



UNIVERSIDAD
DE SANTIAGO
DE CHILE

POLÍTICAS PÚBLICAS

Revista Interdisciplinaria del Centro de Estudios de Políticas para el Desarrollo

ESTUDIOS DE CASO

LORENA GÓMEZ

Gerencia Social y Políticas Públicas. Estudio de Caso sobre la Implementación del Programa Housing First, Comuna de Estación Central, 2019

VERÓNICA JADUEE

Elaboración de un Plan de Implementación del Modelo de Gestión de Personas de la Administración Central del Estado a Nivel Local: el Caso del Departamento de Salud Municipal de Huechuraba (2020)

ENSAYOS

DIEGO PORTALES, PATRICIO VERGARA
Innovación Pública para un Estado Descentralizado

ALEX OCAMPO, BRUNO COSTA, RODRIGO SOTO
Sobre la Destrucción de Monumentos en el Eje Santiago/Providencia: Plaza Baquedano

CUERPO PRINCIPAL

LUIS ANDRADE, ALMA GUADARRAMA, GABRIELA TAPIA
Política e Ineficiencia en Seguridad: Efectos en las MiPymes y el Nivel de Inflación en México

ANNIE DUFEY

Lecciones que Se Desprenden del Proceso de la Política Energética de Largo Plazo-Energía 2050

STANLEY JEAN-BAPTISTE

Factores Sociodemográficos Influyentes en Uso de Anticonceptivos en Zonas Rurales de Haití (2017)

CRISTIAN QUIROZ, DENISSE GUERRA

Revisión de la Perspectiva Intercultural en Programas e Instituciones de Gobierno en La Araucanía

ALFREDO ROMERO

Análisis y Evaluación del Sistema de Educación Pública Creado por Ley N°21.040 a la Luz de la Formulación de Políticas Públicas en Educación

FERNANDO ROWLAND

Propuestas para un Sistema de Innovación en Chile

Editorial

Como señalamos en nuestra definición de Propósito, «la revista Políticas Públicas presenta artículos que provean análisis político, económico, sociológico o jurídico de políticas públicas o de dimensiones de la esfera pública». Desde este punto de vista, y tal como lo refleja su título, el eje central de las publicaciones son las políticas públicas, entendiendo como tales los «cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado. Las políticas públicas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados» (Lahera, 2002).

El análisis de las políticas públicas puede tomar diferentes dimensiones. Así como se les caracteriza, van desde lo propiamente descriptivo, pasando por estudios de caso para llegar a diferentes tipos de evaluaciones, utilizando metodologías cualitativas o cuantitativas. Una dimensión relevante del análisis de las políticas, que no siempre se considera, la constituye el contrafactual, es decir, lo que hubiera ocurrido si tal política no se implementa o lo que en economía se conoce como el costo alternativo, que debiera estar presente cuando se proponen políticas. También el análisis debe considerar la implementación y en esta dimensión la literatura es escasa, teniendo, no obstante, una importancia de primera magnitud ya que en la implementación se juegan los resultados.

De esto contiene el presente Volumen 15 número 2 (2022). Los Estudios de Caso analizan la implementación de la política *housing first* en una comuna metropolitana y la gestión de la salud en una instancia local. Se introduce una nueva sección *Ensayos*; se abordan las perspectivas de la descentralización en Chile y los significados culturales de la destrucción de monumentos, en el contexto de lo acontecido en Chile a partir de 2019. De la misma forma, en el Cuerpo Principal se incluyen análisis de las implementaciones de la política energética; del proceso de instalación de nuevos administradores de la educación (Servicios Locales de Educación Pública) que reemplazan a los municipios; de la política de interculturalidad y de la de innovación, todos ellos referidos a Chile; y dos estudios referidos a México y Haití cuya relevancia, al igual que los referidos a Chile, es de alcance regional puesto que tratan de la relación entre seguridad y economía de las pequeñas empresas, en el primer caso, y las determinantes sociodemográficas en la decisión del uso de anticonceptivos, en el segundo.

Considerando la totalidad del Volumen 15, la Revista da cuenta de su Propósito al abordar, en sus tres secciones, la diversidad de «análisis político, económico, sociológico o jurídico de políticas públicas o de dimensiones de la esfera pública».

Editores.

POLÍTICA E INEFICIENCIA EN SEGURIDAD.

EFFECTOS EN LAS MIPYMES Y EL NIVEL DE INFLACIÓN EN MÉXICO

LUIS ANTONIO ANDRADE ROSAS

Doctor en Economía de Universidad La Salle, México.

Investigador en Universidad La Salle, México.

luis.andrade@lasalle.mx

ID-ORCID: 0000-0002-9442-4765.

ALMA COSSETTE GUADARRAMA MUÑOZ

Doctora en Derecho de Universidad La Salle, México.

Investigadora en Universidad La Salle, México.

alma.guadarrama@lasalle.mx

ID-ORCID: 0000-0003-0101-4167.

GABRIELA TAPIA BETANZOS

Estudiante de Mercadotecnia en Universidad La Salle, México.

gabrielatapia@lasallistas.org.mx

Resumen

A partir de datos de INEGI (2022) sobre rubros en México, se analiza el comportamiento de sobrevivencia de distintas empresas. El análisis muestra que solo tres empresas sobreviven más de 30 años y el 85% del total alcanza a sobrevivir 25. Respecto a esto, los niveles de delincuencia sobre las empresas es una de las razones del no posicionamiento y creación de nuevas empresas, en particular las MiPymes. También, se analiza cómo la delincuencia afecta el posicionamiento de estas, decreciendo la oferta de productos e implicando mayor inflación en zonas del norte del país. Finalmente, se reflexiona sobre la acción del gobierno a través de políticas en seguridad para mitigar los cierres, aumentando la oferta y disminuyendo la inflación.

Palabras claves: inseguridad, Pymes, inflación, crisis, políticas públicas.

Abstract

Policy and Inefficiency in Security. Effects on MSMEs and the level of inflation in Mexico

Based on data from INEGI (2022) on items in Mexico, we analyze the survival behavior of various companies. The analysis shows that only three companies survive more than 30 years, and 85% of the total survive 25. Even, the level of crime on companies is one of the reasons for the non-positioning and creation of new companies, particularly MSMEs. Additionally, we analyze how crime affects that positioning of MSMEs, decreasing supply of

products, implying higher inflation in northern areas of the country. Finally, we consider about the action of government through security policies to mitigate the closures, increasing the supply and diminishing inflation rates.

Keywords: insecurity, SMEs, inflation, crisis, public policies.

Las micro y pequeñas empresas (PYMES) en cualquier país son el motor de la economía debido al nivel de empleo y producción que generan. En México, las PYMES generan el 72% del empleo formal y más del 50% del Producto Interno Bruto (IMCO, 2022). Por ello, ante cualquier situación aleatoria como una pandemia o guerra, se necesitan políticas públicas enfocadas en el desarrollo y posicionamiento de las empresas. Se han hecho esfuerzos en materia de política para evitar estragos en las empresas por acontecimientos exógenos. Por ejemplo, a mediados del 2020 el gobierno de la Ciudad de México contribuyó con una ayuda a las empresas para contrarrestar los daños por la pandemia de COVID-19. En este sentido, Moctezuma, López y Mungaray (2017) comentan sobre la política de estímulos a la innovación realizada en México entre 2009 y 2013. Si las políticas no fueran exitosas o hubiera situaciones externas para el incumplimiento de los objetivos, las empresas debieran tener un plan para evitar tales contingencias. Al respecto, Sánchez-Gutiérrez, Vázquez-Ávila y Mejía-Trejo (2017) comentan cómo el factor marketing ayudó a empresas en Guadalajara para la sobrevivencia y búsqueda en ventajas competitivas.

Asimismo, obstáculos como la pobreza, la violencia y el desempleo alteran el mercado, vía demanda u oferta, y, con ello, la situación de las empresas. Respecto a la delincuencia, los primeros pasos para combatirla se dieron en un ambiente de cooperación interestatal de poca claridad. Los acuerdos alcanzados fueron escasamente publicitados y las reuniones de los grupos creados tenían agendas reservadas y no públicas (Turillas, 2016). La participación del gobierno en materia de política para erradicar la violencia y el cierre de empresas es crucial y beneficioso para el mismo gobierno. Sin atender a esto, además del efecto en los niveles de inflación, habría otros en el mercado laboral, tales como la precariedad de sueldos, mayor tiempo de trabajo, incluso una desigualdad salarial y de empleo en hombres y mujeres (Borderías y Martini, 2020).

En este trabajo, a partir de información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2022) se analiza el comportamiento de sobrevivencia para 5 rubros empresariales en los 32 estados de la república mexicana. Así mismo, el análisis muestra la dificultad en la sobrevivencia de las empresas por más de 30 años. Adicional al análisis estadístico, nuestro trabajo muestra la relación entre el nivel de delincuencia y el surgimiento y posicionamiento de las empresas en el mercado. En particular, mostramos que el nivel de delincuencia es un factor que frena la sobrevivencia de empresas, ocasionando una reducción en la oferta y, de esta forma, un aumento en el nivel de inflación en zonas específicas de México. Vale decir, el análisis muestra la vinculación indirecta entre nivel de delincuencia que sufren las empresas y nivel de inflación. Por último, se reflexiona

sobre la intervención del gobierno a través de políticas públicas para motivar el posicionamiento de las empresas y una mayor esperanza de vida.

El trabajo se estructura en 4 secciones. En la primera, se presenta la revisión de la literatura y, en la segunda, la metodología. Posteriormente, se muestran los resultados tanto estadísticos como estimaciones al respecto. Finalmente, se realizan reflexiones, cerrando con la síntesis conclusiva y las limitantes del trabajo.

Revisión de Literatura

La permanencia de las PYMES en el mercado es importante para la economía en general. Esta importancia va desde la creación de empleos y, por tanto, en una disminución de la pobreza. No obstante, existen obstáculos que evitan tanto la permanencia como la creación de las empresas: desde la delincuencia, los pagos de derecho, la negación de créditos, hasta características internas de la empresa como discriminación o falta de igualdad de género. En el mismo sentido, Vorobeva (2019) comenta sobre la implementación de mujeres empresarias africanas en Finlandia. En este caso, la falta de inclusión y creación de emprendimiento para los migrantes, en el país receptor, son determinantes para el fracaso o posicionamiento empresarial de aquellos y, sobre todo, la cuestión de color y de género. También existen alertas para la intervención del gobierno en asistencia social. Arráiz (2018) con base en un estudio a las micro y pequeñas empresas en Ecuador, comenta que el trabajo no remunerado, como el cuidado de niños, de ancianos o las tareas dedicadas al hogar, son factores que impiden una igualdad entre las ganancias de empresas dirigidas por hombres y mujeres. Lo anterior puede ser un factor, quizá no directo, para que empresas dirigidas por mujeres fracasen. Por último, un factor interno, no tanto para la sostenibilidad en el mercado sino para la disminución de pérdidas o aumento de ganancias, corresponde a la falta de un mando integral y una gestión empresarial desarrollada. En este sentido, Malagueño, López-Valeiras y Gómez-Conde (2018) comentan que la implementación anticipada de un cuadro de mando integral y gestión para 200 pymes en España resultó en un mejor rendimiento financiero y una mayor innovación respecto de aquellas que no anticiparon tal control de mando.

Por su parte, el grado de competitividad en el mercado ha sido un factor relacionado al crecimiento y posicionamiento de las empresas nacionales. Sobre este punto, Bun (2021) señala que, si bien es un factor que ayuda a la competencia más leal y una contribución en el problema del desempleo, la inversión extranjera directa podría convertirse un factor negativo para el crecimiento de las empresas nacionales. Más allá, aun cuando estas empresas extranjeras entran con un financiamiento del gobierno local, este factor podría causar una restricción financiera para las empresas locales.

Lo expuesto anteriormente muestra los obstáculos que permean el éxito de las empresas. Desde aquí se necesitan estrategias de estas mismas o una intervención del gobierno para mitigar o enfrentar estos problemas. En este sentido, Sperotto y Tartaruga (2022) observan, respecto del éxito que tuvieron las empresas ecoinnovadoras, aquellas que mediante la innovación redujeron el impacto ambiental. Se evidenció una mejoría en la captación de oportunidades para innovar, así como la percepción de necesidades para

ampliar fuentes de inversión, ya sea público o privado, además de las relaciones de cooperación. Si bien hace falta una inversión privada o pública para contrarrestar dificultades en general en la permanencia de las empresas, para captar la inversión las empresas requieren un liderazgo y negociación atractivos. De acuerdo con esto, López-Lemus, De la Garza y Berbena (2020), con base en un estudio a pequeñas empresas en el Estado de Guanajuato, muestran que el liderazgo y las estrategias de negociación influyen significativamente con su prestigio y estatus percibidos por líderes de otras empresas, siendo motivo para una futura inversión privada y un posible rescate empresarial consiguiente.

Asimismo, De Pepe y Ruano (2020) estudian las ventajas de las redes empresariales para el aumento del capital social y el impacto final de tal capital a la creación de valor y ventajas competitivas empresariales. Otros estudios proponen estrategias y alternativas diferentes a las clásicas. Por ejemplo, Solano-Romo *et al.* (2022), con base en modelo de ecuaciones estructurales para 102 MiPymes en México, proponen el uso de herramientas basado en tecnologías de información y comunicación, e-marketing y competitividad tecnológica para analizar alternativas diferentes a las clásicas en el desempeño de las MiPymes.

Otros factores para mitigar los obstáculos de posicionamiento y sobrevivencia empresarial pueden ser la asesoría en los primeros años de vida, ubicación geográfica y hasta la pertenencia en lista de espera para recibir apoyo gubernamental, entre otros (Maza, Fedriani y Sans, 2018). El fracaso de la empresa no siempre lleva a un quiebre total de la misma, más bien podría ser un factor para que la empresa esté en la informalidad. Esto es, la informalidad puede ser una opción por las características de las empresas y el dueño; o bien, puede deberse a factores como la delincuencia, corrupción, burocracia, entre otros (Pedroni, Pesce y Briozzo, 2022). En el mismo sentido, Riveros *et al.* (2015) analizan los factores que impactan en los resultados empresariales, utilizando técnicas de datos de panel aplicado a España y Chile. Concluyen que el problema de posicionamiento y resurgimiento empresarial es más interno. Según se infiere de este estudio, aquellos elementos relacionados con la organización empresarial son la base de la existencia y supervivencia en el futuro para empresas Pymes de ambos países.

Existen otros factores generadores de violencia cuales inciden en el cierre de las empresas, por ejemplo, la migración, la pobreza, la falta de educación, entre otros. Al respecto, Pansters y Berthier (2007) señalan la fragmentación social, más allá del control territorial y político. Con todo, en este trabajo se atenderá la relación entre delincuencia, cierre empresarial e inflación.

Metodología

La estrategia metodológica, en principio, se desarrolla a través de un análisis estadístico y gráfico. El primer concepto requerido es un histograma cuya definición es:

Definición 1. Un histograma es un gráfico de barras, que acumula la información en orden creciente. Los componentes principales del histograma son:

- i) El número de intervalos, también llamados clases,
- ii) la anchura de cada intervalo,
- iii) la altura de los intervalos.

El número de intervalos se encuentra determinado por:

$$\text{Núm de int} \approx \sqrt{n} \quad (1),$$

donde n es el tamaño muestral o el número de datos de la muestra. Por su parte, la anchura de cada intervalo se encuentra a partir de:

$$\text{Anch} = \frac{\text{Max} - \text{Min}}{\text{Núm de int}} \quad (2),$$

donde Max y Min corresponde a aquel número más grande y aquel más pequeño respectivamente de la información. Finalmente, la frecuencia hace referencia a la altura de los intervalos, es decir, cuánta información está en cada intervalo.

Las características de los datos y la forma en que se construyen los intervalos son:

- i) los datos están ordenados,
- ii) la anchura es la misma para todos los intervalos,
- iii) todos los intervalos tienen un inicio y un final,
- iv) el inicio del primer intervalo coincide con el mínimo de toda la información,
- v) el final del último intervalo, coincide con el máximo de toda la información,
- vi) el final de cualquier intervalo (excepto el último) coincide con el inicio del siguiente intervalo,
- vii) para llegar al final de cualquier intervalo, hay que sumar la anchura al inicio de este intervalo.

El componente (iii) remite a un concepto importante en la construcción del histograma. La frecuencia no es sino la probabilidad definida a través de la siguiente proposición:

Definición 2. Sea X una variable aleatoria, entonces la frecuencia relativa se puede «atrapar» a través del concepto de probabilidad marginal de la siguiente forma:

$$p(X) \approx P(a \leq X \leq b),$$

donde a y b refieren al inicio y final de cualquier intervalo, es decir, la característica que guarda el intervalo. Respecto a la frecuencia acumulada relativa, se tiene el siguiente concepto:

Definición 3. Sea X una variable aleatoria, luego, la frecuencia acumulada relativa $F_X(x)$ se puede localizar mediante:

$$F_X(a) = P(X \leq a) \quad (3),$$

que corresponde a la probabilidad o frecuencia acumulada hasta el punto a .

Con base en los conceptos de probabilidad marginal y acumulada, se puede detectar estadísticas como cuartiles, deciles, o en general un cuantil, esto es:

Definición 4. Sea X una variable aleatoria, entonces un cuantil q hace referencia al hecho de que antes de este punto se tiene acumulado $q\%$ de probabilidad, esto es,

$$P(X \leq x_q) = q\% \quad (4),$$

donde x_q se refiere al valor donde se alcanza el $q\%$ de probabilidad.

Análisis de Regresión Lineal

En un análisis econométrico, para mostrar la correlación de variables, se deben cumplir dos condiciones:

- i) La parte intuitiva: refleja el análisis teórico esperado (sentido de aquella relación representada en la pendiente de la ecuación resultante), y;
- ii) La significancia estadística: muestra el error de explicación mínimo cometido por la variable independiente sobre la dependiente.

Para capturar las condiciones (i) y (ii), nos apoyamos en la siguiente expresión lineal,

$$Y_i = a_0 + a_1X_{1i} + a_2X_{2i} + \dots + a_kX_{ki} + U_i \quad (5),$$

donde Y_i representa la variable dependiente o explicada y $X_1, X_2, \dots, X_k$ las k posibles variables independientes. Los coeficientes a_j representan los efectos por los cambios de las variables independientes sobre la dependiente, expresados como:

$$\frac{\partial Y_i}{\partial X_{ji}} = a_j, \text{ para } j = 1, 2, \dots, k.$$

Por su parte, U_i representa variables no controlables y aleatorias denominadas perturbaciones. Ejemplos clásicos de estas perturbaciones son crisis, guerra, enfermedad, entre otros. Los efectos no representados en las variables independientes son atribuidos a estas perturbaciones (Gujarati, 2007).

La expresión (5) considera los efectos de las variables independientes sobre la dependiente, aunado al factor perturbación, y representa un modelo econométrico. Tal modelo debe cumplir los siguientes supuestos:

- i) U_i es una variable aleatoria con distribución normal, con media 0 y varianza constante, esto es, $U_i \sim N(0, \sigma^2)$.
- ii) Las variables explicativas $X_1, X_2, \dots, X_k$, tienen que ser no correlacionadas, es decir, lo que explica X_i tiene que ser completamente diferente a la explicación de X_j , para toda $i \neq j$.
- iii) Las U_i tienen que ser independientes. Esto significa que explicar, por ilustrar, el cambio religioso de un país en términos de variables observadas $X_1, X_2, \dots, X_k$, una enfermedad en un país no debe afectar al cambio religioso de otros países.

Para encontrar los valores de los coeficientes a_j ($j = 1, 2, \dots, k$) se utilizan mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Estos estiman el comportamiento promedio de Y_i dadas las observaciones $X_1, X_2, \dots, X_k$,

$$\hat{Y}_i = E(Y_i | X_1, X_2, \dots, X_k) = \hat{a}_0 + \hat{a}_1 X_{1i} + \hat{a}_2 X_{2i} + \dots + \hat{a}_k X_{ki}$$

Para verificar si las variables $X_1, X_2, \dots, X_k$, son significativas individualmente sobre Y_i , se plantean pruebas de hipótesis como:

$$H_0: a_j = 0 \quad vs \quad H_a: a_j \neq 0, \text{ para } j = 1, 2, \dots, k$$

Para contrastarla se utilizan los valores p (probabilidad de error). Un $p_{value} < 0.05$ muestra que la variable X es estadísticamente significativa para explicar el comportamiento Y_i con al menos un 95% de confianza.

Análisis y Resultados

En un inicio, se hará un análisis gráfico para observar el comportamiento de los años de sobrevivencia de las empresas por rubro. Posteriormente, observaremos cómo la inversión será una de las causas por las que la sobrevivencia se mantuvo o no.

Análisis Gráfico

En este apartado, se realizará un análisis gráfico sobre la información de 5 rubros empresariales. Estos son: pequeñas empresas; medianas empresas; empresas de manufactura; de comercio; y servicios privados no financieros. Se hará para los 32 estados de México. Por tanto, considerando las empresas en cada uno de los 5 rubros (INEGI, 2022), se tienen 160 datos.

La tabla 1 muestra los comportamientos de esta información. En esta se observa que la mayoría de las empresas (34 en este caso) sobrevive entre 19 y 21 años. Además, sólo una empresa sobrevive entre 30 y 32 años. Finalmente, sólo 3 empresas sobreviven más de 3 años. Se muestra también que, conforme aumenta el número de años de sobrevivencia, hay menos empresas que cumplen con tal cantidad de años.

intervalos	inicio	final	Frecuencia Abs	Frec Relt	Frec Acum Abs	FAR
1	16.46	18.0173077	13	0.08125	13	0.08125
2	18.01730769	19.5746154	24	0.15	37	0.23125
3	19.57461538	21.1319231	34	0.2125	71	0.44375
4	21.13192308	22.6892308	29	0.18125	100	0.625
5	22.68923077	24.2465385	21	0.13125	121	0.75625
6	24.24653846	25.8038462	16	0.1	137	0.85625
7	25.80384615	27.3611538	13	0.08125	150	0.9375
8	27.36115385	28.9184615	5	0.03125	155	0.96875
9	28.91846154	30.4757692	2	0.0125	157	0.98125
10	30.47576923	32.0330769	1	0.00625	158	0.9875
11	32.03307692	33.5903846	0	0	158	0.9875
12	33.59038462	35.1476923	0	0	158	0.9875
13	35.14769231	36.705	2	0.0125	160	1

Tabla 1. Comportamiento del rubro empresarial a nivel estatal.

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (2022).

Se expone, en la última columna, que sólo el 85% de las empresas cumplen una supervivencia de 25 años. Lo anterior se muestra en la Figura 1, considerando un sesgo a la derecha conforme pasa el número de años. Este indicio no es del todo propicio para los indicadores de una economía: habría que considerar estrategias junto con los efectos derivados de estas. Tal análisis lo mostramos a continuación.

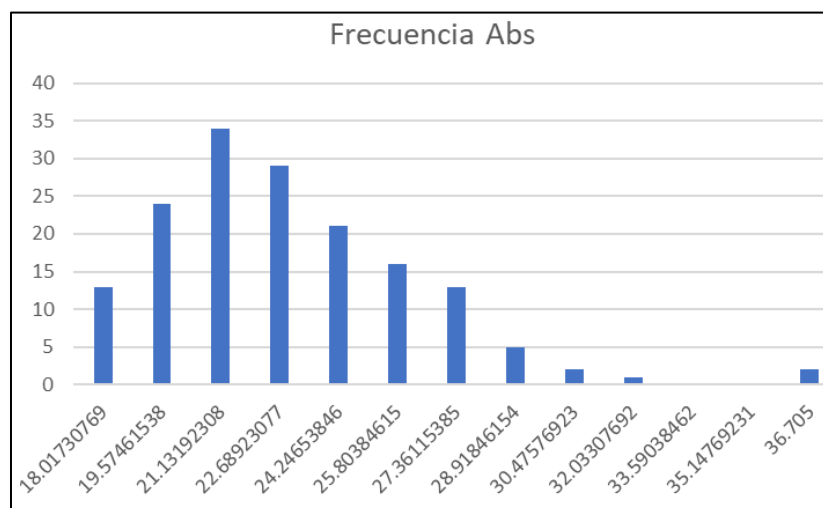


Figura1. Comportamiento grafico de rubros empresariales.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2022).

Delincuencia como Factor para Resurgimiento Empresarial y Efecto Indirecto en Inflación

En este apartado veremos cómo el porcentaje de empresas víctimas de corrupción afecta la creación de las empresas analizadas. Además, se corroborará el efecto que éstas tienen en el nivel de inflación en zonas específicas para México. Se considerará para la estimación solamente las MiPymes para cada estado: se tendrán 64 datos. Para el nivel de inflación se reportan a veces entre dos y hasta tres ciudades para cada uno de los 32 estados; para completar los datos restantes de inflación en algunos casos se construyen¹. Así sean,

Z_i : el nivel de inflación para dos distintas regiones de cada uno de los 32 Estados de México (INEGI, 2022 b), donde $i = 1, 2, \dots, 64$.

Y_i : El porcentaje de sobrevivencia de la MiPymes para cada uno de los 32 estados (INEGI, 2022), donde $i = 1, 2, \dots, 64$.

X_i : número de empresas víctimas de la delincuencia para las MiPymes de cada uno de los 32 estados (INEGI, 2022), donde $i = 1, 2, \dots, 64$.

La primera expresión estimada es:

¹ La información real del nivel de inflación para cada ciudad se encuentra en INEGI (2022b). La mayoría de la información mostrada en la tabla 1 coincide con la real. En algunos casos como Tlaxcala 2, Aguascalientes 2, Colima 2, y Nayarit 2 se estimaron.

$$Y_i = a + b \ln X_i + U_i$$

Cuya estimación es:

$$\hat{Y}_i = 86 - 6.97 \ln X_i \quad (6)$$

$$P_{value} \quad (0.000)$$

La expresión $\ln X_i$ hace referencia al logaritmo y se considera para homologar los valores entre el número de empresas víctimas de la delincuencia (X_i) y el porcentaje de empresas que se quieren establecer en el mercado (Y_i).

Nótese que, por cada aumento porcentual en el número de empresas víctimas de la delincuencia, el porcentaje de MiPymes nuevas en el mercado cae 6.97%. Junto con lo anterior, si no existiera delincuencia, la expresión (6) muestra que el máximo porcentaje de empresas nuevas en el mercado es 86%. Al hacer una comparación con el histograma de la Tabla 1, señálese que este valor (86%) es cercano al valor del intervalo (6) y columna (7) 0.85625; esto mostraría que habría una posibilidad de sobrevivencia de 25 años de estas nuevas empresas sí y sólo si no existiera delincuencia.

Con respecto a la relación entre la creación de nuevas empresas y el nivel de inflación, esto es:

$$Z_i = a + b Y_i + U_i \quad (7)$$

O bien, si existe una relación indirecta del nivel de delincuencia, vía creación de empresas, sobre el nivel de inflación por zonas, es decir:

$$Z_i = a + b \hat{Y}_i (\ln X_i) + U_i \quad (8).$$

La estimación de (7) es:

$$\hat{Z}_i = 8.7 + 0.016 Y_i \quad (9);$$

$$P_{value} \quad (0.18).$$

Por tanto, no es significativo. No hay razón para preocuparse del resultado intuitivo «a mayor número de empresas en el mercado la inflación aumenta (0.016)».

Por su parte, la estimación de (8) es:

$$\hat{Z}_i = 8.3 + 0.036 \hat{Y}_i \quad (10);$$

$$P_{value} \quad (0.024).$$

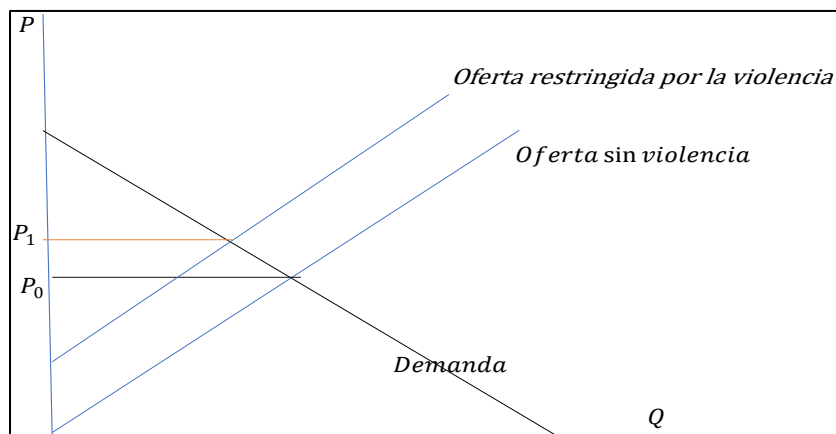


Figura 2. Efecto de la reducción de empresas debido a la delincuencia.

Fuente; Elaboración propia.

Nótese el efecto «positivo» de las empresas afectadas por la delincuencia ($\hat{Y}_i$) sobre el nivel de inflación. Intuitivamente se observa que la estimación (9) muestra el efecto negativo de la delincuencia sobre el número de empresas nuevas, obteniendo con ello ($\hat{Y}_i$); después, se obtiene un efecto «positivo» de estas empresas afectadas por la delincuencia sobre el nivel de inflación (estimación 10). De esta forma, habrá menos oferta y, por tanto, subirá la inflación (ver Figura 2) en 0.036 según la expresión (10).

Finalmente, y de acuerdo con Milenio (2022) quien comenta que el 75% de las empresas mexicanas fracasan, se puede sustituir este valor de 75 en nuestra expresión (6) y estimar cuántas son víctimas de la delincuencia. Esto es:

$$\hat{Y}_i = 86 - 6.97 \ln X_i = 75$$

Despejando;

$$11 = \ln(X_i);$$

Ergo;

$$X_i = 4.84.$$

En otras palabras, del 75% de las empresas que fracasan en menos de dos años, 5 de ellas son víctimas de la delincuencia, generado un nivel de inflación de 11%. En efecto:

$$\hat{Z}_i = 8.3 + 0.036 (75) = 11$$

Se puede señalar que se requiere una atención en términos de política en seguridad.

Discusión

El análisis anterior presenta el nivel de violencia alrededor del país como un factor determinante en la frustración de la inversión y apuesta en zonas específicas. De manera desafortunada, existen otros factores no necesariamente externos que impiden tal realización de esta inversión, por ejemplo, las características de las empresas. En este caso, Duran *et al.* (2016) destacan que las empresas familiares tienen un grado de concentración

de la riqueza, participación y control familiar en la empresa e importancia de objetivos no financieros impide invertir o expandirse como sí lo hacen otro tipo de firmas.

Por tanto, el nivel de delincuencia afecta negativamente en la creación de empresas. Ahora bien, esto no implica que las empresas no se establecen, ya que hay otros destinos para su no creación. Uno de estos es la informalidad. Su valoración no es enteramente negativa: en algunos países, incluido México, han comenzado a normar o diseñar políticas para incentivar la productividad del sector informal, reconociendo asimismo la participación en la economía de este tipo de microempresas (Rivera-Huerta, López y Mendoza, 2016).

En contraparte, existen factores externos e internos que sí permiten la sobrevivencia de las empresas pesen las circunstancias mencionadas. Por ejemplo, Wang, Zhang y Song (2019) destacan el efecto indirecto del comercio electrónico (*e-commerce*) sobre la diversificación de las pymes y su impacto para identificar y acceder de manera óptima a los clientes. En relación con las decisiones internas, Zenteno-Hidalgo *et al.* (2016) mencionan que la remuneración y «justicia» dentro de la empresa son claves para que haya un desempeño satisfactorio al par la motivación por parte de los trabajadores: estos pueden afectar el nivel de productividad de las empresas y su posicionamiento.

Sobre la participación gubernamental cuyo objetivo se vincula con motivar la creación y soporte de las empresas, Carrera, Lara y Policardo (2022) analizan la política fiscal a través de un incentivo salarial. Los autores, con base en análisis de la economía mexicana, sostienen que aumentos salariales cuales estimulan la productividad constituyen un factor para aumentar el empleo y nivel de crecimiento económico de México. De aquí también Andrade (2021) comenta la intervención del gobierno mexicano a mediados de 2020 a través del subsidio a las MiPymes afectadas por la pandemia, cuyo objetivo fue impedir sus salidas de mercado.

Con todo, independientemente por la intervención gubernamental o por decisiones internas de las empresas —cualquiera que contrarreste el conjunto de obstáculos para el desempeño de estas—, acciones así permitirían una mayor participación de las empresas en el mercado añadiendo el beneficio a la economía del control inflacionario y desempleo. Asimismo, otro tipo de estrategias para contrarrestar la inflación a través de mayor oferta es el conocimiento del cliente, en este caso, el consumidor. Al respecto, Zamacona-Aboumrad y Barajas-Portas (2022), analizando el mercado artesanal mexicano, comentan que conocer las características de los comparadores coadyuva a determinar de forma más eficaz las prácticas de consumo artesanal y, con esto, la participación de la sociedad y posicionamiento de las empresas en este mercado.

Finalmente, el rescate tanto de los sectores como de los agentes económicos afectados por circunstancias como la pandemia puede ser de manera particular o a través de políticas públicas. En este sentido, Han, Meyer y Sullivan (2020) proponen la participación del gobierno mediante políticas públicas —en particular una distribución óptima de los recursos públicos— para contrarrestar los estragos de la pandemia COVID-19

sobre las familias norteamericanas, priorizando aquellas que cayeron en pobreza extrema y/o desempleadas.

Conclusión

Se realizó un análisis respecto a la sobrevivencia de empresas para el caso de México, considerando 5 rubros específicos: microempresas, Pymes, manufacturas, comercio y servicios no privados. Se mostró el 85% de las empresas no dura más allá de 25 años y sólo el 3% duran más de 30 años. Esto conllevó relacionar causas y estrategias para explicar estos niveles bajos de sobrevivencia. En particular, se presentó cómo el nivel de delincuencia es un factor que disminuye la creación de nuevas MiPymes y, con esto, reduce la oferta de bienes y servicios, llevando todo esto a la escasez. Esto último, de forma inmediata, se vincula, a través de un análisis de mercado, en cómo repercute en un nivel de inflación descomunal, sobre todo en zonas específicas del norte mexicano.

Si bien el trabajo aborda obstáculos como la delincuencia, señalando su efecto cuantitativo en la sobrevivencia de empresas, habría que analizar otros cuantitativamente cuyos efectos contrarresten los negativos. Entre los efectos positivos están aquellos estratégicas como marketing, apoyo gubernamental e inversión extranjera directa. También no se excluiría factores externos como remesas y decisiones de política pública. Esto corresponde a análisis que se buscarán abordar en futuras investigaciones.

Desde este trabajo se convoca a agentes pertinentes y autoridades para que contribuyan en factores externos como la seguridad, atrayendo inversión extranjera directa y, de esta forma, colaborar en el respaldo de las empresas ya existentes para que permanezcan más tiempo en el mercado. Esta permanencia implicaría mayor oferta y empleo, lo que a su vez generaría mayor demanda a través de compras por parte de los consumidores y, en fin, un alivio adicional al sustento y la sostenibilidad de nuevas empresas.

Referencias

- Andrade, L.** (2021). Asimetría de información, obstáculo para el apoyo gubernamental durante la COVID-19 en México. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades (Noésis)*, 30(60), 141-165.
- Arráiz, I.** (2018). Time to share the load: gender differences in household responsibilities and business profitability. *Small Business Economics*, 51(1), 57–84.
- Borderías, C., y Martini, M.** (2020). En las fronteras de la precariedad. Trabajo femenino y estrategias de subsistencia (XVIII-XXI). *Historia Social*, 96, 63–78.
- Bun, B.** (2021). Foreign Direct Investment and Financial Constraints: Firm-Level Evidence from Cambodia, Lao PDR, and Myanmar. *Journal of Economic Integration*, 36(2), 227–261.
- Carrera, E. J. S., Lara, J. M. G., & Policardo, L.** (2022). Crecimiento impulsado por los salarios en México: un análisis de regresión umbral. *Investigación Económica*, 81(319), 90–116.

de Pepe, M. R., y Ruano, M. A. C. (2020). Asociatividad empresarial y fuentes de capital social: hacia un modelo explicativo. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 30(77), 107–122.

Duran, P., Kammerlander, N., Van Essen, M., y Zellweger, T. (2016). Doing more with less: innovation input and output in family firms. *The Academy of Management Journal*, 59(4), 1224–1264.

El Financiero (2020). Esperanza de vida de las empresas en México es de 7.8 años. [Esperanza de vida de las empresas en México es de 7.8 años – El Financiero](#) (19 de septiembre 2022).

Gujarati, D. (2007). *Econometría*, México: McGraw-Hill.

Han, J., Meyer, B. y Sullivan, J. (2020). Income and Poverty in the COVID-19 Pandemic. *Brookings Papers on Economic Activity*, 85–118.

IMCO (2022). Desarrollando las pymes que requiere México. https://imco.org.mx/pymes_que_requiere_mexico_2009/#:~:text=PYMES%20Generan%20el%2072%25%20del,no%20s%20%20los%20de%20trabajo. (22 de agosto 2022).

INEGI (2022). Estudio sobre la Demografía de los Negocios EDN 2021. [edn2021_establecimientos_proporciones_tasas.xlsx \(live.com\)](#). (19 de agosto 2022).

INEGI (2022b). Índice Nacional de Precios al Consumidor, ciudades que lo componen por mayor variación /1. [Índice Nacional de Precios al Consumidor, ciudades que lo componen por mayor](#)

[variación /1 \(inegi.org.mx\)](#) (25 de octubre 2022).

INEGI (2022c). Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) 2020. [Encuesta Nacional de Victimización de Empresas \(ENVE\) 2020 \(inegi.org.mx\)](#) (25 de agosto 2022)

López-Lemus, J. A., De la Garza Carranza, M. T., y Berbena, M. A. Z. (2020). El liderazgo estratégico, la negociación y su influencia sobre la percepción del prestigio en pequeñas empresas. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 30(75), 57–70.

Malagueño, R., Lopez-Valeiras, E., y Gomez-Conde, J. (2018). Balanced scorecard in SMEs: effects on innovation and financial performance. *Small Business Economics*, 51(1), 221–244.

Maza, M., Fedriani, E. y Sanz, J. (2018). Factores relevantes para optimizar los servicios públicos de apoyo a los emprendedores y la tasa de supervivencia de las empresas. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 28(69).

Milenio (2022). Fracasan 75% de empresas en menos de dos años. [Fracasan 75% de empresas en menos de dos años - Grupo Milenio](#) (28 de octubre 2022).

Moctezuma, P., López, S., y Mungaray, A. (2017). Innovación y desarrollo: programa de estímulos a la innovación regional en México. *Problemas Del Desarrollo*, 48(191), 133–159.

Molina-Ycaza, D. y Sánchez-Riofrío, A. (2016). Obstáculos para la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina.

Revista Pymes, Innovación y Desarrollo, 4 (2), 21 - 3

Pansters, W., y Berthier, H. C. (2007). Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización. *Foro Internacional*, 47(3 (189)), 577–615.

Pedroni, F., Pesce, G., y Briozzo, A. (2022). Why do Firms Operate Informally? Insights from a Systematic Literature Review. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 32(83), 121–138.

Rivera-Huerta, R., López, N., y Mendoza, A. (2016). Políticas de apoyo a la productividad de la microempresa informal ¿dónde está México? *Problemas Del Desarrollo*, 47(184), 87–109.

Riveros, P., Martínez, P., Rejas, L., López, J., y Espinoza, S. (2015). Factores que impactan los resultados empresariales: un estudio comparativo entre empresas chilenas y españolas. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 25(56), 21–41.

Sánchez-Gutiérrez, J., Vázquez-Ávila, G., y Mejía-Trejo, J. (2017). La mercadotecnia y los elementos que influyen en la competitividad de las MiPymes comerciales en Guadalajara, México. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 27(65), 93–106.

Solano-Romo, L. I., Cortés-López, J. S., Bohorquez-Lopez, V. W., y Gómez-

Reynoso, J. M. (2022). Entendiendo la adopción de *e-marketing* en micros, pequeñas y medianas empresas mexicanas. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 32(85), 19–32.

Sperotto, F. Q., y Tartaruga, I. G. P. (2022). Transición tecnológica, sustentabilidad y ecoinnovación: el caso de las empresas brasileñas. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 32(83), 87–104.

Turrillas, I. (2016) *Prevención de La Delincuencia Grave y Organizada En La Unión Europea. De La Cooperación a La Integración*. 1st ed., Dykinson, S.L.

Vorobeveva, E. (2019). Intersectionality and policy-making: structural barriers to entrepreneurship for black african females in finland. *Politeja*, 63, 139–151.

Wang, C. C., Zhang, T., y Song, Z. (2019). E-Commerce Adoption and the Dynamics of the SMEs Cluster: Evidence from Zhili Children's Garment Town, China. *China Review*, 19(4), 125–150.

Zamacona-Aboumrar, G. A., & Barajas-Portas, K. (2022). Comportamiento del consumidor de actividades culturales y consumo de artesanías en México antes, durante y después de la pandemia por COVID-19. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 32(86), 43–58.

Zenteno-Hidalgo, Á. C., y Silva, C. A. D.
(2016). Factores y prácticas de alto
desempeño que influyen en el clima

laboral: análisis de un caso. *Innovar:
Revista de Ciencias Administrativas y
Sociales*, 26(59), 119–136

LECCIONES QUE SE DESPRENDEN DEL PROCESO DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LARGO PLAZO-ENERGÍA 2050

ANNIE DUFEEY

Master of Arts en Políticas de Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad de Sussex, Inglaterra.

Economista. Directora de Espacio Público.

anniedufey@yahoo.com

Resumen

En Chile, se ha instalado una cultura de participación para la elaboración de políticas públicas donde el sector energía ha sido uno de los grandes protagonistas. La Política Energética Nacional 2050 (Energía-2050) de 2015 ha destacado a nivel nacional e internacional un referente en el desarrollo participativo de políticas públicas, no sólo por su reciente actualización bajo un nuevo gobierno y de otra coalición, transformándose en una política de Estado que trasciende al gobierno de turno, sino también por haber inspirado otros procesos de políticas públicas. Se da a conocer el proceso de elaboración de la primera versión de Energía 2050 del año 2015, identificando aspectos generales del proceso y elementos claves tras su éxito así como los principales desafíos.

Palabras clave: política energética; políticas públicas; formulación.

Abstract

Lessons that Deduce from Process of Long-Term Energy Policy “Energía-2050”

In Chile, a culture of participation for elaboration of public policies has been installed where the energy sector has become a great protagonist. The National Energy Policy 2050 (“Energía-2050”) of 2015 has highlighted nationally and internationally as a benchmark in the participatory development of public policies, not only because of its recent update under a new government and otherwise coalition, becoming a State policy that transcends the current government, but also for having inspired other public policy processes. It shows the formulation process of the first version of Energy 2050 from 2015, identifying the general aspects of the process and the key elements behind its success, as well as the main challenges.

Keywords: energy policy; public policies; formulation.

En marzo de 2022 se promulgó la actualización de la Política Energética Nacional 2050 (PEN) - Energía 2050. Desde la elaboración de su primera versión en el año 2015 bajo el segundo gobierno de Michele Bachelet, Energía 2050 ha sido destacada a nivel nacional e internacional como un referente en la elaboración participativa de políticas públicas. En el plano nacional, no solo destaca por su reciente actualización bajo un nuevo gobierno y de otra coalición, transformándose en una política de Estado que trasciende al gobierno de turno, sino también por haber inspirado otros procesos, como es la elaboración de la recientemente promulgada Política Minera 2050, tanto desde su base metodológica como en su estructura.

En efecto, durante la última década se ha ido instalando en Chile, en forma paulatina y cada vez más sólida, una cultura de participación para la elaboración de políticas públicas, donde el sector energía ha sido uno de los grandes protagonistas en ello. En lo que sigue de este documento, se da a conocer el proceso de lo que fue la elaboración de la primera versión de Energía 2050 del año 2015, la cual fue desarrollada mediante un proceso participativo inédito, de más de 18 meses, para construir una política pública con validación social, técnica y política.

Aspectos Generales del Proceso

Energía 2050 fue mandatada por el Ministerio de Energía con el objetivo de «diseñar y ejecutar una política energética de largo plazo que contara con la validación social, política y técnica». Esta se enmarcaba en las medidas establecidas por la Agenda de Energía 2014-2017, liderada por el entonces Ministro de Energía Máximo Pacheco, a comienzos del segundo gobierno de Michele Bachelet.

Diagrama 1: Proceso de Energía 2050 del año 2014



Fuente: Ministerio de Energía, 2015.

La elaboración de Energía 2050 fue un proceso que se realizó en diferentes etapas a lo largo de 18 meses, tal como se muestra en el diagrama 1. El producto final de Energía 2050 fue la Política Energética Nacional (PEN) aprobada mediante un Decreto Supremo

emanado de la Presidencia de la República y refrendado por los Ministerios involucrados (ver siguiente punto).

Entre los elementos clave de la política se incluyen una visión de largo plazo para el sector y metas al año 2050, con metas intermedias al 2035 y un plan de acción de corto plazo para poner en marcha su implementación. Asimismo, comprometió un proceso de monitoreo anual y de actualización periódica y participativa cada 5 años. Lo anterior, reconociendo que durante su implementación se pudieran producir cambios tecnológicos, shocks externos o el surgimiento de nuevas prioridades para la sociedad, todos aspectos que justifican necesidades de revisión.

Gobernanza y Proceso Participativo

La responsabilidad del diseño y coordinación del proceso estuvo en manos de una Secretaría Ejecutiva radicada en la División de Prospectiva y Política Energética del Ministerio de Energía. Un aspecto fundamental de la gobernanza, y en sintonía con la cultura de participación ya instalada en el sector energía, fue la conformación de un Consejo Consultivo diverso, que mantuvo una presencia activa durante todo el proceso de elaboración de la política. Este fue convocado y presidido por el propio Ministro de Energía e incluyó a 27 actores clave del ámbito energético, del sector público (7 ministerios), privado (5 asociaciones gremiales), sociedad civil (5 instituciones) y academia (7 universidades), incluyendo participación regional. En el Consejo no se incluyeron centros de pensamientos vinculados a partidos políticos ni a parlamentarios, con la intención de involucrarlos mediante presentaciones en el Congreso una vez avanzado el proceso, lo cual finalmente solo ocurrió en una ocasión al momento de la consulta pública del borrador de la política.

Un aspecto clave que se ha destacado tras el éxito del proceso, tiene relación con el grado de «poder» entregado al Consejo Consultivo. Este tuvo la misión de brindar la orientación estratégica a lo largo de todo el proceso de elaboración de la política y la construcción de la visión de largo plazo, materializada en una Hoja de Ruta con visión y metas al año 2050 y metas intermedias al año 2035, construida a través de reuniones plenarias semanales a lo largo de 9 meses.

La Hoja de Ruta fue entregada al Ministerio de Energía y tomada como un insumo base para la elaboración de la política energética al año 2050. Entendiendo que a mayor nivel de consenso del producto entregado por el Consejo Consultivo mayor sería su nivel de incidencia, el Consejo desde un principio buscó tener claridad respecto de su mandato, gobernanza, funcionamiento, productos esperados y reglas para la toma de decisiones, entre otros aspectos fundamentales. El alto nivel de consenso de las propuestas hizo que la Hoja de Ruta se constituyera en el insumo fundamental para la elaboración del documento de la política, que luego emanó del Ministerio de Energía.

Más allá de la participación del Consejo Consultivo, el proceso de elaboración de la política energética de largo plazo constó de otras instancias de participación que retroalimentaron su desarrollo y el mismo trabajo del Consejo. Entre ellos, destaca la conformación de mesas de discusión técnica a lo largo del proceso para dar respuesta a temas y preguntas relevadas. El enfoque y composición de las mismas fue distinto dependiendo de la etapa de Energía 2050. Se buscó representatividad de distintos stakeholders en los temas clave abordados y con expresión regional en las diversas temáticas seleccionadas. Las mesas de la primera etapa buscaron hacer un primer levantamiento de los temas planteados por la Agenda de Energía e informar de las temáticas claves a discutir posteriormente en las discusiones del Consejo y contaron con una alta participación de regiones. En la segunda etapa, las mesas fueron de carácter más técnico, con un marcado liderazgo de los miembros del Consejo Consultivo, y estuvieron enfocadas en debatir los temas de su Hoja de Ruta invitándose a otros expertos a participar. De dichas mesas técnicas luego se originaban las propuestas en las distintas temáticas abordadas, las que eran sometidas a discusión en los plenarios del mismo Consejo. Asimismo, se realizó un seminario internacional junto a la Agencia Internacional de Energía (AIE) a la cual se invitó a representantes de otros países que ya contaban con política energética de largo plazo, a compartir sus experiencias y se organizaron talleres internacionales de expertos, dando una mirada al futuro energético en conjunto con MAPS-Chile (Mitigación del Cambio Climático y Desarrollo Bajo en Carbono) liderado por el Ministerio del Medio Ambiente.

En otro nivel, se organizó un espacio de carácter más ciudadano creándose una plataforma ciudadana virtual (www.energia2050.cl), a través de la cual se brindó acceso a información relevante sobre el proceso (objetivos, formas de participar, plazos e insumos técnicos), la agenda de talleres y reuniones, y se recibieron los aportes de la ciudadanía. También se desarrolló, en forma inédita en Chile, un piloto de encuestas deliberativas de carácter nacional, que procuró una opinión informada desde la ciudadanía sobre el futuro del sector energía y que sirvieron para informar la elaboración de la política. El borrador de la política fue sometido a consulta pública, en conjunto con el borrador de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que acompañó su desarrollo (ver siguiente punto), mediante el sitio web del Ministerio de Energía y fue presentado en varias regiones del país. Asimismo, la política una vez lanzada, tuvo un espacio de difusión mediante talleres regionales. En total se calcula que unas 5.000 personas participaron directamente de todo el proceso.

Recursos Humanos, Financieros y Otras Capacidades Técnicas

Energía 2050 convocó a una gran variedad de equipos expertos de diversos sectores (energía, medio ambiente, vivienda y transporte, entre otros) y de disciplinas (ingenieros, economistas, abogados, sociólogos, biólogos y periodistas, entre otros). La Secretaría Ejecutiva —radicada en el Ministerio de Energía— lideró y coordinó a un equipo

multidisciplinario de más de 35 profesionales. Este consistió en un equipo académico¹ que otorgó el soporte metodológico y la generación de nuevo conocimiento; un equipo técnico² que veló por la integralidad técnica, gestión del conocimiento y sistematización de los acuerdos; un equipo facilitador independiente³ que lideró las discusiones del proceso del Consejo Consultivo y el equipo a cargo del desarrollo de la Evaluación Ambiental Estratégica⁴.

El proceso contó con recursos financieros asegurados para sus 3 años de duración (MM\$1.850 aprox.) lo que permitió una adecuada planificación. Dichos recursos provinieron en una primera parte desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y luego del financiamiento destinado a la Agenda de Energía 2014-2018 del Ministerio.

Adicionalmente, Energía 2050 integró —de forma inédita en lo que respecta a la elaboración de políticas públicas hasta entonces en Chile— la aplicación de una Evaluación Ambiental Estratégica, que se llevó a cabo a lo largo de todo el proceso de Energía 2050, interactuando y retroalimentándolo permanentemente. De hecho, como se mencionó antes, el proceso de consulta del documento de la EAE se realizó en forma conjunta con el borrador de la política, y sus indicadores de seguimiento fueron, en un principio, tomados por la política como indicadores para su seguimiento y monitoreo (ver siguiente punto). Dado que se trató de la primera aplicación de este instrumento al desarrollo de una política pública a nivel país, y dado lo acotado de los plazos con que se contaba para la elaboración de la misma, en el camino surgieron ciertos retos para la adecuada implementación de la EAE, especialmente en términos de los plazos de las consultas ciudadanas, los cuales desafiaron al equipo a cargo de su implementación.

Cabe mencionar que una parte importante de las bases de información técnica utilizadas para el desarrollo de Energía 2050, provino de procesos participativos anteriores vinculados al sector energía como fueron Escenarios Energéticos 2030, MAPS-Chile, la CADE (Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico)⁵ y la CCTP (Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria)⁶, entre otros. Esto es un elemento importante de relevar, pues se trata de información técnica base y/o propuestas que había sido sometidas a una discusión de alto rigor técnico y obtenido la validación social requerida para ser utilizada y aceptada rápidamente por los participantes de Energía 2050. Al mismo tiempo, varios de los actores que participaron de Energía 2050 habían participado también de Escenarios Energéticos 2030, MAPS-Chile y la CADE. Este aspecto fue clave para lograr un desarrollo técnico óptimo

¹ A cargo del Centro de Energía de la Universidad de Chile.

² A cargo de la Consultora Poch Ambiental.

³ A cargo del Consensus Building Institute.

⁴ A cargo de Guillermo Espinoza.

⁵ La CADE fue creada por el Gobierno en mayo 2011 y estuvo conformada por técnicos y especialistas de distintas disciplinas, como una instancia técnica transversal validada por diferentes sectores, para generar recomendaciones, lineamientos, orientaciones de largo plazo y proponer los incentivos necesarios para el desarrollo del sistema eléctrico nacional.

⁶ La CCTP nació en respuesta a la CADE indicando que no todos los actores clave se sentían representados por ella.

del proceso y poder alcanzar los consensos requeridos en un horizonte de tiempo acotado, considerado altamente limitado para procesos participativos de esta naturaleza. El apartado 1 ofrece un mayor detalle de la experiencia de Escenarios Energéticos 2030 que es considerado como la antesala de Energía 2050.

Mecanismo de Actualización, Seguimiento y Monitoreo

La política energética de largo plazo contemplaba un mecanismo de actualización, seguimiento y monitoreo, plasmado en el mismo texto de la política. Un elemento clave de dicho mecanismo, es el compromiso para su actualización periódica y participativa cada 5 años, y que de hecho ocurrió. En efecto, ya la Ruta Energética 2018-2022 del Gobierno posterior a la elaboración de Energía 2050, se comprometió con dicha actualización, la cual fue realizada bajo un proceso participativo similar y promulgada a comienzos de 2022. Considerando los grandes cambios estructurales que actualmente enfrenta el sector, especialmente debido al proceso de transición energética producto del imperativo global de la descarbonización del planeta, el proceso de actualización se hacía prioritario e indispensable.

Otro de los elementos que comprometía la política dentro de su mecanismo de actualización, es que ésta se realizara convocando a un Comité Consultivo diverso, que proponga cambios a la política en el plazo vigente. Un tercer elemento comprometido, es la existencia de mecanismos de seguimiento, monitoreo y de evaluación permanente, junto un informe anual de seguimiento de la política y de las metas establecidas. Hasta el momento el único aspecto de accountability involucrado es la obligatoriedad de presentar anualmente un informe ante el Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) del Ministerio de Energía. En este sentido, pese a que la política compromete estos elementos y a los avances en la ejecución de los mismos, se considera un desafío pendiente el diseño e implementación de un proceso de seguimiento y monitoreo que considere a la ciudadanía, de forma que vaya informando de forma estratégica y de fácil acceso, el avance de la implementación de la política, otorgándole así el apropiado accountability para mantener la validación social que Energía 2050 se planteó entre sus objetivos principales.

Con todo, la actualización de la política energética se realizó durante el segundo Gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), mediante un proceso participativo similar y fue promulgada a comienzos de 2022.

