



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIAN

**POLÍTICAS
PÚBLICAS
UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIÁN**

CONCURSO DE INVESTIGACIÓN

2019

INTRODUCCIÓN

Para una universidad que declara que la búsqueda de la verdad es la primera virtud detrás del acto de razonar y que aspira a la excelencia en todos sus quehaceres, es un imperativo categórico impulsar con más vigor y alcance la investigación. Conscientes de que, si bien la enseñanza de saberes es primordial en el plano educativo, no es suficiente, si ello no se acompaña con la generación de nuevos conocimientos como otro ámbito imprescindible para ser una Universidad en el siglo XXI.

La razón de ser de la Universidad San Sebastián, cuya impronta se inspira en los valores del Humanismo Cristiano, es contribuir al buen desarrollo de Chile y de su sociedad. Con tal finalidad nos propusimos a fines del 2018 dar los primeros pasos encaminados a contribuir al mejor diseño de políticas públicas con el convencimiento de que éste es un espacio de colaboración con el Estado indispensable para dar mayor eficacia y eficiencia al gasto social. Así fue como se dio comienzo al Primer Concurso de Políticas Públicas, no sólo para fomentar la investigación interdisciplinar de calidad, sino también con el fin de proporcionar soluciones reales y sólidas a problemas a los que nos enfrentamos día a día como país, buscando respuestas, desde múltiples áreas del conocimiento, que impacten positiva y efectivamente en la vida de sus ciudadanos.

En estas páginas, se publican los resultados de un laborioso trabajo de investigación realizado el año 2019 de los seis proyectos ganadores de este primer concurso. Este libro, cuyo propósito es reunir el trabajo reflexivo y el análisis de nuestros académicos, permite vincular nuestro quehacer con problemas de interés público y consolidar la colaboración de la universidad con el Estado y otras instituciones públicas y privadas. Conviene subrayar que nuestro anhelo es cooperar en el diseño de mejores Políticas Públicas con la intención de generar mayor progreso y bienestar, tanto a nivel regional como nacional.

La Universidad San Sebastián, junto con agradecer a nuestros investigadores, presenta esta publicación con justificado orgullo, al ser ésta una fecunda área de trabajo académico que pone de manifiesto y es un testimonio de nuestra vocación de servicio a Chile.

Carlos Williamson Benaprés.
Rector
Universidad San Sebastián

CONTRIBUCIÓN PARA EL LANZAMIENTO DE LOS PROYECTOS DEL CONCURSO 2019

Tradicionalmente la sociedad espera de las universidades un compromiso y contribución sistemática en la generación de nuevos conocimientos. Esta actividad, llamada habitualmente investigación es para algunas entidades de educación superior su principal foco.

Además, desde tiempos medievales en las casas de estudios se establecieron los procesos por los cuales las personas adquieren los conocimientos específicos necesarios para ejercer una profesión.

Esta formación de profesionales que la sociedad requiere, junto a la investigación, por tanto, ha sido el compromiso recíproco de servicio que ha ofrecido siempre la universidad a la humanidad.

Sin embargo, desde fines del siglo pasado se fue generando una “tercera misión”, de aporte a la solución de problemas actuales de la sociedad que las protege y financia. Esta “tercera misión” recibe diferentes nombres, pero fundamentalmente se refiere y pone foco hacia las urgencias contingentes, más que a la investigación teórica de los mecanismos de la naturaleza o la contribución que eventualmente hagan sus egresados, a través del ejercicio de su profesión.

Coherentes con esta visión de su misión, todas las casas de estudios superiores en la actualidad contemplan este aspecto de su quehacer de forma muy relevante.

En ese norte, la Universidad San Sebastián no ha sido la excepción y así es como ha constituido una Vicerrectoría de Vinculación con el Medio, Centros e Institutos vinculados a dar respuesta u orientaciones actualizadas a los problemas más urgentes de la sociedad.

El Concurso de Investigación en Políticas Públicas fue instituido con esa intención, por eso se pusieron requerimientos de participación de investigadores de varias unidades académicas, de profesores o expertos externos y de vinculación con actores del mundo de las políticas públicas.

La masiva participación, con cerca de 100 proyectos postulando el 2019, confirmó que esta línea de trabajo cuenta en la USS con muchos académicos interesados. El proceso de selección fue arduo, el trabajo sistemático en un año complejo no fue fácil, sin embargo, con gran satisfacción vemos que hemos logrado presentar seis propuestas de políticas públicas que tenemos la convicción que pueden ser un buen aporte a la solución de algunos problemas del país.

Esto nos hace mirar con optimismo lo que aprendimos y aplicarlo con entusiasmo para los concursos venideros.

Manuel José Irrarázaval
Coordinador General Concurso 2019
Director Instituto de Políticas Públicas en Salud

PROPUESTA N° 1

Comprendiendo la percepción sobre el suicidio adolescente en la comunidad escolar de la comuna de Santiago.

INVESTIGADORA PRINCIPAL

Claudia Moya Ahumada
Enfermera y psicóloga
Magíster en psicología clínica

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Pilar Espinoza Quiroz
Enfermera
PhD en administración en salud

Geraldine Jara
Educadora de párvulos
Magíster en educación

RESUMEN

El suicidio es el acto deliberado de quitarse la vida y en Chile es la segunda causa de muerte entre las personas de 15 a 29 años, además de estar socialmente rodeada de estigma y tabúes. El objetivo de nuestra investigación es comprender la percepción sobre el suicidio adolescente y las estrategias de prevención en la comunidad educativa de establecimientos escolares de la comuna de Santiago. Para ello, usamos una metodología cualitativa descriptiva en grupos focales con estudiantes, padres/apoderados y docentes -separadamente- en tres liceos del municipio. Se utilizó análisis de contenido temático en las narrativas.

Como resultados, se constató que los adolescentes dicen sentirse superados, agobiados y angustiados con sus vidas, y el suicidio aparece como el descanso ante la agonía permanente. Los docentes refieren falta de herramientas ante la responsabilidad de prevenir y escasa o nula respuesta de los servicios de salud. Padres y apoderados refieren vivir en constante miedo, pena y angustia por no poder asegurar la felicidad de sus hijos, especialmente frente a una enfermedad mental. Como conclusión se recomienda fortalecer equipos de prevención especializados, fortalecer la colaboración MINSAL-MINEDUC y asegurar la implementación efectiva de los planes de prevención.

ANTECEDENTES

El suicidio es definido por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2001) como un acto deliberado de quitarse la vida. Se entiende que la mayoría de las personas que intentan suicidarse, tienen un deseo ambivalente de morir y en este acto no se busca necesariamente perder la vida, muchas veces el deseo es dejar de sufrir (Silva, Vicente, Saldivia y Kohn, 2013). Actualmente en Chile el suicidio es la segunda causa de muerte en jóvenes entre 15 a 29 años (MINSAL, 2019). Se sabe que este problema de salud pública está rodeado de estigma y tabú, existiendo en muchos países sub notificación de los casos de comportamientos suicidas no fatales (OMS, 2001).

Desde un punto de vista de la salud mental, los adolescentes poseen vulnerabilidades particulares por su etapa de desarrollo y la conducta suicida en este periodo es frecuente y tiene importantes repercusiones tanto individuales, como sociales (Gómez, Silva & Amon, 2018), sin embargo, no existe un perfil psicopatológico del adolescente suicida, sino una constelación de modalidades de funcionamiento mental, familiar y social, que asociadas generan vulnerabilidad a esta conducta (Gómez, Silva & Amon, 2018). Existe la premisa que el suicidio se puede prevenir, no obstante, se requiere un enfoque a la medida, es decir, según las características de cada grupo de riesgo y utilizando múltiples estrategias (Zalsman et al, 2016).

El Plan Nacional de Salud en sus Objetivos Sanitarios 2011-2020, plantea entre sus ejes estratégicos, la preocupación por la salud mental y específicamente el suicidio adolescente, definiéndolo como un problema relevante para el país, enfatizando en la necesidad de estrategias preventivas con un enfoque intersectorial, donde la relación colaborativa entre expertos de salud y educación es primordial.

El año 2013 se publicó el Programa Nacional de Prevención del Suicidio (PNPS), dependiente del Ministerio de Salud, como una manera de fomentar en la población competencias para el autocuidado, estilos de vida

y entornos saludables y que, dentro de sus seis componentes, menciona la importancia de implementar programas en establecimientos educacionales que permitan prevenir el suicidio en niños, niñas y adolescentes, buscando con esto reducir la tasa de mortalidad en ambos sexos (MINSAL, 2013c). El presupuesto designado para este programa social para el año 2017 fue de \$177 millones, insuficiente comparado con otros programas como la tenencia responsable de mascotas que supera ampliamente en recursos económicos al de suicidio. Esta situación genera que solo un 6,8% de las personas que presentan problemas relacionados con suicidio accedan al programa preventivo (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

El PNPS establece que los establecimientos educacionales deben implementar programas de capacitación en la comunidad escolar, que entreguen herramientas y protocolos para actuar ante casos de intento o suicidio en adolescentes donde las estrategias de prevención en establecimientos educacionales deben involucrar la participación de toda la comunidad educativa, incluyendo estudiantes, familias, docentes, asistentes de educación y equipos directivos. Estos actores claves necesitan contar con conocimientos para fomentar comportamientos relacionados con estilos de vida saludables, enfocados en una lógica preventiva que permita identificar y manejar oportuna y activamente conductas de riesgo que pudiesen detectarse al interior de la comunidad educativa (MINSAL, 2018).

Anualmente, en nuestro país al menos 1.800 personas se quitan la vida. Se conoce que, por cada uno de ellos, existirían 20 personas que intentan suicidarse y al menos 50 que piensan en ello (OMS, 2014). El año 2019 se dieron a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Salud (ENS) 2016-2017 mostrando que un 2,2% de la población presenta ideación suicida (323 mil personas), mientras que el 1,5% refiere haber planificado el acto de terminar con su vida (220 mil personas). Cifras alarmantes que impulsaron la promulgación de un Decreto de Vigilancia Universal de Suicidio, obligando a todos los centros de salud a reportar a la autoridad sanitaria todo intento de suicidio o lesiones autoinfligidas. Actualmente el documento está en proceso de gestión en la Contraloría General de la República.

Este mismo año el MINSAL, en colaboración con el Ministerio de Educación (MINEDUC) elaboraron una guía de recomendaciones para la prevención de la conducta suicida en establecimientos educacionales (MINSAL, 2019), dirigida a la comunidad educativa en su totalidad. Durante septiembre y octubre del 2019, el Ministerio de Salud presentó dos nuevos lineamientos; la guía para prevención del suicidio en estudiantes de educación superior y luego una guía específica para la prevención del suicidio en adultos mayores. Ambas importantes iniciativas se enmarcan en el PNPS y responden a los resultados obtenidos en la ENS.

Existe consenso entre las autoridades responsables de las políticas públicas y la comunidad científica en la efectividad de los programas preventivos en los contextos educacionales, los cuales han demostrado una disminución de la conducta suicida, especialmente si el abordaje involucra más de un área de acción y utiliza más de una intervención a la vez como: psicoeducación, gatekeepers y tamizaje (Van der Feltz-Cornelis et al, 2011; Balaguru, Sharma and Waheed, 2012).

En esa línea, experiencias en contextos internacionales reportadas en artículos de investigación (Van der Feltz-Cornelis et al, 2011; Balaguru, Sharma and Waheed, 2012; Isaac et al, 2009; Freedenthal and Breslin, 2010; Chaniang, Fongkaew, Sethabouppha, Lirtmunlikaporn and Schepp, 2019) relevan la importancia de contar con una comprensión del contexto donde serán implementados los programas de manera de facilitar el involucramiento de toda la comunidad educativa (padres, estudiantes y docentes).

Una búsqueda exhaustiva de la literatura científica sobre estrategias y programas de prevención del suicidio

adolescente y su implementación en diferentes escenarios, permitió rescatar experiencias internacionales relativas al abordaje preventivo de esta problemática. Una revisión sistemática sobre el programa de formación de gate-keepers, reportó resultados positivos asociado a la entrega de conocimiento, desarrollo de habilidades y modelado de actitudes en las personas capacitadas.

Experiencias en estudios transversales, reconocen la necesidad de estudios longitudinales para determinar permanencia en el tiempo de las competencias adquiridas y de la modificación de las tasas de suicidio, incluyendo algunas recomendaciones capaces de guiar implementaciones exitosas (Isaac et al, 2009; Bustamante & Florenzano, 2013). Un estudio en profesores y su experiencia con estudiantes en riesgo suicida, reportó que más de la mitad de los participantes reconoce haber estado en contacto con estudiantes en riesgo, a pesar de esto, un número reducido dijo haber recibido capacitación en la temática, relevando la importancia de la formación de profesionales que se encuentran en la primera línea para enfrentar el problema (Freedenthal and Breslin, 2010).

Una publicación en Tailandia el 2019 buscaba comprender el fenómeno del riesgo suicida desde la perspectiva y experiencia de los involucrados, con el fin de desarrollar un programa preventivo efectivo, rescatando temáticas como la necesidad de concentrarse en la soledad expresada por los adolescentes, la falta de apoyo de sus padres; la necesidad de trabajar sobre su autoestima, mejorando sus redes de apoyo y el cuidado en el hogar y el colegio, (Chaniang, Fongkaew, Sethabouppha, Lirtmunlikaporn and Schepp, 2019).

Mucha de la evidencia a nivel internacional se ha realizado de manera incipiente en algunas regiones de nuestro país, sin embargo, parecen carecer de una estrategia y planificación formal que guíe y evalúe el desarrollo y los resultados del proceso a nivel local y nacional. Son iniciativas que carecen de las experiencias de los actores relevantes de las instituciones de educación, padres y apoderados, trabajadores de la educación y finalmente, estudiantes que vivencian este fenómeno en primera persona. De estas experiencias surge la necesidad de indagar de manera profunda en sus percepciones sobre la temática, permitiendo comprender y visibilizar las barreras y facilitadores que precisan ser consideradas en la implementación y seguimiento de programas de prevención del suicidio adolescente, además de entregar evidencia local sobre la percepción de la problemática en las comunidades de interés.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Comprender la percepción sobre el suicidio adolescente y sus estrategias de prevención en la comunidad educativa de establecimientos escolares de la comuna de Santiago.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Profundizar en la percepción sobre el suicidio adolescente de estudiantes, padres/apoderados y trabajadores de la educación, en establecimientos de educación.
- Profundizar en la percepción sobre la implementación de los planes de prevención del suicidio adolescente en los establecimientos educativos.
- Profundizar en la percepción sobre la estrategia colaborativa salud-educación en la prevención del suicidio adolescente en los establecimientos educacionales.

SUPUESTOS DE INVESTIGACIÓN

- Los docentes de establecimientos educacionales no han tomado conciencia de la problemática del suicidio adolescente y su relevancia en el país.
- Los padres y apoderados de establecimientos educacionales no han tomado conciencia de la problemática del suicidio adolescente y su relevancia en el país.
- Los grupos que componen la comunidad educativa tienen diferentes percepciones sobre el suicidio adolescente.
- La estrategia colaborativa salud-educación en la prevención del suicidio adolescente no ha sido implementada de manera estandarizada en los establecimientos educacionales.

METODOLOGÍA

El estudio utilizó un abordaje cualitativo descriptivo para profundizar en la percepción del suicidio adolescente y las estrategias de prevención en grupos relevantes de la comunidad educativa (Creswell, 2002). El proyecto se realizó en tres liceos de la comuna de Santiago, los cuales presentaban diferencias en las características de su población estudiantil, facilitando de esta manera la representatividad con otros establecimientos educacionales. Fueron invitados a participar docentes con un año de antigüedad mínima en enseñanza media, estudiantes de primero a cuarto medio y apoderados de alumnos de enseñanza media. Se excluyeron docentes de enseñanza básica.

Para la selección de los participantes se utilizó un muestreo intencionado que buscaba incluir la mayor variabilidad en relación con las características sociodemográficas. Los participantes fueron abordados e invitados a participar al término de la jornada laboral por miembros del equipo investigador, explicando el objetivo del estudio y sus alcances. A quienes aceptaban participar, se les solicitaba leer y firmar el consentimiento informado y permanecer en el liceo en una sala acondicionada para realizar los grupos focales (GF).

Se realizaron cinco GF con 10 participantes promedio cada uno, con una duración de entre 45 minutos y una hora. De los cinco GF tres fueron realizados con docentes, uno con padres/apoderados y otro con estudiantes. Los grupos focales respetaron criterios de pertinencia, adecuación, conveniencia, oportunidad y disponibilidad al momento de obtener las narrativas (Wilkinson, 2004). Se utilizó un guion temático para moderar la indagación en los GF, el cual fue revisado y validado en contenido e idoneidad por expertos en la temática y en los programas de prevención del suicidio adolescente. Se incluyó además, un cuestionario de datos sociodemográficos para recabar información de las características de los participantes.

Las interacciones que se producían entre los participantes durante los grupos focales fueron grabadas y transcritas palabra por palabra (software Nvivo), iniciando el proceso de análisis después de cada grupo focal, de manera de realizar los ajustes necesarios en el guion, antes del siguiente GF, hasta lograr la saturación de los datos en que las narrativas no aportan ideas o temas nuevos y las percepciones comenzaban a repetirse (Creswell, 2002; Graneheim & Ludman, 2004).

Se utilizó el análisis de contenido temático con las narrativas de los GF y un enfoque inductivo al momento de profundizar en las narrativas, que incluyó lecturas amplias para inmersión en el texto, lo que permitió organizarlo para identificación, indexado y recuperación del contenido relevante (Creswell, 2002; Graneheim & Ludman, 2004).

Para concluir, se organizaron las narrativas de las temáticas relevantes (categorías) y repetitivas en torno a temas más amplios, que dieran cuenta de la esencia del fenómeno en estudio. Para el análisis se utilizaron tres codificadores independientes, quienes llegaron a consenso en los resultados finales (Graneheim & Ludman, 2004). El rigor metodológico se sustentó en los criterios de Guba: dependencia o consistencia de los resultados, credibilidad de las narrativas, confirmabilidad de los hallazgos por los participantes y transferencia o aplicabilidad de los resultados en escenarios similares (Creswell, 2002).

Finalmente, se realizó una triangulación con los resultados de los diferentes GF buscando generar una comprensión enriquecida del fenómeno en su contexto natural a través de dos abordajes; uno convergente, que busca la afinidad de los resultados individuales y otro holístico, que captura un retrato más completo e integral de la realidad estudiada (Fieldin, 2012).

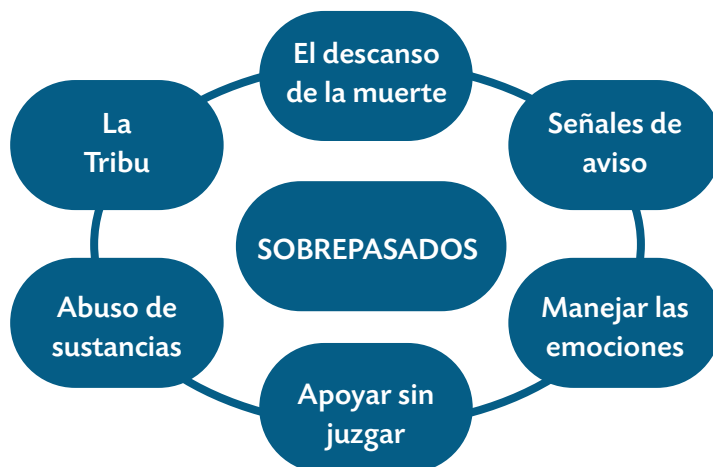
Los resultados obtenidos, junto con el referencial teórico y el estado del arte, permitieron sintetizar la información sobre la base de facilitadores y barreras que aporten a la comprensión y prevención del suicidio adolescente.

RESULTADOS

Los resultados del estudio incluyen cinco grupos focales realizados en tres liceos de la comuna de Santiago, tres de los grupos son de profesores, uno de apoderados y uno de estudiantes. Se incluye una representación gráfica y una descripción del análisis de cada una de las categorías, complementado con algunos extractos de las voces de los participantes.

GRUPO FOCAL ESTUDIANTES

Grupo que incluyó 10 estudiantes de enseñanza media entre 16 y 19 años. El análisis de las narrativas sobre el suicidio adolescente permitió identificar seis aspectos relevantes para los estudiantes: la muerte como un descanso, señales de aviso, el manejo de las emociones, apoyar sin enjuiciar, abuso de sustancia y la tribu. El tema que ayuda a explicar el fenómeno central del estudio es la percepción de estar superados o sobrepasados con sus vidas.



∴ El descanso en la muerte

La temática de la muerte y el suicidio parece no sorprender a los participantes. Para ellos el suicidio es una opción y lo perciben como un descanso, donde se acaban las presiones y el dolor que impone la vida. Con la muerte ya no están las situaciones, pensamientos y emociones que no les deja vivir tranquilos. La idea del suicidio en los adolescentes que intentan hacerlo aparece como un pensamiento recurrente, con emociones que no pueden manejar, que los superan, entonces la muerte es un grito de ¡no más!.

Los participantes agregan que quienes toman la decisión se consideran a sí mismos como una carga para su familia y su entorno cercano, entonces la muerte no sólo representa el descanso de ellos, sino también para quienes los rodean.

“Ellos piensan que matándose se solucionan las cosas, ellos son los que descansan, pero toda la pena y el dolor queda para la familia”.

“Cuando uno toma esa decisión es porque querí dejar de sufrir y porque juré que a lo mejor vas a dejar de hacer sufrir al resto”.

∴ Señales de aviso

Al referirse a las señales que anteceden al suicidio, los participantes reconocen que si bien están presentes, es difícil verlas, pero están ahí: en las redes sociales, en su comportamiento, en los mensajes que comparten. Algunas veces estos mensajes pueden parecer una broma o ser sarcásticos, como cuando alguien dice por el chat, “te invito a mi suicidio a las 5 de la tarde”. Por otro lado, hablan de cambios de comportamiento, por ejemplo, si ves a alguien muy contento con su vida debería alertarte si consideras que el contexto de los participantes y sus compañeros no justifica que ande tan feliz. Esta alegría es muchas veces una fachada para el mundo, cuando sienten que no pueden compartir su dolor.

“Hacen todo en las redes sociales, (él) dio señales que indicaban a lo que iba, decía una invitación a mi suicidio, tal día, tal fecha”.

“¿Pero las veces que se hacen en broma o las veces que se hacen en verdad?”.

“El gran problema de algunas personas que toman la decisión del suicidio y no lo demuestran para afuera (es que) se lo guarda, es un escudo; quizás les duele más tocar el tema, que nadie les pregunte y lo guardan para ellos”.

∴ Manejo de las emociones

El manejo de las emociones es un tema reiterativo, aunque explicado de diferentes maneras. Unos reconocen no saber cómo enfrentarse a este mundo de emocionalidad, otros dicen tener un manejo muy básico de las emociones, mientras otros auguran una falta de aprendizaje sobre como expresarlas correctamente.

Todos reconocen no hablar de lo que sienten y muchas de las veces que experimentan emociones. Las ignoran porque no comprenden su génesis y en esos casos, prefieren que desaparezcan, anularlas o enterrarlas en sí mismos. En estos casos, la emoción queda como embotellada y corre el riesgo de explotar y salir sin control en alguna situación diferente a la que ocasionó el sentimiento. Mencionan experimentar cambios tan rápidos

entre distintas emociones, que imposibilita diferenciarlas con claridad y ahí es donde se sienten agobiados o superados.

Son reiterativos también los comentarios sobre los cortes autoinflingidos en la piel. Lo reconocen como una experiencia compartida por muchos y tal vez incluso normalizada, cuyo fin es liberar el dolor del alma a través del dolor físico. Aun así, quien lo está viviendo hace lo posible por ocultarlo ya que sienten mucha vergüenza.

Por último, algunos ofrecen alternativas para manejar el estrés de sus vidas como escribir sus experiencias, andar en bicicleta o ir al psicólogo. En este último caso dicen no esperar milagros o una cura instantánea de sus problemas.

“(Investigador) ¿Uds. hablan de lo que sienten? ¡No! (todos)”.

“¡No sé!, me siento triste, ¿pero por qué? No sé, lo dejo ahí, hay que sacarlo o que desaparezca o guardarlo en el fondo”.

“Hay cambios tan rápidos, triste y luego rabia, y tantos sentimientos juntos”.

“En una descarga de ira, me cortaba, pero al final terminaba llorando, sacaba ahí la rabia, pero las marcas iban a quedar”.

“¡A mí me sirve escribir!”.

“¡Algunos creen que vas a ir al psicólogo y vas a salir de ahí completamente distinto y eso no es así, hace falta quererse vivir cada pena, cada rabia!”.

:: Apoyar sin juzgar

Esta categoría representa lo que los participantes piden a sus familias o a las personas que viven con ellos, en términos de relaciones interpersonales. Lo principal es la escucha, pero una escucha activa, de verdad, con los oídos y el cuerpo y mirando a los ojos, nunca distraídos por algo más.

No esperan soluciones en la mitad de su narrativa ni caras de censura; quieren poder expresar todo lo que está en su mente, en sus corazones, sin interrupciones, sin soluciones inmediatas, sin juicios de ningún tipo. Refieren que cuando abren ese espacio de intimidad para compartirlo y no es recepcionado de la manera esperada, prefieren no insistir y guardarlo nuevamente.

“La persona con la que más me desahogo y que puedo llorar es con mis amigas, pero si necesito llorar en los brazos de mi mamá, ahí me siento totalmente aliviada”.

“Uno habla con los papás y espera que te escuchen sin juzgarte”.

“A veces uno empieza a contarle a la mamá y están ocupados, hablando por teléfono, lavando la loza, ya espérame, cuando uno quiere darles el espacio ¡ellos no lo dan!”.

:: Abuso de sustancias

El tema del abuso de sustancias, tal como lo plantean los participantes, podría haber sido catalogado también como la ayuda entregada por las diferentes sustancias censuradas o francamente prohibidas por su entorno. Comentan que las sustancias alucinógenas o relajantes los ayudan y les permite borrarse, alejarse de su realidad, controlar un poco la rabia, la pena y los pensamientos que los atormentan. Muchas veces hablan de pensamientos recurrentes que los deja estancados y pegados, experimentando además la emoción que los acompaña.

Refieren entre, otros ejemplos, que un pito de marihuana en la noche los ayuda a relajarse, que el alcohol les ayuda a olvidar, a borrarse y los vuelve valientes.

“Bajo la influencia del alcohol, nos da como el valor de hacer las cosas, están tan ahogados así, el valor te lo da la droga, la valentía de hacerlo”.

“Muchos dicen que el suicidio es muy cobarde, también se necesita mucho valor para quitarse la vida”.

“Los problemas vienen a la mente en la noche y fumarse un pitito para quedar relajado a dormir”.

“Amigas que están con tratamiento y si tu toma alcohol te inhibe las pastillas, y al final se va todo a la punta del cerro”.

•• La Tribu

Los participantes reconocen que las personas que piensan en el suicidio o que están en riesgo de suicidarse se consideran de una casta diferente, por lo tanto, expresan certeza de que su entorno no es capaz de comprenderlos, básicamente porque la única manera de entenderlos es haber estado donde ellos están ahora. Esto dificulta la comunicación y la posibilidad de generar lazos de confianza o de pedir ayuda.

Los participantes se cuestionan en su rol de apoyo. Muchas veces no saben cómo acercarse y ofrecer ayuda porque no cuentan con las herramientas o porque han sido rechazados por no ser parte de la tribu de los que entienden, porque lo han experimentado y puedan llegar a sentir empatía verdadera por el predicamento del que está superado por su vida.

Dicen que lo primero que piensa quien intenta suicidarse es: “me dan consejos, pero no lo han sentido” o “que me vienes a decir tú” y se cierran. Finalmente se genera un círculo vicioso donde se espera apoyo de los amigos, pero no se les valida como interlocutores para ayudar. A pesar de eso, reconocen que los consejos del grupo son más importantes que los de la familia.

“Uno intenta apoyar; esa persona va a pensar, no has pasado por lo que he pasado yo, me das consejo, pero no lo has sentido y se cierran”.

“Yo creo que no son capaces de decirle a esa persona sola aislada, no son capaces de acercarse”.

“Uno a veces se aferra mucho a los amigos, y pesca más los consejos de los amigos que de los papás”.

GRUPO FOCAL TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN

Los resultados que se presentan a continuación incluyen el análisis de los tres grupos focales de profesores y asistentes de la educación de tres liceos de la comuna de Santiago. El primer y segundo grupo focal incluyó a 10 asistentes y el tercero a 14.

El análisis de las narrativas sobre la percepción del suicidio adolescente de los trabajadores de la educación permitió identificar seis aspectos relevantes para los trabajadores de la educación: debo hacerme cargo, no tengo herramientas, sin conexión emocional, incertidumbre/miedo, compromiso y padres sustitutos. El tema central que ayuda a explicar el fenómeno en estudio es la percepción de sentirse agobiado con sus vidas.



:: Debo hacerme cargo

Las personas a cargo de los estudiantes manifiestan que la salud mental es una temática omnipresente en la institución; reconocen su relevancia y la falta de herramientas y redes para abordarlo, asociándolo además a la limitada respuesta de los servicios de salud públicos.

Ningún organismo formal o informal se hace cargo de la temática de salud mental y del suicidio adolescente. La red de salud mental tiende a demorar los procesos y su resolución, quedando la responsabilidad de esta problemática en terreno de nadie y es ahí donde el liceo debe tratar de apoyar a los estudiantes con sus limitados recursos.

Esto es especialmente relevante para quienes tienen experiencias personales con problemáticas de salud mental: ellos reconocen preocupación por la falta de prevención, el retraso en la respuesta (incidental), lo que aumenta la posibilidad de un desenlace fatal. A pesar de lo anterior, algunos entrevistados reconocen desconocimiento, prejuicios y en ocasiones negación ante el problema de salud mental.

“Uno trata de buscar herramientas, tal vez dentro de la ignorancia, para poder ayudarlos y tratar de alivianar o salvar la situación”.

“Como profesor uno siempre está pendiente, alerta, hay que estar pendiente si está depresivo si estaba bajoneado, siempre esta alerta, pero cosas intuitivas”.

“Andan pululando por el liceo, andan con pena con tristeza. Aquí no se habla jamás, ¡jamás hablamos de enfermedades mentales!”.

“Actuamos por instinto, entonces yo considero que a la escuela se le da mucha responsabilidad en cuanto a esto; creo que socialmente estamos viviendo un problema de salud mental”.

:: No tengo herramientas

Los docentes y asistentes de la educación reconocen dificultad para visualizar y hacerse cargo de las situaciones emocionales de los estudiantes, quedando la sensación de falta de empatía en su quehacer. Los profesionales, quienes permanecen gran tiempo en el liceo, perciben algunas conductas que reflejan problemas de regulación y expresión de las emociones, además de alteraciones en la salud mental en los estudiantes. Esto estaría asociado además a múltiples situaciones de vulnerabilidad social, dejando en los trabajadores de la educación con una sensación de desesperanza respecto de la ayuda que puedan brindar, optando por focalizarse mayoritariamente en lo académico.

“Yo no le puedo solucionar los problemas a mis alumnos desgraciadamente; yo quisiera, pero no puedo. En un momento uno siente que tiene que soltar. Soltar algunas cosas, porque tienes que proteger otras”.

“De repente como que te quieren contar cosas, pero tu ¿qué respondes? O sea, ya el hecho ya de escucharlo, claro uno quiere escucharlo, pero ¿Qué? ¿En qué lo puedes ayudar?”.

“Trato de apoyarlo, pero apoyarlo en palabras, y en escucha y es tratar, es tratar entre comillas de dar un buen consejo, pero muchas veces igual como persona igual nos podemos equivocar”.

:: Sin conexión emocional

La percepción que tienen los docentes y asistentes de la educación respecto de los estudiantes es de hermetismo y la poca cercanía con los adultos, a excepción de las personas que perciben empáticas y con quienes desarrollan lazos de confianza. Tanto los estudiantes inquietos como los más tranquilos, son sujetos de preocupación constante, ya que ambos podrían estar afectados por alguna problemática que son incapaces de verbalizar o expresar por falta de lenguaje emocional. Les preocupa la forma en que finalmente estas emociones se manifiesten, pues tiende a ser extremas y puede ponerlos en riesgo de daño físico o psicológico.

“Uno trata de conversar con ellos, pero a veces ellos son como súper herméticos hablan lo justo y necesario, no quieren hablar”.

“Yo creo que ellos no manifiestan emociones porque no las conocen, porque no tienen vocabulario para poder expresar lo que tienen en la cabeza, para ellos es bien o mal”.

:: Incertidumbre/miedo

Existe autocuestionamiento de parte de los profesionales de la educación por la falta de herramientas que faciliten generar instancias de comunicación y contención emocional con los estudiantes. Existe temor de no manejar correctamente circunstancias cotidianas y convertirlas en situaciones de crisis. Esto lleva a que muchas veces se abstengan de intervenir, lo que genera un círculo vicioso: preocupación de los docentes, tratar de orientarlos y jóvenes que les parece inadecuada la intervención. Todo llevaría a una distancia entre las partes.

Hay una constante sensación de inseguridad en la interacción educacional, existiendo temor de gatillar la conducta suicida.

“Estos cabros vienen como con una realidad brígida, y ¿nosotros que hacemos? ¿Qué pasa con nosotros como profes cuando

llegamos a la sala de repente enojados, a puro retarlos? ¡Quizás estamos dándole el vamos! (chasque los dedos) a una situación de peligro”.

“Yo siento que ellos se sienten muy solos, la mayoría están bien solos porque nadie les pregunta ¿cómo están? ¿Cómo amaneció? ¿Necesitas algo?”

“El nivel de violencia que se maneja aquí uno (lo tiene) totalmente normalizado, como que a los profes nada le sorprende que se traten de la forma en que se tratan”.

“Uno trata de buscar herramientas, tal vez dentro de la ignorancia, para poder ayudarlos y poder tratar de alivianar o salvar la situación. Que no vayan a incurrir en alguna temática que los pueda llevar a una situación fatal como ya ha ocurrido”.

:: Compromiso

Los participantes relevan el rol de los asistentes de la educación, quienes no cuentan con formación pedagógica, pero que en el desarrollo de sus labores son capaces de establecer relaciones interpersonales significativas con los estudiantes y apoderados; los escuchan, aconsejan y empatizan con su realidad. Su compromiso implica un gran involucramiento con sus problemáticas y una preocupación constante por la salud física y emocional de los jóvenes, a pesar de no contar con capacitación en la temática ni respaldo de la organización.

“(Asistentes de la educación) Todo nos lleva a estar súper tristes, pero tenemos que mostrarnos súper positivos y felices frente a todos, y eso también les pesa a los niños”.

“Los establecimientos educacionales necesitan que se potencie más a los funcionarios, en esto el rol de los asistentes de la educación es muy importante, ya que los profes están abocados a sus clases”.

:: Padres sustitutos

Desde la percepción de los trabajadores de la educación, la familia delega mucha de su responsabilidad como sostenedora emocional en el colegio, aumentando de esta manera la carga de trabajo de los docentes y asistentes. La actitud de los padres hacia las problemáticas de salud mental y psicológica de sus hijos es percibida como prejuiciosa, demostrando falta de preocupación y en algunas, negligencias. Los padres justifican su actuar desde la búsqueda de satisfacer las necesidades básicas de alimentación y techo para sus hijos. Algunos entrevistados incluso cuestionan la salud mental de la familia de origen al tratar de explicar las conductas de los estudiantes. *“La piedra donde rebota todo, ¿ya? donde choca la ola es el profesor, porque ni la familia se hace cargo ni el sistema educativo en general, y un sistema de salud pésimo”.*

“Tengo un chiquillo que detecté que tenía depresión, se le notaba mucho. Entrevisté al apoderado y el apoderado me dijo: yo le doy casa y comida, lo demás se encarga él solo”.

“Los papás te ven a ti como la solución y la responsabilidad, o sea, ellos te ven a ti como el salvador para sus hijos”.

“Se ven un poco solos, hay padres que efectivamente no se interesan tanto por lo que pasa con los jóvenes, también hay padres que se preocupan, pero el hecho de trabajar, están todo el día fuera”.

“Una mamá fue citada por que su hijo estaba mal y dijo yo también me he intentado matar y que quieren que haga, que aquí sí tengo niños más chicos”.

GRUPO FOCAL PADRES Y APODERADOS

Grupo que incluyó a nueve madres/apoderadas que tienen hijos en enseñanza media. El análisis de las narrativas sobre el suicidio adolescente permitió identificar cuatro aspectos relevantes para este grupo que responden a un tema central: vivir con miedo. El tema que incorpora o resume a todas las categorías, ayuda a explicar el fenómeno central presentado en este focus group, la expresión de la vulnerabilidad en la que se encuentran las familias frente al tema y como poder enfrentar la problemática para ayudar a sus hijos e hijas.



❖ No hay receta

Las madres participantes comienzan por cuestionar el entorno familiar y sus pautas de crianza al tratar de explicar las conductas de los adolescentes. Refieren experiencias de éxitos y fracasos en los resultados con sus hijos. Las familias se culpan y no saben “en qué fallaron”; expresan de esa manera el desconcierto y la angustia de haber usado todas sus herramientas y aperturas, pero de igual manera sentir el fracaso en la crianza. Manifiestan sentir pena, frustración, impotencia y angustia por no encontrar una fórmula que asegure que sus hijos sean sanos y felices. Entre los resultados que les preocupan de sus hijos se revela la falta de tolerancia o negarse a madurar, entre otros.

Los padres y apoderados consideran que no tienen tiempo y tampoco las habilidades necesarias para sobrellevar todo el peso de una familia y el trabajo, con todas las responsabilidades que eso conlleva y la correspondiente energía que implica la crianza.

“Que no quieren enfrentar la realidad, o sea, la niñez quiere estar ahí; o sea les aterra el mundo real. Les aterra el que (...) la persona adulta, el que tengan que sufrir, el que tengan que enfrentar la competencia que hay entre cada persona, porque hay un mundo de competencias, de echar abajo al otro, eso les aterra”.

“Porque los niños están acostumbrados a tener todo en bandeja; nosotros lo papás cometimos el error, a lo mejor por tiempo, les dimos más y eso los frustra mucho”.

“Fue muy fundido, entonces no lo dejé crecer, no los dejé desarrollarse, no lo dejé que el supiera, que se frustrara en el camino”.

“Hay muchos niños que quedan muy solos en la casa, que salen en la mañana con sus papás, después vuelven en la casa, no hay nadie en la casa, están todo el día solos, hola, hijo ¿Cómo estás? ¿Cómo te fue? O sino simplemente nada. Yo dejé mi carrera, no la ejerzo, por quedarme con ella, desde que ella nació, Entonces uno empieza como a cuestionarse donde falló uno como mamá, como papá, como familia”.

:: Abrumado frente a la enfermedad

Los apoderados dicen estar desvalidos y vulnerables frente a las necesidades de salud mental de sus hijos, además de sentirse abrumados frente a las demandas diarias que significa lidiar con su enfermedad.

Para ellas, el sistema de salud sólo acoge las situaciones límites: cuando hay intento de suicidio. Si hay un enfermedad mental, si no acudes al centro de salud con un cuadro agudo, no eres considerada prioridad de atención. Por lo anterior, deben enfrentar las dificultades que conlleva hacerse cargo de los gastos que implica el tratamiento médico y psicológico de sus hijos.

Los participantes comparten sus experiencias al lidiar con las conductas desadaptativas y/o enfermedad mental de sus hijos. A través de un relato desgarrador confiesan sus preocupaciones, aprehensiones y miedos mientras se enfrentan a esta realidad diariamente. Es posible percibir su soledad, vulnerabilidad y angustia al no poder controlar la situación y apoyar a sus hijos mientras enfrentan los desafíos propios de la edad.

“Con mi marido hemos estado a punto de separarnos, porque es una cuestión que te pone de cabeza, tú no sabes de donde agarrarte, de donde tirar, ¡es horrible! ¡es horrible!”.

“Yo cada día me levanto y la veo ahí y para mí es feliz, porque mañana yo no sé”. “Yo la llamo la escucho y es ¡ahh! Está aquí, está allá, así. Yo la he visto a ella agredirse a sí misma. Yo la puedo contener en la casa, mi familia y todo, pero afuera ¿quién la puede contener?”.

“Saben que uno vive con miedo. Uno duerme con miedo. Yo a ella le di vuelta la chapa de su pieza, ella no puede cerrar por dentro, y así varias cosas ella sabe. Y me dijo una vez “mamá yo no voy a hacer nada contra mí, porque yo sé que la que más va a sufrir vas a ser tú”, me lo dijo así en la cara”.

“¡Caótico! no se lo doy a nadie, hemos estado pero en el hoyo con ella” “¡Terrible! (mi hija) Porque puede estar conversando con ustedes y de repente explota. Se ha cortado, o sea oscuro, lo hemos visto oscuro”.

“Mi hijo va a la psiquiatra. Lo llevo cada cuatro meses. El siquiatra te sale \$70.000... ¡\$70.000! El psicólogo, te sale tres mil y tantos pesos. Hablemos del COSAM. Si a ti te mandan con una interconsulta y si no dice intento de suicidio, no te toman en cuenta y el que tiene intento de suicidio ese sí tiene prioridad. O sea, si no tenía 100 luquitas para ir a un siquiatra ¿qué haces?”.

:: Suicidio en el ambiente

El ambiente que se aprecia en el liceo, relacionado con el suicidio de un estudiante hace un año atrás, tiñe las narrativas de los participantes. Es posible percibir la situación como omnipresente en muchos de los comentarios durante los grupos focales. Algunos participantes hacen alusión o se expresan en lo acontecido alrededor del suicidio del alumno.

Apoderados comentan cómo han podido procesar esta situación con sus hijos, donde buscan generar una reflexión y aprendizaje en torno al suicidio adolescente, sin embargo, reconocen que para sus hijos es una situación que comprenden y son capaces de justificar.

(Por niño que se suicidó) “yo creo que ese chico se vio tan perdido, ya de hecho venía de la mano, creo, con un tratamiento. Y terminó, o sea, se vio con el mundo tan encima que no supo canalizar yo creo. Y el día que se suicidó el compañero del curso de mi hija, supieron, él mandó un mensaje, pero parece que nadie notó que iba pasar. Y ella me dijo, ¿Sabes qué mamá? Él dejó de sufrir. Y buena idea para que yo lo haga, la pensé un poco, porque me contuve de llorar, me contuve, fuimos al funeral”.

(A la hija) “Mira, lo que te voy a decir, es feo, es duro. El ejemplo que te voy a dar, pero tu compañero se suicidó: está su familia, los amigos, los vecinos, el colegio, los apoderados, ¿te das cuenta toda la cantidad de gente que está sufriendo? Tú, nosotros. ¿Tú quieres ver a todos los que tú amas en ese estado? Y ahí como que hizo un clic”.

“No le tienen miedo a la muerte, pero él se mató porque estaba triste y dejó de molestar al resto, porque ellos se sienten como insectos poco menos. Yo le dije: él lo que hizo fue evadir el problema. Y eso lo hace la gente cobarde. (El hijo) porque ellos se creen un estorbo, que están demás. Ellos piensan que están haciéndole daño al de al lado”.

:: Falta de comunicación

Las madres reconocen la falta de comunicación con sus hijos frente a la facilidad que tienen para relacionarse con sus pares. Esto último se facilita por la utilización de las redes sociales, mundo que es ajeno a ellos y les cuesta comprender, especialmente los cambios de ánimo que experimentan sus hijos.

Los adultos manifiestan abiertamente la relevancia de contar con el liceo como primer detector, pues ellos se ven sin herramientas para poder pesquisar signos de alerta, ya que los adolescentes no les dan el espacio para una mejor comunicación.

Algunos reconocen utilizar estrategias para saber e involucrarse con sus hijos, como invitar a los amigos, utilizar juegos de azar o mesa, buscando con esto generar un vínculo.

(CHATS) “ese es un mundo oscuro, al cual no tenemos acceso, mi hijo es mudo en la casa, pero yo lo puedo ver jugando en línea, y conversa y se ríe con el otro que está jugando y sepa moya en que parte del mundo. Pero tú le hablas y el ¡sí! ¡No! ¡Tal vez!”.

“¿Por qué llegan a tomar esas decisiones? Ehh, con mi hija lo converso y ella dice que: bueno la falta de comunicación. Vivimos en el yo, yo, yo y yo, y somos demasiado sensibles ante cualquier cosa que nos pasa”.

“El problema es que no se abren enteros, siempre guardan cosas para ellos. Porque aquí no te dicen todo. Mi hijo es mudo en la casa”.

“Yo tengo dos hijos, pero de repente, tengo 15 niños en la casa, y de repente se quedan por un día y de repente son tres o cuatro días seguidos para ver en que están, porque yo prefiero saber con quién están mis cabros y así los controlo”.

CONCLUSIONES

El estudio tenía como foco de interés la comprensión del suicidio adolescente, un problema de salud pública en nuestro país. Para ello utilizó un abordaje cualitativo que permitió indagar en las percepciones y representaciones de la comunidad escolar en diferentes liceos de la comuna de Santiago, buscando representatividad en distintos escenarios de la realidad nacional.

Para los adolescentes la temática del suicidio aparece en un contexto emocional donde refieren sentirse superados o sobrepasados con sus vidas, reconocen que no es un tema ajeno dentro de su cotidianidad, sino más bien una estrategia considerada para hacer frente al agobio y angustia que experimentan, buscando con ello lograr descanso para su agonía permanente y la de sus cercanos, ya que se ven a sí mismos como una carga para su entorno.

La literatura reconoce a la adolescencia como una etapa de desarrollo de gran vulnerabilidad, tanto por el funcionamiento cognitivo, como por las tensiones a nivel familiar y social que experimentan los adolescentes (Gómez, Silva & Amon, 2018).

Los participantes buscan y esperan de los adultos una escucha activa y efectiva, sin juicios, situación que vivencian en limitadas oportunidades, debiendo retraerse y guardar sus problemas e inquietudes sólo para ellos. En este escenario aparece el consumo de alcohol o drogas ilícitas como una alternativa que les permite olvidar momentáneamente y alejarse de su realidad, facilitando el control de los pensamientos recurrentes relativos a su predicamento y que los atormentan, además de disminuir o rehuir las emociones que los agobian como, por ejemplo, la rabia y la pena que a ratos parece consumirlos. En este contexto, los amigos representan sus redes de apoyo y son quienes los contienen, especialmente aquellos que han experimentado las mismas situaciones, problemas y dificultades.

Reconocen utilizar las redes sociales como el vehículo para estar conectados y compartir sus problemas, emociones y sentimientos, sin embargo, ven dificultad al momento de sincerarse en relaciones interpersonales cara a cara. La literatura reporta que uno de los factores que influyen en la salud mental de los adolescentes, es la capacidad para entenderse a sí mismos y a los otros. Esto se fundamenta en la atribución de estados mentales para sí y para los demás, entregando sentido a las acciones de los demás y permitiendo anticiparlas (Fonagy & Target, 1997). Es aquí donde los adolescentes reconocen limitaciones en su capacidad para desarrollar relaciones interpersonales, siendo un factor primordial al momento de sentirse sobrepasados.

Los trabajadores de la educación relevan la temática de la salud mental, percibiéndola como una materia omnipresente en varias de las instituciones educacionales. Reconocen, además, su relevancia en la población adolescente y la falta de herramientas y redes en el liceo para abordarlo, enfatizando además en la escasa y tardía respuesta de los servicios de salud públicos.

Esta situación genera agobio en el personal y los docentes, quienes se perciben responsables y solos enfrentando esta situación, pues cuando tratan de involucrar e incorporar a la familia de los estudiantes muchas veces estos prefieren mantenerse al margen, justificándolo en demasiada carga laboral y que ellos ofrecen casa y alimentación a sus hijos. No fue posible rescatar investigaciones que aborden este tema.

Los trabajadores de la educación identifican múltiples causas para las conductas de los adolescentes en el

entorno educacional, por ejemplo, la presencia de enfermedades mentales, eventos estresantes como quiebres en relaciones significativas, pérdida de seres queridos, conflictos con amigos, así como eventos vinculados a estigma, aislamiento, humillación y vergüenza, lo que es coincidente con la literatura internacional en suicidio, (Ferré-Grau et al, 2011; Tapia, Vohringer, Ornstein, 2010).

Ellos reportan una gran vulnerabilidad en los estudiantes, sobretodo quienes padecen depresión, historia de autoagresiones o intentos previos de suicidio, generando una sensación de inseguridad permanente al relacionarse con ellos, pues reconocen temor de gatillar la conducta suicida. Esta percepción se confirma al revisar los predictores de suicidio consumado, donde la depresión y el intento previo tienen un peso considerable en el resultado (Appleby et al, 1999; Baader, Richter and Mundt, 2004). Identificar oportunamente el riesgo suicida es una de las medidas más importantes para su prevención (Horowitz et al. 2012).

Para comprender mejor el contexto que viven los trabajadores de la educación, es necesario revisar el Programa Nacional de Prevención del Suicidio (MINSAL, 2013), que menciona que los establecimientos educacionales deben implementar programas de capacitación en la comunidad escolar, que entreguen herramientas y protocolos para actuar ante casos de intento o suicidio en adolescentes. Si bien los liceos han sido fortalecidos con la incorporación de una dupla psicosocial y se han generado protocolos de prevención y pesquisa precoz, el desarrollo de esta temática en sus colegios responde en parte al interés del sostenedor, quien, a pesar de contar con guías y planes de implementación nacionales, no se encuentran obligados por la autoridad a implementarlas en sus establecimientos.

Por otro lado, las familias de los estudiantes -especialmente sus madres- comentan vivir en constante miedo, pena y angustia por no encontrar una fórmula de crianza que les asegure que sus hijos sean sanos y felices. Esto se evidencia con más fuerza cuando sus hijos tienen alguna enfermedad mental. Aseguran sentirse abrumados frente a las demandas diarias que significa lidiar con adolescentes, especialmente por las dificultades que presentan para comunicarse de manera afectiva y efectiva, facilitando comprender sus conductas y las emociones que experimentan.

Las madres manifiestan la importancia de contar con el liceo como primer filtro al momento de detectar enfermedades y riesgo de suicidio, pues ellos se reconocen sin herramientas para pesquisar los signos de alerta temprana, además de tener dificultades para lograr asistencia y apoyo desde las organizaciones de salud.

En este contexto, se revela la necesidad de acoger a las familias en sus demandas para enfrentar las dificultades que experimentan diariamente con la crianza de sus hijos, ya que esta falta de insumos se transforma en un factor de riesgo para la salud mental de la familia.

La literatura reconoce la necesidad de potenciar los recursos para el cuidado y protección, promoviendo de esta manera el desarrollo de competencias personales que ayuden a prevenir problemas de salud mental (Pavez, Santander, Carranza & Vera-Villaruel, 2009). La capacitación ha probado ser una medida efectiva en la disminución del número de suicidios e intentos de suicidio en escenarios internacionales (American Academy of Child and Adolescent Psychiatry, 2001).

Es importante establecer las limitaciones del presente proyecto, el que se vio interrumpido en su desarrollo por la crisis social vivida en nuestro país, lo que impidió la realización completa del plan original, desarrollándose sólo un tercio de lo comprometido. No obstante, los relatos de los participantes permitieron relevar las falencias de la implementación de la política y programas de prevención del suicidio, en una comuna en que los esfuerzos

por incorporar profesionales capacitados en salud mental -como las duplas psicosociales- se hacen insuficientes ante la falta de desarrollo de los otros componentes y sin el trabajo intersectorial que este problema de salud pública requiere.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

La comprensión enriquecida del suicidio adolescente compartida por los actores principales del sistema educativo, además de la participación de expertos en la temática desde organizaciones de salud, educación y los ministerios respectivos, ha permitido rescatar recomendaciones que pueden aportar a la política pública.

a) Fortalecer los equipos de prevención especializados

Es importante desde el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación fortalecer los equipos especializados para prevención, pesquisa precoz y seguimiento de los estudiantes con patología mental e intentos de suicidio en los liceos. Estos profesionales deben estar en número suficiente y preparados en competencias específicas para cumplir su rol. Se sugiere incorporarlos, además, en visitas domiciliarias para mejorar la comprensión del entorno y las condiciones en las que viven los jóvenes y sus familias, tomando como guía el modelo comunitario de la salud mental. También, se sugiere que realicen entrevistas individuales o de grupos pequeños con estudiantes y sus familias, lo que ha demostrado ser más efectiva que las reuniones multitudinarias.

b) Definir una estrategia colaborativa entre el MINSAL y MINEDUC

Se insta a un trabajo colaborativo entre el MINSAL y MINEDUC, estrategia necesaria entre los profesionales que trabajan en ambas carteras, para de esta manera responder a un protocolo formal intersectorial que permita afianzarse y sostenerse en el tiempo, a diferencia de la realidad actual, donde se ha visto sustentada en la buena voluntad, motivación, redes personales y profesionales, para intentar un trabajo en conjunto.

c) Asegurar la implementación efectiva de los planes de prevención

El MINEDUC a pesar de contar con protocolos y/o guías de prevención y pesquisa de la conducta suicida (Circular N°482/2018, Superintendencia de Educación) los establecimientos escolares no están obligados a implementarlas, dejando al arbitrio de los sostenedores la ejecución de estos. Si el Ministerio de Educación incorpora dentro de sus metas la prevención del suicidio, se generarían mayores esfuerzos para hacer frente esta temática que pone en riesgo la salud mental y la vida de los jóvenes de nuestro país.

La estrategia de prevención del suicidio adolescente en establecimientos educacionales debe involucrar la participación de toda la comunidad educativa, incluyendo estudiantes, sus familias, docentes, asistentes de educación y equipos directivos, quienes necesitan contar con herramientas que faciliten identificar y manejar oportuna y activamente conductas de riesgo al interior de la comunidad. Si bien esto está descrito en el PNPS, termina siendo una estrategia reactiva ante un caso de suicidio consumado.

Por último, pero no menos relevante, es imprescindible coordinar los esfuerzos de la red de salud, las escuelas y agentes activos de la comunidad, permitiendo detectar oportunamente e intervenir en situaciones que promuevan conductas de riesgo, para luego entregar continuidad y seguimiento de la atención a través de la red escolar y de salud a los adolescentes en situación de riesgo de suicidio.

REFERENCIAS

American Academy of Child and Adolescent Psychiatry (2001) Practice parameter for the assessment and treatment of children and adolescents with suicidal behavior. *J Am Acad Child Adolesc Psychiatry*, 40 (7), 24S-51S.

Appleby, L., Shaw, J., Amos, T., Mc Donnell, R., Harris, C., McCann, K., Kierman, K., Davies, S., Bickley, H., and Parsons, R. 1999. Suicide within 12 months of contact with mental health services: national clinical survey. *British Medical Journal*, 318 (7193), 1235-1239.

Baader, T., Richter, P., y Mundt, C. 2004. Suicidio de pacientes psiquiátricos hospitalizados y sus factores de riesgo: Un estudio de caso control. *Revista Chilena de Neuropsiquiatría*, 42 (4), 293-316.

Balaguru V, Sharma J, Waheed W. Review (2012). Understanding the effectiveness of school-based interventions to prevent suicide: a realist review. *Child Adolesc. Ment. Heal.* Available from: https://oere.oise.utoronto.ca/wp-content/uploads/2015/05/RIB-Effective-Elements-of-Suicide-Prevention-Programs-in-Schools_1.pdf

Bustamante, F. y Florenzano, R. (2013). Programas de prevención del suicidio adolescente en establecimientos escolares: una revisión de la literatura. *Revista chilena de neuro-psiquiatría*, 51(2), 126-136.

Chaniang, S., Fongkaew, W., Sethabouppha, H., Lirtmunlikaporn, S. and Schepp, K. (2019). Perceptions of Adolescents, Teachers and Parents towards Causes and Prevention of Suicide in Secondary School Students in Chiang Mai. *Pacific Rim Int J Nurs Res*; 23(1) 47-60.

Creswell, J. (2002). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed method approaches*. Thousand Oaks, Calif.; London: Sage Publications.

Ferré-Grau, C., Montescó-Curto, P., Mulet-Valles, M., LLeixá-Fortuño, M., Albacar-Riobó, N. y Adell-Argentó, B. (2011). El estigma del suicidio vivencias de pacientes y familiares con intentos de autolisis. *Index de Enfermería*, 20(3), 155-159. <https://dx.doi.org/10.4321/S1132-12962011000200004>

Fieldin, N.(2012). Triangulation and mixed methods designs: Data integration with new research technologies. *Journal of Mixed Methods Research*. 6(2): 124-36. <https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjx2qOqhpbgAhVRs1kKHRjyCCcQFjAAegQICRAB&url=https%3A%2F%2Fjournals.sagepub.com%2Fdoi%2F10.1177%2F1558689812437101&usg=AOvVaw2uPiML-CP85ZJdwLtpS4yTo>

Freedenthal, S. and Breslin, L. (2010). High School Teachers' Experiences With Suicidal Students: A Descriptive Study. *Journal of Loss and Trauma*, 15: 83-92. DOI: 10.1080/15325020902928625

Fonagy, P., y Target, M. (1997). Attachment and reflective function: Their role in self-organization. *Development and Psychopathology*, 9, 679-700.

Gómez, A., Silva, H. y Amon, R. (2018). *El Suicidio, teoría y clínica*. Santiago, Chile: Editorial Mediterraneo.

Graneheim, U y Ludman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today*. ;24(2):105-112. DOI: 10.1016/j.nedt.2003.10.001

Horowitz, L.M., Bridge, J.A., Teach, S.J., Ballard, E., Klima, J., Rosenstein, D.L., Wharff, E.A., Ginnis, K., Cannon, E., Joshi, P. & Pao, M. (2012). Ask Suicide-Screening Questions (ASQ). A Brief Instrument for the Pediatric Emergency Department. *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, 166 (12), 1170–1176.

Isaac, M., Elias, B., Katz, LY., Belik, SL., Deane, FP., Enns, MW., Sareen, J., Swampy Cree Suicide Prevention Team. (2009). Gatekeeper Training as a Preventative Intervention for Suicide: A Systematic Review. *Can J Psychiatry*, 54 (4):260-8. DOI: 10.1177/070674370905400407

Irrarázaval, M., Martínez, V., Behn, A., & Martínez, P. (2017). Revisión sistemática de estudios de efectividad, costo-efectividad, y programas de salud en establecimientos educacionales destinados a la prevención de conductas suicidas en adolescentes. Licitación ID 757-69-L116. Santiago, Chile: Subsecretaría de Salud Pública, Ministerio de Salud.

Ministerio de Desarrollo Social (2017). Informe de Seguimiento de Programas Sociales. Programa Nacional de Prevención del Suicidio. Recuperado de http://www.programassociales.cl/que_es

Ministerio de Salud (2013^a). Guía Clínica Depresión en personas de 15 años y más. Recuperado de <http://www.bibliotecaminsal.cl/wp-content/uploads/2016/04/GUIA-CLINICA-DEPRESION-15-Y-MAS.pdf>

Ministerio de Salud (2013b). Programa Nacional de Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes. Situación Actual del Suicidio Adolescente, con Perspectiva de género. Recuperado de <https://www.minsal.cl/sites/default/files/files/SituacionActualdelSuicidioAdolescente.pdf>

Ministerio de Salud (2013c). Programa nacional de prevención del suicidio: Orientaciones para su implementación. Norma general administrativa N°027. Recuperado de https://www.minsal.cl/sites/default/files/Programa_Nacional_Preencion.pdf

Ministerio de Salud (2019). Prevención de la conducta suicida en establecimientos educacionales. Desarrollo de estrategias preventivas para Comunidades Escolares. Programa Nacional de la Prevención del suicidio. Primera Versión.

Organización Mundial de la Salud (2014). Prevención del Suicidio Un Imperativo Global. Recuperado de https://www.who.int/mental_health/suicide-prevention/exe_summary_spanish.pdf?ua=1

Organización Mundial de la Salud (2001). Prevención del Suicidio. Un instrumento para docentes y demás personal institucional. Recuperado de https://www.who.int/mental_health/media/en/63.pdf?ua=1

Pavez, P., Santander, N., Carranza, J., & Vera-Villaruel, P. (2009). Factores de riesgo familiares asociados a la conducta suicida en adolescentes con trastorno depresivo. *Revista médica de Chile*, 137, 226-233

Silva, D., Vicente, B., Saldivia, S., & Kohn, R. (2013). Conducta suicida y trastornos psiquiátricos en Chile, un estudio poblacional. *Revista médica de Chile*, 141 (10), 1275-1282.

Tapia, P., Vohringer, P., Ornstein, C. 2010. Conducta suicida en el hospital general. *Rev Hosp Clín Univ Chile*, 21, 187- 96.

Van der Feltz-Cornelis CM, Sarchiapone M, Postuvan V, Volker D, Roskar S, Grum AT, et al. (2011). Best practice elements of multilevel suicide prevention strategies: a review of systematic reviews. *Crisis*; 32: 319-33.

Wilkinson S. (2004). Focus group research. In: Silverman D, editor. *Qualitative research: theory, method and practice*. London: Sage; 2004. p. 177-99.

Zalsman, G., Hawton, K., Wasserman, D., van Heeringen, K., Arensman, E., Sarchiapone, M., ... Zohar, J. (2016). Suicide prevention strategies revisited: 10-year systematic review. *The Lancet Psychiatry*, 3(7), 646–659. doi:10.1016/s2215-0366(16)30030-x

PROPUESTA N° 2

**Pensiones en Chile: el caso de los
trabajadores por cuenta propia.**

INVESTIGADOR PRINCIPAL

Francisco Labbé Opazo
Ingeniero Civil
Máster en Economía

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Valentina Ciriotto
Ingeniera Comercial
Magíster en Economía Financiera

Francisco Aravena Guzmán
Ingeniero Comercial
Magíster en Economía mención en Políticas Públicas

Camila Cuevas Bravo
Ingeniera Comercial

Alejandro Gómez Sotomayor
Abogado

RESUMEN

Según el Estudio Nacional de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) de mayo de 2019, en Chile la delincuencia, las pensiones y la salud son los problemas a los que el Gobierno debería dedicar mayor esfuerzo en resolver (CEP, 2019). En su versión de junio del mismo año, pensiones se mantiene como el área con peor nota asignada por parte de los encuestados (2,8 en escala de 1 a 7). Del mismo modo, en junio de este año, la Encuesta Plaza Pública de CADEM identifica que el 88% de los encuestados está de acuerdo con que existe la necesidad de una reforma al sistema de AFP (Cadem, 2019). Este descontento, junto a las manifestaciones ciudadanas de los años anteriores, dieron lugar al estallido social iniciado en octubre que, entre otras cosas, clama por una reforma al sistema de seguridad social.

Sin embargo, Chile no es el único país que se encuentra en un proceso de reforma, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). El informe sobre las reformas de pensiones de 2017 indica que diversos países tienen inquietudes respecto a la sostenibilidad financiera de los correspondientes sistemas de pensiones y si la suma de los aportes para la jubilación es adecuada, todo ello dada la aceleración proyectada del envejecimiento de la población, la marcada desigualdad en el ingreso durante la edad laboral y el cambio en la naturaleza del trabajo (OECD, 2017). Dado el envejecimiento de la población que se verifica en la mayor parte del mundo, es importante considerar que las tasas de reemplazo, es decir, los ingresos en la jubilación respecto de los ingresos previos como trabajadores activos, son bajas en la mayor parte de los países OECD (52% promedio para hombres y mujeres). Chile se encuentra por debajo de la media de los países miembros con 33% para hombres, mientras que las chilenas tienen una tasa de reemplazo de 30% (OECD, 2017).

En 2017, el informe de pensiones de la OECD ya mencionaba que los altos niveles de empleo informal generan bajos niveles de pensión, lo que podría obligar a las personas a permanecer en el mercado laboral después de jubilar (OECD, 2017). Adicionalmente, los trabajadores que no han cotizado en lo absoluto o lo han hecho de manera insuficiente, si bien actualmente reciben un ingreso a través del trabajo, una vez jubilados eventualmente serán una fuente importante de transferencias para el Estado a través de pensiones y aportes solidarios.

Los trabajadores por cuenta propia representan un importante desafío para el actual sistema de pensiones, dado que constituyen un porcentaje importante de la fuerza de trabajo (alrededor del 20%) que además tiene una muy baja tasa de cotización. Es por este motivo que la Ley de Reforma Previsional 20.255 obliga a los trabajadores independientes formales a cotizar, sin embargo, deja afuera a todos aquellos trabajadores independientes informales, para quienes la cotización sigue siendo voluntaria.

Por este motivo, el presente documento desarrolla una caracterización de los trabajadores por cuenta propia en torno a la previsión social e identifica factores que podrían determinar una mayor tasa de cotización, con el objetivo de guiar el diseño de políticas públicas que promuevan una mayor seguridad económica para este grupo de trabajadores en la tercera edad. En efecto, espera servir también como puntapié inicial para generar un diálogo en torno a las iniciativas que podrían ser incorporadas a las reformas que actualmente se encuentran en discusión y que tienen foco en un sector de la población que, hasta el momento, tiende a ser ignorado en este ámbito.

ANTECEDENTES

PRECISIONES CONCEPTUALES

A modo de contextualización dedicamos esta sección para entregar definiciones y precisiones de los términos que serán utilizados con mayor frecuencia en el transcurso de este documento.

De acuerdo a la décimo novena resolución de la Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo celebrada en 2013, dirigida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se establece un nuevo concepto de trabajo el cual comprende todas las actividades realizadas por personas de cualquier sexo y edad con el fin de producir bienes o prestar servicios para el consumo de terceros o para el uso final propio (o del hogar) . Luego, el concepto de trabajo contiene cinco formas mutuamente excluyentes:

- 1) Trabajo en la ocupación que comprende el trabajo realizado para terceros a cambio de remuneración o beneficios.
- 2) Trabajo en formación no remunerado, que comprende el trabajo realizado para terceros sin remuneración, para adquirir experiencia o competencias en el lugar de trabajo.
- 3) Trabajo voluntario que comprende el trabajo sin remuneración y no obligatorio realizado para terceros.
- 4) Trabajo en la producción de bienes destinados al autoconsumo.
- 5) Otras actividades productivas (no definidas en la resolución de la décimo novena CIET) (OIT, 2013).

Las formas de trabajo definidas se distinguen en función del destino previsto de la producción (para uso final propio o para el consumo de un tercero) y la naturaleza de la transacción o intercambio de acuerdo con el beneficio percibido (Ibid. p. 3). Las diferencias entre las distintas categorías se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

FORMA DE TRABAJO	PARA QUIÉN SE REALIZA	OBJETO DE LA TRANSACCIÓN
Ocupación	Para un tercero (unidades de mercado y no de mercado)	Pago en dinero o en especies
En formación no remunerado		Experiencia o competencia en el lugar de trabajo
Voluntario	Para el consumo propio del hogar	Sin remuneración
En la producción para el autoconsumo		

Fuente: Reproducción del diagrama 1 presentado en la Resolución I de IX CIET (OIT, 2013).

De esta manera, el concepto de ocupados reemplaza al trabajador establecido en la resolución de la décimo tercera.

De acuerdo con la Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), los trabajadores ocupados se dividen en las categorías: asalariados, empleadores, trabajadores por cuenta propia, miembros de cooperativas de productores, trabajadores familiares auxiliares y trabajadores que no pueden clasificarse según la situación en el empleo (CISE-93) . Según esta clasificación, los trabajadores por cuenta propia son (OIT, 1993):

“... aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, tienen el tipo de empleo definido como «empleo independiente» y no han contratado a ningún «asalariado» de manera continua para que trabaje para ellos durante el período de referencia. Cabe notar que durante el período de referencia los miembros de este grupo pueden haber contratado «asalariados», siempre y cuando lo hagan de manera no continua (los socios no son necesariamente miembros de la misma familia u hogar)”.

Es decir, los trabajadores por cuenta propia junto a los empleadores, forman parte de la categoría de “trabajadores independientes” donde la “remuneración depende directamente de los beneficios derivados de los bienes y servicios producidos” (Ibid.). Por otro lado, se define como trabajo asalariado el empleo donde hay un contrato de trabajo, implícito o explícito, y donde se recibe una remuneración que no depende directamente de los ingresos de la unidad para la que trabaja (OIT, 2017 p.5).

En Chile, según la definición del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), son ocupados “todas las personas en edad de trabajar, que durante la semana de referencia dedicaron al menos una hora a alguna actividad para producir bienes o servicios a cambio de una remuneración o beneficios” (INE, 2018). Las categorías de trabajo consideradas por el instituto son patrón o empleador, trabajador por cuenta propia, empleado u obrero del sector público (Gobierno Central o Municipal), empleado u obrero de empresas públicas, empleado u obrero del sector privado, servicio doméstico puertas adentro, servicio doméstico puertas afuera, Fuerzas Armadas (FFAA) y de Orden, y Familiar no remunerado.

A continuación, se presenta el esquema que utiliza el INE para organizar a la población que es objeto de las encuestas de empleo.



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual Metodológico de la INE.

Por otro lado, el Sistema de Pensiones de Chile explicita que los trabajadores independientes son quienes reciben rentas por actividades independientes o bien reciben rentas por boletas de honorarios (regidas bajo el Art. 42 N°2 Ley de Impuesto a la Renta) o por boletas de prestación de servicios de terceros o por participaciones en rentas de sociedad de profesionales, siempre y cuando no han optado por declarar sus rentas en primera

categoría (como empresa). Mientras que define como trabajador por cuenta propia a aquellos trabajadores que desempeñan su labor de manera autónoma e independiente, sin relación de dependencia con empleador y que no registran renta por concepto de honorarios en el Servicio de Impuestos Internos (SII) .

En el caso de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, se define trabajador por cuenta propia quien “trabaja en forma independiente y sin ocupar personal remunerado; explota su propio negocio o ejerce por su propia cuenta una profesión u oficio. Puede trabajar solo o asociado y puede tener ayuda de familiares a los que emplea sin pago en dinero. Este trabajador no está subordinado a un jefe(a)” (CASEN, 2017. p. 88).

Es posible observar que las definiciones utilizadas por los distintos organismos tienen relación con la independencia de las actividades que desarrolla el trabajador, es decir, su remuneración depende directamente de su trabajo, pero también con el grado de formalidad que tengan ante el SII.

Para los propósitos de este estudio, la atención se centra en el segmento de los trabajadores por cuenta propia, grupo que está compuesto por un porcentaje que se encuentra formalizado ante el SII y, en consecuencia, es obligado a cotizar a través de su declaración de renta. Pero también es posible encontrar un grupo que no es formal, es decir, no entrega ningún tipo de boleta o comprobante por el producto o servicio que vende y, en consecuencia, no está obligado a cotizar o ser parte del Sistema de Pensiones. También existe un tercer grupo que está inscrito en el SII, es decir, tiene iniciación de actividades, pero que igualmente no cotiza o cotiza parcialmente.

Dado que el objetivo del proyecto es que el grupo de los trabajadores independientes informales mejoren su inserción en la Previsión Social aumentando la tasa de cotización para así mejorar sus pensiones, la investigación no considera al segmento de empleadores que, si bien son trabajadores independientes, tienen una situación laboral bastante diferente a quienes lo hacen por cuenta propia (se comparan las características de estos dos tipos de trabajadores en la sección de estadísticas descriptivas). De la misma manera, quedan fuera del análisis aquellos trabajadores independientes en términos previsionales que trabajan en condiciones de dependencia y entregan boletas de honorario. Este último grupo está adentro del segmento que está obligado a cotizar por la Reforma Previsional.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Uno de los problemas más relevantes de los sistemas de pensiones en Latinoamérica es la baja tasa de ahorro de los países, especialmente en comparación con otras regiones. Según el estudio llevado a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 10 países latinoamericanos, alrededor de la mitad de los hogares tiene tasa de ahorro negativa, lo que afecta también el nivel de cotización que las personas realizan en el sistema de pensiones (Bebczuk et al., 2015). Otro problema relevante en la región es la alta tasa de informalidad del empleo que, claramente tiene mayor prevalencia en los trabajadores por cuenta propia (Schclarek & Caggia, 2015). Al igual que en el caso del ahorro corriente, esta precarización del empleo tiene efectos negativos en el nivel de ahorro previsional.

Respecto a este tema, existe un consenso generalizado que va de la literatura a las políticas públicas, en que es necesario un aumento de las cotizaciones para poder hacer frente al consumo durante la vejez. En países

con poblaciones que envejecen, el ahorro nacional es importante para reforzar la seguridad de la jubilación y permitir que los trabajadores asuman con mayor facilidad los costos de financiar los programas de pensiones mientras mantienen sus niveles de vida (Amoglobeli et al., 2019). En definitiva, el envejecimiento de la población se traduce en que Chile, al igual que otros países, deberá enfrentar una serie de presiones fiscales en busca de desarrollar y mantener sistemas públicos de atención médica, de pensiones y protección social para las personas mayores (UNFPA, 2019).

Debido a la pérdida de ingreso como resultado de la disminución de las capacidades laborales, es necesario para las personas asegurarse y ahorrar para poder mantener su estándar de vida durante la vejez. Sin embargo, dada la preferencia hacia el consumo presente, en general las personas ahorran menos de lo que es necesario para mantener el consumo en el futuro (OIT, 2006). Decisiones individuales se traducen en que personas que, habiendo tenido ingreso en el periodo activo, se transforman en una carga para el sistema público en su periodo de inactividad.

En Chile, una parte significativa de la falta de cobertura de pensiones es explicada por la baja proporción de trabajadores independientes que cotizan en este sistema, que en general corresponde a empleadores y trabajadores por cuenta propia. La principal razón de esta baja cobertura entre los independientes se debía a que dicha categoría ocupacional no contaba con la obligatoriedad de cotizar. Por este motivo, en febrero de 2019 el Congreso Nacional aprobó la Ley 21.133 que modificó el Decreto Ley N° 3.500, incorporando la obligatoriedad de cotizar a los trabajadores independientes que tributen en la segunda categoría, es decir, quienes emiten boletas de honorarios (Art. 42 N°2 de la Ley de Renta) y además, aumenta gradualmente la retención de impuestos de un 10% a un 17% para el 2028. Sin embargo, esta reforma se aplica a los trabajadores independientes formales, pero la mayor parte de los trabajadores por cuenta propia son independientes informales – el 65% no ha iniciado actividades en el Servicio Impuestos Internos – para quienes el pago de las cotizaciones es estrictamente voluntario y, de acuerdo con los datos, muy bajo. Lo anterior, provoca que los trabajadores estén completamente desprotegidos al momento de retirarse del mercado laboral con el riesgo de caer en situación de pobreza.

En los últimos años, el número de trabajadores por cuenta propia ha aumentado de 1,3 millones en el 2010 a 1,8 millones en el 2019, con una proporción de 19,2% y 22,1% respecto de los ocupados. Esto implica un aumento de las personas que no están cotizando en ningún sistema previsional, señalando en definitiva que a futuro será necesario aumentar el pilar solidario, correspondiente al subsidio estatal compensatorio para las personas que pertenecen al 60% más pobre de la población, lo que significa un considerable aumento del gasto público.

Los trabajadores por cuenta propia pertenecen a una categoría muy heterogénea, donde es posible identificar una diferencia importante entre los ingresos que reciben trabajadores asalariados de quienes realizan actividades por cuenta propia. La Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) muestra que los ingresos medios y medianos de los trabajadores cuenta propia en 2017 fueron de \$320.924 y \$201.177, respectivamente, un 40% menos de ingreso que los trabajadores asalariados. Dentro de este grupo de personas independientes es posible encontrar profesionales y técnicos de altos ingresos, trabajadores de bajos ingresos como vendedores de comercio y trabajadores por temporada como agricultores y obreros de la construcción.

Dada esta heterogeneidad, se hace necesario contemplar diferentes alternativas para mejorar los incentivos para la afiliación voluntaria y cotización en el sistema de pensiones. Si bien la Ley 21.133 que modificó el Decreto Ley N° 3.500 incorpora a los trabajadores independientes formales en el régimen de protección social, la alta tasa de informalidad de este segmento permite prever un aumento del gasto del Estado para el pago de pensiones solidarias.

Hay un contexto donde el envejecimiento de la población, las altas tasas de informalidad, las bajas tasas de reemplazo y preferencias de consumo intertemporal con tasas de descuento subjetivas, se identifican como las problemáticas que significarán un crecimiento futuro de la población vulnerable y que será carga del Estado no sólo para reemplazar ingreso en la vejez, sino también en atenciones en salud.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL:

Determinar los factores que afectan la probabilidad de cotización voluntaria en los trabajadores por cuenta propia, para identificar potenciales políticas públicas focalizadas que permitan promover mayor seguridad en la tercera edad, aumentando el número de cotizantes en el sistema de pensiones de Chile.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Identificar los factores que determinan que los trabajadores coticen en el sistema previsional para direccionar las políticas públicas.
- Proponer alternativas de incentivos al ahorro previsional voluntario que permita que los trabajadores por cuenta propia no formales tengan el interés personal de aumentar sus fondos de pensiones.
- Propiciar el debate respecto de nuevas e innovadoras medidas que hagan atractivos los fondos de pensiones, tanto para quienes están obligados a cotizar como para el ahorro voluntario, ya sea complementario o único.

ANTECEDENTES

SISTEMAS DE PENSIONES

a.) Derecho comparado

En los sistemas de pensiones de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), se identifica una alta proporción de ellos que mantienen estructura pública como sistema de jubilación (27 países), mientras que sólo siete miembros tienen estructura privada y cinco una estructura mixta.

De acuerdo con el Panorama de Pensiones que produce bianualmente la OECD, en los últimos dos años los países miembros no han presentado grandes reformas a sus sistemas de pensiones. Dentro de las modificaciones, es posible identificar que seis países cambiaron la edad de retiro, mientras que un tercio de los países ha modificado el nivel de la contribución y otro tercio ha modificado los niveles de beneficio para todos o algunos jubilados (OECD, 2017).

Como respuesta al envejecimiento de la población que afecta a la mayor proporción de los países miembro de la OECD, se ha recomendado la ampliación de la edad de jubilación y la instalación de flexibilidad - retiro parcial

o completo de los fondos- mientras se continúa con el trabajo posterior a la edad de jubilación. En este sentido, se identifican a países como Chile, República Checa, Estonia, Italia, México, Noruega, Portugal, Eslovaquia y Suecia que cuentan con ciertos grados de flexibilidad en el sistema de pensiones. Es decir, posterior a la edad de jubilación ofrecen la posibilidad que el pensionado continúe trabajando (como en el caso chileno en el cual se permite que opte por seguir cotizando para aumentar su cotización o bien no cotizar), sin restricciones de ingreso y no estableciendo castigo al retiro anticipado. Sin embargo, quienes se encuentran ingresando al mercado laboral en Eslovaquia e Italia sólo podrán acceder a dicha flexibilidad posterior a 66 y 67 años, respectivamente (Ibid.).

En la Tabla N°1 presentamos la estructura de los sistemas de retiro y provisión de ingreso que tienen los países miembros de la OECD. Se presentan tres aspectos relevantes que tienen que ver con la provisión de una pensión básica, una pensión mínima y asistencia social. En el primer caso, se refiere al beneficio pagado a cada persona independiente de las contribuciones realizadas a lo largo de su vida activa, que en Chile de acuerdo con la Ley 20.255, desde julio 2019 es de \$110.201. En el segundo caso, refiere al beneficio entregado por el Estado a personas con las pensiones más bajas, permitiendo complementar ingreso a quienes reciben menos de \$325.646 de pensión. Finalmente, la asistencia social refiere a los planes que pagan mayores beneficios a los jubilados más pobres con reducción de ayudas para quienes tienen mayores ingresos.

Adicionalmente, la comparación señala cómo operan los sistemas públicos y privados, identificando los tipos de beneficios que entregan. Los sistemas presentan beneficios definidos (BD) cuando los planes de pensiones son entregados por el Estado y los ingresos en el periodo de jubilación dependen del número de años de contribución y del ingreso. Por otro lado, tienen contribuciones definidas (CD) cuando los sistemas tienen planes obligatorios donde los aportes van a una cuenta individual y los retornos de las inversiones se convierten en las jubilaciones. En el caso de las contribuciones nocionales definidas (CND), refiere a los sistemas que tienen cuentas individuales con retornos de inversión a los saldos, sin embargo, estos sólo existen en los libros de las administradoras de fondos. Al momento de jubilar el capital nocional acumulado se transforma en corriente, efectuándose pagos con base en la esperanza de vida.

•• Tabla N°1: Estructura de los sistemas de retiro y provisión de ingreso.

PAÍS	PENSIÓN BÁSICA	PENSIÓN MÍNIMA	ASIS- TENCIA SOCIAL	TIPO DE SISTEMA		PAÍS	PENSIÓN BÁSICA	PENSIÓN MÍNIMA	ASIS- TENCIA SOCIAL	TIPO DE SISTEMA	
				PÚBLICO	PRIVADO					PÚBLICO	PRIVADO
Alemania				*		Islandia	SI		SI		BD
Arabia Saudita		SI		BD		Irlanda	SI				
Argentina	SI	SI		BD		Israel	SI				CD
Australia	SI				CD	Italia		SI		CND	
Austria				BD		Japón	SI			BD	
Bélgica		SI	SI	BD		Latvia		SI		CND+CD	
Brasil		SI		BD		Corea			SI	BD	
Chile	SI	SI	SI		CD	Luxemburgo	SI	SI		BD	
China		SI		CND+CD		México		SI			CD
República Checa	SI	SI		BD		Noruega	SI			CND	CD
Dinamarca	SI		SI		CD	Nueva Zelanda	SI				
España		SI		BD		Polonia		SI		CND	
Estados Unidos				BD		Portugal		SI		BD	
Estonia	SI		SI	*		Rusia	SI			*	CD
Finlandia	SI	SI		BD		Eslovaquia	SI			*	CD
Francia				BD*		Eslovenia	SI			BD	
Grecia	SI			BD		Sudáfrica	SI				
Holanda	SI	SI		BD		Suecia	SI			CND	CD
Hungría		SI		BD		Suiza		SI		BD	BD
India				BD+CD		Reino Unido	SI			BD	
Indonesia				CD		Turquía		SI		BD	

BD: Beneficio definido; CD: Contribución definida; CN: Cuentas nocionales;

* Pensiones que se basan en las ganancias.