Elementos Claves de la Experiencia de Energía 2050

Existen diversos aspectos que han sido relevados como clave tras el éxito del proceso de Energía 2050. Entre los más importantes destacan el desarrollo de un proceso participativo convocante, con distintos niveles de participación —política, técnica y ciudadana— en la formulación, desarrollo, validación y difusión de los resultados de la política, dando un seguimiento a los participantes. Cabe señalar que no

se trató de un proceso centralizado, ya que contó con participación desde las regiones, desde sus inicios, tanto en los talleres como en el Consejo Consultivo. El proceso no implicó una invitación a participar a una sola reunión, sino de un proceso de continuo de construcción colectiva. Eso generó confianzas entre los participantes, sentido de pertenencia y apropiación de los resultados.

Asimismo, la composición diversa y equilibrada del Consejo Consultivo —con participación del sector público, la industria, academia y ONGs—, con diversas disciplinas y participación de alcance nacional, regional e internacional (que fue el encargado de formular la Hoja de Ruta 2050 como producto de consenso) permitió generar la incidencia necesaria para convertirse en el insumo principal en la elaboración de la política, que luego emanó desde el Ministerio de Energía.

Ello se benefició, además de ser construido sobre una base de cultura de participación ya instalada en el sector energético, respecto del involucramiento en este tipo de procesos de co-construcción, de acceso a información y consensos previos, que surgieron en ciertos temas clave, del trabajo participativo de iniciativas anteriores como las mencionadas CADE, la CCTP, Escenarios Energéticos y MAPS-Chile. La existencia de un equipo facilitador independiente, percibido como neutral, y el establecimiento, desde el principio, de reglas de gobernanza claras y consensuadas para la toma de decisiones fue otro aspecto relevante. Adicionalmente, el compromiso explícito de la autoridad para llevar adelante los resultados del proceso, configuró otro factor de éxito. Todo esto, en su conjunto, incidió en la existencia de un destacado empeño de los miembros del Consejo Consultivo con el proceso de construcción de una política energética de largo plazo, en la búsqueda de consensos y en forjar un sentido de compromiso con los resultados de la política.

Otro elemento importante fue la existencia de un equipo coordinador, técnico y académico altamente competente, que aseguró la logística necesaria para el funcionamiento del proceso, aportó la información adecuada y análisis técnico riguroso, transparente, independiente y en forma oportuna.

Asimismo, la realización de la Evaluación Ambiental Estratégica que fue acompañando al proceso desde su inicio y retroalimentándolo permanentemente, configura otro aspecto a destacar.

Finalmente, la existencia de recursos financieros suficientes y asegurados para todo el periodo de desarrollo de la política, permitió planificar y financiar adecuadamente no solo la logística propia de las diversas actividades involucradas, sino que también poder contratar a un equipo humano altamente calificado y financiar la participación de personas desde las regiones.

Al mismo tiempo, se relevan aspectos a fortalecer. Un primer elemento es incluir una mayor diversidad de sensibilidades políticas en el Consejo Consultivo, por ejemplo, mediante la invitación a centros de pensamientos vinculados a partidos políticos o parlamentarios, que luego faciliten la transición y apropiación entre gobiernos. Un segundo elemento es la necesidad de establecer un proceso de accountability que genere información relevante y que la disponga en forma adecuada a la ciudadanía respecto de la implementación de los lineamientos y metas de la política mediante una herramienta accesible y fácil de comprender. Ello implica no sólo elaborar un sistema de medición robusto (indicadores), sino también transparente en cuanto a cómo se genera esa información y accesible respecto a cómo se dispone esa información a la ciudadanía.

Conclusiones

Durante la última década se ha ido instalando en Chile, en forma paulatina y cada vez más sólida, una cultura de participación para la elaboración de políticas públicas. El sector energía ha sido uno de los grandes protagonistas en esto. Desde la aparición de Escenarios Energéticos 2030, MAPS-Chile, procesos de la Comisión Asesora del Desarrollo Eléctrico y la Comisión Ciudadano Técnico-Parlamentaria, hasta en el mismo proceso de elaboración de Energía 2050 se ha ido generando un proceso de aprendizaje integral respecto de lo que significa participar en el sector energía, no solo como una instancia para validar propuestas, sino como un proceso continuo de co-construcción multisectorial, desde la formulación hasta la validación de las mismas. En la actualidad no se concibe la elaboración de políticas públicas a puertas cerradas y se demanda siempre un mínimo de participación donde se considere a los actores clave desde la formulación de las mismas.

A partir del análisis realizado, se identifican diversos aspectos críticos detrás del éxito de Energía 2050 y también algunos desafíos específicos. Estos aspectos incluyen los siguientes:

- Las políticas de Estado son procesos continuos que deben construirse sobre la base de esfuerzos ya existentes. El reconocimiento de esfuerzos previos existentes, bases de información ya consensuadas, insumos críticos ya validados o acuerdos ya logrados, constituyen un elemento fundamental. La construcción de una política energética de largo plazo ha sido uno de esos procesos continuos, que comenzó a gestarse mucho antes que el Ministerio de Energía tomara el liderazgo en el año 2014, con la conformación de plataformas de discusión y construcción colectiva de insumos previos, que formaron la base y generaron la demanda desde los diversos actores por avanzar hacia la formulación de aquella.

- Participación ciudadana con distintos niveles, estamentos y descentralizada. La realización de procesos convocantes que incluyen a una amplia gama de actores representando a distintos sectores de la sociedad, con distintos niveles de participación —incluyendo los niveles estratégico, técnico, ciudadano y con alta participación de las regiones— se releva como un elemento crítico de éxito. Ello posibilita socializar el proceso, enriquecer las propuestas que de allí van surgiendo y la posterior apropiación de los resultados. Se incrementan así las posibilidades de otorgar la validación técnica, social y política que los procesos de este tipo requieren para trascender en el tiempo.
- Espacios de carácter estratégico, diversos, con «poder» de decisión y reglas de gobernanza claras. En Chile existe una cultura bien instalada de creación de espacios de carácter estratégico como Consejos y/o Comisiones Asesoras, para contribuir a la elaboración de políticas públicas. Se relevan tres aspectos, íntimamente ligados entre sí y vinculados a la naturaleza de dichos espacios estratégicos, para lograr buenos resultados. El primero es la conformación de un grupo transversal en términos de disciplinas, sensibilidades políticas y visiones sobre determinada temática, lo que otorga mayor posibilidad de debate, intercambio de diversos puntos de vistas, necesidad de ponerse de acuerdo y, por lo tanto, brindar solidez a los consensos y su permanencia en el tiempo, especialmente durante las transiciones entre gobiernos y coaliciones políticas. Un segundo elemento se refiere al nivel de «poder» que se otorga a estos espacios estratégicos, entendiendo que a mayor sea el nivel de influencia que perciba el grupo que está teniendo su trabajo, mayor será su nivel de compromiso y apropiación con los resultados del proceso. De aquí surge el tercer elemento clave, que es la relevancia de contar con un mandato, reglas de gobernanza claras, objetivos y productos esperados, validados desde un inicio.
- Procesos que van desde la formulación hasta validación de resultados. La experiencia analizada indica que la existencia de procesos continuos en el tiempo, con invitación a co-construir, validar y hacer partícipe a los participantes de la difusión de resultados, configura otro factor de éxito. Se trata de un elemento crítico para desarrollar sentido de compromiso de los actores clave con los resultados y ayuda en gran medida a lograr validación técnica y social.
- Compromiso y liderazgo de la autoridad con los resultados del proceso. Liderazgo y claro compromiso con el proceso desde la autoridad a cargo y con implementar sus resultados, resultan fundamentales para mantener el interés, compromiso e involucramiento de los actores. Dicho compromiso se manifiesta de diversas

maneras incluyendo su involucramiento y participación directa en el proceso y al más alto nivel (por ejemplo, Comisión asesorando directamente al Ministro a cargo); destinando recursos humanos y financieros adecuados para el proceso, y asegurando la debida difusión e institucionalización, entre otros aspectos.

- Recursos técnicos, de facilitación, de coordinación y financieros adecuados. Energía-2050 destaca por haber contado con un equipo de trabajo de alto nivel. Por un lado, contó con recursos técnicos altamente calificados para proveer información y análisis técnicos rigurosos, con las metodologías y formatos adecuados para los distintos actores y en forma oportuna. La complejidad de los procesos, en términos de actores y visiones involucradas y la necesidad de generar confianzas, ponen de manifiesto la necesidad de contar con una facilitación independiente, como otro aspecto clave. Junto con ello, disponer de recursos humanos y financieros para la adecuada planificación, coordinación y sistematización de estos procesos, también es crítico. Por ejemplo, en términos de logística no es menor el desafío, más aún cuando se trata de procesos con alcance regional y nacional. Cabe añadir, además, la necesidad de contar con recursos adecuados para dotar a los procesos de una institucionalidad para el debido seguimiento y monitoreo de las políticas.
- Evaluación Ambiental Estratégica como valor agregado. En Chile desde el año 2010 y mediante la Ley N° 20.417, se integra el requerimiento de realizar una EAE —a cargo del Ministerio sectorial respectivo— a los procesos de formulación de políticas y planes de carácter normativo que impacten el medio ambiente o la sustentabilidad, de forma que sean integradas en la respectiva política o plan y sus modificaciones sustanciales. De hecho, el sector energía, mediante la Política Energía-2050, fue pionero en aplicar una EAE a una política nacional, la que fue retroalimentando, en forma efectiva, todo su proceso de elaboración. Considerando que gran parte de los aspectos de la transición energética involucran directamente el abordaje de aspectos sociales y cambios culturales importantes, se recomienda que la EAE incluya dentro de sus factores críticos, no solo los aspectos ambientales, sino también un análisis de impactos sociales.
- Institucionalidad para el seguimiento y monitoreo de la política. Se requiere fortalecer la institucionalización de un proceso más integral de accountability, que genere información relevante sobre avances de implementación y que la disponga a la ciudadanía, mediante una herramienta accesible y fácil de comprender. Junto con diseñar un sistema de medición robusto (indicadores), esto requiere de transparencia en cuanto a cómo se genera esa información y que sea accesible al público. Un ejemplo interesante en este sentido, es la experiencia de la Política

Nacional de Desarrollo Urbano que cuenta con una institucionalidad permanente (Consejo Asesor independiente) que vela por la implementación y monitoreo y que le ha permitido trascender y profundizar dicha política pública a lo largo de 4 gobiernos sucesivos.

Apartado 1: Escenarios Energéticos 2030

Escenarios Energéticos (EE2030) es una plataforma multiactores que nació en 2009, con la misión de construir una visión compartida sobre la matriz energética de largo plazo, a través de un diálogo sobre una base técnica sólida. En sus inicios fue una iniciativa de diálogo informado entre diversas instituciones que abordó la encrucijada energética que se generó en Chile tras el cese de las exportaciones de gas natural desde Argentina; los conflictos socioambientales asociados a mega-proyectos hidroeléctricos y generación a carbón y la emergencia de las nuevas energías renovables que se proyectaban como una alternativa de solución, pero que hasta entonces eran prácticamente desconocidas en el país y la falta de la institucionalidad necesaria para movilizar al sector hacia una solución real a la crisis que atravesaba.

Durante sus 10 años de proceso, EE2030 pasó por varias etapas e iniciativas, que incluyen la co-construcción y evaluación integral de escenarios de generación eléctrica y de escenarios de emisiones de CO₂ y opciones de mitigación en diversos sectores; el análisis comparado de propuestas de política pública en ámbito energético, por un lado, de la CADE⁷ y CCTP⁸ y, por el otro, las propuestas programáticas presidenciales; la valoración de externalidades ambientales en el sector energía y; la identificación de los grandes cambios y megatendencias para habilitar la transición energética en el contexto chileno. En la actualidad, se mantiene como un espacio de diálogo multisectorial sobre los temas críticos del desarrollo energético-eléctrico.

En relación con su gobernanza y proceso participativo, se estructuró en torno a 3 niveles. En un primer plano, un Comité Ejecutivo con representantes de distintas visiones, incluyendo asociaciones gremiales, sociedad civil y otros a cargo de brindar la orientación estratégica a la iniciativa y facilitar su incidencia. Dependiendo de la iniciativa en curso, EE2030 además ha tenido asociaciones estratégicas ad hoc con diversas instituciones nacionales e internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Chile, Universidad Católica y la Universidad Adolfo Ibáñez, entre otras.

En un segundo nivel, radicó un Comité Técnico encargado de generar los insumos técnicos para el proceso, conformado por algunas de las instituciones integrantes del Comité Ejecutivo, universidades y centros de investigación. Se procuró en este espacio mantener siempre los balances en términos de visiones e intereses.

En un tercer nivel, se articuló un Comité Consultivo con participación de más de 25 representantes del sector privado, público, academia y sociedad civil, que se constituyó durante los primeros 5 años de la iniciativa, como el espacio de participación multisectorial por excelencia. Fue este Comité, literalmente, el corazón del proceso participativo, donde debatieron de manera constante, los temas críticos del desarrollo energético-eléctrico.

⁷ Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico, convocada durante el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera

⁸ Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria, que nació en reacción a la CADE, por considerarla poco diversa y representativa.

Varios integrantes e instituciones del Comité Consultivo formaron parte, por ejemplo, de la CADE, de la CCTP, del Consejo Consultivo de MAPS-Chile y del Consejo Consultivo de Energía 2050, lo que permitió mantener en el tiempo a un grupo actores con probada capacidad para dialogar y alcanzar acuerdos.

De manera amplia, los resultados de las discusiones e insumos técnicos generados por EE2030 se han expuesto y discutido en diversos talleres temáticos, foros y debates de alto nivel y convocatoria; publicaciones; debates con candidatos presidenciales y ciclos de programas de televisión. Una cantidad importante de ellos, se constituyeron en insumos basales para la construcción de la política pública, entre otros procesos.

Las discusiones al interior del Comité Consultivo eran alimentadas por un Comité Técnico, liderado por una institución miembro del Comité Ejecutivo. La facilitación del proceso estuvo a cargo de una institución con base fuera de Chile, con gran experiencia en diálogo político y gobernanza, que también integró el Comité Ejecutivo. Al Comité Técnico se fueron invitando a participar a diversas universidades e instituciones gremiales, de forma de no solo asegurar la rigurosidad técnica, sino también velar por los balances de visiones, diversidad y legitimidad de los resultados.

Desde el ámbito técnico y en discusión permanente con el Comité Consultivo, se generaron herramientas estratégicas sobre las cuales se fueron sosteniendo las distintas temáticas, como la co-construcción de escenarios; la generación de bases de datos técnicas, integrales y de largo plazo, para la evaluación de los escenarios, las que luego fueron utilizadas como insumos técnicos validados para la generación de la política pública y en otros espacios de discusión.

Un elemento por destacar tiene con el otorgamiento de financiamiento a las ONGs que fueron participando del proceso, de modo de que pudieran fortalecer sus capacidades y generar los insumos técnicos necesarios para la discusión.

Entre los principales aspectos que se destacan en los 10 años de Escenarios Energéticos, está la instalación de un diálogo equitativo, en igualdad de condiciones y particularmente sin vetos y ni exclusiones. El espacio permitió compartir distintas visiones, pero, por sobre todo, objetivar los temas neurálgicos para el desarrollo futuro de la matriz energética-eléctrica. Esto tuvo un particular valor en un contexto de discusión fragmentada y posiciones diametralmente opuestas. Otro elemento por destacar es haber logrado transcender desde la contingencia fraccional (ej. discusión de sí o no a proyecto HidroAysén) hacia una mirada estratégica y de largo plazo (política pública)

Adicionalmente se generaron y fortalecieron capacidades en los participantes del proceso en temas como prospectiva y diálogo. Desde Escenarios Energéticos 2030 se contribuyó a generar mejores condiciones de participación y herramientas técnicas y data validada, que fueron insumos claves para el posterior proceso de construcción de la política de Energía 2050. Entre ellas, destacan los supuestos, los costos de las tecnologías; cada uno de los datos para las simulaciones, etc. Se consideraron siempre aspectos más allá de los tecnológicos y económicos, incluyendo también temas ambientales y sociales, hasta ese momento ausentes de la discusión pública en energía. Este activo de información técnica validada ha servido de base de información para el desarrollo de otras iniciativas. Al mismo tiempo, se logró ir identificando las prioridades asociadas al desarrollo futuro del sector, se relevaron los consensos y se visualizaron disensos en torno a ellos y sus posibles soluciones.

El proceso, en su conjunto, ha permitido incidir de manera directa en la política pública aportando insumos técnicos debidamente validados, que han sido utilizados como base, por ejemplo, para la construcción de la Agenda de Energía 2014-2017; para el diseño de la Contribución Nacional Tentativa de Chile (INDC 2030), la Política Energética Nacional 2050 y el Plan de Mitigación del Sector Energía (Calfucoy et al, 2017). También se aportó información técnica base para MAPS-Chile.

La contribución de Escenarios Energéticos 2030 no solo se restringe a los insumos técnicos co-construidos y validados y la generación de conocimiento compartido, sino que, fundamentalmente, generó una transformación en la cultura del diálogo y participación del sector. Desde ahí emergieron las primeras confianzas entre los actores clave, las primeras nociones de procesos participativos y trabajo colaborativo, pero, por sobre todo, la demanda transversal de avanzar hacia una política energética de largo plazo, más allá de los gobiernos de turno. Se generó, en definitiva, una valiosa masa crítica.

Finalmente, cabe mencionar que todos estos elementos y variables que tomaron años en madurar y considerarse, son en definitiva los que constituyeron la tierra fértil y las condiciones básicas necesarias, aunque nunca suficientes, para avanzar hacia la construcción de una visión común. El ingrediente crítico que faltaba hasta entonces, era un liderazgo político –y no meramente técnico– desde el Estado, para llevar a cabo un proceso de este tipo que generara una visión común para el desarrollo energético y permitiera orientar las acciones de corto, mediano y largo plazo (Dumas J, 2013; Calfucoy et al, 2017; Bustos, Dufey et al, 2018).

Referencias

Bustos, J., Dufey, A., y Tapia, G., (2018) “Energía 2050: una política energética para Chile” en Pacheco Máximo (editor) “Revolución Energética en Chile”, Ediciones UDP, mayo, Santiago.

Calfucoy, P., Terra, C., y Terra, P., (2017) “Análisis de experiencias de participación en políticas de cambio climático y energía en Chile: Aprendizajes y buenas prácticas” GIZ, Ministerio de Energía, Santiago

Dumas, J., (2013) “Análisis de la experiencia de la Plataforma Escenarios Energéticos 2030”, documento interno desarrollado para Fundación Avina.

Ministerio de Energía (2014) “Agenda de Energía 2014-2018: un desafío país,

progreso para todos” Ministerio de Energía, mayo, Santiago.

Ministerio de Energía (2015). Energía 2050 – Política Energética de Chile, Ministerio de Energía, diciembre, Santiago.

Ministerio de Energía (2018). Ruta Energética 2018-2022 — Liderando la Modernización con sello ciudadano, Ministerio de Energía, mayo, Santiago.

FACTORES SOCIODEMOGRÁFICOS INFLUYENTES EN USO DE ANTICONCEPTIVOS EN ZONAS RURALES DE HAITÍ (2017)

STANLEY JEAN-BAPTISTE

Magister en Gerencia y Políticas Públicas de Universidad de Santiago de Chile.

Analista de Proyectos en Banco Interamericano de Desarrollo.

stanleyj@iadb.org

ID-ORCID: 0000-0003-1183-3246

Resumen

Este estudio explora los factores sociodemográficos asociados con el uso de anticonceptivos entre mujeres en edad reproductiva casadas o convivientes en sectores rurales de Haití en 2017, utilizando datos de encuestas demográficas y sanitarias. Las variables consideradas fueron edad, religión, educación, preferencia de fertilidad e índice de riqueza. Se realizó un análisis bivariado chi-cuadrado para explorar la relación entre factores sociodemográficos y uso de anticonceptivos, y un modelo de regresión logística binaria para conocer los efectos ajustados de las covariables. Los resultados recomiendan esfuerzos para aumentar el nivel de educación entre la comunidad de menores recursos en las zonas rurales de Haití: educación y servicios de información son especialmente necesarias para adolescentes y adulto-jóvenes.

Palabras claves: uso de anticonceptivos, mujeres en edad reproductiva, zona rural, factores sociodemográficos.

Abstract

Influential Sociodemographic Factors in Use of Contraceptives in Rural Areas of Haiti (2017)

This study explores the sociodemographic factors associated with the use of contraceptives among married or cohabiting reproductive age women in a rural sector of Haiti in 2017, using the information extracted from demographic and health surveys. Minded variables were age, religion of division, education, fertility preference, and wealth index. It carried out a bivariate analysis performing a chi-square test to explore the relationship between selected sociodemographic factors and contraceptive use, and a binary logistic regression model to know the adjusted effects of the covariates. The results recommend efforts for increasing the level of education among the poorest community in rural areas of Haiti: education and information services are especially necessary for adolescents and young people.

Keywords: contraceptive use, reproductive years women, sociodemographic factors, rural area.

Desde los años sesenta, el crecimiento de la población ha sido una preocupación para varios países. En Latinoamérica y África, varios países han implementado políticas de planificación familiar: Brasil, México y Costa de Marfil son ejemplos de estudio sobre ello. Por su parte, todavía años después que las mujeres hayan conseguido los derechos para su salud reproductiva, estos derechos siguen siendo afectados por causas culturales, religiosas, de acceso a la información y precios. Por ejemplo, la opinión de las mujeres sobre los métodos de anticoncepción no se considera: es decisión del marido en el Sahel africano (Gautier, 2004). Según los últimos datos de Naciones Unidas para 2050, la población mundial crecerá en 2,4 billones de personas, con más del 90% de crecimiento en países en desarrollo. Así, para enfrentar este crecimiento, las agencias mundiales se han enfocado en desarrollar políticas públicas y objetivos relevantes en términos de planificación familiar. De esta manera, se busca garantizar que todas las mujeres y niñas tengan acceso a servicios de planificación familiar de alta calidad, basados en derechos que contribuyen a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (económico y ambiental).

Desde los sesenta, Haití ha implementado programas para controlar el incremento de su población; sin embargo, según las estimaciones, su población aumentaría con un ritmo mucho más rápido que aquel de la población de América Latina y el Caribe (Kohler, 2017). A pesar de la disminución del ISF, según las últimas encuestas del Ministerio de Salud haitiano, queda un largo camino por recorrer antes de alcanzar el nivel de prevalencia del 50% de uso de anticonceptivos (actualmente en 32%), meta planteada para el año 2019 (MSPP, 2013). Demográficamente, cabe señalar que la población rural representa 43% del total, según datos del Instituto de Estadística. Así, la identificación de posibles factores del uso de anticonceptivos es una de las variables principales para la formulación de nuevas estrategias.

El objetivo general de este estudio es establecer y vincular los factores entre aquellos sociodemográficos en mujeres casadas o convivientes de zonas rurales de Haití en 2017 son significativos para decidir usar o no anticonceptivos. Para medir esta relación, definimos objetivos específicos como:

1. Medir los efectos de la edad de la primera unión en mujeres casadas o convivientes que vivían en la zona rural de Haití en 2017 en decidir usar o no anticonceptivos;
2. Comprender los efectos de la religión en aquellas mujeres casadas o convivientes en tal decisión;
3. Medir los efectos del nivel de educación de las mujeres y sus parejas en tal decisión;
4. Conocer cómo el número de niño deseado influyó en mujeres casadas o convivientes y sus parejas en tal decisión;
5. Determinar cómo la preferencia de fertilidad influyó en mujeres casadas o convivientes y sus parejas en tal decisión;
6. Medir el efecto del índice de riqueza de las mujeres casadas o convivientes y sus parejas en tal decisión.

Metodología del Estudio

Para responder las preguntas de esta investigación y comprender los efectos de los factores antedichos, se llevó a cabo una investigación de tipo correlacional a través de la cual se buscará la relación que existe entre las diferentes variables.

La principal variable de interés es el uso de anticonceptivos modernos cuya naturaleza binaria (uso o no-uso). Los métodos modernos de planificación familiar se refieren a los métodos seguros, efectivos y legales citados para prevenir el embarazo, tales como píldora, preservativos, inyectables y dispositivo intrauterino (DIU). Las variables explicativas del estudio son: nivel educacional de mujeres; religión; edad de mujer y de la primera unión; número ideal de niños para mujer y hombre; preferencia de fertilidad; e índice de riqueza. La Tabla 1 presenta un resumen de cada una de las variables del estudio.

Tabla 1: Descripción de Variables según Fuente, Tipo y Relación Esperada

Variable	Descripción	Fuente	Tipo de Variable	Relación Esperada
Uso de anticonceptivos	Uso o no de anticonceptivos	EMMUS VI	Variable binaria	N/A
Edad de la encuestada	Edad de la mujer encuestada	EMMUS VI	Variable continua	Negativa
Nivel de educación	Nivel de frecuentación de la escuela	EMMUS VI	Variable categórica	Positiva
Religión	Pertenencia a grupo religioso o no	EMMUS VI	Variable categórica	Negativa
Edad de la primera unión	Edad de mujer al empezar a convivir con un hombre	EMMUS VI	Variable categórica	Positiva
Número de niño ideal	Número de niños deseados	EMMUS VI	Variable discontinua	Negativa
Preferencia de fertilidad	Intención de tener más hijos o no en próximos años.	EMMUS VI	Variable categórica	Negativa
Índice de riqueza	Medida compuesta del nivel de ingresos acumulado del hogar	EMMUS VI	Variable categórica	Positiva

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de encuesta EMMUS VI.

Para el análisis, se utilizó la base de datos de la Encuesta Nacional Demográfica y de Salud solicitada a la agencia vía correo electrónico. Dicha encuesta realizada por tres niveles de selección con una muestra de 15.513 personas con una tasa de respuesta de 99,7% a nivel nacional. El estudio abarca una muestra de 2.092 mujeres en zonas rurales quienes no estuvieran embarazadas y no fueran infecundas dentro del rango etario de 15-49 años: 14.371 mujeres contestaron, con una tasa de respuesta de 98,9%.

El análisis presenta una exploración descriptiva de variables dependientes e independientes. A nivel multivariante, la relación entre variables de interés seleccionadas y variable dependiente se estimará mediante un modelo de regresión logística múltiple. Se utilizará el software STATA v. 14 para el análisis. Los análisis se realizaron después de aplicar ponderaciones de población para representar la población rural casada/en convivencia. Se utilizarán comandos *svy* para ajustar el diseño de muestreo complejo.

Para ejecutar la regresión utilizamos el método de selección intencionada (*purposeful selection*), donde el resultado resultante del modelo se revela numéricamente más estable. Por ilustrar, los metodólogos epidemiológicos sugieren incluir todas las variables clínica e intuitivamente relevantes en el modelo, independiente de su «significación estadística». El fundamento de este enfoque es proporcionar mayor control posible de los factores de confusión dentro del conjunto de datos en siete pasos. Estos son:

- En primera etapa, se busca la relación entre variable dependiente con cada una de las variables independientes de manera separada. Se acepta que la relación es significativa con un nivel de 0,25.
- La segunda consiste en procesar el modelo logístico con variables significativas a la etapa I al nivel de 5%.
- En la tercera, se comparan los modelos anteriores entre ellos y se mide la variación de los coeficientes. La hipótesis trata de que los coeficientes cuya variación supere el 20% tienen un efecto relacionado con otras variables del modelo.
- En la cuarta, se busca averiguar una potencial relación del modelo con variables que no eran significativas en la primera etapa.
- En la quinta, se busca si la variable dependiente es lineal (creciente y decreciente) y relacionada con una o más variables continuas.
- En la sexta, se averiguan posibles interacciones entre las variables en el modelo, y;
- En la séptima, se evalúa adecuación y ajuste (Hosmer, Jr, Lemeshow, & Sturdivant, 2013).

Resultados

En el análisis descriptivo, se presenta la distribución general de las características claves a nivel individual, de pareja y de comunidad.

Con respecto a la educación, las mujeres sin educación representaron 29%, teniendo: un 44% nivel primario; 25% nivel secundario; y menos de 2% un nivel superior (terciario). Sus parejas lograron tener levemente un mayor nivel de acceso a educación: el 35% recibió educación secundaria (no necesariamente completa), en comparación con solo el 27% de las mujeres.

En cuanto a religiosidad, casi la mitad de la población de interés se declaró protestante (47%) o católica (44%). Aproximadamente el 10% declaró no pertenecer a ningún grupo. Sólo un 2% declaró ser vudú.

La mayoría de las mujeres (34%) quisieron tener dos niños y casi un cuarto (24%) quisieron tener tres. Por su parte, un tercio (29%) quiso tener 4 niños. A su vez, hubo un 47% de concordancia entre los cónyuges sobre el número de niño ideal. Un poco más del 11% de parejas quisieron una menor cantidad que el número propuesta por las mujeres, mientras que más de un tercio (37%) quiso mayor cantidad. Aproximadamente otro tercio de las mujeres desearon otro niño (33%), mientras un 67% no.

En cuanto a riqueza, alrededor del 50% de las mujeres perteneció a los quintiles inferiores del índice. En cambio, sólo un 20% se encontró en la media y aproximadamente un tercio (32%) en los dos quintiles superiores.

Por último, en general, casi la mitad (49,8%) utilizó un método de anticoncepción. Etariamente, más del 15% de quienes utilizó al menos uno tenía entre 15 y 19 años; 40% entre 20 y 24 años; 55% entre 25 y 29 años contra 59% entre 30 y 34. El mayor porcentaje (60%) se observa entre los grupos de 35 a 39 y de 40 a 44 años. Además, en el último tramo (de 45 a 49 años), un 54% utilizó algún método.

Para determinar los odds ratios/coeficientes de la regresión logística multivariante y los intervalos de confianza del 95% para el análisis de las características del nivel de relación de los factores sociodemográficos y el uso de anticonceptivos por parte de las mujeres.

En la primera etapa, la correlación entre variable dependiente es significativa para todas las variables independientes, excepto en edad de la primera unión y nivel educacional de la pareja (nivel de confianza al 25%). Por consiguiente, se eliminan del modelo. Así, en la segunda etapa se procesa la regresión para variables significativas a nivel de confianza del 5%. Considérese, en Tabla 2, que cada fila presenta los resultados de los coeficientes de regresión estimados de un modelo que contiene solo esa covariable.

En la segunda etapa, las variables número ideal de hijos de la mujer y número ideal de hijos de la pareja no son significativas al 5% de confianza. Se eliminaron del análisis para la tercera etapa. Por su parte, las variables edad y religión se conservaron por su relevancia en la variable dependiente en estudios anteriores.

En las tercera y cuarta etapas, la comparación entre modelos previos presentó una variación de más del 20% para las variables edad (95%) y menos de 68% para el primer componente de la variable religión. Esto significa que los coeficientes cuya variación supera el 20% tienen un efecto relacionado con otras variables del modelo (ver Anexo). Por tanto, se requiere probar las variables de efecto en el modelo, agregando las variables no significativas al nivel de 25% de la primera etapa una por una (variables edad de la primera unión y nivel educacional de la pareja). Así, al agregar la variable edad de la primera unión en la cuarta etapa esta es significativa, pero no el nivel educacional. Por esto, el modelo es ajustado con la variable edad de la primera unión.

Tabla 2: Repartición de la Población de Estudio según las Características Sociodemográficas

Factor	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	p-value
Utilización de anticonceptivos	18,3%	40,3%	54,7%	59,4%	61,1%	60,8%	54,1%	<0,001
Nivel de educación								<0,001
<i>Sin educación</i>	9,8%	12,9%	13,6%	25,1%	35,9%	47,4%	58,4%	
<i>Primario</i>	61,0%	46,8%	44,5%	41,8%	42,6%	40,1%	33,6%	
<i>Secundario</i>	29,3%	40,3%	39,1%	31,0%	20,4%	11,2%	7,1%	
<i>Educación Superior</i>	0,0%	0,0%	2,8%	2,2%	1,2%	1,2%	0,9%	
Religión								<0,001
<i>Ninguno</i>	18,3%	10,8%	10,2%	5,0%	3,6%	4,6%	5,4%	
<i>Católica</i>	52,4%	42,5%	40,2%	44,6%	38,9%	44,4%	42,2%	
<i>Protestante/testigo de Jehová/adventista</i>	29,3%	45,5%	47,0%	49,5%	55,6%	49,5%	50,7%	
<i>Vudú</i>	0,0%	1,2%	2,5%	0,9%	1,8%	1,5%	1,7%	
Edad de la Primera Unión	19,5%	64,0%	77,9%	76,2%	75,7%	76,3%	81,5%	<0,001
Preferencia de Fertilidad								<0,001
<i>Tener otro niño</i>	76,8%	66,8%	46,5%	28,8%	11,9%	2,4%	0,3%	
<i>No más niños</i>	23,2%	33,2%	53,5%	71,2%	88,1%	97,6%	99,7%	
Número niño ideal mujer								<0,001
0	0,0%	0,3%	0,6%	0,3%	0,9%	0,6%	0,3%	
1	4,9%	5,2%	4,8%	3,1%	3,0%	3,0%	2,8%	
2	50,0%	42,8%	42,2%	35,9%	28,6%	22,2%	14,0%	
3	26,8%	27,4%	24,4%	24,1%	17,9%	22,2%	24,2%	
4	15,9%	22,2%	23,2%	26,6%	36,2%	38,9%	36,5%	
5	1,2%	1,2%	1,7%	4,0%	6,1%	5,2%	6,8%	
6	1,2%	0,9%	2,3%	5,9%	7,3%	7,6%	14,8%	
7	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,3%	0,6%	
Número niño ideal pareja								0,31
<i>Los dos quieren lo mismo</i>	48,8%	49,8%	49,0%	49,2%	43,5%	45,9%	45,0%	
<i>Pareja quiere más</i>	43,9%	32,6%	35,4%	33,7%	35,6%	37,7%	37,3%	
<i>Pareja quiere menos</i>	4,9%	11,4%	10,2%	13,0%	16,1%	13,4%	13,1%	
<i>No sabe</i>	2,4%	6,2%	5,4%	4,0%	4,9%	3,0%	4,6%	
Nivel de educación								<0,001
<i>Sin educación</i>	14,6%	12,3%	14,2%	19,5%	28,6%	36,8%	46,2%	
<i>Primario</i>	39,0%	42,5%	35,4%	40,2%	41,0%	42,9%	39,9%	
<i>Secundario</i>	46,3%	42,2%	43,1%	32,8%	27,1%	16,7%	11,7%	
<i>Educación Superior</i>	0,0%	1,5%	6,8%	6,5%	2,4%	2,1%	2,0%	
<i>No sabe</i>	0,0%	1,5%	0,6%	0,9%	0,9%	1,5%	0,3%	
Índice de riqueza								0,004
I Quintil	32,9%	27,1%	20,7%	22,3%	24,9%	26,4%	30,2%	
II Quintil	22,0%	22,5%	18,4%	23,2%	22,2%	22,8%	22,2%	
III Quintil	19,5%	20,9%	17,8%	17,3%	20,1%	21,0%	17,9%	
IV Quintil	14,6%	19,1%	20,7%	17,0%	13,7%	13,4%	17,1%	
V Quintil	11,0%	10,5%	22,4%	20,1%	19,1%	16,4%	12,5%	

En la quinta etapa, se verifica linealidad de la variable dependiente con variable edad. Para esto, se utiliza el método polinomial fraccionado. Este probó que el modelo con dos parámetros es más significativo que un modelo lineal. Sin embargo, en el contexto de este estudio, las potencias p (-5,3) no son interpretables. Así, se comprobó un modelo con un parámetro con modelo lineal. Se observó que el modelo con un parámetro es más significativo que el modelo lineal con una potencia p (-2), aquel donde el uso de los anticonceptivos es una función decreciente de la edad con potencia dos. En realidad, no tiene mucho sentido. Igualmente, al comparar los tres modelos con el criterio de AIC, encontramos que el modelo lineal tiene mayor valor (2754,979) y el modelo polinomial con dos parámetros aquel menor (2715,044). Esto apoya al modelo polinomial fraccionado como un modelo más explicativo de la relación entre una variable continua (edad) y uso de anticonceptivos (ver Anexo). En definitiva, se ajustó un modelo de probabilidad del uso de anticonceptivos utilizando un polinomio fraccional para edad. Luego, se graficó el polinomio fraccional y se comparó con la asociación lineal (Gráfico N°1).

Gráfico N°1. Modelo Ajustado Usando el Polinomio Fraccional de Dos Términos, el *Lowes Line* y el Modelo Lineal

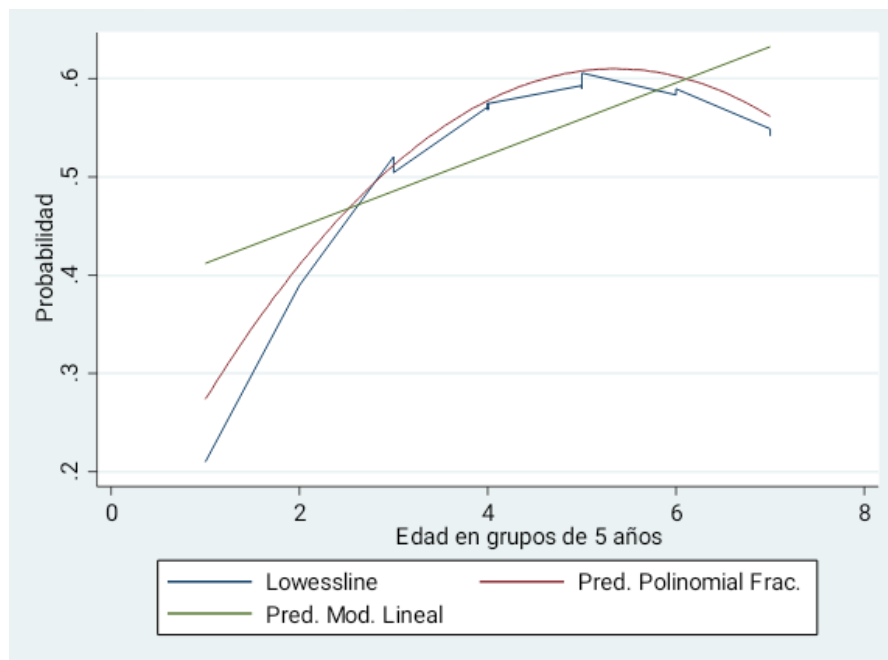


Tabla 3: Resultados del Ajuste de Modelos de Regresión Logística Univariable

Variables Independientes	z	p-values
Edad	35.68	(0.000)
Nivel de educación	8.49	(0.036)
Religión	12.91	(0.004)
Edad de la primera unión	0.26	(0.612)
Preferencia de fertilidad	56.27	(0.000)
Número ideal de niño de la mujer	11.46	(0.119)
Número ideal de niño pareja	6.06	(0.106)
Nivel de educación de la pareja	3.19	(0.754)
Índice de riqueza	52.28	(0.000)

Tabla 4: Resultados del Ajuste de Modelos de Regresión Logística al Nivel 5%

Variables Independientes	coef	p-values
Grupo de Edad	0.0611	(0.112)
Nivel Educacional		
1. Primario	0.407	(0.004)
2. Secundario	0.290	(0.126)
3. Educación Superior	0.266	(0.526)
Religión		
1. Católico	0.108	(0.656)
2. Protestante	-0.388	(0.121)
3. Vudú	0.470	(0.403)
Número de Niños		
Preferencia de fer/no más niño	0.820	(0.000)
Edad de Unión		
Edad de 1 ^{ra} unión >18	-0.279	(0.018)
Índice de Riqueza		
II Quintil	0.139	(0.332)
III Quintil	0.274	(0.083)
IV Quintil	0.900	(0.000)
V Quintil	0.885	(0.000)

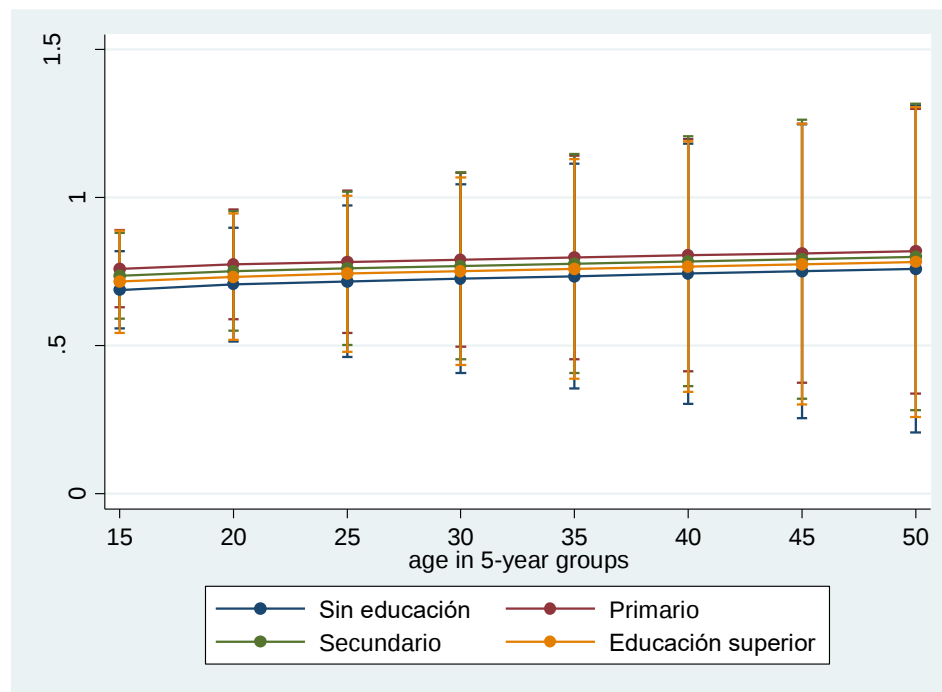
p-values en paréntesis

En la sexta etapa, se comprueban las posibles interacciones entre variables. Las correlaciones escogidas son la relación plausible entre las variables religión, edad, nivel educación e índice de riqueza, cada una, con preferencia de fertilidad. Los resultados demuestran que solamente las interacciones entre preferencia de fertilidad-edad y preferencia de fertilidad-índice de riqueza son significativas en el uso de anticonceptivos. En seguida, se retomó la regresión con variables e interacciones significativas. El resultado es presentado con los gráficos siguientes (Gráficos N°2-6).

Por último, en la séptima etapa, se comprueba el ajuste del modelo final con el estadístico de Hosmer-Lemeshow. Con un *p-value*: 0.1079, se confirmó que el modelo tiene un buen ajuste. Además, se exponen los resultados de la regresión según los factores.

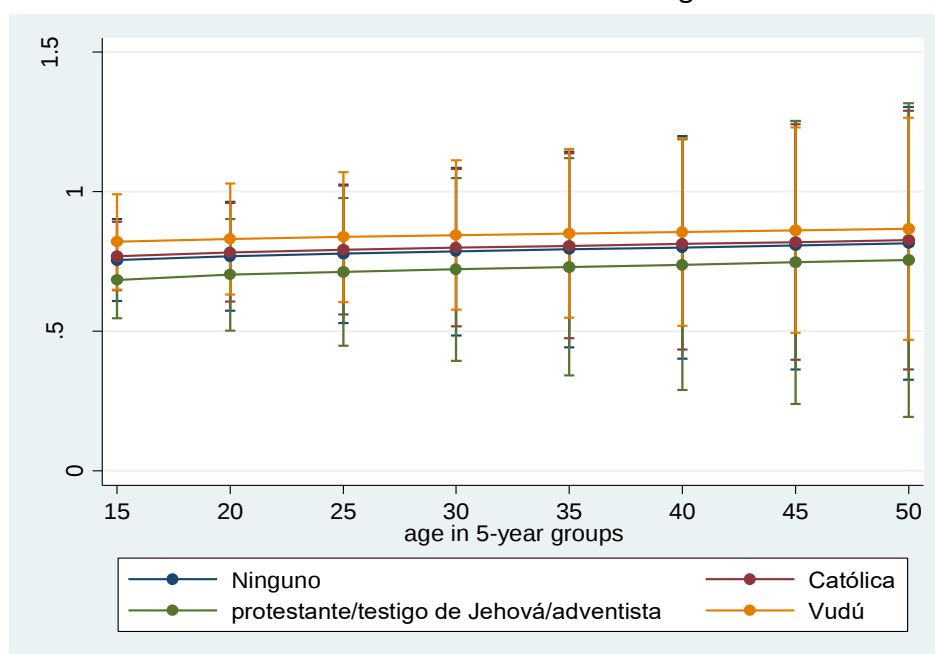
Como se puede apreciar en el gráfico N°2, los efectos del factor educación en el uso de algún método anticonceptivo por parte de mujeres según distintos niveles de educación son los siguientes: un 42% más de mujeres utilizaron algún método anticonceptivo con un nivel primario en comparación a quienes no recibieron educación; en aquellas con niveles secundario y superior su uso fue de 28% y 16% respectivamente. De acuerdo con los resultados obtenidos, si bien el factor educación tiene una importante influencia en las mujeres del nivel primario, esta influencia decrece conforme el nivel de educación aumenta. Por tanto, se puede afirmar que el nivel de educación está más relacionado con el nivel primario que con niveles superiores.

Gráfico N°2: Efectos del Factor Educación



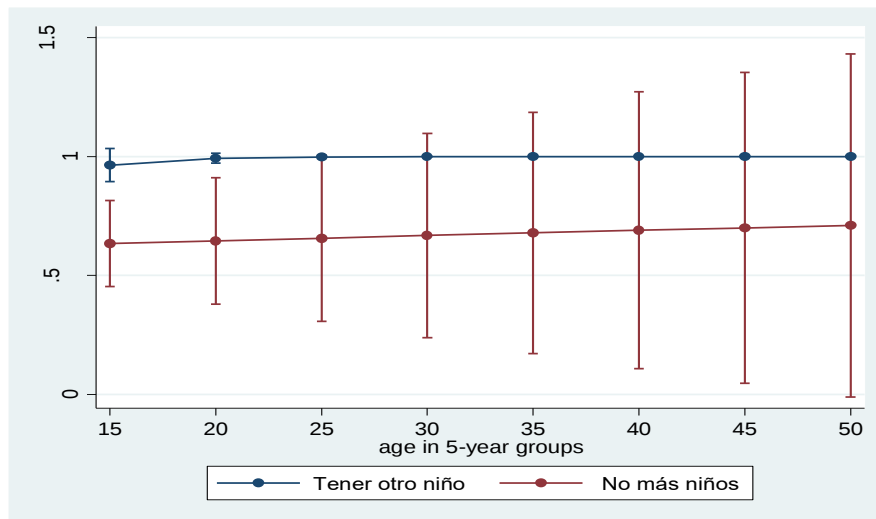
El proceso de selección seleccionado permite mantener variables no significativas si son importantes para el estudio. La correlación entre la religión y el uso de anticonceptivos demostraron que, por revisión de literatura, aunque no es significativo, se requería mantenerla en el modelo. Así, se establecieron los efectos del factor religión en el uso de un método anticonceptivo por parte de mujeres de los distintos grupos religiosos. El grupo protestante/testigo de Jehová/adventista usó alguno en un 41% menos en comparación a las mujeres no pertenecientes a grupo religioso; por su parte, en aquellas católicas y vudú su uso fue de un 9% y más de 45%, respectivamente. Con esto, se puede afirmar que el grupo protestante tiene una relación inversa con el uso de anticonceptivos.

Gráfico N°3: Efectos del Factor Religión



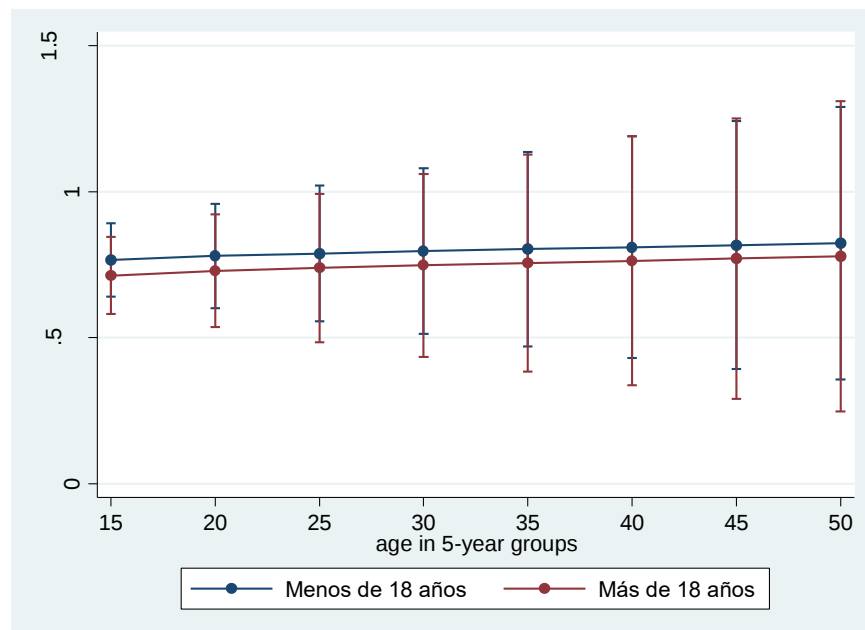
La variable preferencia de la fertilidad en la componente *no tener más niños* duplicaba el uso de algún método anticonceptivo en comparación con una mujer que busca tener otro niño (ver Anexo). Por su parte, como se puede apreciar en el gráfico N°4, en la asociación entre edad y la preferencia de fertilidad (en su componente *no tener más niños*), las mujeres usaron algún método anticonceptivo en un 32% menos en comparación al grupo de referencia de edad (mujeres de 15 a 19 años). De hecho, el uso de anticonceptivos se revela menos importante en un aumento de 5 años en la edad por parte de las mujeres que no desean otro niño.

Gráfico N°4: Efectos del Factor Preferencia de Fertilidad



En el gráfico N°5, se puede observar que el grupo cuya primera unión fue mayor de 18 años usó un 33% menos algún método de anticonceptivos en comparación con el grupo de referencia. Así, el uso de anticonceptivos se revela más importante por parte de las mujeres que tuvieron su primera unión con menos de 18 años.

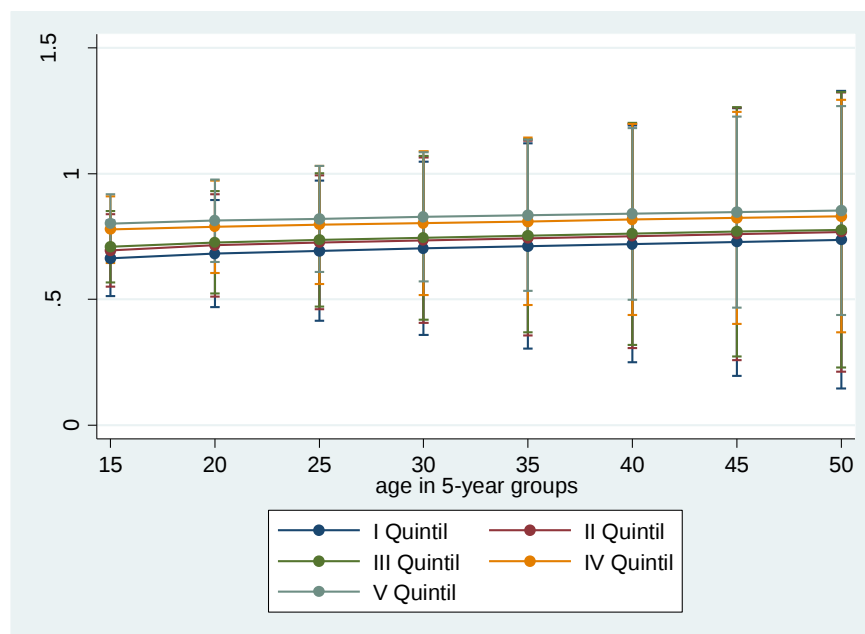
Gráfico N°5: Efectos del Factor Edad de la Primera Unión



Por último, el IV Quintil del índice de riqueza, las mujeres tuvieron un aumento de casi dos veces de uso de algún anticonceptivo en comparación al II; mientras tanto, aquellas del V Quintil tuvieron un aumento del 90% con respecto al IV. En cuanto a las interacciones, la

asociación entre la preferencia de fertilidad y el índice de riqueza se encuentra significativa a un solo nivel, entre la preferencia no tener más niños y IV quintil de riqueza; cualquier mujer de esta categoría tuvo 73% menos uso de anticonceptivos que una mujer del primer quintil de riqueza.

Gráfico N°6: Efectos del Factor Índice de Riqueza



En cuanto a los límites del estudio, se pueden encontrar otros factores que intervienen en el uso de anticonceptivos como se observa en la literatura, tales como una relación íntima entre mujeres y proveedores, o bien, el hecho de recibir información completa sobre las opciones (en particular, los efectos secundarios). Dehlendorf y Levy (2012) estudiaron que las mujeres quienes expresaban buena relación con profesionales de salud y tuvieron acceso a información sobre efectos secundarios usaban en mayor frecuencia métodos anticonceptivos en comparación con quienes no presentaban tales características. De hecho, este estudio abarca factores sociodemográficos: sin embargo, pueden revelarse otros factores importantes para establecer relación entre uso de anticonceptivos por parte de mujeres en zona rural. Asimismo, este estudio dio algunas orientaciones para explorar otros factores intervinientes en el uso de anticonceptivos.

Discusión

Los resultados muestran que las mujeres estuvieron en una situación de precariedad en zonas rurales y, en algunos casos, los niños constituyeron una fuente de mano de obra en hogares donde mujeres fueron «jefes». Asimismo, se observó que la situación económica de las mujeres se vinculó con su tipo de relación: convivir con un hombre puede ser fuente de ingresos para las mujeres vulnerables económicamente. Además, se ve que la

aplicación de políticas familiares se basa, en general, en apoyo por las agencias y otras organizaciones no gubernamentales ligada a la formación de trabajadores y otros aspectos técnicos. Junto con esto, la coordinación entre Ministerio de Salud y Población y el de Educación, instancia importante para la educación de los jóvenes sobre salud sexual, está inactiva. A esta se añade otra coordinación deficiente entre el Ministerio de Salud y el de Hacienda, ya que no fue agregada ninguna partida presupuestaria para el financiamiento de acciones en relación con la salud reproductiva y sexual.

Nuestro análisis mostró que cerca de la mitad (48,9%) de la población de mujeres casadas o convivientes utilizaron un método de anticoncepción en 2017. Así también, se observa que las mujeres más jóvenes (15 a 24 años) utilizaron menos anticonceptivos en comparación al tramo de edad siguiente (25 a 34 años).

El análisis multivariante mostró que las variables nivel de educación de la pareja y número ideal de niño de esta no fueron significativas para explicar el uso de anticonceptivos por parte de las mujeres. Además, la edad como variable continua del estudio no tuvo una relación lineal creciente o decreciente con el uso de anticonceptivos: es bajo en los tramos de edad extremos y su pico se sitúa en el tramo 35-39 y 40-44 años.