Fuente: Reproducción del cuadro presentado en Pensions at a glance 2017, OCDE 2017.

Como se observa en la tabla anterior, dentro de los países que mantienen sistemas privados de jubilación, la mayor parte cuenta con contribuciones privadas definidas y sólo cinco países (Italia, Latvia, Noruega, Polonia y Suecia) cuentan con sistemas de cuentas nocionales definidas.

Si bien los contextos en los cuales se desarrolla cada sistema varían dadas las distintas características e historias culturales, así como de sus sistemas económicos y de seguridad social, con esta sección la investigación busca presentar el contexto general de los sistemas de pensiones, que el lector comprenda de forma muy general que existen diversos tipos de sistemas y que operan de manera muy distinta. A continuación, se describe el funcionamiento general del sistema chileno y se presentan las características principales que abarcan las reformas que ha sufrido en el último tiempo.

b.) Sistema de pensiones en Chile

En Chile, la seguridad social es un derecho reconocido y amparado por la Constitución Política de la República, en el que se articulan sistemas y seguros que entregan derechos a la ciudadanía en los eventos de la vida donde las personas necesitan protección (Imagen N°1). Bajo esta hipótesis, el Estado debe velar por y para que las personas que están en la imposibilidad de obtener ingresos - temporal o permanente - o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan cubrir sus necesidades. Por ejemplo, ante eventos como enfermedad, vejez, invalidez, fallecimiento del sostén familiar, maternidad, accidentes y enfermedades laborales, enfermedad de un hijo y desempleo.

•• Imagen N°1: Sistema de seguridad en Chile.



Fuente: Elaboración propia con base en la Subsecretaría de Previsión Social, 2019.

El Sistema de Pensiones se articula en tres pilares de financiamiento, los dos primeros contributivos (obligatorio y voluntario) y, un tercero de carácter solidario. El primero, refiere al ahorro individual obligatorio de trabajador dependientes e independientes a honorarios. El segundo, se entiende como voluntario en la medida que los afiliados del sistema quieran complementar sus fondos previsionales para aumentar su pensión final o bien adelantar la edad de pensión. Finalmente, se encuentra el pilar solidario que se dirige al 60% más pobre de la población y que es financiado por el Estado.

En Chile, el Sistema de Pensiones de Capitalización Individual fue establecido en 1981 mediante el Decreto Ley N° 3.500. Este sistema se basa en el aporte que realiza cada trabajador a través de un descuento del 10% de su remuneración mensual, que se ahorra en una cuenta gestionada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Los cotizantes, además, están obligados a pagar una comisión por la administración de sus fondos, que a marzo de 2020 va desde 0,41% a 1,48% de la renta imponible y existe un porcentaje adicional para acceder al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS).

Sin embargo, dado que el sistema de seguridad social articula una serie de seguros y coberturas, en el caso de los trabajadores dependientes, los descuentos alcanzan cerca de un 23,7% de la remuneración imponible, destinados a seguros para el reemplazo de ingreso ante cualquiera evento. Por otro lado, en el caso de los trabajadores a honorarios, recientemente se ha implementado la obligatoriedad de realizar sus cotizaciones previsionales a través de la retención anual de impuestos, que actualmente es de 10%, con aumento gradual hasta llegar al 17% en 2028. Mientras que, en el caso de los trabajadores independientes no honorarios o por cuenta propia, no se está exigiendo cotización o afiliación al sistema previsional, es decir, esta población no cuenta con pensiones, seguridad y salud en el trabajo, así como tampoco seguro de cesantía.

Ahorro Previsional Voluntario (APV)

El Ahorro Previsional Voluntario (APV) es un instrumento adicional respecto a la cotización obligatoria en una AFP, donde el principal objetivo es aumentar el monto de las pensiones futuras o compensar períodos no cotizados. Existen diferentes posibilidades respecto donde contratar este instrumento que va desde la AFP, a compañías de seguros de vidas y bancos, entre otros. Este instrumento empieza a existir junto con el sistema de capitalización individual (1981), sin embargo, sólo desde las reformas de marzo 2002 los beneficios tributarios para el ahorro voluntario se extendieron también a los trabajadores independientes, permitiéndoles el retiro y ampliando el número de intermediarios financieros que pueden administrar este ahorro.

La Ley de Impuesto a la Renta en Chile permite que quienes han ahorrado en fondos acogidos al régimen tributario, reciban una bonificación fiscal otorgada por el Estado. Esta consiste en un 15% de lo ahorrado por el asegurado o trabajador en caso del APVC, por concepto de ahorro previsional voluntario, no pudiendo superar las 6 UTM a diciembre del año en que se efectuó el ahorro. Uno de los puntos importantes de esta medida es que la bonificación no puede retirarse y sólo se hace efectiva cuando los fondos ahorrados se destinan a la pensión, de lo contrario se devuelven al Estado.

c.) Modificaciones que ha sufrido el sistema y propuesta actual

El Sistema de Pensiones chileno ha sido revisado en distintas oportunidades, tanto en interés nacional como en el comparativo internacional. En 2006, la Comisión Marcel en su rol asesor recomendó el refuerzo del pilar solidario, así como también reconoció las dificultades que enfrentan las mujeres para lograr los ahorros necesarios que les permitan financiar una pensión digna. Esto derivó en la introducción del bono por hijo nacido vivo y al mismo tiempo llamó a incorporar gradualmente a los trabajadores independientes al pilar contributivo.

En consecuencia, la Ley 21.133 de 2008, que modificó el Decreto Ley N° 3.500, incorporó la obligatoriedad de cotizar a los trabajadores independientes que tributen en la segunda categoría, es decir, quienes emiten boletas de honorarios (Art. 42 N° 2 de la Ley de Renta). Con esta medida se estima que se incorporaron unos 577 mil trabajadores al Sistema de Pensiones. Respecto a los trabajadores por cuenta propia o empleadores que no emitan boletas de honorarios se mantiene la voluntariedad de afiliarse al sistema, según lo dispone los artículos 92 (j) y siguientes del DL N° 3.500.

De esta manera, la afiliación voluntaria se ha visto reducida a aquellas personas que no sean trabajadores dependientes ni independientes no afectos al Art. 42 N° 2 de la Ley de Renta, es decir, trabajadores independientes y por cuenta propia que no emitan boletas de honorarios o quienes realicen actividades no remuneradas, por ejemplo, dedicadas al cuidado. Asimismo, incluye a las personas naturales que perciben el pago de una pensión en cualquier sistema previsional, pero que no se encuentran trabajando.

Por otro lado, la Comisión Bravo en 2014 examinó el sistema y evaluó alternativas para generar propuestas de reforma. Sus recomendaciones se estructuran en tres alternativas, donde la primera es de carácter global y se centra en fortalecer el pilar solidario, financiado a través de un aporte de 0,2% del PIB proveniente de impuestos actuales y futuros, cotización del empleador (2% de las remuneraciones), así como la ampliación de la base imponible. En este sentido, mantiene la cotización de la remuneración de los trabajadores en 10%, aumentando el tope máximo indexado al crecimiento de las remuneraciones. Finalmente, plantea equiparar las edades de jubilación de hombres y mujeres a 65 años, tomando en consideración medidas como la cotización compartida con la pareja formalizada (por ejemplo 50% de la contribución) y abre la puerta para la compensación previsional de quienes se encargan de las labores de cuidados de niños pequeños y personas mayores, constituyendo el bono por cuidado.

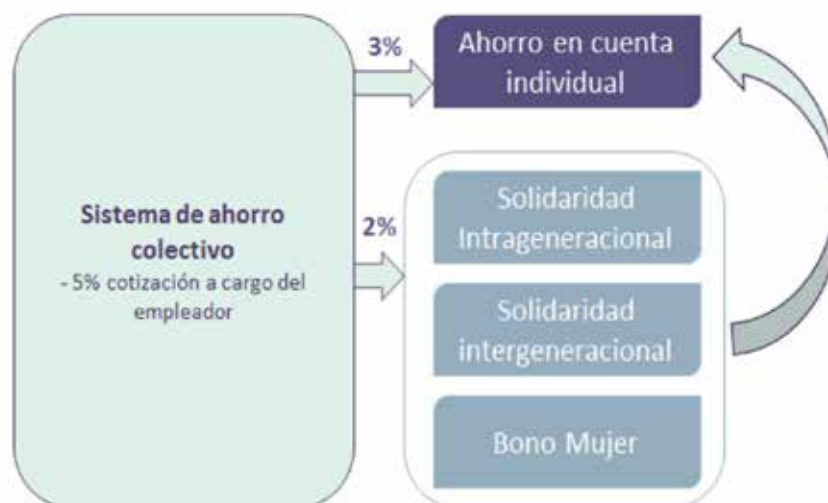
En la segunda propuesta se incluye transformar las pensiones solidarias en un sistema de seguro social organizado a través de cuentas ciudadanas. Se mantiene el monto de la pensión básica solidaria, expandiendo su cobertura al 80% de la población. En términos de financiamiento, se mantiene la contribución de los trabajadores en 10% (con tope de \$350.000), estableciendo un monto equivalente a cargo de los empleadores y aportes fiscales.

Finalmente, la comisión recomendó reemplazar el sistema actual por uno de reparto. Este esquema incrementa los montos de las pensiones y la pensión básica solidaria del sistema antiguo de reparto en por lo menos un 100%. Se propone que el monto completo de las contribuciones sea utilizado para pagar pensiones contributivas sin subsidio estatal, la edad de retiro se restringiría a 65/60 sin aportes contributivos desde el empleador.

Reforma previsional en discusión

Tomando en consideración las recomendaciones de la última Comisión Asesora Previsional, la propuesta de reforma se estructura en torno a la creación de un nuevo sistema de ahorro previsional colectivo. Este será financiado a través de una cotización de 1% (aumentando gradualmente hasta llegar al 5%) pagada por el empleador en el caso de los trabajadores dependientes y del propio trabajador (de ser independiente). A continuación, se presenta un esquema general del sistema de ahorro colectivo propuesto.

❖ Imagen N°2: Esquema del nuevo sistema de ahorro previsional colectivo.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Superintendencia de Pensiones, 2017.

Se observa que el interés es incentivar el apoyo entre generaciones, lo que inicialmente se enfoca en aumentar la pensión de la población que en la actualidad tiene más edad, sin embargo, se espera que opere de forma regular en el futuro. Las políticas intergeneracionales se utilizan en ámbitos como infancia, educación, salud o medio ambiente. Quizás pueda considerarse diseñar estrategias intersectoriales que permitan lograr real solidaridad intergeneracional y programas públicos eficientes.

Todos los diagnósticos del sistema previsional chileno levantan alertas de la situación desventajosa que viven las mujeres respecto de los hombres. Se observa que ellas tienen periodos más cortos de actividad laboral o lagunas previsionales, remuneraciones más bajas, aportes reducidos a sus pensiones de vejez y mayores expectativas de vida, que en consecuencia se traducen en bajas pensiones. El bono mujer se propone en la reforma como una transferencia mensual a mujeres pensionadas por vejez o invalidez definitiva no cubierta por el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS).

Si bien el sistema previsional chileno ha sufrido diversas modificaciones y recientemente se discuten distintas propuestas de reforma, ninguna de ellas se hace cargo de aquellos trabajadores independientes que no entregan boletas de honorarios y que, por tanto, el sistema no obliga a cotizar. Es de vital importancia considerar que quienes no se encuentran cotizando actualmente serán carga del sistema sin contribuir con ingresos. Esto es preocupante no sólo como situación futura, sino porque también se esconden condiciones de precarización del trabajo.

MARCO TEÓRICO

Esta investigación se basa en la hipótesis de que existen determinadas características de los trabajadores por cuenta propia que afectan, en mayor o menor proporción, la probabilidad de ahorrar para su pensión. Por ello, la revisión bibliográfica se centra en teorías sobre el ahorro o consumo intertemporal, que incluyen teoría económica neoclásica, psicológica, sociológica y de economía conductual. Posteriormente, cuando se presentan las propuestas de política pública se incluye literatura asociada a las políticas de incentivos que otros países han implementado.

La economía neoclásica asume que los individuos son seres racionales que responden de manera predecible a cambios en los incentivos, tienen perfecto conocimiento y acceso a los mercados. En los años '50, Franco Modigliani y su estudiante Richard Brumberg presentaron una hipótesis sobre el consumo de las personas durante su ciclo de vida.

Según su planteamiento, las personas toman decisiones racionales sobre cuánto gastar en cada etapa de su vida. Es decir, los individuos toman decisiones de consumo de manera intertemporal con base en su ingreso futuro y la tasa de interés. Por este motivo, las personas se endeudan para financiar sus estudios cuando son jóvenes, luego ahorran lo que necesitan para cuando dejen de trabajar, logrando su máximo justo antes de retirarse del mercado laboral. Esto implica que las personas se encuentran en una fase de “desahorro” antes de trabajar y posterior a la jubilación. El perfil de ahorro en esta hipótesis implica que las decisiones intertemporales suavizan el consumo presente, llegando a la conclusión de que la relación consumo/ingreso respecto del tiempo, presenta forma de U invertida (Deaton, 2005), como se muestra en la Imagen N°3.

❖ Imagen N°3: Hipótesis del ciclo de vida del ahorro.



Fuente: Deaton, 2005.

Posteriormente, en 1957 Milton Friedman desarrolla la teoría del ingreso permanente, que afirma que las personas tienden a tener un consumo homogéneo a lo largo de su vida. De ese modo los consumidores no gastan respecto a sus ingresos corrientes, sino respecto a sus expectativas. Bajo esta hipótesis, el consumo dependerá de los ingresos esperados a futuro y de aquellos ingresos inesperados o transitorios. Se trabaja con el supuesto de que los ingresos esperados y conocidos son los que ajustan el consumo a lo largo del tiempo (Friedman, 1957).

En 1989, Campbell y Mankiw en un intento por explicar de mejor manera el comportamiento del ahorro agregado, sostienen que es más apropiado asumir un modelo en el que aproximadamente la mitad de los consumidores se comportan bajo la hipótesis de ingresos permanentes y la mitad simplemente consumen sus ingresos actuales (Campbell and Mankiw, 1989). Tomando esta teoría como base, Deaton (1991) incorpora restricciones al endeudamiento, identificando que los comportamientos de ahorro y consumo a nivel de individuo son claves para explicar los patrones que luego se perciben en los datos macroeconómicos.

Otro factor que la literatura identifica como modelador del consumo y los ahorros es la incertidumbre sobre los ingresos futuros. Kimball (1990) en su investigación sobre el ahorro preventivo concluye que la incertidumbre y el grado de aversión al riesgo se incluyen como una condición importante a la hora de realizar el trade-off entre el consumo y el ahorro actual.

Existe una extensa literatura sobre los factores determinantes en el ahorro privado a nivel agregado en el mundo y en Latinoamérica en particular, sin embargo, estas variables macroeconómicas no explican exactamente por qué y cómo los hogares ahorran (Bebczuk et al., 2015).

En el caso latinoamericano, se encuentran investigaciones como la de Butellmann y Gallego (2000), quienes a través de un análisis de sección cruzada (1988 y 1996-1997), explican que las tasas de ahorro negativas en Chile son afectadas por shocks de ingresos negativos y subdeclaración de ingresos entre las familias más pobres, donde se concentran las tasas negativas de ahorro (Butellmann & Gallego 2000: 7). Según el mismo estudio, los factores determinantes del ahorro son el ingreso, educación, edad, riqueza, composición del hogar y aspectos institucionales como el acceso al crédito y al sistema de pensiones (Ibid.).

Respecto al ingreso, se muestra que las personas empiezan a ahorrar luego de que han alcanzado un cierto nivel mínimo de ingreso (Ibid.: 10). Mientras que en el caso de la educación, generalmente existe una relación positiva con la tasa de ahorro. Por otro lado, diferentes estudios citados en la investigación de Butellmann y Gallego confirman la relación positiva entre la tasa de ahorro y el ingreso, mientras que la relación entre educación y ahorro es incierta. Adicionalmente, familias sin hijos donde la mujer trabaja tienen tasas de ahorro más altas.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó un estudio que investiga sobre la tasa de ahorro en diez países de Latinoamérica utilizando bases de datos de encuestas nacionales de hogares entre 1997 y 2011 (Bebczuk et al., 2015). Los principales resultados del estudio indican que la tasa de ahorro, calculada como la diferencia entre el ingreso disponible y el consumo, divididos por el ingreso disponible, depende de manera positiva del ingreso, edad (aunque con efectos decrecientes), educación, jefatura de hogar masculina, de la formalidad, del ser dueño de una propiedad y de la zona de residencia dado que los hogares urbanos ahorran más que los rurales. La propiedad de la casa tiene efectos inciertos sobre la tasa de ahorro porque una vez que se adquiere aumenta el gasto mensual, reduciendo su tasa de ahorro (Ibid.: 4).

En su estudio, el BID identificó que la tasa de ahorro tiene relación negativa con: el número de personas dependientes del hogar (menores y mayores de edad), las transferencias y las remesas, el trabajo por cuenta propia y con el acceso a instrumentos financieros como créditos, que reducen la tasa de ahorro y del gasto en salud y educación (Ibid.).

Schclarek y Caggia (2015) investigaron sobre el ahorro de los hogares e informalidad laboral en Chile, confirmando los resultados encontrados por Bebczuk et al. (2015) y concluyendo que la tasa de ahorro de los trabajadores informales es generalmente menor que aquella de los formales, aunque no siempre es significativa. Según dicho estudio, la diferencia de ahorro entre formales e informales se debe a que quienes son informales son menos aversos al riesgo que aquellos formales, principalmente por estar más acostumbrados a trabajos por temporada y a ingresos menos estables. Así la experiencia de vivir en un entorno más volátil puede estar influenciando sus preferencias de ahorro (Ibid.: 76). Respecto a las políticas públicas, concluyen que combatir la informalidad puede tener consecuencias positivas en las tasas de ahorro de los hogares, aunque todavía falta investigar de manera más profunda (Ibid.).

La investigación de Fuentes (2010) por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) tiene el objetivo de determinar los factores que afectan la decisión de los trabajadores independientes de cotizar en el sistema de pensión voluntario. Una de sus principales conclusiones es que el acceso a servicios que funcionan como mecanismo de ahorro no previsional es clave para incentivar la contribución voluntaria en el sistema, es decir, que la probabilidad de que un trabajador independiente cotice aumenta con el acceso al crédito bancario (Fuentes, 2010: 52).

Otra variable del estudio de Fuentes que no fue incluida en investigaciones anteriores es la contribución al sistema de salud público y privado, que disminuye la probabilidad de contribuir al sistema de pensiones. Este estudio concluye que los trabajadores independientes son un segmento heterogéneo en niveles de ingreso y tienen diferentes preferencias respecto al ahorro, por ejemplo, quienes tienen bajos ingresos prefieren ahorrar para la compra de una casa, mientras quienes tienen un alto ingreso prefieren mayor liquidez (Fuentes, 2010: 48). Esto quiere decir que otras formas de ahorro, como la compra de una casa, son alternativas que compiten con la decisión de contribuir en el sistema de pensión, lo que implica que estas alternativas deberían complementarse (Ibid.).

El marco mencionado ha servido para analizar las decisiones de ahorro de los individuos de acuerdo con la teoría clásica y neoclásica donde las preferencias de cada uno son racionales y estables en el tiempo. Sin embargo, existen una serie de anomalías que estos modelos no siempre son capaces de explicar y que tienen origen en el comportamiento humano y se relacionan a áreas como la sociología y la psicología (Paulo, 2003). Por este motivo, la economía conductual se propone como objetivo comprender cómo las personas toman decisiones. Kahneman, en su libro “Pensar Rápido, Pensar Despacio” (2012), identifica dos sistemas: uno intuitivo y rápido, y el otro que está enfrentado de pensamientos más complejos que requiere de esfuerzo, disciplina e incentivos para funcionar cuando existe mucha incertidumbre y poca necesidad de tomar una decisión inmediata. Respecto la decisión del ahorro para la vejez, es claro que para tomar mejor una decisión es necesario el uso de los incentivos correctos para hacer funcionar este segundo sistema.

Un aspecto crítico a considerar para el buen financiamiento de un sistema económico es la confianza respecto al sistema financiero operante, porque la poca confianza en el sistema puede desincentivar a las personas de considerar la propia pensión dentro de su planificación financiera (James Howard, 2015). Además, la confianza es muy baja en un ambiente donde todo resulta desconocido, por este motivo se incentivan la total transparencia y ambientes y situaciones familiares (Ibid.). La confianza subjetiva se refiere a que existe una alta probabilidad que la persona se comporte según lo esperado, por lo tanto, la confianza en el sistema financiero es lo que permea las decisiones de ahorro y planificación, la inversión y las decisiones de gastar y retirar cuando la persona se jubile.

Por este motivo, un bajo conocimiento respecto de los planes de pensión y, además, del mercado de acciones y obligaciones, significa un bajo incentivo a ahorrar una parte del salario por años y décadas (Ibid.). Uno de los aspectos relevantes respecto de los planes de pensión es el aumento de la confianza en el sistema derivado de la disminución de la complejidad del sistema mismo. Contrario al principio de la racionalidad ilimitada, Laura Paulo (2003: 54), basándose en estudios anteriores en Estados Unidos, concluye que “las personas prefieren reducir la gama de opciones para poder tomar una buena decisión”, lo que implica que los individuos tienen racionalidad limitada sobre todo cuando se trata de grandes cantidades de información y alternativas como en el caso del sistema de pensiones.

Otra anomalía identificada por Paulo (2003) es la alta sensibilidad del consumo al ingreso corriente y al hecho de que la propensión marginal a consumir depende de la fuente de ingreso, por ejemplo, si corresponde a una cuenta corriente, de ahorro, de ingresos futuros o ingresos extraordinarios.

Una conclusión relevante de la investigación es la violación del principio de fungibilidad del dinero, es decir, que los tres tipos de riqueza de las personas “ingreso futuro, planes de pensión y seguridad social y patrimonio” no son sustitutos entre ellos (Ibid.). Esto quiere decir que una vez que las personas ahorran un peso adicional en un plan de pensión, también existe la posibilidad de que aumenten otros tipos de ahorro. Dado que las personas son impacientes en el corto plazo y que el ahorro requiere fuerza de voluntad, se necesitan “reglas simplificadoras para reforzar el autocontrol o bien cubrir eventualidades (Ibid.). Según Paulo, las intenciones de las personas no están alineadas con las acciones que cumplen y “tales fracasos consistentemente surgen en los problemas que involucran gratificación retrasada, es decir, un beneficio que será logrado o entregado a futuro y no al momento” (Ibid.). Por este motivo, las personas buscan una gratificación instantánea y aquello que implica un beneficio no instantáneo se pospone para el futuro.

Otro aspecto relevante por considerar es la teoría de la influencia social que consiste en los cambios de conducta que se producen en un sujeto debido a la interacción con otras personas. Las necesidades de ahorro

son diferentes entre los individuos, esto se debe a distintas maneras de pensar, comportamiento, conocimiento y ambiente social. Según un estudio llevado a cabo en Malasia, que los padres se involucren en la crianza de los hijos afecta los comportamientos de ahorro de las personas, seguido por conocimiento financiero e influencia de los pares (Jamal et al., 2015).

Por influencia social se entiende la presión ejercida por una persona o grupo para cambiar la actitud o el comportamiento de otras personas hacia una dirección. Entonces, si los padres tienen un comportamiento financiero positivo es muy probable que los hijos sigan el mismo camino, por otro lado, la influencia de los pares también puede ser utilizada para predecir el comportamiento financiero de los individuos. En el estudio de Duflo y Saez (2001) se concluye que los pares juegan un rol importante en las decisiones de ahorro para las jubilaciones. Según un estudio en Finlandia, la compra de un bien incide en la compra de este por parte de los vecinos en el corto plazo, sobre todo en los deciles más bajos (Grinblatt et al., 2008).

Por lo tanto, para el objetivo de este estudio es importante tener en cuenta que, aunque los individuos tengan planificado participar en un plan de pensión porque reconocen la importancia, su impaciencia hará que en el corto plazo busquen una gratificación inmediata aplazando así cualquier acción que implique un beneficio no inmediato (Ibid.).

DETERMINANTES DEL AHORRO PREVISIONAL

a.) Metodología y modelo

Como mencionamos anteriormente, la hipótesis de este estudio es que existen determinadas características de los trabajadores por cuenta propia que afectan, en mayor o menor proporción, la probabilidad de ahorrar para su pensión. A continuación, se presenta la metodología con la cual este estudio probará dicha hipótesis.

Con base en la revisión bibliográfica, se propone utilizar un modelo probit que busca explicar la decisión de ahorra o cotizar voluntariamente en el sistema de pensiones. El modelo de regresión supone que la variable dependiente es binaria, es decir, sólo puede tomar dos valores. En este caso, la regresión se expresa de la siguiente forma:

$$P(y_{cotiza} = 1|x) = \beta_0 + \beta_1 * X^c + \beta_2 * X^d + \beta_3 * X^s + \beta_4 * X^t + \beta_5 * X^w + \mu$$

Donde y_{cotiza} sólo toma valor 1 si el trabajador cotiza voluntariamente o 0 si no cotiza voluntariamente. Por otro lado, las variables que explican el pago o no pago de las cotizaciones, es decir, variables independientes expresadas en un vector de características socioeconómicas del individuo (X^c), del hogar (X^d), del trabajo (X^s), métodos alternativos de ahorro (X^t) y variables relacionadas a la economía conductual (X^w).

En el modelo se incluyen una serie de variables independientes (X^k) muchas de las cuales fueron identificadas como significativas en la literatura. Dado que la investigación utiliza la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), se presentan algunas limitaciones respecto del alcance de las variables que podrían ser incorporadas en el modelo. Si bien el foco de la investigación son los trabajadores por cuenta propia, los modelos consideran formales e informales para así poder incluir la formalización en la probabilidad de ahorrar. Es importante considerar que para la versión 2017 de la Encuesta Casen aún no entraba en vigor la obligatoriedad de cotizar para los independientes formales.

A continuación, se presenta una tabla que resume las variables identificadas por la revisión bibliográfica:

:: Tabla N°2: Características y potenciales variables del modelo.

CARACTERÍSTICA	VARIABLE
Edad	Edad y edad al cuadrado
Sexo/Género	Sexo.
Ingreso	Ingreso e ingreso al cuadrado
Educación	Años de escolaridad
Propiedad de vivienda	Dummy construida a partir de la pregunta sobre propiedad de vivienda (V13)
Situación en el empleo	Variable construida a partir de o15, que muestra clasificación CISE
Formalidad laboral	Variable construida a partir de o14(1). En su trabajo principal ¿usted da boleta?
Número de integrantes en el hogar	Número de personas en el hogar
Número de personas dependientes en el hogar	Menores de 15 años
	Adultos mayores, sobre 65 años
Transferencias del estado	Subsidios
	Bonos
Urbano/rural	Dummy 1 rural, 0 urbano
Posesión de bienes durables	Dummy propiedad de vehículo
Bancarización	Dummy construida por producto financiero (cuenta vista, ahorro, tarjetas de crédito, etc.)
Trabajo estacional y ocasional	Dummies construidas para ambos tipos de trabajo

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión bibliográfica.

El objetivo principal de este estudio es identificar cuáles son las características estadísticamente significativas y cuáles variables afectan la probabilidad de cotizar en el sistema de pensiones. Posteriormente, aquellas identificadas como determinantes en el pago de las cotizaciones sirven para identificar los segmentos de población a considerar en el desarrollo de las propuestas de políticas públicas.

b.) Estadísticas descriptivas

Para entender la situación de los trabajadores por cuenta propia es importante ver cómo se integran en la situación general del mercado de trabajo, es decir, respecto los cambios en el mercado laboral. Para ver la participación de los trabajadores por cuenta propia en el tiempo es importante ver la evolución del desempleo. Como se puede ver en Gráfico N°1, cuando aumenta el desempleo generalmente también aumenta la tasa de participación laboral de los trabajadores por cuenta propia. Como se menciona en Jiménez y Catalán (2010), el trabajo independiente se transforma en una alternativa de trabajo importante en épocas de crisis, es decir, que puede funcionar de manera contra cíclica.

•• Gráfico N°1: Tasa de desempleo y porcentaje de trabajadores por cuenta propia respecto a la fuerza de trabajo total (2010-2019)

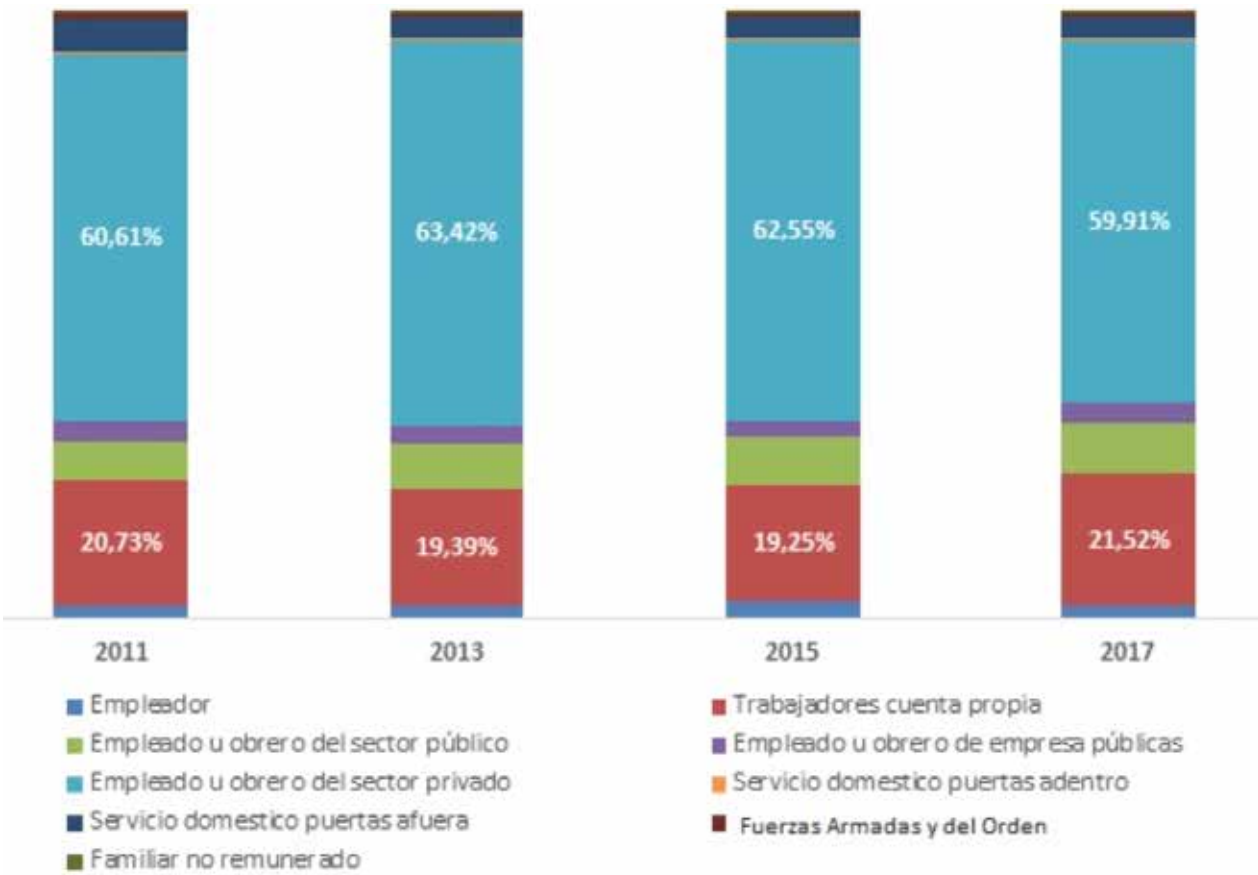


Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INE.

Para sugerir medidas de políticas públicas con respecto a la cobertura previsional de los trabajadores por cuenta propia, es necesario caracterizar el segmento. Para el desarrollo de esta investigación se utilizan los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) realizada cada dos años por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Su objetivo es disponer de información que permita conocer periódicamente la situación de los hogares y de la población en general, especialmente de aquella en situación de pobreza y de aquellos grupos definidos como prioritarios por la política social, con relación a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos (INE, 2019).

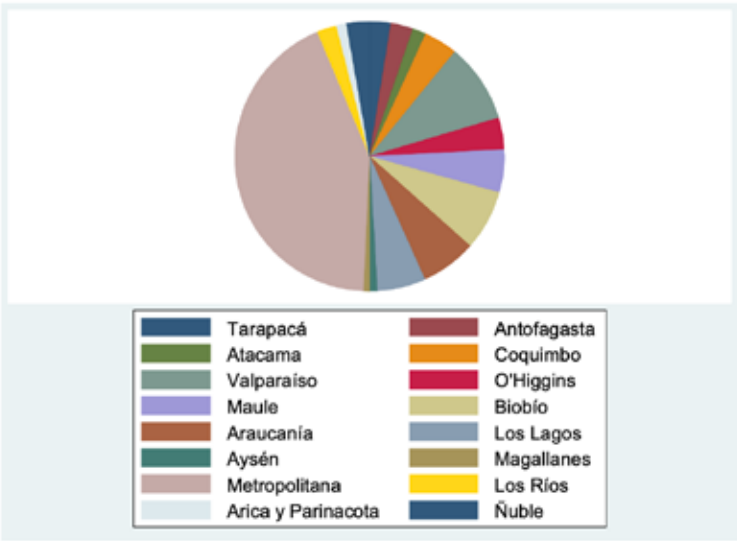
De acuerdo con los resultados de la encuesta Casen 2017, el 21,5% de las personas ocupadas (1.694.941 de 7.876.652) corresponde a trabajadores por cuenta propia, mientras que en el 2011 este segmento representaba el 20,7%. En el Gráfico N°2, se observa que la proporción de trabajadores por cuenta propia se ha mantenido constante en los años, experimentando un leve aumento según la última encuesta Casen.

⚙ Gráfico N°2: Participación de los trabajadores por cuenta propia en la ocupación, 2011-2017.



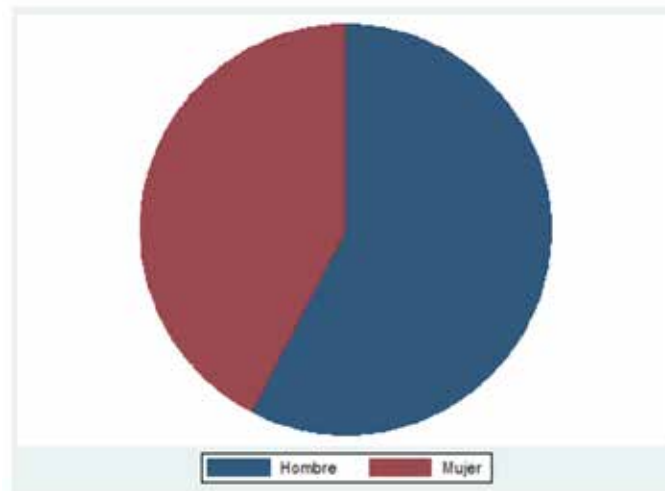
En la distribución regional se puede observar que casi el 44% de los trabajadores por cuenta propia se concentra en la Región Metropolitana. Ver Gráfico N°3.

⚙ Gráfico N°3: Porcentaje de distribución de los trabajadores por cuenta propia respecto las regiones de Chile.



Un análisis preliminar descriptivo de este grupo de trabajadores nos indica que son más hombres (58%) que mujeres (42%) quienes forman parte de este grupo, según los resultados de la última encuesta. Como se puede apreciar en el Anexo A, este segmento de trabajadores que presenta menor brecha de género, a diferencia del segmento de los empleadores donde hay una predominancia de hombres y en el servicio doméstico donde son casi todas mujeres.

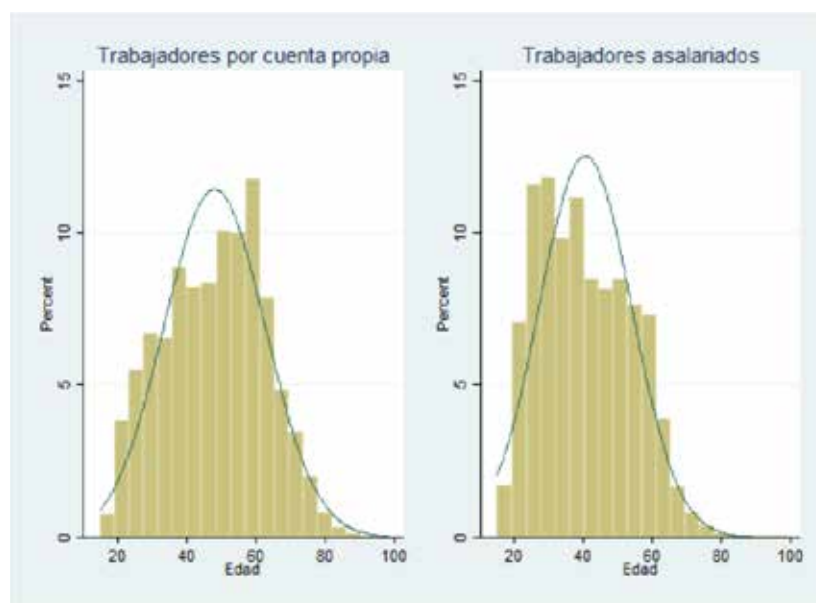
❖❖ Gráfico 4: Porcentaje de distribución de los trabajadores por cuenta propia en base al sexo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2017.

El promedio de edad de los trabajadores por cuenta propia es de 48 años, similar al de empleadores, sin embargo, es mayor respecto a la edad promedio de los asalariados privados y del sector público que se encuentra alrededor de los 41 años. En el Gráfico N°5, se evidencia que los asalariados privados se concentran prevalentemente en tramos de edad inferiores respecto a los trabajadores por cuenta propia.

❖❖ Gráfico N° 5: Participación de los trabajadores en la ocupación por edad.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2017.

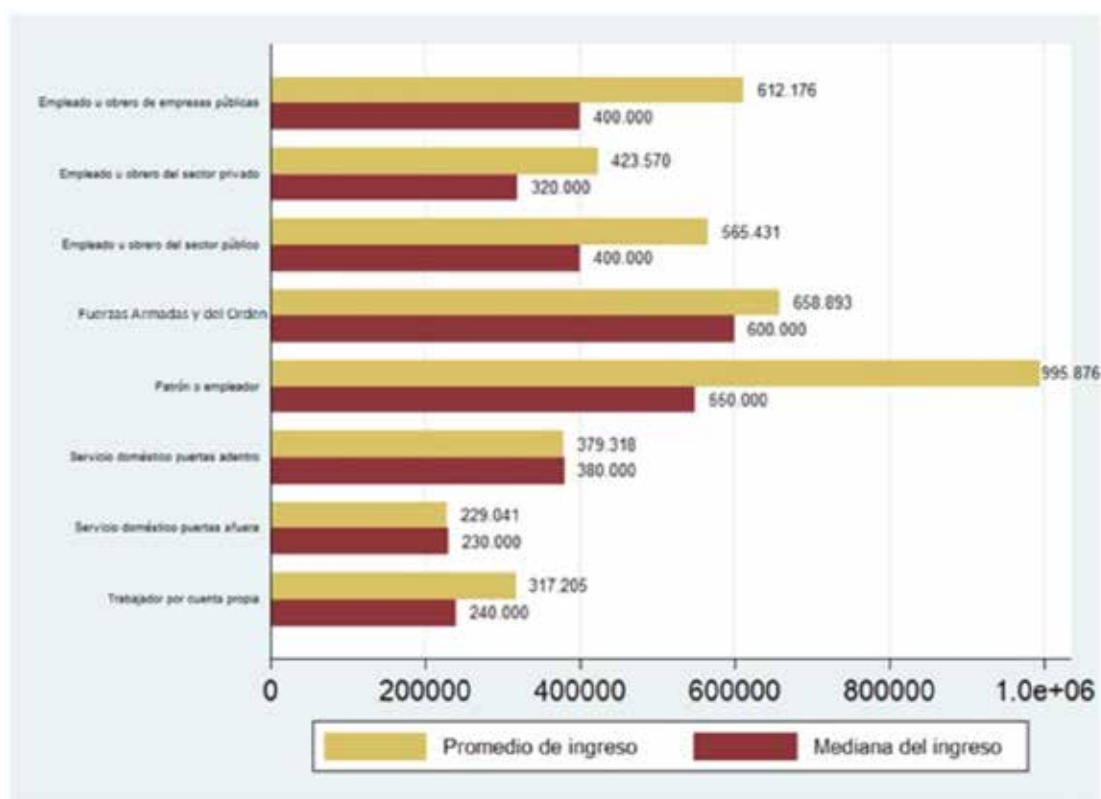
Aun cuando los trabajadores por cuenta propia en general tienden a superar los 40 años, tienen menor escolaridad respecto a las categorías de empleadores, asalariados y Fuerzas Armadas. En promedio, el segmento de los trabajadores por cuenta propia tiene alrededor de 11 años de estudio, cifra inferior al promedio de escolaridad de asalariados privados y significativamente menor respecto de asalariados privados y empleadores (Anexo A). Cabe destacar que esta característica opera en todos los rangos etarios, de manera que el nivel de educación inferior no se debe al hecho que los trabajadores por cuenta propia están concentrados en los tramos etarios mayores, sino que en general el ser independiente está asociado a un menor nivel de escolaridad (Jiménez y Catalán, 2010).

Los trabajadores por cuenta propia pertenecen a una categoría muy heterogénea que desarrolla sus actividades principalmente en el sector del Comercio como vendedores y demostradores de tiendas y almacenes; en el área Manufacturera como soldadores, mecánicos, panaderos, pasteleros entre otras; en el área de la Construcción, principalmente como albañiles y mamposteros, carpinteros y peones de obra pública y mantenimiento; en la Industria Agrícola como agricultores, mozos de labranza y peones agropecuarios; y en el sector Transporte como conductores de automóviles, taxi, camionetas y autobuses. Respecto la rama de actividad, los sectores donde hay menor participación de los trabajadores por cuenta propia son los de Administración pública y defensa, intermediación financiera, enseñanza, organizaciones y órganos extraterritoriales, explotación de minas y canteras y suministro de electricidad, agua y gas.

La Encuesta Casen señala que en 2017 la mayor parte de los trabajadores por cuenta propia estaba ocupado en los sectores del comercio (33,7%), manufactura (10,4%), construcción (10,1%), transporte y almacenamiento (8,5%) y agricultura (8,5%). En el área del comercio los trabajadores por cuenta propia representan el 38% de los ocupados, en la pesca son el 37%, en el transporte son el 26%, en la construcción 25% y en manufactura 24%.

Para la caracterización de los ingresos de los trabajadores en la ocupación, los resultados indican que el ingreso promedio de los trabajadores por cuenta propia es más bajo respecto a los trabajadores asalariados, mientras que la categoría de los empleadores es aquella que tiene mayor ingreso. En los siguientes gráficos se muestra claramente que los trabajadores por cuenta propia se concentran en el tramo de ingreso que gana menos de \$200.000, diferenciándose de los otros segmentos que se concentran en tramos de ingreso más elevados.

•• Gráfico N°6: Caracterización de los trabajadores por el ingreso.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2017.

Otro aspecto interesante es que hay mayor concentración de los trabajadores por cuenta propia en los hogares de menor ingreso, es decir en los primeros dos quintiles, como se puede ver del Anexo A.

En definitiva, es posible establecer que existen diferencias en las características de los trabajadores según su categoría de ocupación. A continuación, se presenta una tabla resumen con las principales estadísticas descriptivas analizadas.

•• Tabla N°1: Caracterización de los trabajadores dependientes e independientes.

CARACTERÍSTICAS	PATRÓN O EMPLEADOR	TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA	EMPLEADO U OBRERO DEL SECTOR PÚBLICO	EMPLEADO U OBRERO DE EMPRESAS PÚBLICAS	EMPLEADO U OBRERO DEL SECTOR PRIVADO
Totales (%)	2,2%	21,5%	8,2%	3,3%	59,9%
Edad promedio	50	48	42	41	40
Porcentaje de mujeres	30,5%	41,9%	59,2%	56,2%	38,7%
Escolaridad promedio	13,5	10,9	14,4	14,5	12,2
Ingreso promedio	1.367.133	364.718	723.224	739.111	511.121
Horas semanales trabajadas	47	38	44	43	44
Porcentaje que cotiza	62,6%	29,0%	92,9%	92,3%	88,5%
Porcentaje jefe de hogar	68,8%	56,6%	49,9%	49,3%	50%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2017.

Como se ve en la tabla anterior, una parte crucial de los problemas de previsión en Chile está relacionado con lo que ocurre en el segmento de los trabajadores por cuenta propia, dado que el 70% de ellos no cotiza.

Establecidas estas diferencias, se hace necesario examinar las características que tienen trabajadores formales e informales dentro de los trabajadores por cuenta propia. Con base en la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y de acuerdo con Casen, se consideran como trabajadores independientes informales a quienes no entregan boleta de servicios (honorarios) o boletas de compra y venta (boleta o factura). Según los datos de la encuesta Casen 2017, se identifica que el 73% declara no haber entregado boleta en su trabajo o negocio principal, comparado con el 38% de los empleadores.

Si bien no indica que no estén inscritos en el Servicio de Impuestos Interno (SII), señala que los ingresos percibidos por la actividad no están siendo registrados en el servicio. En la siguiente tabla se desagregan los indicadores para los trabajadores por cuenta propia formales e informales, que cotizan y que no cotizan. Esta distinción es relevante porque en Chile, antes de la Operación Renta del 2019, los trabajadores independientes no tenían obligación de las cotizaciones previsionales. La Tabla N°2 presenta una caracterización de los trabajadores formales e informales, cotizantes y no cotizantes en Chile.

•• Tabla N°2: Caracterización de los trabajadores por cuenta propia.

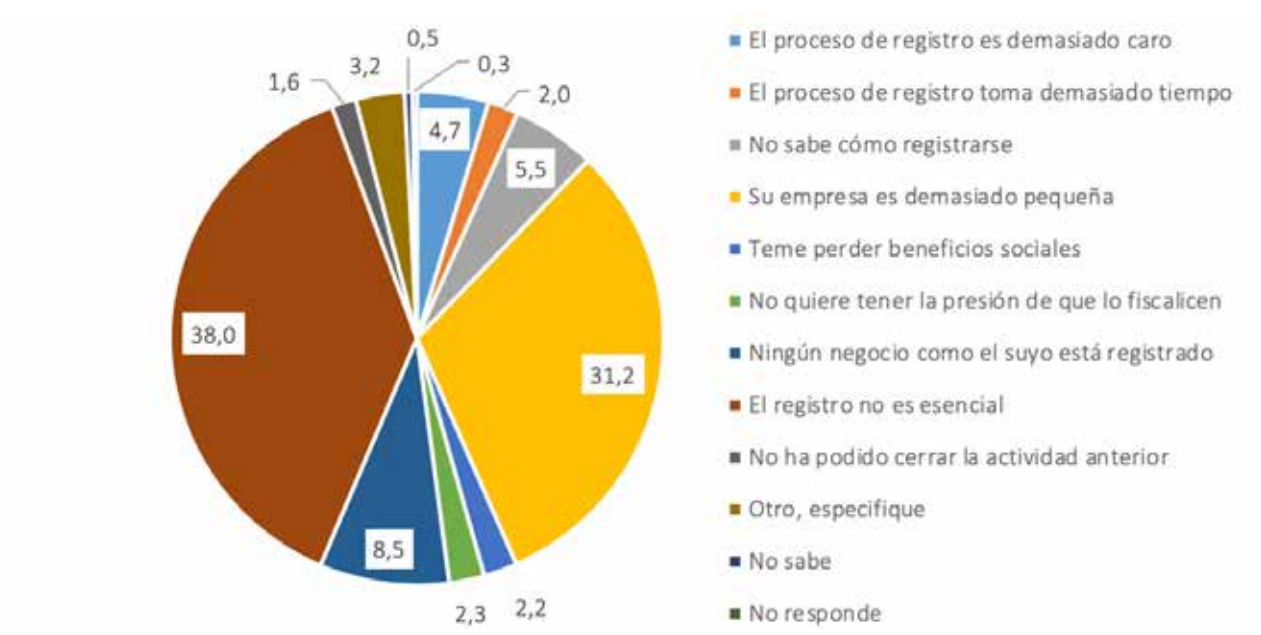
CARACTERÍSTICAS	TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA			
	FORMAL		INFORMAL	
	COTIZA	NO COTIZA	COTIZA	NO COTIZA
Totales (%)	14,1%	15,9%	14,8%	55,2%
Edad promedio	48	50	48	48
Porcentaje de mujeres	35,1%	42,8%	36,7%	40,3%
Escolaridad promedio	13,6	12,4	11,5	10,2
Ingreso promedio	756.465	548.681	472.492	260.152
Horas semanales trabajadas	46	45	40	35
Porcentaje jefe de hogar	60,5%	62,3%	60,8%	59,1%
Porcentaje individuos en situación de pobreza multidimensional	7,1%	20,1%	12,8%	36,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2017.

Como se puede ver en la Tabla N°2, las características son bastante homogéneas entre los grupos excepto el promedio de la escolaridad, las horas semanales trabajadas, el ingreso promedio y el porcentaje de personas en condiciones de pobreza multidimensional .

Al revisar los resultados de la V Encuesta de Microemprendimiento realizada por el INE, se observa que cerca de un 14% de los trabajadores por cuenta propia no ha iniciado actividades en el SII porque no sabe cómo hacerlo o por problemas asociados a los trámites (toma mucho tiempo, es caro, no ha podido cerrar el negocio anterior, entre otras). Por otro lado, el 31% también declara que no lo hace porque su negocio es demasiado pequeño (Gráfico N°7).

:: Gráfico N°7: Principales razones que los trabajadores por cuenta propia declaran inciden en no haber iniciado actividades en el SII, 2017.



Según un estudio sobre los trabajadores independientes y su relación con la previsión social, si bien están generalmente relacionados con el mundo de la informalidad y de la precariedad dado que quedan afuera de la normativa laboral y de los sistemas de protección social, en realidad hay que considerar que existen grupos como el de los independientes profesionales que deberían excluirse de esta clasificación.

RESULTADOS

El análisis de la regresión se realiza sobre la variable binaria dependiente que asume valor uno si el trabajador por cuenta propia cotiza en algún sistema de pensión y cero en caso contrario. Concretamente, se estima la siguiente regresión a través del modelo probit.

En este apartado se presentan cinco modelos diferentes para el propósito de esta investigación. Estos modelos hacen referencia a los factores explicativos de la cotización y emplean datos de la encuesta Casen 2017. Como se menciona en el apartado metodológico, se incluyó la construcción de dos variables que pueden ser asociadas al comportamiento de los cotizantes, estas corresponden a desigualdad y a redes. Para el primer caso, se divide el ingreso del primer decil respecto al de los últimos cuatro deciles de la comuna, mientras que para el segundo, se dividió el número de cotizantes de la vivienda por el número de personas mayores a 15 años en el hogar.

Los resultados se encuentran resumidos en la siguiente tabla:

•• Tabla N°3: Resultados de los modelos econométricos sobre la probabilidad de cotizar para los trabajadores por cuenta propia.

VARIABLES	MODELOS				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
edad	0.0117*** (0.00133)	0.0117*** (0.00128)	0.0115*** (0.00128)	0.0113*** (0.00128)	0.0118*** (0.00127)
edad_2	-0.000112*** (1.38e-05)	-0.000112*** (1.30e-05)	-0.000110*** (1.30e-05)	-0.000108*** (1.30e-05)	-0.000113*** (1.29e-05)
ing	8.69e-08*** (9.20e-09)	8.69e-08*** (9.20e-09)	8.15e-08*** (9.28e-09)	8.56e-08*** (9.29e-09)	8.11e-08*** (9.16e-09)
ing_2	-0*** (0)	-0*** (0)	-0*** (0)	-0*** (0)	-0*** (0)
mujer	-0.0342*** (0.00612)	-0.0342*** (0.00612)	-0.0290*** (0.00680)	-0.0288*** (0.00679)	-0.0360*** (0.00668)
rural	-0.0512*** (0.00649)	-0.0512*** (0.00649)	-0.0426*** (0.00747)	-0.0430*** (0.00745)	-0.0333*** (0.00753)
esc	0.00793*** (0.000932)	0.00793*** (0.000931)	0.00720*** (0.000954)	0.00748*** (0.000955)	0.00758*** (0.000945)
formal	0.0847*** (0.00761)	0.0847*** (0.00760)	0.0878*** (0.00785)	0.0881*** (0.00784)	0.0865*** (0.00778)
vehículo	0.0249*** (0.00669)	0.0249*** (0.00664)	0.0238*** (0.00665)	0.0223*** (0.00663)	0.0270*** (0.00660)
vivienda_propia	0.0139** (0.00589)	0.0139** (0.00586)	0.0137** (0.00587)	0.0129** (0.00586)	0.0137** (0.00579)
estacional	-0.0158* (0.00871)	-0.0158* (0.00871)	-0.0143 (0.00886)	-0.0139 (0.00886)	-0.0100 (0.00888)
ocasional	-0.0362*** (0.00699)	-0.0362*** (0.00699)	-0.0388*** (0.00705)	-0.0386*** (0.00704)	-0.0398*** (0.00688)
subsidio	-0.0849*** (0.0126)	-0.0849*** (0.0126)	-0.0842*** (0.0126)	-0.0827*** (0.0127)	-0.0762*** (0.0130)
bono	-0.0275*** (0.00817)	-0.0275*** (0.00816)	-0.0270*** (0.00816)	-0.0267*** (0.00815)	-0.0193** (0.00823)
cuenta_ahorro	0.0263*** (0.00771)	0.0263*** (0.00771)	0.0260*** (0.00769)	0.0258*** (0.00768)	0.0249*** (0.00758)
cuenta_corriente	0.0785*** (0.0124)	0.0785*** (0.0124)	0.0776*** (0.0123)	0.0786*** (0.0123)	0.0771*** (0.0122)
cuenta_depósito	0.0183*** (0.00616)	0.0183*** (0.00616)	0.0180*** (0.00618)	0.0165*** (0.00619)	0.0127** (0.00615)
tarjeta_débito	0.0120 (0.00870)	0.0120 (0.00870)	0.00961 (0.00865)	0.0129 (0.00874)	0.0101 (0.00855)
tarjeta_credito	0.0318*** (0.0111)	0.0318*** (0.0111)	0.0316*** (0.0111)	0.0330*** (0.0111)	0.0314*** (0.0110)
menores15	-0.0106*** (0.00374)	-0.0106*** (0.00370)	-0.0104*** (0.00370)	-0.0108*** (0.00370)	-0.00669* (0.00363)

VARIABLES	MODELOS				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
numper	0.00649*** (0.00222)	0.00651*** (0.00219)	0.00636*** (0.00219)	0.00631*** (0.00218)	-0.00151 (0.00220)
agricultura			0.0346 (0.0213)	0.0357* (0.0214)	0.0293 (0.0210)
expl_mina			0.0535 (0.0575)	0.0484 (0.0565)	0.0513 (0.0572)
manufactura			0.0473** (0.0223)	0.0430* (0.0220)	0.0364* (0.0216)
EGA			0.215** (0.0967)	0.206** (0.0957)	0.190** (0.0953)
construcción			0.0702*** (0.0229)	0.0670*** (0.0228)	0.0603*** (0.0224)
comercio			0.0425** (0.0194)	0.0374* (0.0193)	0.0300 (0.0190)
rest_hotel			0.0627** (0.0257)	0.0580** (0.0254)	0.0504** (0.0249)
transporte			0.0951*** (0.0247)	0.0903*** (0.0245)	0.0785*** (0.0239)
activ_inm			0.0842*** (0.0284)	0.0853*** (0.0285)	0.0754*** (0.0279)
enseC1anza			0.142** (0.0593)	0.145** (0.0593)	0.138** (0.0587)
serv_soc			0.0526 (0.0363)	0.0563 (0.0366)	0.0501 (0.0358)
otras_actividades			0.0564** (0.0235)	0.0538** (0.0233)	0.0450** (0.0228)
mayores65	0.000171 (0.00520)				
desigualdad				-0.0151*** (0.00292)	-0.0141*** (0.00288)
red					0.248*** (0.0127)
Observaciones	17,214	17,214	17,214	17,214	17,214

Se observa que las variables asociadas a la hipótesis del ciclo de vida del ahorro, en la regresión, se obtiene un valor positivo para la variable edad y negativo para la edad al cuadrado, ambas significativas al 1%. Esto implica que el perfil de edad respecto a la cotización tiene una forma de U invertida, es decir, a medida que aumenta la edad crece la probabilidad de cotizar, aunque de forma decreciente. Los resultados se encuentran en línea con las investigaciones de Bebczuck et al. (2015) respecto a Latinoamérica, pero son diferentes de las de Schclarek y Caggia (2017) y Butellman y Gallego (2000) que hicieron la estimación respecto de la tasa de ahorro para Chile. La posible explicación tiene que ver con las estructuras de preferencias de ahorro entre las generaciones, situación que se repite en todos los modelos con ligeros cambios de magnitud.

Para todos los modelos estimados se encuentra una relación positiva entre el ingreso del trabajador y la cotización a tasa decreciente, es decir, tiene un comportamiento similar al de la edad, ambas significativas al 1%. En este caso, los resultados son similares a los de Schclarek y Caggia (2017), Fuentes (2010), Bebczuck et al. (2015) y Butellman y Gallego (2000). El tener mayores ingresos implica potencialmente tener disponibilidad para ahorrar, que en tramos superiores de ingreso puede ser destinado a otro tipo de ahorro, inversión o incluso gastos.

Por otra parte, el sexo de los cotizantes también se identifica como significativa al 1%, donde se puede ver en los diferentes modelos que la mujer tiende a tener menor probabilidad a cotizar en una magnitud que va del 2,8% al 3,4% respecto de este tipo de trabajadores que son hombres, lo que está en línea con las investigaciones anteriores de Schclarek y Caggia (2017) y Bebczuck et al. (2015), mientras que Fuentes (2010) identifica lo contrario. Estos resultados se relacionan con la participación laboral de las mujeres, las tasas de informalidad y las brechas salariales que enfrenta este segmento de la población. Jimenez y Catalán (2010) relacionan este fenómeno con que las mujeres experimentan alta volatilidad en los oficios, menores ingresos y periodos de exclusión del mercado más prolongados.

Para controlar por la tasa de dependencia, se introdujeron las variables menores a 15 años y mayores a 65 años. La primera muestra una relación negativa con la tasa de cotización y es estadísticamente significativa a un nivel del 1%. En el segundo caso, no muestra significancia estadística, ambos resultados en línea con la investigación de Schclarek y Caggia (2017). Según el estudio de Jimenez y Catalán (2010), la relación de dependencia tiene que ver con los niveles de gasto, privilegiando aspectos como educación de los hijos o salud para el grupo familiar, y menor disponibilidad de ingreso para ahorro, que evidentemente afecta de forma negativa la probabilidad de cotizar.

En general, en todos los estudios revisados la educación tiene una importante influencia positiva en la tasa de cotización (en torno al 7%), en línea con Fuentes (2010), que lo ubica entre un 0,4% y 0,9%. Contrario a lo que se podría pensar, el modelo en este caso señala que la escolaridad tiene una correlación débil con el ingreso (ver Anexo C).

Para capturar el efecto de la bancarización se crearon variables binarias asociadas a productos financieros como cuentas de ahorro, corriente, depósito, tarjeta de débito y tarjeta de crédito. La única variable que en todos los modelos resulta no significativa es la de tarjeta de débito, mientras que las otras resultan ser significativas al 1%. Dado que existe un acceso universal a las cuentas de débito, esta variable no se releva como significativa. En consecuencia, los resultados muestran que el acceso a instrumentos financieros aumenta la probabilidad de cotizar.

Otra variable relevante es la propiedad de bienes durables como vivienda y vehículo. Estas variables son significativas y con signo positivo, lo que implica que poseer bienes durables aumenta la probabilidad de cotizar, lo que está en línea con las investigaciones de Schclarek y Caggia (2017) y Bebczuck et al. (2015), lo que se puede explicar por el hecho que los bienes durables se compran principalmente a través de crédito, lo que implica que las personas necesitan ahorrar más para pagar su deuda. Sin embargo, en la investigación de Fuentes (2010) la tenencia de bienes durables disminuye la probabilidad de cotizar.

Una mayor proporción de transferencias del Estado, como bonos y subsidios, disminuye la probabilidad de cotizar, resultado que se encuentra en línea con Bebczuck et al. (2015) donde se concluye que estas fuentes de ingreso desincentivan el ahorro. Los apoyos estatales muchas veces son considerados como dinero que no tiene

asociado un esfuerzo de las personas, por lo que tienden a ser utilizados para consumo inmediato.

Para la variable informalidad el modelo arroja una significancia al 1%, disminuyendo la probabilidad de cotizar alrededor del 8,5% respecto a los trabajadores formales, lo que coincide con la disminución de la tasa de ahorro debido a la informalidad en la investigación de Schclarek y Caggia (2017), Bebczuck et al. (2015).

Variables como la ruralidad y la intermitencia del trabajo por cuenta propia impactan de forma negativa la probabilidad de ahorrar. En el caso de la estacionalidad, no se observa como significativa en todos los modelos.

Respecto al ámbito de la economía conductual, se utilizaron las variables desigualdad comunal y el de redes (basada en el porcentaje de cotización del entorno inmediato), ambas altamente significativas (1%). Personas que viven en comunas más desiguales tienen menor probabilidad de cotizar, que de acuerdo con la teoría de influencia social tiene que ver con la deseabilidad de acceder a los bienes o servicios que mis pares o mis referentes tienen. En el segundo caso, es posible concluir que si en el entorno inmediato hay más personas que cotizan, habrá más probabilidad que el trabajador cuenta propia cotice.

En este sentido, Jimenez y Catalán (2010) señalan que la familia es el principal referente entorno a las prioridades, identificando que las políticas públicas focalizadas deberían incluir a la población que más pueda influenciar el comportamiento deseado. Un experimento que se podría llevar a cabo para ver la influencia del entorno consiste en que el trabajador que no está cotizando reciba un correo electrónico donde se le avise que, por ejemplo, es el único que no cotiza en su cuadra. Esto debería incentivar a la persona a imitar la actitud de su entorno.

Finalmente, los sectores de Construcción, Transporte y Actividades Inmobiliarias resultan ser aquellos con mayor nivel de significancia y afecta positivamente la probabilidad de ahorrar. Esto tiene relación con que son actividades que, si bien son de carácter independiente, tienen características más estables, de más alto ingreso y formalidad. En cambio, los sectores de agricultura, explotación minera y servicios sociales y personales no influyen en la probabilidad de ahorrar, que en el primer caso se relaciona a la ruralidad, mientras que en los otros dos con la baja concentración de este tipo de trabajadores. El resto de los sectores resulta significativo al 10%.

En conclusión, en la regresión realizada todas las variables revisadas en el marco teórico resultan ser significativas a excepción de la variable binaria tarjeta de débito y el número de adultos mayores por vivienda. A continuación, se resumen los resultados de la bondad de ajuste del modelo.

d.) Test de post estimación del modelo

Para evaluar los modelos revisados se utilizan diferentes test post estimación para regresiones probit. La prueba de Wald LR χ^2 muestra hay significancia global del modelo. A través de la tasa global de correcta clasificación, se observa que la especificación del modelo logra acertar en la probabilidad de cotizar entre el 82% y 84%. Con ello se puede ver que la clasificación es sensible al tamaño y tiende a favorecer al grupo más grande, en este caso a los no cotizantes.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO AL AHORRO

Los Sistemas de Pensiones fueron diseñados como una parte importante de los Sistemas de Seguridad Social, para funcionar como apoyo de las personas ante eventos que requieren reemplazar o complementar los ingresos. Al momento de realizar este estudio, Chile se encuentra en procesos de potenciales cambios que van desde la Constitución General de la República, hasta proyectos de ley que incorporan cambios en el corto y mediano plazo, que no sólo afectarían al Sistema de Pensiones, sino que también todo aquello que forma parte de la seguridad social del país. Es en este ambiente de incertidumbre que esta investigación centra sus recomendaciones en el sistema chileno actual, basado en el ahorro y la capitalización individual y no pretende modificarlo.

Las propuestas que emanan del presente documento se centran en cuatro líneas de acción: primero se identifican mejoras en el sistema actual que permitan generar incentivos para la cotización voluntaria en el sistema de pensiones o a la formalización de los trabajadores por cuenta propia; luego, dados los resultados del modelo econométrico, se entregan propuestas que se focalizan en incentivos de ahorro no previsional que sirven como alternativa para el grupo de trabajadores por cuenta propia que no está obligado a cotizar en el sistema de pensiones. Posteriormente, y con base en las ramas de actividad identificadas por el modelo probabilístico, se entregan propuestas sectoriales. Finalmente, se propone un programa de incentivos al ahorro (previsional o complementario) enfocado en los intereses de los trabajadores por cuenta propia.

a.) Propuestas generales sobre el sistema actual

Confianza

Un aspecto importante que marca la difícil relación entre la ciudadanía y el sistema de pensiones se encuentra marcado por la ignorancia asociado a cómo opera el sistema. Este es un aspecto que afecta a todos los trabajadores, tanto dependientes como independientes, así como formales e informales.

Durante el transcurso de esta investigación, la ciudadanía expresó en las calles su descontento respecto de muchos aspectos sociales que han impactado en la vida de las personas. Según el sondeo realizado por Espacio Público junto a Ipsos entre el 22 y 26 de noviembre 2019 -en plena crisis social- un 51% indicó que la reforma al sistema de pensiones es prioritaria, la más importante entre las opciones. Esta opinión generalizada incluye a quienes cotizan obligatoriamente, lo que nos indica que las críticas al sistema son transversales. Durante el mismo periodo, quedó de manifiesto el desconocimiento en cuanto a la tabla de mortalidad que se incluye en el cálculo de la pensión, quiénes heredan después del fallecimiento del pensionado, entre otras.

Aspectos relevantes como no saber cuáles son las opciones reales de los usuarios para decidir en qué fondos se invierten sus ahorros, qué factores inciden en el cálculo de la pensión final, desconocimiento respecto de comisiones y las altas ganancias de las administradoras (sobre todo cuando los fondos presentan pérdidas), inciden fuertemente en la percepción negativa hacia las AFP (Jimenez & Catalán, pág. 140). La idea de que las AFP son un sistema de inversión que no es seguro, es decir, que las fluctuaciones de la Bolsa de Comercio y decisiones de inversión pueden mermar el resultado de ahorro final, también genera desconfianza y una sensación de engaño (ibid.). Por ejemplo, el contexto de la crisis social actual tuvo un efecto en la Bolsa provocando una baja en la rentabilidad del fondo E, donde se encuentran las personas en edad de jubilar impactando en el monto final de jubilación. La ausencia de control sobre sus propios fondos implica que el trabajador no percibe los aportes al sistema como un verdadero ahorro, sino como una fuga de dinero que

se regala a grandes empresas. Es por esto que quienes no están obligados a cotizar, privilegian el consumo inmediato antes que el futuro y deciden no realizar aportes voluntarios (Ibid., 140-143).

Si bien existen programas de educación previsional, tanto autoridades como usuarios y académicos coinciden en que hasta el momento no es clara su efectividad. Chile cuenta con alrededor de 30 programas de educación financiera sustentadas por el Estado, de los cuales aún no es claro su alcance. Se recomienda realizar un estudio de cuán efectivos son los programas educativos en esta área y realizar estudios focales a quienes han participado de estas instancias de formación, para identificar qué aspectos son los que requieren mejora y dirigir la educación a los temas que se releven como prioritarios para comprender el sistema.

Asimismo, en un contexto donde los individuos están acostumbrados a la inmediatez de la información, se recomienda privilegiar medios de comunicación masivos e instantáneos que tienden a tener mayor alcance de población, con mensajes cortos y directos, didácticos y de fácil anclaje. En este sentido, la información debe presentarse de forma simple, apelando a que el subconsciente emocional e intuitivo logre automáticamente anclar el contenido.

Otro aspecto que podría impulsar la confianza de los cotizantes hacia el sistema y las empresas tiene relación con la lejanía de las acciones. Estudios cualitativos de la Subsecretaría de Previsión Social dirigidos a levantar información sobre la previsión social de trabajadores independientes identifican que la confianza en el sistema podría mejorar de forma importante si estas administradoras funcionaran con asesorías, es decir, que tuvieran ejecutivos que aconsejen y guíen a sus cotizantes respecto de las opciones que mejor se acomoden a sus necesidades y características. Pero también otra debilidad del sistema se refleja en que los cotizantes, al momento de pensionarse dejan de ser sujetos de interés por parte de las AFP, sintiéndose abandonados al momento de tomar decisiones respecto del proceso de jubilación. En caso de implementar este tipo de mejoras, será necesario diseñar programas de incentivos para que los agentes no tengan estímulos para actuar en contra de los intereses de los cotizantes o pensionados.

Formalización y trámites

Se desprende del análisis del mercado laboral que la reforma del sistema de pensiones, que obliga los trabajadores independientes a cotizar, no es suficiente como mecanismo para aumentar el nivel de cobertura debido a que dos tercios son trabajadores informales que no están obligados a cotizar.

Dado que la reforma de pensiones logrará ampliar la cotización obligatoria de los trabajadores independientes formales, políticas orientadas a la formalización de los trabajadores por cuenta propia que no se encuentran inscritos en el Servicio de Impuestos Internos (SII) serán útiles en aumentar los fondos de capitalización individuales. De otra parte, los resultados del modelo econométrico también arrojan que la formalización tiene resultados positivos en la probabilidad de cotizar.

Como se presentó anteriormente, los resultados de la V Encuesta de Microemprendimiento realizada por el INE indican que de un 14% de los trabajadores por cuenta propia no han iniciado actividades en el SII porque no saben cómo hacerlo o por problemas asociados a los trámites (toma mucho tiempo, es caro, no ha podido cerrar el negocio anterior, entre otras).

Brasil, por ejemplo, con el objeto de reducir la informalidad en las empresas, cuenta con un paquete de incentivos otorgados a las pequeñas y medianas empresas. En términos generales, estos incentivos están dirigidos a la

unificación, simplificación y la facilitación de la recaudación de impuestos y contribuciones en las empresas, medidas que a la larga potencian la creación de contratos de trabajo y se espera que produzcan como resultado final mejoras en la inclusión de más trabajadores en el sistema de protección social (CIEDESS-CODEMA, p. 44).

En Chile, diversos esfuerzos se han depositado en hacer más amigables las plataformas del SII, así como también se ofrecen tutoriales y servicios de asistencia en persona, para promover y agilizar los trámites de inicio de actividades. En apoyo a estas medidas, se propone replicar el programa SII Móvil, “que tiene como fin asistir a los contribuyentes que viven en zonas alejadas de los centros urbanos” (sii.cl). Las oficinas móviles se encuentran operando en las regiones de Atacama, Maule, Biobío y Metropolitana, sin embargo, podría entregarse este servicio de forma itinerante en espacios públicos con alta concurrencia (malls, plazas centrales o paseos peatonales, entre otros.), con funcionarios de la institución que apoyen a las personas a completar sus inicios de actividades y también, que provean información a la población sobre los beneficios de formalizarse (similar a la operación renta que realiza todos los años SII). Esta medida podría servir también para ayudar a este 1,5% de los trabajadores por cuenta propia que no han iniciado actividades en el SII porque no han podido cerrar la actividad anterior.

Obligatoriedad y flexibilidad en la cotización

Conforme a la información recabada por la Subsecretaría de Previsión Social en distintos estudios cualitativos, se evidencia que los trabajadores independientes que están a favor de la cotización previsional tienden a ser quienes ya han trabajado en el mercado formal anteriormente o que están en un proceso de transición (trabajo independiente mientras encuentran otro dependiente). Este tipo de trabajadores identifica la cotización como un deber, se les reconoce como una especie de obligación tácita de participar del mercado laboral (Jimenez & Catalán, pág. 134). Por otro lado, aún cuando los trabajadores independientes se declaran pro-cotización, tienen aprensiones a formalizarse porque la incertidumbre respecto de los flujos de ingreso hace difícil comprometer un 10% fijo de su renta mensual sin tener certezas de cuánto será el ingreso en el futuro inmediato y se considera un vínculo de alto riesgo (Ibid.).

Cuando los descuentos previsionales se realizan de forma automática, las personas tienden a tener una actitud positiva. De cierta forma estos pagos dejan de pensarse como un gasto e inconscientemente se descuenta del ingreso disponible. Es así como la reforma previsional, que incluye paulatinamente el descuento previsional de las declaraciones anuales de renta, tiene buen pronóstico en el aumento de los fondos de pensiones. Sin embargo, es importante no descuidar al segmento de la población que es objeto de este estudio y que no quiere formalizarse para no reducir su ingreso mensual o disminuir la devolución anual de impuestos. Así también es importante tener en cuenta que quienes tienen comprometida la devolución de impuestos como complemento para cubrir gastos, podrían verse motivados a dejar de participar de la economía formal y en consecuencia, evitar el descuento.

Países como Tailandia, Brasil y Cabo Verde otorgan flexibilidad en la cotización previsional para los trabajadores por cuenta propia. En el primer caso, cuentan con un sistema previsional específico para informales, que es de carácter voluntario, con cotizaciones reguladas con un mínimo y máximo al cual se adicionan los aportes del Estado. También cuentan con un mecanismo de cotización plana con un pequeño aporte del Estado, y entrega beneficios mínimos (Ratanabanchuen, R. 2019).

En el caso de Brasil, los trabajadores informales tienen una tasa de cotización electiva, es decir, ellos pueden optar por una menor tasa, pero con menor cobertura de pensiones. En el caso de actividades que se desarrollan

en zonas rurales, las cotizaciones se realizan en función de las ventas, lo que se asocia principalmente a trabajadores que registren ventas formales (CIEDESS-CODEMA, 2016). En el caso de esta investigación, la ruralidad afecta negativamente la probabilidad de cotizar, por este motivo iniciativas como la de Brasil podrían ser útil en el caso chileno.

Finalmente, en Cabo Verde la tasa de cotización previsional de trabajadores independientes se define en función de categorías de ingresos determinadas por la autoridad y con ello, el afiliado elige sobre cuál cotizar. Así las prestaciones a recibir se ajustan en función de la categoría elegida para cotizar (Ibid. p.45). Dada la aversión a la toma de decisiones continuas respecto de cuánto es el monto que cotizar, esta alternativa resulta atractiva para planificar un monto de ahorro previsional fijo, aunque sea por un periodo establecido, por ejemplo, un año.

Como alternativa a lo anterior, se propone permitir flexibilidad en el pago de las cotizaciones con tal de que el trabajador por cuenta propia, de acuerdo con su planificación y flujos de ingreso, decida si requiere ajustar este nivel de cotización. Es decir, que algunos meses pueda imponer por menos o más del 10% si así lo requiere. Lo importante en estos mecanismos es asegurar que las personas no tengan lagunas previsionales, por lo que se recomienda establecer un mínimo menor al 10%. Por otro lado, modificar la periodicidad de la cotización también puede ser una alternativa para quienes tienen trabajos temporales, estacionales y ocasionales.

Apelando a los descuentos automáticos, otra opción podría ser asociar el pago de cotización a un trámite regular que las personas deban hacer. Por ejemplo, descuentos en la cuenta de servicios básicos o en el pago de contribuciones en el caso de contar con propiedades, entre otras. Otra opción interesante de explorar tiene que ver con la implementación de descuentos automáticos de alguna cuenta vista, ya que tienen usos masivos y minimiza el número de trámites. Será necesario evaluar a qué tipo de trámite asociarlo, quizás a través de un programa piloto.

Flexibilidad en el retiro de los fondos

Una de las medidas que ha sido parte del foco de las críticas al Sistema de Pensiones, tiene que ver con que estos fondos sólo puedan ser utilizados para el financiamiento de la vejez, es decir, acceso supeditado a la jubilación. En este sentido, se observa que para los trabajadores por cuenta propia, las características de composición del hogar son importantes para las decisiones del uso del dinero. El modelo probabilístico nos muestra que la presencia de personas menores de 15 años en el hogar se identifica como un desaliento para la probabilidad de cotizar. Esto apoya la tesis de Jimenez y Catalán (2010), de que para los trabajadores independientes la familia pasa a ser prioridad por sobre el ahorro personal (la cotización se asocia con un beneficio individual) relevando aspectos costosos como salud y educación.

Los dos aspectos anteriores, sumados a la volatilidad en los ingresos por actividades independientes, generan una fuente de preocupación para este tipo de trabajadores que les lleva a mirar con desconfianza el ahorro previsional. La incorporación de flexibilidad en los retiros ante eventos importantes puede advertirse como un incentivo para la cotización previsional voluntaria. Una enfermedad catastrófica personal o de familiar (hijos o padres), accidentes o imprevistos como pérdida de inmueble por incendio o desastres naturales, son algunos de los eventos que podrían ser considerados para los retiros anticipados.

Facilitar trámites para cotización mensual

Como se menciona en los apartados anteriores, la cotización previsional voluntaria u obligatoria es muchas

veces percibida como un producto con altos costos y tiempo. Uno de ellos corresponde a las dificultades que enfrentan los trabajadores independientes al momento de realizar el pago. Factores como tiempo invertido en realizar la cotización, la complejidad para realizar los trámites de pago y la mecánica de los trámites, representan desincentivos a cotizar (CIEDES – CODEMA p.11, ARSChile 2009, , TNS-Time 2009).

En el caso de Colombia, existe asistencia en el pago remoto de cotizaciones, mecanismos de inscripción colectiva a través de gremios, cotizaciones flexibles conforme a ciclos productivos y posibilidad de suspensión temporal de cotizaciones (Ibid. p.49).

Si bien es cierto Previred es una entidad que pretende ser un intermediario accesible para los pagos de cotizaciones, el trámite sigue siendo poco claro para personas que no están habituadas a trabajar con formularios, aspectos técnicos de remuneraciones y términos legales. Se recomienda hacer que las plataformas sean más amigables, utilizar lenguaje apropiado para lograr el entendimiento y simplificar los trámites.

Las teorías de comportamiento han indagado prácticas, públicas y privadas, para disminuir el nivel de información al que se enfrentan las personas. En este caso, por ejemplo, se propone que el sistema de cotización combine información de otras fuentes oficiales estatales para presentar formularios pre-cargados con información personal. De esta forma, quienes se enfrentan al trámite reducen el tiempo y esfuerzo en comprender formularios con lenguaje complejo. El SII, por ejemplo, realiza lo propio al tener los formularios de renta con la información sugerida de acuerdo a sus registros.

EDUCACIÓN FINANCIERA

Un aspecto cultural que afecta de manera significativa el ahorro tiene que ver con la importancia que la población otorga al gasto. Expectativas sobre el consumo deseable y las prioridades de consumo, ciertamente inciden en la disponibilidad de dinero destinado a ahorro.

Tal como mencionan Jiménez y Catalán (2010), agricultores de China del Norte en los '90 tenían tasas de ahorro muy altas, aun cuando sus ingresos eran bastante menores. Es así como en la visión de estos autores, los bajos ingresos o la incertidumbre no resultan excusas del comportamiento de ahorro.

Históricamente la publicidad y la economía de mercado se han ocupado de promover y potenciar el consumo a través de diversas estrategias, situación que no ha tenido una contraparte de concientización de la población sobre el valor del dinero ni tampoco de su gestión. Se propone continuar con los programas de educación financiera, pero potenciar el foco en la gestión del dinero; iniciar estos programas a edades tempranas permite paulatinamente ir cambiando la mentalidad de la población.

En este sentido, se encuentran iniciativas interesantes como la de Momento Cero, con el juego FINANCITY, que se enfoca en la alfabetización financiera. El juego consiste en conseguir las cuatro condiciones de bienestar que se establecen de base, por lo que los participantes tendrán que manejar ingresos, administrar gastos y ocuparse del bienestar personal. En los diez turnos que dura el juego, cada uno tendrá opciones de ahorrar, gestionar créditos, inversiones y lograr puntos de bienestar. A diferencia de los juegos como Gran Capital, enfocados en la acumulación de riqueza, en FINANCITY gana quien mejor logra equilibrar sus recursos y bienestar.

b.) Propuestas de incentivo al ahorro no convencional

En un contexto donde el sistema previsional está siendo criticado y en el que se ha perdido la credibilidad de las Administradoras de los Fondos de Pensiones y en las aseguradoras que se ocupan de pagar las rentas vitalicias, se recomienda que el segmento de la población ocupada que no se encuentra obligada por ley a cotizar, es decir, los trabajadores independientes informales, tengan opciones de ahorro fuera del sistema previsional. Esto les permite prever para el futuro, sin someterse a la inflexibilidad del mercado que muchas veces es lo que les incentivó a independizarse.

Al momento de observar la experiencia de otros países respecto de las estrategias para incentivar el ahorro previsional, es importante considerar los niveles de informalidad que estos enfrentan. En países como Uruguay y México, por ejemplo, la fuerza laboral presenta niveles variables de informalidad, que van desde 30% a más de 50%, respectivamente. Por otro lado, en el caso de Australia, Canadá, Francia y Suecia, la informalidad sólo alcanza el 10% de la población económicamente activa. En tanto, Brasil alcanzó su récord en tasa de informalidad el tercer trimestre de 2019 bordeando el 41%. Estas diferencias son significativas en cuanto a la contribución que realizan los aportes obligatorios y, por tanto, en lo relevante que se tornan las políticas enfocadas en los trabajadores independientes e informales.

Países como México y Colombia forman parte de los precedentes que mantienen el beneficio tributario como parte de sus políticas de incentivos (Fuentes, 2010). En el caso de los trabajadores por cuenta propia, la accesibilidad a los créditos hipotecarios parece ser una opción atractiva. Dado que la propiedad de vivienda resulta ser un factor que aumenta la probabilidad de ahorrar para los trabajadores independientes, se propone implementar mecanismos de rebaja en los montos de pie solicitado o que el acceso tenga asociado el haber pagado, por lo menos, las últimas 24 cotizaciones. Por otro lado, se recomienda incluir rebajas en los intereses pagados por créditos hipotecarios asociados, por ejemplo, al pago de a lo menos 12 cotizaciones.