Los resultados encontrados son tanto similares como distintivos con otros estudios similares. Por ilustrar, en este estudio, las variables como nivel de educación de las mujeres, índice de riqueza y preferencia de fertilidad se relacionaron con el uso de anticonceptivos, lo que se ha señalado en la literatura. Sin embargo, cabe señalar con respecto a la variable nivel de educación que su asociación con el uso de anticonceptivos es mayor en el nivel primario respecto del nivel secundario: esto difiere de la mayoría de los estudios. Asimismo, pese que los productos anticonceptivos fueron entregados gratuitamente en los centros de salud, los quintiles II y III tuvieron una menor asociación con el uso de estos en comparación con los dos quintiles superiores más influenciados en su uso según los otros estudios. La religión se reveló un factor importante en relación con la variable dependiente, dado que el grupo protestante/testigo de Jehová/adventista tuvo una menor correlación en el uso de anticonceptivos en comparación con quien no pertenece a ningún grupo. La preferencia de fertilidad asociada con las otras variables presentó una relación significativa solamente con la edad y el índice de riqueza. De hecho, «no querer más niños» es significativo en relación con la edad y el IV quintil de las mujeres. *A contrario sensu* de algunos estudios, donde la unión con mujeres menores tuvo una asociación inversa con el uso de anticonceptivos, los resultados revelan que las mujeres casadas o convivientes sobre los 18 años tuvieron una asociación más positiva que el otro grupo en cuanto al uso.

Conclusiones

Se concluye que las mujeres en zona rural de Haití, hacia 2017, vivían en una situación de vulnerabilidad que incitaba a tener más niños, en las casas donde son jefas de hogar y, en algunos casos, donde los niños en constituían un tipo de apoyo económico para

las mujeres de nivel económico bajo (fuerza laboral). El análisis de los datos medio de la regresión logística, utilizando el proceso de selección intencionada, muestra que los factores como el número de niño ideal por parte de mujeres y de sus parejas no tienen relación con su elección de usar anticonceptivos. Tampoco el nivel de educación de la pareja tiene una relación con dicha variable.

El uso de anticonceptivos está relacionado con el nivel de educación de las mujeres a nivel primario, su preferencia de fertilidad en cuanto decisión de no tener más niños y su pertenencia a la religión donde el grupo religioso protestante/testigo de Jehová/adventista en sentido inverso. Esta relación existe de igual manera con el hecho de que las mujeres pertenecientes a los dos quintiles superiores de la distribución de la riqueza tienen mayor asociación con el uso de anticonceptivos que los quintiles inferiores. La edad de la primera unión presenta una relación negativa con el uso de anticonceptivos, en tanto que las mujeres mayores a la edad de la primera unión usan menos los anticonceptivos. Asimismo, la interacción entre preferencia de fertilidad y otras variables del estudio nos muestra que la preferencia de fertilidad puede ser asociada con edad e índice de riqueza en la elección de usar anticonceptivos.

Por lo tanto, dentro los factores sociodemográficos, el nivel de educación, la preferencia de la fertilidad, la religión, el índice de riqueza y la edad de la primera unión de las mujeres casadas o convivientes son las variables más influyentes en el uso de anticonceptivos en las zonas rurales de Haití en 2017.

Limitaciones del Estudio

En cuanto a los límites del estudio, se pueden encontrar otros factores que intervienen en el uso de anticonceptivos como se observa en la literatura, tales como una relación íntima entre mujeres y proveedores, o bien, el hecho de recibir información completa sobre las opciones (en particular, los efectos secundarios). Dehlendorf y Levy (2012) estudiaron que las mujeres quienes expresaban buena relación con profesionales de salud y tuvieron acceso a información sobre efectos secundarios usaban en mayor frecuencia métodos anticonceptivos en comparación con quienes no presentaban tales características. De hecho, este estudio abarca factores sociodemográficos: sin embargo, pueden revelarse otros factores importantes para establecer relación entre uso de anticonceptivos por parte de mujeres en zona rural. Asimismo, este estudio dio algunas orientaciones para explorar otros factores intervinientes en el uso de anticonceptivos.

Recomendaciones

Este análisis de tipo correlacional no nos permite establecer relaciones causales sino correlaciones entre distintos factores sociodemográficos con el uso de anticonceptivos. De hecho, el sentido de las relaciones que encontramos sirve para tomar en cuenta los efectos de estos factores en la implementación de programas de salud reproductiva y sexual en zona rural.

En efecto, para aumentar el uso de anticonceptivos en zona rural, la cobertura de la educación tiene que ampliarse para así niñas pertenecientes al nivel primario reciban la enseñanza suficiente en materia de sexualidad y conocimiento de uso de anticonceptivos. Enseguida, los programas de educación sexual antes de la pubertad tienen que ser activos en las escuelas.

Si las campañas de planificación familiar tienen como objetivo ayudar a las mujeres a espaciar los nacimientos para luchar contra la malnutrición y mortalidad infantil, dichas campañas deben ser más explícitas en coadyuvar a las mujeres en manejar sus preferencias de fertilidad. Como se observó, sólo el componente de *no querer tener más niños* tiene una asociación positiva con el hecho de usar anticonceptivos. Así, de hecho, un mejor acceso a la información disponibles sobre los tipos de métodos de anticoncepción contribuiría a la toma de decisiones en esta materia.

El resultado del factor religión demuestra que aún son necesarios más esfuerzos por parte de las autoridades con respecto a la sensibilización de los jefes religiosos en zonas rurales para alentar a los adherentes al uso de anticonceptivos. Junto con esto, los programas específicos deben ser implementados a nivel comunitario para luchar contra los estereotipos religiosos en casos donde jefes religiosos sean de carácter reaccionario o conservador.

Otro punto es relativo a que los productos se entregan gratuitamente, pero que esto presenta escasa relación con su uso en los quintiles inferiores. A partir de esto, más que la gratuidad para garantizar el acceso, las autoridades deben asegurarse de que la comunidad sepa de tal gratuidad, añadiendo en consideración los otros factores como preferencia de fertilidad cuya relación con el índice de riqueza es significativa. Es ilustrativo que aun cuando mujeres no quieran tener más niños, situadas en el IV quintil ellas tienen una menor probabilidad de tomar anticonceptivos. Por su parte, se observa que la preferencia tiene una relación positiva con la edad y esta como variable continua presenta una menor asociación con el uso de anticonceptivos en los tramos de edad de 15 a 19 años y de 20 a 24 años: esto es indicativo de la necesidad de un enfoque más importante para jóvenes que en la enseñanza o mediante campañas comunitarias.

Las autoridades no sólo deben centrarse en la planificación por parte en un solo sector. La coordinación entre ministerios debe ser efectiva para apoyar a la educación de las niñas y el empoderamiento de las mujeres en las zonas rurales. Los medios de comunicación deben procurar una capacidad de retroalimentación que coadyuve a mejorar la implementación de los programas de salud reproductiva y sexual en estas zonas. Como señalan otros estudios, el acceso a servicios e información sobre efectos secundarios y una eficaz relación de las mujeres con profesionales de salud pueden contribuir al uso de anticonceptivos en estas zonas.

Referencias

- Agbadi, P., Eunice, T. T., Akosua, A., & Owusu, S.** (20 de April de 2020). Complex samples logistic regression analysis of predictors of the current use of modern contraceptive among married or in-union women in Sierra Leone: Insight from the 2013 demographic and health survey. *PLOS ONE*, pp. 1-14.
- Asiimwe, J. B., Ndugga, P., & Mushomi, J.** (February de 2013). Socio-Demographic Factors Associated with Contraceptive Use among Young Women in Comparison with Older Women in Uganda. *DHS WORKINGS PAPERS*, pp. 1-28.
- Dehlendorf, L.** (23 de November de 2012). Women's preferences for contraceptive counseling and decision making. *An International Reproductive Health Journal Contraception*, pp. 250-256.
- Gautier, A.** (2004). *Les politiques de la planification familiale: cinq expériences nationales*. Nogent-sur-Marne : Rencontres - CEPED.
- Haq, I., Sakib, S., & Talukder, A.** (2017). Sociodemographic Factors on Contraceptive Use among Ever-Married Women of Reproductive Age: Evidence from three Demographic and Health Surveys in Bangladesh. *medical sciences*, 1-11.
- Hesketh, T., Lu, L., & Xing, Z.** (2005). The effect of China's one-child family policy after 25 years. *The New England Journal of Medicine*, 1-6.
- Hosmer, Jr, D., Lemeshow, S., & Sturdivant, R.** (2013). *Applied Logistic Regression*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- IFC** (2018). *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services (EMMUS-VI 2016-2017)*. Petion-Ville, Haiti et Rockville, Maryland, USA: IHE/ ICF.
- Irani, L., Ilene, S., & Fotso, J.-C.** (2014). Couple Characteristics and Contraceptive Use among Women and their Partners in Urban Kenya. *NIH Public Access*, 1-26.
- Irani, L., Speizer, I., & Fotso, J.-C.** (March de 2014). Couple Characteristics and Contraceptive Use among Women and their Partners in Urban Kenya. *NIH Public Access*, pp. 11-20.
- Islam, A., & Mondal, N.** (2016). Prevalence and Determinants of Contraceptive use among Employed and Unemployed Women in Bangladesh. *International Journal of MCH*.
- Kohler, H.-P.** (2017). *Costs et avantages d'étendre les services de santé reproductive sexuelle en Haiti*. Fonte: Copenhagen Consensus Center/Creative Commons Attribution CC BY 4.0: <https://www.copenhagenconsensus.com/publication/haiti-priorise-family-planning-kohler>
- Mboane, R., & Battha, M.** (2015). Influence of a husband's healthcare decision making role on a woman's intention to use contraceptives among

Mozambican women. *Reproductive Health*.

MSPP. (2012). *Politique Nationale de Santé*. Fonte: Ministère de la Santé Publique et de la Population: Haiti: <https://mspp.gouv.ht/site/downloads/PNS%2021juillet%20version%20finale.pdf>.

MSPP. (2013). *Plan Directeur de Santé*. Fonte: Ministère de la Santé Publique et de la Population: [https://mspp.gouv.ht/site/downloads/Plan Directeur de Sante 2012 2022 version web.pdf](https://mspp.gouv.ht/site/downloads/Plan%20Directeur%20de%20Sant%C3%A9%202012-2022%20version%20web.pdf)

MSPP. (March de 2019). *PLAN STRATÉGIQUE NATIONAL DE SANTÉ SEXUELLE ET REPRODUCTIVE 2019-2023*. Port-au-Prince: Ministère de la Santé Publique et de la Population.

Obasohan, P. E. (2015). Religion, Ethnicity and Contraceptive Use among Reproductive age Women in Nigeria. *International Journal of MCH and AIDS*, pp. 63-73.

Osuafor, G., Mapute, S., & Ayiga, N. (11 de October de 2018). Factors related to married or cohabiting women's decision to use modern contraceptive methods in Mahikeng, South Africa. *African Journal of Primary Health Care & Family Medicine*, pp. 1-7.

Srikanthan, A., & Reid, MD, FRCSC, R. (9 de November de 2007). Religious and Cultural Influences on Contraception. *Division of Reproductive Endocrinology and Infertility, Department of Obstetrics and Gynecology, Queen's University, Kingston ON*, pp. 129-137.

UNDP (2015). *World Population Prospects, the 2015 revision: Key findings*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Fonte: United Nations: <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

UNFPA. (2014). *ICPD Beyond 2014 Global Report*. New York: United Nation.

UNFPA, UNDESA, UN-HABITAT, & IOM. (2013). *Population Dynamics in the Post-2015 Development Agenda: Report of the Global Thematic Consultation on Population Dynamics*. New York: United Nations.

Ward, V., Santiso-Galvez, R., & Bertrand, J. (2015). *Measure Evaluation*. Fonte: Family planning in Haiti, the achievements of 50 years: <https://www.measureevaluation.org/resources/publications/sr-15-118h>.

WHO. (2017). *World Health Organisation*. Fonte: Family Planning Evidence Brief—Accelerating uptake of family planning.

REVISIÓN DE LA PERSPECTIVA INTERCULTURAL EN PROGRAMAS E INSTITUCIONES DE GOBIERNO EN LA ARAUCANÍA

DENISSE GUERRA SALAS

Antropóloga de Universidad Católica de Temuco, Chile.

Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Temuco, Chile.

dguerra.msalas@gmail.com – dguerra2017@alu.uct.cl

CRISTIAN QUIROZ REYES

Doctor en Administración y Política Pública de Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Director del Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Temuco, Chile.

cquiroz@uct.cl

ID-ORCID: 0000-0003-0266-4049

Resumen

Este trabajo presenta los resultados una revisión del acercamiento institucional a través de perspectivas interculturales en la ejecución de tres programas en los ámbitos de salud, educación y desarrollo social en la región de La Araucanía, Chile. Se plantea, a modo de análisis de fuentes oficiales y entrevistas personales, la revisión crítica de la implementación del concepto de interculturalidad en el PESPI, PEIB e INDAP, aplicado principalmente a población mapuche en aquella región. Se concluye que en el enfoque intercultural propuesto por el Estado chileno existiría una asimetría económica, social, política y de conocimiento entre Estado y pueblos indígenas, evidenciado en políticas públicas asistencialistas y, por tanto, basadas en un interculturalismo funcional que promueve el diálogo sin problematizar sus condiciones.

Palabras clave: políticas públicas, interculturalidad, población mapuche, institucionalidad.

Abstract

Review of Intercultural Perspective on Policies and Governmental Institutions in La Araucanía

This paper presents the results of a review of the institutional approach through intercultural perspectives in the execution of three programs in the fields of health, education, and social development in the region of La Araucanía, Chile. It is proposed as an analysis of official sources and personal interviews a critically review for implementation of interculturality concept in PESPI, PEIB and INDAB, applied mainly to the Mapuche population in that region. It is concluded that in the intercultural approach proposed by the Chilean State there is an economic, social, political, and knowledge asymmetry between State and the indigenous peoples, evidenced in public policies of assistance and, therefore, based on a functional interculturalism which promotes a dialogue without problematizing its conditions.

Keywords: public policies, interculturality, Mapuche population, institutionality.

El presente estudio presenta una revisión de la perspectiva intercultural utilizada en los ámbitos de salud, educación y desarrollo integral. Esta revisión se realizará a través de dos programas y una institución que corresponde al Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas, el Programa de Educación Intercultural Bilingüe y el Instituto de Desarrollo Agropecuario.

En este sentido han sido numerosos los subsidios, becas o programas especiales que se han aplicado históricamente en «beneficio» de las poblaciones indígenas. No obstante, cabe la pregunta sobre el carácter y/o enfoque intercultural que se promueve en la actualidad, ¿cómo se piensa? ¿existe participación de los pueblos indígenas en las decisiones y aplicaciones de estas políticas? ¿es valorado por los pueblos indígenas? Lo anterior resulta relevante entendiendo los significados que las personas destinatarias de estas políticas públicas producen en la cotidianeidad, las que pueden ser entendibles sólo en sus contextos concretos (Ibañez y Druker, 2018)

En el desarrollo de este escrito nos encontraremos con la descripción de cada programa, y algunos de sus desarrollos en La Araucanía. Este trabajo fue realizado mediante la revisión de fuentes oficiales, fuentes académicas y entrevistas a cuatro personas claves relacionadas con cada temática, a modo de incluir una perspectiva cualitativa del desarrollo de estos programas en la región.

Metodología

Para el presente análisis se trabajó bajo el enfoque de investigación cualitativa, sobre la base de indagar en la perspectiva intercultural en políticas de gobierno. En este sentido se utilizó como criterio la selección de programas enfocados en tres áreas priorizadas por el gobierno en «El Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía», documento de importancia regional tras su anuncio y posterior ejecución en el gobierno de Sebastián Piñera, pues se puso un particular acento a reconstruir diálogos interculturales con el pueblo Mapuche. De este modo la búsqueda de programas o instituciones con perspectiva intercultural enfocados en el pueblo Mapuche se redujo a las áreas de salud, educación y desarrollo integral, dado sus impactos sociales, económicos y políticos.

Al respecto se seleccionaron el Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas (PESPI), el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Todos con una amplia trayectoria de ejecución de políticas y proyectos en la región.

Sobre los tipos de datos, se trabajaron según técnicas de recolección de datos, los cuales son:

- Revisión de fuentes institucionales: corresponde a la primera parte de la investigación que contempla recabar antecedentes básicos a través del análisis de documentos oficiales tales como normativas, páginas web y guías sobre cada

programa. En este sentido, se buscó generar un panorama general de la trayectoria del programa en la región de La Araucanía.

- Entrevistas en profundidad: Corresponde a la segunda y más importante etapa de recogida de datos. Entiendo por entrevista en profundidad, siguiendo a Taylor y Bogdan (1996) como la búsqueda y coordinación de encuentros (en este caso virtuales) entre el investigador y los actores claves relacionados directa o indirectamente a cada programa y su temática. Se buscó con este tipo de dato indagar en la experiencia crítica de profesionales expertos en relación a la ejecución de los programas, las fortalezas y debilidades de estos. En este sentido, se trabajó con una investigadora antropóloga vinculada a la ejecución de proyectos en el área de la salud en la región, una supervisora técnica de la provincia de Cautín vinculada al PIEB, una antropóloga vinculada a la dirección del programa PESPI en la región Metropolitana y finalmente un socio y licenciado en historia de la Cooperativa de ahorro y crédito mapuche Küme Mongen.
- Revisión de fuentes especializadas: se consideraron para el análisis los documentos y estudios teóricos o empíricos que aborden el tema de estudio, realizando lecturas y selección de textos pertinentes que contribuyan al análisis crítico de la ejecución de la perspectiva intercultural en los programas seleccionados.

El orden de esta estrategia metodológica estuvo fundamentado, en general, por cierta lógica inductiva, observando hechos y fenómenos particulares. No obstante, en función de los pocos participantes entrevistados, no podemos generalizar en nuestras conclusiones, más bien se tratan de reflexiones probables y sujetas a comprobación para las actuales discusiones en relación con estas temáticas en Chile.

Salud Intercultural:

Una Mirada desde el Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas

Los inicios de la política de salud para pueblos indígenas en Chile comienzan en 1992 con la creación del Programa de Salud Mapuche, el cual estuvo orientado en «mejorar la calidad de la atención de la población mapuche en los centros de salud, siendo sus ejes centrales la capacitación, la investigación, así como también el conocimiento comunitario y la docencia» (Bolados 2012 en Poblete y Goldstein 2019). Dicho enfoque parte del supuesto de que los sistemas médicos occidentalizados en exclusivo, no podrían atender satisfactoriamente las demandas sanitarias de la población indígena, por las interpretaciones y concepciones tanto del fenómeno salud/enfermedad como del proceso de recuperación/sanación (Manríquez; Lagos, et al., 2018).

Se instala en este periodo la figura del facilitador intercultural como entidad mediadora para personas indígenas. Sin embargo, según Bolados (2012, en Poblete y Goldstein, 2019), esta figura es absorbida por la burocracia en salud, reduciendo su función a aspectos administrativos. Aquí radica uno de los problemas detectados al momento de

significar la interculturalidad, evidenciando la falta de reflexividad política, es decir, buscando integrar al indígena a la sociedad, pero sin que los pueblos originarios tengan participación en los procesos de intervención, investigación ni en la toma de decisiones de políticas públicas (Pozo, 2018).

Luego en 1996 surge el Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas (PESPI) desde el Departamento de atención primaria del Ministerio de Salud (MINSAL). El Programa se desarrolla desde la Subsecretaría de Redes Asistenciales, División de Atención Primaria (DIVAP), se coordina con referentes de los Servicios de Salud en 26 de los 29 Servicios de Salud a lo largo de Chile. Por su parte, la Subsecretaría de Salud Pública a través del Departamento de Salud y Pueblos Indígenas e Interculturalidad de la División de Políticas Públicas Saludables DIPOL, desarrolla funciones regulatorias y trabaja con las regiones a través de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) de Salud. El programa busca resolver las inequidades en salud para personas pertenecientes a pueblos indígenas. En su objetivo general el programa pretende:

Contribuir a la disminución de brechas de inequidad, en la situación de salud de los pueblos indígenas, a través de la construcción participativa de planes de salud que reconozcan la diversidad cultural, promuevan la complementariedad entre sistemas médicos y provean servicios de salud adecuados que respondan a necesidades, derechos y perfiles epidemiológicos específicos (MINSAL 2016: 4).

El objetivo se define además a través de tres principios o componentes de acción indispensables:

1. Enfoque de equidad. Se refiere a la construcción de un sistema de salud que busca contribuir a la disminución de brechas en el acceso a una atención oportuna y de calidad.
2. Participación social indígena. Se promueven instancias de participación local, provincial y regional. Se define la participación indígena en salud desde el programa como:

El espacio para la generación de agendas y planes de trabajo elaboradas en conjunto y posteriormente monitorear los acuerdos y tareas consignadas, se caracteriza por reunir a representantes de comunidades y organizaciones indígenas que han tenido una trayectoria de trabajo en el ámbito de la salud y por otro lado, a profesionales y técnicos que trabajan en los distintos dispositivos de salud de la red asistencial (MINSAL 2016: 6).

3. Enfoque intercultural en salud. En el marco del programa podríamos decir que este es el componente más importante. Se entiende la interculturalidad como aquellas acciones que se desarrollan entre los equipos de salud y los facilitadores interculturales «para cubrir las necesidades de accesibilidad, oportunidad en la atención de morbilidad, adecuación de la organización de salud y atención de salud

apropiada a las necesidades de los pueblos» (MINSAL 2016: 6). En este sentido, el trabajo conjunto de comunicación se orienta a generar estrategias para favorecer la complementariedad en la elaboración de planes de salud culturalmente pertinentes con visión amplia e inclusiva.

En la región de la Araucanía el programa es ejecutado en el Servicio de Araucanía Norte, en las comunas de Lonquimay, Traiguen, Lumaco, Ercilla, Victoria, Collipulli, Angol, Los Sauces y Purén, esto según información registrada en la página oficial del servicio de salud (Servicio de Salud Araucanía Norte, 2012). Cabe destacar que la información no ha sido actualizada desde septiembre de 2012. Dentro de las actividades declaradas en el sitio oficial se encuentran:

- Mesas locales y territoriales de salud mapuche,
- Fortalecimiento del sistema de derivación a Machi,
- Trasversalización de la temática intercultural,
- Capacitación a funcionarios, dirigentes y facilitadores con enfoque en la sensibilización cultural y,
- Elaboración de material educativo, cuadernos institucionales y calendario mapuche.

El programa también es ejecutado en el Servicio de Salud Araucanía Sur, en 5 centros de Medicina Mapuche, los cuales son:

- Hospital Makewe.
- Centro de Salud Intercultural Boroa Filulawen.
- Centro de Medicina Mapuchue Ñi Lawentuwün (Hospital Imperial).
- Módulo Mapuche Huinkul Lawen (Puerto Saavedra).
- Centro de Medicina Mapuche Galvarino.

Con todo, sumándose a los objetivos del programa, en este servicio de salud se plantean como objetivo «producir cambios al interior del sistema orientados a integrar conceptos de la cultura mapuche frente a la salud y la enfermedad en los ámbitos de la atención primaria, secundaria, terciaria y en la hospitalización» (Servicio de Salud Araucanía Sur, 2021) a través de 4 líneas de trabajo:

- Transversalización del enfoque intercultural en los programas de salud,
- Capacitación/Formación Equipos de Salud y Comunidades,
- Fortalecimiento de experiencias de salud colectivas cogestionadas con organizaciones mapuche y
- Fortalecimiento de la participación indígena comunicación social.

En el sitio web del Servicio de Salud Araucanía Sur se menciona que para acceder a más información respecto a las líneas de trabajo del programa se puede acudir a las oficinas Amuldungun, sin embargo, no se referencia enlace de acceso o en qué establecimientos de salud se encuentran funcionando. En este sentido al realizar una búsqueda sobre las oficinas

solo nos encontramos con menciones ligadas a talleres y más específicamente una ponencia escrita realizada en el Simposio Salud, Cultura y Pueblos Originarios del V Congreso Chileno de Antropología en 2004, donde se menciona que estas oficinas se crearon en 1993 tras un proceso de consulta en comunidades de la región de La Araucanía, pensadas como espacios que puedan identificar los usuarios mapuche y donde se les entregue orientación. Es aquí donde se implementa el recurso humano del facilitador intercultural como una persona mapuche bilingüe:

Con experiencia de vida y conocimiento de las prácticas culturales ancestrales, capaz de intermediar entre los usuarios mapuche, su familia y el equipo de salud, no como un mero traductor, sino que aportando elementos que permitan hacer de la atención y/u hospitalización, un episodio menos traumático en cuanto a choque y distancia cultura (Jelves y Ñanco 2004: 787).

Otro elemento relevante a considerar es la satisfacción usuaria del programa en los distintos servicios de salud, no obstante, no es información a la que se pueda acceder en páginas web oficiales por lo que se realizó una solicitud de información mediante transparencia a los servicios de Salud Araucanía Sur y Norte. Recibimos respuesta del Servicio de Salud Araucanía Sur donde mencionaban que las encuestas de satisfacción usuaria se aplican a los establecimientos de la red de manera general y no segregada por programa.

Finalmente, se considera relevante destacar en la siguiente tabla comparativa el presupuesto anual del PESPI para ambos servicios de salud. Podemos destacar que si bien no se observa un patrón regular entre 2016 y 2021, si se observa un aumento de presupuesto para ambos servicios en relación a lo registrado en 2020 y 2021. Otro factor por considerar es la clara diferencia de presupuesto entre servicios concentrándose las mayores cifras en el Servicio de Salud Araucanía Norte.

Denominación	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
PESPI Servicio de Salud Araucanía Sur	No se registra	No se registra	168.972	109.114	156.623	160.147
PESPI Servicio de Salud Araucanía Norte	92.195	289.035	93.007	421.784	421.025	430.498

Fuente: Elaboración propia con información de ejecución presupuestaria DIPRES. En miles de \$.

Observaciones y Recomendaciones

Para este punto, se entrevistó a dos personas vinculadas a la temática de salud y políticas interculturales. Desde sus experiencias tanto a nivel regional como nacional, se destaca los hallazgos de investigaciones de una de las entrevistada quién ha trabajado en

Revista Políticas Públicas, Vol. 15, N°2, Julio-Diciembre de 2022: 49-65

DOI: 10.35588/pp.v15i2.5214

Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile

La Araucanía. En este sentido, los principales usuarios de la salud intercultural que plantea el gobierno, son personas no mapuche. Lo que es coherente con la evaluación ex-ante de la formulación presupuestaria 2021 que realiza DIPRES y el Ministerio de Desarrollo y Familia donde se observa que «no existe una relación coherente entre los objetivos del programa, la población a atender y las estrategias de intervención propuestas» (DIPRES 2021).

En relación con la función de facilitadores interculturales las experiencias de las entrevistadas señalan que existen modelos diferentes para las iniciativas en salud intercultural. Por ejemplo, en el Servicio Araucanía Norte el facilitador intercultural participa de la evaluación de casos clínicos y cumple un rol fundamental en la derivación a Machi. En Araucanía sur este rol lo cumplen asesores interculturales quienes generan actividades al interior de los centros de salud y gestionan las idas y acompañamiento de machi a los grandes centros de atención.

En Araucanía Norte sucede que los y las Machi no están en los hospitales, sino que ellos siguen trabajando en sus lof [sic] y lo que hace es una derivación y el facilitador hace todo para que la derivación sea concreta, además el facilitador cumple la función de acompañar a la persona enferma. A diferencia de lo que sucede en Araucanía sur donde lo más importante son las experiencias en salud intercultural donde el dinero está concentrado en Makewue, Boroa, Nueva imperial y Puerto Saavedra. Entonces lo que hace la gente mapuche, administra estos centros de salud y las machi [sic] atienden en los hospitales (Anónimo, entrevista personal, 9 de junio).

Ambas personas entrevistadas destacan que el rol del facilitador o asesor intercultural es fundamental para una atención pertinente.

A modo de recomendación y desde las experiencias de las personas entrevistadas. Es necesario definir un interculturalismo aplicado, trabajando desde una perspectiva simétrica y horizontal de los diferentes saberes, tanto de la medicina biomédica como de la medicina tradicional mapuche. En este sentido, es preciso una formación y sensibilización cultural profunda a funcionarios de la salud que no esté basada en capacitaciones o inducciones de un par de horas o algunos días como lo señaló una de las experiencias entrevistadas.

Otro punto importante es actualizar la información contenida en las páginas web oficiales de los Servicio de Salud Araucanía Norte y Sur. Además, debe existir un seguimiento claro de las iniciativas interculturales e incluir a todas las entidades participantes.

Educación Intercultural: una Mirada desde el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PIEB)

La interculturalidad y la educación intercultural adquieren especial relevancia al desarrollar y fortalecer competencias y prácticas ciudadanas que posibilitan relacionarse con lo diverso de manera respetuosa, empática y simétrica, transformando el cómo se

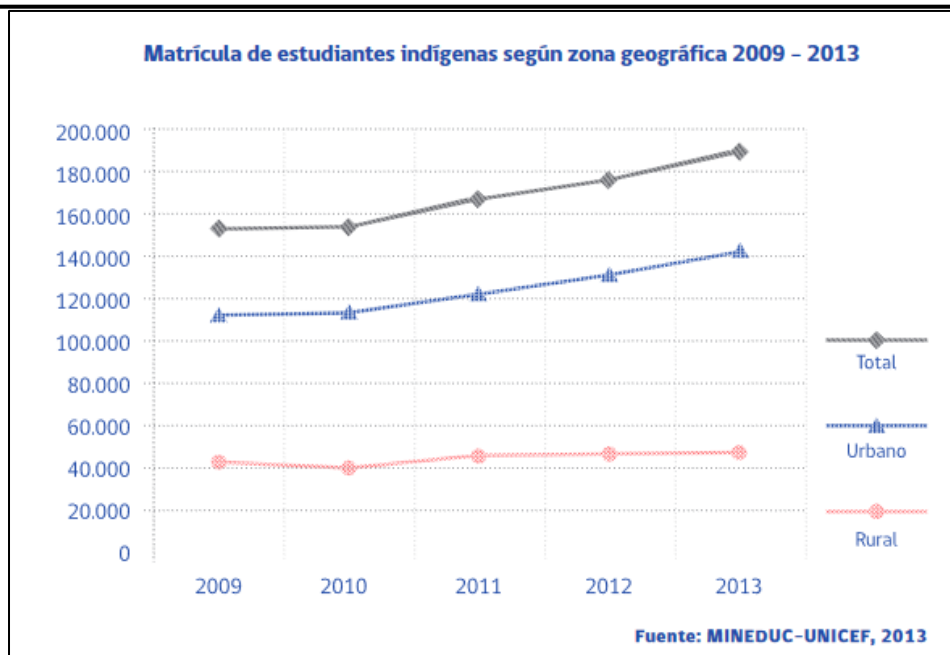
entiende al «otro» al otorgar valor y sentido a las distintas visiones de mundo, culturas y lenguas que conviven en un mismo territorio (Ministerio de Educación División de Educación General Programa de Educación Intercultural Bilingüe 2017).

En este sentido, el año 1996 y a través de un Convenio de colaboración entre MINEDUC y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) se comienza a implementar el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), con el fin de mejorar la calidad y pertinencia de los aprendizajes a partir de la contextualización curricular y el fortalecimiento de la identidad de niñas, niños, jóvenes y adultos de pueblos indígenas. Durante el periodo 2001-2009 el trabajo se focalizó en elaborar estrategias del componente Educación y Cultura del Programa Orígenes ejes cuyo foco se encontraba en las escuelas donde estudiaran niños y niñas indígenas. El principal objetivo de este periodo estuvo en mejorar los programas y planes de estudio respecto a las particularidades culturales de los pueblos indígenas. Luego durante 2010 se vislumbra el fortalecimiento institucional del PEIB al pasar a depender cabalmente de la División de Educación General del Ministerio de Educación, los principales ejes a partir de este periodo son:

- Fortalecimiento de la implementación curricular de las lenguas indígenas, obligatorio para establecimientos que concentraran el 20% de matrícula en estudiantes indígenas.
- Revitalización cultural y lingüística de pueblos indígenas vulnerado: trabaja con perdida considerables de patrimonio lingüístico.
- Interculturalidad en el espacio escolar: diálogo y participación entre la comunidad y la escuela.
- Estrategias de bilingüismo: implementación de planes y programas propios en lengua indígena.

Un factor importante de este periodo, es que en base a la matrícula de estudiantes indígenas según zona geográfica se incorporó la asignatura de Lengua y cultura indígena en sectores urbanos al observar un aumento de estudiantes en relación con los sectores rurales. En La Araucanía el porcentaje de establecimiento urbanos interculturales alcanza el 35,6% (PIEB, 2017).

Un importante hito se destaca en el periodo 2014-2017 cuando el sector de aprendizaje de Lengua Indígena es abordado por la Unidad de Currículo y Evaluación (UCE) del MINEDUC, otorgándole el mismo estatus que al resto de las asignaturas al interior del currículo escolar. En cuanto a la asignatura de Lengua y cultura indígena mapuzugun al año 2016 1.295 establecimientos imparten la asignatura alcanzando 25.789 estudiantes indígenas que cursan la asignatura (Mineduc-PIEB, 2017).



El enfoque intercultural implementa una definición propia desde el MINEDUC y el PEIB con la consigna «interculturalidad para todos y todas en el sistema escolar», se crea en el año 2014 la Secretaría de Educación Intercultural Indígena (SEII) del Ministerio de Educación. Su función principal la transversalización de la educación intercultural. En este sentido, el concepto propio de interculturalidad propuesto por el MINEDUC es:

La interculturalidad es un horizonte social ético-político en construcción, que enfatiza relaciones horizontales entre las personas, grupos, pueblos, culturas, sociedades y con el Estado. Se sustenta, entre otros, en el diálogo desde la alteridad, facilitando una comprensión sistémica e histórica del presente de las personas, grupos y pueblos diversos que interactúan permanentemente en los distintos espacios territoriales. La interculturalidad favorece la creación de nuevas formas de convivencia ciudadana entre todas y todos, sin distinción de nacionalidad u origen. Para ello, el diálogo simétrico es posible reconociendo y valorando la riqueza de la diversidad lingüístico-cultural, natural y espiritual. En el caso de los pueblos originarios, devela sus características y distintos sistemas que problematizan, y a la vez, enriquecen las construcciones de mundo, asegurando el ejercicio de los derechos individuales y colectivos (MINEDUC-PEIB, 2017: 50)

Respecto a las iniciativas desarrolladas por PEIB al año 2016 respecto a revitalización y desarrollo cultural y lingüístico en La Araucanía se desarrollaron en Cholchol y Temuco, algunas de las actividades son:

- Apoyo para la elaboración de proyectos de revitalización lingüística y cultural.
- Convenios de colaboración con Universidad Arturo Prat y Universidad Católica de Temuco para el desarrollo de acciones de revitalización territorial.

- Generación de alianzas con el fin de revitalizar y desarrollar la lengua y cultura de los pueblos originarios.

En cuanto a iniciativas en implementación curricular Lengua y cultura indígena al año 2016 La Araucanía es la que concentra el mayor porcentaje de establecimientos que imparten la asignatura de Lengua indígena representando el 60% nacional. Con 26 de las 32 comunas con establecimientos educacionales interculturales sumando un total de 650 establecimientos (MINEDUC-PIEB 2017). Dentro de las iniciativas realizadas se encuentran:

- Elaboración de material educativo con pertinencia territorial.
- Orientaciones para la implementación curricular de la asignatura Lengua Indígena y el principio de interculturalidad de manera transversal a las asignaturas.
- Orientaciones para la supervisión.
- Jornadas de apropiación curricular, junto a la Unidad de Currículo y Evaluación.

Finalmente, la iniciativa de inclusión de educadores tradicionales en los establecimientos registra grandes avances, tanto a nivel nacional como regional. A nivel nacional, al año 2016 existen 1.254 educadores/educadoras tradicionales en el sistema educativo. De ellos, 534 han sido contratados con recursos del PIEB y distribuidos en 630 establecimientos, 76% de los establecimientos donde trabajaron educadores tradicionales implementan la asignatura Lengua Indígena. De los 534 educadores tradicionales, 352 (66%) son mujeres y 182 (34%) hombres. A nivel regional cabe destacar que esta figura surge como una demanda especial de estudiantes internos de la Región de La Araucanía en el periodo 1996-2000 junto con el asesor cultural comunitario. En este sentido, al año 2016 en la región se reconocen 440 educadores tradicionales por el PIEB.

Observaciones, Desafíos y Recomendaciones

Según un estudio de percepción realizado por de Ibáñez, Rodríguez y Cisternas (2015) en relación con las iniciativas realizadas por el PIEB en 10 escuelas de diferentes sectores de La Araucanía, enfocado principalmente en la opinión de profesores, Educadoras/es tradicionales y apoderados/as, la educación intercultural se limita al sector de lengua indígena no existiendo un vínculo, ni actividades fuera del aula. Aunque se considera la integración curricular como un espacio ganado a las demandas del pueblo mapuche, los apoderados hacen la diferencia entre la educación intercultural y la educación mapuche, para lo cual debe haber un diálogo entre la escuela y la comunidad.

Por otra parte, los docentes y educadores tradicionales señalan que con la implementación de la lengua indígena como asignatura limitó las actividades que se podían realizar antes solo a través de iniciativas del PIEB, las que incluían «espacios para generar vínculos con la comunidad e incorporar a la vida escolar diversas prácticas culturales mapuche» (Ibáñez et. al. 2015). Hasta el 2010 se podían realizar actividades fuera del aula cosa que no se podría realizar ahora con la lengua indígena como una asignatura más.

A esto hace mención una de las entrevistadas para esta sección, supervisora técnica del programa en la provincia de Cautín, quien señala que se integraron factores que no necesariamente favorecen la enseñanza, por ejemplo, en una especie de traducción occidental de la lengua se pierde el significado cultural. Otro factor negativo es que se privilegia a los educadores que tienen título de educación intercultural. Según el estudio de percepción de Ibáñez, et al., (2015), se espera que educadores y educadoras tradicionales actúen en el aula como profesores occidentales lo que genera una pérdida de oportunidad a la convivencia intercultural.

Si bien el PEIB y la asignatura de Lengua y Cultura Indígena han logrado mayores cantidades de escuelas con programas interculturales, mayor reconocimiento a la figura de educadores tradicionales, fortalecimiento de la identidad de niños y niñas, según la supervisora señalada «no hay empoderamiento de parte de los actores que son parte [...] no tenemos expectativas de que se hable fluidamente en mapuzungun» (entrevista personal, 10 de junio). La misma fuente nos dice que aún se encuentra presente la idea que el inglés será más útil en la vida adulta que el mapuzungun.

Pensando en los desafíos, la supervisora técnica de Cautín nos señala que «en el proceso constituyente está la expectativa de que la institucionalidad tenga una mirada distinta a una política de interculturalidad» (entrevista personal, 10 de junio). Al respecto consideramos que los desafíos para la implementación de educación intercultural pertinente se encuentran en la línea de los siguientes tres focos:

- Universalizar el estatus de la asignatura de lengua y cultura indígena a nivel nacional.
- Incorporar significación cultural a la enseñanza de la lengua y cultural y no que funcione como una suerte de traducción cultural.
- Promover mejor y mayores actividades entre la escuela, el territorio y las comunidades.

A modo de recomendación, compartimos lo señalado por Ibáñez *et al* (2015), es necesario que las políticas públicas orientadas a la población indígena en ámbitos de educación, se trabaje en procesos de co-construcción donde se dialogue en igualdad de condiciones los distintos saberes y perspectivas. Todo aquello involucra comprensión y apertura a los distintos sistemas de aprendizaje.

Por último, consideramos de gran relevancia generar una actualización a nivel regional de las iniciativas desarrolladas por el PEIB, es necesario elaborar un catastro de implementación de los planes y programas de estudio interculturales, así como conocer la perspectiva de estudiantes de todos los niveles, educadores tradicionales, profesores/as, apoderados y todo integrante que se vincule en la comunidad escolar.

Desarrollo Integral Inclusivo: una Mirada desde INDAP

El desarrollo integral inclusivo es definido como una de las iniciativas a ejecutar en el Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía, un plan de gobierno anunciado en 2018 al inicio de asumir Sebastián Piñera como presidente electo en Chile. En este sentido desde el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) se incluyen los objetivos del Plan impulsa Araucanía (tercer eje del Acuerdo) a los programas ya existentes enfocados en pueblos indígenas. De este modo el eje agrícola busca mejorar las condiciones de desarrollo de la agricultura y de las familias que viven de ella fomentando el acceso a financiamiento y capacitación. De esta forma se busca «aumentar la competitividad a través de la promoción de la inversión pública y privada, mejorar los ingresos de las familias rurales y el desarrollo integral de los territorios» (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, 2021a).

Al respecto en la subdivisión de pueblos originarios de la página oficial de INDAP se destacan tres programas orientados al desarrollo de personas, comunidades o cualquier otra forma de organización indígena. El primero de ellos es el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) el cual se encuentra orientado a fortalecer distintas estrategias de la economía de los pueblos originarios en base a las actividades silvoagropecuarias y conexas, de acuerdo con su propia visión de desarrolló. Esto se desarrolla a través de financiamientos y asesorías/capacitaciones técnicas en conjunto con las municipalidades. Para ello se debe acreditar la pertinencia a pueblos originarios. De esta forma el PDTI busca desarrollar capacidades productivas y de emprendimiento rural en la población indígena (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, 2021b). Según el seguimiento realizado al programa en 2019 (DIPRES 2019), el programa tuvo una evaluación técnica de su diseño en 2020, sin embargo, no presenta evaluación ex post en los últimos 5 años. De igual manera se puede apreciar el total de población objetivo que corresponde a 76.382 personas de las cuales al 2019 fueron beneficiadas 50.415 con un gasto por beneficiario de 703 (en miles de \$).

El segundo es el Programa de Crédito de Largo Plazo Cobertura Indígena (Programa COBIN). Este busca financiar proyectos con cobertura indígena de personas naturales indígenas o grupos indígenas, que sean económica y socioculturalmente factibles y sustentables, que tengan dificultades de acceso al sistema financiero y que cuenten con la calificación como «Proyecto de Desarrollo Productivo Indígena» otorgado por el Comité de desarrollo y fomento indígena de CORFO (INDAP 2019). El objetivo del programa es contribuir a que las personas naturales indígenas o grupos indígenas puedan en el mediano y largo plazo disminuir las brechas económicas por medio de los beneficios del desarrollo de proyectos económicamente viables y sustentables. El Programa COBIN otorga créditos de largo plazo de hasta 10 años con una cobertura estatal de un 90% del monto de financiamiento, con un tope máximo de 500 UF para personas naturales y 10.000 UF para personalidades jurídicas.

El tercero es el Programa alimentos ancestrales saludables y sello originario, el programa busca «dar más valor y visibilidad a la herencia y tradición alimentaria ancestral de los Pueblos Originarios de Chile» esto a través del sello originario que corresponde a un mecanismo identificador de productos asociados al programa, funciona como un sello de garantía que permite comercializar los productos dentro de los Mercados Campesinos de INDAP (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, 2021a). De esta manera el programa pretende fomentar el desarrollo local del mundo rural.

Observaciones y Recomendaciones

Desde la perspectiva de uno de los integrantes de la Cooperativa Küme Mogen lo que se plantea como sistemas silvoagropecuarios enfocado a la maximización de producción de recursos, desde ese punto de vista no hay una perspectiva intercultural, la opinión del otro muchas veces no se considera.

Se instala la idea de que el ahorro corresponde a plantación de pinos y eucalipto las cuales son especies exógenas que agotan el agua y no permiten que nazcan y convivan otras especies. Desde ese punto de vista la visión del pueblo mapuche hay momentos en que la tierra tiene que descansar y otros momentos donde no se puede trabajar porque hay *ngen* hay dueños espirituales de esos espacios (Socio de la Cooperativa, entrevista personal, 23 de junio).

En este sentido podríamos decir que el objetivo de los programas antes señalados que buscan disminuir las brechas económicas apoyando las propias estrategias de desarrollo de los pueblos indígenas no es tal, ya que en la lógica del desarrollo productivo la relación con la naturaleza es de recursos explotables, mientras que desde la perspectiva del pueblo mapuche por ejemplo, existe el concepto de «Itxofil Mogen que es toda la diversidad de lo que existe lo que implica respetar espacios que no se pueden trabajar, esto en la visión occidental de producción no se entiende y se dice que los mapuche son flojos» (Socio de la Cooperativa, entrevista personal, 23 de junio)

Otro punto a considerar en la experiencia de uno de los socios de la Cooperativa Küme Mogen es que el COBIN es un crédito de difícil acceso, sobre todo cuando la garantía se ofrece a través del Banco Estado, lo que implica que no se entregue el financiamiento necesario. Entonces INDAP es la única institución que se encuentra financiando proyectos indígenas. En este sentido, la Cooperativa Küme Mogen se visualiza «como intermediador financiero para La Araucanía y entregar garantías a través de tecnologías crediticias pertinentes para trabajar con las comunidades» (anónimo, entrevista personal, 23 de junio).

A modo de recomendación, creemos necesario dialogar con otras formas de desarrollo, las que implican para los pueblos indígenas una relación recíproca con la naturaleza, con aquello vivo y aquello que se considera no vivo por la cultura occidental.

Para que el desarrollo sea integral se debe trabajar en co-construcción con comunidades y personas indígenas reconociendo su capacidad de agencia.

Finalmente, y como se ha observado tanto en los programas de salud y educación intercultural, es imperioso que se realice un seguimiento efectivo a las iniciativas desarrolladas, no solo para tener un registro de lo que se ha realizado y lo que no, sino que funcione como procesos de mejoramiento en la aplicación de políticas públicas.

Con base en lo anterior, se estima como un desafío la promoción de la deliberación intercultural en lo público, reconociendo la diversidad como elemento esencial de las democracias multiculturales (Tubino, s/f). Aquí radica una oportunidad en un eventual nuevo proceso constituyente, en efecto considerando la evidencia, es necesario el reconocimiento y garantía de la multiculturalidad y de la participación indígena en la institucionalidad pública (Valenzuela y Quiroz, 2021) lo que permitiría no sólo mayor pertinencia cultural, sino también avanzar hacia el interculturalismo crítico (Tubilo, s/f).

Conclusiones

Es preciso destacar en las tres experiencias estudiadas en La Araucanía, que consultan el enfoque intercultural propuesto por el Estado, existe una asimetría económica, social, política y de conocimiento entre el estado chileno y los pueblos indígenas, plasmado en el histórico asistencialismo de las políticas públicas disfrazadas de reconocimiento y valoración al conocimiento y cultura de los pueblos indígenas.

En este sentido, siguiendo a Tubilo (s.f) cuando el discurso intercultural de un Estado no aborda las asimetrías existentes, entonces se está hablando de interculturalismo funcional, aquel que promueve el diálogo sin problematizar las condiciones de ese diálogo. Este tipo de interculturalismo promueve formas de discriminación positiva, lo que en los tres temas expuestos se observa a través de un reconocimiento a las tradiciones en tanto den cuenta de lo diferente respecto a las comidas, música, lengua, vestimenta, etc. Es decir, una folclorización del otro, un reconocimiento superficial que no se hace cargo de las demandas políticas de autodeterminación de los pueblos.

Es necesario entonces avanzar en un interculturalismo crítico o práctico como señalaba una de las entrevistadas. Hay que generar espacios donde se escuchen y representen todas las partes. Y hay que hablar de las profundas condiciones que generan la desigualdad entre los pueblos indígenas. Como menciona Tubilo:

Hay que exigir que el diálogo de las culturas sea de entrada diálogo sobre los factores económicos, políticos, militares, etc. que condicionan actualmente el intercambio franco entre las culturas de la humanidad [...] hay que empezar por identificar y tomar conciencia de las causas contextuales de su inoperancia. Hay que empezar por recuperar la memoria de los excluidos, por visibilizar los conflictos interculturales del

presente como expresión de una violencia estructural más profunda, gestada a lo largo de una historia de desencuentros y postergaciones injustas» (s.f.: 6-7).

Sobre la base de los aspectos constatados en este análisis, se estima que desde el enfoque de la innovación en las políticas públicas, en los programas analizados se habría promovido una perspectiva instrumental, por sobre una sustantiva. La diferencia entre ambos enfoques está dado porqué en el primer caso (enfoque instrumental) la innovación se asume como un conjunto de ideas para mejorar la eficiencia sin modificar lo que se hace, sino que como se hace (Brugué et al. 2014). En tanto el enfoque sustantivo de la innovación en políticas públicas, como señalan los mismos autores, se entiende como un modelo para abordar y transformar la realidad, buscando replantear los problemas públicos.

Desde esta perspectiva, se estima que para abordar políticas interculturales, dada sus particulares características, demandas y resultados históricos, éstas debiesen considerar una co-creación de políticas, enmarcadas en un enfoque sustantivo de la innovación que busque formular nuevas respuestas para abordar los asuntos públicos (Zurbriggen y González, 2014), transformando la realidad sobre la base de valores pluri y multiculturales.

Ahora bien, al clasificar los mismos programas desde el enfoque de evaluación de políticas públicas, los hallazgos de este estudio pueden demostrar la adscripción a un modelo positivista, donde se pretende aprehender la realidad social con el uso de esencialmente de indicadores cuantitativos (Bertranou, 2019) que no permiten una evaluación integral ni de resultados, que promuevan la mejora continua de las políticas.

Referencias

Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac - Revista Digital De Ciencias Sociales*, 6(10), 151–188. Recuperado a partir de <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/millca-digital/article/view/1730>

Brugué, Q., Blanco, I. y Boada, J. (2014). *Los Motores de la Innovación en la Administración Pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

DIPRES. (2019). Monitoreo y seguimiento oferta pública 2019. Programa de desarrollo territorial indígena INDAP-CONADI (PDTI). Recuperado de

http://www.dipres.cl/597/articles-206677_doc_pdf.pdf

DIPRES. Proyecto de ley de presupuesto año 2021. Servicio de Salud Araucanía Sur. Recuperado de http://www.dipres.cl/597/articles-208897_doc_pdf.pdf

DIPRES. Proyecto de ley de presupuesto año 2021. Servicio de Salud Araucanía Norte. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/597/articles-208898_doc_pdf.pdf

DIPRES. Serie histórica años 2016 - 2020 información de ejecución presupuestaria. Recuperado de

http://www.dipres.cl/597/articles-210436_doc_pdf.pdf

http://www.dipres.gob.cl/597/articles-210435_doc_pdf.pdf

Ibáñez, N., Rodríguez, M. y Cisternas, T. (2015). La Educación Intercultural desde la perspectiva de docentes, educadores tradicionales y apoderados mapuche de la región de La Araucanía: Una co-construcción. Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación Proyecto FONIDE N°:F811349. Recuperado de http://peib.mineduc.cl/wp-content/uploads/2018/05/F811345_INF_ORME_FINAL_IBANEZ_UMCE.pdf

Ibáñez-Salgado, N., & Druker-Ibáñez, S. (2018). La educación intercultural en Chile desde la perspectiva de los actores: Una co-construcción. *Convergencia*, 25(78), 227-249. <https://doi.org/10.29101/crcs.v25i78.9788>

Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario. (2019). Norma Técnica y Procedimiento Operativo para Financiamiento de Proyectos Productivos Indígenas — Programa COBIN. Recuperado de [https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/resoluci%C3%B3n-105721---normas-t%C3%A9cnicas-programa-cobin-\(19-07-2019\).pdf?sfvrsn=0](https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/resoluci%C3%B3n-105721---normas-t%C3%A9cnicas-programa-cobin-(19-07-2019).pdf?sfvrsn=0)

Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario. (2021a). *Pueblos Originarios. Programa De Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) INDAP.* Recuperado de <http://www.indap.gob.cl/pueblos-originarios>

Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario. (2021b). *Plataforma de servicios PDTI.* Recuperado de

<https://www.indap.gob.cl/servicios-indap/nueva-plataforma-deservicios#programa-de-desarrollo-territorial-ind%C3%ADgena-pdti>

Jelves, I. y Ñanco, J. (2004). Experiencia Oficinas Amuldungun y Rol del Facilitador Intercultural. V Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, San Felipe. Recuperado de <https://www.aacademica.org/v.congreso.chileno.de.antropologia/101.pdf>.

Manríquez-Hizaut, N. et al. Salud intercultural en Chile: Desarrollo histórico y desafíos actuales. *Revista de Salud Pública* [online]. v. 20, n. 6 [Accedido 19 Octubre 2021] , pp. 759-763. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/rsap.V20n6.65625>

MINEDUC-PEIB. (2017). Programa de educación intercultural bilingüe 2010-2016. Recuperado de

<http://peib.mineduc.cl/wp-content/uploads/2018/05/20180226-PEIB-2010-2016-Versi%C3%B3n-Final.pdf>

MINSAL. (2016). Orientaciones Técnicas 2016. Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas. Guía Metodológica para la Gestión del Programa. Recuperado de <http://www.bibliotecaminsal.cl/wp/wp-content/uploads/2018/01/030.OT-y-Guia-Pueblos-indigenas.pdf>

Poblete, M. y Goldstein, E. (2019). Políticas de Salud Intercultural en Chile. Desde el PROMAP hasta la normativa

vigente en la actualidad. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27514/1/BCN_Poblete___Políticas_de_Salud_Intercultural_en_Chile_final.pdf

Pozo, G. (2018) ¿Cómo descolonizar el saber? El problema del concepto de interculturalidad” Revista Polis [en línea], 38 | URL: <http://polis.revues.org/10099>

Tubino, F. (s.f). Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico. Recuperado de https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/inter_funcional.pdf

Servicio de Salud Araucanía Norte. (2012). *Programa mapuche*. Recuperado de <https://www.araucanianorte.cl/index.php/programas/programa-mapuche>

Servicio de Salud Araucanía Sur. (2021). *Salud intercultural. Objetivos y líneas de trabajo*. Recuperado de <https://www.araucaniasur.cl/index.php/objetivos-y-lineas-de-trabajo/>

Valenzuela, E. & Quiroz, C. (2021). La dimensión confederal de una Constitución glocal: comunismo, poder regional y autonomías indígenas. En *Hacia una Nueva Constitución. Estado Regional y otros temas* (pp.257-290). Editorial Thomson Reuters.

Zurbriggen, C., & González, M. (2020). INNOVACIÓN Y CO-CREACIÓN: NUEVOS DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329-361. Doi:

<https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.2.2245>

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA CREADO POR LA LEY N°21.040 A LA LUZ DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

ALFREDO IGNACIO ROMERO LABRA

Magister en Derecho de Universidad de Talca, Chile.

Abogado. Facultad de Educación, Psicología y Familia en Universidad Finis Terrae, Chile.

aromeolabra@uft.edu

ID-ORCID: 0000-0002-2406-0302

Resumen

El presente artículo analiza la Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública. Su estudio se enfoca a partir de los ciclos o etapas de las políticas públicas y de sus características más relevantes. Se identifican sus principales problemas con la finalidad de ser un insumo para su debate y perfeccionamiento legislativo.

Palabras clave: Educación Pública; Municipalización; Servicio Local de Educación Pública.

Abstract

Analysis and Evaluation of Public Education System Created by Law N°21.040 Given by Formulation of Education Public Policies

The present article analyses Law N° 21.040 which creates the Public Education System. That focus on the cycles or stages of the public policies and its most relevant characteristics. It recognises the main problems to be an input for its debate and legislative improvement.

Key words: Public education, Municipalization, Public Education Local System.