Chile actualmente cuenta con bonificaciones fiscales por haber realizado aportes voluntarios a los fondos previsionales. Sin embargo, estas no pueden ser retiradas con anticipación y se obliga a que el destino de los bonos sea la jubilación. Se recomienda mantener la medida, pero a la vez introducir incentivos que permitan visualizar el beneficio de forma inmediata.

A partir del año 2005, en México se construyeron nuevos instrumentos de ahorro a mediano plazo con posibilidad de retiro parcial para gastos vinculados a educación superior, salud y la compra de una vivienda. Por otro lado, el programa de Administración de Fondos de Retiro mexicano (AFORE), desde 2006 cuenta con el programa AhorraSHFore, que permite a los afiliados, que cotizan voluntariamente, acceder a una garantía de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Con ello, se les ofrece ayuda para conseguir un crédito hipotecario (con intermediarios financieros) a trabajadores que no cuentan con comprobante de remuneración o ingresos, permitiéndoles de esta manera construir un historial de capacidad de ahorro. Si bien el programa está destinado a todos los trabajadores, faculta el acceso a los trabajadores por cuenta propia o inactivos a créditos hipotecarios competitivos y a mayores montos.

Apelando a la teoría de las perspectivas postulada por Daniel Kahneman y Amos Tversky, de que los individuos toman decisiones en ambientes de incertidumbre, los autores proponen idear estrategias dirigidas donde la alternativa sea la mejor para los individuos, sin que ellos deban someterse a grandes niveles de información y se vean agobiados ante la toma de decisiones. En esta misma línea investigativa, Richard Thayer y Cass Sunstein acuñaron el concepto de Nudge, o empujón en su traducción al español, que refiere a iniciativas que buscan

modificar el comportamiento de las personas de una manera predecible, sin eliminar ninguna alternativa, simplemente cambiando la forma de presentar las posibles opciones al momento de tomar una decisión.

Basándose en este modelo, Thaler y Benartzi diseñaron un programa de pensiones alternativo llamado *Save More Tomorrow (SMarT)*, fundamentado en cuatro aspectos principales que buscan sortear los obstáculos para ahorrar. El primero trabaja sobre el hecho de que es más atractivo para las personas posponer el ahorro, por lo tanto, se apela a que ingresen al programa lo antes posible. El segundo aspecto se centra en que los aumentos en los ahorros ocurran conforme van aumentando los sueldos, es decir, las personas no experimentan una pérdida en el pago sino una disminución en las ganancias futuras. Este es un aspecto importante del diseño dado que propicia una respuesta positiva a los incrementos en la contribución.

Como tercer punto importante se encuentran aumentos progresivos de la contribución, hasta un máximo determinado, diseñados como *default* hasta que las personas decidan no participar más del programa. De esta forma, tienen mayores posibilidades de alcanzar su objetivo dado que en la mayor parte de los casos el trabajador tiende a no modificar las condiciones de entrada al programa. Finalmente, el sistema siempre entrega la posibilidad de que las personas puedan retirarse del programa, una condición necesaria para ser considerada en este tipo de iniciativas que tienen características de empujón.

Dado que la bancarización aumenta las probabilidades de cotizar, se propone como alternativa de ahorro no previsional vincular el descuento o el pago de una prima específica para ser ahorrada en algún instrumento financiero (cuenta de ahorro, fondo mutuo, depósito a plazo, etc.). Por ejemplo, cuando se pague algún servicio básico como electricidad, agua o gas, agregar \$10 mil pesos que van a la libreta de ahorro para el subsidio a la vivienda.

En el ámbito de los ahorros de carácter complementario, se encuentra la experiencia de Nueva Zelanda con el denominado *Kiwisaver*, un sistema de ahorro complementario que cuenta con aportes pareados por el Estado. Este sistema es administrado por el Servicio de Impuestos Internos del país y facilita la inscripción de trabajadores independientes, cuenta con una tasa de cotización electiva (mínimo 3% de las remuneraciones) y permite la suspensión temporal de cotizaciones en caso de emergencia. Inglaterra y Estados Unidos tienen cuentas de ahorro subsidiadas llamadas *Help to Save* en el primer caso y el *Individual Development Account (IDA)* en el segundo. Esta última corresponde a una herramienta de creación de activos diseñada para permitir a las familias de bajos ingresos ahorrar una cantidad específica que generalmente se usa para compra de vivienda, financiamiento de educación postsecundaria y propiedad de pequeñas empresas.

En este sentido, y dado que la bancarización resulta en el modelo como un elemento relevante en la decisión de cotizar o no cotizar, iniciativas del sector privado para incentivar el ahorro como el *Santander Life* de Banco Santander, son alternativas atractivas para las personas que no se encuentran bancarizadas. Este programa se basa en el sistema de los méritos por buena conducta que resultan en reconocimientos bancarios que van desde abrir una cuenta corriente, pasando por el acceso a tarjetas de créditos o tasas preferenciales en créditos de consumo, así como cambios de fecha de pago o postergación de cuotas de créditos. Santander identificó cinco niveles según los méritos que acumula el cliente con dos o tres reconocimientos dependiendo del producto (tarjeta de crédito o crédito personal). Se propone que se implemente un programa similar que tenga por objeto un plan de incentivos al ahorro o la inversión de las familias de acuerdo con sus metas.

c.) Propuestas sectoriales de incentivo al ahorro previsional o complementario.

Los resultados del modelo econométrico indican que las ramas ocupacionales que más inciden sobre la probabilidad de cotización son los de Construcción, Transporte y Actividades Inmobiliarias. No obstante, el sistema debería tener flexibilidad a fin de recoger las características propias de cada actividad. Aspectos relevantes en este sentido tiene que ver con los periodos de pago según necesidad (anuales, semestrales, trimestrales o mensuales). Para levantar las particularidades que serían relevante para cada sector, se recomienda hacerlo a través de las instituciones públicas a través de las cuales se relacionan estos grupos de trabajadores con el Estado, por ejemplo, pescadores artesanales a través de Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca), agricultores a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) y los feriantes a través de los municipios o de las asociaciones gremiales. (CIEDESS – CONAMA, 2016).

Otra alternativa en los casos sectoriales es habilitar mecanismos de afiliación colectiva como aquellos implementados en países como Costa Rica y Colombia. Figuras como asociaciones de productores o cooperativas podrían firmar convenios de aseguramiento colectivo o grupal (similar a como operan las grandes empresas) con seguros de salud, bancos o AFP. Por otro lado, agrupar a los trabajadores por cuenta propia a los trabajadores independientes dentro de cada sector también podría propiciar la intermediación en la comercialización de los productos y, por tanto, reducir costos y potencialmente asegurar ingresos constantes.

Así como existen países que cuentan con un sistema específico para trabajadores independientes, se pueden implementar sistemas o mecanismos específicos por sector. Francia, por ejemplo, cuenta con un sistema específico para agricultores, financiado principalmente por impuestos generales, impuestos de solidaridad nacional y subvenciones puntuales del Estado, además de cotizaciones por parte de los trabajadores, las que pueden ser mensual o trimestral, entre otros, con elección entre diferentes opciones de base imponible. China, por otro lado, tiene un sistema nacional de pensiones rurales, financiado con subsidios centrales, contribuciones individuales y con aportes pareados por el gobierno local, cuyo objetivo es contar con una amplia cobertura. La contribución mínima es baja y los beneficios son muy modestos. (Ibid. p.46- 49). Otra experiencia similar se presenta en Ecuador, aplicando un régimen específico para sectores agrícola y pesquero, con un aporte de 2% y 3% del salario mínimo y un fuerte subsidio del Estado (Ibid. p.45).

En el caso de Chile, se sugiere explorar alternativas sectoriales como las mencionadas, sobre todo en aquellos con marcados patrones de estacionalidad, como pesca y agricultura, así como actividades que se identifican con alternativa al desempleo, tales como comercio o servicios. Análogamente, como parte del diseño de políticas públicas focalizadas, se propone investigar las características de los sectores construcción, transporte y actividades inmobiliarias, identificados como ramas de actividades que influyen bastante en la probabilidad de cotizar para, en la medida de lo posible, imitar buenas prácticas en otros sectores.

d.) Propuestas de programa de incentivo al ahorro previsional o complementario.

A pesar de que los trabajadores independientes cuentan con flexibilidad horaria, autonomía e incertidumbre, igual realizan planificación de futuro. Un aspecto importante identificado por diversos estudios es que la preocupación de largo plazo se identifica con la familia y lo individual es descartado. Tener hijos pone en perspectiva el flujo del dinero y sus usos, puesto que el futuro personal no tiene importancia por sólo relacionarlo a la muerte (Jiménez y Catalán, 2010). Respecto a eso, la creencia que la tercera edad es la antesala de la muerte desincentiva el planificar tener ingreso para esta etapa de la vida (Ibid.).

El ahorro previsional de los trabajadores por cuenta propia termina siendo dejado de lado por privilegiar no sólo el consumo presente, sino por atender otras necesidades básicas que por ahora no están garantizadas desde lo público. En este ámbito, Jiménez y Catalán (2010) identifican acceso a salud, educación y propiedad de vivienda como los más relevantes entre las prioridades de gasto, todos ellos asociados al grupo familiar y no únicamente como necesidad personal.

En vista de la existencia de aspectos de seguridad social (salud, educación y vivienda, entre otros) que son de mayor prioridad para los trabajadores, se propone diseñar un programa de incentivos al ahorro previsional o complementario que integre estos aspectos y a la vez sintetice algunas de las propuestas anteriores.

La idea es generar un plan de metas y recompensas ideado a la medida de los intereses de los trabajadores, que potencialmente pueda insertarse en el Sistema Intersectorial de Protección Social como un beneficio orientado a los trabajadores por cuenta propia. Su estructura sería similar al programa del Ingreso Ético Familiar. Sobre la base con una evaluación de diagnóstico y con apoyo de personal especializado, el cotizante o grupo familiar genera un plan en los cuales se identifican metas y logros esperados. Con ello, también se comprometen los reconocimientos que pueden entregarse por parte del Estado.

Teniendo en consideración los aspectos de salud, educación y vivienda identificados por la investigación de la Subsecretaría de Previsión Social como prioritarios para la población, se podría generar un plan como el siguiente, que sólo sirve para ilustrar el tipo de incentivos que se podrían entregar:

PROGRAMA AJUSTADO A FAMILIA DE TRES PERSONAS, CON UNA PERSONA TRABAJADORA INDEPENDIENTE. EL OBJETIVO DEL HOGAR ES LA COMPRA DE UNA VIVIENDA		
METAS	LOGROS	RECONOCIMIENTO
Meta 1: Salud.	Entregar aportes mensuales.	Acceso a exámenes y atenciones médicas (patologías a definir por entidad reguladora). En caso de interrupción de los aportes en dos o más meses, este beneficio caducará.
	Rendimiento y asistencia.	Subvención a los estudios primarios o secundario de las cargas de trabajadores por cuenta propia que aporte sistemáticamente a una cuenta de ahorro específica.
Meta 2: Educación básica y media.	Ante la titulación secundaria.	Estado garantiza asesoría en la transición hacia el mercado laboral (intermediación laboral). Estado garantiza estudios superiores sujeto a rendimiento.
	Asegurando a lo menos 12 aportes seguidos	Acceso a becas de educación superior para aquellos trabajadores que quieran continuar o perfeccionar estudios o para las cargas de trabajadores.
Meta 3: Educación superior técnica o profesional.	Rendimiento y asistencia.	Apoyo económico para solventar gastos en materiales educativos.
	Asegurando a lo menos 6 aportes seguidos.	Prioridad para el acceso al pase escolar, rebaja en tarifas de transporte o apoyo económico para solventar gastos de movilización.
	Titulación	Aporte adicional del Estado al ahorro realizado por el grupo familiar por haber terminado con éxito los estudios de educación superior técnica o profesional.
Meta 4: Apoyo a la actividad por cuenta propia que realiza la persona.	Meta de ahorro.	Acceso a capacitaciones de diversa índole que vayan en línea con las necesidades de la actividad que desarrolla la persona. Por ejemplo: capacitaciones de tipo contable, marketing digital, asesorías de imagen corporativa, entre otras.
	Meta de ahorro o de capacitación.	Apoyo en la postulación a fondos de financiamiento.
Meta 5: Vivienda	Asegurar un mínimo de ahorro acordado.	Garantizar el acceso a un subsidio habitacional de acuerdo con las características que el servicio público establezca según a sus evaluaciones técnicas.

El ejemplo anterior sólo sirve para ilustrar el tipo de incentivos que se podrían entregar. Es necesario realizar un esfuerzo de diseño de este programa de beneficios que sea riguroso, tenga derechos y deberes claros, así como también con el impacto fiscal que tendría una medida de estas características. Por otra parte, diversas entidades del Estado y quizás también privadas, podrían o deberían ser parte de este programa y por lo tanto, se requiere de una visión holística para este diseño y posterior implementación.

Las experiencias internacionales revisadas, así como las sugerencias de política pública presentadas anteriormente, no deben ser necesariamente entendidas como buenas prácticas idóneas o recomendables de ser replicadas en Chile directamente. Este informe no incluye evaluaciones de impacto de resultados, así como tampoco se han formulado cada uno de estos planes, para lo cual se requiere un esfuerzo interdisciplinario focalizado en el diseño de políticas públicas integrales.

CONCLUSIONES

En la etapa final de esta investigación, Chile pasa por momentos importantes de demandas sociales que critican fuertemente al sistema de seguridad social. Como uno de los temas más relevantes se encuentran la demanda por pensiones dignas y reformar el sistema de pensiones en su conjunto. Si bien a través del tiempo se han observado diversos intentos por cambiar el sistema y aumentar las pensiones en la vejez, ninguno de ellos ha tenido como foco a los trabajadores independientes no formales, que constituyen casi un tercio de los ocupados.

Es por lo anterior que el elemento central del presente estudio fue identificar las características que influyen en la decisión de los trabajadores por cuenta propia de cotizar voluntariamente. Como valor agregado, se entregaron ideas y sugerencias que pudieran orientar el diseño de políticas públicas, potenciando así el efecto positivo en el aumento de cotizaciones voluntarias para este segmento de trabajadores, que corresponde a un 65% de los trabajadores independientes y que quedaron excluidos de la reforma de obligatoriedad en la cotización de los trabajadores independientes.

El modelo utilizado para este análisis es un probit, donde se estima la probabilidad de que los trabajadores por cuenta propia formales o informales coticen dadas las características del trabajador, del hogar, del trabajo y de su entorno. La variable dependiente toma valor 1 cuando el trabajador por cuenta propia cotiza y 0 cuando no lo hace. Fueron probadas cinco formulaciones con interacción de las diferentes variables.

Los resultados de los modelos probabilísticos arrojan que factores como edad, ingreso y escolaridad inciden positivamente en la probabilidad de cotizar, los dos primeros con efectos decrecientes. Por otro lado, tener propiedades ya sea de un inmueble o vehículos también se observa como elementos que afectan positivamente la cotización. En este sentido, se proponen políticas de incentivo al ahorro no previsional a través de mecanismos de reducción de tasas de interés y acceso a subsidios de vivienda por parte del Estado, entre otros. Con ello no sólo se asegura ahorro, sino que también las personas dejan de necesitar pagar arriendos en la vejez (fuente de gasto importante).

Del mismo modo, incentivar políticas de acceso a la bancarización y educación financiera pueden incentivar a que las personas coticen, puesto que el modelo identifica la tenencia de productos bancarios como factores que inciden en las posibilidades de ahorrar. Se podría contar con un programa de metas para incentivar a las personas a gestionar el dinero con objetivos y horizontes temporales, ideando mecanismos de recompensas.

Aun cuando no se observa que la formalización de todos los trabajadores por cuenta propia sea un objetivo per se, el modelo identifica que la formalidad es una característica significativa al momento de cotizar. Dado que muchos de estos trabajadores no han iniciado actividades porque han tenido dificultades en los trámites, se recomienda facilitar estos procesos tanto en tiempo como en la complejidad de los formularios.

Otro de los resultados importantes del estudio tiene que ver con el efecto del entorno. En este sentido, el modelo identifica la desigualdad comunal como uno de los factores que inciden negativamente en la probabilidad de cotizar. Esto puede estar relacionado a la priorización del gasto por querer consumir bienes y servicios que otras personas con mayores ingresos de la comuna lo realizan.

Por otra parte, el modelo indica que si en el entorno inmediato hay más personas que cotizan, habrá más probabilidad que el trabajador por cuenta propia cotice, lo que significa diseñar las políticas públicas considerando a la población que pueda influenciar el comportamiento deseado.

Si bien varias actividades resultan significativas en el modelo, se recomiendan estudios focalizados en los sectores donde se encuentra mayor probabilidad de cotizar, con un interés de indagar las características particulares que influyen en dichas incidencias positivas. La misma sugerencia es aplicable para el caso de la diferencia por género, dado que en el modelo se encuentra que las mujeres tienen menos probabilidad de cotizar respecto de los hombres. En general, es importante mencionar que el género es un aspecto imprescindible a la hora de diseñar políticas públicas efectivas.

Finalmente, se recomienda diseñar un programa de incentivos al ahorro previsional o complementario específico para los trabajadores por cuenta propia (formales o informales), que incorpore los elementos mencionados en la sección de políticas públicas. Sería interesante combinar los aspectos sindicados como importantes en la probabilidad de cotizar, para contar con un programa más completo y que tenga mayor probabilidad de éxito.

Las recomendaciones expresadas en este documento no deben ser entendidas como aplicables directamente en el caso chileno. Será necesario llevar a cabo procesos completos de diseño y planificación de políticas públicas, experimentos que puedan evaluar la efectividad de la implementación de estas y convocar esfuerzos interdisciplinarios para asegurar un cambio significativo en la calidad de vida de las personas.

BIBLIOGRAFÍA

Amaglobeli, M. D., Chai, H., Dabla-Norris, M. E., Dybczak, M. K., Soto, M., & Tieman, A. F. (2019). The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World. International Monetary Fund.

ARSCChile (2009). Estudio Cualitativo y Propuesta de Políticas Públicas para Extensión de la Protección Social en Trabajadores Independientes. Informe presentado a Subsecretaría de Previsión Social, Santiago, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Bebczuk, R. N., Gasparini, L., Garbero, M. N., & Amendolagine, J. (2015). Understanding the Determinants of Household Saving: Micro Evidence for Latin America. Documentos de Trabajo del CEDLAS.

Butelmann, A.P. & Gallego F.Y. (2000). Ahorro de los hogares en Chile: Evidencia Microeconómica. Banco Central de Chile.

Cadem (2019). Encuesta Plaza Pública. Segunda semana de junio. Estudio N°283, 13-21.

Campbell, J. Y., & Mankiw, N. G. (1989). Consumption, income, and interest rates: Reinterpreting the time series evidence. NBER macroeconomics annual, 4, 185-216.

CEP (2019). Estudio Nacional de Opinión Pública N°83. www.cepchile.cl.

CIEDESS (2019). Estudio de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones: “Modificación a la Normativa Laboral y Previsional: Una propuesta de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones para incentivar la formalización de los trabajadores”. Subsecretaría de Previsión Social. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Región Metropolitana, enero 2019.

CIEDESS – CODEMA (2016). Estudio para identificar y caracterizar grupos específicos de trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas por el artículo 42N°2 de la ley de impuesto a la renta, no son voluntarios y no tributan por renta efectiva. Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Santiago, Chile, diciembre 2016.

Comisión Bravo (2015). Informe final comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones 2015.

Comisión Marcel (2006). El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un contrato social con la Previsión en Chile. Consejo Asesor Presidencial para la reforma previsional 2006.

Corripio, E. F. (2010). Creating Incentives for Voluntary Contributions to Pension Funds by Independent Workers: An Informal Evaluation Based on the Case of Chile (No. 10/12). BBVA Working Papers.

Deaton, A. (2005). Franco Modigliani and the life cycle theory of consumption.

Duflo, E., & Saez, E. (2004). Implications of pension plan features, information, and social interactions for retirement saving decisions. Pension design and structure: New lessons from behavioral finance, 137-153.

Fuentes, E. (2010). Creating incentives for voluntary contributions to pension funds by independent workers: An informal evaluation based on the case of Chile. Economic research Department, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA).

Grinblatt, M., Keloharju, M., & Ikäheimo, S. (2008). Social influence and consumption: Evidence from the automobile purchases of neighbors. *The review of Economics and Statistics*, 90(4), 735-753.

INE (2018). Manual conceptual y metodológico, diseño muestral Encuesta Nacional de Empleo (ENE). Instituto Nacional de Estadísticas. Región Metropolitana, Chile.

INE (2018). Glosario Encuesta Nacional de Empleo (ENE). Instituto Nacional de Estadísticas. Región Metropolitana, Chile.

INE (2019). Plan Nacional de Recopilación Estadísticas 2019. Instituto Nacional de Estadísticas. Región Metropolitana, Chile.

Friedman, M. (1957). The permanent income hypothesis. In *A theory of the consumption function* (pp. 20-37). Princeton University Press.

Jamal, A. A. A., Ramlan, W. K., Karim, M. A., & Osman, Z. (2015). The effects of social influence and financial literacy on savings behavior: A study on students of higher learning institutions in Kota Kinabalu, Sabah. *International Journal of Business and Social Science*, 6(11), 110-119.

Kimball, M. S. (1990). Precautionary Saving in the Small and in the Large. *Econometrica*, 58(1), 53.

OECD (2017). *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.

OIT. Employment by status in employment. Disponible en: https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description_STE_EN.pdf

OIT (1993). Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (enero de 1993). La decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Disponible en <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/res/icse.pdf>

OIT (2013). Resolución I Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo. 19° Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra, 2-11 de octubre de 2013.

OIT (2018). Definición y medición estadísticas del trabajo «por cuenta propia» económicamente dependiente. 20.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Ginebra, 10-19 de octubre de 2018).

Paulo L. (2003). *Detrás de nuestra Conducta y Elecciones de Ahorro y Consumo a través del Tiempo: Seminario para optar al título de Ingeniero Comercial Mención: Administración*. Universidad de Chile.

Poblete, C. (2004). *Apunte Seguridad Social, Parte Doctrinaria*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 3.

Ratanabanchuen, R. (2019). The Pension System in Thailand. *Nomura Journal of Asian Capital Markets*. Spring 2019 vol. 3/No.2.

Schclarek, A., & Caggia, M. (2015). Household saving and labor informality: the case of Chile (No. IDB-WP-581). IDB Working Paper Series.

Sirven, N; Barnay T. (2016) Expectations, loss aversion and retirement decisions in the context of the 2009 crisis in Europe. Disponible en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01374462/document>

Superintendencia de Pensiones (2017). Cambios al Sistema de Pensiones. Superintendencia de Pensiones. Santiago, Chile. https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-11730_recurso_1.pdf

TNS-Time (2009), La Reforma Previsional en Independientes y Microempresarios. Informe de Resultados e Informe Estadístico, Santiago, TNS-Time.

UNFPA (2009) Estado de la población mundial 2019.

PROPUESTA N° 3

El papel de la mentoría y el bienestar subjetivo de los docentes principiantes en el marco del nuevo sistema nacional de inducción para docentes principiantes.

INVESTIGADORA PRINCIPAL

Geraldine Jara Chandía
Educadora de Párvulos
Magíster en Educación

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Rodrigo Fuentealba Jara
Prof. Educación Diferencial
Dr. en Ciencias de la Educación

Ana Codjambassis Schnettler
Psicóloga
Magíster en Investigación Social

Daniela Doren Santander
Periodista
Master in Education

RESUMEN

A tres años de aprobada la Ley 20.903, que instala en Chile el derecho de docentes principiantes a contar con inducción en sus primeros años de ejercicio en el sistema escolar, este estudio aporta evidencia que vincula la participación en mentorías -la principal política pública de inducción en el país- con la percepción de bienestar subjetivo en tres dimensiones: satisfacción personal, vital y profesional de quienes participan en ese proceso (docente, mentor y principiante). En sus resultados se reportan correlaciones que permiten comprender la multidimensionalidad del bienestar subjetivo docente, la importancia de su influencia en el desarrollo de las mentorías y algunas recomendaciones para incorporar este factor, tanto en la formación de futuros mentores y mentoras como en las orientaciones al trabajo de la dupla de mentoría que realiza el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) del Ministerio de Educación.

ANTECEDENTES

IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INDUCCIÓN A TRAVÉS DE MENTORÍAS EN CHILE

Los procesos de mentoría, que permiten a docentes principiantes contar con el apoyo de un mentor o mentora cuando comienzan a ejercer en el sistema escolar, son recientes en la política pública chilena, aun cuando tienen una larga data a nivel internacional. Se introdujeron el año 2016, cuando la Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD) estableció el derecho a un proceso de acompañamiento o inducción profesional durante los primeros años de ejercicio en aula.

Según la definición legal, “la inducción consiste en el proceso formativo que tiene por objeto acompañar y apoyar al docente principiante en su primer año de ejercicio profesional para un aprendizaje, práctica y responsabilidad profesional efectivo; facilitando su inserción en el desempeño profesional y en la comunidad educativa a la cual se integra” (art. 18 G Ley 20.903). Según se desprende de esta norma, la inducción cumple entonces un doble propósito; por un lado, disminuir el shock de la realidad que implica el cambio abrupto de estudiante universitario a profesional, y por otro, otorgar condiciones de aprendizaje situado a partir del intercambio con pares experimentados que han desarrollado un mayor repertorio de soluciones frente a los requerimientos que implica ser profesor.

Para llegar a incluir esta nueva política docente, el Ministerio de Educación comenzó una evaluación en la primera década del siglo XXI, luego del informe Teachers Matter (OECD, 2005) que puso énfasis en las consecuencias del desgaste profesional, especialmente durante los primeros años de ejercicio docente, y recomendó a los países participantes en el informe -entre ellos Chile- considerar un sistema de inducción como medida de apoyo a los nuevos profesores. Dos años después, el Informe McKinsey (Barber & Mourshed, 2007), destacó que el apoyo intensivo y sistemático a docentes noveles es una de las características que comparten los mejores sistemas educativos del mundo.

Dadas las señales de ambos reportes internacionales, se iniciaron esfuerzos sostenidos para promover estrategias de acompañamiento y apoyo a los y las docentes que comenzaban su ejercicio profesional. En la fase inicial, se implementó una serie de pilotos que exploraron las posibilidades de la inducción a través de la mentoría. Dichas iniciativas consideraron la formación de profesores como mentores y un acompañamiento a quienes

estuviesen en su primer año de ejercicio en aula. En este contexto, destacan las experiencias desarrolladas por la Universidad Católica de Temuco, la Universidad de Valparaíso (Beca & Cerda. En: Boerr, 2019), así como también la implementada por la Pontificia Universidad Católica de Chile en el marco de los primeros proyectos de mejoramiento de la calidad en la educación superior.

Con esos antecedentes, hoy el sistema de inducción constituye uno de los pilares de la política docente en Chile y se concreta mediante una inversión pública en dos fases. La primera consiste en la formación de mentores y mentoras. Para ello, a través del Centro de Perfeccionamiento e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), se establecen convenios con universidades acreditadas, las cuales diseñan programas específicos en formación de mentores que tienen como objetivo el desarrollo de un conjunto de competencias profesionales que le permitan cumplir su rol. A la formación postulan quienes posean el título de profesor en el nivel educativo correspondiente (educación parvularia, diferencial, general básica y media), realicen docencia de aula en establecimientos de educación municipal o particular subvencionado y se encuentren en los tramos superiores del actual sistema de Carrera Docente (avanzado, experto I o experto II).

Estos programas de formación han permitido configurar un cuerpo profesional de mentores y mentoras en distintas regiones del país. En la actualidad, dichos programas se ejecutan heterogéneamente bajo los parámetros generales y formales establecidos por el CPEIP. La Universidad San Sebastián es una de las instituciones involucradas de manera ininterrumpida en este proceso desde el año 2015.

La segunda fase consiste en el acompañamiento de inducción a través de mentoría que se realiza durante 10 meses y permite que un mentor o mentora, con formación ad-hoc, desarrolle un trabajo en dupla con un docente principiante que comienza a insertarse en el sistema educativo. Para ello, ambos comprometen entre cuatro y seis horas semanales de trabajo y reciben el pago asignado según señala la ley. Para conformar una dupla de mentoría, los docentes certificados son llamados anualmente por el CPEIP a la inscripción correspondiente al año en curso. Paralelamente, el principiante ejerce su derecho a través de un proceso similar, también público (CPEIP, 2019).

A tres años de la promulgación de la Ley, el sistema se implementa progresivamente, por ello, las universidades continúan formando mentores y mentoras, proceso que impulsa la necesidad de generar un mayor conocimiento sobre las complejidades que surgen en este tipo de inducción a docentes, con el objetivo de informar a la política pública y lograr alinear estos programas con los objetivos de educación con calidad para todos.

En las siguientes secciones revisamos la literatura académica que informa dos líneas de investigación relevantes para nuestro estudio. La primera se relaciona con la evidencia que respalda la necesidad de incorporar la inducción a través de mentoría a la política pública en Chile, sus definiciones, beneficios y desafíos en el marco de la investigación internacional y local. La segunda resume los aportes que provienen de investigaciones sobre trabajo y bienestar/malestar docente. Ambos focos son relevantes para entender el aporte al conocimiento académico que realizamos en este estudio que, consecuentemente, supone que existe un espacio para desarrollar investigación que respalde el potencial de promover aspectos de bienestar docente en los futuros procesos de formación de mentores e inducción a través de mentorías, con el objetivo de incorporar posibles beneficios al sistema educativo en su conjunto, a través de nuevas orientaciones provenientes desde los distintos instrumentos que tiene esta política pública.

LO QUE SABEMOS SOBRE INDUCCIÓN A DOCENTES NOVELES A TRAVÉS DE MENTORÍAS

Si bien la evidencia internacional reporta diversas modalidades de inducción a los profesores principiantes (Commission, 2010; Orland-Barak, 2014; Stansbury & Zimmerman, 2000), el estado chileno ha optado por promover la realización de mentorías. Esta decisión es consistente con la tendencia internacional dominante, pues la estrategia lleva algunas décadas implementándose en otros países. Por ejemplo, Colley (2002) señala que estaban “in” durante la primera década del 2000. Bullough (2012) informa que al 2010, 23 de los 50 estados de Estados Unidos financiaban programas de inducción o mentoría para docentes principiantes. En el Reino Unido, un programa de gobierno las introdujo a fines de la década de los '90 (Hobson, et al., 2009). Por esos años también se formalizaron en Suecia (Lindgren, 2005), mientras que en Nueva Zelandia desde 2009 existen orientaciones nacionales para realizar programas de inducción y mentoría (Langdon, 2011).

La encuesta internacional de enseñanza y aprendizaje entrega un amplio panorama e informa que cerca del 45% de los docentes principiantes que responden este instrumento -que se aplica en 23 países- trabajaban en centros educativos que cuentan con procesos formales de inducción, parte importante de ellos a través de mentorías (Avalos, 2016). La expansión de este tipo de programas como política pública de educación ha impulsado la evaluación de sus aportes.

Como es de esperar, la proliferación de programas de inducción y mentoría en distintos países ha generado el impulso académico de indagar en las complejidades de su implementación, no sólo para quienes conforman parte del grupo de destinatarios objetivos de esta política, sino también para quienes cumplen el rol de mentores, los estudiantes de ambos y el sistema educativo en su conjunto. En las siguientes secciones nos enfocaremos en sintetizar investigaciones que reportan sobre la necesidad de apoyar a quienes inician la docencia de aula, también en los beneficios de hacerlo, así como en los desafíos que enfrenta este tipo de apoyo.

EL CONSENSO SOBRE LA NECESIDAD DE ACOMPAÑAR LOS PRIMEROS AÑOS DE EJERCICIO EN AULA

Existe consenso en que los primeros años de ejercicio de un profesor de aula son claves en su desarrollo profesional. Las razones que avalan esta afirmación se encuentran en investigaciones que han identificado que el conocimiento y las habilidades pedagógicas continúan su desarrollo durante los primeros años de ejercicio (Choy et al., 2013); además es un periodo fundamental en la construcción de identidad profesional (Beijaard et al., 2004), así como también en la vida de los estudiantes que se vinculan con profesores que están empoderados de su rol (Bressman et al, 2018).

La evidente centralidad de esos primeros años de experiencia docente contrasta con reportes sobre la falta de apoyos en esta etapa (Ruffinelli, 2014). Esto plantea la consistencia de las recomendaciones realizadas hace más de 10 años por estudios que se han convertido en referentes mundiales en la materia (Barber & Mourshed, 2007; OECD, 2005).

BENEFICIOS Y TENSIONES DE LA INDUCCIÓN A DOCENTES NOVELES TRAVÉS DE MENTORÍAS

La investigación académica ha permitido identificar los beneficios y las tensiones que aparecen en el proceso de inducción a través de mentorías. En cuanto a los aspectos que aportan al desarrollo profesional, se han registrado tanto para docentes principiantes como para mentores, además de los que se relacionan con el sistema educativo en su conjunto. Dentro de los más conocidos están los estudios que han comprobado que la inducción a través de mentorías es una estrategia eficiente para mantener a docentes noveles en el

sistema educativo (Hallam et al., 2012; Ingersoll & Strong, 2011). También hay evidencia del beneficio sobre sus prácticas pedagógicas, algo que también se reporta para el caso de los y las mentoras (Hobson et al., 2009). Asimismo, Bullough (2012) concluyó un mayor desarrollo de la efectividad profesional en ambos integrantes de la dupla de mentoría, dado que su investigación relaciona un mayor porcentaje de logro en pruebas estandarizadas rendidas por estudiantes de docentes que participan en estos programas. Y aunque de manera menos concluyente, también se ha reportado que las escuelas y comunidades educativas se benefician de la influencia positiva de las mentorías en el desarrollo de una cultura de colaboración profesional (Hobson et al., 2009).

En la búsqueda de las características de las mentorías que aportan mayores beneficios -lo que permite considerarlas exitosas- se presentan aquellas contextuales. Por ejemplo, las que se desarrollan en centros educativos que reconocen esta labor y entregan tiempos para preparar el trabajo, reconocimiento profesional o retribución económica para el mentor. En el caso de los principiantes, los programas de acompañamiento que se realizan en el mismo establecimiento muestran mejores resultados. También hay estudios que asocian el éxito de la mentoría a los criterios de selección de los mentores y mentoras con perfiles que se ajusten a una labor de apoyo, cercanos, con habilidades para escuchar, que no juzguen, confiables y comprometidos (Hobson et al., 2009).

En cuanto a la formación de buenos mentores y mentoras, la investigación en el área de desarrollo docente ha indicado que aquellos programas que ofrecen oportunidades para colaborar activamente con otros docentes, de forma coherente y extendida en el tiempo, tienen resultados positivos sobre las prácticas pedagógicas (Barrera-Pedemonte, 2016) y también sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes (Desimone, 2009).

En cuanto a las tensiones que se producen en la inducción a través de mentorías, se han identificado en los mismos niveles: principiantes, mentores y sistema educativo. Para los principiantes, se ha descrito el efecto contraproducente de mentores que confunden el apoyo con una nueva fase de enseñanza, que no desafían de manera adecuada a sus mentoreados, que descuidan el desarrollo de pensamiento pedagógico crítico, reducen sus espacios de autonomía o que se limitan a cumplir un rol en aspectos puramente racionales, sin atender necesidades emocionales y psicológicas de los principiantes. Esto puede implicar efectos insatisfactorios que pueden llevar a los y las docentes noveles a abandonar la profesión en vez de encantarse con ella (Hobson et al., 2009). En mentores y mentoras, está la posibilidad de aumentar la carga de trabajo -y el estrés consecuente- de quienes asumen el rol de mentor al mismo tiempo que sus labores docentes habituales.

Los principales desafíos para las escuelas se encuentran en limitar las condiciones de ejercicio de aquellas mentorías que, lejos de permitir una adaptación armónica de los nuevos docentes a sus entornos escolares, terminan convirtiéndose en cultura nociva para el desarrollo profesional docente, y en los casos más graves, afectan a todo el sistema escolar aportando al desgaste y la renuncia de potenciales buenos profesores a cumplir su rol central en las escuelas (Hobson et al., 2009). En cuanto a los programas de formación de mentores, existen estudios que muestran un acento en dimensiones contextuales y teóricas asociadas únicamente al ejercicio de la docencia, pero no consideran dimensiones relacionales que podrían facilitar un aprendizaje efectivo (Hobson et al., 2009; Kemmis et al., 2014).

De la revisión anterior se puede concluir un evidente potencial en esta estrategia de acompañamiento a los primeros años del ejercicio profesional docente, pues se convierte en un dispositivo clave para el sistema educativo chileno, no sólo al alcanzar sus objetivos declarados, sino también por su potencial de activación de beneficios que pueden aportar a la calidad de la educación en el país. Entre ellos, por ejemplo, la posibilidad

de aportar a la formación de una identidad profesional sólida durante los primeros años de ejercicio (Marcelo, 2009; Choy et al., 2013), la contribución a una relación humana del docente principiante con sus estudiantes (Bressman et al., 2018), su capacidad para activar el logro de aprendizajes significativos (Desimone, 2009) a la construcción de una sensación de efectividad profesional (Bullough, 2012) y a las oportunidades de colaboración que permitan el aprendizaje entre pares (Barrera-Pedemonte, 2016).

Asimismo, existen riesgos asociados a la falta de atención sobre aspectos como el impacto de un mentor o una mentoría que se centra sólo en racionales para ejercer su rol, descuidando dimensiones relacionales, emocionales o una visión más integral de su labor (Hobson et al., 2009; Kemmis et al., 2014) y que, en el peor de los casos, puede elevar el nivel de malestar con la profesión al punto de alejar a posibles buenos profesores de las escuelas, una de las consecuencias más lamentables y que impacta negativamente a todo el sistema educativo (Correa et al., 2015; Kekchtermans, 2018; Hobson et al., 2009; Hobson and Malderez, 2013).

Así también, el aumento del estrés en mentores o la contribución de las mentorías a la reproducción de culturas de trabajo nocivas para el ejercicio pedagógico, aportan al desgaste de los profesionales de la educación (Hobson et al., 2009; Langdon et al., 2014). Este estudio releva a la preocupación explícita por las dimensiones del bienestar subjetivo docente como un criterio clave para desarrollar al máximo el potencial beneficioso del acompañamiento, a través de mentorías para el sistema educativo en su conjunto.

LA IMPORTANCIA DEL BIENESTAR DOCENTE PARA EL SISTEMA EDUCATIVO

El bienestar subjetivo docente ha sido materia de estudio desde hace varias décadas. Una de las vertientes más influyentes aparece vinculada a la preocupación por el malestar/bienestar docente donde las condiciones laborales se presentan como el principal elemento gatillante de fenómenos como el desgaste profesional o burnout, el estrés docente o el desgaste psicológico (Cornejo Chávez, 2009). Sin embargo, en esta investigación se opta por un acercamiento a definiciones del bienestar subjetivo que provienen de líneas de investigación que, de alguna manera, han desmotivado el estudio de esos males, específicamente a estudios positivos de salud mental, donde el concepto se considera una construcción compleja con dos enfoques principales: bienestar subjetivo y bienestar psicológico (Ilgan, et al., 2015).

Para explicar mejor la primera distinción relevante de esta investigación, correspondiente a aquella entre bienestar subjetivo y bienestar psicológico, destacamos la siguiente cita de Ilgan et al. (2015): “El bienestar subjetivo está indicado por medidas hedónicas, o de qué manera aspectos externos permiten que logremos un estado de satisfacción, mientras que el bienestar psicológico es indicado por medidas eudaimónicas, o de qué manera los aspectos más profundos del sentido de propósito permiten alcanzar un estado superior (Samman, 2007; Kallay y Rus, 2014). El bienestar indica el más alto de todos los bienes que los humanos alcanzan por sus acciones y sentimientos, que son consistentes con sus verdaderos seres”.

En esta sección revisaremos las definiciones del bienestar subjetivo, así como la justificación de las dimensiones que proponemos indagar como constitutivas de este concepto: satisfacción personal, vital y profesional.

Existen distintas y variadas definiciones del bienestar subjetivo. Cuando se comenzó a indagar el término, existió preocupación por condiciones externas que podían intervenir en la interpretación de ese bienestar. Sin embargo, a medida que la investigación ha avanzado, también han evolucionado las definiciones (Martín, 2002 en Muñoz, Fernández, Jacott, 2018), el concepto de bienestar subjetivo en el ámbito del ejercicio docente se define como “estado de satisfacción personal, de comodidad y de confort, considerando aspectos positivos

tales como la salud, el éxito social, económico y profesional y la armonía consigo mismo y con el entorno.” Gómez et al. (2007) lo entienden como “lo que las personas piensan y sienten con respecto a su vida y las conclusiones que sacan cuando evalúan su existencia”.

Para este estudio también es importante la siguiente definición, que profundiza en la dimensión de satisfacción personal y ha sido operacionalizada en estudios sobre el profesorado en España: “Aunque son varias y muy diversas las definiciones de bienestar y satisfacción, estas poseen elementos comunes entre los que podríamos destacar los siguientes: estado de satisfacción personal, de comodidad y de confort, considerando como positivos aspectos tales como la salud, el éxito social, económico y profesional y la armonía consigo mismo y con el entorno.” (Muñoz et al. 2018).

Otro elemento que decidimos incorporar es el de satisfacción vital, definido de la siguiente manera: “La satisfacción con la vida se entiende como la evaluación global que las personas realizan sobre su calidad de vida bien ante circunstancias concretas o bien ante ámbitos concretos como la familia, los amigos, entre otros (Seligson, Huebner y Valois, 2003). El componente cognitivo de la satisfacción hace referencia al bienestar subjetivo (Andrews y Withey, 1976; Diener et al., 1985) entendiendo éste como el grado en que una persona evalúa la calidad global de su vida en conjunto de forma positiva (Veenhoven, 1991; En: Muñoz Campos et al., 2018).

En este caso, tanto la satisfacción personal como la vital hacen referencia a la disposición de la persona respecto de los otros y su entorno, y de cómo ello puede incidir en sus prácticas docentes dentro y fuera de la sala de clases. El componente referido a la satisfacción profesional, que aparece integrado en las definiciones mencionadas anteriormente, hace relación al sentido otorgado respecto de la práctica profesional. En el caso de este estudio, hemos optado por incluirlo como una tercera dimensión a estudiar, pues es relevante encontrar datos que permitan hacer énfasis en el aprendizaje de los estudiantes, las clases que realiza un docente y de cómo se vincula con los padres y/o apoderados; y de las condiciones en las cuales dicha práctica se realiza tanto en el vínculo con los pares, en el entendido que el par puede actuar como catalizador u obstaculizador de procesos de desarrollo profesional. Así también, cabe lo referido a la retribución económica por su ejercicio profesional (Fuentelba, 2006).

Respecto a las razones para estudiar el bienestar subjetivo docente, existe evidencia que relaciona este factor con la tendencia a la innovación docente y a la capacidad crítica que permite desarrollar un ciclo de mejora continua en los profesionales de la educación (Tomás Jiménez & García Valverde, 2014), también a nociones de autoeficacia y autoeficiencia (González, Torres, & Carreres, 2015). Coherentemente con lo que señala la literatura internacional, nuestro estudio sugiere que el bienestar de los docentes es un factor que podría tener consecuencias en su desempeño y en la calidad de todo el sistema educativo. Sin embargo, la falta de atención sobre él y sus aspectos relacionados no ha permitido generar evidencia que respalde orientaciones de política pública que lo incorporen.

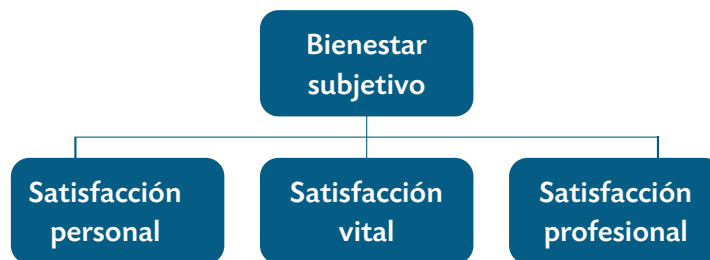
Sabemos que el ingreso y los primeros años en la profesión pedagógica conforman un periodo crítico, con posibilidades de un desbalance socioemocional que podría neutralizar los esfuerzos propios la de mentoría (Avalos, 2016; Hobson et al., 2009). Aspectos tales como la percepción del desarrollo de las propias competencias profesionales, la satisfacción con el trabajo y la vida personal o la detección temprana de síntomas de estrés (Branand & Nakamura, 2016; Diener et al., 1999), entendidas como que múltiples dimensiones del bienestar subjetivo de los docentes principiantes podrían tener un mayor peso a la hora de monitorear y apoyar los resultados de la mentoría en el sistema escolar. Esto sugiere que el sistema cuente con instrumentos adecuados

para evaluar el bienestar subjetivo de los docentes principiantes chilenos, a la par con la contribución de los programas de mentoría.

De lo anterior se desprende que la promoción del bienestar subjetivo es relevante a observar en la política de inducción para lograr efectivamente sus objetivos en el mediano y largo plazo. Técnicamente, lo que se advierte es que este sistema está perdiendo de vista el potencial efecto de interacción entre mentoría de calidad y bienestar subjetivo docente sobre variables que van más allá de la simple retención de los docentes en el sistema, esto es, aquellas relativas a la calidad de la educación que entregaran las nuevas generaciones de docentes del país.

En síntesis, esta propuesta plantea la necesidad de generar evidencia contextualizada en Chile que permita orientar decisiones de política educativa en favor del sistema de inducción de docentes principiantes, con el objetivo de ajustar los programas de mentoría a las aspiraciones de educación de calidad de todo el sistema educativo. A la vez, incluir el bienestar subjetivo docente como una variable clave en su monitoreo y desarrollo.

Con todo, este estudio propone pesquisar el factor de bienestar subjetivo en docentes que participan de la formación de mentores en la Universidad San Sebastián, considerando las dimensiones constitutivas de satisfacción personal vital y profesional.



OBJETIVO E HIPÓTESIS DEL ESTUDIO

OBJETIVO GENERAL

Proponer recomendaciones de política educativa basadas en la evidencia que permitan orientar la calidad de los programas de mentoría de docentes principiantes del nuevo Sistema Nacional de Inducción para Docentes Principiantes y promover el desarrollo del bienestar subjetivo como una variable facilitadora del aprendizaje profesional de tales docentes.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Generar un instrumento válido y confiable para la evaluación multidimensional del bienestar subjetivo de docentes principiantes en el marco del nuevo Sistema Nacional de Inducción (Fase I).
- Identificar componentes claves del Diplomado en Formación de Mentores de la Universidad San Sebastián que generan un impacto significativo en el bienestar subjetivo y la calidad de la instrucción de los docentes principiantes participantes (Fase II).

- Estimar el valor monetario equivalente de los beneficios y costos sobre la retención, bienestar subjetivo y calidad instruccional de los docentes principiantes en relación con la participación en el Diplomado en Formación de Mentores de la Universidad San Sebastián (Fase II).

METODOLOGÍA

DESARROLLO METODOLÓGICO

Participantes

Los participantes de este estudio son docentes seleccionados por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) el año 2019, para cursar el Diplomado de Formación de Mentores que dicta la Universidad San Sebastián en tres regiones: Metropolitana, O'Higgins y La Araucanía. También los y las docentes noveles que trabajaron en duplas con los docentes-alumnos del programa, en el periodo de práctica de mentoría que se incluye en esta formación. Adicionalmente, fueron incluidos otros docentes principiantes voluntarios y externos al programa.

La muestra considera 179 académicos, de los cuales 85 casos son mentores, 67 son docentes principiantes y 27 profesores principiantes no asociados al programa, quienes participaron del estudio de forma voluntaria sin ningún tipo de gratificación a través de un cuestionario de autoaplicación en línea.

Instrumento

El cuestionario utilizado contiene dos secciones. La primera recoge información sociodemográfica y laboral de los docentes. La segunda sección considera tres escalas que en su conjunto dan cuenta del bienestar subjetivo de los mentores, a saber, la escala de satisfacción personal, la escala de satisfacción vital y la escala de satisfacción profesional.

Las dos primeras escalas fueron adaptadas por Muñoz Campos et al. (2018) en su estudio sobre Bienestar Subjetivo del Profesorado en España. Considera 13 ítems para medir la Satisfacción Personal y 5 para Satisfacción Vital, redactados en formato directo, con una escala tipo Likert de 5 puntos, que van desde Muy en desacuerdo hasta Muy de acuerdo.

Considerando la evidencia, agregamos una tercera escala, referida a la satisfacción profesional, planteada por Fuentealba (2006) la que está constituida por 7 ítems, redactados desde la autopercepción de satisfacción, con una escala Likert de 4 puntos, que va desde la opción No se relaciona con mi situación a Guarda mucha relación con mi situación.

La prueba de confiabilidad aplicada al instrumento reportó un alpha de cronbach de 0,883, para los 25 ítems finalmente considerados, lo que plantea un buen nivel de fiabilidad de las variables incluidas en las tres escalas consideradas.

Del mismo modo, al analizar la relación entre las dimensiones empleadas para este estudio en el instrumento aplicado, se observó una relación significativa entre las tres escalas a partir de los coeficientes de correlación (Tabla N°1).

•• Tabla N°1: Relación entre dimensiones del bienestar subjetivo.

		SATISFACCIÓN PERSONAL	SATISFACCIÓN VITAL	SATISFACCIÓN PROFESIONAL
Satisfacción Vital	Correlación de Pearson	.633**	1	.290**
	Sig. (bilateral)	.000		.000
	N	179	179	179
Bienestar Subjetivo	Correlación de Pearson	1	.633**	.196**
	Sig. (bilateral)		.000	.008
	N			
Satisfacción Profesional	Correlación de Pearson	.196**	.290**	1
	Sig. (bilateral)	.008	.000	
	N	179	179	179

**La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia.

Limitación del estudio

Dado el carácter exploratorio del estudio, las conclusiones tienen un carácter tentativo dado el contexto en el cual fue aplicado.

RESULTADOS

CARACTERÍSTICAS SOCIO DEMOGRÁFICAS DE LOS Y LAS PARTICIPANTES

El grupo en estudio declara que pertenece al género femenino en un 76 % de los casos. Sus edades fluctúan entre los 22 y los 64 años, con una experiencia profesional que va desde el primer año de su carrera profesional hasta docentes con 36 años de ejercicio.

Al analizar los resultados por los grupos de interés de la investigación, se aprecia una pertenencia mayoritaria a los tramos de carrera docente Avanzado y Experto I de las y los docentes mentores, como se observa en la Tabla N°2.

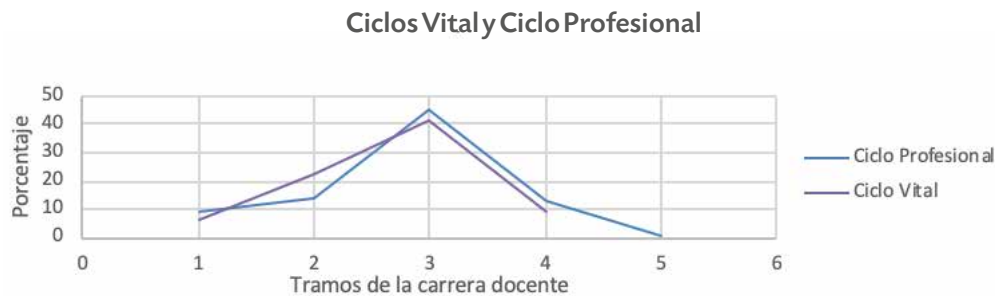
•• Tabla N°2: Distribución en tramos de carrera docente de los y las docentes mentores.

		FRECUENCIA	PORCENTAJE	PORCENTAJE VÁLIDO	PORCENTAJE ACUMULADO
Válido	Avanzado	32	37.6	38.1	38.1
	Experto I	42	49.4	50.0	88.1
	Experto II	10	11.8	11.9	100.0
	Total	84	98.8	100.0	
Bienestar Subjetivo	Sistema	1	1.2		
Total		85	100.0		

Fuente: Elaboración propia.

La información de los casos sobre su ciclo vital y profesional sitúa a la mayoría en edades entre los 30 y 55 años, lo que se comporta de manera coherente con las categorías del ciclo profesional, en donde su experiencia se ubica entre los 7 y 35 años. Ver Gráfico N°1.

❖❖ Grafico N°3: Representación de ciclos vitales y profesionales de los y las mentoras.



Fuente: Elaboración propia.

DIMENSIONES DEL BIENESTAR SUBJETIVO: SATISFACCIÓN PERSONAL, VITAL Y PROFESIONAL

Los resultados por escala demuestran altos niveles en las dimensiones Bienestar Subjetivo, en sus dimensiones de Satisfacción Personal, Vitales y Profesional, encontrándose los valores mínimos para cada dimensión sobre el valor medio de cada escala.

Del mismo modo, al analizar los resultados por escala de los profesores mentores, información incluida en la Tabla N°4, la mitad de los casos obtiene un puntaje que lo ubica en cada dimensión en niveles altos de percepción, lo que plantea niveles de percepción positivos sobre las condiciones Personal, Vital y Profesional, de los docentes examinados.

Sin embargo, al comparar los datos entre la muestra, se mantiene tendencia internacional donde los mentores obtienen puntajes por sobre los profesores principiantes en la mayoría de los ítems, permitiendo hipotetizar que los docentes experimentados han desarrollado un conjunto de estrategias que permiten enfrentar de mejor manera situaciones que afectan la percepción de bienestar subjetivo y que los profesores principiantes están en vías de afianzar.

❖❖ Tabla N°4: Descriptores por dimensiones del bienestar subjetivo en mentores y principiantes.

	MUESTRA TOTAL N 179			MENTORES N 85			PRINCIPIANTES N 66		
	Satisfacción Personal	Satisfacción Vital	Satisfacción Profesional	Satisfacción Personal	Satisfacción Vital	Satisfacción Profesional	Satisfacción Personal	Satisfacción Vital	Satisfacción Profesional
Mediana	4.39	4.22	3.15	4.47	4.40	3.22	4.34	4.12	3.10
Mínimo	1.46	1.20	1.00	3.46	3.00	2.00	1.46	1.20	1.00
Máximo	5.00	5.00	4.00	5.00	5.00	4.00	5.00	5.00	4.00

Fuente: Elaboración propia.

Al comparar los resultados de los mentores analizados, con la información obtenida del total de los casos (Tabla N°3), se observan diferencias relevantes en los valores extremos -incluidos en los grupos de profesores principiantes- cercanos a 1 en los valores mínimos. Lo anterior permite hipotetizar respecto de la necesidad

de contar con procesos de acompañamiento que ayuden a los profesores principiantes a contar con profesores modelos al interior de su institución escolar.

Al analizar la correlación entre las dimensiones analizadas a través del instrumento, y la información de los casos sobre su ciclo Vital y Profesional, se aprecian correlaciones significativas entre la Satisfacción Personal, Vital y Profesional, así como entre la variable ciclo Vital y Profesional. En tanto, se observan relaciones negativas entre las variables de ubicación en tramos de la Carrera Docente y Satisfacción Vital. Asimismo entre la ubicación en tramos de carrera docente y bienestar personal (Tabla N°4).

•• Tabla N° 5: Correlación entre componentes.

		TRAMOS DE CARRERA DOCENTE	SATISFACCIÓN PERSONAL	SATISFACCIÓN VITAL	SATISFACCIÓN PROFESIONAL	CICLO PROFESIONAL	CICLO VITAL
Encasillamiento Docente	Correl. Pearson	1	-.118	-.013	.043	.117	.162
	Sig. (bilateral)		.284	.908	.699	.298	.159
	N	84	84	84	84	81	77
Satisfacción Vital	Correl. Pearson	-.013	.481**	1	.353**	.169	.093
	Sig. (bilateral)	.908	.000		.001	.130	.420
	N	84	85	85	85	82	78
Bienestar	Correl. Pearson	-.118	1	.481**	.392**	.120	.188
	Sig. (bilateral)	.284		.000	.000	.282	.100
	N	84	85	85	85	82	78
Satisfacción Profesional	Correl. Pearson	.043	.392**	.353**	1	.048	.091
	Sig. (bilateral)	.699	.000	.001		.668	.429
	N	84	85	85	85	82	78
Ciclo Profesional	Correl. Pearson	.117	.120	.169	.048	1	.340**
	Sig. (bilateral)	.298	.282	.130	.668		.003
	N	81	82	82	82	82	76
Ciclo Vital	Correl. Pearson	.162	.188	.093	.091	.340**	1
	Sig. (bilateral)	.159	.100	.420	.429	.003	
	N	77	78	78	78	76	78

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar los datos al interior de cada dimensión que compone el Bienestar Subjetivo, encontramos que para la escala de Satisfacción Vital, los ítems “en la mayoría de los aspectos de mi vida es como yo quiero que sea”, “hasta ahora he conseguido de la vida las cosas que considero importantes” y “si pudiera vivir mi vida otra vez no cambiaría casi nada” (Tabla N°5) presentan una mayor diferencia entre lo respondido por los profesores mentores y los profesores principiantes, lo que pone de manifiesto la importancia de apoyos para evitar que los profesores principiantes abandonen la carrera, resultados que son compatibles con lo que reporta la evidencia internacional.

●● Tabla N° 6: Media Satisfacción Vital (elaboración propia).

MEDIA SATISFACCIÓN VITAL	MENTORES	PRINCIPIANTES
En la mayoría de los aspectos mi vida es como yo quiero que sea	4,36	3,98
Las circunstancias de mi vida son muy buenas	4,41	4,18
Estoy satisfecho con mi vida	4,52	4,36
Hasta ahora he conseguido de la vida las cosas que considero importantes	4,60	4,23
Si pudiera vivir mi vida otra vez no cambiaría casi nada	4,18	3,88

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar los datos para la escala de Bienestar Personal vemos que 4 de los 13 reactivos presentan diferencias importantes entre lo respondido por los profesores mentores y los profesores principiantes, donde los ítems “Puedo decir lo que pienso sin mayores problemas”, “En general hago lo que quiero, soy poco influenciable”, “Puedo tomar decisiones sin dudar mucho” y “Encaro sin mayores problemas mis obligaciones diarias” (Tabla N°6).

Los datos ponen de manifiesto que los aspectos vinculados con la toma de decisiones, autonomía de acción, nivel de seguridad respecto de las decisiones y la forma de encarar problemas se presentan con mayores diferencias entre mentores y principiantes, lo que releva la necesidad de contar con un repertorio de acciones que les permita enfrentar de buena manera esta situación ya que el ámbito de la toma de decisiones puede incluir lo referido a la toma de decisiones didácticas también.

●● Tabla N°7: Media Bienestar Personal (elaboración propia).

MEDIA BIENESTAR PERSONAL	MENTORES	PRINCIPIANTES
Si algo me sale mal puedo aceptarlo o admitirlo	4,53	4,48
Me importa pensar que haré en el futuro	4,38	4,50
Puedo decir lo que pienso sin mayores problemas	4,44	4,06
Generalmente caigo bien a la gente	4,00	4,05
Siento que puedo lograr las metas que proponga	4,69	4,55
Cuento con personas que me ayudan si lo necesito	4,69	4,59
Creo que en general me llevo bien con la gente	4,49	4,42
Estoy bastante conforme con mi forma de ser	4,44	4,26
En general hago lo que quiero, soy poco influenciable	4,30	4,02
Soy capaz de pensar en un proyecto para mi vida	4,85	4,68
Puedo aceptar mis equivocaciones y tratar de mejorar	4,61	4,62
Puedo tomar decisiones sin dudar mucho	4,20	3,83
Encaro sin mayores problemas mis obligaciones diarias.	4,71	4,39

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar los datos para la escala de Satisfacción Profesional podemos decir que el ítem “Me siento satisfecho cuando realizo mis clases” aparece con mayor diferencia entre mentores y principiantes. Con una diferencia menor aparece “me siento satisfecho cuando me vinculo con mis estudiantes para lograr que aprendan” (Tabla N°7).

Estos ítems dan cuenta de la necesidad de contar con apoyos en los aspectos didácticos que releven aspectos que permitan asegurar que los profesores principiantes logren generar aprendizajes en sus estudiantes.

•• Tabla N° 8: Media Satisfacción Profesional (elaboración propia).

MEDIA SATISFACCIÓN PROFESIONAL	MENTORES	PRINCIPIANTES
Me siento satisfecho cuando me vinculo con mis estudiantes para lograr que aprendan	4,53	4,48
Me siento satisfecho cuando percibo lo que mis pares piensan de mi desempeño	4,38	4,50
Me siento satisfecho cuando constato que, en caso de dudas o problemas, cuento con alguien a quien recurrir en el establecimiento	4,44	4,06
Me siento satisfecho cuando realizo mis clases	4,00	4,05
Me siento satisfecho cuando constato la impresión que tienen los padres y apoderados de mi desempeño profesional	4,69	4,55
Me siento satisfecho cuando recibo mi sueldo al final del mes	4,69	4,59
Me siento satisfecho cuando pienso en el nivel de vida que lograré financiar con el sueldo que recibo cada mes	4,49	4,42

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

DISCUSIÓN PREVIA A RESULTADOS

En los resultados obtenidos destacan los altos niveles alcanzados por docentes mentores y principiantes en las tres dimensiones definidas para medir aspectos del bienestar subjetivo de los profesores que participan en una acción de acompañamiento a través de mentorías.

En el caso de los mentores, la obtención de mayores puntajes en casi todos los ítems es coherente con los criterios de preselección de quienes cursan este tipo de formación, pues se trata de los mejores docentes del sistema según los instrumentos de evaluación definidos por la carrera docente en Chile. Esto permite afirmar que este grupo de profesores experimentados ha desarrollado un conjunto de estrategias y habilidades que les facilita enfrentar de mejor manera los desafíos de la profesión y eso se refleja en su percepción de bienestar subjetivo. Sin embargo, es necesario revisar la relación negativa que presentan los mentores entre las variables asociadas a la ubicación en tramos de la carrera docente y las dimensiones de satisfacción personal y vital, que pueden estar indicando que este sistema -que tiene impacto en las remuneraciones que reciben- no satisface plenamente las expectativas que ellos tienen respecto a la compensación de su trabajo en el centro escolar.

Como se mencionó en los análisis, una diferencia observada en los resultados entre mentor y principiante tiene que ver con de Satisfacción Vital. La mayor puntuación de quienes cumplen el rol de acompañar a los principiantes, en los ítems: “En la mayoría de los aspectos de mi vida es como yo quiero que sea”, “Hasta ahora he conseguido de la vida las cosas que considero importantes” y “Si pudiera vivir mi vida otra vez no cambiaría casi nada” (Tabla N°5), nos invita a constatar la pertinencia de esta política de inducción, pues es beneficioso que quienes se inician en el ejercicio de una de las profesiones clave para el desarrollo de la sociedad, puedan ser acompañados por pares experimentados y plenos en el ejercicio docente; un ejemplo que puede aportar a

sortear momentos críticos y encantar a quienes se inician con las metas de la educación de calidad para todos los niños, niñas y jóvenes de nuestro país.

Un hallazgo que puede ser objeto de preocupación para los centros escolares respecto a los principiantes, es que 4 de los 13 reactivos presentan diferencias importantes entre lo respondido por los profesores mentores y los profesores principiantes, en los ítems: “Puedo decir lo que pienso sin mayores problemas”, “En general hago lo que quiero, soy poco influenciado”, “Puedo tomar decisiones sin dudar mucho” y “Encaro sin mayores problemas mis obligaciones diarias” (Tabla N°6).

Estos reactivos, asociados a la cultura escolar y a la dinámica que esta presenta en la trama de relaciones en la que los profesores principiantes inician su carrera, confirman la necesidad de que los principiantes puedan contar con apoyo especializado para tomar decisiones profesionales sobre su quehacer y avanzar confiados en su desempeño.

En este sentido, el programa de formación de la Universidad San Sebastián ha indagado respecto de lo que los profesores principiantes declaran sobre la mentoría que reciben, quienes aluden a un proceso basado en la generación de confianzas, el que les invita a disponerse para iniciar una relación entre pares, alejándolos de la cultura de competencia y acercándolos a la colaboración. Esto les permite apropiarse de la reflexión pedagógica como herramienta profesional, tomando decisiones sobre sus prácticas, y con ello evitar la repetición de acciones que no son significativas para sus estudiantes.

De la misma manera, uno de los hallazgos de este estudio establece diferencias en desventaja de los principiantes respecto de su percepción sobre la autonomía profesional, la seguridad respecto a las decisiones y la manera en que resuelven los múltiples problemas que presenta el aula escolar.

Por último, al analizar los datos de la escala de satisfacción profesional, específicamente el ítem “Me siento satisfecho cuando realizo mis clases”, aparece una con mayor diferencia entre mentores y principiantes, con estos últimos alcanzando un menor puntaje. Esta evidencia invita a poner atención sobre este aspecto, especialmente porque la política considera sólo a los profesores en su primer y segundo año de ejercicio, sin embargo, no existen datos que permitan asegurar que esta percepción se limite a ese periodo o si se puede extender afectando a varias generaciones de estudiantes a través de los primeros años de docencia, aumentando el riesgo de prácticas insatisfactorias y un aumento del riesgo de abandono de la profesión si no cuentan con apoyo especializado para fortalecer su trabajo.

CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

Este estudio aporta un instrumento que permite recoger información respecto del bienestar subjetivo de los docentes en tres dimensiones centrales: satisfacción personal, vital y profesional; un desarrollo que cumple con el objetivo central planteado en la investigación, cuyo supuesto principal se inclina por identificar a este factor como uno de los elementos que requieren mayor atención para lograr un sistema educativo de calidad para todos los estudiantes, que es el gran desafío de la educación en Chile.

Con la puesta en marcha de la Ley 20.903, que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, el Estado reconoce que profesores, profesoras y educadoras son profesionales clave para alcanzar este objetivo y, desde ese punto de vista, el impulso de un sistema de inducción y mentoría centralizado desde un organismo como el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) del Ministerio de

Educación se convierte en una oportunidad con el potencial de influir en todo el sistema educativo que recibe subvención (más de 12 mil escuelas y liceos públicos y particulares subvencionados).

Como se constata a través de la revisión bibliográfica, existe consenso en que la inducción a través de mentorías es un proceso que puede potenciar el ejercicio de la docencia, pues aporta a la formación de una identidad docente en los primeros años de ejercicio. También tiene efectos positivos que permiten el buen desarrollo del aprendizaje de los profesores y puede fortalecer prácticas pedagógicas de calidad. Todo lo anterior tiene un impacto en la mantención de profesionales de la educación en las escuelas y liceos y, favorece su desarrollo profesional.

También existe evidencia de que altos niveles del bienestar subjetivo en los docentes favorecen prácticas pedagógicas innovadoras, así como la percepción de auto-eficacia en quienes integran el cuerpo docente. Sin embargo, el bienestar subjetivo aún no es un factor explícito dentro de las herramientas que permiten concretar esta política pública, en parte, por la ausencia de un instrumento que permitiera incorporarlo como un elemento central. Esta constatación se convierte en una oportunidad de aportar a la política pública en educación que el Instituto de Políticas Públicas en Salud (IPSUSS) y la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad San Sebastián, entienden como parte de su misión institucional.

Tras la aplicación preliminar realizada en este estudio, aportamos evidencia empírica que permite identificar el nivel de bienestar subjetivo en la cohorte 2019 de docentes que se forman en la Universidad San Sebastián y en un grupo de profesores principiantes que formaron duplas con ellos durante su periodo de práctica.

La coherencia de los resultados permite sugerir que se avance en una aplicación piloto de este instrumento en otros contextos educativos, con apoyo del equipo de gestión del CPEIP. Asimismo, en una siguiente fase de la investigación, estos datos pueden complementarse con un análisis cualitativo de los instrumentos de reflexión que desarrollaron los integrantes de esta cohorte durante su periodo de formación, con el objetivo de establecer relaciones entre los niveles de bienestar subjetivo identificados y otras variables propias de la labor docente como la preparación de la clase o la evaluación de los aprendizajes.

Además, la realización de la Fase II de esta investigación, que implica identificar componentes clave del Diplomado en Formación de Mentores de la Universidad San Sebastián, el cual busca generar un impacto significativo en el bienestar subjetivo y la calidad de la instrucción de los docentes principiantes así como estimar el valor monetario equivalente de los beneficios y costos sobre la retención, bienestar subjetivo y calidad instruccional de los docentes principiantes, permitirían robustecer la evidencia para formalizar futuras recomendaciones de mejora a la implementación del sistema de inducción a profesores principiantes.

Aun así, esta aplicación preliminar deja sugerir modificaciones a las bases que establecen los criterios formales para la formación de mentores que realizan las universidades acreditadas y en las orientaciones para realizar las mentorías que emanan cada año desde el CPEIP para incorporar la aplicación de este instrumento en las etapas de pre y pos test de cada ejecución. Esto permitiría construir un corpus de conocimiento que correlacione longitudinalmente, y en todo el sistema educativo, las dimensiones del bienestar subjetivo docente con la principal política pública de aprendizaje entre pares establecida en el país.

A. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

Dada la importancia que reporta la evidencia sobre la preponderancia del Bienestar Subjetivo en el Desarrollo Profesional de los profesores, se requiere un levantamiento de información a nivel nacional que permita obtener evidencia nacional para ser considerada como insumo fundamental a la información existente a la fecha.

La información sobre bienestar subjetivo obtenida puede relacionarse con dimensiones, tales como, reflexión docente o la calidad de las prácticas pedagógicas de quienes participan en una dupla de inducción a través de mentoría, con el fin de identificar correlaciones más amplias respecto del ejercicio profesional docente.

B. A NIVEL DEL CENTRO DE PERFECCIONAMIENTO E INVESTIGACIONES PEDAGÓGICAS (CPEIP)

Fomentar el desarrollo de una mirada compartida entre los diferentes espacios de formación que promueve, es decir, formación de directores, formación de mentores, inducción de directores y los programas dedicados a los jefes técnicos, con la intención de transmitir desde una mirada comprensiva la labor de los mentores y desde estos a su vez, generar una mirada empática con el equipo directivo, permitiendo que la figura del mentor se sume a los desafíos de la escuela, creando propuesta de acompañamiento levantadas desde sus habilidades y conocimientos.

C. A NIVEL DE SERVICIO LOCAL DE EDUCACIÓN

Generar las condiciones normativas para contar con espacios formales e intencionados de articulación entre los Mentores que trabajan en espacios geográficos compartidos, que permita la profundización del desarrollo de las habilidades que dichos mentores/profesores poseen, apoyando los desafíos de formación que existan en el plan diseñado para fortalecer las capacidades profesionales. Específicamente, estos son profesores que han apoyado en diversas instancias comunales, integrando comisiones de selección de docentes y directivos, facilitando instancias de formación de profesores, aportando como especialistas en búsqueda de soluciones a situaciones de alta complejidad, apoyando a los profesores que deben hacer sus planes de superación profesional y asumiendo cargos en sus equipos de gestión.

D. A NIVEL DE ESPACIO ESCOLAR Y EQUIPOS DIRECTIVOS

Promover al interior de la comunidad educativa acciones que permitan reconocer el espacio de la mentoría como una instancia de colaboración, crecimiento profesional y aprendizaje continuo. Esto se traduce en calidad de la enseñanza, pues la dupla ha reportado adquirir las habilidades y conocimientos que le permitan una atención integral de sus estudiantes, considerando la historia de sus familias y la comunidad circundante.

BIBLIOGRAFÍA

Avalos, B. (2016). Learning from Research on Beginning Teachers. In J. Loughran & M. L. Hamilton (Eds.), *International Handbook of Teacher Education: Volume 1* (pp. 487-522). Singapore: Springer Singapore.

Barber, M., & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing schools systems come out on top*: McKinsey & Company.

Barrera-Pedemonte, F. (2016). High-quality teacher professional development and classroom teaching practices: Evidence from TALIS 2013.

Beca, C. E., & Cerda, A. M. (2019). Política de Apoyo a la Inserción de Profesores Principiantes In I. Boerr (Ed.), *Acompañar los primeros pasos de los docentes*. Santiago: Santillana.

Beijaard, D., Meijer, P. C., & Verloop, N. (2004). Reconsidering research on teachers' professional identity. *Teaching and Teacher Education*, 20(2), 107-128.

Branand, B., & Nakamura, J. (2016). The Well-Being of Teachers and Professors. *The Wiley Blackwell Handbook of the Psychology of Positivity and Strengths-Based Approaches at Work*, 466-490.

Bullough, R. V. (2012). Mentoring and New Teacher Induction in the United States: A Review and Analysis of Current Practices. *Mentoring & Tutoring: Partnership in Learning*, 20(1), 57-74. doi:10.1080/13611267.2012.645600

Choy, D., Wong, A. F., Lim, K. M., & Chong, S. N. Y. (2013). Beginning teachers' perceptions of their pedagogical knowledge and skills in teaching: A three year study. *Australian Journal of Teacher Education*, 38(5), 68-79.

Colley, H. (2002). A 'Rough Guide' to the History of Mentoring from a Marxist Feminist Perspective. *Journal of Education for Teaching*, 28(3), 257-273. doi:10.1080/0260747022000021403

Commission, E. (2010). Developing coherent and system-wide induction programmes for beginning teachers: a handbook for policymakers. European Commission Staff Working Document 538.

CPEIP, M. d. E. (2019). [www.cpeip.cl](https://www.cpeip.cl/admisibilidad-mentorias-2019/). Retrieved from <https://www.cpeip.cl/admisibilidad-mentorias-2019/>

Desimone, L. M. (2009). Improving impact studies of teachers' professional development: Toward better conceptualizations and measures. *Educational researcher*, 38(3), 181-199.

Diener, E., Suh, E. M., Lucas, R. E., & Smith, H. L. (1999). Subjective well-being: Three decades of progress. *Psychological bulletin*, 125(2), 276.

Fuentealba Jara, R. (2006). Desarrollo profesional docente: un marco comprensivo para la iniciación pedagógica de los profesores principiantes. *Foro educacional*(10), 65-106.

Gómez, V., De Posada, C. V., Barrera, F., & Cruz, J. E. (2007). Factores predictores de bienestar subjetivo en una muestra colombiana. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 39(2), 311-325.

González, T. M. P., Torres, L. H., & Carreres, A. L. (2015). Felicidad subjetiva y autoeficacia docente en profesorado de República Dominicana y España. *European Journal of Investigation in Health, Psychology and Education*, 3(3), 277-288.

Hallam, P. R., Chou, P. N., Hite, J. M., & Hite, S. J. (2012). Two Contrasting Models for Mentoring as They Affect Retention of Beginning Teachers. *NASSP Bulletin*, 96(3), 243-278. doi:10.1177/0192636512447132

Hobson, A. J., Ashby, P., Malderez, A., & Tomlinson, P. D. (2009). Mentoring beginning teachers: What we know and what we don't. *Teaching and Teacher Education*, 25(1), 207-216. doi:10.1016/j.tate.2008.09.001

Ilgan, A., Ozu-Cengiz, O., Ata, A., & Akram, M. (2015). The relationship between teachers' psychological well-being and their quality of school work life. *The Journal of Happiness & Well-Being*, 3(2), 159-181.

Ingersoll, R. M., & Strong, M. (2011). The Impact of Induction and Mentoring Programs for Beginning Teachers. *Review of Educational Research*, 81(2), 201-233. doi:10.3102/0034654311403323

Kemmis, S., Heikkinen, H. L., Fransson, G., Aspfors, J., & Edwards-Groves, C. (2014). Mentoring of new teachers as a contested practice: Supervision, support and collaborative self-development. *Teaching and Teacher Education*, 43, 154-164.

Langdon, F. (2011). Shifting perception and practice: New Zealand beginning teacher induction and mentoring as a pathway to expertise. *Professional Development in Education*, 37(2), 241-258. doi:10.1080/19415257.2010.509658

Lindgren, U. (2005). Experiences of beginning teachers in a school-based mentoring program in Sweden. *Educational Studies*, 31(3), 251-263. doi:10.1080/03055690500236290.

Marcelo, C. (Coord.). (2009). *El profesorado principiante: Inserción a la docencia*. Barcelona: Octaedro.

Muñoz Campos, E. M., Fernández González, A., & Jacott, L. (2018). Bienestar subjetivo y satisfacción vital del profesorado. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*.

OECD. (2005). *Teachers Matter*.

Orland-Barak, L. (2014). Mediation in mentoring: A synthesis of studies in teaching and teacher education. *Teaching and Teacher Education*, 44, 180-188.

Ruffinelli, A. (2014). ¿Qué aprenden los docentes en su primer año de ejercicio profesional?: representaciones de los propios docentes principiantes. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 51(2), 56-74.

Stansbury, K., & Zimmerman, J. (2000). *Lifelines to the Classroom: Designing Support for Beginning Teachers*. Knowledge Brief.

Tomás Jiménez, N., & García Valverde, M. D. (2014). Una experiencia de mentoría entre profesorado con la ayuda de grabaciones en video. In *FECIES 2013: X Foro Internacional sobre Evaluación de la Calidad de la Investigación y de la Educación Superior* (pp. 601-606). Granada: Asociación Española de Psicología Conductual (AEPC), 2014.

PROPUESTA N° 4

**Propuesta de lineamientos de
Política Pública para la protección del
patrimonio arquitectónico y urbano.
Recomendaciones interdisciplinarias
para el caso de Concepción.**

INVESTIGADORA PRINCIPAL

Stéphane Franck Demiddel
Arquitecto
Magíster en Arquitectura

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Verónica Esparza Saavedra
Arquitecta
Doctora en Teoría e Historia de la Arquitectura

Juan Carlos Santa Cruz Grau
Sociólogo
Doctor en Políticas Territoriales y Proyecto Local

Luciano Parra Provoste
Administrador Público
Magíster ciencia Política, Seguridad y Defensa

COLABORADORES

Jorge Silva Canales
Arquitecto
Magíster en Rehabilitación y restauración arquitectónica

Luciano Fica Villalobos
Estudiante de sociología

Luis Felipe Slier Muñoz
Ingeniero Comercial
Master of Business Administration
Magister en Docencia Universitaria

Alina Viviana Muñoz Rojas
Socióloga
Magister en Psicología, mención Psicología Comunitaria
Magister en Investigación Social y Desarrollo

Rody Toro Picarte
Ingeniero Civil

RESUMEN

El proyecto “Propuesta de lineamientos de política pública para la protección del patrimonio arquitectónico y urbano. Recomendaciones interdisciplinarias para el caso de Concepción”, es una iniciativa de investigación en políticas públicas ideado y desarrollado al interior de la Escuela de Arquitectura de la Universidad San Sebastián sede Concepción, a quienes se sumó un grupo de docentes de distintas facultades y dos colaboradores externos, pues desde su inicio se pensó con un carácter interdisciplinario.

La problemática del proyecto parte de la constatación de que los diferentes instrumentos disponibles, tanto legales como financieros, resultan insuficientes para cumplir la misión de proteger y conservar el patrimonio material inmueble (arquitectónico y urbano) de las distintas regiones del país.

En consideración de la diversidad de esfuerzos en la salvaguardia del patrimonio, ya sea a través de diferentes instituciones (Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Urbanismo o Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, herramientas legales (Ley de Monumentos Nacionales, Ley de Patrimonio, Ley y Ordenanza de Urbanismo y Construcción) y herramientas operativas (Programa de Puesta en Valor del Patrimonio o FONDART, entre otros), el estudio se enfocó en diseñar una solución a la complejidad operativa en el proceso de financiamiento de proyectos de salvaguardia del patrimonio de las regiones a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Más específicamente, se trata del diseño de un borrador para un instrumento administrativo y técnico que permita agilizar el trabajo de priorización de proyectos que deben ser presentados a los Consejos Regionales buscando la aprobación de su financiamiento. La calidad de dicho instrumento, denominado “Matriz multicriterio para la priorización y evaluación de proyectos”, permitirá lograr mayor eficiencia e impacto sobre el éxito de los proyectos seleccionados para su ejecución, lo que tendrá un impacto directo sobre la salvaguardia del patrimonio arquitectónico y urbano.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, las ciudades chilenas enfrentan una particular paradoja; por un lado se observa un considerable aumento en el interés de la población por el conocimiento, visibilización y tutela del patrimonio cultural, pero, por otro lado, vemos con preocupación cómo cotidianamente se van deteriorando o van desapareciendo a lo largo de todo el país elementos, construcciones, hitos e inmuebles que constituyen, “testimonios históricos significativos” - en palabras de Françoise Choay (2007) - para distintas comunidades, principalmente a causa de la presión inmobiliaria que ha demolido infinidad de inmuebles y ha transformado drásticamente varias zonas de nuestras ciudades en muy poco tiempo. Esto, ha estado impulsando a diversas comunidades a organizarse en defensa de sus territorios, formas de vida, localidades, patrimonio natural, imagen urbana y también, para la protección o puesta en valor de algún capítulo de su propia historia.

Este interés ha hecho eco de las voces que, desde distintos lugares y disciplinas, han venido promoviendo el patrimonio como la “herencia cultural” que como sociedad le estamos legando a las futuras generaciones, reconociendo la importancia de la memoria en la construcción de la identidad. Se entiende también que el patrimonio nos recuerda capítulos significativos de nuestra propia historia, que de algún modo explica quiénes somos y cómo llegamos a la situación en la que nos encontramos. De esta forma, hemos asistido a

una proliferación de iniciativas articuladas en torno a temáticas patrimoniales, llegando a institucionalizarse en actividades realizadas a lo largo de todo el país como el Día del Patrimonio Cultural de Chile, celebración que a 20 años de su promulgación ha adquirido gran notoriedad.

En relación con sus raíces que se hunden en las profundidades de la historia europea, el concepto moderno de “monumento histórico” -que luego derivará en la noción de contemporánea patrimonio, como objeto de conservación y de interés académico- ha ido adquiriendo cada vez más centralidad. No es de extrañar entonces que la UNESCO, consciente de la fragilidad del patrimonio, haga hincapié en la necesidad de contar con políticas públicas y modelos de gestión que preserven y respeten la diversidad y singularidad de los elementos patrimoniales, ya que una vez perdidos son irrecuperables. Ha invitando a los diferentes Estados a implementar acciones y diseñar políticas en esta dirección.