Marco Normativo de la Política Pública. Antecedentes Generales

En noviembre de 2017, luego de una tramitación de más 2 años y 2 proyectos de ley fallidamente archivados¹, fue publicada en el diario oficial la ley N°21.040 que creó el Sistema de Educación Pública (LNEP). Esta normativa, junto con la ley N°20.845 denominada «Ley de Inclusión Escolar» que buscaba poner término al lucro en la educación e implantar un sistema de admisión de estudiantes, y con la ley N°20.903 que creó el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, formó parte del paquete de reformas legales en materia educativa del nivel escolar² impulsado por el gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet Jeria³. Esta política pública del sector educacional se cimenta principalmente en los magros resultados de la educación pública chilena durante los últimos 40 años de administración municipal⁴ impulsada por las políticas de profunda descentralización de la dictadura⁵ basadas en la extrema rigidez del modelo centralizado de la época, estimándose en *El Ladrillo*:

... que la forma más adecuada de abaratar el costo y mejorar la calidad de la educación es una drástica descentralización de la actual estructura, de manera que sea la comunidad local quien pase directamente a administrar la unidad escolar respectiva... El Estado, a través del Ministerio de Educación, sólo tendrá a su cargo la formulación de la política general, el control de los requisitos mínimos de promoción y currículum y la obligación de financiar el costo mínimo de cada uno que se estuviere educando; para ello traspasaría a las

¹ Boletín N°6251-04 de diciembre de 2008 y boletín N°8082-04 de diciembre de 2011.

² En el ámbito de la Educación Superior, fueron impulsadas las leyes N°s.20.800, que Crea el administrador provisional y administrador de cierre de Instituciones de Educación Superior; 20.843, que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior; 20.842, Crea las Universidades estatales de la Región de O'Higgins y de la Región de Aysén; 20.910, Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales; 21.091, sobre educación superior; y 21.094, sobre universidades estatales.

³ Cabe destacar lo prolífico de los 4 años de esta administración con 33 leyes publicadas en dicho periodo, muy superior a las administraciones anteriores y posteriores en el sector educativo. No obstante, este rendimiento cuantitativo dista de lo cualitativo de aquellas respecto de su técnica jurídico-legislativa.

⁴ Dicha administración es actualmente gestionada directamente por las municipalidades a través de sus Departamentos de Administración de Educación Municipal, o bien, por Corporaciones Municipales creadas en virtud del —a la sazón— artículo 12 del Decreto con Fuerza de Ley N°1-3063 de 1979 del Ministerio del Interior, con la finalidad de administrar los servicios que gestionaba el Estado y que fueran entregadas a aquellas en virtud del principio de subsidiariedad.

⁵ Aun cuando en el inconsciente popular la idea de descentralizar la administración educacional habría comenzado en tiempos de dictadura, lo cierto es que este proceso comenzó con anterioridad, como se señala en Latorre *et al.* (1991): «en cuanto a la organización y administración educacional global, los gobiernos de Frei [Montalva], Allende y Pinochet efectuaron cambios en ella con justificaciones más o menos similares. Durante el gobierno de Frei [Montalva] se crean legalmente las Coordinaciones Regionales de Educación, las que fueron puestas en funcionamiento durante el periodo de Allende» (p. 33).

Municipalidades los fondos respectivos para que estos centros comunales los administraran (De Castro y Méndez, 1992⁶, pp. 148 y ss.).

Estas ideas fueron ejecutadas jurídicamente por medio del artículo 38 del Decreto Ley N°1-3063, de 1979.

Las razones esgrimidas por el ejecutivo de 2014 en la etapa de deliberación del proyecto en análisis fueron principalmente el déficit financiero de las municipalidades en el área de educación, en conjunto con una alta segmentación social y educativa. Tales causas daban como resultado que la educación pública fuera una alternativa educativa poco atractiva para las familias. También tuvo como efecto una baja sistemática de la matrícula pública del 51% al 36% de la cobertura educativa nacional entre 2004 y 2016.⁷ En términos de establecimientos municipales estos disminuyeron, según datos del Ministerio de Educación (MINEDUC), en 1.052 en el periodo de 1990 a 2016.

Las principales temáticas o clases de política pública educacional —siguiendo la nomenclatura utilizada por el BID (2006)— que busca establecer esta ley son básicamente tres: un aspecto sistémico (periférico) y 2 pilares de ejecución (periférico-básico). El aspecto sistémico es la estructuración de un Sistema de Educación Pública que considera integrantes, principios, una estrategia nacional, entre otras características. Por su parte, los pilares de ejecución llevados a cabo por la Dirección de Educación Pública (DEP) se pueden organizar en dos. Uno es de naturaleza transitoria: la creación e implementación de 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) que han recibido y proyectarán recibir en sus manos la administración de la educación pública de parte de los 294 municipios del país y 52 Corporaciones Municipales a las que, durante el proceso de municipalización en la década de los ochenta del siglo pasado, les fue traspasado dicho servicio. Otro es el segundo pilar, de carácter permanente; como señala el artículo 60 de la LNEP: «la conducción estratégica y la coordinación del Sistema, velando para que los SLEP *provean una educación de calidad en todo el territorio nacional*».⁸ Estos pilares tienen un componente, respecto del primero de gestión jurídico-administrativa y, respecto del segundo, evidentemente de gestión pedagógica⁹.

Es nuestro parecer que una política pública se logra evaluar *ex post* confrontándola a sus fundamentales, es decir, en realizar su análisis a partir de las etapas esenciales del

⁶ Fecha de publicación por el Centro de Estudios Públicos del texto *Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno* elaborado en 1973.

⁷ Historia de la Ley N°21.040 (pp. 7 y ss).

Del mensaje presidencial del proyecto de ley. En:

https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=10782&tipodoc=mensaje_mocion. Véase más gráficamente en:

https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=2443&tipodoc=docto_comision.

⁸ Cfr., artículo 60 ley N°21.040: las bastardillas son nuestras.

⁹ El presente artículo escapa de su finalidad el análisis de la vertiente pedagógica respecto de la mejora de la calidad, y se enmarca únicamente en la evaluación de su ejecución en cuanto a la implementación de los 70 servicios locales de educación pública.

ciclo de elaboración y desarrollo de las políticas públicas y de sus características básicas que los diferentes autores establecen. De esta forma, se pueda verificar y contrastar, en mayor o menor medida, la calidad en su elaboración y consecuentemente, en su ejecución o prosecución de sus objetivos. No obstante, y en el caso particular de la Política Pública envuelta en la ley N°21.040, la evaluación en rigor debiese plantearse desde un enfoque *In Itinere* más que *ex post*; pese a este respecto de los SLEP 2018, es perfectamente atendible realizarla en este último enfoque, empero aquello escapa de las finalidades de este artículo. Para lograr lo anterior, en la medida que se profundice en los principales aspectos de una política pública (sus etapas o ciclos, características esenciales y dimensiones), en el desarrollo se analizará el nivel de encuadre del Nuevo Sistema de Educación Pública en ellos.

Sobre las Políticas Públicas. *Nociones*

Podemos señalar que toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal por la agenda de gobierno. Esta concepción se acuña en la década de los años 70 del siglo XX con el término *public policy* y, dependiendo del sector que requiere de la acción concertada para dar una respuesta a una demanda social, se combina frecuentemente con una calificación de dicho ámbito. Por tanto, encontraremos decisiones de *política criminal*, de *política energética*, de *política de seguridad*, de *vivienda* y, en nuestro caso, de *política educativa o educacional*.

Una definición de política pública meridianamente completa, y respecto de la cual analizaremos la envuelta en la ley N°21.040, es aquella acuñada por Subirats, *et al.* (2008) que la caracteriza como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupo-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficios finales) (p. 36).

Para explicar esta ciencia podemos señalar que las autoridades públicas toman medidas y asignan recursos e imponen obligaciones. Así, afectan la vida pública y privada de los habitantes de un determinado territorio; por ejemplo, en el ámbito vial encontramos control de tránsito, creación de ciclovías, construcción de carreteras, trenes, o cualquier medida preventiva que se desarrolle, siendo estas «razones de políticas públicas». En materia educativa esto no es diferente: incluso, esta intervención es mucho mayor. Por ilustrar, la decisión política de hacer obligatoria la escolarización durante 12 años de la vida

de las personas no es baladí sino una decisión que impacta fuertemente el desarrollo cultural y económico de una nación, respecto de las cuales muchas veces se han visto cooptadas por quienes buscan réditos, sean económicos, políticos o sean de otra índole.

El análisis de la formulación de políticas públicas lo graficaremos para los efectos pedagógicos como «una balanza de cruz». Se ubica en uno de sus platos al Estado (ejecutivo-legislativo) considerando aparatos, recursos y monopolio de la fuerza; en el otro, a la sociedad civil (empresas, medios de comunicación, centros de investigación y en general los grupos de interés, grupos sociales organizados y ciudadanos) donde ha de considerarse a la protesta social como carta de fuerza de *ultima ratio* en contra del Estado a las demandas manifestadas. Las políticas públicas dan respuesta a un problema público que refleja un problema social, por lo que los gobiernos deben mantener especial cuidado en no enmarcarse en los denominados «Estado ventanilla» en términos populistas, asimismo tampoco en un «Estado cautivo» de las demandas sociales de grupos minoritarios. Corresponde señalar que los episodios de cambio social no generan o decantan necesariamente en políticas públicas, existiendo varios mecanismos para «solucionar» demandas o necesidades sociales antes de que tengan una prefactibilidad o factibilidad de convertirse en una política pública.

Como señalan Meny y Thoenig (1992), «el estudio de las políticas públicas es en realidad el estudio de la acción de las autoridades públicas en la sociedad» (p. 7). La acción pública, sin confundirse con el concepto de función pública¹⁰ pero íntimamente relacionada siendo interdependientes en cuanto a sus efectos, conlleva adherentes y detractores. Ahora bien, ciertamente su estudio, al menos hasta 1960 por las ciencias sociales, fue poco profundo; no obstante, desde esa data y hasta hoy, mantienen relevancia principalmente 3 enfoques o corrientes cuales, no siendo necesariamente excluyentes entre sí, permean transversalmente la elaboración de todas las políticas públicas nacionales y particularmente las del sector educativo. Son las siguientes:

- Ciencia Administrativa (*Public Administration Theory*). Esta corriente intenta mejorar la gestión pública a través de estructuras formales de autoridad y de la organización especializada de las tareas. Este enfoque otorga un rol principal a la estructura burocrática más que al contenido de una determinada política;
- Sociografía de Grupos de Presión. Esta línea de análisis se enfoca en el estudio del comportamiento entre la normativa y la realidad de los comportamientos gubernamentales (negociaciones, influencias, manipulaciones) donde los intereses particulares intentan influir en lo que hace o quiere hacer la autoridad; y,
- Determinismo de Grandes Sistemas. Esta corriente de estudio de Políticas Públicas señala que la política no tiene mucho margen de acción. La política pública está supeditada al desarrollo de ciertas formas de sociedad y en ellas, el Estado no tiene espacio de elección

¹⁰ Definida en el artículo 1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción (ratificado por Chile desde el año 1999): «toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos».

discrecional, la ciencia política entonces, es residual a la determinación de la ciencia económica.

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen recíprocamente ya que ambas tienen que ver con el poder social. La política busca influir en las políticas públicas para de esta forma influir en las ya implementadas o para establecer ciertas reglas en las que se implementarán. También se describe a la política pública como el programa de acción de una autoridad pública —el programa de gobierno—. Por tanto, debemos tener presente que la elaboración de políticas públicas incluye una variedad de actores, desde el Presidente de la República, el Congreso Nacional, pasando por partidos políticos, sindicatos, grupos de interés, entre otros.

Algunos atisbos de estudios de las políticas públicas las encontramos en Francia. En la década del treinta del siglo pasado, en el fenómeno denominado intervencionismo económico o socialismo municipal, sus conclusiones señalaban que las políticas son productos de políticos que deciden cuya ideología o afiliaciones partidistas se derivan a su vez de la opción de los electores. Así cabría concluir que: «a gobierno de izquierda, políticas de izquierda; a gobiernos de derecha, políticas de derecha». Esta lógica de pensamiento y estudio se vio profundizada en las décadas post segunda guerra mundial.

El estudio sistemático y estructurado de las Políticas Públicas tienen un inicio tardío; dicho de otra manera, una documentación bibliográfica relativamente contemporánea. Esto se produjo básicamente porque en la conformación de los Estados anterior al año 1930 se privilegió una estructura altamente liberal. De esta forma, las estructuras de gobierno tenían una legislación que se limitaba y dedicaba a facilitar o solucionar los problemas generados entre privados en su libre interacción.

A partir de 1930, y con mayor claridad desde 1950, que comenzó a desarrollarse el concepto de *Estado de Bienestar*. Con este, el sector público empezó a tener intervenciones directas y puntuales ante los problemas de la sociedad. Se generó con ello el nacimiento de verdaderas políticas públicas con base en la denominada *Policy Science*. A partir de este punto, el análisis del trabajo gubernamental se enfocó en la aparición y la naturaleza del «Estado» y a la lucha de poder político (*politics*) y a la acción pública (*policies*) sustentada fuertemente técnica y alejada de «lo político». Ahora bien, pese a que desde 1950 la ciencia de políticas públicas buscó la separación total de estos enfoques (*politics/policies*), esto no siempre trajo resultados positivos. Así, en voz de Stein y Tommasi (2006):

Los enfoques estrictamente tecnócratas del diseño de políticas suelen ignorar los pasos críticos del proceso de diseño, negociación, aprobación y aplicación de las políticas, proceso que alberga en su seno el turbulento mundo de la política. El proceso político es inseparable del proceso de formulación de políticas. Ignorar este vínculo entre ambos puede conducir, como en efecto lo ha hecho, a reformas inadecuadas y decepciones (p. 395).

Dimensiones de las Políticas Públicas

Será relevante para nuestro análisis de la Política Pública que crea el nuevo Sistema de Educación Pública, el análisis desde la perspectiva del trabajo gubernamental (contenido y proceso). Este incluye al menos 3 dimensiones: i) por sector; ii) por tipo de autoridades públicas; y, iii) por época. Ajustaremos el sentido de estas dimensiones al análisis de esta política pública denominada de «desmunicipalización». En primer lugar, respecto a la dimensión «sector» ha de entenderse que abarca los niveles (o sectores) de educación parvularia y escolar, entendiéndose incluidos en él a los niveles de educación básica y media, configurando, al menos, los 14 años de escolarización de la denominada «escuela completa».

En segundo lugar, si el análisis comienza desde el tipo de «autoridades públicas», entendidas, desde el sector educación, al tipo de «sostenedor educacional». Veremos que esta política pública busca disminuir la dispersión o atomización actualmente existente en la administración de la educación, puesto que hoy existen sostenedores privados y públicos. En los primeros encontramos privados sin y con financiamiento estatal respectivamente y, en el sector público, encontramos 4 tipos: i) sostenedor municipal; ii) sostenedor Corporación Municipal; iii) Servicios Locales de Educación Pública; y, iv) de Administración Delegada del Estado bajo regulación del Decreto Ley N°3.166 de 1980, que incluso pueden mantener una naturaleza pública (como es el caso de universidades estatales administradoras) o bien de naturaleza privada en cuanto corporaciones o fundaciones sin fines de lucro. Respecto a esta clasificación de sostenedores, ha de destacarse —con preocupación— que cada uno de estos sostenedores mantiene reglas legales distintas dependiendo de su naturaleza. Finalmente, y en cuanto a un análisis por época como última dimensión, esta política viene, a nuestro juicio, a iniciar un nuevo ciclo de reforma educativa que, en América latina, respecto de sus últimos períodos, como destaca Suasnábar (2017), ya han sido objeto de estudio considerando los ciclos y sucesos políticos de la región.

Etapas o Ciclos de las Políticas Públicas y sus Características

El estudio y evaluación de la ley N°21.040 se estructurará a partir de cada uno de los ciclos o etapas que componen una política pública y desde un enfoque pensado en las características elaboradas por diferentes autores para ello. Así, por ejemplo, podemos encontrar una concepción agrupada o analítica de Lahera (2004) en cuatro tiempos: origen, diseño, gestión y evaluación; la de Harguindéguy (2020) con un ciclo de cinco momentos: definición de los problemas, puesta en la agenda, toma de decisión, implementación y Evaluación; y hasta una propuesta más detallada o desagregada —y que seguiremos en esta ocasión— del CPPUC (2020) en seis etapas: definición de agenda, diseño, deliberación, ejecución, evaluación y retroalimentación. En cuanto a su enfoque, seguiremos a Stein y Tommasi (2006) en el análisis de características de las políticas públicas más aceptadas por los distintos autores, siendo estas: i) estabilidad; ii) adaptabilidad; iii) coherencia y coordinación; iv) calidad de implementación y ejecución; v) orientación hacia el interés colectivo; y, vi) eficiencia.

Estas características nacen en respuesta de la problemática surgida de los resultados disímiles obtenidos en diversos países en cuanto a la implementación de una política pública de idéntica naturaleza, sector y estructura. Se ha consensuado que la primera luz de alerta tuvo su origen en los resultados obtenidos de la ejecución de las recomendaciones del «Consenso de Washington» de 1990 donde en términos generales hubo buenos resultados, respecto de ciertos países fue más exitoso que en otros donde hubo una pérdida de competitividad. Este diagnóstico se profundiza con el *Informe de Progreso Económico y Social* del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2006. Su capítulo 10 analiza las políticas educativas de la región bajo «una percepción generalizada de que en la práctica es muy difícil lograr el cambio educacional y que algunos elementos fundamentales casi no han cambiado» (p. 241).

a. **Definición de Agenda.** Como es sabido, la educación y los temas educacionales forman parte constantemente de las temáticas de interés de los gobiernos o de los candidatos a gobernante. No obstante, salvo importantes y detalladas excepciones¹¹, los resultados del proceso de desconcentración de la educación pública implantado en Chile en la década del ochenta no fue un tema relevante de estudio, análisis y/o diagnóstico sino hasta con posterioridad al año 2006, luego del movimiento estudiantil de ese año (conocido popularmente como «Revolución Pingüina»). Esto conllevó que —y con el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la educación de ese año como puntapié inicial— comenzó a contarse con mayores estudios que permitieron posicionar esta materia en la agenda de gobierno y diseñar políticas públicas destinadas a estos efectos.

b. **Diseño.** El Consejo Asesor de 2006 post movimiento estudiantil estableció en esta materia varias de las directrices que podemos apreciar en los proyectos de ley futuros. Asimismo respecto de aquel de 2008 que creaba las denominadas *Corporaciones Locales de Educación Pública*, entidades de derecho público autónomas con personalidad jurídica y patrimonio propio cuyos funcionarios se regirían por el Código del Trabajo (CT). Entiéndase, por tanto, que estas entidades mantendrían una conformación legal de similares características a la de las Municipalidades¹² a su vez con dos grandes diferencias: sin reconocimiento constitucional y con objeto único educacional. Estas corporaciones estarían integradas por un Consejo Directivo de carácter resolutivo integrado como mínimo con el o los alcaldes de las comunas del territorio y dos personas designadas por el MINEDUC, dirigidas en términos de su gestión por un Director Ejecutivo (DE). Además, se contemplaba la creación del Servicio Nacional de Educación: servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, como también respecto del proyecto de ley ingresado en 2011, el que contemplaba la creación de Agencias Públicas de Educación Local, consideradas como personas jurídicas de derecho público, autónomas y con patrimonio propio. Al igual que el proyecto antecesor, sus funcionarios se regirían por el CT y contarían

¹¹ Latorre, *et al.* (1991); Núñez (1994); Espínola (ed.) (1994); OECD (2004); García-Huidobro (2006).

¹² Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (inciso cuarto, artículo 118, Constitución Política).

con un Consejo Directivo de 5 miembros junto a un director ejecutivo para su gestión administrativa. Cabe destacar que la gran diferencia con el proyecto de 2008 es que este proyecto utilizaba el mismo mecanismo de resultados de la Ley 19.532 (JECD) para efectos de seguir prestando el servicio educativo respecto de aquellas municipalidades «... que tengan una alta proporción de sus alumnos en establecimientos municipales ordenados en las categorías de desempeño alto y de desempeño medio de acuerdo lo establecido en la ley N°20.529...»¹³.

El diseño de la LNEP en comparación a los proyectos que la antecedían es claramente más robusto y complejo, haciéndolo también más difícil de implementar. Se contempla la creación de un sistema integrado nuclearmente por los establecimientos educacionales del territorio, el o los SLEP y el Mineduc actuando mediante la DEP. Los Servicios Locales de Educación Pública, si bien no gozan de autonomía como se consideró en sus «prototipos» previos, se estructuran legalmente como Servicios Públicos funcional y territorialmente descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, se relacionan con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación con quien, a su vez, se relacionarán a través de la Dirección de Educación Pública¹⁴. Paradójicamente muchas de las falencias detectadas en el diseño de la LNEP fueron recomendadas por Eyzaguirre (2014) a nivel de antecedentes de una nueva institucionalidad de la Educación Escolar Pública.

c. Deliberación. Ajustaremos esta etapa comprendiendo que es aquella respecto de la cual se ha ingresado la política pública en cuestión, como proyecto de ley al Congreso Nacional para su discusión y modificaciones.

La tramitación de la ley N°21.040 no estuvo exenta de problemas. Ingresada el 3 de noviembre de 2015 fue promulgada 2 años después con múltiples indicaciones al texto original desde el ejecutivo como de senadores y diputados de la época. Llegó a tercer trámite constitucional y se conformó una comisión mixta para los efectos de discutir normas en controversia. Las más relevantes fueron la creación del Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, la incorporación de un Informe Financiero del servicio educativo municipal previo al traspaso, discusiones sobre instalación gradual, entre otras; por razones de espacio, escapan a su análisis.

d. Ejecución. Una vez finalizada la etapa de deliberación y promulgada la ley en noviembre de 2017, en la medida en que se fue ejecutando, comenzaron a manifestarse variados problemas de implementación. Esto conllevó la iniciación de una Comisión Especial Investigadora en la Cámara de Diputados¹⁵, muchos de los cuales se encuentran analizados en diversos informes y artículos de estudio (Cabezas, *et al.*, 2016; Consejo (2021); Irrarrázaval, *et al.*, 2021; Cliodinámica 2021; Eyzaguirre, *et al.*, 2021; Zarate 2021; MINEDUC

¹³ Artículo segundo transitorio del PdL., de 2011.

¹⁴ Inciso primero y final del artículo 16 de la LNEP.

¹⁵ Comisión Especial Investigadora número 52 (CEI52) iniciada en 2020. Sus antecedentes no fueron posibles de ubicar en la página de la H. Cámara de Diputados.

2022) realizándose presentaciones de proyectos de ley que buscaban aplazar su traspaso cuales no llegaron a concretarse¹⁶. Aquí sólo ahondaremos en algunos de relevancia jurídica entendiendo que este análisis lo es respecto a la implementación de una ley.

Institucionalidad y Participación Jurídicamente Poco Vinculante

La estructura jurídica descentralizada permite una autonomía velada puesto que los servicios descentralizados se alejan de la organización centralizada quedan sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República. El contenido de esta tutela debe ser específico en cada caso y en cada ley, verificándose limitadamente. Sin embargo, en la LNEP no ocurre, puesto que no existe un contenido de la referida supervigilancia, razonamiento según el cual, siguiendo a Harris (2019), «la regla sería la inexistencia de control, siendo la excepción que este exista». Ahora bien, en caso de ser efectiva la presencia de un control indirecto sobre los SLEP, aunque no sobre sus actos, éste se encuentra en el nombramiento del director ejecutivo y su remoción¹⁷; procedimiento de remoción que, como veremos, mantiene serias e importantes deficiencias.

Además, la LNEP considera un Comité Directivo Local (CDL) en cada SLEP, cuyos principales objetivos son: i) velar por el adecuado desarrollo estratégico del Servicio; ii) velar por la rendición de cuentas del DE ante la comunidad local; y, iii) contribuir a la vinculación del Servicio Local con las instituciones de gobierno de las comunas¹⁸ y la región (artículo 29). Se trata de un órgano colegiado integrado por 5 o 6 miembros, cuyas funciones son más bien limitadas, consultivas, propositivas y generalmente no vinculantes para los SLEP, lo que ha generado un alto grado de frustración en los integrantes de éstos. Además, la LNEP contempla la creación de un Consejo Local de Educación Pública (CLEP) cuyo objetivo será el de representar ante el DE los intereses de las comunidades educativas, para que este considere adecuadamente sus necesidades y particularidades. Su integración es numerosa, una docena de miembros elegidos desde la comunidad escolar y un par de representantes de la IES regionales. Su proceso eleccionario, al igual que en los CDL, en cuanto a los padres y apoderados no siempre es sencillo, puesto que las comunidades educativas son dinámicas en cuanto a sus integrantes, perdiendo sus calidades de estudiantes, padres, apoderados, profesionales y asistentes de la educación, ya sea por egreso desde sus aulas, cambios de establecimientos educacionales o bien renuncias, despidos o retiros en el caso de los últimos. Son situaciones críticas que la LNEP y los reglamentos publicados al efecto no han sabido resolver.

Los CLEP al igual que los CDL mantienen funciones limitadas, consultivas, propositivas y generalmente no vinculantes para los SLEP. Aún más, puede prescindirse de

¹⁶ Boletines N°s. [14736-04](#); [14557-04](#); [14247-04](#); [14232-04](#); [14216-04](#); [13793-04](#);

¹⁷ Cfr., Caldera (1979) citado por Harris (2019).

¹⁸ No existen instituciones de gobierno de «las comunas». Estas siempre mantienen una cobertura provincial o regional, salvo que el legislador haya querido referirse a las Municipalidades.

sus atribuciones mientras no se encuentren conformados, lo que en muchas ocasiones ocurre con bastante posterioridad a la instalación del determinado SLEP.

Inexistencia de Control Jerárquico de SLEP

La LNEP contempla a la DEP como un servicio público centralizado, dependiente del MINEDUC, cuyo objeto primordial será la conducción estratégica y la coordinación del sistema, objetivo de muy difícil ejercicio particularmente dada su naturaleza centralizada y la descentralizada de los SLEP respecto de los cuales debe ejercer lo mandatado por el legislador¹⁹. Lo anterior, sumado a que, como se señaló, el control indirecto que nace de la «supervigilancia» es débil. Esto es porque la naturaleza descentralizada de los SLEP entrega el control de sus actos a su jefe de servicio, el DE que, si bien pesa sobre él un procedimiento de nombramiento bajo el Sistema de Alta Dirección Pública, se ha estimado que estos cargos no deben ser considerados de exclusiva confianza del Presidente de la República para efectos de su remoción, toda vez que la LNEP establece causales para su cesación (artículo 23). Se establece un procedimiento de remoción por incumplimiento grave del convenio de gestión educacional o por negligencia manifiesta en el desempeño de sus funciones, configurándose esta última causal cuando el DE realice conductas que impliquen una grave falta de cuidado en el desempeño de su cargo y que incidan negativamente en el funcionamiento del servicio, entendiéndose especialmente cuando el DE incurra en acciones que pongan en riesgo la continuidad del servicio educacional en uno o más establecimientos del SLEP.

De un análisis detenido de esta «negligencia manifiesta» que entrega la LNEP, es posible concluir que aquella se configura respecto de su actuar como sostenedor educacional y no como Jefe de Servicio de un órgano público. Basta revisar, por ejemplo, los casos objetivos que señala el artículo 23 de la LNEP, ninguno de los cuales hace referencia a sus funciones públicas administrativas sino más bien educativas. Esto lleva a concluir que este procedimiento es inaplicable a aquel DE nombrado en un SLEP en funcionamiento pero que respecto del cual no se ha traspasado aún el servicio educacional.

Creación de Unidades con Funciones al Margen de la Legislación

El artículo 25 de la LNEP otorga al DE la libertad para determinar las denominaciones y funciones específicas que correspondan a los niveles y unidades en un determinado SLEP, con algunas limitaciones en cuanto a la planta de personal y dotación máxima, creando como mínimo 3 unidades base: la de apoyo técnico-pedagógico; de Planificación y control de gestión; y, la de Administración y finanzas. Esta última con la función entregada por ley de administrar los *recursos humanos*, materiales y financieros.

Pues bien, durante la administración de gobierno 2018-2022, se procedió a crear en todos los SLEP 2019, 2020 y 2022 la unidad de gestión de personas, concursando por alta

¹⁹ El actual ejecutivo, consciente a este respecto, ingresó un proyecto de ley ([B 15153-04](#)) mediante el cual, otorga tímidamente algunas facultades a la DEP de carácter operativa en caso de dificultades en el nombramiento de un Director Ejecutivo al iniciarse el funcionamiento de un SLEP.

dirección pública a su jefatura. Esta unidad realiza funciones entregadas por la LNEP a la unidad de administración y finanzas, las que según el organigrama no procede su delegación horizontal. Si bien creemos que la creación de esta unidad es una necesidad dado el volumen de personal a gestionar por los SLEP, su ejecución requiere de modificación legal, puesto que es cuestión de tiempo que la Contraloría General de la República (CGR) observe tal anomalía.

Problemas de Derecho Financiero

Tal como lo advierte Eyzaguirre, *et al.* (2021), existe la prohibición de que los recursos no ejecutados, para el servicio educativo, en un periodo presupuestario, no sean reconocidos como saldo inicial de caja en el presupuesto siguiente. Pero esta prohibición es fáctica y no jurídica, puesto que, y como se señaló *supra*, los SLEP son Servicios Públicos descentralizados, con personalidad jurídica y *patrimonio propio*.

Lo anterior conlleva a que estas personas jurídicas de derecho público deban registrarse en cuanto a esta constitución por todas las normas de derecho público creadas para estas instituciones. Así, el artículo 25 de la LNEP somete su regulación a la Ley N°18.575; el artículo 28 establece que están sujetos a la regulación de administración financiera (DL N°1.263 de 1975), el artículo 47 a la ley N°18.834 respecto de sus funcionarios, etc. No obstante, la principal función de los SLEP es la de proveer, a través de los establecimientos educacionales de su dependencia, el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda de conformidad a la ley (arts. 17 y 18 letra a), LNEP).

Para lo anterior, el artículo tercero transitorio de la LNEP señala que «la calidad de sostenedor de los Servicios Locales, respecto de los establecimientos de su dependencia, entrará en vigencia respecto de cada Servicio Local en la *fecha del traspaso del servicio educacional*». Por su parte, su artículo noveno transitorio refuerza la idea señalando que «el Servicio Local será el sucesor legal de la municipalidad, o la corporación municipal en su caso, en la calidad de sostenedor del establecimiento educacional traspasado». Finalmente, cierra esta idea el artículo octavo transitorio de la LNEP al establecer que el traspaso del servicio educacional se realizará por el solo ministerio de la ley «el 1° de enero del año siguiente a la fecha de entrada en funcionamiento».

Si bien la normativa no define qué debe entenderse por sostenedor educacional, sí establece quienes lo son, señalando que «serán sostenedores, en el caso de órganos pertenecientes a la Administración del Estado, únicamente los Servicios Locales de Educación Pública y la Junta Nacional de Jardines Infantiles» (art. 46 letra a), LGE). En la misma línea, el artículo 2° de la ley de subvenciones señala que «una persona jurídica denominada “sostenedor”, deberá asumir ante el Estado y la comunidad escolar la responsabilidad de mantener en funcionamiento el establecimiento educacional, en la forma y condiciones exigidas por esta ley». A este respecto, expresamente el artículo 84 de la LNEP señala en su inciso tercero que:

A los Servicios Locales les será aplicable la normativa que rige a los sostenedores de establecimientos educacionales. Así, para todos los efectos legales, en caso de que las normas se refieran al sostenedor o sostenedores, deberán entenderse comprendidos los Servicios Locales, en concordancia con lo establecido en el decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

Por lo anterior, los SLEP *mantienen una doble calidad* de servicio público por una parte y de sostenedor educacional por otra. Cada una de estas calidades se rigen por un marco normativo diferente. Esta dualidad se ve reflejada reiteradamente en las leyes educacionales, así el artículo 26 de la LNEP establece la dualidad de ingresos al señalar la composición del patrimonio propio del SLEP, correspondiendo únicamente al programa 01 de gastos administrativos, el señalado en la letra a) y los demás establecidos en las letras b) a e), ingresos que corresponde contabilizar en el programa 02 de servicio educativo.

En atención a lo anterior, los recursos que perciben los SLEP emergen de 2 vías o calidades distintas: por una parte, proviene en su naturaleza de servicio público; por otra, en su calidad de sostenedor educacional por el servicio educacional prestado por sus establecimientos. Respecto a este último punto, es importante tener presente que las subvenciones educacionales se encuentran determinadas por el Sistema de Contabilidad General de la Nación (RES. N°16/2004 CGR) como *transferencias sin contraprestación directa*, de acuerdo con los términos establecidos en la ley, regulaciones o convenios entre las partes interesadas. Por otra parte, existen transferencias corrientes con convenio que por ley tienen una duración superior a la anualidad (duración mínima convenios SEP 4 años). El legislador *ha separado expresamente los ingresos del SLEP* como Servicio Público (letra a)) de aquellos que perciba como Sostenedor Educacional (letra b)). Los primeros son «los que anualmente contemple la ley de presupuestos»; en cambio, los segundos los que percibe como subvención por la prestación del servicio educacional que brindan sus establecimientos educacionales —de lo contrario simplemente hubiese bastado con establecer la letra a) del artículo 26 de la LNEP.

Por lo anterior, los recursos del programa 02 de los SLEP no provienen de lo que contemple anualmente la ley de presupuestos, sino que provienen de una ley distinta, la de subvenciones y al cumplimiento de requisitos legales para su obtención. De esta forma, el programa 02 de los SLEP es meramente una proyección de los ingresos anuales futuros que por transferencias corrientes pudieran recibir los SLEP. Esto atiende a que su pago lo es en virtud de la asistencia de los alumnos de los establecimientos educacionales, por lo que cualquier aumento o disminución en ésta hará variar el ingreso real efectivo de los SLEP por dicho programa. Es un mecanismo de entrega de recursos que se aleja totalmente al establecido particularmente en el artículo 5° del Decreto Ley N°1.263 de 1975.

La subvención es, ante todo, una «ayuda pública» que se materializa a través de una decisión del Estado de proveer recursos, dinero o bienes, a un particular u otro organismo público determinado. Por esto, así como implica *un enriquecimiento en el patrimonio del beneficiario*, supone que el cedente pierde el derecho de propiedad respecto de lo transferido, la subvención ingresa al patrimonio del beneficiario sin cargo a restituirlo. Pues,

se trata de una transferencia «a fondo perdido»; en otras palabras: «pasan a formar parte del patrimonio de las entidades receptoras, quedando desafectados de su calidad de recursos públicos». A este respecto se refirió el Dictamen N°18 de la Superintendencia de Educación y la jurisprudencia administrativa de la CGR recogida entre otros en los dictámenes N°s 39553/2000, 27348/2002, 11616/2011, 1553/2012. En este orden de ideas, son recursos propios de los SLEP y que componen privativamente el patrimonio de éstos. No es legalmente correcto devolverlos al término del ejercicio presupuestario, debiendo ser considerados como una disponibilidad neta en cuenta corriente bancaria y en efectivo de estos organismos públicos; de lo contrario, conllevaría una violación al principio de igualdad reconocido constitucionalmente. Es el propio legislador el que ha contemplado normativa expresa que entrega un fin único a estos recursos. Así, el artículo 46 de la LGE señala que «Todos los sostenedores que reciban subvenciones o aportes regulares del Estado no podrán perseguir fines de lucro, y deberán destinar de manera íntegra y exclusiva esos aportes y cualesquiera otros ingresos a fines educativos». De igual forma, el artículo 3º de la ley de subvenciones señala que:

El sostenedor, como cooperador del Estado en la prestación del servicio educacional, gestionará las subvenciones y aportes de todo tipo para el desarrollo de su proyecto educativo. Estos recursos estarán *afectos al cumplimiento de los fines educativos* y sólo podrán destinarse a aquellos actos o contratos que tengan por objeto directo y exclusivo el cumplimiento de dichos fines.

Imposibilita aún más el reintegro o devolución de los fondos provenientes de la subvención el hecho que la CGR ha determinado que la finalidad o destino de estos recursos es concreta, de modo que únicamente pueden ser empleados en los objetivos específicos para los que fueron conferidos. Por lo anterior, *el no destinarlos en los fines legales objeto de la transferencia, puede acarrear otro tipo de responsabilidades* (dictámenes CGR N°s 85.193, 86.914 y 96.467, todos de 2015; 4.589, 17.824, ambos de 2016). Por esto, los recursos de origen fiscal directo que componen el programa 01 de los SLEP se rigen por la ley de administración financiera del Estado y que los recursos ingresados al patrimonio de los SLEP en virtud de su calidad de sostenedor no deben encontrarse sometidas a dicha normativa financiera como lo es en la actualidad, toda vez que no son aportes fiscales directos. A estos se puede únicamente aplicar lo dispuesto en el artículo 29 bis de la referida normativa, a saber: por decreto del Ministerio de Hacienda (el que deberá llevar además la firma del Ministro del ramo que corresponda) podrá ordenarse el traspaso a rentas generales de la Nación de excedentes de caja de los servicios e Instituciones, incluidos en la Ley de Presupuestos del Sector Público que no tengan aporte fiscal.

Para operativizar lo anterior, es necesario determinar cuáles son los excedentes de caja de estos Servicios. El artículo 22 del DL 1263/75 indica que «la Dirección de Presupuestos propondrá al Ministro de Hacienda un programa de ejecución del presupuesto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia. Asimismo, confeccionará

programas de gastos, *denominados Programas de Caja*, donde fijará el nivel y prioridad de éstos». Por su parte, el artículo 23 del referido Decreto Ley, prescribe que:

En conformidad al programa de ejecución elaborado de acuerdo con el artículo 22°, se pondrán fondos a disposición de cada servicio por cuotas periódicas. Estas cuotas se autorizarán mediante *el Programa de Caja mensual*. Los servicios podrán efectuar giros globales con cargo a las sumas autorizadas en el Programa de Caja mensual.

Por su parte, las instrucciones para la ejecución de la ley de presupuestos del sector público, describe al «Programa de Caja» como la formulación que la Dirección de Presupuestos comunica mensualmente al Servicio de Tesorerías de un Programa de Caja que constituirá autorización de pago o de entrega de aporte fiscal, válido solo para el mes correspondiente.

La descripción de los artículos antes señalados, sumado a lo dispuesto en las instrucciones para la ejecución de la ley de presupuestos, se alejan diametralmente al mecanismo establecido en la actualidad para el Programa 02. Para este programa no existe tal programación y los recursos ingresan directamente como transferencia corriente desde los diferentes programas del MINEDUC y sus Servicios relacionados según corresponda. Por lo anterior, «malamente» puede existir excedentes de caja que reintegrar. A su turno, lo previsto en el artículo 29 del DL 1.263/75 no es aplicable a los SLEP, toda vez que éstos en atención a su obligación de destinar los recursos a fines educativos no genera utilidades aptas de traspasar. Finalmente, el artículo 4° del Decreto Ley N°1.056 de 1975 dispone que:

Los mayores ingresos propios que generen las instituciones y empresas descentralizadas del sector público, excluidas las Municipalidades, por sobre los niveles estimados en sus respectivos presupuestos, que sean consecuencia de mejores sistemas de recaudación, de incrementos de precios o tarifas, o producto de ingresos no incorporados en dichos presupuestos, deberán ser destinados a los fines que se determinen conjuntamente por el Ministro de Hacienda y el Ministro del ramo respectivo.

Lo anterior, por razones de temporalidad y especialidad normativa, es inaplicable a los SLEP, en atención a los fines educativos a los cuales la Ley General de Educación (de rango orgánico constitucional) y la ley de subvenciones disponen. Incluso, siguiendo a Zarate (2021), si un SLEP se ve limitado para financiar su funcionamiento o personal, siempre podrá utilizar la subvención para aquello, puesto que la ley no prohíbe que estos órganos de la Administración contraten personal o inviertan los recursos de la subvención en cuestiones propias de la administración, funcionamiento o infraestructura debido a que los fines educativos definidos en la Ley de Subvenciones lo admite.

Naturaleza Pública/Privada de Administración Municipal. Problemas en Reconocimiento de Derechos laborales Adquiridos

En relación con el traspaso de trabajadores a los niveles internos de un SLEP, cuyo origen puede ser desde un DAEM o DEM municipal o desde una Corporación de Educación

Municipal, hay problemas de reconocimiento de sus derechos adquiridos, cuales habrían sido solucionados²⁰. Esto no es así, puesto que el problema real no se produce con los trabajadores traspasados desde una Corporación. Al regularse por el Derecho Privado, estos se rigen mayormente por las normas de este sector, teniendo, por tanto, como principio general la posibilidad de realizar todo aquello que no se encuentre expresamente prohibido por las leyes, pudiendo modificar sus contratos bajo el principio de la autonomía de la voluntad. El problema real se produce con los trabajadores de los DAEM o DEM, ya que la administración municipal es de naturaleza pública, rigiéndose por normas públicas, cuyo cumplimiento es fiscalizado por la CGR. Esta entidad ha manifestado que, como las Municipalidades se rigen por Derecho Público, tienen como principio general el de legalidad, pudiendo realizar sólo aquello que les está expresamente permitido. Además, ha determinado que los trabajadores de las Municipalidades, cuyas relaciones laborales se regulen por el CT, mantienen su calidad de funcionarios públicos al encontrarse laborando en instituciones del sector público. Esto significa que la entidad empleadora no se encuentra sujeta al principio de autonomía de la voluntad sino que a disposiciones estatutarias de derecho público, pudiendo pactarse entre la municipalidad y el trabajador sólo aquellos beneficios o condiciones que se encuentren expresamente contemplados en el CT y no otros (véase los dictámenes de la CGR N°39.628/1974, 32.313/1990, 20.511/2007, 26.507/2008b y 7.641/ 2019).

Por lo anterior, la teoría de los derechos adquiridos o derechos tácitos no es reconocida por el órgano contralor, puesto que la autonomía de la voluntad de las partes se encuentra restringida y sometida al principio de legalidad constitucional. El mayor problema es que las municipalidades y sus trabajadores regidos por el CT. Entendiendo que existe autonomía de la voluntad, siguen «acordando» beneficios remuneratorios que no se encuentran autorizados expresamente por el CT, cuales, consecuentemente, tampoco pueden ser reconocidos por la CGR. Esto implica que la DEP no se encuentra facultada para conservar los anotados beneficios remuneratorios al momento de su traspaso a los SLEP.

El problema aquí no es sólo legal sino más bien político-legislativo. La LNEP no consideró este problema, reconociendo «derechos adquiridos» que sólo se aplican a las instituciones y trabajadores regidos por las normas del derecho privado y no del derecho público como son los SLEP y, principalmente, Municipalidades, aun cuando sus trabajadores se rijan por el CT.

²⁰ Aparentemente este problema se vio solucionado con la última jurisprudencia de la Dirección del Trabajo a este respecto contenida en su Ord. [2002/034](#) de 2021, que fija el sentido y alcance del inciso 3° del artículo cuadragésimo segundo transitorio de la ley N°21.040. Establece en síntesis que la intención o espíritu del legislador al establecer tal disposición ha sido, en lo que respecta a los trabajadores de las corporaciones de educación municipal, permitir la subsistencia de todos los derechos, considerados tanto en contratos individuales como colectivos al momento del traspaso. Hace aparentemente estéril continuar con la tramitación de un proyecto de ley presentado al efecto ([14599-04](#)).

e. Evaluación

A diferencia de otras políticas públicas, la LNEP contempla una instancia interna y periódica de evaluación como lo es el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, órgano que anualmente en el mes de enero emite un informe de la implementación de los SLEP. En enero de 2021 presentó su informe intermedio: deja en evidencia variados problemas de gestión cuales hasta el momento no han sido recogidos por el ejecutivo mediante algún proyecto de ley que intente darles solución.

f. Retroalimentación

En este punto retroalimentación se comprende como aquel proceso que permite entender las políticas públicas en cuanto generación de aprendizajes y perfeccionamiento del diseño de aquellas o mejoramiento de su implementación. Las características de una política cuales se miden en esta dimensión son coherencia y coordinación, calidad de la implementación y ejecución, y eficiencia. Estas no se están cumpliendo deliberadamente en este caso.

Respecto de la coherencia y coordinación, no existe en la LNEP administrativamente coordinación alguna con los demás órganos públicos. La Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, el Ministerio de Bienes Nacionales, las Secretarías Regionales de Educación y sus Departamentos Provinciales, la JUNJI, entre otros, son entidades que juegan un rol clave para una correcta implementación de esta política pública. Sin perjuicio de esto, no existe una coordinación formal entre todas estas instituciones, las excepciones se producen gracias al impulso o proactividad voluntaria de los funcionarios de la DEP.

La calidad de la implementación requiere de la existencia de una burocracia capaz. No obstante, es inentendible que la DEP no mantenga vehículos²¹ para el traslado de sus funcionarios a la mayoría de las comunas que conforman o conformarán los SLEP de las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins y Maule. En estas el vehículo es la única vía de traslado eficaz; como alternativa, está destinar al programa 03 de implementación de los SLEP solo personal a honorarios sin responsabilidad administrativa.

Conclusiones Reflexivas

Existe un consenso respecto a que —por variadas razones—la administración de la educación pública debe cambiar de manos municipales. Esto se ve reflejado, como vimos, en diversos proyectos de ley de diferentes coaliciones de gobiernos que buscaban lo mismo. A este respecto, la ley N°21.040 mantiene una serie de herramientas que permiten la mejora en la educación. No obstante, estas herramientas sólo se ejecutarán después de la instalación de los SLEP y, por lo tanto, si la implementación de estos Servicios es deficiente. No será posible implementar las herramientas pedagógicas, de gestión en red y otras ventajas administrativas que entrega la ley si sus cimientos son defectuosos.

²¹ La decisión de adquirir vehículos no pasa por este Servicio, sino que por la Dirección de Presupuestos.

Revista Políticas Públicas, Vol. 15, N°2, Julio-Diciembre de 2022: 66-84

DOI: 10.35588/pp.v15i2.5773

Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile

La implementación correcta y oportuna del Sistema no conlleva un alto nivel de recursos. Requiere de reformas legales que perfeccionen la LNEP, porque el gran problema de esta política pública radica en la deficiente técnica legal de muchos de sus artículos, los que han llevado a vacíos normativos que, luego de años, la CGR ha debido suplir mediante su jurisprudencia cual, que no exenta de críticas, ha reformulado, como es el caso de la jornada de profesionales de la educación que se traspasan a un SLEP, la calidad de asistentes de la educación de choferes y manipuladoras de alimentos o la utilización de vehículos adquiridos por FAEP para otros fines. Son reconsideraciones que, si bien a nuestro juicio se encuentran en el sentido correcto, recientes el frágil proceso de implementación de los SLEP.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) La política de las Políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006.

Bellei, C. (coord.) (2018). Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización. CIAE.

BID (2006) Informe de progreso económico y social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Cabezas, V., et al. (2016) Nuevo Sistema de Educación Pública: ¿foco en los aprendizajes? En Apuntes Legislativos. Abril 2016 N°30.

Cabezas, V.; Irrarázaval, I (2018) Desmunicipalización y la nueva Educación Pública. En: Ideas en Educación II. Definiciones en tiempos de cambio. CEPPEUC.

Cabezas, et al. (2021) Nueva Educación Pública: Desafíos de Implementación. En

Revista Políticas Públicas, Vol. 15, N°2, Julio-Diciembre de 2022: 66-84

DOI: 10.35588/pp.v15i2.5773

Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile

Ideas en Educación III. Evolución de una Reforma. CEPPEUC.

Consejo de Evaluación (2021). Evaluación Intermedia. Implementación de la Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública. Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública.

Clodinamica, Consulting (2021) Servicio de Análisis y evaluación de la Implementación de los Servicios Locales de Educación Pública. Informe Final.

CPPUC (2020) Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile. Centro de Políticas Públicas UC. En Temas de la Agenda Pública. Año 15 N°120.

De Castro, S.; Méndez J.C. (1992) El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno. Santiago, CEP.

Eyzaguirre, S (2014). Desmunicipalización Antecedentes para la Nueva Institucionalidad de la Educación Escolar Pública. En: Puntos de Referencia. N° 378, CEP.

Eyzaguirre, S et al. (2021) Nueva Educación Pública. Deficiencias y desafíos. En P. Puntos de referencia Centro de Estudios Públicos Ed. N° 593. CEP.

Espínola, V. (1994) La Construcción de lo Local en los Sistemas Educativos Descentralizados. Los Casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE.

García-Huidobro, J. (2006) La reforma educacional chilena y la educación pública. En Globalización, Educación y Pobreza en América Latina. ¿Hacia una nueva Agenda Política? CIDOB.

Harguindéguy, J.-B. (2020) Análisis de políticas públicas. 3era edición Ed. Tecnos.

Harris, Pedro. (2019) La noción de supervigilancia en el Derecho administrativo. Asesoría Técnica Parlamentaria.

Irarrázaval, et al. (2021) Estudio de Planificación de la Segunda Etapa de Implementación de la Ley N° 21.040. Informe final. CPPUC.

Lahera, E. (2004) Política y políticas públicas. CEPAL.

Latorre, C., et al. (1991) La Municipalización de la Educación: una mirada desde los administradores del sistema. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

Meny, Y.; Thoenig, J-C.: “Las Políticas Públicas”. Versión española a cargo de Francisco Morata. 1era edición. 1992.

MINEDUC (2022). Estado de avance Implementación Sistema de Educación

Pública, presentación al Congreso Nacional en septiembre.

Núñez, I. (1994) El caso de Chile. En: Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina. IIPE. MALPICA, Carlos. Editor.

Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2011). Informe final: Segunda Etapa.

Raczynski, D.; Salinas, D. (2008) Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta. En: La agenda pendiente en educación. Bellei, C., *et al* (editores).

Stein, E.; Tommasi, M.: “La Política de las Políticas Públicas.”. En Política y Gobierno Vol. XIII, Núm. 2, II Semestre de 2006, pp. 393-416

Subirats, J. et al., (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Suasnábar, C. (2017) Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000. En Revista Española de Educación Comparada, núm., 30.

Treviño, E., et al. (2020) Financiamiento de la Educación Pública. Hacia la construcción de un Nuevo Trato. En Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Zárate, M. (2021) La educación como actividad económica. Bases para una crítica al sistema educacional escolar chileno. Editorial. DER.

PROPUESTAS PARA UN SISTEMA DE INNOVACIÓN EN CHILE

FERNANDO ROWLAND LOPEZ

Ingeniero Comercial de la Universidad Técnica Federico Santa María. Estudiante

Doctorado Economía de la Universidad de Chile.

frowland@fen.uchile.cl

Resumen

Chile presenta una serie de problemas en materia de innovación, siendo uno de los más importantes el bajo gasto en Investigación y Desarrollo (I+D), pero también se encuentra la pequeña proporción de ese gasto realizado por los privados y el deficiente marco institucional. En la actualidad en el país existe un Sistema Nacional de Innovación donde participan diferentes agencias gubernamentales, pero presenta ciertas deficiencias. Se proponen una serie de medidas que podrían ayudar a mejorar aquel Sistema de Innovación que van desde la incorporación de los Gobiernos Regionales y Municipios al Sistema hasta mejoras en la forma en la cual se destinan los Fondos de Innovación para la Competitividad (FIC). Finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones.

Palabras Claves: innovación; I+D; sistema nacional de innovación; gobiernos regionales; municipios.

Abstract

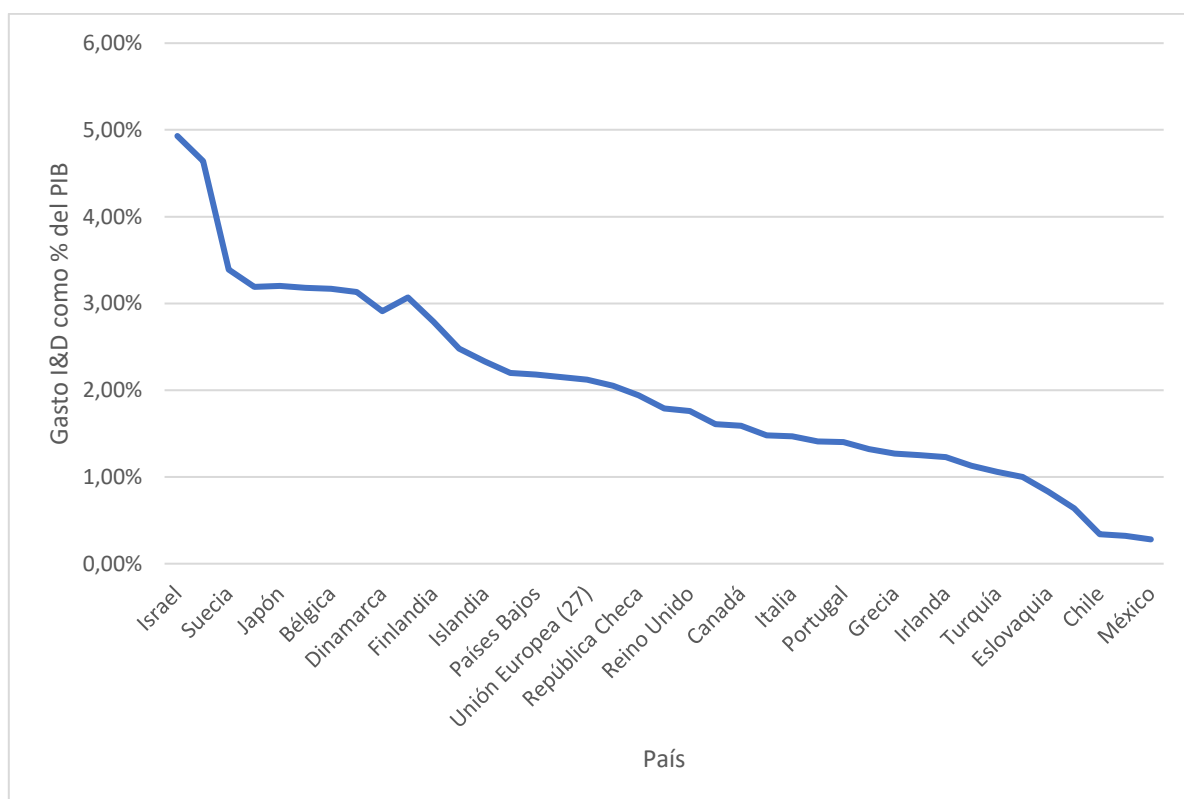
Proposals for an Innovation System in Chile

Chile has a series of problems in terms of innovation, for instance the low spending in Research & Development (R&D), but also the small proportion of the spent carried out by firms and the poor institutional framework. Currently there is a National Innovation System where different government agencies participate, but it has certain deficiencies. A series of changes are proposed that could help to improve the Innovation System, science the incorporation of Regional Governments and City Halls to the System and improvements in the way in which the Fondo Innovación para la Competitividad (FIC) are allocated. It ends with a series of conclusions and recommendations.

Keywords: innovation; R&D; national innovation system, regional governments, city halls.

Chile es uno de los países que menos destina al gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) respecto a su Producto Interno Bruto (PIB) en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), solo superando a los países latinoamericanos miembros de la OCDE como Colombia y México. El año 2019 Chile destinó un 0.34% del PIB al gasto en I+D, superando a Colombia (0.32) y México (0.28), pero aun así sigue siendo el tercer país más bajo en el ranking, cuyo promedio OCDE bordea el 2.48% y es liderado por Israel con un 4.93%. El Gráfico 1 presenta el gasto en I+D como porcentaje del PIB de los países miembros de la OCDE, la OCDE y la Unión Europea.

Gráfico 1. Gasto en I+D de los países miembros OCDE, la OCDE y la Unión Europea.



Fuente: Main Science and Technology Indicators (MSTI) – OCDE.