Más allá de la diversidad de instituciones e iniciativas que en distintos países se crearon para identificar, catastrar y tutelar los monumentos históricos, a nivel internacional recién tras la catástrofe que significó la Segunda Guerra Mundial para el patrimonio construido y la historia del arte, se comenzaron a adoptar medidas decididas y coordinadas para la salvaguarda del patrimonio cultural. Partiendo por la creación en 1945 de la “Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura” (UNESCO). Sus objetivos y estructura influyen el destino del patrimonio de modo transversal, multiescalar y con una cobertura mundial.

En 1972, en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, organizada por la UNESCO, se estableció que ciertos lugares de la Tierra poseían un “valor universal excepcional”, y que por esta razón pertenecían al patrimonio común de la humanidad. De esta forma nace la categoría de “Patrimonio de la Humanidad”.

En este contexto se han desarrollado una serie de organismos especializados para la categorización, estudio, defensa y conservación del patrimonio a escala internacional y nacional de dilatada trayectoria, que se puede sintetizar del siguiente modo.

Nuestro país no es ajeno a este proceso, aunque se haya subido al “carro” de la preocupación por el patrimonio con cierto retraso. Recién en 1970 se promulga la Ley de Monumentos Nacionales, y si bien Chile adhirió en 1980 a la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972, no sería si no hasta la vuelta de la democracia en 1990 que comenzaría a incorporar la noción del patrimonio al interior de las políticas públicas de modo más decidido.

Chile comenzó por candidatear ante la UNESCO al Parque Nacional de Rapa Nui (creado en 1966) como Patrimonio de la Humanidad, siendo declarado como tal en 1995, y luego a las Oficinas Salitreras de Humberstone y Santa Laura, al campamento minero Sewell y a las iglesias de Chiloé (ver Cuadro N°2).

De hecho, recién en 2017 se promulga el Ministerio de las Culturales, las Artes y el Patrimonio, mientras en muchos otros países estas estructuras con rango ministerial existen desde hace 50 o 60 años. En Francia, por ejemplo, el Ministère de la Culture fue instaurado en 1959; en Italia el Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo fue creado en 1974, situación similar a la ocurrida en España donde el Ministerio de Cultura y Deporte, del cual depende el Instituto del Patrimonio Cultural, existe desde 1977.

Es importante señalar, eso sí, que este “retraso” no constituye una anomalía en el concierto latinoamericano; Colombia cuenta con un Ministerio de Cultura sólo desde 1997, Perú desde 2010, Argentina desde 2014 y México desde 2015, por ejemplo.

Actualmente, existen además 17 sitios en la lista tentativa, que es la primera etapa para cualquier futura candidatura a Patrimonio de la Humanidad (ver Cuadro N°3). Tal como se señala en el sitio web del CMN, “Las Listas Tentativas que presentan los Estados Parte de la Convención de la Unesco de 1972 son nóminas que incluyen bienes que el propio Estado considera que poseen valor universal. No se puede postular un bien si no se le ha incluido antes en esta nómina preliminar, pero a la vez, el Estado no está obligado a postular todos los sitios de su Lista Tentativa”. Recientemente en mayo de 2019 el gobierno se comprometió a ingresar a Lota Alto y las ruinas de la industria carbonífera de Lota a dicha lista.

La institucionalidad chilena, más allá de su retraso respecto de las tendencias internacionales, ha dado importantes pasos: ha incrementado considerablemente su lista de Monumentos Nacionales, ha ido actualizando su normativa y ha creado fondos concursables para el estudio, promoción y rescate del patrimonio. Todos estos esfuerzos aún son insuficientes, pues, a nivel nacional la temática aún no es una materia prioritaria y se percibe un deterioro del patrimonio construido en muchos lugares y la pérdida de significativos ejemplos de la herencia cultural material del país.

De norte a sur abundan las presiones inmobiliarias por el suelo urbano y sobre construcciones antiguas (tuteladas o no). Así, se evidencia el severo deterioro de inmuebles, sea por la ausencia de programas de asignación de fondos para su mantención, restauración o rehabilitación, como también por la falta de conciencia y de educación patrimonial de parte de la población.

Todo lo anterior crea un cuadro que, visto localmente, se expresa diferenciadamente. En este sentido, un aspecto que resulta fundamental dilucidar dice relación con establecer cómo este “retraso” institucional se traduce en la práctica y cómo afecta a los distintos contextos locales. Es decir, en qué situación se encuentran las ciudades y comunas chilenas, desde la perspectiva de la salvaguarda de su patrimonio cultural, en particular del patrimonio inmueble. Por este motivo y dados los límites impuestos por la propia convocatoria -temporal y financieramente- es que el proyecto de investigación se enfoca en el estudio de una ciudad específica: Concepción.

Actualmente, la comuna de Concepción posee 224.000 habitantes aproximadamente, y presenta un bajo nivel de crecimiento demográfico. Entre los censos de 2002 y 2017 sólo registró un alza de 3,4%, muy por debajo de la media nacional en el mismo periodo (16%). Esto nos habla de una comuna en decadencia, que lejos de atraer población, la está expulsando lentamente. Pero también, abre la posibilidad de pensar el patrimonio arquitectónico y urbano como un elemento que puede dar un nuevo vigor a la ciudad, constituyéndose como un factor de atracción.

Examinando el caso de Concepción, es posible advertir en los últimos años un progresivo deterioro de la calidad de su entorno urbano, que no es atribuible al terremoto de 2010. Este deterioro se traduce, entre otros aspectos, a la pérdida de ejemplos significativos de su arquitectura de relevancia histórica, situación que puede ser explicada tanto por la escasa tutela patrimonial de inmuebles y “barrios” de interés histórico, social y cultural que presenta la ciudad. A eso se suma la falta de conciencia respecto del valor del patrimonio arquitectónico y urbano por parte de la ciudadanía, la administración pública y el sector privado.

ANTECEDENTES

La temática abordada se enmarca en el interés del equipo de investigadores por el estudio, salvaguarda y puesta en valor del patrimonio arquitectónico y urbano de la ciudad de Concepción, el cual se encuentra actualmente en una situación de vulnerabilidad, por lo que hace imperativo emprender acciones concretas desde la política pública para enfrentar esta situación.

La problemática parte de la constatación de que los instrumentos disponibles resultan insuficientes para cumplir la misión de proteger y conservar el patrimonio material inmueble (arquitectónico y urbano) de las distintas regiones del país. Consiente de este vacío, el Estado chileno hace unos años comenzó a impulsar una nueva institucionalidad con la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, entidad que asumió la revisión, ampliación y actualización de la normativa en uso, labor que aún no ha finalizado.

La investigación propuesta se enmarca al interior de la Política de Fomento de la Arquitectura 2017-2022 recientemente aprobada, específicamente en el objetivo de “Promover el resguardo y la difusión del patrimonio arquitectónico en el territorio”, que se traduce en cinco medidas concretas de las cuales es especialmente atingente la medida N°3: “Fortalecer los instrumentos de apoyo para la catalogación, registro e inventario de inmuebles o zonas de interés patrimonial, con especial énfasis en la arquitectura tradicional o en los ejemplos de la modernidad arquitectónica, e incrementar la documentación sobre aquellas obras que no están lo suficientemente catalogadas o estudiadas”.

A su vez, la propuesta se alinea con la Política Cultural Regional Biobío 2017-2022, que define seis líneas de acción relevantes, entre ellas, “El rescate y difusión del patrimonio cultural”. Aunque tributa transversalmente a estos seis puntos, es especialmente pertinente el objetivo estratégico de “Fomentar el conocimiento y valoración por parte de la comunidad regional de su patrimonio cultural material e inmaterial por medio de acciones de difusión y puesta en valor” y sus cinco líneas de acción.

Complementariamente, esta investigación desea establecer coherencias entre el caso de estudio propuesto y la Estrategia Regional de Desarrollo 2015-2030, aportando al lineamiento III: Liderar la construcción de capital humano y social, a través de la generación y atracción de talentos, aumentando la calidad en todos los niveles educativos y la calificación laboral; respetando y protegiendo el patrimonio cultural, las distintas identidades y el multiculturalismo; particularmente con su objetivo estratégico número dos y su programa de puesta en valor del patrimonio cultural.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Contribuir al mejoramiento de las condiciones y escenarios de puesta en valor, conservación y gestión del patrimonio arquitectónico y urbano, actualmente en situación de vulnerabilidad de la ciudad de Concepción.

Objetivos Específicos

- Actualizar catastro del patrimonio arquitectónico y urbano de Concepción, por medio de un diagnóstico interdisciplinario.

- Identificar nodos críticos que obstaculizan la valoración técnica, económica y social del patrimonio, así como riesgos y amenazas que enfrenta.
- Proponer recomendaciones sectoriales, multiescalares, líneas de intervención o acciones remediales, que permitan delinear un “plan piloto” para resguardar, visibilizar y promover el patrimonio arquitectónico y urbano de la ciudad de Concepción.

METODOLOGÍA

En relación a la investigación en políticas públicas es posible distinguir tres formas de aproximarse al estudio. La primera es centrarse en la génesis de la política pública que responde a una temática específica (en este caso la “tutela del patrimonio arquitectónico y urbano”), es decir “¿a través de cuáles procesos sociales, políticos o administrativos se toman las decisiones que constituyen las políticas públicas?”. La segunda, pone el foco de la atención en la actuación y funcionamiento concreto de alguna política, es decir, “¿cómo funciona el sistema de organizaciones públicas, a través del cual se elabora y se pone en marcha una política pública”. La tercera, por su parte, se concentra en los efectos que tales políticas tienen en la sociedad, es decir, “¿cómo evaluar el impacto de una política en el campo social?” (Müller, 2002).

Aun cuando en la mayoría parte de los casos podemos encontrar -en mayor o menor grado- estos tres elementos, lo cierto es que cada una de estas tres aproximaciones implica decisiones metodológicas diferentes, pues mientras en la primera parece más adecuada un diseño metodológico de carácter cualitativo, en la segunda podría ser de utilidad una participativa, y en la tercera una más cargada a lo cuantitativo, para poder, por ejemplo, llegar a identificar las opiniones evaluativas de modo tal que sus resultados sean generales a la población.

En este sentido, la presente investigación se sitúa en la génesis de una política pública, más que en la actuación, pues en una situación de actualización normativa (a nivel comunal, regional y nacional) como la actual, se quiere conocer en profundidad el proceso por medio del cual se toman las decisiones, identificando a los diversos actores involucrados directamente en el proceso.

Por esta razón, se plantea como una investigación de carácter cualitativa, fundada en investigaciones anteriores y una robusta información documental centrada -principalmente- en describir la situación de la tutela patrimonial en un caso particular y comprender los límites e implicancias de la normativa vigente, para poder proponer indicaciones y mejoras. Constituye, de cierta manera, un estudio de caso centrado en la comuna de Concepción. Es decir, se utilizar el estudio de un caso específico para ilustrar o comprender una situación social determinada, representando un cierto punto de vista (Yin, 1994), cuyos resultados puedan ser luego aplicables a otros contextos.

El desarrollo del trabajo consta de tres fases, asociados a cada uno de sus objetivos específicos:

Primera fase, responde al primer objetivo específico: se plantea el diagnóstico tanto de la situación del patrimonio arquitectónico y urbano protegido legalmente, como de aquel no tutelado de la comuna Concepción. Pero también, de la normativa y los instrumentos de protección patrimonial disponibles a nivel nacional, regional y comunal, identificando sus limitaciones y vacíos. Con lo anterior, se buscará cristalizar los principales aspectos observados en una síntesis diagnóstica sobre la cual trabajar y profundizar a posteriori.

Esta fase tuvo por objeto actualizar el catastro de inmuebles y barrios de interés patrimonial de Concepción por medio de análisis documental, planimétrico, literatura especializada, observación en terreno y registro fotográfico. Esta labor se realizó sobre la base del trabajo de investigación previo realizado por los co-investigadores del proyecto.

Tal actualización implicó la realización de un estudio preliminar del estado del patrimonio arquitectónico y urbano a nivel comunal, en conjunto con el estudio y análisis de las fichas de valoración y pautas de evaluación y categorización del patrimonio y su estado de conservación provenientes de tres fuentes: el Consejo de Monumentos Nacionales, el MINVU (Circular General DDU N°400/404) y el MOP. También se consultó instrumentos utilizados en contextos internacionales como, por ejemplo, por DOCOMOMO International.

La sistematización de la información recopilada se realizó por medio de la cartografización de los diferentes elementos identificados, sobre el plano de la comuna de Concepción, de acuerdo a diferentes categorías: viviendas unifamiliares, viviendas en altura, edificios públicos, edificios educacionales (universitarios y escolares), edificios religiosos, conjuntos habitacionales e inmuebles ferroviarios e industriales.

Paralelamente, se procedió a la identificación y estudio de los diferentes instrumentos normativos que guardan alguna relación o se ocupan directamente en la salvaguarda, visibilización y gestión de la protección del patrimonio, disponibles en los niveles comunal, regional y nacional. Posteriormente, se llevó a cabo una ronda de reuniones con entidades públicas y privadas, con el fin de entender no sólo la “normativa actual”, sino en particular comprender las implicancias de su funcionamiento en la práctica, la articulación intersectorial, la complejidad del trabajo interministerial, así como examinar las modificaciones que actualmente se están discutiendo, en especial, del proyecto de Ley de Patrimonio recientemente ingresado a la Cámara de Diputados.

La segunda fase, asociada al segundo objetivo específico, plantea la necesidad de contrastar la información recopilada con distintos actores de la sociedad civil y del mundo público y privado. A través de la realización de talleres o entrevistas grupales, sea Focus Group o entrevistas semi-estructuradas, según el tipo de actor. Estas actividades se llevaron a cabo con representantes de la administración pública (regional y comunal) y de organizaciones ciudadanas y del sector privado, con la finalidad de integrar los distintos puntos de vista de diferentes actores involucrados en la gestión urbana, buscando identificar problemáticas, conflictos, convergencias y limitaciones de acuerdo al esquema que se aprecia en el siguiente cuadro (Cuadro N°4).

La información recogida en estas entrevistas individuales y grupales será analizada por medio de matrices de ordenamiento de información cualitativa, en las cuales se irán insertando las opiniones y percepciones de los diferentes actores consultados, lo que permitirá ordenar y agrupar la información recopilada de acuerdo a las diferentes dimensiones de análisis. Esta fase cierra con la identificación, selección y análisis de referentes nacionales e internacionales, en relación a la tutela y salvaguarda del patrimonio arquitectónico y urbano que puedan ser de utilidad para la consecución de los objetivos perseguidos.

La tercera cumple con el tercer objetivo específico; busca generar un “plan piloto” para resguardar, visibilizar y promover el patrimonio arquitectónico y urbano de Concepción, a través de la síntesis obtenida de la triangulación de información analizada que constituye el producto final de la propuesta, entendiéndolo como un conjunto de recomendaciones sectoriales, multi-escalares (a nivel nacional, regional y comunal), lineamientos interdisciplinarios que nutran y complementen la política pública existente para mejorar las condiciones de conservación del patrimonio material inmueble, actualmente en situación de vulnerabilidad, identificando, además, escenarios futuros de investigación.

RESULTADOS FASE 1

DIAGNÓSTICO INICIAL

Coherentemente con la visión -aún predominante en Chile- de concebir la “herencia cultural” del país en términos de Monumento Histórico, la mayor parte del patrimonio tutelado del país recibe esta “categoría” en tanto se le considera un “testimonio significativo del pasado”. Es decir, como un elemento, objeto, lugar o inmueble, en el que se immortaliza un evento, idealmente de manera “artística” o que encarna una historia o una memoria determinada que se estima necesaria preservar para las futuras generaciones. De este modo, si en Europa desde el siglo XIX se le comienza a asignar la categoría de Monumento Histórico a restos de la antigüedad clásica (greco-romana), iglesias medievales, castillos y palacios, en Chile a lo largo del siglo XX se intentará ajustar esa misma visión de monumento a la realidad nacional.

El escaso volumen de inmuebles reconocidos como patrimoniales en Concepción, tanto por el municipio como por el Consejo de Monumentos Nacionales, es coherente con el desconocimiento de su propia historia urbana, y de la ausencia de educación patrimonial en la población. Hay una falta de conocimiento de la herencia cultural incluso en la formación universitaria de las disciplinas que tienen injerencia directa o indirecta en el desarrollo de la ciudad y en la valorización, conservación, manejo y gestión del patrimonio construido.

Todo lo expuesto se traduce en una situación de “vulnerabilidad” del patrimonio arquitectónico y urbano, en especial aquel que no cuenta con tutela legal, que en el caso de Concepción constituye la mayor parte de los inmuebles que poseen algún tipo de interés o valor patrimonial de acuerdo a los criterios expresados por la literatura especializada. Bajo este escenario, actualmente se está tramitando la XV modificación del Plan Regulador Comunal, es decir, hay un momento clave para abordar esta problemática.

En relación a lo anterior, hay dos aspectos importantes a considerar. Por un lado, lo inadecuado de los instrumentos disponibles para la tutela y conservación del patrimonio cultural, los cuales no implican una mayor asignación de recursos para su protección, promoción y puesta en valor, ni presuponen planes o estrategias de gestión en particular para el Patrimonio Material Inmueble. Y por otro, el riesgo que implica dejar en manos de la discrecionalidad de algún funcionario o inversor particular la decisión de qué, cómo y qué no se conserva; decisiones que requerirían, como mínimo, de la asesoría de un conocimiento especializado, técnico y académico multidisciplinario más profundo. Hoy esto no existe.

En este sentido, se revisó toda la oferta en educación superior presente en Concepción, analizando las carreras de arquitectura y las de ingeniería vinculadas a la construcción, y las carreras de arte y diseño de las distintas universidades con sede en la comuna. El análisis también se extendió a los programas de posgrado, donde se buscó en las distintas mallas curriculares la presencia de asignaturas que incluyan -expresamente- contenidos vinculados al patrimonio para determinar en qué medida la temática patrimonial está presente o no en la formación de los futuros profesionales.

ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

CONSTITUCIÓN

En relación a la problemática patrimonial, como a cualquier otra, la normativa nacional vigente y futura debe por fuerza adaptarse a los límites impuestos por la Constitución Política de la República y los derechos y obligaciones que esta impone. Se entiende en este sentido, tanto el reconocimiento de derechos fundamentales, como las obligaciones impuestas por la adhesión voluntaria del Estado chileno a tratados internacionales. Circunstancia que, dada la coyuntura surgida del estallido social del 18 de octubre de 2019 y del acuerdo parlamentario para avanzar hacia la redacción de una nueva Constitución, ha dotado a este principio de una dosis no menor de incertidumbre, pues no sabiendo que principios guiarán la nueva Carta Fundamental ni qué rol le asignará al Estado, resulta imposible prever con qué tipo de marco institucional nos encontraremos en el futuro próximo.

Hasta la fecha, toda nuestra normativa ha ido caminando detrás de ciertos principios que la guían y que debieran plasmarse en el proyecto de Ley de Patrimonio actualmente en trámite parlamentario. Uno de estos principios plantea que “la preservación de nuestro patrimonio es una actitud cultural hacia nuestro pasado de respeto y reconocimiento colectivo, que permitirá dejar a las futuras generaciones tal legado” (CMN, 2011). Este principio debiera permanecer inalterado, no obstante, podría modificarse por el cambio constitucional o que el proyecto de Ley de Patrimonio sea retirado o sufra gruesas modificaciones. Lo importante para nuestros efectos en este sentido, es comprender cómo este tipo de principios se traducen en ordenanzas, reglamentos o programas, en contextos territoriales específicos, en este caso Concepción.

En Chile, de acuerdo a la legislación vigente, el “patrimonio cultural” ha estado incluido implícitamente dentro del concepto amplio de “medio ambiente”. Esto, en concordancia con la posición mayoritaria al interior de la doctrina internacional, que adopta una concepción amplia de medio ambiente que incluye la cultura, es decir, todos los elementos creados por los seres humanos que conforman el entorno en que se desarrollan su vida (Heiss, 2012). Esta situación sería refrendada recién en 2016 por medio del Dictamen 4.000 de la Contraloría General de la República, según el cual toda intervención en dicho patrimonio debe contar con la aprobación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Lo anterior se funda en que, en su Artículo N°19, la Constitución consagra el “derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”, estableciendo el “deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”, pudiendo establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente. Sin embargo, el texto constitucional nunca estableció qué se entendía por “medio ambiente”, dejando en manos de la legislación y jurisprudencia determinarlo (González, 2004). En 1994, la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, lo definió como “el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”.

Ahora bien, el numeral 24 del Artículo N°19 de la Constitución vigente define el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales. Sólo la Ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella, y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Ésta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas, y la conservación del patrimonio ambiental.

Sin embargo, considerando todo lo anterior, la propia Ley 19.300 en su Artículo N°19 señala que el “derecho de propiedad puede ser limitado en atención a la función social de la propiedad, la que considera, entre otros criterios, la conservación del patrimonio ambiental, que incluye, a su vez, la protección del patrimonio cultural.” (González, 2004). Entendiendo, en este sentido, un reconocimiento implícito de la importancia que nuestra normativa debiera asignarle a la protección del patrimonio cultural, pues se subentiende que forma parte de un bien superior, que está tutelado constitucionalmente.

Esto último, en concordancia con lo que se viene planteando desde hace al menos cuatro décadas en las investigaciones sobre derecho y patrimonio, según el cual “puede definirse a los monumentos nacionales como bienes materiales que por su interés histórico, científico, artístico y en general, cultural, que ellos tienen, han sido sometidos - mediante un procedimiento establecido o por el sólo ministerio de la ley - a la protección y tuición del Estado con el objeto de que sean conservados debidamente, imponiendo por tal motivo, a sus propietarios particulares ciertas limitaciones en su derecho de dominio” (Revetria, 1977:91).

Por otro lado, la reforma constitucional de 1989 incorporó un inciso al Artículo N°5, que obliga al Estado a incorporar con rango constitucional las obligaciones derivadas de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Entre estos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad o el Convenio sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (Heiss, 2012).

Paralelamente, considerando que la Constitución asegura a todas las personas el derecho a la educación, le corresponde al Estado el deber de “fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación” (Constitución Política de la República, Art. 19, N° 10), sin que, en apariencia, se haya integrado la educación patrimonial formalmente en los planes y programas de estudio en ninguno de sus niveles. Las iniciativas relacionadas al patrimonio que han ido proliferando en distintos establecimientos, son fruto más bien de la iniciativa particular de docentes motivados o preocupados por el tema, pero siempre reducidas a las Actividades Curriculares de Libre Elección (Acle).

Sin embargo, siendo justos, es importante recordar dos cosas. Primero, que la educación patrimonial se concibe tanto dentro como fuera de los recintos educacionales y con un fuerte involucramiento comunitario. En este sentido, el año 2004 se elaboró el Programa Patrimonial Educacional, que dependía de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación; y en 2010 se creó el Área de Educación y Extensión Patrimonial dependiente del Consejo de Monumentos Nacionales.

Segundo, y siendo rigurosos, antes de aventurar conclusiones respecto de la “ausencia” de una asignatura directamente vinculada a temáticas patrimoniales al interior de los establecimientos educacionales, debe considerarse que esta temática responde a Objetivos Fundamentales Transversales, y sus contenidos pueden estar distribuidos en diferentes asignaturas. En este aspecto se vuelve fundamental la formación (profesional y continua) recibida por los profesores que están educando a niños, niñas y adolescentes en todo el país. Por su parte, en relación con la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y específicamente en el Título II de la Administración de la Región, Capítulo II (Funciones y atribuciones del Gobierno Regional), punto F del Artículo N°19, se define, en materia de desarrollo social y cultural, que corresponderá al Gobierno Regional fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.

En este sentido, dicha labor queda recogida en Lineamiento 3 de la Estrategia Regional de Desarrollo 2015-2030 de la Región del Bío-Bío, específicamente en relación a respetar y proteger el patrimonio cultural, las distintas identidades y el multiculturalismo que queda expresado en el objetivo estratégico 3.1: “Fortalecer la formación de capital humano con pertinencia territorial, el desarrollo de las personas, el capital social, el patrimonio cultural y artístico; para el ejercicio de la ciudadanía y el crecimiento económico inclusivo y sustentable”, del cual se desprenden el Plan de Desarrollo de la Identidad Territorial y el Programa de puesta en valor del patrimonio cultural.

Sin embargo, existe una cierta disociación entre los objetivos propuestos y los mecanismos disponibles para llevarlos a cabo, ya que a la fecha dicha labor no se ha traducido en estructuras institucionales con financiamiento específico ni designación de responsables. Con ello, se reduce el rol de “fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región”, a una mera declaración de intenciones y una definición de lineamientos, para priorizar eventuales proyectos que soliciten recursos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Esto no implica de modo alguno una actitud más activa, sino más bien se limita a esperar que surjan iniciativas desde otros actores e instituciones.

LEY 17.288 DE MONUMENTOS NACIONALES

El primer antecedente normativo a este respecto lo constituye el Decreto Ley N°651 del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de 1925, siendo la primera legislación sobre la materia en nuestro país, la cual buscaba resguardar los monumentos y construcciones de carácter histórico, artístico y arqueológico que se encontraban en el territorio nacional y que producto del abandono, estuvieran expuestos a graves deterioros. El Decreto N°3.500 del mismo año dispuso, por su parte, que los edificios y monumentos históricos y arqueológicos quedaran bajo la protección del Estado mientras no se dictara una ley sobre la materia.

El mismo Decreto Ley N°651 creó el Consejo de Monumentos Nacionales como órgano técnico encargado, conformado por 15 miembros, representantes del sector público o de entidades de la sociedad civil, cuya principal responsabilidad era regular los cuatro ámbitos de su acción (los cuales fueron definidos en ese mismo Decreto): Monumentos Históricos, Monumentos Públicos, Excavaciones Arqueológicas y el Registro e Inscripción de Museos. Asimismo, define aspectos relacionados con las penas y los recursos institucionales.

Sin embargo, el país tuvo que esperar hasta 1970 para contar con una Ley propiamente tal: la Ley 17.288 de Monumentos Nacionales que rige hasta la actualidad. De acuerdo al Artículo N°1 de esta Ley, se consideran Monumentos Nacionales “y quedan bajo la tuición y protección del Estado, 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” (CMN, 2011).

Actualmente, el Consejo de Monumentos Nacionales, órgano encargado de pronunciarse en torno a las solicitudes de declaratoria o intervención en Monumentos Nacionales, está compuesto por 21 integrantes, de los cuales ocho son representantes del gobierno de turno (representantes de ministerios designados por el Presidente por un periodo de tres años), cinco de instituciones culturales públicas y ocho de instituciones

gremiales. De esta forma, se buscaba mantener un equilibrio entre las diferentes principales instituciones culturales del país (gubernamentales, públicas y gremiales), junto con la diversidad de especialidades y respetando el carácter técnico del Consejo.

En relación con los procedimientos, la Ley determina la definición del quórum durante las citaciones frente a solicitudes de declaratorias o intervenciones. Para la primera citación se define una asistencia mínima de ocho miembros, mientras que para la segunda un mínimo de cinco miembros. La decisión del Consejo se define por mayoría simple, sin aclarar la presencia de uno o varios miembros específicos. Ese último punto es de suma relevancia ya que no exige una relación entre el caso a evaluar y la especialidad de los miembros presentes. Dicho aspecto constituye una importante debilidad de los procedimientos en la labor del Consejo, pues se puede dar que deliberen personas que no tienen las competencias técnicas para tomar alguna decisión específica.

En este sentido, es importante mencionar que todas las decisiones del Consejo de Monumentos Nacionales deben ser ratificadas por el Ministro de Educación, por medio de un decreto, para lo cual tampoco se definen procedimientos ni plazos, pudiendo limitarse formalmente la labor del Consejo al pronunciamiento respecto de la conveniencia de una declaratoria.

Bajo ese marco normativo, a octubre de 2019, Chile posee 1.690 elementos tutelados bajo la Ley de Monumentos Nacionales, repartidos en cinco categorías: Monumento Histórico, Monumento Público, Zona Típica, Monumento Arqueológico y Santuario de la Naturaleza. Cada una está definida tal como se señala en la Tabla N°6.

Ahora bien, en relación a la protección legal que nuestra legislación le concede al patrimonio, esta puede ser de naturaleza civil, administrativa o penal. Es decir, cualquier daño ocasionado a inmuebles o sitios patrimoniales pueden dar origen a responsabilidades civiles, las que en la mayor parte de los casos es de origen extracontractual, surgida del deber genérico de no dañar a terceros, que tiene toda persona y que obliga al infractor a reparar el daño causado. Es importante señalar, eso sí, que el Código Civil no contiene normas que expresamente se refieran a la “protección del patrimonio cultural”.

Respecto de la protección administrativa, ello se refiere a que con el objeto de proteger el patrimonio cultural, la administración puede ejercer la “potestad pública” a través de la regulación, control y fiscalización de las actividades que potencialmente pueden constituir un riesgo para dicho patrimonio. Entre otros, por medio de una serie de mecanismo que se encuentran en la Ley de Monumentos Nacionales.

Por su parte, respecto de la protección penal es importante considerar que en la legislación chilena no existe algo que pudiera ser denominado “delitos contra el patrimonio cultural”, pues lo que se persigue son los delitos contra la propiedad, sin desmedro de que se puedan individualizar algunas disposiciones que permiten sancionar penalmente algunas conductas que dañen el patrimonio. Por ejemplo, el Artículo N°485 del Código Penal señala penas de cuarenta sueldos vitales en archivos, registros, bibliotecas o museos públicos (Artículo 485 N°5), en tanto el Artículo 485 N°7 castiga con igual pena a quienes causen daños en tumbas, signos conmemorativos, monumentos, estatuas, cuadros u otros objetos de arte colocados en edificios o lugares públicos (González, 2004).

Respecto de las sanciones, multas y penas por la destrucción y daño a monumentos nacionales o incumplimiento de las obligaciones, sean por el propietario o personas externas, la Ley establece una serie de parámetros. El

causante de daño a un monumento nacional se expone a una multa entre 50 y 200 UTM (aproximadamente \$ 2.500.000 a \$ 10.000.000). Con el fin de aumentar la fiscalización, el Artículo N°42 implementa la denominada acción popular, la cual consiste en premiar la denuncia con un 20% de la multa aplicada para el caso denunciado. También se determina una pena de presidio menor en sus grados mínimos a máximos, dependiendo de la gravedad de la infracción. Las multas serán aplicadas por un juez de letras en lo civil según la petición del CMN o por acción popular.

Un aspecto que ha sido ampliamente debatido es qué tan adecuadas son este tipo de sanciones, especialmente respecto de la efectividad disuasoria que tiene este tipo de multas, considerando, por ejemplo, el bajo costo económico que tiene dañar un inmueble patrimonial, versus el beneficio económico que puede comportar un proyecto que pone en riesgo el patrimonio.

En lo que a esta investigación respecta, una de las principales deficiencias del actual procedimiento para conocer y pronunciarse respecto de las declaratorias dice relación con la poca celeridad del proceso, lo que se traduce en que a la fecha hay más de 500 solicitudes que están a la espera de un pronunciamiento o declaratoria. Otra deficiencia de la Ley es la falta de especificidad en los procedimientos frente al pronunciamiento de declaratorias de monumento o la autorización de intervenciones en los mismos. En el año 1991 se publicó el Decreto Supremo N°484 de 1990, en el cual se define el Reglamento sobre Excavaciones y/o Prospecciones Arqueológicas, Antropológicas y Paleontológicas. A través de 23 artículos se definen los contenidos de las solicitudes y los criterios de evaluaciones, demostrando la capacidad de definir dicha herramienta de mayor importancia que, sin embargo, sigue inexistente para los casos de los monumentos nacionales restantes.

Por último, una debilidad crítica de la normativa vigente se relaciona con la ambigüedad respecto de los medios a través de los cuales financiar los proyectos de recuperación, restauración o revitalización patrimonial, quedando estrechamente ligados a la discrecionalidad de la Ley de Presupuesto de la Nación que se discute cada año y su destino exclusivo para el funcionamiento del Consejo de Monumentos Nacionales, sin considerar medios económicos y otras herramientas tributarias, fiscales o financieras como aporte para el cumplimiento de las responsabilidades de los propietarios.

LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

En primer lugar, es fundamental partir de la constatación de que tanto la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) como la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), no surgen con la finalidad de proteger el patrimonio, ni éste está dentro de sus prioridades, sino que surgen para establecer las normas que rigen la planificación de las ciudades, la urbanización y las construcciones que se desarrollen a lo largo de todo el territorio nacional.

En estricto rigor la LGUC no surge como una Ley propiamente tal. Se trata de un Decreto Supremo del MINVU, que adquiriría el rango de Ley por medio del Decreto con Fuerza de Ley N°438 de 1975 y que entró en vigor en 1976. La Ley ha sido abundantemente reformada, contando a la fecha con 28 modificaciones y actualizaciones. Establece cuatro niveles de acción: nacional, regional, metropolitano y comunal, asignándole al municipio una serie de competencias, entre las que destacan la facultad de definir el límite urbano y elaborar los planes reguladores.

En este sentido y definiendo sus atribuciones, constituye además el cuerpo legal que contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los

organismos, funcionarios, profesionales y particulares en las acciones relativos a las materias antes referidas. De esta forma, tanto en la LGUC como en la OGUC se norma, entre otros, los Instrumentos de Planificación Territoriales como los son los Planes Reguladores Comunales. Dichos instrumentos se enfocan en la planificación o normas urbanísticas, en calidad de facultad privativa del municipio, definiendo variables como el uso de suelo, coeficiente constructibilidad, adosamiento, cesiones, ochavos, tipo de agrupamiento, altura máxima, antejardín, área de riesgo, coeficiente de uso de suelo, estacionamiento, áreas de protección, distanciamiento, rasantes, franja de utilidad pública, superficie predial mínima y densidad máxima.

Pero también, el Plan Regulador Comunal es el instrumento que define tanto los Inmuebles de Conservación Histórica (ICH), como las Zonas de Conservación Histórica (ZCH), en cuyo caso los inmuebles tutelados bajo esta figura no podrán ser demolidos o modificados, sin previa autorización de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva. No obstante, hay autores que señalan que estos instrumentos de planificación urbana son insuficientes, pues se han caracterizado por una falta de preocupación por la protección del patrimonio cultural de las ciudades chilenas (Heiss, 2012).

Sin desmedro de lo anterior, la LGUC en su Artículo N°46 establece que cuando un Plan Regulador Comunal requiera de estudios más detallados, estos se harán mediante Planos Seccionales, autorizándose al municipio a establecer las características arquitectónicas necesarias para proyectos emplazados en sectores ligados a Monumentos Nacionales o para Inmuebles o Zonas de Conservación Histórica, bajo el principio que toda nueva intervención debiese constituir un aporte urbanístico relevante. A estos planos seccionales actualmente se les conoce como “Plano de detalle”, y suelen enfocarse en aspectos arquitectónicos más específicos como elementos morfológicos y ornamentales, a nivel de composición (fachada, volumen, altura y salientes) o expresión (detalles, materialidad, terminaciones, textura y color).

Por su parte en el Artículo N° 1.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, se define el ICH como aquel inmueble individualizado como tal en un instrumento de Planificación Territorial dadas sus características arquitectónicas, históricas o de valor cultural, que no cuenta con declaratoria de Monumento Nacional, debiendo teóricamente “perder” la categoría de ICH en caso de ser declarado Monumento Histórico. Sin embargo, es sabido que en varios casos ocurre una duplicidad de declaratorias; define a la ZCH como el área o sector identificado como tal en un instrumento de planificación territorial, conformado por uno o más conjuntos de inmuebles de valor urbanístico o cultural cuya asociación genera condiciones que se quieren preservar.

DDU 400

La Circular 400 de la División de Desarrollo Urbano, publicada el 12 de febrero del año 2018, amplía las instrucciones respecto de los criterios y procedimientos definidos en el Artículo N°60, inciso 2°, de la LGUC, frente a la aplicación de la declaratoria, reglamentación y el reconocimiento de las “áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural”, es decir, de los ICH, ZCH y MN en los PRC.

Las principales razones de su creación radican en: a) La ausencia de un formato estandarizado de información técnica o ficha de valoración patrimonial; b) la relevancia de la participación ciudadana en el proceso de identificación de los ICH y las ZCH; c) evitar la doble protección de determinado inmuebles como Monumento Nacional e Inmueble de Conservación Histórica; d) la importancia de considerar las particularidades del territorio permitiendo modificar las pautas de selección respetando los lineamientos de los tres objetivos del ámbito identidad y Patrimonio de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU); y e) la falta de profesionales especialistas en las municipalidades.

Ahora bien, en consideración a lo establecido en el Artículo N°2.1.10 sobre la planificación urbana comunal, se presenta la elaboración de una memoria e informes de identificación y valoración para ser propuestos como ICH o ZCH. En relación con los ICH, el primer proceso consiste en la identificación, basándose en aspectos como el área de estudio, recopilación, registros bibliográficos, cartografía base y síntesis de análisis histórico del desarrollo urbano territorial comunal, análisis del proceso urbano y edificación en el territorio, reconocimiento en terreno, proceso de información y participación ciudadana y verificación en terreno de la información. Esa primera identificación considera un Listado Preliminar, Plano de Localización y serán realizados respetando las condiciones de declaración establecidas en el Artículo N°2.1.43 de la OGUC (ver Tabla 7). En el caso de las ZCH, el proceso es similar.

El segundo proceso consiste en la Valoración de la obra cuya pauta de análisis se base en el valor y atributos a nivel:

- a) Urbano, permite conocer la importancia del inmueble en su entorno inmediato, y su capacidad de potenciar la imagen urbana de un sector;
- b) Arquitectónico, permite jerarquizar a los inmuebles en función de sus principales características formales, conceptos compositivos, de proporciones y del diseño en general;
- c) Histórico, permite jerarquizar a los inmuebles en función de su reconocimiento oficial y público, por atribuirle importancia cultural e histórica, como testimonios de autores, o períodos de creación y evolución. Consigna los sucesos (naturales, políticos, económicos, sociales o culturales) que motivaron alguna característica que presenta el patrimonio en cada área de estudio;
- d) Social, permite conocer el interés o identificación de la comunidad. Esta visión se recogerá principalmente de la participación ciudadana, tanto de los actores locales, como de los sectoriales afines al tema, en busca de un factor común de reconocimiento e imagen objetivo de protección; y
- e) Económico, permite jerarquizar a los inmuebles en función del potencial impacto de su puesta en valor en el entorno, así como las posibilidades de su recuperación, considerando el equilibrio entre beneficios sociales y económicos. Dicha Ficha de Valoración como registro técnico forma parte del PRC, revelando valores, pero sin constituir normas urbanas. Son antecedentes técnicos por consultar frente a solicitudes de intervención.

Ponderando cualitativamente todos estos atributos y valores patrimoniales, se busca el modo de “cuantificar” la descripción de cada particularidad, asignándole un puntaje en función de si destaca, aporta o no aporta a la valoración del inmueble.

A pesar de su aparente neutralidad “cuantitativa”, este último aspecto conlleva cierta dosis de discrecionalidad, lo cual redundan en falta de objetividad o claridad respecto de los criterios de aprobación, pudiendo generarse algún tipo de incertidumbre frente al caso presentado. Junto con esto la declaratoria de ICH-ZCH puede ser retirada a causa de siniestros, alteraciones o desvaloración por parte de la comunidad del inmueble previamente declarado.

PROYECTO DE LEY DE PATRIMONIO

El 26 de mayo de 2019 ingresó a la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados, el proyecto de ley que modifica la Ley 17.288 de Monumentos Nacionales, denominado proyecto de Ley de Patrimonio Cultural. Esta iniciativa está actualmente en revisión en la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones: la cual está integrada por los diputados Amaro Labra Sepúlveda (Presidente), Florcita Alarcón Rojas, Nino Baltolu Rasera, Alejandro Bernal Maldonado, Miguel Angel Calisto Águila, Andrés Celis Montt, Luciano Cruz-Coke Carvallo, Marcelo Díaz Díaz, Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Carolina Marzán Pinto, Marisela Santibáñez Novoa, Renzo Trisotti Martínez y Cristóbal Urruticoechea Ríos.

Aunque dicho proyecto fue presentado por el Ejecutivo con carácter de urgencia, las numerosas críticas formuladas por instituciones gremiales, de la sociedad civil o profesionales, tanto por el contenido del proyecto y por la falta de participación en el proceso de formulación, se definió la necesidad de revisar con mayor profundidad dicha iniciativa, abriendo la posibilidad a modificarla.