Claramente uno de los principales problemas de Chile es el bajo Gasto en I+D como porcentaje del PIB, lo cual se ve acrecentado cuando se analiza la descomposición de aquel gasto entre el sector público, sector privado e instituciones de educación superior. De acuerdo con la Encuesta sobre Gasto y Personal en I+D (Ministerio de Ciencias, 2020a), el 48% del gasto en I+D proviene del sector público, un 30% proviene desde las empresas (sector privado) y un 15% desde las instituciones de educación superior. Lo anterior demuestra que también es fundamental incrementar la participación del sector privado y de las instituciones de educación superior en el gasto de I+D, para lo cual es fundamental generar los incentivos adecuados para ello que hoy día no existen porque la economía chilena está compuesta principalmente por industrias oligopólicas con pocos competidores.

quienes no tienen necesidad de innovar debido a que tienen una cuota de mercado grande y asegurada.

Existen en la actualidad dos agencias gubernamentales encargadas de desarrollar y ejecutar las políticas de ciencias en el país: Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) y los Gobiernos Regionales. ANID es la sucesora de la antigua Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y es dependiente de la recientemente creada Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, mientras que los Gobiernos Regionales existentes en cada región del país, están encargados de gobernar cada región y su máxima autoridad es el Gobernador Regional, quien es electo por votación popular.

ANID cuenta para el año 2022 con un presupuesto aproximado de 360.000.000 miles de \$ (Cámara de Diputados, 2021) en donde además de los gastos propios del funcionamiento de la agencia gubernamental, están presentes los diferentes concursos de investigación como las Becas Magíster (Beca Magíster Nacional y Beca Magíster en el Extranjero), Becas Doctorado (Becas Doctorado Nacional y Beca Doctorado en el Extranjero), Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (conocido popularmente como Fondecyt: Postdoctorado, Iniciación y Regular), Becas Postdoctorado en el extranjero, entre otros. Por otra parte, los Gobiernos Regionales cuentan principalmente con los Fondos de Innovación para la Competitividad (FIC) en donde investigadores de centros de estudios o universidades deben buscar patrocinio de privados al interior de la región para desarrollar una investigación aplicada al sector productivo, siendo los montos finales entregados a aquellos proyectos determinados por el Gobernador Regional junto con los Consejeros Regionales teniendo como marco de acción la Estrategia de Desarrollo Regional, Estrategia Regional de Innovación y la Política de Ciencia Tecnología e Innovación; por ejemplo, para el año 2017 en el caso de la región de Antofagasta se adjudicaron 25 proyectos por un monto de aproximadamente \$8.000.000.000 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2019).-

En este trabajo se pretende hacer una propuesta de ciertas modificaciones de la institucionalidad chilena, pero también de la forma en la cual se desarrollan los concursos respectivos para hacer una mejora sustancial en materia de innovación e intentar quizás no ser un país líder en materia de innovación, pero sí hacerlo de mejor forma respecto como se está haciendo en la actualidad, tal como lo hicieron en su momento los países nórdicos.

En lo que sigue se hace una breve revisión de la literatura respectiva, una revisión de la actual institucionalidad chilena en materia de innovación, una serie de propuestas en la institucionalidad para tratar de acercarnos a ser un mejor país en materia de innovación y finalmente una serie de conclusiones y recomendaciones.

Revisión de Literatura

Lo expuesto en esta revisión de la literatura se basa primordialmente en Stiglitz (2015). Existen dos tipos de países, aquellos países líderes que se encuentran en la frontera tecnológica y mueven la frontera hacia adelante, mientras que por otra parte hay países

seguidores o rezagados que generalmente desarrollan transferencia tecnológica desde los países líderes. Un ejemplo de país líder son los Estados Unidos (EE. UU.) y un ejemplo de países seguidores están los países Escandinavos como Noruega o Suecia, donde perfectamente pueden caber países latinoamericanos como Chile. Aunque los EE. UU. es líder en materia tecnológica y los países Escandinavos son seguidores, los países nórdicos son mejores en innovación que los EE. UU., por lo tanto, es recomendable para este país adoptar ciertas políticas nórdicas.

Es importante recalcar que todos los países cuentan con Sistemas Nacionales de Innovación, donde el mercado es solo uno de los tantos posibles arreglos institucionales que puede utilizar el país, es decir, las fuerzas de la oferta y la demanda por innovación determinan la cantidad de innovación que desarrolla un país. Sin embargo, los Sistemas de Innovación son algo más complejos porque comprende elementos como:

- Incentivos pecuniarios: Cantidad de dinero que se destina a innovación en un determinado país. Como se expuso anteriormente para el caso de Chile en el año 2019 corresponde a un 0.34% del PIB. Este ítem es el menos relevante.
- Reconocimiento de pares: Científicos puedan interactuar con pares al interior del territorio nacional, es decir, que exista una masa crítica. Hoy en día es más fácil producto de la tecnología porque un investigador en Chile puede interactuar con científicos de diferentes partes del mundo.
- Actitudes societales: Elementos como la cultura donde se encuentra la aceptación de la ciencia, cuestionamiento de la autoridad y empuje al cambio. Lo más probable es que países protestantes estén en un mejor pie en esta materia.
- Conjunto de oportunidades innovativas: Coartado por el sistema de patentes porque impide seguir innovando respecto a una nueva innovación luego de un largo período de tiempo. Por ejemplo, lo que sucede en Chile y Estados Unidos.
- Personal entrenado: Cantidad de científicos y masa crítica en la materia en el país. Es mucho mejor en países escandinavos que en EE.UU.
- Estado emprendedor: Que el Estado participe directamente en las innovaciones, por ejemplo, Estados Unidos en la década de los 60 con el viaje a la Luna.

Por otra parte, el modelo de los países nórdicos se caracteriza por su baja inequidad y presenta las siguientes características:

- Compresión salarial: Salarios relativamente homogéneos entre las personas del país.
- Impuestos y política de transferencias: Impuestos a personas de mayores ingresos y transferencias de esos impuestos a los de menores ingresos, de manera que hay una baja desigualdad después de impuestos.
- Un fuerte sistema de protección social: Sistemas con alta cobertura en previsión social y salud.
- Fuertes políticas de equidad de género y protección de la niñez: Mujeres con una misma labor que un hombre obtienen el mismo salario.

- Alta inversión del Estado ejecutado eficientemente en educación, ciencia y tecnología: Los recursos destinados por parte del Estado a educación, ciencia y tecnología son destinados a aquello y no a otros fines diferentes.
- Democracias fuertes y abiertas: Son democracias consolidadas con libertad de prensa.
- Estado de derecho: Cumplimiento de las normas y las leyes.

El modelo americano se caracteriza por una alta competencia con grandes recompensas financieras y fuerte protección de la propiedad intelectual con un fuerte sistema de patentes. En este esquema no resulta en el nivel óptimo de la innovación productiva socialmente, es decir, se innova menos que en el óptimo social. Además, resulta en una mayor innovación de forma improductiva, logrando mayores poderes por el aumento de la concentración producto de la eliminación de la competencia o por la capacidad de la firma innovadora de explotar a otras. Este modelo promueve el conflicto en vez de la cooperación. En EE. UU. hay débiles protecciones sociales. Finalmente, gran parte de la innovación es producida por el Estado y no por parte de firmas privadas.

El modelo nórdico aumenta la disposición y la habilidad de las personas para tomar riesgos en innovación porque hay una importante inversión pública en investigación, ciencia y tecnología, impuestos progresivos que reduce incentivos para la búsqueda de rentas y mejores sistemas de protección social. Todos los elementos anteriores hacen que las personas al estar más protegidas o al tener cubiertas ciertas necesidades puedan tomar ciertos riesgos en innovación que generalmente tienen costos hundidos y toma un largo tiempo hasta lograr ciertos resultados, por lo cual si no existiera aquella ayuda del Estado no podrían hacerlo.

Se puede mejorar la innovación en un país colocando impuestos a la especulación financiera y a la tierra y usarlos para invertir en educación, ciencia y tecnología. Además, este impuesto no tendría efectos sobre la oferta de la tierra. Por ejemplo, respecto al caso chileno se podría aplicar un impuesto a los super ricos (1% de la población que captura el 30% del PIB) y lo recaudado invertir en educación, ciencia y tecnología, especialmente en nuevas industrias poco contaminantes.

Analizando la situación de EE. UU. desde un punto de vista histórico, es posible apreciar que no era líder en el siglo XIX, sino que lo era Alemania que fue el primer país en introducir la protección social. Sin embargo, lo anterior comienza a cambiar a partir de la II Guerra Mundial (1941) y de manera más importante en la Guerra Fría (después de 1945), en donde el Estado debió invertir muchos recursos en investigación para generar nuevas armas de guerra, destacando la bomba atómica y el viaje a la Luna. Lo anterior refuerza el hecho de que en EE. UU. el principal motor de la innovación es el Estado. Finalmente, es importante en materia de innovación en este país la visión positiva que tienen sus habitantes sobre la quiebra y el desarrollo de la industria del venture capital.

Mirando las cifras, es importante destacar que EE. UU. ha tenido un importante crecimiento económico producto de la explotación de recursos naturales y lo mismo ha

sucedido en Noruega principalmente con los hidrocarburos. Pero si se miran los datos en el largo plazo (1930-2010), Noruega y Suecia han crecido a tasas más altas que EE. UU. y países de Europa Oriental que no tienen fuertes sistemas de seguridad social. Lo anterior es reforzado con que muchos países exceden a EE. UU. en producto por hora de trabajo, entre los que se encuentran Noruega, Irlanda, Bélgica y Luxemburgo. Por último, Noruega y Suecia tienen muy altos estándares de vida medidos por el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Finalmente, las patentes juegan un rol muy importante en ciertas industrias como high tech o farmacéutica, pero no en otros sectores como metalurgia. Además, el número de citaciones tampoco es un buen indicador de importancia. Por ejemplo, producción just in time y círculos de calidad no están patentados y no tienen un gran número de citaciones, pero han tenido un importante impacto económico. EE. UU. se ha enfocado principalmente en sectores donde las patentes son importantes.

Es recomendable para países como EE. UU., quien a pesar de ser un líder en materia tecnológica. Aplicar ciertas políticas de los países nórdicos vinculados a reducir la desigualdad como el generar un fuerte sistema de protección social.

Desde el punto de vista de la teoría económica, Pérez (2016) menciona acerca de las falencias en el análisis de los sistemas de innovación en la economía neoclásica, actualmente preponderante en la mayoría de las escuelas de economía del mundo, proponiendo visiones alternativas como la economía evolucionista. Por otra parte, Voldsgaard et al. (2019) proponen las claves para transformar el Estado en un Estado Emprendedor Verde, lo cual es la tendencia en los días de hoy en los países avanzados.

Críticas a Stiglitz

Una primera crítica al trabajo de Stiglitz (2015) es que se enfoca en innovación de bajo impacto, no en las grandes innovaciones que pueden cambiar las vidas de las personas, es decir, es una innovación como transferencia tecnológica de un lugar a otro. Por esta misma razón, el autor llega a la conclusión que en EE. UU. el principal promotor de la innovación es el Estado y no los privados, cuando han sido los privados quienes han hecho las grandes transformaciones de la vida de las personas en aquel país y que luego se transmitieron por el mundo.

Cabe recordar que luego de la Guerra Civil de los Estados Unidos, imponiéndose una economía industrial (norte) sobre una economía eminentemente agrícola (sur) y posterior al asesinato del Presidente Abraham Lincoln, nació una gama de empresarios que cambiarían la historia del país y de la humanidad. El primero de ellos fue Cornelius Vanderbilt quien fue capaz de unir al país a través de diferentes vías férreas y el ferrocarril, reemplazando al caballo. A continuación, seguiría John D. Rockefeller quien creó la empresa "Standard Oil" y desarrollaría importantes innovaciones en la materia como la producción de kerosene y el transporte del crudo y sus derivados ya no a través de ferrocarriles, sino que a través de oleoductos (utilizados hasta hoy en día). También contemporáneamente destacaría Andrew Carnegie con el acero, siendo la persona capaz de unir el Este con el Oeste (cabe recordar que al año 2021 Chile no es capaz de unir el extremo austral con el

resto del país por tierra, lo cual tendría un costo aproximado de US\$2.000 millones, lo que recauda actualmente el impuesto específico a los combustibles). Igualmente destacaría J.P. Morgan, quien, a pesar de ser un banquero, es reconocido como la persona con la visión de financiar la generación de electricidad, lo cual permitió alumbrar las ciudades y los hogares con luz eléctrica. Finalmente, Henry Ford a comienzos del siglo XX creó el vehículo, pero además innovó pagando salarios dignos a sus trabajadores, una nueva forma de producción (cadena de montaje) e hizo que el vehículo fuera accesible para todo el mundo a un precio justo. En la actualidad destacan Bill Gates (Microsoft), Steve Jobs (Apple) y Mark Zuckerberg (Apple).

A partir de lo anterior aparece la crítica sobre la visión histórica del autor acerca de los EE. UU. El autor menciona que en el siglo XIX EE. UU. no era líder en materia tecnológica (lo era Alemania por ser el primero en introducir la seguridad social) y que recién comenzaría a serlo a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. El párrafo anterior demuestra que aquello no es cierto porque habían importantes innovaciones en EEUU que estaban cambiando de manera drástica la vida de las personas y de la humanidad, lo cual sería posteriormente fundamental para el triunfo de la Triple Entente en la I Guerra Mundial al ingresar EE.UU. a la guerra, usando el petróleo, acero (en la construcción de buques de guerra y tanques), vehículos y luz eléctrica, que luego harían transformar a EEUU en potencia mundial y más adelante el más poderoso del planeta (a partir de la decadencia del Imperio Británico).

Finalmente, una última crítica es que no profundiza en las causas que hacen que ciertos países sean líderes y otros seguidores, principalmente asociado a las actitudes societales y la cultura de cada país. Por ejemplo, Max Weber (1905) describe cómo prosperó el capitalismo en los países protestantes (Inglaterra y Estados Unidos, cabe recordar que en este último país los inmigrantes eran eminentemente puritanos y protestantes), en contra posición de otros países que se mantuvieron fieles a la Iglesia Católica como el Reino de España que terminó creando la institución de la Inquisición, es decir, no creía en el cuestionamiento a la autoridad. Este hecho fue fundamental para la posterior Revolución Industrial liderada principalmente por Inglaterra.

Marco Institucional Chileno en Materia de Innovación

Sistema Nacional de Innovación

De acuerdo con el Ministerio de Educación (2018a) existe un Sistema Nacional de Innovación que se conoce como «Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación», el cual «se compone de los organismos públicos, instituciones públicas de investigación y desarrollo e institución de educación superior estatales; y por las personas e instituciones privadas que realizan, fomentan o apoyan actividades relevantes relacionadas con la ciencia, tecnología e innovación».

Las agencias públicas más relevantes de este Sistema son: Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (CTCI); Ministerio de

Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (Ministerio de Ciencias); Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID); Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (Ministerio de Economía); Corporación de Fomento de la Producción (Corfo); Ministerio de Educación. Aunque Ministerio de Educación (2018a) no lo menciona también son importantes los Gobiernos Regionales

A continuación, se analizan las labores de las diferentes reparticiones estatales.

Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo

La CTCL «tendrá como misión asesorar al Presidente o Presidenta de la República en el análisis prospectivo de las tendencias de desarrollo globales y nacionales; en la formulación de propuestas destinadas a fortalecer y desarrollar el Sistema; y en la elaboración y revisión, con mirada sistémica y de largo plazo, de la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (Estrategia)» (Ministerio de Educación, 2018a). La composición de este Consejo será de 14 consejeros designados por el Presidente de la República (Ministerio de Educación, 2018a).

La Estrategia mencionada anteriormente «deberá abordar, con un horizonte de largo plazo, los desafíos y oportunidades de desarrollo del país y de las regiones, generando un marco que oriente las políticas públicas y los instrumentos de apoyo a la formación de recursos humanos altamente calificados, la investigación y generación de conocimiento, el desarrollo y transferencia de tecnología, la innovación y el desarrollo de una cultura de ciencia, tecnología e innovación» (Ministerio de Educación, 2018a). Cabe mencionar que a la fecha solo se ha elaborado las Bases para esta Estrategia sin aún tenerla finalizada (CTCL, 2021).

Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación

El Ministerio de Ciencias será:

[La] encargada de asesorar y colaborar con el Presidente o la Presidenta de la República en el diseño, formulación, coordinación, implementación y evaluación de las políticas, planes y programas destinados a fomentar y fortalecer la ciencia, la tecnología y la innovación derivada de la investigación científica-tecnológica con el propósito de contribuir al desarrollo, incrementando el patrimonio cultural, educativo, social y económico del país y sus regiones, y propendiendo al bien común, al fortalecimiento de la identidad nacional y regional y a la sustentabilidad del medio ambiente (Ministerio de Educación, 2018a).

Este Ministerio se divide en cinco Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis) que serán cinco macrozonas (sin contar la Región Metropolitana). Lo anterior está en línea con las siete macrozonas encontradas desde el punto de vista económico por Rowland (2016, 2018), desde el punto de vista historiográfico (Rowland, 2021), por el ex Presidente de la República Ricardo Lagos (2015) y por Duarte & Aravena (2021), quienes si consideran la Región Metropolitana.

Este Ministerio además deberá colaborar en la Estrategia, pero además deberá elaborar la Política Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (Política) y el Plan de Acción (Ministerio de Educación, 2018a).

La Política mencionada en el párrafo anterior «establecerá los objetivos y lineamientos generales de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación para el período presidencial respectivo» (Ministerio de Educación, 2018a). A la fecha se encuentra elaborada esta Política (Ministerio de Ciencias, 2020b).

Finalmente, el Ministerio de Ciencias igualmente debe encargarse de elaborar el Plan de Acción que «deberá contener, a lo menos, los programas que lo integran, indicando el o los órganos públicos responsables; y la priorización de actividades, acciones y medidas específicas para el cumplimiento de dichos programas, los plazos de ejecución, las metas a alcanzar y los indicadores para su evaluación» (Ministerio de Educación, 2018a). A la fecha se encuentra elaborado este Plan de Acción (Ministerio de Ciencias, 2020c).

Este Ministerio presenta exactamente la misma estructura que otros Ministerios como el Ministerio de Obras Públicas o el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, es decir, la máxima autoridad es el Ministro, a continuación, siguen los Subsecretarios a nivel nacional, para finalmente pasar a los Seremis en las diferentes regiones del país. La única diferencia entre el Ministerio de Ciencias y los otros Ministerios Sectoriales es que en el primero hay cinco Seremis y en los últimos existen diez y seis.

Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID)

El Ministerio de Educación participa en el Sistema Nacional de Innovación a través de su influencia sobre las instituciones de educación superior, para lo cual cuenta con la División de Educación Superior que «es la unidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior en el ámbito de competencia del Ministerio; de asesorar en la proposición de la política de este nivel de enseñanza y de establecer las relaciones institucionales con las instituciones de educación superior reconocidas oficialmente» (Ministerio de Educación, 2018b).

No se menciona el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo porque su División de Innovación fue traspasado al Ministerio de Ciencias en el año 2018 o 2019.

Sin embargo, en el Sistema Nacional de Innovación no se encuentran los Gobiernos Regionales que juegan un rol fundamental en materia de innovación, por lo cual se procede a explicar su rol a continuación.

Gobiernos Regionales

En materia de fomento de las actividades productivas le corresponde al Gobierno Regional (Ministerio del Interior, 2005):

- Formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas, en particular el apoyo al emprendimiento, innovación, capacitación laboral, desarrollo

de la ciencia y tecnología aplicada, mejoramiento de la gestión y competitividad de la base productiva regional.

- Establecer las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y de mejoramiento de la innovación para la competitividad, generando las condiciones institucionales favorables al desarrollo empresarial, a la inversión productiva, a la capacidad emprendedora y capacitación laboral, velando por un desarrollo sustentable y concertando acciones con el sector privado en las áreas que corresponda.
- Promover y apoyar, en coordinación con los municipios, mediante la suscripción de convenios, la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad, coordinando su acción a nivel regional.
- Elaborar y aprobar la Política Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo.

El principal instrumento con el que cuenta el Gobierno Regional para promover la inversión en la región es el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) que son «invertidos en el financiamiento de convenios con servicios públicos nacionales o regionales, o con universidades, con la finalidad de ejecutar programas, estudios o investigación en materias de innovación, emprendimiento, ciencia y tecnología» (Ministerio del Interior, 2005).

Por otra parte, el Gobierno Regional deberá en materia de desarrollo regional:

- Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al Presupuesto de la Nación y ser coherentes con la estrategia regional de desarrollo. Asimismo, en dicha labor deberá considerar los planes comunales de desarrollo.
- Someter al Consejo Regional las política, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo y sus modificaciones.
- Proveer a la ejecución de políticas, estrategias y planes de desarrollo regional que hayan sido debidamente aprobados por el Consejo Regional.

De esa manera, el Gobierno Regional debe elaborar junto con la comunidad la Estrategia de Desarrollo Regional que es «un proyecto social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas para alcanzar tales objetivos» (Soms, s.f.). Por ejemplo, hoy día la Estrategia de Desarrollo Regional vigente en Magallanes comprende los años 2012-2020 (Gobierno Regional Magallanes y Antártica Chilena, 2012), sin embargo, hoy en día está siendo actualizada por el Gobernador Regional y la Universidad de Magallanes junto con la comunidad.

Lo anterior es de suma importancia porque las Estrategia de Desarrollo Regional nacieron durante el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva con la creación de la Oficina de Planificación (ODEPLAN) que entre sus funciones estaba «proponer la política de desarrollo regional y preparar, sobre la base de los planes sectoriales debidamente

coordinados, planes regionales de desarrollo» (Ministerio del Interior, 1967). Lo anterior se encuentra muy bien documentado por el Ex Intendente de Magallanes Don Mateo Martinic Beros (1967, 2011). Sin embargo, hoy se ha dado un paso esencial con la elección directa del Gobernador Regional y desde el 2013 de los Consejeros Regionales que puede ayudar aún más al desarrollo del territorio como lo demuestra Rowland (2020) para el caso de la comuna de Valparaíso. Igualmente es importante destacar la importancia que tiene la política económica regional en el crecimiento o desarrollo de un territorio, esencialmente a través de sus instituciones, tal como lo demuestra Rowland (2021b) para caso de la Región de Magallanes.

De la misma manera, los Gobiernos Regionales pueden tener estrategias asociadas a la Innovación como es el caso de la Región de Valparaíso, quien tiene su propia Estrategia Regional de Innovación (Gobierno Regional Valparaíso, 2015) o el caso de la Región de Magallanes que tiene su propia Política Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Gobierno Regional Magallanes y Antártica Chilena, 2010).

Por último, es fundamental la labor desempeñada por las universidades regionales en materia de innovación, lo cual fue notado por Sergio Boisier en los años 60' (Boisier, 2014) y Fernando Rowland (2020).

Propuestas en Materia de Innovación

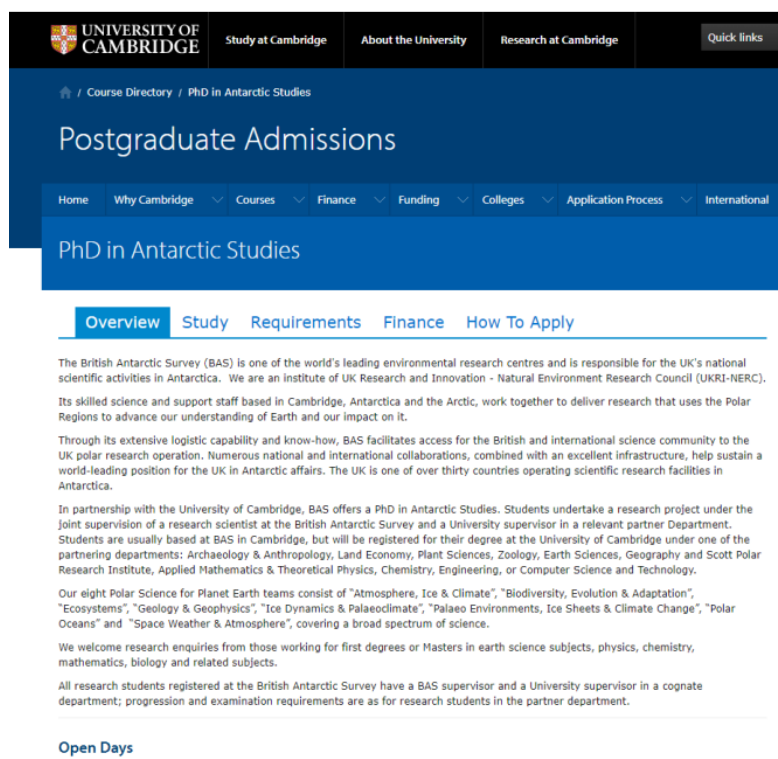
A continuación, se proponen ciertas medidas que pueden mejorar la institucionalidad vigente en Chile en materia de innovación:

- 1) Reconocer en el Sistema Nacional de Innovación a los Gobiernos Regionales por la labor que desempeñan en el desarrollo regional, pero más importante aún por ser los encargados de distribuir el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC).
- 2) A pesar de que hoy en día los Municipios no juegan una labor fundamental en materia de innovación, la institucionalidad vigente les reconoce dicha función, aunque nos las lleven a cabo. Sería importante que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y los Gobiernos Regionales apoyen a los Municipios en esta labor, dotándola de mayores recursos y reconociéndolas también en el Sistema Nacional de Innovación. Cabe recordar que los Municipios en conjunto con la comunidad son los encargados de elaborar el Plan de Desarrollo Comunal, siendo su principal instrumento de planificación, por lo que podrían jugar un rol importante en materia de innovación (Ministerio del Interior, 2006).
- 3) Aumentar la cantidad de recursos al Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) de las diferentes regiones, que financie investigación priorizada en la Estrategia de Desarrollo Regional porque es elaborada por la comunidad y generalmente la comunidad siempre prefiere industrias poco contaminantes a industrias muy contaminantes (cabe recordar que gran parte de los proyectos contaminantes son judicializados por organizaciones de la sociedad civil). Es importante que si se priorizan industrias poco contaminantes y nuevas sean con un financiamiento

acotado (por un cierto período de tiempo) hasta que logre una importante masa crítica y la industria pueda auto abastecerse.

- 4) En los FIC promover la participación de universidades extranjeras que tengan interés en ciertas industrias de la región respectiva. Por ejemplo, University of Cambridge cuenta con investigadores y programas de estudios en materia Antártica y es transversal a diferentes Departamentos de la Universidad, entre los que se encuentran Land Economy, por lo cual sería importante que participen en concursos vinculados a aquella materia. Lo anterior puede ser apreciado en la Figura 2.

Figura 2. PhD. Antarctic Studies, University of Cambridge.



Fuente: University of Cambridge.

- 5) En los FIC generar los mecanismos necesarios para evitar la captura de aquellos fondos por operadores políticos o usarlos para fines completamente diferentes a los de investigación, como puede ser el financiamiento irregular de campañas políticas. En este caso es fundamental el rol fiscalizador del Consejo Regional, la prensa, universidades y Contraloría General de la República. En esta materia es importante que las sesiones del Consejo Regional sean transmitidas en algún canal público de la región o por Internet y los mismo con las diferentes Comisiones del Consejo Regional (en este caso de Innovación y Fomento Productivo). Lo anterior sucedió por ejemplo en el Concurso FIC año 2015 en la Región de Magallanes y Antártica Chilena
- 6) Aumentar los fondos destinados a ANID en sus diferentes programas, pero priorizando sectores que sean estratégicos para el país, ojalá en industrias poco contaminantes y que claramente sea un financiamiento acotado a un determinado

número de años para luego pueda auto abastecerse la propia industria. ANID en sus concursos no tiene problemas de captura o de corrupción porque son criterios bastante objetivos y muy competitivos.

- 7) Promover en las universidades la creación de programas de investigación (Doctorados) que vinculen a la universidad con la empresa de los respectivos territorios, es decir, para que el alumno sea admitido al programa deberá intentar desarrollar una investigación para solucionar algún problema en particular de una empresa o innovar en alguna empresa vinculada al sector productivo del territorio. En esta materia en Chile es pionera la Universidad Técnica Federico Santa María (Figura 3), pero en el extranjero hay muchas universidades que cuentan con este tipo de programas (Figura 3).

Figura 3. Doctorado en Ingeniería Aplicada USM.



Doctorado en Ingeniería Aplicada

Descripción General

Quienes ingresen al Programa adquirirán competencias que fomenten la cultura multidisciplinaria y de innovación, que aborde de manera eficaz los complejos desafíos que la sociedad debe enfrentar en los años venideros. Los graduados estarán capacitados para fortalecer las unidades de investigación y desarrollo en las empresas. Podrán, además, liderar proyectos de investigación e innovación tecnológica en las áreas de ingeniería.

Fuente: Universidad Técnica Federico Santa María.

Figura 4. Doctorado Industrial UPC.



Fuente: Universidad Politécnica de Cataluña.

Conclusiones y Recomendaciones

Chile es uno de los países OCDE que menos gasta en I+D respecto a su PIB, superando única y exclusivamente a los países latinoamericanos miembros de la OCDE, los cuales son México y Colombia. Efectivamente este es uno de los grandes problemas en materia de innovación en Chile, sin embargo, no es el único porque otro problema es la pequeña participación del sector privado en el gasto en I+D y la débil institucionalidad chilena en materia de innovación, por lo cual este documento apunta en esta última dirección.

Chile no es un país líder en materia tecnológica como lo es EE. UU., por lo tanto, es un país seguidor como los países Escandinavos. Así, es recomendable seguir ciertas políticas públicas seguidas por los países Escandinavos quienes, a pesar de no ser líderes en materia tecnológica, son muy buenos en innovación. Entre estas políticas públicas están el reducir la desigualdad en el país, la cual está entre los mayores del planeta, con lo cual aumentaría la disposición de las personas a correr mayores riesgos en materia de innovación porque estas inversiones tienen un determinado tiempo de maduración que muchas personas no están dispuestas a asumir. También en esta materia sería recomendable colocar un impuesto a los super ricos (1% más rico del país que concentran el 30% del PIB chileno) y aquello utilizarlo en mejorar la educación en todos sus niveles, la formación de nuevos científicos y fondos para la innovación.

Por otra parte, en materia de institucionalidad vigente en materia de innovación en Chile es recomendable reconocer a los Gobiernos Regionales en el Sistema Nacional de Innovación que hoy día no sucede, apoyar a los Municipios a lograr sus metas en Innovación a través de diferentes Agencias Nacionales como la Subsecretaría de Desarrollo Regional, mejorar la cantidad de fondos y la forma en que se destinan aquellos fondos priorizando ciertas industrias y aumentando la competencia entre universidades con universidades extranjeras y las universidades regionales debe jugar un mayor papel preponderante en materia de desarrollo regional.

Finalmente, a pesar de no ser aprobada la Propuesta Constitucional del año 2022, sería importante mantener el marco del Estado Regional, en donde cada una de las regiones pueda contar con mayores niveles de autonomía, tanto política como administrativa y fiscal, con el objeto de contar con un mejor sistema de innovación.

Referencias

Biblioteca del Congreso Nacional (2019). *Fondos de Innovación para la Competitividad Regional – Información parcial sobre las adjudicaciones a nivel regional año 2017*. Asesoría Técnica Parlamentaria.

Boisier, S. (2014). *Memorias de vida de Sergio Gerardo Boisier Etcheverry*. Desenvolvimiento Regional em debate, Ano 4, n. 1, p. 200-241.

Cámara de Diputados (2021). *Proyecto de Ley de Presupuestos año 2022*. Valparaíso, Chile.

CTCI (2021). *Base para la Estrategia Nacional*. Santiago, Chile.

Duarte, M. & Aravena, I. (2021). *Macroregiones – Una propuesta para el proceso constituyente*. Propuesta de la Fundación Piensa.

Gobierno Regional Magallanes y Antártica Chilena (2010). *Política Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena 2010-2020*. Punta Arenas, Chile.

Gobierno Regional Magallanes y Antártica Chilena (2012). *Estrategia Regional de Desarrollo de Magallanes y Antártica Chilena 2012-2020*. Punta Arenas, Chile.

Gobierno Regional de Valparaíso (2015). *Estrategia Regional de Innovación*. Full Service, Valparaíso, Chile.

Lagos, R. (2015). Chile no da más de seis o siete regiones. https://www.cnnchile.com/pais/ricardo-lagos-chile-no-da-para-mas-de-seis-o-siete-regiones_20150828/

Martinic, M. (1967). *Tres años de gobierno en la Provincia de Magallanes – 11 Noviembre 1964 a 11 Noviembre 1967*. Punta Arenas, Chile.

Martinic, M. (2011). *A la hora del crepúsculo... Recuerdos de un hombre común*. Ediciones Universidad de Magallanes, Punta Arenas, Chile.

Ministerio de Ciencias (2020a). *Encuesta sobre Gasto y Personal en I+D año 2018 – Resultados preliminares*. Santiago de Chile, Chile.

Ministerio de Ciencias (2020b). *Política Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación*. Santiago de Chile, Chile.

Ministerio de Ciencias (2020c). *Plan de Acción 2020-2022*. Santiago de Chile, Chile.

Ministerio de Educación (2018a). *Ley 21.105 – Crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación*. Biblioteca del Congreso Nacional.

Ministerio de Educación (2018b). *Ley 18.596 – Reestructura el Ministerio de Educación Pública*. Biblioteca del Congreso Nacional.

Ministerio del Interior (1967). *Ley 16.635 – Crea la Oficina de Planificación Nacional*. Biblioteca del Congreso Nacional.

Ministerio del Interior (2005). *Decreto con Fuerza de Ley 1-19.175 – Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. Biblioteca del Congreso Nacional.

Ministerio del Interior (2006). *DFL 1 – Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Biblioteca del Congreso Nacional.

Pérez, C. (2016). *Teoría y políticas de innovación como blanco móvil* en Erbes, A. y Suárez, D. (eds.) (2016) *Repensando el Desarrollo Latinoamericano: Una Discusión desde los Sistemas de Innovación*. Buenos Aires: UNGS. Cap. 9, pp. 293-317.

Rowland, F. (2016). *Definición y caracterización regiones económicas en Chile*. Tesis elaborada para optar al título de Ingeniero Comercial en la Universidad Técnica Federico Santa María.

Rowland, F. (2018). *Definición y caracterización regiones económicas en Chile*. Horizontes Empresariales, Año 17 – N°2: 4-23. ISSN 0717-9901.

Rowland, F. (2019). *¿Existe desarrollo endógeno en la comuna de Valparaíso?* Horizontes Empresariales, Año 18 – N°2: 33-54.

Rowland, F. (2020). *Universidad y regiones*. Portal Pensando en Política.

Rowland, F. (2021a). *Definición de regiones en Chile desde el punto de vista de la historiografía*. 3° Congreso del Sur, Centro de Estudios Regionales, Universidad Austral de Chile, Valdivia.

Rowland, F. (2021b). *Historia Económica de Magallanes – Una visión desde la Economía Política*. 3° Congreso del Sur, Centro de Estudios Regionales, Universidad Austral de Chile, Valdivia.

Soms, E. (s.f.). *Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno*. División de Planificación Regional – Ministerio de Planificación.

Stiglitz, J. (2015). *Leader and followers: Perspectives on the Nordic model and the economics of innovation*. Journal of Public Economics 127 3-16.

Voldsgaard, A.; Mazzucato, M. & Conway, R. (2022). *From Competition State to Green Entrepreneurial State: New challenges for Denmark*. Arg. Nr. 2 (2022): Den Baeredygtige Stat.

Weber, M. (1905). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Unwin Hyman, Londres.

GERENCIA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS. ESTUDIO DE CASO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA HOUSING FIRST, COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL, 2019

LORENA RUTH GÓMEZ MUÑOZ

Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago, Chile.

Servicio de Salud Osorno.

lorenagomez1407@gmail.com

ID-ORCID: 0000-0002-5219-4367

Resumen

El presente estudio se enmarca en la reintegración social de las personas en situación de calle. Se analizó el proceso de implementación de la primera etapa del programa Vivienda con apoyo para personas en situación de calle, modelo de origen norteamericano, replicado en Chile el 2019. El objetivo es analizar, clasificar y definir las estrategias llevadas a cabo por los implementadores. Se utilizó una metodología cualitativa con enfoque narrativo, desarrollándose la historia de cómo surgieron los hechos en un momento determinado. Entre los hallazgos principales, se estableció que cuando los programas públicos son replicados, tienden a favorecer los diseños rígidos, prevaleciendo la utilización de estrategias formales o deliberadas por sobre las estrategias esporádicas o emergentes.

Palabras Claves: trayectoria de implementación; estrategias; programa social; diseño rígido.

Abstract

Social Management and Public Policies. Case Study on the Implementation of the Housing First Program, Commune of Estación Central, 2019.

This study is part of the social reintegration of homeless people. The implementation process of the first stage of the "housing with support for homeless people" program was analyzed, a model of North American origin, replicated in Chile in 2019. The objective is to analyze, classify and define the strategies carried out by the implementers. A qualitative methodology with a narrative approach was used, developing the history of how the events arose at a given time. Among the main findings, it was established that when public programs are replicated, they tend to favor rigid designs, with the use of formal or deliberate strategies prevailing over sporadic or emergent strategies.

Keywords: implementation trajectory; strategies; social program; rigid design.

El proceso de implementación de la política pública constituyó el eje principal de esta investigación, el cual pretendió aproximar y hacer un aporte al conocimiento empírico por intermedio de un estudio de caso sobre la política pública de la puesta en marcha del programa *Vivienda con apoyo para personas en situación de calle*, que analizó la secuencia de hitos que se fueron implementando a partir de un modelo base en un tiempo determinado. A su vez permitió indagar las formas y efectos que tuvieron las estrategias utilizadas por los actores que participaron en dichos procesos, siendo el sustento para poder explicar el funcionamiento del programa y sus respectivas características.

Los programas sociales son pilares fundamentales en países en vías de desarrollo. Estos permiten atender a un grupo de la población con determinadas problemáticas, otorgándoles bienes y servicios limitados, donde el Estado contribuye a mejorar sistemáticamente la calidad de vida de las personas. En particular, este programa nació en Estados Unidos en la década de los noventa de la mano del psiquiatra Sam Tsemberis y su organización Pathways to Housing (Nicholas Pleace, 2016) que tuvo por finalidad brindar el derecho a vivienda, a las personas en situación de calle y acceder a beneficios personalizados para la integración y re-vinculación social (Oficina Nacional de Calle, 2019, p. 4). Este modelo de intervención fue implementado en diferentes países de Europa, Oceanía, Asia, Canadá y Chile, siendo replicado y adaptado a partir de la propuesta original.

De lo anterior, surgió la inquietud de analizar el proceso de implementación del programa, permitiendo conocer cómo influyen este tipo de modelo, a partir de un diseño a escala internacional, y si fue necesario la utilización de estrategias o la creación de la misma, para llevar a cabo este tipo de programa.

Para la realización de este estudio, fue situado en la comuna de Estación Central, ubicado al sur poniente de la ciudad de Santiago, analizando la primera etapa de implementación del programa correspondiente al año 2019, ejecutado por la Fundación Hogar de Cristo, organismo con trayectoria nacional en temáticas de pobreza y personas en situación de calle.

La metodología utilizada se basó en el análisis de prácticas gerenciales en procesos de implementación, contenida en la Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso Sobre Buenas Prácticas en Gerencia Social, desarrollada en 2004 por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En consideración que los diseños de política afectan el proceso de implementación (May, 2003). El aporte de este estudio es a partir de la investigación empírica, de un caso en donde el diseño del programa es rígido, debido que fue replicado desde un modelo. Por lo tanto, el objetivo de este estudio es responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo influyen los diseños rígidos de los programas públicos en la generación de estrategias gerenciales y en la trayectoria de un proceso de implementación?

El artículo comienza con el planteamiento del problema. Posteriormente continúa la metodología de estudio que determinó el tipo de estudio, las técnicas de levantamiento de información y análisis utilizadas que permitieron responder inquietudes teóricas y descriptivas. Luego se expone por intermedio de una matriz de análisis de prácticas gerenciales, la categorización de estrategias y resultados. Finalmente se presenta las conclusiones junto con las lecciones del caso y algunas reflexiones dirigido a los gerentes públicos, para su futura participación, desarrollo y perfeccionamiento en los procesos de implementación de las políticas públicas, similares a este caso.

Planteamiento del Problema

La articulación que hay entre la etapa del diseño con el proceso de implementación, en los programas sociales, es importante desde el punto de vista del ejercicio práctico, donde en el desarrollo estratégico y la intermediación de los actores públicos que suscitan la política pública o programa social, y se ejecutan a través de diversas estrategias. Según Cortázar, «una implementación con carácter gerencial y estratégico puede resultar sorprendente para quienes crean que el ejercicio estratégico está esencialmente referido al diseño de políticas, a la elaboración de visiones y planes, más no al día a día de las tal vez tediosas y grises actividades de implementación» (Cortázar, 2006, pág. 7). De esta manera cuando se pone en marcha un programa social, la implementación en momentos se torna compleja dada la rutina, la aplicación de las mismas actividades, las interacciones desgastadas con el equipo de trabajo y los usuarios(as). También puede ocurrir que cuando en algunos casos en que la implementación se centra en la acción misma, se fija solo en el desempeño operativo, comúnmente asociado al cumplimiento de metas. En este sentido, cuando se está llevando la implementación, no todo lo que está en papel se sigue de la misma manera, sino que se determinan ajustes para un contexto real.

Por tanto, «la implementación es tan importante como la propia decisión ya que durante la etapa de implementación conteniendo puntos de vista de diversos actores, incluidos los funcionarios públicos, están cuidadosamente elaborada. Temas de controversia que podría haber sido pospuestas durante las etapas iniciales de la formulación de políticas deben resolverse ahora metodológica y prácticamente» (Dr. S.B.M. Marume, 2016, p. 88). En consecuencia, la implementación constituye un momento donde se definen aspectos cruciales para la consolidación de un programa, ya que no sólo es cuando el diseño se enfrenta a la realidad concreta, sino que además se ponen en juego los niveles de estabilidad, adaptabilidad credibilidad, transparencia y otros atributos de las políticas (Bergara, 2005).

De esta manera un proceso de implementación se puede ver afectado a partir del diseño, su ejecución y adaptabilidad dependerán de la rigurosidad y/o flexibilidad que tenga.

Metodología de Estudio

El estudio de caso fue siguiendo la Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso, Sobre Buenas Prácticas en Gerencia Social, desarrollada en 2004 por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo cual están orientado al estudio de prácticas gerenciales en el sector social (Barzelay, 2004).

No obstante, para responder la pregunta de investigación al igual que las preguntas teóricas y descriptivas desarrolladas en el estudio, se utilizó una metodología cualitativa, con enfoque narrativo, permitiendo por una parte comprender el campo de las ciencias sociales, específicamente lo que refiere a programas sociales y por otra, la construcción de un relato, que surge a partir de eventos ocurridos en un determinado momento, contando las experiencias singulares de los propios protagonistas que participaron en ella. Por lo tanto, «proponemos el uso del método narrativo porque es el que más se adecua a la naturaleza procesual de las prácticas gerenciales y en consecuencia, sirve a nuestro propósito central: comprender el desarrollo y operación de las prácticas de gerencia social» (Barzelay, 2004, p. 20).

Por consiguiente, el estudio tuvo la intencionalidad de ir contando como se fue desarrollando el proceso de implementación del programa vivienda con apoyo para personas en situación de calle, trazando una línea de tiempo por cada episodio ocurrido con sus respectivos eventos, lo cual fue marcado por un hito de inicio basado en las orientaciones técnicas pre establecidas por el diseño y un hito de término que es la entrega de vivienda a los beneficiarios(as) del programa. Lo anterior, a partir de la perspectiva de los implementadores.

Con esta metodología, permitió evidenciar los tipos de estrategias utilizadas en el proceso de trayectoria de implementación del programa asociado a las prácticas gerenciales, que fueron determinantes para el desarrollo de la matriz de análisis. Cabe destacar que el programa no posee evaluación, por tanto, las conclusiones de este estudio son elaboradas en base a las experiencias levantadas del proceso de implementación, y no a datos que sugieran resultados.

Considerando lo antes mencionado, de las preguntas realizadas para dicho estudio, fueron clasificadas por tipos (llamado así de manera convencional) las cuales son: Tipo A, que refieren al contexto teórico que se desea abordar a través del estudio de dicha experiencia y no de la experiencia singular que se desea estudiar (Barzelay, 2004, p. 33), para ello se preguntó lo siguiente: ¿Han tenido que utilizar algún tipo de estrategias para el logro de los objetivos del programa? Tipo B, que se sub-clasifican en descriptivas (B1) y explicativas (B2), para efecto de este estudio, se utilizó las B1, que tienen cabida a preguntas relativas a la experiencia de cómo fueron ocurriendo los eventos y sub-eventos en la trayectoria del proceso de implementación del programa. Para lo cual se hicieron las siguientes preguntas: ¿Quiénes fueron los creadores o impulsores de esta iniciativa de

intervención social en Chile?, ¿Cómo sucedió la primera entrega de vivienda? y ¿Cuál fue la apreciación de ustedes como institución, del gobierno y el beneficiario?

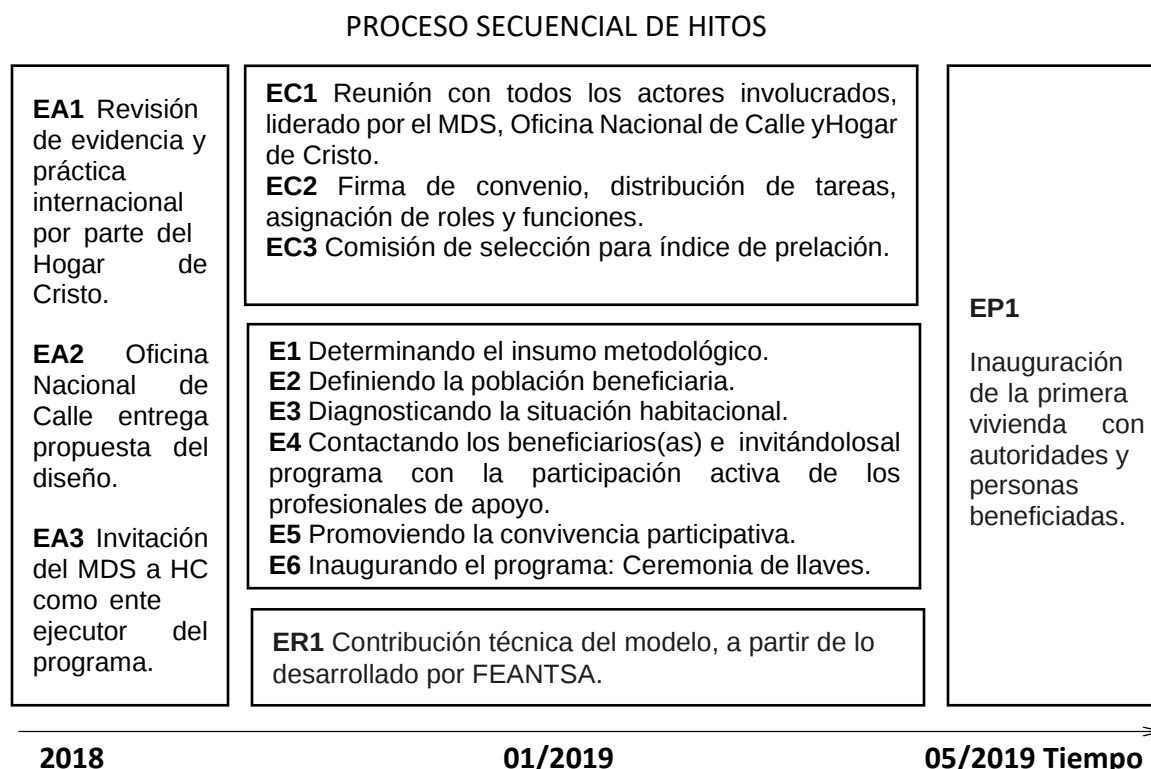
Por otra parte, en cuanto a las técnicas de levantamiento de información, se aplicó una entrevista semi estructura a un informante clave permitiendo detallar cada suceso de manera secuencial dando cabida al investigador a desplegar una estrategia mixta, pudiendo alternar preguntas estructuras con preguntas espontáneas y así obtener mayor información específica de los hechos ocurridos. Complementariamente se realizó una revisión bibliográfica de documentos relevantes sobre la política pública con motivo de conocer cómo se desarrolló y se realizó en Chile, adquiriendo una influencia importante a nivel internacional del modelo, tomando en cuenta la experiencia reconocida en Europa por la Federación Europea de Organizaciones Nacionales (FEANSTA) organismo social que lidera el sin hogarismo en España que a partir de estas directrices permitió replicar el diseño y generar el instrumento metodológico que a la fecha es utilizado por los implementadores. Con ambas fuentes de información se recogieron los datos necesarios para aproximarse al objeto de estudio.

El análisis de contenido se realizó a partir de las categorías definidas en la estructura narrativa, según los criterios establecidos en la metodología Barzelay-Cortázar, 2004 utilizando el relato como registro, para identificar los eventos y sub-eventos. En este sentido, la estructura narrativa se construyó a partir de episodios que fueron categorizándose de la siguiente manera: comenzando con el episodio (E) base que son los eventos por explicar y desarrollar en la investigación, continuando con los eventos anteriores (EA) que permitieron la relación con elaboración del plan de trabajo a realizar. Después siguieron los eventos contemporáneos (EC) dando hincapié al funcionamiento del equipo de trabajo y la distribución de funciones, finalmente los eventos relacionados (ER) que indica el funcionamiento del programa y por último los eventos posteriores (EP) que engloba el resultado esperado a partir de los acontecimientos indicados por cada episodio. De esta manera permitió detallar en profundidad los hallazgos ocurridos en una línea de tiempo, período marcado por un hito de inicio y de término en la primera puesta en marcha del programa.

A continuación, se muestra las siguientes gráficas del proceso secuencial de hitos, que identificó los episodios a investigar y los eventos ocurridos antes, durante y después.

Finalmente, un recuadro que indica los eventos y sub-eventos del estudio

Tabla N.º1: Diseño Estructura Narrativa



Fuente: Elaboración propia en base a la Guía Práctica para la Elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social (Barzelay, 2004, p.27)

Tabla N.º2: Estructura de Episodios

EVENTOS Y SUB-EVENTOS DEL EPISODIO DE ESTUDIO

E1 Determinando el insumo metodológico

E1-1: Diseño y aspectos metodológicos del programa.

E1-2: Utilización del concepto de barrio.

E2 Definiendo la población beneficiaria

E2-1: Catastro nacional de calle a nivel local.

E2-2: Listado de hombres y mujeres entre ≥ 50 años y ≥ 5 años viviendo en la calle.

E3 Diagnosticando la situación habitacional

E3-1: Búsqueda de vivienda en comuna Estación Central.

E3-2: Visitar la vivienda antes de cohabitar.

E3-3: Realización de contrato de arriendo con propietarios.

E4 Contactando los beneficiarios(as) e invitándolos al programa con la participación activa de los profesionales de apoyo.

E4-1: Entrevista individual.

E4-2: Explicación de objetivos del programa.

E5 Promoviendo la convivencia participativa

E5-1: Actividad grupal: presentación de los residentes.

E5-2: Distribución de residentes por vivienda.

E5-3: Inducción de convivencia y aspectos de construcción del vínculo.

E6 Inaugurando el programa: ceremonia de llaves

E6-1: Inauguración de la vivienda en conjunto a las autoridades.

E6-2: Entrega de llaves a los nuevos residentes.

Fuente: Elaboración propia en base a la Guía Práctica para la Elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social (Barzelay, 2004, p.27)

Matriz de Análisis

Síntesis de resultados del caso en torno a las estrategias utilizadas;

CATEGORIAS DE ESTRATEGIAS	
Para Mintzberg y Waters (1985), consideran que dentro de las estrategias deliberadas y emergentes subyacen algunas sub estrategias, que son utilizadas mayormente para generar acciones internas en una organización y permitir el logro de objetivos propuestos.	
DELIBERADAS Definición: aquellas intencionadas que resultan realizada.	EMERGENTES Definición: aquellas que realizadas no fueron intencionadas.
Esta estrategia fue utilizada, a partir de lo descrito y fue llevada a cabo de la misma manera.	Esta estrategia fue utilizada en dos episodios, durante la trayectoria de implementación. En ambas, el equipo técnico debió enfrentar situaciones que impedía el avance del programa, generando acciones que dieron continuidad al proceso.
Para el logro de los objetivos de la implementación del programa Vivienda con Acompañamiento (VCA) debió utilizar diversas estrategias en su primera etapa puesta en marcha señalándose a continuación:	
Estrategia Planeada: Esta estrategia fue utilizada en el marco del diseño metodológico del programa permitiendo asentar las bases de los lineamientos estratégicos y teóricos reflejado en las orientaciones técnicas.	Estrategia Empresarial: Esta estrategia no fue utilizada. No obstante, de manera hipotética podría ser utilizada posteriormente, cuando el programacomience a ser replicado en cada región del país, en virtud que los recursos se desplazan desde el nivel central (líder).
Estrategia Ideológica: Esta estrategia, viene preestablecida a partir de laproyección de superación de situación de calle, para los años 2018-2025. Dando continuidad a la política pública por intermedio de los diversos dispositivos sociales que pueden acceder las personas en condición de exclusión y vulnerabilidad.	Estrategia Sombrilla: Esta estrategia es parcialmente deliberada, obtuvo como fuente primaria los antecedentes y registros sociales. De manera emergente, permitió brindar una mayor flexibilidad para la identificación de los beneficiarios(as) con la adhesión del programa.
Estrategia Empresarial: Esta estrategia no fue utilizada en la primera etapa de implementación del programa	Estrategia Desarticulada: Esta estrategia no fue utilizada en la primera etapa de implementación del programa.
Estrategia Sombrilla: Es parcialmente deliberada, dando cumplimiento a los objetivos establecidos por el programa Housing First. Y es emergente a partir del sello interno que visualiza el concepto de barrio, cómo una manera de intervenir e incentivar la reinserción social.	Estrategia De Consejo: Fue utilizada para generar ajustes mutuos, por una parte, los beneficiarios(as) pudieron escoger algunas opciones y la toma de decisión fue entre ambos, tanto las personas como el equipo de acompañamiento.
Estrategia De Proceso: Esta estrategia fue controlada por cada una de las fases en la etapa de implementación.	
Estrategia Impuesta: Esta estrategia fue obligada a llevar a cabo y responder a las necesidades del entorno externo de manera inmediata.	

Análisis de Resultados

Episodio 1

El primer episodio dio a conocer como fue determinando el insumo metodológico, obtenido por los lineamientos estratégicos del programa desde el modelo original de intervención y con una breve adaptación al trabajo comunitario. Para el logro, utilizaron una estrategia planeada, que tiene como base las orientaciones técnicas y una estrategia sombrilla, que, a partir del enfoque principal, válido en parte la intervención comunitaria, como se señala a continuación:

EVENTO	SUB-EVENTO	ACTOR	TIPO DE ESTRATEGIA	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA	RESULTADO	IMPACTO DE LA DEFINICIÓN
DETERMINANDO EL INSUMO METODOLÓGICO	Diseño y aspectos metodológicos del programa.	Equipo Técnico Oficina Nacional de Calle	Estrategia Planeada	Lineamiento estratégico del programa y sus alcances teóricos. Basado en Orientaciones Técnicas, año 2019.	- Permitió definir la estructura del programa desde la mirada local (apoyado por modelo efantsa) - Permitió establecer la conformación de los equipos profesionales de acompañamiento a nivel domiciliario, comunitario y de vivienda - Estableció un plazo de 36 meses de intervención	Define los alcances estratégicos para el logro de los objetivos favoreciendo la política pública
	Utilización del concepto de barrio	Equipo Técnico Oficina Nacional de Calle	Estrategia Sombrilla	Permitió diferenciar el Housing First original con sello local, enfocado al trabajo comunitario.	Realizó una intervención centrado en las personas e incorporándolos a la red comunitaria.	Permite la integración comunitaria y beneficia la calidad de vida de las personas.

Episodio 2

El segundo episodio fue definiendo la población beneficiaria, a partir de dos instrumentos: catastro calle y registro social de hogares, a partir de un índice de prelación. De este modo hubo una identificación de los beneficiarios y el ingreso de manera voluntaria. Para el logro, utilizaron una estrategia impuesta, información preestablecida a partir de instrumentos dados por el Ministerio Desarrollo Social y una estrategia sombrilla, que permitió la convocatoria y adhesión de los beneficiarios de manera discrecional, como se indica a continuación:

EVENTO	SUB-EVENTO	ACTOR	TIPO DE ESTRATEGIA	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA	RESULTADO	IMPACTO DE LA DEFINICIÓN
DEFINIENDO LA POBLACIÓN BENEFICIARIA	Obtención de datos a través del segundo Catastro Nacional de Calle, año 2012 y Registro Social de Hogares (RSH)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Estrategia Impuesta	- Arrojó cantidad total de población calle en la región metropolitana. - Determinó la población objetivo caracterizándose por un índice de prelación en edad y permanencia en calle.	Obtuvo un total de siete beneficiarios(as) en la comuna de Estación Central.	Identifica el perfil de usuarios(as) para los procesos de intervención y optimiza los recursos públicos.
	Listado de hombres y mujeres entre ≥50 años y ≥ 5 años residiendo en calle.	Equipo Técnico Oficina Nacional de Calle	Estrategia Impuesta	- Arrojó cantidad total de personas inscritas en el Registro Social de Hogares. - Obtención de nómina de beneficiarios(as) para invitación voluntaria de ingreso.	Identificación de los siete beneficiarios(as) (nombre y apellido) y edad, en la comuna de Estación Central.	Identificación de los participantes por nómina establecida e invitación al programa.
	Selección de los participantes del Programa	Organismo Ejecutor Hogar de Cristo	Estrategia Sombrilla	Desarrolló la identificación del beneficiario(a) a través de un proceso de difusión, consulta y entrevista.	- Hubo adhesión y convocatoria para el proceso de selección - Elección discrecional de tres a cuatro personas por departamento y casa, comuna Estación Central	Participación e ingreso voluntario al programa. Firma de carta de compromiso.

Episodio 3

El tercer episodio fue diagnosticando la situación habitacional de las futuras personas residentes, para ello se necesitó la colaboración de la sociedad civil y realizar ajustes en la búsqueda de vivienda determinado por el estándar del diseño original. Para el logro, utilizaron estrategias emergentes como medidas adecuadas para ampliar los plazos de búsqueda y una estrategia planeada para la adquisición de un contrato de arriendo, como se detalla a continuación:

EVENTO	SUB-EVENTO	ACTOR	TIPO DE ESTRATEGIA	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA	RESULTADO	IMPACTO DE LA DEFINICIÓN
DIAGNOSTICANDO LA SITUACIÓN HABITACIONAL	Búsqueda de vivienda en comuna Estación Central.	Oficina Nacional de Calle y Hogar de Cristo	Estrategia Emergente	Retraso en el ingreso de los beneficiarios(as) seleccionados al programa.	Se extendió el plazo de búsqueda, acotando a un radio determinado en la comuna de Estación Central.	Replanteamiento del diseño y fases del proceso.
	Visitar la vivienda antes de cohabitar.	Organismo Ejecutor Hogar de Cristo	Estrategia Emergente	Las viviendas no cumplían con los estándares empleados del programa.	Ampliación de búsqueda habitacional por un mes.	Rediseño sustantivo del programa.
	Realización de contrato de arriendo con propietarios.	Organismo Ejecutor Hogar de Cristo	Estrategia Planeada	Apoyo en la iniciativa por parte de los dueños de inmuebles y firma contrato de arriendo.	Planificación para determinar posible fecha de inauguración del programa VCA.	Involucramiento de la sociedad civil

Episodio 4

El cuarto episodio permitió contactar a los beneficiarios, por intermedio del equipo de acompañamiento. Para el logro, fueron utilizando dos estrategias, una de consejo, que tuvo lugar la reciprocidad y compromisos mutuos y otra planeada, según los cuatros principios orientadores del programa, como se especifica a continuación:

EVENTO	SUB-EVENTO	ACTOR	TIPO DE ESTRATEGIA	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA	RESULTADO	IMPACTO DE LA DEFINICIÓN
CONTACTANDO LOS BENEFICIARIOS(AS) E INVITÁNDOLOS AL PROGRAMA CON LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS PROFESIONALES DE APOYO.	Entrevista individual.	Equipo de Acompañamiento Hogar de Cristo	Estrategia De Consejo	Contacto directo con el posible usuario(a) quien confirma o rechaza su participación según los requerimientos del programa.	Reciprocidad del beneficiario(a).	Adhesión y compromiso mutuo.
	Explicación de los objetivos del programa.	Equipo de Acompañamiento Hogar de Cristo	Estrategia Impuesta	Informa sobre los principios orientadores del programa.	Aceptación de los principios orientadores por parte de los beneficiarios(as).	Cumplimiento de los objetivos orientadores del programa.

Episodio 5

El quinto episodio, tuvo lugar promocionar la convivencia participativa entre los integrantes. Para dar cumplimiento utilizaron una estrategia impuesta, ejerciendo un trato directo y flexible, que viene dado por los principios orientadores y una estrategia de consejo, brindando la posibilidad de elegir con quien compartir el inmueble. De lo expuesto se detalla de la siguiente manera:

EVENTO	SUB-EVENTO	ACTOR	TIPO DE ESTRATEGIA	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA	RESULTADO	IMPACTO DE LA DEFINICIÓN
PROMOVIENDO LA CONVIVENCIA PARTICIPATIVA	Actividad grupal presentación de los residentes.	Equipo de Acompañamiento Hogar de Cristo	Estrategia Impuesta	Incentivar la reconstrucción del vínculo, permitiendo la credibilidad en las personas dañadas y rechazadas socialmente.	Se ejerce un trato directo, flexible y menos mecanicista.	Contribuye a la reinserción social.
	Distribución de residentes por vivienda.	Equipo de Acompañamiento Hogar de Cristo	Estrategia De Consejo	Permite la convivencia participativa según características personales (vivienda solo mujeres, varones y mixtas).	Los beneficiarios(a) tuvieron la opción de escoger con quienes compartir la vivienda.	Contribuye a la reparación del daño y la interacción social.

Episodio 6

El sexto episodio concluyó la primera etapa de implementación del programa, en donde los beneficiarios ingresaron al programa de manera oficial, para ello utilizaron dos estrategias, una planeada, que tuvo relación con la entrega de vivienda en conjunto a las autoridades y estrategia de proceso que permitió dar continuidad al proceso de intervención en su segunda fase. A continuación, se detalla lo indicado:

EVENTO	SUB-EVENTO	ACTOR	TIPO DE ESTRATEGIA	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA	RESULTADO	IMPACTO DE LA DEFINICIÓN
INAGURANDO EL PROGRAMA: CEREMONIA DE LLAVES	Inauguración en conjunto a las autoridades.	Ministerio de Vivienda con Ministerio Desarrollo Social y Familia, con Fundación Hogar de Cristo	Estrategia Planeada	Culminación de la primera etapa de implementación del programa VCA.	Bienvenida a los beneficiarios(as) al programa.	Reducción del gasto fiscal para este segmento de la población.
	Entrega de llaves a los nuevos residentes.	Equipo de Acompañamiento Hogar de Cristo	Estrategia de Proceso	Comienzo del proceso de intervención.	Planificación de sesiones con los beneficiarios(as) y acompañamiento profesional.	Logro de los principios orientadores del programa.

Conclusiones

Como señala Mintzberg (1999) los individuos se relacionan con el Estado de varias maneras, en función del tipo de papel que desempeñan en situaciones y contextos diversos. El caso estudiado demostró ser un caso exitoso en la implementación del *Programa vivienda con apoyo para personas en situación de calle*, por una parte, los beneficiarios (as) pudieron ingresar en un parámetro establecido, por otra, prevaleció el diseño rígido, que permitió a los implementadores contar con directrices claras y oportunas para dar cumplimiento a los objetivos planteados.

Situando lo anterior, el estudio tuvo como objetivo responder tanto preguntas teóricas como descriptivas que, en el caso de la primera, guarda relación con comprender si para el logro de los objetivos del programa, se utilizaron tipos de estrategias por sus implementadores. De acuerdo con la evidencia que arrojó este estudio se demostró que aun cuando el diseño del programa vivienda con apoyo para personas en situación de calle se caracteriza por tener una estructura rígida, fue la experiencia del recurso humano involucrado en el programa, lo que permitió a través de estrategias adaptativas, responder a situaciones contextuales sin tener que alterar la estructura del programa. Estos casos, no fueron recurrentes y estuvieron situados en el inicio del proceso de implementación, las estrategias se concentraron en la ampliación de plazos, de tal manera contar con tiempo adicional para conseguir los mismos requisitos establecidos en el diseño del programa, para dar marcha a su inicio.

Respecto de las preguntas descriptivas que guiaron este estudio, se concluye que en relación con cómo surgió la iniciativa de implementar el programa en Chile, en virtud a la evidencia del estudio, se puede determinar que el programa vivienda con apoyo para personas en situación de calle, es un símil del programa “Housing First” de influencia europea, impulsada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través de la Oficina Nacional de Calle. Este estudio, revela que, desde la perspectiva de sus ejecutores, se trata de un programa social con características poco tradicionales respecto de la política pública chilena pues realiza un apoyo sistemático a los beneficiarios a partir de los requerimientos personales de estos, en cuanto a su proyección de vida personal, lo que difiere de las intervenciones que comúnmente se centran desde el control que ejerce los profesionales sobre el beneficiario. En este sentido, disminuye la sobre intervención y da paso a una intervención centrado en la persona, siendo el protagonista de elegir su proyección de vida, los agentes públicos contribuyen desde el acompañamiento y son guías para su cumplimiento.

En la misma línea de lo anterior, en relación de cómo fue la experiencia y apreciación de la vivienda desde un contexto por parte de los implementadores, referentes públicos y beneficiarios(as), se consideró satisfactorio a pesar de los inconvenientes presentados en un momento, sin embargo no fue impedimento para continuar con el programa, y no provocó mayor impacto de cómo estaba planeado, a su vez fue facilitando al plan de acción

individual, que tiene relación al trabajo directo con las personas, ya que al contar con el insumo base que es la habitación, se otorga credibilidad a la política pública.

Para los implementadores fue el desenlace de todo lo trabajado en los meses anteriores, a través de reuniones, actividades con los beneficiarios(as), confección de índice de prelación, las entrevistas individuales, compra de insumos para amoblar, contacto con dueños de vivienda, gestiones administrativas y jurídicas. En este sentido, fue prevaleciendo la estructura del programa, dada la rigurosidad del diseño, no permitió desviar, ni agregar componentes para su funcionamiento, por tanto, fue determinante las estrategias planeadas, que permitió la culminación de forma de la primera etapa y la estrategia de proceso que invita al trabajo de fondo del programa.

Sin embargo, al dar cumplimiento a los objetivos propuestos, para los organismos públicos refiere la eficiencia y eficacia del buen uso de recursos fiscales, como la gestión de gobierno destacando que a pesar de ser un modelo de países desarrollados es posible ser replicado en un país donde los recursos son limitados y a un segmento de la población que en ocasiones son excluidos. Para los beneficiarios(as) es una oportunidad de desarrollo y permiten credibilidad en la política pública.

A lo anteriormente descrito, permite demostrar a través de este estudio, que las estrategias deliberadas constituyen un recurso favorable en una implementación donde existe una estructura que puede ser llevada a cabo al pie de la letra, sin necesidad de estrategias adicionales para determinar su desarrollo. En este caso hubo un aspecto relevante que resultó a favor del implementador, que tiene que ver con la vasta experiencia en terreno (trabajo de calle) por parte del equipo Hogar de Cristo, quienes se adaptaron a la estructura sin inconvenientes asegurando el cumplimiento en los plazos establecidos.

En suma, a todos los antecedentes anteriormente señalados, se concluye que respecto al objetivo general de este estudio, que es responder a su pregunta general sobre cómo influyen los diseños rígidos de los programas públicos en la generación de estrategias gerenciales y en la trayectoria de un proceso de implementación, el grado de influencia de los diseños rígidos en los programas públicos se va estableciendo como una implementación disciplinada otorgando aprendizaje en el contexto de las acciones que se van desarrollando. En cuanto a la trayectoria en un proceso de implementación fueron relevantes la utilización de estrategias deliberadas, siendo las más utilizadas la sub-estrategia impuesta y planeada, por lo tanto, el programa se rige por una estructura que imposibilita la apertura externa. En cuanto la participación de los gerentes públicos, dependerá en gran medida cómo se vaya implementando el programa, quienes podrán intervenir en mejorar la gestión y desarrollo.

Por otra parte, a pesar que el programa aún no se encuentra en su etapa de evaluación, a través del estudio se pudo evidenciar que a raíz de la experiencia durante el proceso de implementación, si existieron resultados favorables del programa, pues este

pudo ser desarrollado a pesar de la rigidez de su diseño, por la experiencia de los gerentes públicos que lideraron su desarrollo y lograron a través de estrategias deliberadas generar adaptaciones que sin generar cambios en el programa, contribuyeron a logro de los objetivos.

Lecciones del Caso

Lección N. °1. No se requiere de gerentes públicos altamente calificados

Para llevar a cabo un proceso de implementación, a partir de un diseño rígido, este debe ceñirse por intermedio de una pauta que guiará su trayectoria. Por lo tanto, para ejercer este cargo no requiere de requisitos calificados o específicos para su desempeño.

Lección N. °2. Favorece el liderazgo de los gerentes públicos, cuando los programas sociales contienen estrategias deliberadas disminuyendo el riesgo en la política pública.

Al contener un alto porcentaje de estrategias deliberadas un programa social, permitirá la eficacia para llevar a cabo tareas, en corto y largo plazo, dando cumplimiento a los objetivos propuestos, impactando significativamente en la política pública.

Lección N. ° 3. Los gerentes públicos deberán tener la habilidad de identificar qué tipo de estrategias es la más oportuna para prevenir una situación de riesgo.

Considerando como premisa la rigidez del diseño, puede ocurrir que la ejecución no cuenta con todos los insumos necesarios para su continuidad, debiendo buscar alternativas de solución que sean eficiente. Para ello requiere de la audacia del gerente público en identificar, clasificar y analizar qué tipo de estrategia es la más adecuada en el momento y de manera oportuna para el buen funcionamiento del programa social.

Reflexiones

Considerando el diagnóstico preliminar y la relevancia en atender la vulnerabilidad de las personas en situación de calle, este programa a través de su modelo de intervención, pretende consagrar la superación de la situación de calle, mejorando significativamente los determinantes sociales de las personas, poniendo énfasis en su salud, enseñar destrezas, habilidades e incorporarse a la participación comunitaria, este programa «Vivienda con Apoyo», contempla una intervención social integral, siendo la vivienda el primer paso y pilar más relevante para el proceso de superación de la situación de calle, además el acompañamiento y seguimiento de los servicios de apoyo es intermediado por profesionales 24/7 durante 36 meses.

Es una ardua tarea que debe lidiar la política nacional de calle, dentro de los ejes propuestos (2018-2022) teniendo como objetivo principal instalar un sistema integrado de servicios que promueva la superación de la situación de calle de manera alineada con la experiencia nacional acumulada y con las estrategias mundiales en este ámbito. Apuntando hacia la gestión, implementando soluciones a largo plazo e involucrado a otros agentes

gubernamentales para la materialización de esta y conducir a nuestro país en el marco de los estándares internacionales que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, agenda 2030. (proyecto Eurosocial “Housing First para América Latina: Estándares y Certificación de Equipos”, 2021).

El modelo que se desarrolla en Chile está influenciado directamente de Europa, se pudo comprobar que en varios Estados de la Unión Europea “Housing First Europe” fue generando una estrategia efectiva de salida de la situación de calle, en donde la vivienda permite que las personas tengan seguridad, privacidad y una estabilidad mínima para mantenerse en los tratamientos y servicios de apoyo, los cuales propician el avance hacia una vida con mayores grados de autonomía e inclusión social. (La vivienda es lo primero, para superar la situación de calle en América Latina, 2021. P. 135).

Actualmente la cartera de habitabilidad se encuentra consagrado el derecho al buen vivir, la ciudad y la vivienda, el Estado debe garantizar el acceso de todos y todas a los servicios esenciales y a una vivienda digna. En este sentido se emplea dentro de las tareas programáticas del actual gobierno del presidente Gabriel Boric Font, donde esta materia se encuentra latente y vigente especialmente para las personas más vulnerables (Manifiesto Programático, 2021, letra C, P. 27-28).

Finalmente, es loable indicar que esta política pública llegó para quedarse, rompiendo paradigmas obsoletos de la forma y el accionar de la intervención social, que se caracteriza desde el control, garantizando mejorar las condiciones de vida a través de parámetros que se fundamentan de acuerdo con la calificación socioeconómica. En cambio, esta política comienza de más a menos, primero se garantiza la seguridad y protección social, después la intervención y participación del programa.

Referencias

- Bardach, E.** (1998). Los Ocho Pasaos para el Análisis de Políticas Públicas. Un Manual para la Práctica. México: Centro Investigación y Docencia Económicas.
- Barzelay, M. & Cortázar, J.** (2004). Una Guía Práctica para la Elaboración de Estudio de Caso, sobre buenas prácticas en gerencia social. (INDES, Ed.) Washington D.C: Banco Integrado de Desarrollo.
- Bergara, M. & Pereyra, A.** (2005). El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos. Obtenido de DECON Departamento de Economía, Facultad Ciencias Sociales. Universidad de la República: http://www.researchgate.net/publication/23692791_El_proceso_de_diseno_eimplementacion_de_politicas_y_las_reformas_en_los_servicios_publicos.
- Carreño Ubilla, M. A.** (Marzo de 2019). Comunicaciones Hogar de Cristo. Vivienda con Apoyo para PSC. (M. T. Villafrade, Entrevistador) Santiago, Chile.

Chechilnitzky, Alexandra (07 de Marzo de 2019). Housing First: Minvu y MDS importa idea de EEUU para dar solución a personas en situación de calle. Diario La Tercera.

Comunicaciones Hogar de Cristo. (Mayo de 2019). Apertura de entrega de vivienda para el Programa VCA. Noticias Hogar de Cristo.

Contreras Sierra, Emigdio R. (2013). Pensamientos & Gestión (35), 152-181. Recuperado el 6 de Abril de 2020, de El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=646/64629832007>

Cortázar, Juan Carlos (2006). Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales. Obtenido de INDES: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Una-Mirada-Estrat%C3%A9gica-y-Gerencial-de-la-Implementaci%C3%B3n-de-los-Programas-Sociales.pdf>

Cortazzi, M. (1993). Cambridge University Press. Retrieved April 8, 2020, from <https://www.cambridge.org/core/journals/language-teaching/article/narrative-analysis/0D4F1828DF0438EB02B4F0DAE3FB2416#>

De Benito, C. J. (2014). Personas sin Hogar. Investigación proyectiva en un encuentro de acogida. Tesis para obtener el Máster, Universidad de Cantabria, Santander, España.

Dr. Marume, S., Dr. Chipó, M., & Madziyire, N. (2016, April). An Analysis of Public Policy Implementation. Journal of Business and Management (IOSR-JBM), 18(4), 86-93.

Jorgensen, J., y Mintzberg, H. (1995). En Una Estrategia Emergente para la Política Pública (Vol. IV).

Oficina Nacional de Calle y el equipo de la Fundación Hogar Sí (2021) La vivienda es lo primero para superar la situación de calle en América Latina. Recuperado de Programa Noche Digna: <http://www.nochedigna.cl/caja-de-herramientas-vivienda-primer-2/>

Documento producido en el marco del proyecto Eurosócial "Housing First para América Latina: Estándares y Certificación de Equipos".

Manifiesto Programático (2021) Gabriel Boric Font Presidente, Proceso de Primarias recuperado en <https://boricpresidente.cl/propuestas>

May, P. (2003) Policy design and implementation. En Handbook of public administration (Vol.223, pp. 223-233).

Ministerio de Desarrollo Social (2015). Política Nacional de Calle. MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL, CHILE, Santiago.

Ministerio de Desarrollo Social (2018). Desafíos del Ministerio de Desarrollo Social en el fortalecimiento del Sistema Protección Social. Descriptivo, Ministerio Desarrollo Social y Familia, Santiago.

Ministerio Desarrollo Social (2013). Orientaciones y Estándares Técnicos. Ministerio Desarrollo Social y Familia.

Ministerio Desarrollo Social (2014). Política Nacional de Calle. Una estrategia para la inclusión de las personas en situación de calle. Orientaciones Técnicas, Subsecretaría de Servicios Sociales, Santiago.

Mintzberg, H. (1999). Gestionar el gobierno, gobernar la gestión. En C. Losada y Morrodán, ¿De Burócratas a gerentes? La ciencia de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, DC.

Mintzberg, H., Quinn, J. & Voyer, J. (1993). El Proceso Estratégico: Conceptos, Contextos y Casos (edición breve) (Vol. 2nd ed.). México: Pearson - Prentice Hall.

Mintzberg, H. & Water, J. (1985). Of Strategies Deliberate and Emergent. Strategic Management Journal.

Montoya Restrepo, Iván & Luz (Diciembre de 2013). La Formación de Estrategias Deliberadas y Emergentes: Una propuesta a partir de definiciones básicos de una metodología de sistemas suaves, XXI(2), 67-95.

Montoya, Iván Restrepo (Diciembre de 2009). La Formación de la Estrategia en Mintzberg y las Posibilidades de su Aportación para el Futuro, XVII (2), 23-44.

Muñoz, E. (2014). Estudio de la implementación de las políticas públicas desde la perspectiva organizacional. El caso del proyecto estratégico de seguridad alimentaria en el estado de Zacatecas, 2005-2013. El Colegio de San Luis, A.C. Zacatecas, México: San Luis Potosí, S.L.P.

Namoncura, Jorge (07 de mayo de 2019). Comunicaciones Hogar de Cristo. Vivienda Con Apoyo para PSC. (M. T. Villafrade, Entrevistador) Santiago, Chile.

Oficina Nacional de Calle (2019). Orientaciones Técnicas Vivienda con Apoyo Final. Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Subsecretaria de Servicios Sociales, Santiago.

Piñera Sebastián, E. (2017). Construyamos Tiempos Mejores para Chile. (P. d. Chile, Ed.) Programa de Gobierno 2018-2022, 194.

Pleace, N., Owen, R., & Aldanas, M. (2016). Guía Housing First Europa. Guía Práctica Feantsa y Fundación Stavros Niarchos. Universidad de York, Reino Unido.

Ramírez Morales, Loreto (10 de Julio de 2019). Entrevista para Estudio de Investigación. Estudio de Caso: Implementación del Housing First. (Tesis, Entrevistador) Santiago, Estación Central, Metropolitana.

Rebolledo, G. Aranda, E y Martínez, R. (2015). Propuesta de factores que propician el uso de estrategias emergentes en instituciones educativas. Universidad de Nuevo León. México: ISSN:2448-5101 Año 1 Número 1.

Revuelta, Benjamín Vaquero (2007). La implementación de las Políticas Públicas. Universidad de la Sabana. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Subsecretaría de Evaluación Social. División de Políticas Sociales. (2013).

Monitoreo de Programas Sociales.
Ministerio de Desarrollo Social, Santiago.

Urrutia, Claudia (2015). Análisis de la implementación de Programas Sociales desde el Enfoque de Interfaz: El caso del Programa Acción del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Tesis Magíster, Universidad de Chile, de Ingeniería Industrial, Santiago.

Villanueva, L. F. Aguilar (1993). La Implementación de las Políticas Públicas (Vol. 4). México: Miguel Ángel Porrúa.

ELABORACIÓN DE UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE PERSONAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO A NIVEL LOCAL: EL CASO DEL DEPARTAMENTO DE SALUD MUNICIPAL DE HUECHURABA (2020)

VERÓNICA ALEJANDRA JADUEE JADUEE

Administradora Pública de la Universidad de Santiago de Chile.

Segundo Tribunal Ambiental

veronica.jaduee@usach.cl

ID-ORCID: 0000-0001-5028-1902

Resumen

El Estado chileno comenzó un proceso de modernización en materia de gestión y desarrollo de personas, el cual ha sido liderado por la Dirección Nacional del Servicio Civil, y que hasta el momento no considera los gobiernos locales, surgiendo un espacio de investigación. El presente estudio tiene por objetivo el diseñar un plan de implementación del «Modelo de Gestión de Personas de la Administración Central del Estado», para el Departamento de Salud Municipal de Huechuraba, para lo cual es necesario realizar un diagnóstico en base al cual se organiza un plan de implementación con objetivos estratégicos y acciones, de acuerdo con la realidad local de la comuna.

Palabras clave: implementación; gestión de recursos humanos, gestión y desarrollo de personas.

Abstract

Preparation of an Implementation Plan of the People Management Model of the Central Administration at the Local Level: The Case of the Municipal Health Department of Huechuraba (2020)

The Chilean State started with a process of modernization about this management and people development, led for the National Direction of Civil Service, does not consider local governments yet emerging a space of research. The objective of this study is to design an implementation plan of "People Management Model of Central State Administration" for the Health Department of Huechuraba Council, for which is necessary to do a diagnostic on build an implementation plan with strategic objectives and actions in line to the local council reality.

Keywords: implementation; human Resources Management, People Management and Development.

Las personas que trabajan en el Estado son actores relevantes en planificar e implementar las políticas públicas, son los responsables de entregar los servicios demandados por la ciudadanía, por tanto, resulta estratégico contar con funcionarias y funcionarios idóneos y comprometidos con su función en el Estado (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017), que sean capaces de responder a una ciudadanía cada vez más exigente, en un contexto social dinámico y complejo (Lacoviello & Strazza, 2011). Por otro lado, las personas que trabajan en el Estado también son ciudadanas y ciudadanos, que exigen condiciones laborales justas, dignas y un mejor empleo.

El Estado chileno ha realizado esfuerzos en modernizar la Gestión de Personas (GPER), en este sentido se puede identificar entre los hitos más relevantes la investidura legal del Servicio Civil en su rol rector en materia de Gestión y Desarrollo de Personas (GDP), es decir ya no solo da lineamientos y orientaciones, sino que acompaña a los Servicios para una real implementación de políticas. Ahora bien, se debe tener en consideración que el empleo público en Chile no solo está constituido por el gobierno central, el cual norma el Servicio Civil; también están los funcionarios municipales, que alcanzan el 54% del empleo público (OCDE, 2016), es decir una parte importante del sistema público chileno, 345 municipios (SINIM, 2018), quedan fuera de la modernización de GDP.

La modernización en el sistema municipal en materia de GDP, ha tenido un foco distinto, mayormente ligado a la descentralización de la GPER municipal, lo que se plasmó en la Ley N° 20.922 del año 2016, que entre sus directrices por ejemplo otorga a los alcaldes el poder de aumentar el número de funcionarios de planta, aumentar la cantidad de personas a contratar, entre otros (OCDE, 2016), pero esta normativa solo rige para los funcionarios municipales, dejando fuera a sus trabajadores de servicios delegados: Educación, el cual está en plena transición de pasar desde la administración municipal hacia los Servicios Locales de Educación Pública, lo que forzaría al sistema a regirse por las normativas del gobierno central, dejando en alguna medida subsanada su exclusión actual; y la APS municipal, la cual está a cargo del 96% de la APS nacional.

En particular el presente estudio se centra en la GDP en la APS, teniendo como referente el Modelo de Gestión de Personas definido por el Servicio Civil para la Administración Central del Estado, esto tendría una especial relevancia ya que, actualmente el sistema de salud chileno tiene como uno de sus principales desafíos romper con su fragmentación, lo que está siendo abordado por medio del fortalecimiento del Modelo de Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS). Este modelo, entre sus atributos considera contar con «recursos humanos suficientes, competentes, comprometidos y valorados por la Red» (OPS/OMS Chile, 2011, pág. 120), esto hace necesario que las instituciones cuenten con un modelo de GPER robusto.

Objetivos

Objetivo General

Diseñar un plan de implementación del «Modelo de Gestión de Personas de la Administración Central del Estado», para el Departamento de Salud Municipal de Huechuraba (año 2020-2024).

Objetivos Específicos

- Diagnosticar el estado actual de la GPER y el nivel de desempeño de los procesos de recursos humanos del Departamento de Salud Municipal de Huechuraba.
- Definir objetivos estratégicos y acciones para la implementación del Modelo de GPER.
- Desarrollar un plan de implementación del Modelo de GPER utilizando una esquematización que sirva como herramienta para el seguimiento y control de su ejecución.

Marco de Referencia

La implementación del Modelo de GPER en el Sector Público chileno

En el año 2003, en el contexto de la Modernización del Estado y a diversos diagnósticos que daban cuenta de la insatisfacción de los funcionarios públicos debido al estancamiento de la carrera funcionaria, es que se promulga la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato Laboral para la Administración Pública, en donde se creó el Sistema de Alta Dirección Pública y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC). Por medio de esta normativa se delimitó la institucionalidad y procedimiento de reclutamiento y selección de los directivos de primer y segundo nivel jerárquico (Servicio Civil, 2019). En materia de gestión y desarrollo de personas hasta ese momento, solo se reconocía al Servicio Civil como un asesor estratégico en la materia, ya que la Ley de Nuevo Trato Laboral no entregó al Servicio Civil un rol rector, y su función en materia de RR.HH. se limitaba solo a la entrega de orientaciones no vinculantes.

En el año 2014, el rol de la DNSC, comienza a cambiar, ya que en el Programa de Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, se le otorga a la Subdirección de GDP, un rol rector. Esto se concreta en el año 2016 con la promulgación de la Ley 20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la DNSC, entregando al Servicio Civil:

la facultad de impartir normas de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de personas para los ministerios y sus servicios dependientes. Además, debe velar por el cumplimiento de las normas que imparta, solicitar información a las instituciones públicas sobre estas materias, e informar semestralmente a la Contraloría General de la República sobre los incumplimientos (Servicio Civil, 2019).

Con esta nueva disposición legal las acciones emprendidas por el Servicio Civil pasan a ser vinculantes y aparece el desafío de trabajar hacia el fortalecimiento del empleo público, para que sea de «calidad, que congregue a las mejores personas, y que garantice condiciones laborales dignas que promuevan servicios de excelencia» (Servicio Civil, 2019).

La DNSC tiene dos Subdirecciones, una de ellas es la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas, siendo el área:

Encargada de supervisar, coordinar y perfeccionar la Gestión de Personas en la Administración Civil del Estado, mediante el diseño de políticas en este ámbito, la promoción de reformas para el mejoramiento de la gestión, la administración y provisión de información para la función pública, la promoción de buenas prácticas y climas laborales gratos y estimulantes, y el desarrollo de asesorías a autoridades de gobierno y jefes de servicio, siguiendo los principios de mérito, equidad, participación y productividad, en el marco de una implementación descentralizada (Servicio Civil, 2016, pág. 4).

En esta subdirección recaen las funciones de diseñar políticas públicas para mejorar la GPER en todo el ciclo de vida laboral de los funcionarios que forman parte de la administración civil del Estado, así como también el prestar asesoría especializada sobre GDP a las instituciones que deben implementar las políticas diseñadas por la DNSC.

En cuanto al diseño de las Políticas Públicas, el Servicio Civil desarrolló un Modelo de Gestión y Desarrollo de las Personas para la Administración Central del Estado, el cual ha sido implementado de manera paulatina, siendo obligatorio a la fecha el cumplimiento de 11 Normas de Aplicación General (NAG), las que deben ser implementadas de manera local por y en todas las instituciones que forman parte de la administración central del Estado, siguiendo las orientaciones técnicas emanadas por el Servicio Civil.

Modelo de Gestión y Desarrollo de Personas para la Administración Central del Estado

La DNSC diseñó un Modelo de GPER, basado en el Modelo Teórico de Ciclos Temporales, agregando un cuarto ciclo denominado como transversal. A cada uno de los ciclos se les asoció un proceso de RR.HH., es decir una «serie de actividades secuenciales o simultáneas y más o menos coordinadas – dependiendo de los requerimientos y dinámicas cambiantes de la organización – que en conjunto apuntan a la operacionalización de un determinado ámbito de gestión» (Servicio Civil, 2012, pág. 11).

Los cuatro procesos identificados fueron: Planificación y Soporte, Gestión del Desempeño, Gestión del Desarrollo y Gestión del Cambio, los que a su vez fueron subdivididos en 17 componentes y 60 indicadores de gestión, los que permiten evaluar a cada uno de los componentes.

La DNSC por primera vez en el año 2013 y en una segunda oportunidad en el año 2016, realizó una medición denominada Barómetro de la GPER, la cual tenía por objetivo identificar el nivel de desarrollo de los sistemas de GPER de la Administración Central. La

información obtenida de las mediciones es un insumo tanto para la DNSC para el perfeccionamiento del diseño del Modelo y para las instituciones públicas en la implementación, ya que los resultados deberían ser incluidos dentro de sus planes de implementación con el objetivo de ir disminuyendo las brechas identificadas.

Metodología

El tipo de estudio de esta investigación es cualitativa, basada en un diseño de investigación-acción de carácter descriptivo-exploratorio, puesto que se realizará un diagnóstico de la GPER en el DESAM de Huechuraba y se elaborará un plan de implementación basado en el modelo GPER de la Administración Central del Estado.

Instrumentos para el levantamiento de información

Inicialmente se deberá realizar una revisión de documentos técnicos con el fin de identificar la necesidad institucional de implementar acciones vinculadas al Modelo de GPER. Los documentos que se revisarán al menos serán: Plan de salud comunal de Huechuraba año 2019; Orientaciones para la implementación del Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS); Estándar de Acreditación para prestadores institucionales de atención abierta; y Barómetro de GPER del Servicio Civil año 2016.

Se deberán construir 6 instrumentos para la recolección de datos, los que se pueden agrupar en 3 segmentos. El primero de ellos buscará levantar: a) elementos generales de la institución; b) elementos de la gestión de RR.HH.; y c) elementos de la gestión en salud que estén vinculados directamente al Modelo del Servicio Civil. La información será sistematizada por medio de fichas de caracterización.

Un segundo grupo tendrá por objeto medir el nivel de desempeño de los procesos del área de RR.HH. e identificar cómo el equipo de RR.HH. priorizaría la implementación de cada uno de los componentes del Modelo del Servicio Civil. Para esto se adaptará la pauta de preguntas diseñada por el Servicio Civil en el barómetro del año 2016 y además se elaborará una matriz de priorización de componentes.

En el tercer grupo se encuentran las entrevistas semiestructuradas que se deberán realizar al Equipo de Jefaturas del DESAM de Huechuraba, para realizar diagnóstico de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y la identificación de potenciales estrategias.

Análisis de datos

Los datos levantados serán sistematizados en gráficos y esquemas. Para el análisis de los datos levantados en la ficha de caracterización, se utilizará como referencia de comparación los datos obtenidos del Barómetro del año 2016 del Servicio Civil. Para el análisis de los datos de las entrevistas se realizará un análisis de contenido, para lo cual se procederá a transcribir cada entrevista, realizando una categorización de los conceptos

mencionados por los entrevistados con el fin de identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Para realizar el análisis de contenido de la transcripción se usará el Software QDA Miner Lite, desde donde se obtendrá una tabla de síntesis de las entrevistas organizada por conceptos, número de referencias (número de veces que los entrevistados nombraron el concepto), el porcentaje de referencias, las menciones (cantidad de entrevistados que nombraron el concepto) y el porcentaje de menciones.

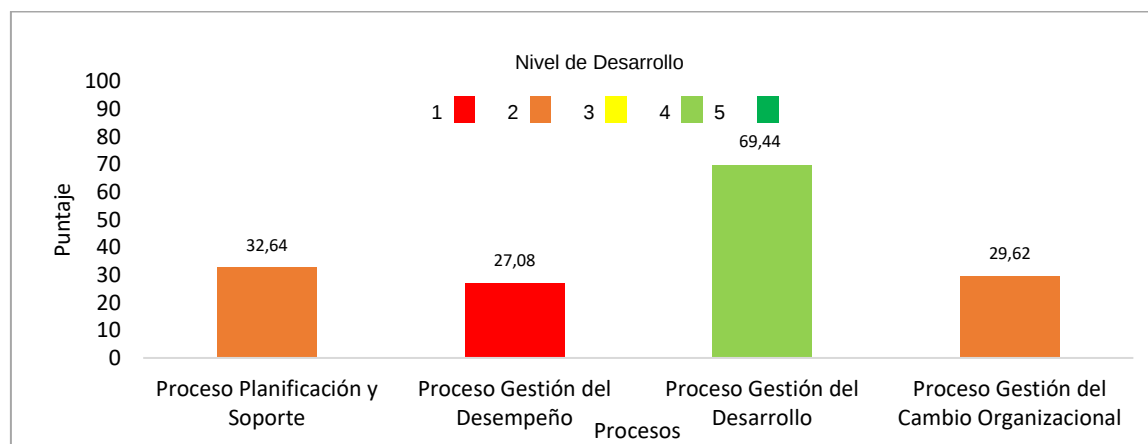
En base al diagnóstico se realizará un plan de implementación del Modelo de GPER, lo cual será esquematizado en una tabla que permita organizar objetivos estratégicos, indicadores claves, metas, actividades y responsables.

Resultados

Resultados de la medición del Barómetro

De un máximo de 100 puntos, el DESAM alcanzó 39,7, con este resultado el nivel de desempeño de los procesos, se considera Instalación Parcial de Prácticas/Acciones, es decir «el servicio ha instalado parcialmente algunas prácticas o acciones, permitiendo la estructuración de procesos en la organización» (Servicio Civil, 2017, pág. 12).

Gráfico 1: Puntaje obtenido en la medición de los procesos de la Unidad de RR.HH.



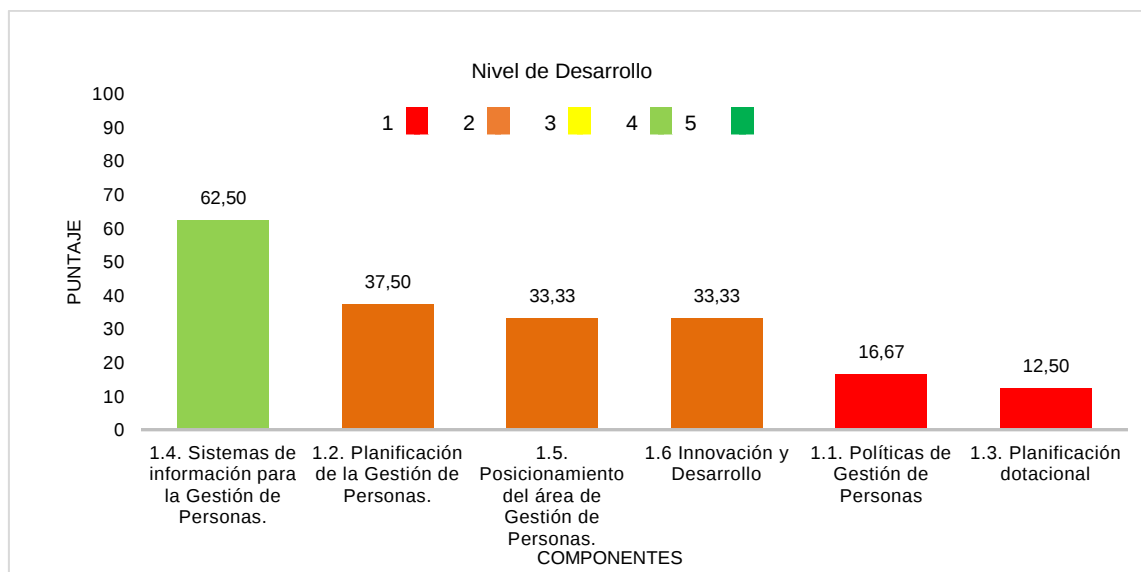
Fuente: Adaptado de Informe de Resultados Barómetro Gestión de Personas de la Administración Central del Estado, Servicio Civil, 2017, p. 28.

No existe un nivel de desarrollo similar. Ninguno de los 4 procesos se sitúa en un nivel de desempeño 3 «En Desarrollo» ni 5 «Avanzado».

a) Resultados Proceso Planificación y Soporte

Proceso que contempla las capacidades y rol de la función de GPER para el soporte y la planificación.

Gráfico 2: Puntaje de los componentes de los procesos de Planificación y Soporte en la Unidad de RR.HH.



Fuente: Adaptado de Informe de Resultados Barómetro Gestión de Personas de la Administración Central del Estado, Servicio Civil, 2017, p. 31.

Es posible observar que el componente de mayor desempeño Nivel 4, corresponde a los Sistemas de Información para la GPER, ya que el Jefe de RR.HH. declara que la Unidad de su dependencia cuenta con un sistema informático que permite el adecuado registro de la información de los funcionarios y obtener bases de datos confiables para la construcción de diversos reportes. La brecha que se identifica tiene que ver con la falta de accesibilidad por parte de los funcionarios a datos, en particular de su carrera funcionaria, a que no existen prácticas sistemáticas de actualización de datos, y a que actualmente el sistema informático no permite una reportería rápida que alimente información para los distintos subsistemas de RR.HH.

El componente de Planificación de la Gestión de personas se encuentra en un Nivel 2. La principal herramienta que tiene la Unidad de RR.HH. para alcanzar este nivel de desempeño es su vinculación con el Plan de Salud, ya que en él se incorporan los desafíos de la gestión de RR.HH. junto a la planificación institucional. Las brechas que se identificaron es el bajo control de lo planificado por el área de RR.HH., lo que es monitoreado por el área de Control de Gestión del DESAM, pero es más bien considerado como parcial y no existe un plan estratégico de RR.HH.

El componente posicionamiento del área GPER también alcanza un nivel 2 ya que, si bien el Jefe de RR.HH. influye en las decisiones estratégicas de la institución, no cuenta con un presupuesto propio para los proyectos del área ni las condiciones físicas en donde se encuentra el personal de RR.HH. es suficiente.

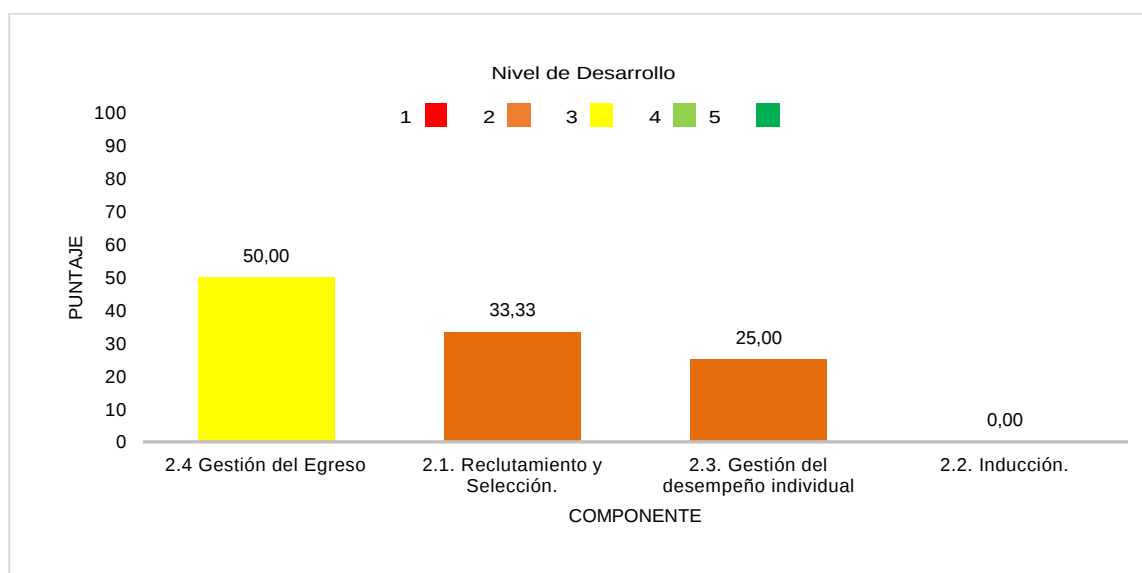
El último componente que se encuentra en Nivel 2 es Innovación y Desarrollo, debido a que la Unidad de RR.HH. analiza datos de los distintos procesos a su cargo los que son de utilidad para la institución, pero no se generan nuevas herramientas o prácticas para la institución a partir de los datos analizados, los estudios que realiza la Unidad de RR.HH. son generados de manera aislada, sin provocar un mayor impacto en el desarrollo de la institución, ni tampoco se cuenta con instancias para revisar y actualizar prácticas internas de la Unidad.

En cuanto a los elementos con menor puntaje se debe a que no existe una política formal sobre la gestión del desempeño, desarrollo ni del cambio organizacional. En cuanto a la Planificación Dotacional se reconoce que existe un desarrollo inicial sobre indicadores que permitan definir requerimientos dotacionales. Las principales brechas se vinculan a la no definición de perfiles de cargo.

b) Proceso Gestión de Desempeño

En este proceso se mide el alineamiento de los equipos en relación con las metas institucionales y cómo se incorporan éstas al desempeño de los trabajadores.

Gráfico 3: Puntaje de los componentes de los procesos de Gestión del Desempeño en la Unidad de RR.HH.



Fuente: Adaptado de Informe de Resultados Barómetro Gestión de Personas de la Administración Central del Estado, Servicio Civil, 2017, p. 34.

El componente Gestión de Egreso es el que tiene un mayor desarrollo, situándose en nivel 3, existe un único elemento que se midió y hace alusión a la existencia y uso de prácticas de gestión de egreso, en el que se reconoce que sí existen estas prácticas, pero con un enfoque administrativo y no como acompañamiento de salida de la institución.

El componente de Reclutamiento y Selección alcanza un nivel 2. Si bien existe un proceso declarado y ejecutado para el ingreso de los trabajadores, éste no se encuentra formalizado ni cumple con todos los requisitos establecidos en el instrumento de medición.

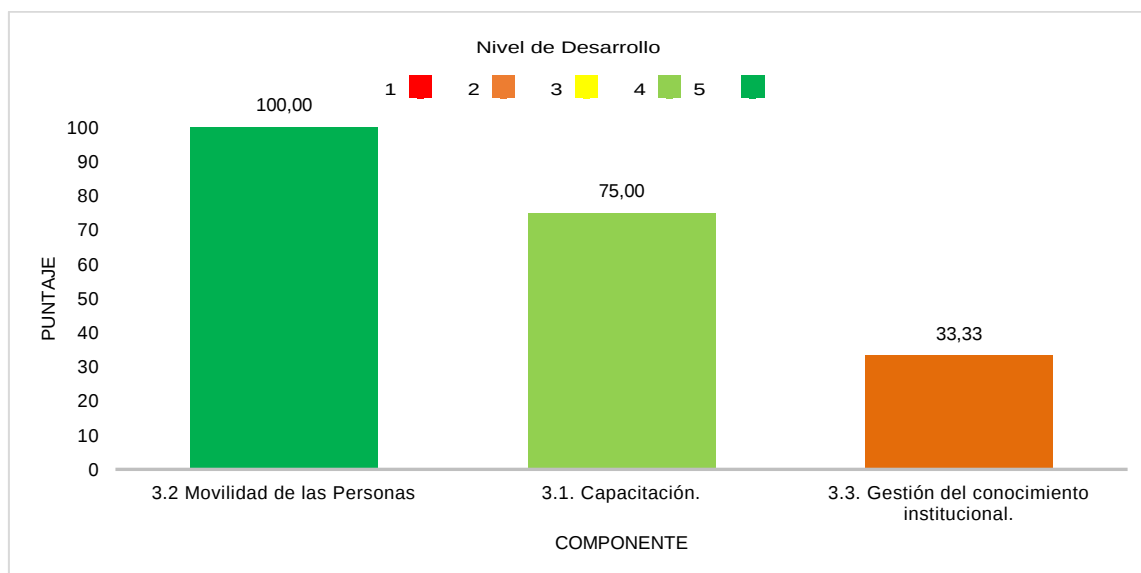
En cuanto a la Gestión del Desempeño Individual, vinculado al proceso calificadorio permite utilizar de manera sistemática información para las desvinculaciones, movilidad interna, reconocimiento y otros temas de GPER. Las brechas se vinculan a la no existencia de perfiles de cargo, ya que en esta herramienta existen elementos que ayudan a mejorar las evaluaciones de desempeño tales como metas individuales, delimitación de funciones y responsabilidades.

El componente Inducción es el que obtiene el puntaje más bajo en toda la medición, debido a que no existe actualmente esta práctica.

c) Proceso Gestión del Desarrollo

En este proceso se analiza la capacidad de la institución para mejorar las capacidades del personal, visualizando necesidades futuras.

Gráfico 4: Puntaje de los componentes de los procesos de Gestión del Desarrollo en la Unidad de RR.HH.



Fuente: Adaptado de Informe de Resultados Barómetro Gestión de Personas de la Administración Central del Estado, Servicio Civil, 2017, p. 36.

El componente de Movilidad de las Personas obtiene la puntuación máxima encontrándose en nivel 5 y es el componente con mayor desarrollo de la totalidad de la evaluación de los procesos, esto se debe a que la APS Municipal cuenta por Ley especial que establece el derecho a la carrera funcionaria en la cual cada funcionario puede ir avanzando según su propia experiencia, capacitación y mérito.

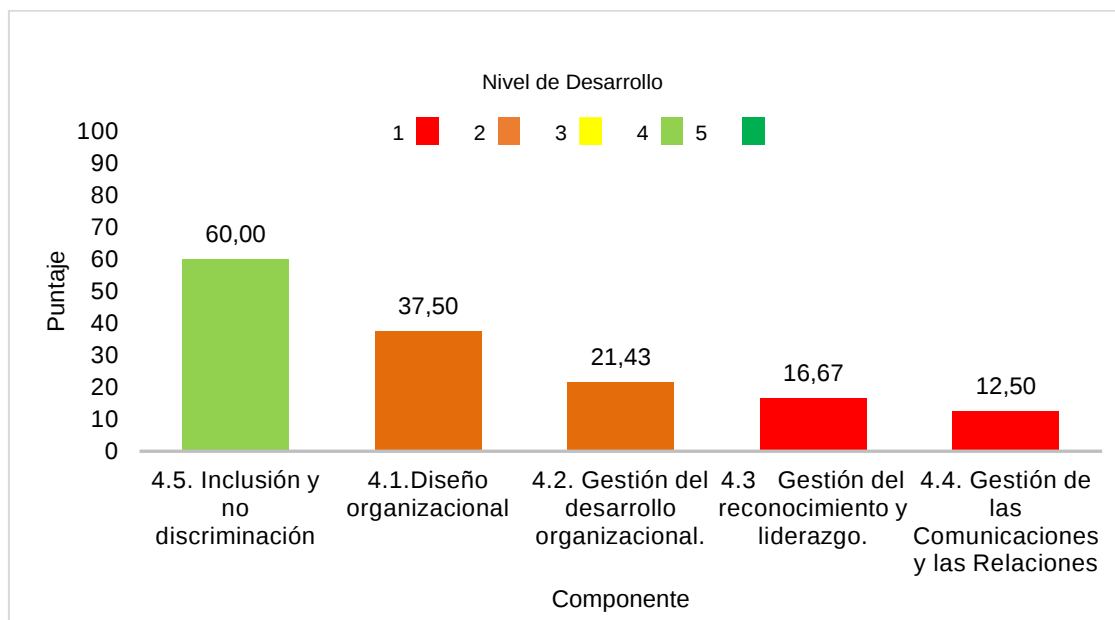
El componente capacitación, también obtiene un alto puntaje, logrando un Nivel 4, presentándose como un componente con un avance significativo en la comuna, dado que se le reconoce su carácter estratégico tanto a nivel ministerial como comunal. Por medio del Servicio de Salud Metropolitano Norte, anualmente se dan las orientaciones ministeriales para el plan anual de capacitación, el cual también forma parte del plan de salud de la comuna, con metas y monitoreos claves. Por otro lado, también se reconoce que la Unidad de RR.HH. ha definido una metodología para la detección de necesidades de capacitación con participación de los funcionarios, la cual sirve de insumo para la elaboración del plan de capacitación. Una de las brechas detectadas en este punto es en cuanto a la no participación de los representantes de funcionarios en las distintas fases de diseño, ejecución y evaluación de la capacitación. Otra brecha es que no existe una metodología ni se realizan evaluaciones para la transferencia ni el impacto de las capacitaciones.

El componente con menor desarrollo del proceso de Gestión del Desempeño corresponde a la Gestión del Conocimiento Institucional situándose en un nivel 2. El bajo desarrollo se da debido a que no se han definido desde la Unidad de RR.HH. mecanismos para el resguardo del conocimiento clave al interior de la organización, el avance que existe en esta materia está dado por el área de Calidad en donde se ha avanzado en la documentación de procesos claves para lograr la Acreditación en Calidad. Tampoco existe un proceso de resguardo formal y sistematizado del conocimiento al momento del egreso de los funcionarios. Finalmente existen acciones particulares, no sistematizadas para rescatar buenas prácticas laborales.

d) Proceso Gestión del Cambio Organizacional

En este proceso se analizan las acciones que realiza la institución para adaptarse a los cambios que pudiesen existir tanto en el interior de la organización como en su entorno.

Gráfico 5: Puntaje de los componentes Proceso Gestión del Cambio Organizacional en la Unidad de RR.HH.



Fuente: Adaptado de Informe de Resultados Barómetro Gestión de Personas de la Administración Central del Estado, Servicio Civil, 2017, p. 38.

El componente de mayor nivel alcanzado corresponde a Inclusión y No Discriminación, llegando al nivel 4, los principales avances corresponden a los elementos sobre declaración de valores institucionales para la no discriminación y una cultura basada en la equidad de género. Ambos componentes forman parte de las orientaciones del MAIS por lo que contribuye a que estén presentes de manera transversal en la gestión de la institución, la brecha se identifica en la capacidad de incorporar el enfoque de inclusión y no discriminación en los procesos de reclutamiento y selección.

En cuanto al componente de Diseño Organizacional que alcanza un nivel 2, la brecha que se identificó según los datos recopilados es que no responde a los objetivos ni estrategia institucional, en el caso de la Unidad de RR.HH. es visible la brecha que existe entre la funcionalidad real y la declarada en el plan de salud. Otra de las brechas detectadas corresponde a la falta de esfuerzos sistematizados y transversales en la institución sobre la formalización, documentación y actualización de procesos (actualmente recae en la Unidad de Calidad) y en la falta de análisis proyectivos de las dotaciones.

El componente de Gestión del Desarrollo Organizacional alcanza el nivel 2, en donde el mayor desarrollo es en la existencia de un procedimiento de denuncia e investigación del maltrato, acoso laboral y sexual (MALS). Este procedimiento ha sido establecido por la Municipalidad de Huechuraba de manera transversal para todos los departamentos de su

dependencia. El espacio de mejora es en relación con realizar acciones de prevención del MALS, realizar mediciones de clima organizacional y de las condiciones de trabajo.

Los componentes en nivel de desarrollo 1 fueron Gestión del Reconocimiento y Liderazgo y Gestión de las Comunicaciones y Relaciones, debido a que no hay mayores avances en estos componentes en la comuna.

Resultados priorización

Los componentes fueron evaluados (en matriz de priorización) según la urgencia y la factibilidad de su implementación. La priorización realizada se organizó en 4 cuadrantes como muestra la siguiente tabla.

Tabla 1: Priorización de componentes

Cuadrante	Componente
Urgente y factible	1.3 Planificación dotacional
Urgente y factible	4.1 Diseño organizacional
Urgente y factible	2.2 Inducción
Urgente y factible	4.5 Inclusión y no discriminación
Urgente y factible	1.6 Innovación y Desarrollo
Urgente y factible	1.4 Sistemas de información para la GPER
Urgente y factible	1.5 Posicionamiento del área de GPER
Urgente y factible	1.2 Planificación de la GPER
Urgente y factible	4.2 Gestión del Desarrollo Organizacional
Urgente y factible	4.3 Gestión del reconocimiento y liderazgo
Urgente y no factible	2.1 Reclutamiento y Selección
No urgente y factible	1.1 Políticas de GPER
No urgente y factible	3.1 Capacitación
No urgente y factible	3.3 Gestión del conocimiento institucional
No urgente y factible	2.3 Gestión del desempeño individual
No urgente y factible	4.4 Gestión de las Comunicaciones y las Relaciones
No urgente y factible	3.2 Movilidad de las Personas
No urgente y factible	2.4 Gestión del Egreso

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de priorización

En el primer cuadrante se ubicaron 10 componentes considerados como urgentes y factibles de implementar en la comuna, siendo los de mayor urgencia y factibilidad 3: Planificación Dotacional, Diseño Organizacional e Inducción. En el segundo cuadrante se consideró solo 1 componente (Reclutamiento y Selección) ya que se evaluó como urgente, pero no factible. En el tercer cuadrante se ubicaron 7 componentes considerados como no urgentes, pero factibles de realizar, encontrándose como los menos priorizados gestión de las comunicaciones, movilidad de las personas y gestión de egreso. El cuarto cuadrante

Municipal de Huechuraba (2020)

correspondía a los componentes sin urgencia y no factibles de realizar, en el cual finalmente según la evaluación del equipo de RR.HH. ningún componente se ubicaría en dicho sector.

Análisis FODA

Para analizar la información obtenida de la entrevista se procedió a realizar una categorización, de tal manera de agrupar conceptos identificados en estas entrevistas como fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Los principales elementos identificados son presentados en la siguiente tabla resumen.

Tabla 2: Resumen FODA

Concepto identificado	Referencias	Ref. %	Menciones	Men. %
FORTALEZA Existe orden dentro de los procesos administrativos de RR.HH.	17	57%	4	100,00%
DEBILIDAD Procesos de RR.HH. aun con foco administrativo.	30	70%	3	75,00%
OPORTUNIDAD Necesidad compartida por el equipo directivo de mejorar y avanzar en los procesos de RR.HH.	9	56%	1	25,00%
AMENAZA Sistema de Salud altamente complejo y con un sentido de urgencia constante.	7	23%	4	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a resultados de Análisis FODA

Propuesta de Implementación

a) Objetivos del Plan de Implementación

Lineamiento N° 1, es **potenciar la gestión de la Unidad de RR.HH.** y su vinculación a los objetivos del DESAM de Huechuraba.

- Objetivo N° 1 Fortalecer la gestión interna de la Unidad de RR.HH.
- Objetivo N° 2 Implementar el proceso de planificación y soporte de gestión de la Unidad de RR.HH.

El lineamiento N° 2, **busca ampliar el alcance de la gestión de la Unidad de RR.HH. para contribuir de manera más integral al cumplimiento de los objetivos de la institución.**

- Objetivo N° 3 Desarrollar procesos de gestión de personas que contribuyan al fortalecimiento del Modelo de Salud y la Calidad de la Atención.
- Objetivo N° 4 Implementar componentes en la gestión de la Unidad de RR.HH. vinculados a los procesos de gestión del desempeño y desarrollo.
- Objetivo N° 5 Implementar componentes en la gestión de la Unidad de RR.HH. vinculados a los procesos de gestión del cambio.

b) Cuadro de Mando del Plan de Implementación

El siguiente cuadro de mando contiene los objetivos, con indicadores claves que permitirán hacer su seguimiento, metas, actividades y productos esperados.

Tabla 3: Objetivo N°1 Fortalecer la gestión interna de la Unidad de RR.HH.

INDICADOR	META				ACTIVIDADES COMPROMETIDAS	RESPONSABLE
	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4		
1.1 Designar responsable del proceso de planificación y soporte al interior de la Unidad: Dicotómico (SÍ/NO)	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Definir funciones de persona responsable de llevar proceso de planificación y soporte de la Unidad. Formalizar encomendación de funciones y difundir con equipos de RR.HH., equipos directivos DESAM y CESFAM.	Jefe/a Unidad de RR.HH.
1.2 Porcentaje total de los procesos críticos de la Unidad de RR.HH. efectivamente documentados y vigentes en el año: N° de procesos críticos de la Unidad de RR.HH. documentados y vigentes en el año/ N° total de procesos de la Unidad de RR.HH. considerados como críticos) *100	25%	50%	75%	100%	Determinar metodología para el levantamiento de procesos de la Unidad de RR.HH. Levantar inventario de procesos de la Unidad de RR.HH. Elaborar ranking de procesos de la Unidad de RR.HH. según su criticidad para el logro de los objetivos estratégicos del DESAM. Documentar los procesos críticos de la Unidad de RR.HH.	Encargado/a Planificación y Soporte
1.3 Panel de control de indicadores e informe de gestión de la Unidad de RR.HH. trimestral reportados: Dicotómico (SÍ/NO)	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Diseñar y utilizar panel de control de indicadores de la Unidad, que sirvan para la toma de decisiones tales como: metas del plan de salud, compromisos institucionales, ejecución presupuestaria Subtítulo 21, otros. Diseñar planilla de proyección y control del Gasto mensual del Subtítulo 21. Realizar reporte de gestión trimestral de la Unidad dirigido a Director y jefaturas del DESAM.	Encargado/a Planificación y Soporte

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4: Objetivo N° 2 Implementar el proceso de planificación y soporte de gestión de RR.HH.

INDICADOR	META				ACTIVIDADES COMPROMETIDAS	RESPONSABLE
	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4		
2.1 Informe de brecha de dotación emitido trimestralmente y validado por directores de CESFAM: Dicotómico (SÍ/NO)	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Establecer procedimiento de control de dotación teniendo como estándar la programación anual de actividades del área técnica. Realizar cálculo de brecha de dotación de manera trimestral en base a procedimiento de control de dotación y efectuar emisión de informe.	Encargado/a Planificación y Soporte
2.2 Porcentaje de perfiles de cargo vigentes incluidos en manual de cargos: (N° de perfiles de cargo vigentes/N° de perfiles de cargo identificados en inventario de cargos) *100	50%	100%	100%	100%	Establecer metodología para el levantamiento de perfiles de cargo. Levantar inventario de cargos. Diseñar diccionario de competencias laborales. Levantar y validar perfiles por competencias de los cargos del DESAM.	Encargado/a Planificación y Soporte
2.3 Ejecución de jornada anual de evaluación de la Unidad de RR.HH.: Dicotómico (SÍ/NO)		SÍ			Establecer temario enfocado a evaluar avances e identificar posibles mejoras en prácticas que impacten el funcionamiento de la Unidad. Emitir informe de evaluación de la jornada.	Encargado/a Planificación y Soporte
2.4 Ejecución de jornada anual de buenas prácticas en materia de RR.HH. en los CESFAM del DESAM: Dicotómico (SÍ/NO)			SÍ		Establecer ficha para identificar buenas prácticas en los CESFAM en materia de RR.HH. Solicitar envío de buenas prácticas de cada CESFAM. Seleccionar buenas prácticas que serán expuestas en jornada. Sistematizar en documento institucional las buenas prácticas expuestas en jornada.	Encargado/a Planificación y Soporte

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5: Objetivo N° 2 Implementar el proceso de planificación y soporte de gestión de RR.HH.

INDICADOR	META				ACTIVIDADES COMPROMETIDAS	RESPONSABLE
	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4		
2.5 Cantidad de proyectos nuevos identificados en Banco de ideas en materia de gestión de personas: N° de proyectos nuevos incluidos en Banco de ideas de gestión de personas en el año		2	3	4	Diseñar ficha de proyecto para sistematizar información de nuevas ideas. Solicitar proyectos que se estén levantando en materia de GPER llevados por el comité de ética, tesisistas o practicantes. Levantar temáticas de proyectos que se necesitan sean levantadas por tesisistas y practicantes.	Encargado/a Planificación y Soporte
2.6 Levantamiento actualizado anualmente de posibles fuentes de financiamiento de proyectos de RR.HH.: Dicotómico (SÍ/NO)	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Realizar levantamiento anualmente de posibles fuentes de financiamiento que podrían apoyar el desarrollo de proyectos de la Unidad.	Encargado/a Planificación y Soporte
2.7 Plataforma web de actualización y difusión para los trabajadores sobre su vida funcionaria en funcionamiento: Dicotómico (SÍ/NO)			SÍ		Identificar información a la cual los funcionarios necesitan tener acceso en relación con su vida funcionaria. Diseñar plataforma web actualización y difusión. Implementar plataforma web para la actualización y difusión de los trabajadores.	Encargado/a de Personal
2.8 Plan estratégico de RR.HH. diseñado en función del logro de los objetivos institucionales y las políticas de GDP: Dicotómico (SÍ/NO)			SÍ		Elaborar y presentar propuesta de reformulación de visión, misión y valores del DESAM que incorporen elementos de GDP. Establecer las políticas de GDP y Planificación estratégica de RR.HH.	Jefe/a Unidad de RR.HH.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6: Objetivo N° 3 Desarrollar procesos de gestión de personas que contribuyan al fortalecimiento del MAIS y la Calidad de la Atención

INDICADOR	META				ACTIVIDADES COMPROMETIDAS	RESPONSABLE
	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4		
3.1 Programa de inducción funcionaria formalizado cumple con estándar del Servicio Civil Res. N° 1 Título V y a Estándar de Acreditación en Calidad: Dicotómico (SÍ/NO)	SÍ				Constituir Comité de GDP, para tratar la instalación de procesos en el marco del fortalecimiento del MAIS y la Acreditación en Calidad. Elaborar e implementar proyecto piloto del Comité de GDP, para implementar Proceso de Inducción funcionaria según orientaciones del Servicio Civil y a estándar de acreditación en Calidad.	Encargado/a de Capacitación
3.2 Plan de trabajo anual del Comité de Gestión de Personas incorpora determinadas temáticas con evaluación del año anterior: Dicotómico (SÍ/NO) - Año 1: Gestión de la Capacitación/ Medición y gestión de las condiciones de trabajo - Año 2: Gestión del desempeño individual - Año 3: Calidad de Vida Laboral - Año 4: Gestión del Reconocimiento y Liderazgo	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Elaborar plan de trabajo del Comité de Gestión de Personas, el cual debe contemplar la instalación o mejoramiento de los procesos vinculados al Modelo de Salud y la Acreditación en Calidad. Dar a conocer plan de trabajo a equipo directivo DESAM y conseguir visto bueno de director. Iniciar ejecución de plan anual. Medir anualmente los avances del plan de trabajo del Comité de GDP y su funcionamiento.	Jefe/a Unidad de RR.HH.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7: Objetivo N° 4 Implementar componentes en la Gestión de la Unidad de RR.HH. vinculados a los procesos de gestión del desempeño y desarrollo

INDICADOR	META				ACTIVIDADES COMPROMETIDAS	RESPONSABLE
	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4		
4.1 Porcentaje de utilización de perfiles de cargo en los distintos procesos de RR.HH.: (N° de procesos de gestión de personas en que se utiliza perfiles de cargo/3) *100		50%	100%		Utilización de perfiles de cargo para las acciones de inducción del personal, selección y evaluación del desempeño.	Jefe/a Unidad de RR.HH.
4.2 Sección de Desarrollo de Personas creada y en funcionamiento: Dicotómico (SÍ/NO)			SÍ	SÍ	Rediseñar la estructura de la Unidad de RR.HH. para incorporar nuevos procesos. Contratación de Encargado Sección Desarrollo y un profesional de apoyo. Creación sección de Desarrollo a cargo de: RYS, Inducción, Capacitación, Movilidad de las Personas y Gestión del conocimiento institucional.	Jefe/a Unidad de RR.HH.
4.3 Porcentaje de ingresos a la contrata y HSA fijos que cumplen con lo establecido en procedimiento de RYS: (N° de ingresos a contrata y HSA fijos en el año que cumplen procedimiento de RYS/ N° de ingresos a la contrata y HSA fijos en el año en que se debería aplicar procedimiento) *100			60%	75%	Diseñar y documentar proceso de reclutamiento y selección que cumpla con los estándares del Servicio Civil. Difundir procedimiento de reclutamiento y selección documentado. Ejecutar procesos de RYS para cargos contrata y HSA fijos, según procedimiento establecido.	Encargado/a Sección Desarrollo

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8: Continuación Tabla 7

INDICADOR	META				ACTIVIDADES COMPROMETIDAS	RESPONSABLE
	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4		
4.4 Proyecto de articulación de los procesos de la Sección de Desarrollo diseñado: Dicotómico (SÍ/NO)				SÍ	Establecer un modelo para articular procesos de RYS, Inducción, Capacitación, Gestión del Desempeño Individual, Gestión del Reconocimiento y Liderazgo, por medio del modelo de gestión por competencias. Diseñar e implementar gradualmente proyecto para la implementación del modelo de Gestión por competencias en los distintos subsistemas de la Unidad de RR.HH.	Encargado/a Sección Desarrollo

Tabla 9: Objetivo N° 5 Implementar componentes en la Gestión de la Unidad de RR.HH. vinculados al proceso de gestión del cambio

Elaboración de un Plan de Implementación del Modelo de Gestión de Personas de la Administración Central del Estado a Nivel 141
Local: el Caso del Departamento de Salud Municipal de Huechuraba (2020)

INDICADOR	META				ACTIVIDADES COMPROMETIDAS	RESPONSABLE
	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4		
5.1 Sección de Calidad de Vida creada y en funcionamiento: Dicotómico (SÍ/NO)				SÍ	Rediseño de la estructura de la Unidad de RR.HH. para incorporar nuevos procesos. Incorporación de Encargado de Calidad de Vida. Crear Sección de Calidad de Vida Laboral con funciones específicas vinculadas a los procesos Bienestar, Prevención del MALS, Calidad de Vida, Conciliación Vida Personal y Medición y Gestión de las condiciones de trabajo.	Jefe/a Unidad de RR.HH.
5.2 Plan de calidad de vida diseñado: Dicotómico (SÍ/NO)				SÍ	Elaborar diagnóstico y plan de calidad de vida laboral de los funcionarios del DESAM. Ejecutar plan de Calidad de vida funcionaria que incorpore elementos como la salud funcionaria, ausentismo, riesgos psicosociales, MALS y conciliación Vida Familiar y Trabajo.	Encargado/a Sección Calidad de Vida
5.3 Medición de clima laboral realizada: Dicotómico (SÍ/NO)				SÍ	Establecer procedimiento de medición de clima laboral en la comuna (interno o externo). Establecer metodología de medición. Diseñar plan comunicacional sobre la encuesta de clima y la entrega de sus resultados. Realizar medición del clima laboral en la comuna.	Encargado/a Sección Desarrollo
5.4 Plan comunicacional anual de gestión de personas en funcionamiento: Dicotómico (SÍ/NO)				SÍ	Identificar objetivos comunicacionales de GPER. Identificar estrategias comunicacionales. Gestionar recursos para la difusión de plan de comunicación. Poner en marcha y evaluar plan comunicacional.	Encargado/a Sección Desarrollo

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo principal el diseñar un plan de implementación del Modelo de Gestión de Personas de la Administración Central del Estado, en este caso particular para el DESAM de Huechuraba. Es posible sostener que dicho modelo se evalúa como factible de implementar desde el punto de vista técnico, basado en que con el plan de implementación propuesto se proyecta avanzar en 4 años desde el nivel 2 al nivel 4 de desarrollo, abordando todos los procesos del Modelo.

Es importante destacar que para el diagnóstico fue fundamental el uso adaptado del barómetro de Gestión de Personas del Servicio Civil, el cual en su mayoría fue factible de medir en la comuna, haciendo posible identificar el nivel de desempeño original de los procesos de RR.HH., de tal manera de establecer una línea base objetiva del estado de sus procesos y diagnóstico completo. No obstante, se evidenció que el instrumento inicialmente no es autoaplicable, ya que cierta terminología puede resultar altamente técnica. De manera complementaria con el análisis FODA levantado en base a las entrevistas de las jefaturas del DESAM, fue posible visualizar los objetivos principales a desarrollar en los próximos 4 años enfocados en materia de gestión de personas.

El Modelo del Servicio Civil en su esquematización de procesos, componentes y elementos resultó fundamental y facilitador para establecer el plan de implementación, ya que ayudó a visualizar las brechas que podrían ser subsanadas y abordadas con el plan de implementación propuesto.

Dentro de las acciones incorporadas en el plan de implementación es importante rescatar que:

- Es posible fortalecer los esfuerzos iniciales que la comuna ha tenido sobre el ordenamiento interno en materia de RR.HH., por medio de la implementación de la gestión de procesos, la cual aportaría en la introducción de una metodología de trabajo basada en la planificación, monitoreo y control.
- La utilización de procedimientos, especialmente en la instalación de procesos nuevos, aportaría en pasar de un lenguaje normativo o que pudiese resultar ajeno, a un lenguaje propio de la organización y que responda a su propia realidad, generando además un lenguaje común para la organización.
- La reasignación de funciones del equipo actual de RR.HH., permitiría relevar el proceso de Planificación y Soporte, posibilitando el implementar algunos de sus componentes en la gestión de la Unidad de RR.HH. sin necesidad de nuevos recursos.
- La conformación de un Comité de RR.HH. permitiría la permanencia de las temáticas y planes de trabajo, disminuyendo el impacto de la rotación de autoridades.
- Es necesario aumentar el vínculo con otras Unidades e incorporarlas al trabajo de la Unidad de RR.HH. ya sea para rescatar proyectos o recursos que podrían estar disponibles para la ejecución de acciones por parte de RR.HH.

- La instalación de prácticas como jornadas permitiría instalar el concepto de *accountability* en la gestión de personas para dar a conocer los avances específicos en materia de RR.HH., que incentiven y consideren la participación de los funcionarios.
- Para incorporar en la gestión de RR.HH. procesos que contribuyan de manera más directa al fortalecimiento del modelo de salud y a la mejora continua de la calidad, tales como la gestión del Desempeño y Cambio Organizacional, se hace necesario la incorporación de nuevos profesionales con perfiles distintos a los actuales, y la implementación de procesos que cambian el rol de RR.HH. desde lo administrativo hacia socio estratégico.
- En cuanto a los indicadores propuestos, la mayoría no miden resultados o impactos, lo que se diseñó de manera intencional, ya que inicialmente el equipo de RR.HH. no tiene una cultura de medición periódica de sus resultados o de un control interno, por lo tanto, se sugiere partir con indicadores básicos y posteriormente realizar una evaluación anual del plan, para ajustar metas, acciones e indicadores según los avances.
- Para el logro efectivo del plan propuesto se hace necesario un fuerte compromiso por parte de las autoridades, específicamente de la Dirección de DESAM y de la Jefatura de RR.HH. para impulsar la puesta en marcha de los cambios propuestos, un continuo monitoreo de las acciones, difusión y reconocimiento de los avances. El compromiso de la Dirección también resulta relevante para que los esfuerzos que se realicen desde RR.HH. se encuentren alineados con los objetivos institucionales y no sean esfuerzos aislados. En este sentido resulta estratégico mantener la participación del Jefe de RR.HH. dentro de las reuniones periódicas del equipo de jefaturas del DESAM ya que es un espacio de toma de decisiones estratégico.

Desde el punto de vista metodológico, se cree que la metodología utilizada¹ para la elaboración del plan de implementación pudiese ser replicada en otras comunas, siendo quizás el punto principal a evaluar la complejidad organizacional de la comuna (número de funcionarios a cargo, establecimientos, presupuesto, población a cargo), ya que en un Departamento de Salud más pequeño podría ser que la autoridad considere que no es necesaria la implementación completa o en un nivel tan profundo del modelo, no obstante la aplicación del instrumento resulta útil para la determinación de brechas, tomar conciencia de las opciones de mejora y la toma de decisión consciente sobre qué procesos fortalecer y cuáles no.

¹ Dentro del desarrollo del presente trabajo la metodología se mantuvo, pero fue retrasada debido a contingencias (Estallido Social y COVID-19).

Desde el diseño de la Política Pública sería interesante evaluar cómo aprovechar el conocimiento que ha generado el Servicio Civil en la administración central. Por ejemplo, cómo podría dar apoyo a los Municipios para el desarrollo de sus procesos de gestión de personas, desde un rol orientador y asesor. Otra estrategia podría ser por medio de los Servicios de Salud quienes podrían incluir dentro de su rol de orientación y supervisión la implementación de algunos compromisos que pudiesen ser generales y apoyar el trabajo en Red desde los procesos de gestión de personas.

Referencias

Dirección Nacional del Servicio Civil. (2017). Alta Dirección Pública: Camino a la profesionalización del Estado. Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil.

Lacoviello, M., & Strazza, L. (12 de diciembre de 2011). De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina. Recuperado el 10 de noviembre de 2018, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272011000100002&lng=es&tlng=es

OCDE. (2016). Revisión de gobernabilidad multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal.

OPS/OMS Chile. (2011). Redes Integradas de Servicios de Salud: El desafío de los Hospitales. Santiago, Chile.

Servicio Civil. (2012). Modelo de Gestión de Personas para la Administración Central del Estado. Santiago.

Servicio Civil. (2016). Servicio Civil Socio Estratégico en la Gestión de Personas en el Estado. Santiago.

Servicio Civil. (2017). Informe de Resultados Barómetro Gestión de Personas de la Administración Central del Estado, actualizado con resultados de Instructivo Presidencial sobre Buenas

Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado. Santiago.

Servicio Civil. (julio de 2019). Nuestra Institución, Nuestra Historia. Obtenido de Servicio Civil: <https://www.serviciocivil.cl/nuestra-institucion/nuestra-historia/>

Servicio Civil. (2019). Nuestra Institución, Servicio Civil. Recuperado el 10 de noviembre de 2018, de <https://www.serviciocivil.cl/nuestra-institucion/>

SINIM. (2017). Base de Datos SINIM. Estadísticas de Recursos Humanos Sector Público. Obtenido de http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php

SINIM. (2018). Sistema Nacional de Información Municipal. Obtenido de <http://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-municipalidades/sistema-nacional-de-informaci%C3%B3n-municipal-sinim>

Subsecretaría de Redes Asistenciales. (2018). Informe de Implementación Estratégica de Redes Integradas de Servicios Público de Salud (RISS) en el sistema público de salud Periodo 2014 – 2017.

INNOVACIÓN PÚBLICA PARA UN ESTADO DESCENTRALIZADO

DIEGO PORTALES CIFUENTES

Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile.

Vicepresidente de Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado

diegofportalesc@gmail.com

PATRICIO ANTONIO VERGARA ROJAS

Doctor en Desarrollo Económico de la Universidad Autónoma de Madrid

Investigador del *Programa Cientista Chefe em Economia* en la Secretaría de Planificación y Gestión del Gobierno del Estado de Ceará, Brasil.

patricioantonio.vergara@gmail.com

Resumen

La principal tarea de los recién asumidos Gobernadores Regionales, en cuanto son una institución nueva en el sistema público chileno, tiene una elevada complejidad. En efecto, la omnipresencia secular de la cultura centralista y la operación actual de las instituciones nacionales que operan con ese “piloto automático” otorga al centralismo la categoría de “problema perverso” o enmarañado. En este artículo intentamos encontrar los hilos que nos permitan ir desenredando esa madeja, identificando al interior del sistema centralista de gobierno territorial las acciones necesarias para ir generando un nuevo sistema institucional más democrático y eficiente.

Palabras clave: descentralización, gobiernos regionales, problemas territoriales.

Abstract

Public Innovation for a Decentralized State

The principal work of Regional Governors recently accept responsibility, regarding they are a new institution of Chilean public system, have a high complexity. In effect, the secular omnipresence of centralist culture and current operation of national institutions which operate with that “autopilot” give to centralism the category of “perverse” or tangled “problem”. In this article, we try to find the threads which allow to untangle that skein, identifying in the inside of centralist system of territorial government the required actions to generate a new more democratic and efficient institutional system.

Keywords: decentralization, regional governments, territorial problems.

«¿Me consideras un hombre culto y leído?

—Sin duda, replicó Zi-gong— ¿No lo eres?

—En absoluto —dijo Confucio—

Tan sólo he agarrado el hilo que enlaza el resto».

Relatado en Sima Qían (145 a.C. – 89 a.C.) (cit., en Castells, 1996).

La centralización logra fácilmente, es verdad, someter las acciones del hombre a una cierta uniformidad que acaban por querer por sí misma, independientemente de las cosas a las que se aplica...

(La centralización logra) mantener en el cuerpo social una especie de somnolencia administrativa que los administradores tienen costumbre de llamar buen orden y tranquilidad pública.

(La centralización) es excelente, en una palabra, para impedir, no para hacer.

Cuando se trata de remover profundamente la sociedad, o de imprimirle una marcha rápida, su fuerza la abandona.

Alexis de Tocqueville (1911, p. 110).

La principal tarea de los recién asumidos Gobernadores Regionales, en cuanto es una institución nueva en el sistema público chileno, tiene una elevada complejidad. En efecto, la omnipresencia secular de la cultura centralista y la operación actual de las instituciones nacionales que operan con ese «piloto automático» otorga al centralismo la categoría de «problema perverso» o enmarañado. Es decir, un problema sistémico, de alta complejidad, con diferentes dimensiones, que involucra valores y modelos mentales diferentes entre sus *stakeholders* y que posee un carácter dinámico, sin una única solución. En este artículo intentamos encontrar los hilos que nos permitan ir desenredando esa madeja. Es decir, identificando al interior del sistema centralista de gobierno territorial las acciones necesarias para ir generando un nuevo sistema institucional más democrático y eficiente.

- Una primera aproximación nos dice que para asegurar que los gobiernos regionales tengan éxito en su tarea de gobernar la región (y no sólo de administrarla, como los Intendentes) respondiendo a las demandas de sus ciudadanos, se requiere entender que dicha institucionalidad (el gobierno regional) no se completa simplemente captando competencias administrativas del gobierno central y mayores recursos para esas funciones. Eso puede incluso aumentar la complejidad de gobernar la región.
- En segundo lugar, es imprescindible y urgente internalizar que los gobiernos regionales requieren disponer de una nueva función permanente, capaz de ayudar a entender la complejidad del proceso y articular los apoyos regionales necesarios para abordarlo: mejorar la inteligencia estratégica territorial.

- Existe en muchas regiones la masa crítica de condiciones para iniciar esta tarea, especialmente en las universidades regionales, y se ha creado en los últimos años una serie de incentivos para la cooperación entre estos actores del desarrollo territorial, que pueden ser utilizados para esta nueva función.
- Existe experiencia internacional en innovación pública que puede ayudar a generar en Chile regiones piloto para esta cooperación entre gobiernos regionales y universidades, destinadas a disponer de políticas territoriales basadas en evidencias y mejor gestión sectorial.

En suma, el presente artículo sustenta la siguiente hipótesis básica: para aprovechar las oportunidades de la descentralización hoy en Chile y abordar exitosamente las nuevas y complejas tareas de gobernar la región, es urgente e indispensable complementar la nueva institucionalidad regional, fortaleciendo la capacidad de los gobiernos y sociedades regionales para decodificar su entorno, generar una identidad proyecto que articule a los agentes del desarrollo regional y mejore la eficacia de las políticas públicas territoriales.

Descentralizar Requiere Cambiar el Diseño Institucional del Estado

El Centralismo: un Problema «Perverso»

Medio siglo atrás, en un mundo menos globalizado y tecnológico, destacados teóricos de la planificación como Churchman (1967), Rittel y Webber (1973) ya destacaron la existencia de «problemas perversos» en la planificación, definiéndolos como aquellos de elevada complejidad, que no poseen soluciones definitivas y objetivas, además de ser esencialmente únicos y multidimensionales. Churchman agrega que, muchas veces, abordar los problemas perversos desde una perspectiva exclusivamente disciplinaria, analizando en profundidad una parte, otorga una falsa sensación de haber resuelto la totalidad del problema y alerta para las implicancias morales de tal abordaje: «cualquiera que intente domar una parte de un problema perverso, pero no el todo, está moralmente equivocado». Más recientemente Mazzucato (2020) ha rescatado el carácter sistémico de los problemas perversos para indicar que deben ser abordados a través de *Misiones*. Para esta destacada economista:

El diseño de las misiones sociales debe involucrar a un amplio grupo de actores tanto en la definición como en la implementación. Estas misiones deben inspirar al público, traer nuevas voces a la mesa y estar orientadas a generar valor para toda la comunidad.

En esta misma línea, la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (CAPDDR, en adelante) en octubre de 2014, destacó que el centralismo en cuanto problema sistémico, complejo (y perverso) requiere una Política de Estado y un fuerte liderazgo movilizador de la sociedad. La Comisión utilizó un marco conceptual sistémico en el que, además de la descentralización política, administrativa y fiscal, se

destaca la necesidad de acompañar el proceso con un fortalecimiento de las capacidades de la sociedad y el gobierno regionales y la participación ciudadana y control democrático (CAPDDR, 2014).

El carácter «perverso» del centralismo es descrito brillantemente por Alexis de Tocqueville hace casi dos siglos atrás cuando sostiene que se trata de un sistema complejo perfectamente articulado y cuyas partes se acoplan y prestan ayuda mutua. Vargas Llosa (1981), por su parte, advierte de las dificultades de cambiar el sistema centralista ya que formaría parte fundamental del funcionamiento del aparato del Estado y la sociedad.

El Foco Inicial: la Elección de Gobernadores Regionales

A inicios de la segunda década del siglo XXI comienza a gestarse un clima de opinión pública nacional favorable a la descentralización del país (PUC-ADIMARK, 2012). Es así como en 2009:

- El 72% de los chilenos estaba a favor de que «las regiones elijan a sus propias autoridades políticas (como los Intendentes)»;
- Un 64% a favor de que «puedan disponer de sus recursos con total independencia y manejar su propio presupuesto»; y
- Un 44% a favor de que «tengan capacidad de hacer sus propias leyes».

Los encuestados de regiones son especialmente partidarios de estos cambios institucionales, observándose reticencia de los ciudadanos de Santiago respecto del manejo fiscal y legislativo.

Este nuevo entorno ideacional fue captado por las elites políticas que de cara a la elección presidencial de 2013 propusieron reformas descentralizadoras en mayor o menor grado, especialmente la candidata Bachelet. Su elección con más del 62% de la votación nacional en segunda vuelta se debe especialmente al expresivo apoyo de la ciudadanía de las regiones¹. Es así como el cumplimiento del Programa Bachelet en descentralización permitió la creación de la CAPDDR en abril de 2014. Esta instancia adoptó «un abordaje sistémico, que signifique impulsar en forma simultánea y convergente, a cinco Ejes clave de Acción, altamente interdependientes entre sí, como son» (CAPDDR, 2014):

- Eje 1: Descentralización Política
- Eje 2: Descentralización administrativa
- Eje 3: Descentralización Fiscal- Económica
- Eje 4: Fortalecimiento de capacidades locales y regionales

¹ Según SERVEL la votación de Bachelet en la RM de Santiago fue de 59%, menor al promedio nacional. En cambio sólo en dos regiones del país esa proporción fue inferior a la media nacional (Tarapacá 56,8% y Araucanía 58,7%).

- Eje 5: Participación ciudadana y control democrático

El esfuerzo gubernamental descentralizador (especialmente de SUBDERE) en el segundo Gobierno Bachelet contó con el activo apoyo de la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado (FChDD, en adelante), organización de la sociedad civil que reúne académicos y empresarios de las diferentes regiones, y de las bancadas parlamentarias regionalistas. Estos grupos se enfrentaron desde el inicio al problema estratégico de priorizar y focalizar esfuerzos frente a un problema sistémico y «enmarañado»². Después de un análisis de las experiencias internacionales en materia de descentralización (Falleti, 2005; Suárez, 2016) y, de acuerdo con la CAPDDR, el hilo de la madeja a seguir fue definido como la descentralización política y, específicamente, la elección democrática del Gobernador Regional como «la madre de todas las batallas» (CAPDDR, 2014, p. 23; Von Baer, Rozas y Bravo, 2016).

Así, la iniciativa gubernamental se desplegó en el parlamento con foco en los dos primeros ejes: la Reforma constitucional que permitió la elección de los gobernadores regionales y la transferencia de competencias administrativas. Un éxito político de gran magnitud que muestra que el sistema de gobierno territorial centralizado, hoy ineficiente para el desarrollo del país (Prats, 2009), puede ser cambiado. Por cierto, la descentralización política es el inicio de un proceso sistémico mayor y de largo aliento.

El Foco Estratégico de Hoy: Fortalecimiento de Capacidades Regionales

Ya iniciado el proceso político con la elección de la máxima autoridad regional en los meses de mayo y junio de 2021, y habiéndose acelerado el proceso de transferencia de competencias en 2022 con el Gobierno Boric, comienza una nueva etapa en que resulta estratégico «tirar de otros hilos», un tanto olvidados en el abordaje del sistema centralista.

Interesante resulta recordar que desde hace más de una década existe plena conciencia entre las autoridades del gobierno nacional acerca de la necesidad de lo que el Subsecretario de SUBDERE Miguel Flores llamó «una segunda etapa del proceso de descentralización», la de construcción de una masa crítica de condiciones para el desarrollo de las regiones, complementaria a las tres descentralizaciones (indispensables pero insuficientes), y que deben ser acompañadas de un proceso de abajo hacia arriba, de responsabilidad de los actores regionales y locales (Flores, 2011)³.

² En esta línea la Fundación FChDD publicó en 2016 su libro *El Arranque de la Descentralización* con el sugestivo subtítulo *Desatando las Amarras del Centralismo Chileno*.

³ Por masa crítica Flores (2011) entiende: «capital humano y capital humano avanzado; una plataforma material para la creación de conocimiento (recursos económicos, infraestructura y equipamientos); elites políticas y técnico-intelectuales que conduzcan el proceso de desarrollo; capital social y redes que permitan articular en forma sinérgica a los diferentes actores del desarrollo territorial; identidad territorial fuerte que entregue sustentabilidad a todos los elementos anteriores».

En efecto, el sistema de gobierno territorial «heredado» por los gobernadores regionales (y las capacidades con que fue dotado) fue diseñado y perfeccionado a lo largo de décadas para asegurar el funcionamiento eficiente de un sistema centralista, no para gobernar la región. De igual forma el gobierno nacional posee una estructura administrativa y una lógica de funcionamiento perfectamente adecuada a ese modelo mental del desarrollo.

Germán Correa, alertaba ya en septiembre de 2001 desde el PNUD, que la tan solicitada inyección de mayor inversión pública regional «no necesariamente resulta en mejoramientos sustantivos de la capacidad de entrega del Estado y en la calidad de la misma» (Correa, 2001)⁴. El exministro argumenta que esa pérdida de eficiencia se debe a factores estructurales del funcionamiento del sistema centralista. En particular, Correa (2001) destaca:

- La no correspondencia entre la integralidad de los problemas y el carácter extremadamente sectorializado con que se diseñan las políticas públicas y con el que se ordena administrativamente el aparato público para dar solución a aquéllos;
- El alto grado de compartimentación en el trabajo de diferentes instituciones que, sin embargo, comparten diferentes ángulos de una misma área problemática;
- Metas ministeriales fijadas en función de los objetivos segmentados de cada institución y no en función de metas inter-institucionalmente compartidas;
- Tipo de gestión coyunturalista y regida más bien por la pauta mediática que por una visión integral y estratégica de solución de los problemas;
- Extrema fragmentación sectorial e institucional de la acción pública, sobre todo «al final de la cañería», es decir, en regiones y comunas, donde los problemas se presentan «en paquete», todos juntos, en determinadas zonas y en determinados grupos sociales, constituyéndose en un dato situacional integrado y complejo del cual la acción pública no da ni puede dar cuenta adecuadamente, por todo lo antes descrito.

En suma, un sistema de gestión pública orientado por un modelo mental del desarrollo que pone el acento en la dinámica de ejecución de los gastos públicos (y su supuesta «eficiencia») por parte de las instancias regionales sin posibilidad de conocer el real impacto de la inversión en el desarrollo territorial (eficacia), toda vez que no existe un modelo de región basado en evidencias y menos de interacciones entre sus componentes. Así, estrictamente, resulta presuntuoso usar hoy en Chile el término «inversión pública regional», cuando no sabemos con exactitud el rendimiento o impacto del gasto público

⁴ Más recientemente, el BID (2018) en su Informe *Mejores Gastos para Mejores Vidas* ha alertado sobre la reducción de la eficiencia del sistema de gobierno nacional en América Latina.

territorial. A este respecto, la ex Subsecretaria de Desarrollo Regional Claudia Serrano sostuvo que la descentralización debe ser entendida como un proceso de cambio institucional en que:

El Estado modifica su cultura centrada en el procedimiento para pasar a una cultura centrada en el usuario y a dejar de pensarse de manera unilateral como un actor que se superpone sin auscultar, conocer y dialogar con otros para el cumplimiento de su misión (Serrano, 2011: 21).

Sin embargo, la reforma del Estado va más allá de ser una demanda territorial y no se limita a Chile. Así, lo han entendido las principales agencias internacionales de cooperación al desarrollo quienes alertan sobre la escasa eficiencia del gasto nacional y la insatisfacción de la ciudadanía respecto de sus prestaciones, lo que reduciría la legitimidad de dichas instituciones nacionales en América Latina (Banco Mundial, 2017; v., BID, 2018):

Aumentar la eficiencia técnica y la asignación, que es la base para mejores gastos, puede restablecer la confianza de las personas en el gobierno, activando un círculo virtuoso de confianza que redundará en mejores políticas que favorecen las inversiones a largo plazo y, consecuentemente, el crecimiento.

De ahí que la innovación pública y la construcción de nuevas instituciones para el desarrollo sea una prioridad creciente. OCDE/CEPAL/CAF (2018), sostienen, así, que es urgente:

Repensar las instituciones para que impulsen un crecimiento incluyente y para construir Estados que cumplan y sean más confiables, más capaces, más abiertos y más innovadores para poder dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos.

Repensar las instituciones es nada menos que cambiar el sistema de incentivos para los agentes que hacen funcionar la región. Esta transformación significaría, en el plano económico, reducir los costos de transacción, atacar las fallas de mercado y mejorar la productividad total de los factores. Esto contribuye a mejorar la coordinación y cohesión social, y a generar climas de participación y mejor interacción social.

En particular, las regiones en el nuevo escenario de la democracia regional requieren avanzar en la conformación de lo que Castells (2005) llama «identidad proyecto» de manera de alcanzar una visión compartida del territorio (esencial para una adecuada gobernanza regional) y reducir la fragmentación política (fundamental para la gobernabilidad regional).

La Respuesta de los Actores Regionales al Nuevo Sistema de Incentivos

La heterogeneidad de las estructuras económicas y vocaciones productivas regionales son frecuentemente reiteradas en los informes internacionales sobre Chile para fundamentar la necesidad de políticas territoriales. Así, en 2011, en el momento que Chile ingresaba a la OCDE, el llamado Club de las mejores prácticas internacionales, recomendaba al Gobierno Nacional la adopción de políticas propias de cada región:

Deben fomentarse políticas basadas en el territorio: el potencial de crecimiento regional dependerá en gran medida de cómo las políticas públicas se adapten a las características y oportunidades específicas y variadas de las diferentes regiones de Chile. Impulsar el crecimiento regional mediante estas políticas territoriales de contexto específico no sólo beneficiaría el crecimiento nacional sino también la cohesión territorial, elemento importante de una economía abierta y sustentable (OCDE, 2011).

Desde la creación de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional en abril de 2014 por la presidente Bachelet se advierten escasos esfuerzos del sistema político nacional en esta dirección. Como excepciones en materia de cambios institucionales regionales cabe destacar la creación de tres nuevas divisiones en el Gobierno Regional y la puesta en marcha de tres regiones piloto en materia de descentralización del fomento productivo por CORFO y SERCOTEC. Avances tímidos y limitados por el marco jurídico y las prácticas propias de los servicios y ministerios participantes, además de la oposición de los sindicatos respectivos. Es decir, habiéndose registrado en los últimos años en Chile un cambio en la institucionalidad formal (leyes de descentralización y en educación superior) que genera incentivos para gobiernos regionales más fuertes y autónomos, no se observa una respuesta regional capaz de acceder plenamente a esas nuevas oportunidades (Vergara y Von Baer, 2018).

En efecto, después de poco más de un año en el ejercicio de sus cargos, los gobernadores regionales concentran sus esfuerzos preferentemente en «controlar la máquina» y en «ejecutar el gasto». Y aunque en sus relatos a la ciudadanía prima la idea de direccionar la sociedad regional hacia un proyecto propio, consensuado con ella y en su beneficio, difícilmente los gobernadores disponen de las capacidades de masa crítica y una institucionalidad apropiada para dicha tarea fundacional. Porque es de la lógica más elemental que el sistema centralista de toma de decisiones en los territorios haya generado un centro de toma de decisiones con nodos ejecutores de baja autonomía decisional, y haya puesto los incentivos en la ejecución de los instrumentos diseñados centralmente. De esta forma, sostenemos que los gobernadores regionales requieren avanzar en cambios institucionales y en innovación pública para alcanzar a satisfacer adecuadamente las demandas ciudadanas y avanzar hacia el desarrollo. Y ello exige mejorar la masa crítica y la cooperación gobierno-universidad regional.

Innovación Pública Regional Basada en Evidencias y Participación

La experiencia internacional muestra que sin un robusto sistema de análisis de datos territoriales y capacidades de asesoría en estrategias de desarrollo la planificación opera en la oscuridad y se limita a rituales presupuestarios. Si no existe una adecuada decodificación del territorio y sus dinámicas, las políticas públicas no pueden ser evaluadas en sus impactos y consecuentemente no podemos saber si el gasto público es efectivo y eficiente.

Adicionalmente, las secretarías ministeriales y servicios públicos regionales requieren de apoyo técnico y científico para mejorar su desempeño, en especial para adaptar los instrumentos y programas centralizados a la realidad de sus territorios. Eso significa que deberán definir y dimensionar su demanda de conocimiento y buscar asesoría permanente y cercana. Las universidades regionales pueden cooperar en ese esfuerzo de innovación de la gestión pública bajo la condición de que se pongan a disposición de las agencias de gobierno respectivas para responder a estas demandas y no a sus propios intereses académicos. Existen excelentes experiencias en Brasil de este tipo de innovación que han permitido una respuesta rápida y efectiva incluso frente a emergencias de interés público (FUNCAP, 2022). Destaca especialmente en Ceará el Programa «Cientista Jefe de Innovación Pública» que en su Ley Estadual de 2021 se define de la siguiente forma:

El objetivo principal del Programa “Cientista Chefe de Inovação Pública” es articular la investigación científica desarrollada en las Instituciones de Educación Superior con sede en la región con las demandas de la gestión pública. También busca promover, de manera sistemática y gradual, la introducción y aplicación del conocimiento científico en las áreas de acción estatal, a través de la innovación, difusión y transferencia de tecnología en la modernización y mejora de las políticas públicas y la toma de decisiones (FUNCAP, 2022).

BUSCANDO LOS HILOS PARA DESENREDAR LA MADEJA DEL CENTRALISMO

La sociedad chilena ha dado solo el primer paso. La elección popular de la máxima autoridad permite a las regiones formular sus propios proyectos de desarrollo, ponerlos en marcha y recibir la evaluación ciudadana. Pero, desenredar la madeja de un problema sistémico y enmarañado como el centralismo es otra cosa: exige talento político, firmeza institucional y mucha paciencia. Es necesario encontrar los hilos principales que permitan cumplir una tarea histórica en favor de cada territorio y de sus ciudadanos.

Se trata, por tanto, de una tarea de Estado que compromete al gobierno central y a los gobiernos subnacionales, tal como lo mandatan la Constitución y las leyes. Pero, sabemos que las principales innovaciones deben ser empujadas desde abajo hacia arriba. Arriba hay demasiados intereses e inercias institucionales. Abajo es fundamental entender la naturaleza de la tarea, y encontrar los hilos de la madeja requiere, como hemos dicho más arriba, fortalecer estratégicamente a los gobiernos regionales.

La académica argentina Tulia Faletti (2010), profesora de la Universidad de Pennsylvania y estudiosa de los procesos de descentralización en América Latina, ha señalado que para alcanzar metas exitosas: «la secuencia de reformas importa... primero la descentralización política, luego fiscal y finalmente administrativa, casi como resultado residual de las anteriores». Cuando hablamos de reforma fiscal entendemos que ella se refiere tanto a las cuestiones relativas a los ingresos como a los gastos. En Chile, varios

gobiernos sucesivos han prometido una Ley de Rentas Regionales; ha habido borradores, pero no la voluntad política de presentarlos y tramitarlos en el Congreso Nacional.

Mientras aquella materia se decanta (y ello puede tardar un tiempo que es precioso para los actuales gobernadores en relación con el cumplimiento de su programa y una evaluación positiva de la ciudadanía), es vital que el Estado cumpla con tres materias imprescindibles en el corto plazo:

1. Aumentar los recursos que se traspasan.
2. Eliminar la tutela del Estado Central sobre la ejecución de ese gasto y flexibilizar las normas de uso de los recursos en la Ley de Presupuestos de tal forma que los Gobiernos Regionales puedan destinarlos a sus usos prioritarios para cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales.
3. Cumplir en forma estricta con normas de participación, transparencia y probidad. El control social e institucional de estos criterios debe quedar garantizado.

La legitimidad política y social de la descentralización se jugará tanto en el corto como en el largo plazo. En lo inmediato, los gobiernos regionales no pueden esperar que madure toda la institucionalidad descentralizada. Para poner en marcha una gestión responsable es imprescindible avanzar en la construcción de los mínimos comunes para las 16 regiones del país y eso requiere recursos, los cuales deben ser transferidos desde el Tesoro Público vía ley de presupuestos. Dadas las permanentes restricciones que se agudizan en períodos como el actual, post estallido social y post pandemia, está claro que este traspaso será gradual. Por eso es tan importante que las regiones discernan autónomamente cuáles son sus prioridades y eso requiere márgenes de maniobra más amplios y el fin de la tutela central.

En una etapa inicial del proceso de descentralización es necesario producir innovación institucional y social. Las «inversiones» principales de los gobiernos regionales deberán estar centradas en aquello que asegure su empoderamiento; esto es las capacidades estratégicas para conducir el proceso. Es lo que en este trabajo hemos llamado los «hilos» que permitirán deshacer la madeja del centralismo y abrir paso a la creatividad de los territorios.

Hilo Uno: Participación Ciudadana.

La participación ciudadana como base estratégica de la descentralización.

La participación ciudadana es fundamental, tanto en la construcción de visiones compartidas del territorio, como en el control social de los procesos y resultados de la gestión regional. No construir formas estables de participación es condenar a los gobiernos

subnacionales a repetir los errores que han distanciado a la ciudadanía de las autoridades y deslegitimado a la política.

El fenómeno del distanciamiento entre la población y la política o entre los ciudadanos y los dirigentes está aumentando a escala internacional. Recuperar confianzas requiere abrir oportunidades de escucha, de propuestas y de participación directa en las decisiones.

La descentralización permite tomar decisiones más cerca de la base social. La descentralización con participación facilita una mayor posibilidad de incidencia o de mandato popular sobre las autoridades. Por eso, la descentralización con participación es un proceso tan necesario y, al ser bien ejecutado, contribuye decisivamente a la reconstrucción de las confianzas y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Pero, no sirve cualquier participación. Hay que distinguir claramente entre participación incidente y vinculante.

En el caso de la participación incidente es importante que las instancias de participación tengan permanencia en el tiempo y una frecuencia ajustada con los ritmos de la toma de decisiones y la necesaria rendición de cuentas. El interés inicial puede decaer si no existen estructuras institucionales que permitan el seguimiento de procesos, las opiniones para ajustar la marcha y la evaluación de resultados.

Para los casos de participación vinculante se requiere fortalecer la democracia directa en consultas plebiscitarias que sean obligatorias para las autoridades. Es importante no abusar de estos procedimientos y permitir que las votaciones sean con información suficiente y alcancen niveles de participación significativos.

Los gobiernos regionales y locales necesitan poner en marcha buenas prácticas de información y consulta, buscando crear comunidades de aprendizaje. Creemos que una característica esencial es el cumplimiento de los compromisos. La credibilidad del sistema es parte fundante de la recuperación de la legitimidad de la política y los políticos.

La Ley 20.500 creó los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) a escala municipal y regional. Estos organismos son instancias obligatorias y debieran tener un funcionamiento periódico regulado y con capacidad de interpelación a las autoridades ejecutivas y normativas de ambos niveles del Estado. Una buena reglamentación podría permitir una efectiva participación de las organizaciones sociales más importantes de cada comunidad a través de ciudadanos que recojan el sentir de sus propias bases y que difundan los resultados de su accionar.

En este sentido los COSOC son complementarios a los Consejos Regionales y Concejos Municipales. Éstos constituyen la instancia de representación de los ciudadanos y son los órganos calificados para la toma de decisiones y el control político de gobernadores y alcaldes. En cambio, los COSOC tienen como misión servir de canal de expresión de la

sociedad organizada, capaces de hacer presente las demandas y de servir de correa de transmisión de los avances y problemas que vive la ciudadanía en los territorios.

La selección de sus integrantes es clave. Es vital que cada persona represente a una organización activa de la sociedad: gremios laborales, profesionales y empresariales; juntas de vecinos y organizaciones comunitarias; organizaciones de mujeres y de jóvenes, pueblos originarios donde corresponda, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, entre otras.

Complementariamente existen disponibles, cuando las circunstancias lo aconsejen, otras formas más amplias de participación; entre las que destacan los plebiscitos comunales o regionales. Éstos son los que mecanismos democráticos que permiten transformar una opinión incidente en decisión vinculante.

Lo más importante de este “hilo” es que depende casi exclusivamente de la gestión de las autoridades electas. Está mandado por la Ley vigente. Solo falta ponerlo en marcha de buena forma y mantenerlo vivo y activo en forma permanente. El único aspecto que requiere mayores recursos es el de la democracia directa, que hasta ahora, sólo ha sido posible de ser organizado por municipios de altos ingresos. Pero, si está en las prioridades de gobernadores y alcaldes y su uso es ponderado y efectivo puede ser financiable y rendir muy buenos resultados en el clima de cada municipio y región, siendo muy difícil que en el actual contexto nacional pueda haber oposición. El liderazgo futuro de gobernadores y alcaldes se jugará en su capacidad de escucha, de entregar información confiable y oportuna, de rectificar cuando corresponda y de perseverar cuando esté en juego el desarrollo y la calidad de vida en sus territorios.

Hilo Dos: Recursos Humanos.

Las nuevas responsabilidades exigen más recursos humanos y con mayores competencias.

El cumplimiento de la misión institucional de los gobiernos regionales exige disponer de los recursos humanos en cantidad y calidad suficientes para hacerse cargo de ella en forma responsable. No hacerlo sería lograr la profecía autocumplida del centralismo, aquella que considera incapaces a las regiones de progresar con niveles crecientes de autonomía.

Las reformas constitucionales de 2009 y 2018 definieron las nuevas responsabilidades de los gobiernos regionales, en 2018 con la autonomía propia de hacerse cargo frente a la ciudadanía de cada una de sus regiones. La principal responsabilidad dice relación con el desarrollo de sus territorios y la calidad de vida de sus habitantes. Cuando un Estado es serio, como pretende ser el chileno, al transferir esas tareas debe entregar los recursos necesarios para cumplirlas, ya que de otra forma desacredita la institucionalidad descentralizadora.

Infelizmente aquella no ha sido la práctica del Estado nacional hasta ahora. El aumento de las plantas que fijó la Ley 21.074 fue mínimo. Apenas tres jefes de División y 2

profesionales por área. Mientras tanto, la rigidez y el control presupuestario de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) permaneció incólume. Es cierto que una flexibilidad total en esta materia puede ser fuente de burocratización y clientelismo, pero ello puede ser resuelto a través de estudios de dotación óptima en función de los traspasos de competencias y recursos.

En este contexto, la primera tarea de los gobernadores regionales ha sido exigir esa condición mínima y elemental: la dictación de una nueva Ley de Plantas Regionales, la que todavía no ha sido presentada al parlamento. Tampoco hay iniciativas de estudio y preparación de las necesidades de profesionales de alto nivel capaces de diseñar y conducir las nuevas políticas.

¿De qué se trata? Pues, de optimizar el funcionamiento de cada gobierno regional adecuando una estructura que se organizó para ejecutar presupuestos a otra que busca liderar el desarrollo del territorio a través de una visión estratégica que asigna prioritariamente recursos en las áreas de competencias que sean traspasadas en materia de fomento productivo, infraestructura territorial y conectividad y desarrollo social y humano para lograr mejores niveles de desarrollo y calidad de vida.

Esta adecuación puede intentarse capacitando los recursos humanos existentes propendiendo a una nueva cultura institucional que transite desde la dependencia hacia la autonomía. Esto es indispensable para asumir con mayores energías y capacidades las nuevas responsabilidades y tareas. Valorar la experiencia acumulada en más de 30 años de trabajo de los funcionarios de los gobiernos regionales es importante. Potenciar esas capacidades en el nuevo contexto también es una tarea prioritaria. En parte, ello ya ha sido impulsado desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

Sin embargo, es imposible cumplir metas más altas sin reforzar los equipos en cantidad y calidad adecuadas en torno a una nueva estructura institucional. Por eso, será necesario contratar personal con las calificaciones y especialidades propias de la nueva etapa de la descentralización. Estos profesionales deberán tener las capacidades para levantar información, analizarla, hacer propuestas de asignación de recursos, disponer de metodologías para el seguimiento de proceso, monitoreo y evaluación de resultados, evaluación de impactos y capacidad para proponer ajustes y nuevos proyectos en sus respectivas áreas. El perfil profesional de estos nuevos recursos facilitará hacer aportes a una nueva cultura institucional y disponer de habilidades para contribuir a un liderazgo orientador del proceso de desarrollo de la región. Es vital que cada gobierno regional defina las necesidades y perfiles de esos recursos humanos. Al mismo tiempo, que propicie las políticas de selección, capacitación y evaluación del desempeño de esos recursos con vistas a optimizar los logros que se propone.

Por su parte, dado que es muy probable que los recursos asignados nunca sean suficientes, será importante impulsar acuerdos de los gobiernos con las universidades

regionales. La colaboración de profesionales de alto nivel en las tareas estratégicas de los gobiernos regionales y en sus políticas específicas es una labor de beneficio mutuo. Por un lado, permitirá mejorar la calidad de la gestión de los gobiernos regionales; por otro, abrirá oportunidades al personal académico de enriquecer su experiencia profesional mediante trabajos de beneficio territorial. Estas alianzas serán factores coadyuvantes para el éxito de la descentralización.

En materia de recursos humanos también será necesario fortalecer los equipos de apoyo de los propios Consejos Regionales. Estos órganos normativos han carecido hasta ahora de los equipos profesionales mínimos para desarrollar su labor. En la etapa donde lo que importaba era la pura ejecución del gasto ello parecía no importar; pero, en esta nueva etapa donde lo que importa es el desarrollo de los territorios será necesario contar con apoyo jurídico permanente y apoyos de especialistas en las diversas áreas donde deban reglamentar la ejecución de las nuevas competencias. Para ello habrá que vencer las resistencias propias de la maraña centralista. En esta materia es importante evitar los riesgos de burocratización y clientelismo estableciendo plantas razonables de funcionarios y métodos transparentes de selección de personal realmente calificado.

Hilo Tres: Construcción de Instituciones.

Una gobernanza autónoma y colaborativa requiere una nueva institucionalidad regional.

El éxito de la descentralización dependerá de la construcción de nuevas instituciones. Sobre la base de la participación ciudadana y de recursos humanos competentes, ella será el fundamento de una estrategia de desarrollo y políticas públicas que trasciendan a los gobiernos de turno y que colabore en forma continua con todos los niveles del Estado. No hacerlo es repetir fórmulas fracasadas que, en el caso de las regiones, no serían perdonadas por el centralismo.

El problema del centralismo chileno es endémico. Esta es una palabra que ha cobrado actualidad con motivo de la pandemia. La peste emerge y se transforma primero en un fenómeno mundial. Luego, se estabiliza para quedarse. Debemos convivir con ella para ir derrotándola día a día. El centralismo opera automáticamente. La mayoría de las veces no resulta de una acción consciente o malintencionada. El centralismo prevalece como inercia y sus escasos defensores públicos tienden a desaparecer cuando ven el peligro conjurado.

En este escenario, la descentralización apareció como una opinión mayoritaria o de consenso. Sin embargo, tantas veces se habló en su favor y otras tantas ésta se cayó de la agenda. Surgió como prioridad en cabildos y convenciones y luego desapareció de los temas propuestos como base del sistema futuro. Ocupó frases altisonantes en programas y campañas y luego se perdió en la letra chica de textos legales, reglamentos y glosas.

Frente a esta realidad apareció la tentación refundacional durante el proceso constituyente. Unos pocos se entusiasmaron con propuestas federalistas o similares y

pensaron que un texto podía cambiar abruptamente la realidad de regiones que son débiles en instituciones y recursos. Así, en la Convención Constituyente hubo muchos que se ilusionaron con Estatutos autónomos, Asambleas legislativas regionales y una autonomía muy amplia. Fueron sueños que ni siquiera se aprobaron en el Pleno ya que el texto final propuso en la práctica un moderado Estado unitario descentralizado, pero en medio de un ruido de declaraciones que oscurecieron una propuesta sensata perdida en el plebiscito de salida.

Encontrar el hilo en esta materia es una tarea que requiere más paciencia, estudio y menos espectacularidad. La tarea de las antiguas abuelas frente a la madeja de lana, aquella que permitirá ir ordenando la materia prima para empezar a tejer la nueva realidad.

¿De qué se trata la combinación de gobernanza con autonomía y colaboración? Una parte es construir los mínimos de la institucionalidad autónoma, aquella que permitirá constituir al gobierno regional en sujeto político capaz de dialogar con dignidad frente a cada interlocutor. Con la elección de gobernadores regionales se ha completado la instalación de los cimientos, ahora hay que construir el edificio. Lo más importante, a nuestro juicio, es transferir competencias decisoriales a instancias que respondan a la soberanía del territorio. El complemento de esa transferencia es disponer de la información y la capacidad técnica para tomar las mejores decisiones.

Lo explicamos con el ejemplo de la instalación en 2016 de los pilotos de Comités de Desarrollo Productivo Regional de la CORFO en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos. Todavía no se aprobaban las leyes básicas para la autonomía regional, pero se entregaron decisiones de asignación de recursos a colectivos integrados mayoritariamente por personas de las regiones. Eran Comités desconcentrados con una alta influencia del Intendente designado por el presidente y con una dirección ejecutiva, normas y procedimientos dependientes de una institución del gobierno central (CORFO).

¿Qué se necesita cambiar para tener un sistema descentralizado? El concepto de «desarrollo territorial colaborativo» consiste en combinar el liderazgo del gobierno regional y la colaboración institucional con instituciones del gobierno nacional tras objetivos descentralizados. La continuación de ese proceso con gobiernos regionales electos y su extensión a todas las regiones debiera dar lugar a dos cambios de fondo.

- Uno, la transformación de los colectivos de toma de decisión desde ser parte de una institucionalidad del gobierno central a otra del gobierno regional; dicho en pocas palabras pasar de ser desde un Comité CORFO a un Comité GORE. Por cierto, con una integración mixta idealmente con representantes del gobernador regional, del consejo regional, de integrantes del mundo académico, empresarial, social y municipal y de las instituciones pertinentes del gobierno nacional.

- Dos, el traspaso de la dirección ejecutiva de los Comités desde la institucionalidad y las oficinas de la CORFO a una institucionalidad y oficinas del Gobierno Regional. Así se supera la excepción histórica de un servicio público dirigiendo a otros y se construye una fórmula en la cual la institucionalidad descentralizada decide y se coordina con varios servicios públicos del gobierno central a través de convenios de cooperación específicos.

¿Qué se mantendría? La ejecución de los programas por parte de las mismas instituciones históricas. Esto evita la engorrosa tarea de crear nuevos servicios, traspasar funcionarios y comenzar desde cero en el aprendizaje de nuevas prácticas.

El complemento necesario a esa institucionalidad es la generación de instancias que permitan el desarrollo de la «inteligencia estratégica territorial». Es una función institucionalizada de levantamiento de información y capacidad de procesamiento para apoyar los procesos de toma de decisión con la pertinencia necesaria y la obtención de resultados medibles y comunicables a la población. Para esto último no hay una sola fórmula. La Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional de 2014 los llamó «Centros de Pensamiento Estratégico Territorial». En otros casos, se les denomina institutos de investigación estratégica o centros de política pública territorial. Más que el nombre lo que importa es que el conocimiento y la capacidad de transformarlo en políticas basadas en evidencias sea un atributo institucional en manos de cada gobierno regional.

Todo esto requiere asignar recursos permanentes a esa construcción institucional situada en la región. Sin estas nuevas instituciones de capital humano avanzado en las regiones será extremadamente difícil gobernarlas dada la complejidad de la nueva tarea. Para ello se requieren gobernadores regionales con capacidad de liderazgo, espíritu colaborativo y dispuestos a un aprendizaje colectivo, con todos los actores involucrados. Al fin y al cabo, el desarrollo regional colaborativo es una Misión.

Referencias

Banco Mundial (2017). *Um Ajuste Justo — Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*.

BID (2018). *Mejores Gastos para Mejores Vidas*.

Bravo, N., Rozas, M., y Von Baer, H. (2016). “La Elección de Intendentes (Gobernadores Regionales). Reforma Madre de la Descentralización en Chile”

en FChDD, *El arranque de la descentralización*, Ediciones Universidad de la Frontera.

CAPDDR (2014). “Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile”, 7 de octubre de 2014, Gobierno de Chile.

Castells, M. (1996-2005). *La Era de la Información*. Vols. I y II, Siglo XXI Editores, México.

- Churckman, C.** (1967): “Wicked Problems”, *Management Science*, Vol. 14, No. 4.
- Correa, G.** (2001). *Descentralizar el Estado desde la Región: Organizar la Oferta Gubernamental desde la Demanda Regional/Local*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- Faletti, T.** (2005). “Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, CXIX(3), pp. 327-346.
- Faletti, T.** (2010). *Decentralization and Subnational politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- Flores, M.** (2011). *Masa Crítica de Condiciones para el Desarrollo de las Regiones*, SUBDERE, Santiago de Chile.
- FUNCAP** (2022). *Ciência para um Estado Empreendedor. Inovação para qualificar o setor público e as políticas públicas*, presentación en Fortaleza Programa Cientista Chefe, agosto de 2022.
- Mazzucato, M.** (2020): “Rethinking human development means rethinking what we mean by ‘value’”, *International Science Council*, 03 de Julio de 2020.
- OCDE/CEPAL/CAF** (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*.
- OCDE** (2011). *Mejores Políticas para el Desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile*, OECD Publishing.
- Prats, J.** (2009). “Chile Será Descentralizado, o No Será Desarrollado”. En Von Baer, H. (Edit.), *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de La Frontera.
- PUC-ADIMARK** (2012). “Encuesta Nacional Bicentenario”, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rittel, H. y Webber, M.** (1973): “Dilemmas in a General Theory of Planning”, *Policy Sciences* 4, pp. 155-169.
- Suárez, J.** (2016). “Tipos de sistemas electorales para la elección de gobernadores regionales”, en FChDD, *El Arranque de la Descentralización*.
- Tocqueville, Alexis de** (1835). De la Democracia en América, t. I. Edición española de 1911, Daniel Jorró Editor, Madrid.
- Vargas Llosa, M.** (1981). “La tradición centralista”, *Diario El País*, 30 de enero de 1981, España.
- Vergara, P. y von Baer, H.** (2018). “Sistemas Regionales de Gestión de Conocimiento Estratégico: *Think Tanks* de Inteligencia Territorial Colaborativa Basada en Evidencias” en FChDD, *Desarrollo Territorial Colaborativo*, Ediciones Universidad de La Frontera.

SOBRE LA DESTRUCCIÓN DE MONUMENTOS EN EL EJE SANTIAGO/PROVIDENCIA: PLAZA BAQUEDANO

ALEX OCAMPO BAHAMONDE

Magister en Historia Militar y Pensamiento Estratégico.

Estudiante Magister en Gerencia y Políticas Públicas en Universidad de Santiago de Chile.

ocampobahamonde@gmail.com

ID-OCID: 0000-0001-9465-2728.

BRUNO COSTA DONOSO

Estudiante Magister en Gerencia y Políticas Públicas en Universidad de Santiago de Chile.

RODRIGO SOTO LAGOS

Estudiante Magister en Gerencia y Políticas Públicas en Universidad de Santiago de Chile.

Resumen

Durante la primavera del 2019, fue común la destrucción de monumentos en manifestaciones ligadas al «descontento social» en Chile. Desde el fin de la conquista no hay registros de ese tipo de actos. Desde el «Estallido Social», más de dos mil monumentos resultaron con algún tipo de impacto. Es importante entender la conceptualización que la legislación vigente da a los monumentos y también responder cuáles son los desafíos para el municipio en relación con la temática de los monumentos, asimismo, algunos lineamientos en relación con la consideración de Plaza Baquedano como frontera social. Para dar un sustento teórico a la problemática se utilizarán algunos principios del «deconstruccionismo», debido a que las estructuras, instituciones y modelos sociales permanentemente se reinventan (Hueman, 2003).

Palabras clave: estallido social, monumentos, deconstrucción, gobernanza, territorio.

Abstract

About the Destruction of Monuments on the Main Road Santiago/Providencia: Baquedano Square

During the spring of 2019, it was often to see the destruction of monuments in demonstrations in relation to “social discontent”. Since the end of the conquest, there are no records of this type of act. Since the Social Outburst, more than two thousand monuments have had some type of impact. It is important to understand the conceptualization that current legislation gives to monuments and to answer what are the challenges for the municipality in relation to the monuments, as well as some guidelines in relation to the consideration of Plaza Italia as a social border. For a theoretical support to the problem, some principles of “deconstructionism” will be

used, because the structures, institutions, and social models they constantly reinvent themselves (Hueman, 2003).

Keywords: social outburst, monuments, deconstruction, governance, territory.

El estallido o revuelta social ocurrido el 18 de octubre de 2019 ha relevado diversos problemas para quienes piensan las políticas públicas en general y así como también para las políticas de ciudad en particular, a nivel comunal. Debido a los hechos que han afectado a los espacios urbanos asignados para los monumentos, principalmente de aquellos insertos en el eje que interseca las comunas de Santiago y Providencia, se han debido generar acciones públicas para reparar o restaurar las inmediaciones de la Plaza Baquedano, donde se encuentra establecido el monumento al General de la Guerra del Pacífico y en su base el soldado desconocido.

Para ello, es necesario considerar la conceptualización que la legislación vigente le da a los monumentos, los que son entendidos como:

Los lugares, ruinas, construcciones u objetos de carácter histórico o artístico; los enterratorios o cementerios u otros restos de los aborígenes, las piezas u objetos antro-po-arqueológicos, paleontológicos o de formación natural, que existan bajo o sobre la superficie del territorio nacional o en la plataforma submarina de sus aguas jurisdiccionales y cuya conservación interesa a la historia, al arte o a la ciencia; los santuarios de la naturaleza; los monumentos, estatuas, columnas, pirámides, fuentes, placas, coronas, inscripciones y, en general, los objetos que estén destinados a permanecer en un sitio público, con carácter conmemorativo (artículo 1, Ley Nº17.288)¹.

Dichos monumentos que se encuentran en transitados centros urbanos de la Provincia de Santiago miran «al pasado y al futuro, siendo, sin embargo, creaciones de un presente determinado, en cuanto significan y encarnan, además de una lección objetiva, el espíritu de la generación que los levanta, y el juicio que le merece la acción perpetuada» (Pino, 1908). El problema surge cuando en dichos espacios es necesario un mantenimiento por su cuidado, resguardo, mantención o bien restauración debido a que ante ciertos contextos sociales son objeto de daño. Ejemplo de ello es lo ocurrido en Chile desde el Estallido Social, donde a nivel nacional resultaron 1.350 monumentos con alteraciones y 100 de ellos con daño severo². Cerca de 800 son inmuebles inscritos en una Zona Típica y 141 son monumentos históricos, representando el 13% nacional. Adicionalmente, 413 son monumentos públicos (bustos, esculturas ecuestres y obeliscos). De ellos, 309 tienen rayados y/o adhesivos. Los restantes (104) tienen deformaciones o fueron sacados de sus

¹ Ley Nº17.288, de 1970, que legisla sobre Monumentos Nacionales. Publicada en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1970. Título I, Artículo 1.

² Cifras expuestas por Emilio de la Cerda, Subsecretario del Patrimonio, en entrevista realizada por el diario La Tercera, por Romina de la Sotta (2020).

bases, siendo el más simbólico entre todos los casos expuestos el conjunto escultórico de Virginio Arias del general Baquedano.

Para dar un sustento teórico a la problemática planteada respecto a los daños que afectan a los monumentos, se utilizarán los planteamientos teóricos del filósofo Jacques Derrida desde el «deconstruccionismo». En este se expone que las estructuras, instituciones y modelos sociales permanentemente se reinventan las estructuras teniendo como único propósito «lograr su revolucionaria transformación, luchando en consecuencia contra las hegemonías y las distintas formas de poder establecidas en la esencia de las mismas» (Hueman, 2003, pág. 84).

Algunas preguntas que guiarán el trabajo son ¿Cuáles son los desafíos para el municipio en relación con la temática de los monumentos? ¿Cuáles son los costos asociados al cuidado de monumentos en 2019-2020? ¿Qué relación tiene el municipio con otras instituciones públicas y/u organizaciones de la sociedad civil? ¿Cuál es el mayor problema respecto a los monumentos y la planificación de una política de ciudad? Asimismo, se presentarán algunos lineamientos en relación con la consideración de Plaza Italia como frontera social, entre otras.

Para el desarrollo del trabajo, este se ha dividido en cinco partes. En primer lugar, se da una conceptualización de la problemática, con respecto a la destrucción de monumentos en las inmediaciones de Plaza Italia sobre todo luego del estallido social, las condiciones en que están, los actores intervinientes, el simbolismo detrás de la destrucción de los monumentos y la explicación que podría dar la discusión de Derrida desde la teoría de la deconstrucción. En segundo lugar, se realiza una caracterización de los territorios con indicadores de población, educación, salud y económicos con el fin de explicar los contextos socioeconómicos de cada comuna. En tercer lugar, se hablará sobre la expresión de la problemática en el territorio definido abordándola desde la teoría del actor red y el enfoque sociotécnico. En cuarto lugar, se hablará sobre la gobernanza multinivel y las implicancias que puede tener en el desarrollo de la problemática, por ejemplo, abordando los distintos actores que participan, así como la interacción y la relación entre estos. Por último, se dan algunos lineamientos finales u orientaciones sobre el tema.

La Destrucción de Monumentos y sus Significados

Desde octubre de 2019 a la fecha, ha sido común ver la destrucción o daños a monumentos en las manifestaciones ligadas al «Estallido Social», así mismo lo fue en el periodo más crítico de dicho fenómeno ocurrido el 18 de octubre los cuales se iniciaron de forma reiterada en diferentes comunas del país. Para el presente trabajo nos centraremos en uno de los sectores más simbólicos para la ciudadanía nacional, el eje Santiago-Providencia o las inmediaciones al monumento del general Baquedano ubicado en la plaza homónima, el cual ha sido uno de los centros icónicos tanto del simbolismo que refleja el erigir una estructura para reflejar un acontecer histórico como también de la

representación de la destrucción de los mismos por parte de sujetos que han participado en las manifestaciones o simplemente en la destrucción de algunos monumentos. Respecto a la presencia de monumentos en los sectores expuestos, éstos «imponen y significan un cierto momento del pasado, de la memoria» (Walter, 1973) por intermedio de la significación arquitectónica, urbana o paisajística en las comunas donde se encuentran insertos, generando que dicho patrimonio sea una representación de las ideologías y prácticas sociales históricamente situadas.

La capital regional posee 147 monumentos históricos nacionales, estando la mayor parte situados en el casco histórico de Santiago (Ballart y Tresserras, 2001). Estos son principalmente en contexto del proceso de conquista, Guerra del Pacífico y segunda década del siglo XX (1920-1930), posiblemente con la intención de representar lo denominado como Ciudad de los Césares; es decir, el reflejo de un país (a través de una comuna) ilustrado, rico y triunfal desde su fundación a la actualidad (Orrego Luco, 1908), o bien, preservar el concepto urbanístico de ciudad hermosa, rica, feliz y soñada (Franz, 2001). Asimismo, aquellos tienen como propósito dar cuenta de seguridad, vigilancia e higiene dentro de una comuna; por tanto, es primordial para la administración competente mantener su sentido ideal mediante la pureza de su obra.

Respecto a los costos de mantención que deben asumir los Municipios de Santiago y Providencia, las cifras son dispares. Por ejemplo, respecto a la Municipalidad de Santiago, las cifras son elevadas para la administración local, debiendo asignar mensualmente para el Cerro Santa Lucía más de 26 millones de pesos, por ilustrar.

Tras las manifestaciones del 18 de octubre de 2019, surgió una idea que sería un bálsamo para los municipios respecto a este problema: el Plan de Recuperación Patrimonial. Su propósito es «agilizar las reparaciones o limpiezas de inmuebles en zonas de protección patrimonial, o que cuentan por sí mismos con la categoría de Monumento Nacional»³, estableciendo 15 días hábiles para dar respuesta a las solicitudes. Dicho plan se encuentra dirigido a obras provisorias de seguridad, reparaciones menores y obras de reposición para inmuebles y zonas protegidas por la Ley N°17.288. Hasta el momento se encuentra en coordinación entre el Ministerio de las Culturas, Artes y el Patrimonio y la Secretaría Técnica del Consejo de Monumentos Nacionales. Sin embargo, esto ha generado que el municipio deba agilizar las mejoras correspondientes con recursos propios ante la tardanza de su ejecución. Según Emilio de la Cerda, Subsecretario del Patrimonio durante el gobierno de Sebastián Piñera, en entrevista al diario La Tercera en 2020, «un conjunto escultórico que tenga deformación puedes estar hablando fácil de más de \$100 millones por monumento público» (De la Sotta, 2020). En la misma línea, el alcalde de Santiago Felipe Alessandri expresó que:

³ Trámite por Obras de Contingencia, Resolución N°41 del 27 de enero de 2020.

De un catastro de 280, no se salvó ninguno. Están los del eje Alameda y el del Parque Almagro, que lo rompieron y lo tenemos en una bodega, pero sin una pierna. Además, robaron uno en el Parque de los Reyes y también sufrió daños la escultura que acabábamos de recuperar⁴ (De la Sotta, 2020).

El presupuesto de restauración de la comuna de Santiago ascendía a los 5.000 millones de pesos, considerados para semáforos, veredas, pintura de fachadas, entre otros. Ahora bien, debido a que sobre el 20% de los monumentos de la comuna resultó con daños severos a causa del Estallido Social, no hubo recursos suficientes para concretar la reparación, principalmente por el contexto de pandemia existentes y las cuarentenas impuestas. Así, la autoridad comunal debió enfocar dichos recursos en satisfacer las necesidades básicas de los vecinos de la comuna, desatendiendo el problema de la restauración patrimonial. Un ejemplo de esto fue la iniciativa realizada por el alcalde de Santiago el cual, en la restauración del memorial a los Mártires de Carabineros ubicado en el Parque San Borja y áreas verdes aledañas, se designaron unos 260 millones de pesos: fue cuestionado por vecinos del sector, al considerar que dichos montos debieron ser asignados al desarrollo local.

Dichos hechos que afectan y han afectado a los monumentos ubicados en las inmediaciones de la Plaza Baquedano (y obviamente en el resto del país) no son acciones que han tenido como origen el estallido social chileno, sino que se han presentado de forma reiterativa en los diversos periodos de la historia. Esto a pesar de que, desde el fin del proceso de conquista en Chile, no se han logrado detectar registros de ese tipo de actos, puesto que si bien los monumentos son lugares simbólicos, muchos de ellos hoy son considerados por algunos sectores como reflejo de un pasado violento o no grato, carente de espíritu, debido a que en ocasiones se representan comerciantes de esclavos, colonos, conquistadores, a la élite nacional, etc. Se puede apreciar la existencia de este escenario donde los monumentos destruidos son aquellos que representan la colonización española y a los militares, destacando los siguientes hechos. En La Serena, manifestantes arrancan estatua de Francisco de Aguirre, militar de la colonización española, colocando en su lugar la escultura de una mujer diaguita en representación del pueblo precolombino (Urrejola, 2019). En Temuco, fue removido el busto de Pedro de Valdivia, conquistador y fundador de la ciudad de Santiago; la cabeza de su escultura fue colgada en la mano del monumento a Caupolicán (Urrejola, 2019). En Punta Arenas, se destruyó el busto de José Menéndez, al ser su figura un referente en la cacería, comercialización y posterior extinción de las tribus *selk'nam*, también denominados como onas o fueguinos cuyo busto fue dejado en los pies de la estatua del Indio Patagón.

Retomando la problemática respecto a la destrucción de los monumentos, principalmente enfocado en aquella erigida sobre la Plaza Baquedano y de sectores

⁴ Aquí hacía alusión a la escultura francesa Polimnia, incautada en la hacienda de Raúl Schüller.

Revista Políticas Públicas, Vol. 15, N°2, Julio-Diciembre de 2022: 162-179

DOI: 10.35588/pp.v15i2.5788

Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile

cercanos, es necesario exponer que dichas acciones de destrucción se pueden entender desde la mirada del *deconstruccionismo*. Esta expone la existencia de un cambio en el pensamiento occidental dominante, proponiendo un mundo según los parámetros de su propia cultura (Rodes, 2012), deteniendo los significados preconcebidos, deshaciendo lo edificado para comprobar cómo está hecho, cómo se ensamblan sus componentes y qué elementos ocultos controlan su significado.

El actual contexto nacional puede ser leído o contiene elementos presentes en el razonamiento de deconstrucción. La situación político-social actual en Chile (y con bastantes similitudes con otros lugares del mundo) ha abierto un espacio para repensar las estructuras de relación y poder entre los ciudadanos. Los acontecimientos del 18 de octubre de 2019 (evasiones, protestas masivas, la toma de la Plaza Baquedano y su renombramiento, los daños e intentos de destrucción de su estatua deben entenderse como un cuestionamiento a la historia y, esencialmente, a los valores que representa. Adicionalmente, los «significados» de los monumentos se sostienen por conexiones del lenguaje y las interacciones con el mundo. Se hace necesario pues que los espacios y los objetos considerados relevantes para un pueblo sean capaces de portar un discurso, un relato que sea capaz de contener la identidad del grupo al cual representa. Al respecto, la nota de Rodés (2012) señala que los monumentos «sin argumentos que los justifiquen... no tienen el fundamento que su uso presupone», generando la aparición de nuevos significados, acabando con el *logocentrismo* (ubicar la tradición occidental en el centro del discurso) y así modificando las estructuras predefinidas de la sociedad. Por esto, la apertura estructural que brindan los acontecimientos del 18 de octubre referente al intento de destruir el monumento a Baquedano han abierto los espacios de dotación de significados, generando que elementos asumidos como «normales» o «buenos» están siendo cambiados desde las prácticas sociales sin la aceptación de normas o controles (leyes o la historia oficial), siendo esperable que continúe el cuestionamiento de otros símbolos físicos susceptibles a reinterpretación por medio de la vandalización.

Un dato no menor es que tanto la cultura como el idioma son dinámicos, cambiantes y de renovación constante. Esto genera inconsistencias en la interpretación, principalmente porque «la cultura tiene la capacidad de reapropiarse incesantemente de todo lo que la excede y, aunque nada esté más opuesto a la cultura que la desconstrucción, tengo que admitir que existe una cultura deconstructiva, efectos culturales de la desconstrucción» (Derrida, 1997, pág. 9). La desconstrucción entrega significados donde lo verdadero es sometido a paradojas que implican contradicciones, «poniendo en juego una multiplicidad de significaciones diferentes y conflictuales», abarcando al hombre para mostrar las inconsistencias del pasado en el presente, ya que «toda práctica social pasa por textos y todo texto es en sí mismo una práctica social» (Derrida, 1997, pág. 9), es decir, las realidades son dinámicas. La destrucción de los monumentos, principalmente la que afecta al general Baquedano y aquellos erigidos en sus inmediaciones, es mirada desde la teoría de la

deconstrucción como acciones imprevistas (Derrida, 1996) ya que «nunca hay normas preestablecidas para estar seguros de que se incide en la actualidad» (Derrida, 1993, en Douailler et al., 1994), siendo ello el medio de cuestionamiento del orden político, social y económico establecido (Ayala et. al., 2012), generando un «cambio de las categorías de los intentos filosóficos de dominio» (Culler, 1984, pág. 81). Se reinventan las estructuras, instituciones y modelos sociales «para lograr su revolucionaria transformación, luchando en consecuencia contra las hegemonías y las distintas formas de poder establecidas en la esencia de las mismas» (Culler, 1984, pág. 83), siendo un corrimiento general del sistema (Derrida, 1972), modificando los valores e invirtiendo las estructuras.

Por tanto, los permanentes intentos de destruir o dañar los monumentos próximos al eje Providencia-Santiago (junto con los otros que se han realizado) no deben ser leídos como simples actos de violencia irracional, sino que existen otros elementos de fondo que realizan los violentistas, como por ejemplo, una crítica a la desigualdad. Esto ya que el sector de Plaza Baquedano y sus inmediaciones podría ser para ellos un espacio que permite visualizar los contrastes entre los distintos espacios y comunas de la capital, pudiendo ser entonces la destrucción de dicho monumento una expresión de descontento frente a las dinámicas de progreso y pobreza o de diferencias entre la élite y el pueblo.

Caracterización General del Territorio

Según Carrión (s/f) los municipios son unidades políticas sujetas a condiciones locales y a los vínculos con los ámbitos nacional y global. Esta característica plantea las bases de la heterogeneidad para mirar a los gobiernos locales y su complejidad. Frente al problema identificado para este trabajo, la destrucción de monumentos en el eje «Plaza Baquedano», las comunas de Santiago y Providencia son relevantes. Por lo tanto, presentamos algunas características de cada una de ellas.

Comuna de Santiago

La Región Metropolitana cuenta con 52 comunas, agrupadas éstas en seis provincias, las cuales son Provincia de Santiago; Cordillera; Talagante; Maipo, Chacabuco y Melipilla (Gobierno Regional de Santiago, 2020). Las comunas en las cuales enfocaremos nuestro estudio refieren a la Provincia de Santiago.

La comuna de Santiago cuenta con una población de 404.495 habitantes según datos de la última Casen y una proyección para el 2020 de 503.147 habitantes, donde 206.678 serían hombres y 197.817 serían mujeres. Todo esto en una superficie de 22 km².

Con respecto a indicadores sociales, la tasa de pobreza por ingresos corresponde a 4,08% mientras que la pobreza multidimensional corresponde a un 9,63%. Así también un 19% de las personas de la comuna es carente de servicios básicos y existe un 18,5% de hogares hacinados para el año 2018. También es necesario destacar algunos indicadores de salud como el número de establecimientos; la red asistencial de salud está compuesta por

15 centros de salud, 8 Clínicas y 6 consultorios generales urbanos; 4 establecimientos de Alta Complejidad; 1 consultorio de Salud Mental y 1 servicios de Atención Primaria de Emergencia. Al año 2018, 117.178 personas están inscritas (validadas) en los Servicios de Salud Municipal. En relación con educación, en 2019 se registran 133 colegios de los cuales 66 son particular-subsuvcionados y 44 municipales DAEM. En los colegios municipales solamente el 68,9% de los estudiantes obtiene igual o sobre 450 puntos, mientras que en los colegios particulares subsuvcionados esa cifra llega al 83% (todos los datos extraídos de BCN, 2020).

Comuna de Providencia

La comuna de Providencia tiene una población de 142.079 personas según datos del año 2017, con una proyección para el 2020 de 157.749 habitantes, donde 76.672 serían hombres y 81.077 serían mujeres. Todo esto en una superficie de 14.3 km². Su alcaldesa actual es Evelyn Matthei, hay 10 concejales y la comuna pertenece al distrito N°13.

Algunos indicadores sociales de la comuna muestran que la tasa de pobreza por ingreso es de un 0,43% y la pobreza multidimensional es de 3,38%. Así también un 2,7% pertenece a hogares carentes de servicios básicos y un 5,5% a hogares hacinados. Con respecto a indicadores de salud la red está compuesta por 15 centros de salud; 18 clínicas; 4 consultorios generales urbanos; 1 consultorio de salud mental; y 1 servicio de atención primaria de urgencia. Asimismo, para el año 2018 habían inscritas 53.189 personas en el servicio de salud municipal. Con respecto a indicadores educacionales para el 2019 se registraron 53 colegios de los cuales 10 pertenecen a la Corporación Municipal, 12 particulares subsuvcionados y 31 colegios particulares pagados. Para el año 2019, un 88,9% de los estudiantes obtuvo un puntaje mayor o igual a 450 puntos, contra un 72,75 % de colegios particulares subsuvcionados y un 85,77 de colegios particulares pagados (todos los datos extraídos de BCN, 2020).

Expresión de la Problemática en el Territorio Definido

Para entender el problema de la destrucción de monumentos, hemos utilizado la teoría de la deconstrucción (Derrida, 1997), el enfoque de la gobernanza multinivel (Zurbriggen, 2011) y la teoría del Actor Red (TAR) (Grau Solés et al., 2008). El enfoque construido por la TAR señala la relevancia de los elementos no humanos en la definición y mantenimiento de lo social. Esta dimensión no estaría conformada sólo por relaciones sociales sino que incluye una heterogeneidad de elementos (actantes) humanos y no humanos. Estos serían los significados construidos, símbolos, discursos o elementos materiales como artefactos técnicos y objetos que se relacionan y establecen relaciones (Tirado y Domènech, 2005). Desde esta perspectiva, Malvezzi y Nascimento (2020) señalan que los argumentos que construyen los actores expresan un juego de poder, interés y fuerza. Asimismo, las controversias, disensiones y conflictos son fenómenos relevantes de considerar porque permiten transformar lo que aún no se ha establecido.

Con este enfoque, el problema de la destrucción de monumentos, en específico del «Eje Baquedano», se puede entender desde la complejidad de las interacciones entre los diferentes actantes que actúan en este entramado de relaciones. Eso quiere decir que existen diferentes significados respecto a esta «plaza», la que es entendida como un símbolo de la ciudad y del país. Sin embargo, los discursos con los que se relata el «eje Santiago-Providencia» están lejos de ser coherentes, ya que este sector pertenece a dos municipios que no están obligados a coordinarse.

En torno a lo señalado, el sector «Plaza Baquedano» de la ciudad de Santiago podría reflejar varios conflictos o disputas tanto en términos sociales como simbólicos. Por un lado, ha sido el sector de la ciudad en donde se ha congregado la conflictividad y la destrucción de objetos públicos, lo que plantea un desafío para dos municipios que deben reparar los daños causados por las manifestaciones. Por ejemplo, las acciones de rayado y repintado de la estatua de Baquedano requieren de una coordinación de actantes y recursos que sugieren una coordinación. Por otro lado, estas mismas acciones podrían expresar un juego de poder entre el gobierno como parte de la elite y el pueblo que buscaría colonizar este espacio para sacar a la luz demandas de justicia y democracia respecto a la ciudad y al país. Dicho lo anterior, es posible señalar que la destrucción del sector «Baquedano» podría reflejar la disputa por la representatividad de ese monumento. Para ciertos grupos que habitan la ciudad de Santiago, y para los habitantes de Chile en general, esa estatua representa la victoria de Chile en la Guerra del Pacífico, lo que llevaría a presentar un país victorioso respecto de otros y frente a nosotros mismos. También esta misma estatua representa la división de la ciudad de Santiago entre el sector pobre y el más acomodado o bien, en otras palabras, entre la élite y la gente común. Esto lleva a explicar el problema ya no como una cuestión de seguridad pública sino como un fenómeno social en el que intervienen actantes humanos y no humanos, donde los discursos respecto de nosotros como chilenos y chilenas también son relevantes a la hora de explicar la destrucción y reparación de este sector.

Frente a lo señalado, existe un matiz interesante a la hora de analizar este problema, ya que desde la experiencia de los integrantes del grupo existe cierta selectividad respecto de la vandalización de este monumento. Esto lo señalamos porque a pocos metros de esta estatua, se encuentran otros monumentos: uno a Balmaceda y otro a Manuel Rodríguez; en todo este tiempo no han tenido la misma visibilidad y disputa que la estructura en cuestión. Esto permite declarar que la destrucción del patrimonio tiene una dimensión política que busca comunicar algo. Una lectura posible, desde el marco teórico desarrollado en este punto, es que destruir este monumento podría significar avanzar en la eliminación de la desigualdad entre la élite y la gente común, ya que en este lugar se marca un límite entre los ricos y pobres no sólo de Santiago sino también de Chile. Otra lectura puede ser que las autoridades en tanto actores encargados de tomar decisiones públicas, al reparar constantemente esta estatua, le pretenden entregar a la ciudadanía un mensaje de fuerza

para que no continúen haciendo estas acciones, deslegitimándolas por medio de la significación de actos vandálicos o violentos.

Eje Santiago-Providencia como Frontera

En coherencia con la perspectiva de la TAR, Grau, Iñiguez y Subirats (2011) desarrollan la idea de «objeto múltiple», concepto que sirve para pensar, en nuestro caso, el eje «Baquedano» como un objeto con diversos significados, con varias presencias y ausencias, lo que permitiría entender la realidad de una forma menos rígida, más compleja y cambiante. Esto podría decir que el sector Baquedano no tiene una única definición sino que, en tanto «objeto múltiple», son diversas las significaciones sobre esta. Con este concepto se hacen visibles las amplias voces que buscan relatar un objeto. De todas las posibilidades, queremos destacar este sector como una gran frontera social, cultural, simbólica, política y económica.

Desde el punto de vista social, este sector es un núcleo urbano en el que transitan miles de personas diariamente. Al mismo tiempo, se encuentra la estación del ferroviario urbano santiaguino (Metro) *Baquedano* que si bien no une todas las líneas, sí es un lugar de transbordo para dirigirse a varios sectores de la capital. Esto lo podemos interpretar como una frontera social, como una aduana donde la periferia de la ciudad llega al centro o también como el lugar donde la élite va a visitar al «otro Chile». Un dato para fortalecer este análisis es que justamente en este eje la avenida «Alameda» cambia de nombre a «Nueva Providencia»; acontece diariamente un cambio en la ciudad justamente en este hito: de Plaza Italia al poniente estamos en un lugar y hacia el oriente viajamos a otro.

Desde el plano cultural, este eje actúa como el lugar de celebración y como un punto de encuentro para el carnaval. Es sabido que las victorias deportivas se celebran en «Plaza Italia», pero también el año nuevo, carnavales en verano y otras expresiones de nuestra cultura. De esta manera, este eje también actúa como una frontera entre la productividad y el festejo o entre el control y el descontrol, ya que aquí está permitido lo segundo, cuando existe una situación que lo permita.

En el plano simbólico, este sector actúa como una frontera entre los ricos y los pobres, pero también como un lugar de batalla que separa el poder de la policía y del Estado con el poder del pueblo y la ciudadanía. A partir de las diferentes manifestaciones que ocurrieron desde octubre de 2019, hubo enfrentamientos entre manifestantes y la policía, se identificaron momentos en los que la masa venció momentáneamente a Carabineros y otros donde las acciones de estos últimos fueron desmedidas, llegando incluso a que un accidentado muriera en el lugar sin recibir ayuda o con un manifestante lanzado al río Mapocho por un efectivo policial. De esta manera, este eje también cumple la función de contener la batalla y el no enfrentamiento.

Sobre el plano político, y tal como hemos señalado anteriormente, el eje Baquedano se ha configurado como una frontera por la disputa del poder. Después del 18 de octubre, cada viernes la plaza Baquedano fue el principal botín de manifestantes, lo que marcaba una victoria del pueblo sobre las autoridades. Por ello, cada vez que se podía cercar el lugar se llenaba de Carabineros (policía) para demostrar que el poder «volvía» al Estado y sus instituciones. En este sentido, también hubo una frontera entre quienes tenían el poder y quienes se sometían al otro grupo.

Desde un plano económico, también este lugar es una frontera entre quienes tienen y no tienen dinero. Los que viven de la Plaza Italia «para arriba» (hacia oriente) serían quienes detentan la propiedad del dinero; quienes habitan «hacia abajo» (hacia poniente) reflejarán a quienes necesitan «la plata para vivir» y, con ello, someterse a las normas de quienes son dueños del capital.

Con todo lo anterior, creemos que la noción de «objeto múltiple» permite hablar de la complejidad que implica gestionar o hacerse cargo de este eje de la ciudad. Complejidad que invita a la creatividad y a la constante construcción de lecturas para explicar lo que está sucediendo y, por tanto, lo que se necesita para gestionar ese lugar.

Implicancias de la Gobernanza Multinivel e Intersectorialidad

La gobernanza como concepto ha sido definida por distintos autores, disciplinas e incluso organismos internacionales donde cada uno de estos la define según su perspectiva disciplinaria, teórica o desde un enfoque empírico (Glückler, Rehner, & Handke, 2019). El concepto nace o tiene su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Su principal objetivo consistía en simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos para de esta manera facilitar la toma de decisiones del resto de actores sociales (Rosas, Calderón, & Campos, 2012).

Asimismo, se pueden apreciar debates desde distintas regiones del mundo. Por ejemplo, el debate sobre gobernanza en Europa se desarrolla a partir de los años noventa como paradigma para comprender la transformación del Estado en el último tiempo. Zurbriggen (2011) menciona que un gran punto de partida para entender la gran producción de documentos referente al tema es iniciar por dos grandes escuelas teóricas como la escuela de las redes de políticas públicas y la de gobernanza (p. 41). De esta manera la escuela sobre redes de políticas públicas pretende dar cuenta de las distintas modalidades en la intermediación de intereses entre actores públicos y privados en la elaboración e implementación de políticas públicas (Zurbriggen, 2011). Al par, la gobernanza sería o se caracterizaría por «una red de instituciones e individuos que colaboran y unidos por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas» (Zurbriggen, 2011, pág. 43).

En América Latina, el debate sobre gobernanza predominantemente proviene desde organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) convirtiéndose en entes centrales del desarrollo y transferencia sobre la noción de gobernanza y sobre todo de buen gobierno (Zurbriggen, 2011). El PNUD, por ejemplo, define gobernanza como algo más amplio que solo las instituciones, ya que incluye las relaciones entre el Estado y las personas. La gobernanza entrega los mecanismos o herramientas para generar la colaboración entre sectores. Asimismo, se ocupa de tratar temas o principales problemas del desarrollo sostenible, como la exclusión y desigualdad (UNDP, 2014). Así también, el BM define gobernanza como el proceso mediante el cual los Estados y aquellos actores no estatales interactúan para diseñar e implementar políticas públicas dentro de un conjunto de reglas formales e informales moldeadas por el poder (World Bank, 2017).

Figura 1. Tipos de Gobernanza

STRUCTURES	PROCESS	
	Unidirectional (Vertical or horizontal)	Multidirectional (Vertical or horizontal)
Formal	Top-down governance (governments, TNCs, IGOs)	Networks governance (governments, IGO's, NGO's, INGOs-e.g. business alliances)
Informal	Bottom-up governance (mass publics, NGOs, INGOs)	Side-by-side governance (NGO and INGO, governments)
Mixed (formal and informal)	Market governance (governments, IGOs, elites, markets, mass publics, TNCs)	Mobious-web governance (governments, elites, mass publics, TNCs, IGOs, NGOs, INGOs)

Fuente: Rosenau en Cruz, 2006.

Así como existen distintas definiciones sobre gobernanza, existen también distintos tipos. Rosenau en un intento por clasificarlos menciona 6 tipos: *top-down governance*; *network governance*; *bottom up; governance*; *side by side governance*; *market governance*; y *Mobius-web governance* (Rosenau, en Cruz, 2006). Tal como se aprecia en la tabla, estos seis tipos de gobernanza se pueden agrupar en unidireccionales como los ejemplos de *top-down*, *bottom-up* y *Market Governance*, caracterizados por tener una relación directa pero menos compleja (Cruz, 2006). Podemos clasificar a las otras tres en multidireccional: parecen ser más complejas y extensas que las anteriores y se caracterizan por una fragmentación, vale decir, son relaciones de manera igualitaria y no jerárquicas (Cruz, 2006). Asimismo, el proceso se atribuye a la forma en que la relación funcionará. Por último, la estructura puede ser formal, informal o mixta. De esta manera, dependiendo del contexto generado, los actores pueden desplazarse en más de una forma de gobernanza (Cruz, 2006).

Con respecto al caso estudiado, una de las principales problemáticas es *¿Quién se hace cargo de los monumentos?* En una entrevista realizada al Consejo de Monumentos

Nacionales al diario electrónico *Emol*, se aclaró que el mantenimiento de los monumentos conforme a las normativas antes expuestas:

Es responsabilidad de los municipios donde están situados, mientras que los intendentes y gobernadores velarán por el buen estado de conservación (...) y deberán dar cuenta al Consejo de Monumentos Nacionales de cualquier deterioro o alteración que se produzca en ellos. El Consejo entrega orientaciones para la mantención de los monumentos públicos, destinada tanto a municipios como intendencias y gobernaciones, de modo de entregar los lineamientos de cómo actuar frente a daños considerados menores, como los grafitis y la pintura (Guerra, 2020).

En otras palabras, los recursos económicos impactan principalmente en el gobierno comunal, ayudado por la autoridad regional si esta así lo estima.

Entender los intentos de restauración mediante pintura de uno de los monumentos más simbólicos de la ciudad de Santiago, como el monumento del general Baquedano, es bastante complejo porque quién ha pintado y vuelto a pintar el monumento después de cada intervención ciudadana es la Intendencia. Esta, a través de la contratación de un servicio especializado, intenta resolver el problema y esta misma empresa ha trabajado en la restauración de monumentos en el casco histórico de Santiago (Fernández y Rivera, 2020). En un mismo ejemplo se pueden apreciar tres actores: municipalidad, intendencia y empresa privada prestadora de servicios. Esto nos lleva a la pregunta *¿Por qué, si es la municipalidad quien está a cargo de la restauración del monumento, es la intendencia quien contrata a una empresa para pintar el monumento?* Esto también nos lleva a un segundo punto: los contratos para este tipo de situaciones. Estos pueden ser una vez al año o por un tiempo determinado y también por cada vez que se dañe el monumento.

El monumento al general Baquedano no sólo ha generado un problema de la administración comunal o intendencia con los organismos culturales reguladores sino además con otras instituciones del Estado, como el Ejército de Chile. Ejemplo de ello es la evaluación realizó el Consejo de Monumentos Nacionales a solicitud de la institución castrense de trasladar el monumento de Plaza Baquedano a otro sector que brinde mayor protección: esto surgió porque manifestantes pintaron completamente su estructura de rojo en medio de una protesta en Plaza Italia. En relación con ello:

el Consejo debe consultar su opinión a la municipalidad de Providencia y entregará antecedentes sobre las condiciones técnicas del eventual traslado y del lugar al que pretende ser llevado. Tras el análisis de esta información, el Consejo, en sesión plenaria, se pronuncia sobre la petición (Guerra, 2020).

Finalmente, el Consejo decidió no trasladar el monumento ya que no contiene daños estructurales (T13, 2020).

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos leído la destrucción de monumentos desde diversos puntos de vista: desde la teoría de la deconstrucción, la teoría del actor red y la noción de gobernanza multinivel.

La teoría de la deconstrucción vista desde la destrucción de monumentos, principalmente de la comuna de Santiago y el erigido en conmemoración del general Baquedano, no implica la destrucción. Es más bien la aparición de nuevas formas y estructuras, revisando y reinterpretando el fondo de los procesos, a diferencia de una destrucción que implicaría la eliminación o aniquilación del todo. Es «un proceso liberador» (Ayala, 2012) y de transformación que visibiliza al desplazado o anulado por la cultura cristiana occidental, debido a que el presente adquiere un sentido «diferente» a lo que antes se tenía, siendo éstas ahora.

En el caso de la destrucción o intentos de destrucción del monumento del general Baquedano, con base en los elementos planteados por el deconstructivismo, se estaría gestando una transmutación cultural donde los símbolos viejos son eliminados por nuevos elementos representativos. Esto implicaría un revisionismo respecto al concepto de héroe y referente, y lo considerado como «lo chileno». Es reescribir la Historia y generar una interrupción de sus procesos, ya que los héroes de ayer no serían válidos para el mañana, de acuerdo con ciertos sujetos y grupos; así son vistos como ajenos a la realidad histórica nacional, situación ya instalada y validada por ciertos grupos de manifestantes. Dicha destrucción/deconstrucción del monumento no implica la reclamación de la inexistencia de éstos, sino que es el posicionar aquellos por los cuales la ciudadanía sí se siente identificada, tal como ocurrió en La Serena donde en su lugar fue erigida una mujer diaguíta. Asimismo, respecto a los héroes de la República chilena cabe la siguiente pregunta: *¿Por qué existen estatuas que no son objeto de daños?* Puede ser la respuesta que dicho sujeto mantiene presencia activa en el sentimiento de «resistencia» en los manifestantes, siendo un referente respecto a quienes validan la lucha callejera como reivindicación social.

Retomando lo expuesto, el simbolismo de la destrucción de los monumentos significa la presencia de los elementos de transculturización inversa. Es decir, volver a una especie de «edad de oro» pero mirando al pasado y no al futuro, intentando validar los principios de Rousseau sobre «el buen salvaje» (González, 1987): todo pasado indígena es bueno y debe ser considerado de tal manera por la naturaleza de este.

Respecto a los problemas observados sobre el mantenimiento, resguardo y restauración de monumentos que han afectado a aquellos insertos en el eje Santiago Providencia o las inmediaciones de Plaza Baquedano, se detecta una escasa coordinación entre los diferentes gobiernos comunales involucrados en ello como asimismo entre Intendencia y gobernadores. Debido a ello se estima necesario que sea el Gobierno Regional quien guíe y lidere una estrategia coordinada con los municipios para la solución respecto

a objetos o lugares patrimoniales. El propósito del planteamiento se centra en que se anularían las disímiles estrategias comunales con los monumentos, puesto que cada comuna utiliza los medios que estima necesarios y correctos para su resguardo, dando inclusive una importancia a ello condicionada a la gestión que emane desde la alcaldía. En cambio, con una responsabilidad administrativa desde el ámbito de un liderazgo regional, el cuidado de los monumentos dejaría de ser un problema de la comuna en el corto plazo y más bien sería un tema de ciudad, sin estar condicionadas a las diversas autoridades de turno, puesto que la restauración de éstos, principalmente de los ubicados en la línea Santiago-Providencia o en inmediaciones de Plaza Baquedano, como plantea Viollet-le-Du (1868) «debe devolver al edificio su forma original, o como él entiende que debió haber sido». Se busca mucho más que conservarlo en las condiciones que se encuentra: devolverlo al origen ideal en el cual fue construido, eliminando o modificando aquello que lo altere en su originalidad o espíritu.

Otra conclusión sobre el «Eje Baquedano» desde la teoría del actor red permite señalar que es posible narrar este espacio desde diversas posiciones y actores. Al respecto, creemos que es importante relatar el espacio para que los ciudadanos y ciudadanas puedan comunicarse con este. Asimismo, este relato debería ser participativo para que las distintas versiones sobre el espacio permitan construir nuevas formas de leer la ciudad. Esto es coherente con la noción de «objeto múltiple» (Grau-Solés et al., 2011) en la medida que son diversas las lecturas que se pueden construir sobre el mismo objeto o actante de una ciudad en la cual, además, interactúan agentes humanos y no humanos.

Tal como se menciona anteriormente, desde la gobernanza multinivel uno de los principales problemas que se pueden apreciar es la falta de una estrategia o de coordinación entre las distintas municipalidades y actores en general para abordar la problemática. Al quedar la restauración de los monumentos a cargo de cada municipalidad, el eje de Baquedano en su conjunto queda a la deriva en el sentido de que se arreglan algunas partes del parque y otras no, dependiendo del sector. Por lo tanto, el problema de la destrucción de monumentos en la comuna de Santiago es tratado de manera distinta, con estrategias diferentes respecto del municipio de Providencia y el Consejo de Monumentos Nacionales. Esto reflejaría que no existe una coordinación entre estos sino que cada uno desarrolla por sí mismo su plan.

Detrás de esta falta de estrategia o coordinación entre las instituciones señaladas se encuentra una problemática nacional: la falta de un liderazgo regional que pueda encauzar o dirigir políticas públicas que tengan relación con la ciudad de Santiago, que no cada comuna resuelva los problemas «como pueda». El marcado centralismo que existe hoy en día en nuestro país dificulta este actuar y no solo para el problema de la restauración de monumentos sino para el desarrollo general de una ciudad, ya que las Intendencias reciben las directrices del gobierno central, lo que hace complejo tener políticas públicas de desarrollo propiamente regionales.

Referencias

- Ayala, O.** (2012). La deconstrucción como movimiento de transformación. Universidad Autónoma Tomás Frías.
- BCN** (2020). Reporte Comunal: Santiago. Biblioteca del Congreso Nacional — BCN. Extraído el 16 de diciembre de 2020 de <https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/repordpdf.html?anno=2020&idcom=13101>
- Benjamin, W.** (1973). Discursos interrumpidos. Taurus, Madrid.
- Carrión, F.** (s/f). La ciudad y su Gobierno Municipal.
- Cruz, K.** (2006). “Buena Gobernanza” y el Banco Mundial. Un análisis sobre el impacto de la agenda de “Buena Gobernanza” en el proyecto petrolero Chad-Camerún. Tesis Licenciatura. Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla.
- Culler, J.** (1984). Sobre la deconstrucción. Teoría y crítica después del estructuralismo. Crítica. Madrid.
- De la Sotta, R.** (2020). Estallido Social Detona Inédita Plan de Recuperación Patrimonial. LT—La Tercera. Extraído el 4 de enero de 2021 de <https://www.latercera.com/culto/2020/05/12/estallido-social-detona-inedito-plan-de-recuperacion-patrimonial/>
- Derrida, J.** (1996). Espectros de Marx. Editorial Trotta, Madrid.
- Derrida, J.** (1972). Márgenes de la Filosofía, Crítica, París.
- Derrida, J.** (1997). Una Filosofía Deconstructiva. Zona Erógena, N°35.
- Douailler, S., et al.** (1994) “Entrevista con Jacques Derrida” (Passages, N°57, septiembre de 1993). Palabras recogidas por y trad. C. de Peretti. El Ojo Mocho. Revista de Crítica Cultural, Buenos Aires.
- Fernández, O., y Rivera, V.** (2020). La Brigada que Pinta y Repinta a Baquedano. LT — La Tercera. Extraído de <https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-brigada-que-pinta-y-repinta-a-baquedano/KPH3BRJ4EZEC7BG5HDQF43WZ2M/>
- Glückler, J., Rehner, J., & Handke, M.** (2019). Gobernanza, redes y territorio. Revista de Geografía Norte Grande, 5-20.
- González, J.** (1987). El Buen Salvaje de Rousseau. Inflexión de la Antropología y de la Estética, Granada, España.
- Gobierno Regional de Santiago** (2020). Datos Geográficos. Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. Extraído el 16 de diciembre de 2020 de <https://www.gobiernosantiago.cl/datos-geograficos/>
- Grau-Solés, M., Íñiguez-Rueda, L., & Subirats, J.** (2011). How to govern the complexity? Invitation to an hybrid and relational urban governance. Athenea Digital, 11(1), 63–84. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.827>

Grau, M., Iñiguez, L., & Subirats, J. (2008). Un enfoque socio-técnico en el análisis de políticas públicas: un estudio de caso. *Política y Sociedad* (Madrid), 45(3), 199–217.

Guerra, I. (2020). Consejo de Monumentos Estudia Solicitud del Ejército de Trasladar de Plaza Italia la Estatua del General Baquedano. EMOL. Extraído el 6 de enero de 2021 de: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/10/17/1001011/Monumentos-estudia-trasladar-estatua-Baquedano.html>

Huaman, M. (2003). Claves de la deconstrucción. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Malvezzi, C. D., & Nascimento, J. L. do. (2020). A Teoria Ator-Rede e o estudo da intersectorialidade nas políticas públicas. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, 24, 1–12.

Pino Á. (1908). “La Celebración del Centenario. El Monumento al Ejército”, *El Mercurio*, Santiago.

Rodes, J. (2012) “Derrida y la Deconstrucción”. Publicado el 12 de febrero del 2012 en sitiocero.net/2012/02/derrida-y-la-deconstruccion/.

Rosas, F., Calderón, J., & Campos, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. Quivera. *Revista de estudios territoriales*, 113-136.

Tirado, F. y Domenech, M. (2005): “Asociaciones heterogéneas y actantes: El giro postsocial de la teoría del actor-red” AIBR. *Revista de Antropología Iberoamericana*. Ed. Electrónica, Número Especial (Noviembre-Diciembre 2005).

T13 (2020). Consejo de Monumentos Nacionales Decide No Trasladar Estatua de General Baquedano. Extraído el 6 de enero de 2021 de <https://www.t13.cl/noticia/nacional/Consejo-de-Monumentos-Nacionales-decide-no-trasladar-estatua-de-general-Baquedano-29-10-2020>

UNDP. (2014). Governance for Sustainable Development. Integrating governance in the Post-2015 Development Framework. New York: United Nations Development Programme.

Urrejola, J. (2019). Chile: Destrucción de Monumentos como Protesta contra la Historia Oficial. DW. Extraído el 17 de diciembre del 2020 de <https://www.dw.com/es/chile-destruccion-de-monumentos-como-protesta-contra-la-historia-oficial/a-51202577>

World Bank. (2017). World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, DC: World Bank.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 39-64.