La revisión de la actual Ley de Monumentos Nacionales y normativas internacionales (Carta de Atenas de 1931, las declaraciones del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios ICOMOS a través de la Carta de Internacional de Venecia de 1964, de Florencia de 1982, de Washington de 1987 y de Quebec de 2008, las recomendaciones definidas por la Unesco en 2011 y los tratados ratificados por Chile), busca abordar las siguientes problemáticas:

En primer lugar, el centralismo del órgano colegiado y la estructura orgánica insuficiente y desactualizada. En ese sentido se destaca que el CMN tiene actualmente bajo su tuición 1.619 monumentos, sean Monumentos Históricos (888, tanto muebles como inmuebles), Zonas Típicas y Pintorescas (142) y Santuarios de la Naturaleza (56), además de todos los Monumentos Públicos (516) y los Sitios Arqueológicos (73). Se declara que la desconexión con la realidad local y la burocracia causan una gestión ineficiente y lentitud en las acciones del CMN. A modo de ejemplo, actualmente existen 540 solicitudes de declaratorias que están a la espera de un pronunciamiento y durante el año 2018, se presentaron 2.430 solicitudes de intervenciones en Monumentos Nacionales. Aunque se reconoce que el problema está generado por la lógica centralista, la falta de definición de plazos por cada trámite (lo cual está definido en los artículos 38 al 46bis de este proyecto de ley), no se menciona la relevancia de la falta de un reglamento o normativa con definiciones claras y concretas de los procedimientos para la presentación de solicitudes ni los criterios de evaluación.

Segundo, la existencia de categorías de protección, obsoletas y poco eficaces. Lo obsoleto se refiere al término “Monumento” y la valoración monumental ligada a los atributos morfológicos, como elementos primordiales para la identificación y protección de un bien de interés cultural. Por lo mismo, se propone reemplazar por el término Bienes de Patrimonio Cultural y la categoría general de Bienes de Interés Cultural distinguiendo los Muebles, Inmuebles, Zonas y Paisajes de Interés Cultural. También propone la categoría de Sitios de Memoria y mantiene las categorías de Monumentos Públicos y Monumentos Arqueológicos y Paleontológicos. Sobre la eficacia, se presenta la creación del Registro Regional, del Inventario Nacional, de los Consejos Regionales, de las Oficinas Técnicas Nacionales y Regionales, de los Planes de Gestión y de los Planes de Salvaguardia.

Tercero, la ausencia de un sistema de compensaciones e incentivos para la conservación, restauración, preservación, puesta en valor y salvaguardia del patrimonio cultural. Sobre ese aspecto se destaca que el proyecto de ley ya no considera exclusivamente recursos para el funcionamiento de la institución, sino también para apoyar a los propietarios de bienes declarados en el cumplimiento de sus obligaciones o promover las

acciones de salvaguardia. Ciertamente, su proveniencia se centraliza en los Fondos de Patrimonio existentes y ventajas tributarias como extensiones tributarias. Sin embargo, se destaca que la Ley de Donaciones no presenta una solución atractiva, los Fondos de Patrimonio son irrisorios y se excluye a cualquier posible beneficiario que tenga una actividad con fines de lucro.

Cuarto, una revisión de los delitos e infracciones asociado al deterioro y destrucción del patrimonio. El proyecto de Ley propone aumentar las multas y penas por el incumplimiento de las obligaciones y daños causados junto con llevar los casos a los Juzgados de Policía Local.

Para enfrentar todas estas problemáticas, entre otras, el proyecto de ley que se presentó tiene por contenido las siguientes materias: a) comprensión Integral del Patrimonio Cultural: incorporación del Patrimonio Cultural Inmaterial; b) revisión de la composición del Consejo Nacional del Patrimonio Cultural; c) creación de Consejos Regionales del Patrimonio Cultural; d) reconceptualización de las categorías de protección de la Ley 17.288, categoría general de Bienes de Interés Cultural distinguiendo Mueble, Inmueble, Zona y Paisaje. Tratamiento de los Sitios de Memoria; e) creación de los Registros Regionales del Patrimonio Cultural; f) creación del Inventario del Patrimonio Cultural en Chile; g) procedimientos administrativos adecuados; h) Oposición e Impugnaciones; i) incorporación de los Instrumentos de Gestión Patrimonial; j) delitos e Infracciones, incorporando el delito de tráfico ilícito y aumento de las penas; k) incorporación de normas de Supervigilancia; l) sistema de Incentivos; y m) normas de coordinación e información.

Los artículos 1 y 1bis de la propuesta redefinen los fundamentos, las definiciones y la Institucionalidad del Patrimonio Cultural. En este sentido se definen las categorías de Bienes de Interés Cultural distinguiendo Mueble, Inmueble, Zona, Paisaje, y Sitios de Memoria.

El Artículo N°2 define los integrantes, nombramientos y plazos de los miembros del Consejo Nacional del Patrimonio Cultural. Para la propuesta de modificación, la cantidad de miembros del Consejo Nacional se reduce a 17 miembros, de los cuales 10 pertenecen a instituciones gubernamentales, 5 de entidades gremiales, 1 del mundo académico y 1 de la comunidad civil. Por consiguiente, y en relación con la existente Ley de MN, se reduce la presencia de representantes de instituciones culturales públicas y se aumenta dramáticamente la presencia de representantes del poder ejecutivo. Considerando, además, que todos serán nombrados por el Presidente, sea directamente o vía una terna (según corresponda), se percibe una clara politización del Consejo, aunque este mismo proyecto de ley, manteniendo lo establecido en la Ley de MN, lo presenta como un ente técnico.

El Artículo N°3, presenta las funciones y atribuciones del Consejo Nacional del Patrimonio Cultural, de las cuales mantiene la figura del Consejo que emite su pronunciamiento sobre una declaratoria o su revocación. De esta manera mantienen el principio de que una declaratoria es ejecutada únicamente por la o el ministro de la cartera, consolidando aún más la figura política de la labor de la institución. Además de las tareas mencionadas, se define que el Consejo debe realizar otras 18 tareas. En consideración de la dedicación que se solicita a los miembros del Consejo y de la consecuente sobrecarga laboral, se presume el inevitable incumplimiento de las tareas encomendadas.

El Artículo N°4 del proyecto de ley presenta una importante novedad relacionada con la intención de desconcentrar o descentralizar la labor institucional, con la creación del Consejo Regional del Patrimonio Cultural. Será integrado por sólo 12 miembros de los cuales ocho son representantes del gobierno regional (SEREMI) y cuatro de instituciones gremiales. Por lo tanto, y a diferencia del Consejo Nacional, no se considera

la presencia del mundo académico y representantes de instituciones culturales públicas. Los miembros también serán nombrados por el Delegado Presidencial Regional, sea directamente o vía una terna (según corresponda), manteniendo la clara politización del Consejo, esta vez a nivel Regional.

El Artículo N°5 de la actual Ley de Monumentos Nacionales define que la determinación de una solicitud es definida por simple mayoría de votos de los miembros del Consejo presentes, para lo cual se determina que para la primera citación debe haber un quórum de ocho miembros y, para la segunda, de cinco miembros. Sorprendentemente, no define las cualidades o especialidades de los miembros presentes en consideración del caso que se evalúa. La propuesta de ley no toma en consideración tales especificaciones ya que menciona que serán definidas en un futuro reglamento. Aunque se trata de otra demostración del valor primordial de una normativa, dicho documento sigue siendo inexistente. Cabe aclarar que el proyecto de Ley presenta a 20 funciones y atribuciones del Consejo, de las cuales, la última menciona “las demás que las leyes le encomienden” pudiendo, así, aumentar aún más la carga laboral de los miembros. Si se considera que esta ley de patrimonio define (Artículo N°6) que todo consejero podrá participar a un tope de 12 sesiones al año, se puede anticipar el incumplimiento de las tareas, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo.

Un aspecto central en relación a la conformación del Consejo Nacional y los Consejos Regionales, es que sus integrantes siguen funcionarios que cumplen otras funciones en sus respectivos ministerios, SEREMIS e instituciones, y no poseen dedicación exclusiva a las labores y funciones que el proyecto de ley atribuye a estos consejos.

Con la definición de las funciones y atribuciones de los Consejos Regionales del Patrimonio Cultural en el Artículo N°5, se percibe la debilidad de la intención de desconcentración de la labor institucional ya que los Consejos Regionales tendrán, finalmente, una real autonomía en la autorización de los trabajos de conservación, reparación, restauración, intervención que se realicen en los monumentos públicos y la creación del Registro Regional, como requisito previo para una solicitud de declaratoria. La relevante tarea de pronunciarse sobre las declaratorias será de exclusiva responsabilidad del Consejo Nacional. Además de lo mencionado, se definen otras 16 responsabilidades de los miembros del Consejo, lo que lleva a concluir que la sobrecarga conducirá a su incumplimiento. Seguramente si se considera que esta Ley de Patrimonio define (Artículo N°6) que todo consejero podrá participar a un tope de 12 sesiones al año.

Los artículos 6 al 10 definen de manera superficial los diferentes procedimientos, ya que hacen referencia a un futuro reglamento que, sin embargo, aún no existe. Como se ha mencionado, la falta de un reglamento que especifica los procedimientos es una de las principales problemáticas actuales de la labor del Consejo de Monumentos Nacionales (ausencia de criterios que aseguran una correspondiente objetividad). Finalmente, la creación del Consejo Nacional y Regional, del Inventario Nacional y el Registro Regional con los consecuentes procedimientos para lograr una declaratoria, demuestran un claro y lamentable aumento de la complejidad, burocracia e ineficiencia que propone este proyecto de ley. Lo mencionado significa el incumplimiento del punto 1 de las problemáticas a abordar (centralismo del órgano colegiado y estructura orgánica insuficiente y desactualizada) y del punto 7 de los Objetivos del Proyecto (Procedimientos).

Sobre la creación de la Secretaría Técnica Nacional y Regional del Patrimonio Cultural (art. 7): Dicho aspecto consiste, en realidad, en el re nombramiento de las oficinas regionales del Consejo de Monumentos Nacionales, pero no se plantea un renombramiento decido de tales entidades con mayor personal, recursos disponibles y competencias.

En este sentido, en el Artículo N°8 con la definición de sus funciones, sea a nivel técnico, de apoyo a los interesados y el Consejo Regional o de fiscalización, se demuestra la necesidad de robustecer las oficinas existentes con la incorporación de una mayor cantidad de profesionales. Hasta mediados del 2019, la oficina regional del Biobío estaba incorporada por dos profesionales (1 arqueóloga y 1 periodista), aspecto que ha sido subsanado parcialmente al incorporarse un arquitecto.

Se presenta el importante cambio que se realiza a nivel de categorías de protección del patrimonio cultural (artículos 9 al 34). Se elimina parcialmente la denominación de Monumento y se modifica por Bienes de Interés Cultural. De esta forma se crea también las categorías de Muebles, Inmuebles, Zonas, Paisajes y los Sitios de Memoria, mientras que se mantiene inalterado los Monumentos Públicos y Monumentos Arqueológicos y Paleontológicos. Se menciona la creación del Bien de Interés Inmaterial y el Patrimonio Cultural Inmaterial (artículos 33 y 34) aunque hay una falta de claridad sobre su categoría y figura de salvaguardia. El uso de diferentes términos como Bienes de Interés Cultural y Patrimonio Cultural, categorías generales y subcategorías, el Patrimonio Material y el Patrimonio Inmaterial, generan ciertamente una innecesaria confusión y consecuentes malentendidos. Cabe revisar y simplificar tanto el contenido como la forma de presentación de dichas modificaciones. La ausencia de una solución frente al tema del patrimonio indígena o de los pueblos originarios, ha sido otro tema de discusión y desacuerdo en el debate nacional.

Sobre la creación del Inventario del Patrimonio Cultural (artículos 35, 36 y 37) se presenta como una herramienta de catalogación de acceso público y administrado por el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural que ofrece la oportuna posibilidad de conocer los bienes de interés cultural declarados por el mismo Consejo, los Inmuebles y las Zonas de Conservación Histórica (definidos en los Planes Reguladores Comunes). También se plantea la creación de los Registros Regionales de Patrimonio Cultural, los cuales incorporan a los bienes que se estime necesario proteger posteriormente (siendo su inscripción en dicho Registro un requisito para su posterior postulación a declaratoria).

Sin embargo, la existencia de dos registros, a nivel nacional y regional, puede causar una duplicidad de esfuerzos con la consecuente ineficiencia e incumplimiento de los objetivos planteados. Además, cabe mencionar que la presentación de ambos instrumentos no considera a otros instrumentos similares existentes, sean del Ministerio de Obras Públicas o del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (DDU 400). Esta situación podría significar que tanto el Inventario Nacional como los Registros Regionales no respondan a las necesidades de otras instituciones que están involucradas en la labor de salvaguardia del patrimonio arquitectónico y urbano, con su consecuente desconsideración.

Los Títulos X y XI (artículos 38 al 46) presentan la tan anhelada definición de plazos de los diferentes procedimientos. La extensión de los plazos de cada proceso confirma la crítica planteada sobre el aumento de la complejidad de los procedimientos que propone este proyecto de ley. A modo de ejemplo, se presenta el proceso que propone este proyecto de ley para lograr la declaración de un Bien Inmueble de Interés Cultural. El primer paso consiste en presentar la solicitud de postulación a una declaratoria a la Secretaría Técnica Regional la cual evaluará si es admisible. Al serlo, presentará el expediente al Consejo Regional. En el caso contrario, deberá iniciar un proceso de revisión y corrección para presentarlo ante el mismo Consejo. Dicho Consejo deberá evaluar la pertinencia para la inscripción del bien en el Registro Regional (siendo requisito). Posterior a la resolución e inscripción, se presenta la solicitud al Consejo Nacional para su evaluación y pronunciamiento sobre la conveniencia de la declaratoria. En el caso de aprobación, se inicia el proceso de inscripción en el Inventario Nacional, la declaración vía Decreto Supremo y la toma de conocimiento por parte del Servicio de Impuestos Internos y el Conservador de Bienes Nacionales pertinente. Por consiguiente, en el caso de la

declaratoria de un Bien inmueble, cuya solicitud tuvo que ser corregida por la Secretaría Técnica Regional, desconsiderando los plazos para la publicación del Decreto Supremo (ya que no fueron definidos), hay que considerar un plazo total de mínimo 14 meses y 15 días. Dicho plazo no considera tampoco las interrupciones debido a la presentación de Oposiciones o Impugnaciones.

El Título XII presenta el último principal aporte de este proyecto de ley. Es decir, la gestión patrimonial a través de dos herramientas: El Plan de Gestión Patrimonial (Bienes Materiales) y el Plan de Salvaguardia (Bienes Inmateriales). Se define y describe de manera superficial y genérica cada herramienta de gestión, aclarando que los aspectos técnicos (y de mayor relevancia para lograr su comprensión y aplicación) serán definidos en el reglamento (el cual aún no existe). Aunque se definen las particulares instancias para las cuales los planes serán obligatorios, se incorporó en el Artículo N°48 que dicha exigencia quedará también al criterio del Consejo Regional. Dicha lamentable ambigüedad provoca otra incertidumbre y un daño como desincentivo. Al no tener claridad sobre su contenido y elaboración, por la inexistencia del reglamento correspondiente, se supone que la complejidad de su elaboración significaría la necesidad de contratar los servicios de agentes externos para su elaboración. Aparentemente, dicho costo será asumido por el propietario, creando otro importante desincentivo para la salvaguardia del patrimonio, tal como está ocurriendo con los Planes Reguladores Comunes y lo establecido por la DDU 400 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El Título XIII presenta el último tema, sobre los delitos contra el Patrimonio Cultural. Los principales cambios, en relación con la Ley de MN, consisten en el aumento de las multas al cambiar los márgenes de 10-100 UTM a 100-2000 UTM (aproximadamente \$5.000.000 - \$ 100.000.000). Al mantener la denominada “acción popular” la cual considera un premio de un 20% (lo que podría llegar a la suma de \$20.000.000) se puede presumir el riesgo de que dicha acción se desvirtúe del objetivo.

SITUACIÓN ACTUAL DEL PATRIMONIO EN CONCEPCIÓN

La actual ubicación de la ciudad de Concepción data de 1751 y ha sufrido los embates de cuatro mega terremotos (1835, 1939, 1960 y 2010), los tres primeros provocaron, cada uno de ellos, la masiva destrucción de buena parte patrimonio construido, viéndose obligada a reconstruirla una y otra vez. Tras las reconstrucciones de 1939 y 1960, la ciudad adquirió una nueva fisonomía e imagen urbana que reconfiguró su identidad. Así se constituyó el grueso del patrimonio arquitectónico y urbano con que cuenta al día de hoy; Patrimonio que dada su cercanía temporal y tal vez, por seguir en uso, no está debidamente tutelado ni se lo reconoce como tal, lo que lo deja en un estado de vulnerabilidad.

Más allá de su imagen como ciudad universitaria, las políticas públicas relacionadas con la gestión urbana han tendido en las últimas décadas a focalizar su atención en torno a aspectos de orden público, productivos y económicos, en desmedro de aquellos relacionados con la herencia cultural local, resultando ésta sistemáticamente subestimada. Además, ha debido enfrentar una serie de amenazas derivadas de su propia historia y el rol urbano que ha desempeñado como centro político administrativo y comercial de una vasta zona de desarrollo industrial. Amenazas que, junto con la eventualidad de sufrir desastres naturales, se entrelazan entre sí de modo tal que pareciera dar cuenta de una suerte de cultura refractaria a la protección y puesta en valor del patrimonio, que es posible resumir en:

a) el desconocimiento por parte de gran parte de la población de la propia historia de la ciudad y del valor de su arquitectura, desconocimiento que también es posible advertir en sus autoridades político administrativas, lo que trae como consecuencia un debilitamiento de la identidad local;

b) el escaso nivel de tutela o protección con que cuenta el patrimonio inmueble penquista, que se explica en gran parte por ese mismo desconocimiento, de hecho, el municipio ni siquiera cuenta con una Oficina de Patrimonio ni con profesionales que se dediquen a la materia;

c) el nivel de deterioro de muchos inmuebles, tengan o no interés patrimonial, fruto de la ausencia de una cultura del cuidado hacia la ciudad y sus edificaciones, pero que se explica por la escasa valoración social que se le asigna a lo construido, todo lo cual repercute negativamente en la imagen urbana de la ciudad;

d) la presión del mercado inmobiliario, que en el caso penquista ha recurrido a un modelo de negocios que sin tomar en consideración las preexistencias y las características del tejido urbano, demuele inmuebles (algunos en buen estado) incluso antes de que se pueda establecerse su valor, para construir torres en altura y así maximizar las ganancias lo más posible;

e) la ausencia, por parte del sector privado, de inversiones en la rehabilitación y reutilización de inmuebles de interés patrimonial o de significación social, en parte porque no logran comprender la relevancia que puede tener el patrimonio para las comunidades y cómo este puede revitalizar ciertas áreas de la ciudad.

Por su parte, en la ciudad de Concepción como en el resto del país, no existe un catastro acabado y completo del patrimonio cultural inmueble, arquitectónico y urbano, pues sólo se tiene información, por motivos administrativos, de aquella fracción del patrimonio inmueble, arquitectónico y urbano que se encuentra tutelado por el Estado, sea a nivel nacional y comunal, quedando no sólo desprotegido, sino en el anonimato la mayor parte de la herencia arquitectónica del país.

PATRIMONIO TUTELADO

La Región del Bío-Bío se encuentra rezagada respecto de otras zonas del país y no destaca por su volumen de patrimonio protegido, sino más bien todo lo contrario, tanto en lo que respecta a los monumentos históricos, como en lo referido a las zonas típicas y los inmuebles y zonas de conservación histórica. Coherentemente con la situación regional, la falta de protección del patrimonio arquitectónico y urbano de la comuna se expresa en una la escasa presencia de Monumentos Históricos y en un exiguo número de inmuebles de conservación histórica.

Actualmente la ciudad de Concepción tiene sólo con 10 Monumentos Nacionales (MN), de los cuales sólo seis son inmuebles (tres ruinas, un mausoleo, una vivienda y parte del campus de la Universidad de Concepción). El resto son bienes muebles o murales: el mural “Presencia de América Latina” de Jorge González Camarena, ubicado al interior de la Casa del Arte de la Universidad de Concepción; el mural “Historia de la Medicina y la Farmacología en Chile” de Julio Escámez, ubicado al interior de la Farmacia Maluje (en calle Tucapel 676) y el mural “Historia de Concepción” de Gregorio De la Fuente, emplazado en la ex-Estación de Central de Ferrocarriles de Concepción, actual Gobierno Regional.

Es decir, prácticamente casi nada del patrimonio arquitectónico y urbano de la comuna se encuentra tutelado por la Ley de Monumentos Nacionales, pues la ciudad tampoco cuenta con zonas típicas y lo poco que hay está en ruinas:

a) los restos del muro perimetral del Convento La Merced, en muy mal estado de conservación;

b) las ruinas del auditorio del Liceo Enrique Molina Garmendia, con riesgo de derrumbe; y

c) las ruinas del incendiado Mercado Central de la ciudad, junto con la ex-Palacio Urrejola, único exponente de su tipología en la ciudad, la cual fue comprado y rehabilitado por una multitienda (ver Cuadro 10).

Queda únicamente la parte del Campus de la UdeC declarada Monumento Histórico, como ejemplo del patrimonio arquitectónico y urbano tutelado por el Estado en Concepción, dejando a la capital penquista, claramente, en una situación de rezago en comparación con otras capitales regionales como Santiago, Valparaíso, Iquique o Antofagasta.

Junto con este exiguo volumen de patrimonio tutelado por el Estado, el Plan Regulador Comunal (PRC) reconoce únicamente 36 inmuebles de conservación histórica (ICH), un tercio de los cuales corresponde también a inmuebles ubicados al interior del Campus de la Universidad de Concepción (algunos de los cuales a su vez están incluidos en la declaratoria como Monumento Nacional); mientras que varios otros constituyen simples fachadas, actualmente vaciadas de su inmueble correspondiente y algunas incluso están en ruinas (ver Cuadro 13). También figura en la lista de ICH un inmueble que quedó destruido con el terremoto de 2010. Mientras que las ruinas de la Fábrica de Paños Bío-Bío, recientemente declaradas ICH, no aparece aún en la lista actualizada del MINVU.

Además, se han declarado tan sólo dos zonas de conservación histórica en la comuna, el eje Arco de Medicina – Torre Campanil – Foro Abierto – Biblioteca al interior del campus de la UdeC (correspondiente a la misma área de la declaratoria como Monumento Nacional) y el entorno de la plaza Perú, frente a la misma universidad (ver Figura 1).

PATRIMONIO NO TUTELADO

Arquitectura y ciudad moderna

Para sumergirse en la comprensión de este tipo de Patrimonio y dimensionar su espesor es necesario considerar algunos antecedentes históricos que complementan lo expuesto precedentemente, en tanto son necesarios para entender la evolución de la ciudad de Concepción y su arquitectura durante el siglo XX. De este modo, se pretende ampliar la visión sobre el patrimonio construido local.

Un primer antecedente de relevancia es la puesta en marcha de un modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones industriales del país, impulsado por la CORFO desde 1939, que determinó la creación de polos industriales, conjuntos habitacionales, equipamiento e infraestructura que pasaron a constituir elementos significativos de la historia industrial regional. Otro importante antecedente a considerar es que Concepción, como otras ciudades del centro sur del país, ha sido escenario de constantes renovaciones arquitectónicas y urbanas tras cada evento sísmico. Las catástrofes de 1939 y 1960 modificaron sustancialmente su fisonomía urbana al destruir casi la totalidad de su herencia arquitectónica colonial, neoclásica y ecléctica para posibilitar la renovación de la ciudad.

Estas transformaciones de mediados del siglo XX fueron brindando espesor cultural y consistencia a la identidad local, alimentando los imaginarios colectivos y dotando de sentidos a los espacios urbanos, pues aún hoy es posible reconocer en la trama urbana, trazos de la evolución histórica de la sociedad penquista y de estos procesos.

Es aquí importante destacar que la ciudad cambia paulatinamente su fisonomía decimonónica cargada de rasgos historicistas a otra más austera, racional y funcional, pasando por período de transición que se acelera tras el terremoto del 1939, cuando el gobierno de Pedro Aguirre Cerda aborda la reconstrucción de las ciudades devastadas, creando la “Corporación de Reconstrucción y Auxilio”. A través de ella, el Estado provee a los

particulares préstamos y apoyos necesarios para la reconstrucción. Asimismo, aporta los fondos para emprender la construcción de escuelas, liceos, hospitales, edificios públicos, plazas, calles y caminos. El año 1939 marca, entonces, una coyuntura histórica de rara excepción para cualquier ciudad: levantarse nuevamente.

La arquitectura moderna, hoy considerada de valor patrimonial y casi sin tutela alguna, nace en Concepción no siempre de la mano de célebres arquitectos, sino más bien de jóvenes profesionales recién titulados o en vías de hacerlo que se ven enfrentados a la posibilidad histórica de experimentar y poner en práctica los nacientes postulados del movimiento moderno internacional.

Cabe recordar que en un primer momento, entre 1930 y 1939, la falta de relación directa con las ideas imperantes en los centros generadores de cultura y vanguardia se expresó en una arquitectura que, más que una necesidad endógena de los diferentes contextos locales, respondía a la voluntad de un grupo de intelectuales y arquitectos por adoptar los ideales modernos europeos, pero sin captar en su totalidad las dimensiones y profundidad de lo que allí se estaba gestando, y sin alcanzar a vislumbrar las consecuencias de la crisis económica que afectaba al país en ese momento. La adopción de estas ideas fue fruto del contacto que tuvieron algunos arquitectos chilenos durante sus viajes a Europa, ya fuera por estudios o de simple observación de los nuevos movimientos artísticos y arquitectónicos.

“Similar situación se manifestó en la ciudad Concepción, tercera en importancia nacional, con la construcción en 1932 del Instituto de Biología General de la Universidad de Concepción, proyecto de Carlos Miranda. La misma Universidad de Concepción expondría avances en la arquitectura con el trabajo de Enrique San Martín quien se ocupó de proyectar varios edificios como el Instituto de Biología (1936) o la Casa del Deporte (1941-1944) como edificios racionalistas. Pero en cambio, es significativo que fuera el mismo San Martín quien proyectara el Campanil (1941-1944) para este campus en un estilo que se inspira de manera libre en la neogótica torre Sather de la Universidad de Berkley (de 1914) y en el Campanile di San Marco de Venecia, contradiciendo así los propósitos modernos propuestos previamente. Esta actitud deliberadamente despreocupada sobre el lenguaje arquitectónico que debía o podía emplearse, ora racionalista ora ecléctico, indica que, seguramente, todavía no se daban las condiciones necesarias en la realidad del país para una arquitectura moderna con carácter propio” (Cerde, 1994).

En este contexto, la arquitectura generada en la ciudad después de 1939 se circunscribe a la fachada continua, constituyendo borde que permiten una clara conformación de la calle. Este fue uno de los valores más significativos de la reconstrucción urbana de Concepción, puesto que privilegió el desarrollo de una trama ya conocida, probada y arraigada en sus habitantes. Según plantea Gonzalo Cerda (1994), dos elementos urbanos surgen con fuerza en la reconstrucción moderna de la década de 1940: la Galería y el Portal, buen ejemplo de ello son la Galería Alessandri del arquitecto A. Aguilera de 1942 y el Portal de la Intendencia, ambos hoy importantes espacios públicos centrales en la ciudad, puesto que permiten la circulación protegida en una de las veredas más transitadas peatonalmente del centro. Otro ejemplo significativo es el portal de la Plaza Perú, cuyos edificios fueron construidos entre 1942-1945. Cómo estos hay muchos otros emblemáticos ejemplos de arquitecturas generadas para levantar la ciudad con nuevos bríos y talante, que hoy bordean los 80 años.

Este proceso de modernización arquitectónica y urbana se consolida tras otro evento catastrófico: el terremoto de 1960, año en que un nuevo Plan Regulador Comunal se encuentra en proceso de gestación y que debe asumir la catástrofe. A poco más de mes y medio de la catástrofe, Emilio Duhart -autor del Plan Regulador-, incluye estudios sobre la calidad de la vivienda pre y post sismo, indicando que antes del evento el 70% de las viviendas eran inadecuadas y el 44% del total eran de urgente reposición. Tras el sismo se constató que el 22% de las viviendas de la ciudad quedaron destruidas o que debían ser demolidas, el 24% era de urgente reparación,

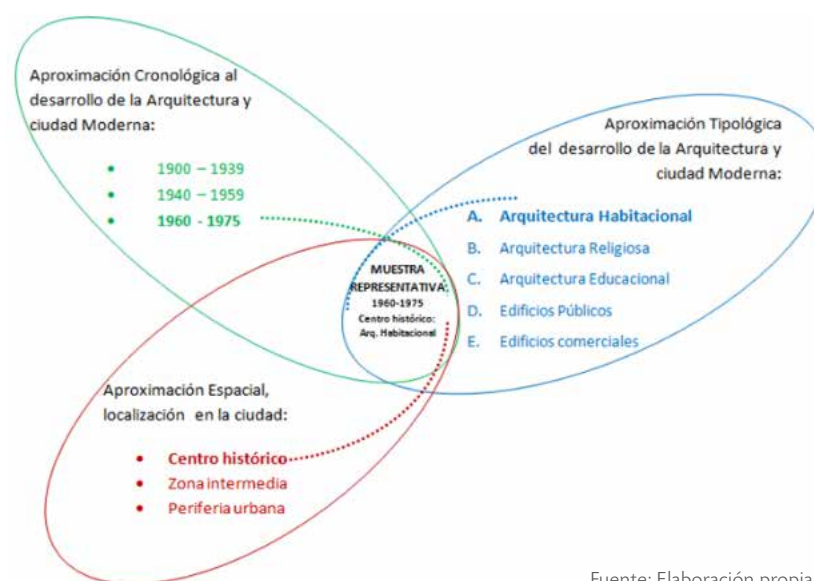
mientras que el 54% se encontraba en buen estado, todo lo cual sugiere que la ciudad debe avocarse a una reestructuración urbana inmediata que aumente notablemente su débil densidad y potencie sus cualidades.

La ciudad se levanta bajo unos objetivos y directrices que tutelan su desarrollo en los veinte años de vigencia del PRC 1960, y que construyeron la imagen urbana que hoy posee Concepción, la que nos permite contar con una valiosa arquitectura que se expresa en edificios habitacionales, educacionales, comerciales, conjuntos residenciales y barrios, sólo por nombrar algunos resultados de esta acción de reconstrucción. Estos factores brindan espesor y consistencia a la identidad local y alimentan los imaginarios colectivos, dotando de sentido al espacio urbano, pues hace posible reconocer, en la trama urbana, trazos de la evolución histórica, económica, y social de la ciudad. Buen ejemplo de ello puede graficarse en el crecimiento y desarrollo del propio Campus de la Universidad de Concepción.

A diferencia de los conjuntos industriales, ferroviarios y obras de ingeniería, esta arquitectura se encuentra en uso, y aunque su reconocimiento y valoración han sido objeto de interés creciente en las últimas décadas gracias a la labor de profesionales, académicos, investigadores e instituciones interesadas en su conservación y valorización, constituye una herencia frágil, pues su cotidianeidad hace que pase desapercibida para buena parte de la sociedad penquista como un legado a preservar, no obstante posee destacados ejemplos, tanto por la originalidad de sus respuestas arquitectónicas, como por ser expresión de un desarrollo económico, técnico, material y social.

La no consciencia de su valor y cualidades, sumado a que consecuentemente no se encuentra legalmente tutelado, se traduce en que, a la acción devastadora de las fuerzas de la naturaleza, debe sumarse la fuerza destructora del ser humano que puede ser tanto o más intensa y contundente, ya sea por abandono, obsolescencia, intervención, demolición o la creciente especulación inmobiliaria. Esta arquitectura nacida de una segunda generación de arquitectos modernos constituye la nueva memoria de la ciudad, aquella que nos educa sobre los signos de una identidad local.

❖❖ Figura 3: Esquema de aproximaciones comprensivas del patrimonio penquista.

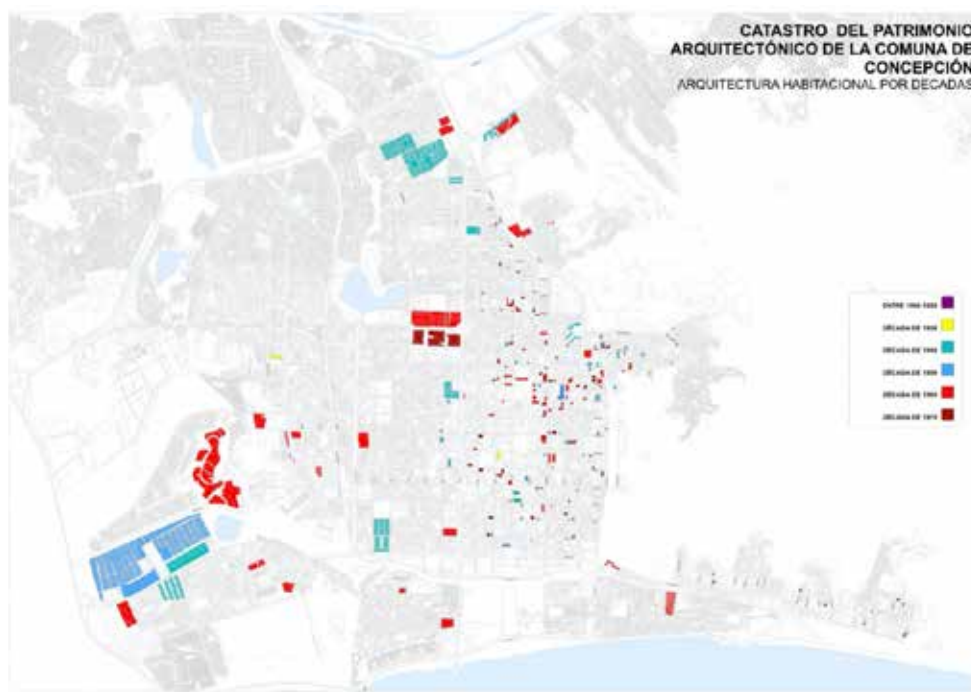


Fuente: Elaboración propia.

En síntesis y por las razones expuestas, se ha construido un amplio catastro de obras, conjuntos y barrios que se consideran de valor patrimonial. Para cuantificar o dimensionar este tipo de patrimonio, existen al menos tres aproximaciones que facilitan su comprensión: una de orden cronológico, otra de orden tipológico y una última de orden espacial, es decir, por su localización dentro de la ciudad. Así, del cruce o interrelación de estas variables se puede obtener la lectura de una muestra representativa de este tipo de patrimonio sin protección legal (ver Figura 3).

La aproximación de orden cronológico permite visualizar la transformación arquitectónica y urbana de Concepción básicamente en tres grandes bloques. De 1900 a 1939, que se entiende como la etapa de transición y gestación incipiente de la arquitectura moderna o “protoracionalismo”; de 1940 a 1959 etapa de materialización de la modernidad arquitectónica o primera modernidad; y la fase de 1960 a 1975, de institucionalización de la modernidad arquitectónica o segunda modernidad. En cambio, la arquitectura del último cuarto del siglo XX se entiende de origen, características y lógicas que no responden a los mismos parámetros y generan una expresión arquitectónica claramente distinta.

❖❖ Figura 4: Plano, catastro de vivienda unifamiliar aislada y edificios de departamentos y conjuntos habitacionales, por décadas.



Fuente: Elaboración propia.

La aproximación de orden tipológico explica la arquitectura moderna por sus usos, es decir, por su destino: habitacional, educacional, comercial, deportivo, religioso o edificios de uso público. Estas tipologías están presentes, con menor o mayor intensidad, en los tres bloques cronológicos expuestos.

Por último, la aproximación espacial hace referencia al lugar que ocupan en el tejido urbano de la ciudad estas tipologías, explica por ejemplo la densificación de la ciudad o su crecimiento en extensión hacia determinadas áreas a través del tiempo. Se definen tres macro áreas para tal efecto, en sentido centrífugo son el centro histórico; una zona intermedia y finalmente la periferia urbana.

La muestra representativa pretende ejemplificar la expresión más álgida de esta arquitectura y modelo de ciudad. Por ende, la muestra de este amplio catastro de arquitecturas, conjuntos y barrios considerados de valor patrimonial, desea mostrar la proliferación de la arquitectura de tipo habitacional o residencial, construida tras el terremoto de 1960 en el centro urbano de la ciudad.

El catastro total de obras de valor patrimonial suma más de 238 obras, de los cuales el 65% es de tipología residencial, es decir, edificios de departamentos, unidades y conjuntos habitacionales y viviendas unifamiliares. Los criterios para establecer dichos valores son sus calidades espaciales - arquitectónicas o urbanas - constructivo estructurales y compositivas de dichas obras, sin dejar de lado valores de tipo social e histórico. La fragilidad de este tipo de patrimonio, además de su cotidianeidad y la falta de consciencia ciudadana, es su propiedad, es decir, que su dueño es un particular, por lo que la vulnerabilidad se duplica al ser propiedad privada, susceptible de transformación, ampliación, demolición y abandono, etc.

PATRIMONIO INDUSTRIAL, FERROVIARIO Y OBRAS DE INGENIERÍA

Es bien sabido que a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la ciudad de Concepción se consolida como el centro financiero, comercial y de servicios de una vasta zona minero-industrial en expansión, que a comienzos del siglo XX contaba ya con más de 200 industrias, pequeñas, medianas y grandes, desde Tomé por el norte a Lota por el sur (Sofofa, 1897). Estos restos materiales conforman hoy parte importante de la herencia cultural de la Región del Bío-Bío, reconocida como “patrimonial”, tal como se vio en las páginas precedentes, ya que la mayor parte de los Monumentos Históricos arquitectónicos y urbanos de la región están relacionados a las actividades industriales y carboníferas.

Menos sabido es que la ciudad fue sede de un abundante desarrollo industrial desde la década de 1860 en adelante, que se fue instalando en la zona noroeste de la ciudad y en torno a la línea férrea. En la ciudad funcionaron fábricas textiles, de calzado, de velas y cosméticos, de cerámica, de muebles, de fideos, fundiciones, cervecerías, cristalerías, generadoras de energía, una maestranza de ferrocarriles, entre muchas otras, consolidándose ya en la primera mitad del siglo XX sectores industriales en lo que hoy se conoce como Barrio Cruz, Plaza Condell, en el eje ferroviario de Pedro del Río Zañartu a Pedro de Valdivia y entre las calles Manuel Rodríguez y Ejército, más allá de la línea férrea.

Estas actividades que dejaron profundas huellas en el tejido urbano aún hoy son visibles. Entre éstas, destacan el puñado de edificios industriales aún en pie y las ruinas de algunas industrias que, porfiadamente, se resisten a desaparecer. Pero también los conjuntos de viviendas construidas para sus trabajadores y los barrios que surgieron en torno a ellas, a pesar de haber sido subestimadas y en gran parte olvidadas. Estas huellas, propias de la cultura industrial local, constituyen una parte esencial de la identidad penquista.

Nos hablan también de las actividades comerciales que impulsaron, de los adelantos tecnológicos que trajeron a la ciudad, de conflictos sociales y laborales, de las migraciones del campo y de otros países. En resumidas cuentas, las actividades industriales y ferroviarias desarrolladas masivamente por espacio de casi un siglo y medio, nos habla de quienes somos como sociedad.

En este sentido, vamos a entender por patrimonio industrial tanto su dimensión material, es decir, las construcciones y edificios industriales así como las maquinarias que albergan, los talleres, molinos, fábricas, minas, sitios para procesar y refinar, almacenes y depósitos; lugares donde se genera, se transmite y se usa energía, los sistemas hídricos, medios de transporte y toda la infraestructura relacionada, incluyendo los sitios

donde se desarrollan las actividades sociales vinculadas al trabajo industrial, tales como campamentos mineros, viviendas, comercios, escuelas, edificios religiosos, deportivos o comunitarios (Alfrey et al, 2013), como también su dimensión inmaterial, es decir, todos aquellos aspectos identitarios, tradiciones, modos de organización social, costumbres, usos, prácticas cotidianas y significados ligados a las actividades productivas de carácter industrial y a los espacios sociales que se generaron en torno a ellas.

Ahora bien, ¿cuánto de dicha importante historia es aún posible encontrar en el tejido urbano penquista? La mayor parte de esta historia sucumbió tanto por los terremotos de 1939 y 1960, como por la reutilización desprolija de estas instalaciones y la progresiva demolición que, en la mayor parte de los casos, siguió al cierre de las actividades. Dicho esto, es aún posible identificar elementos de instalaciones ex-industriales que han sobrevivido hasta la actualidad en los márgenes físicos y simbólicos de la ciudad, mientras muchos otros se han perdido para siempre o apenas quedan vestigios de su presencia.

Si bien el estado de conservación de los restos ferroviario e industriales presentes en el tejido urbano penquista es dispar, el elemento en común que comparten cada uno de los sitios aún existentes es que todos se están deteriorando. Es decir que, salvo los que siguen funcionando, hoy todos están en peor estado que hace un año, lo que nos habla de la fragilidad este tipo de patrimonio y de la urgencia de implementar medidas de salvaguarda.

Es necesario aclarar que, a diferencia de otros tipos de patrimonio material inmueble, los valores asociados al patrimonio industrial no son necesariamente arquitectónicos; suelen ser urbanos, en tanto ayudan a configurar los bordes de la ciudad y van adquiriendo un carácter de hito urbano con el correr del tiempo; son sociales, en la medida que sus espacios dieron lugar a ciertas formas de relaciones económicas y sociales particulares, donde generaciones enteras construyeron sus vidas al ritmo de las fábricas, surgieron organizaciones comunitarias y políticas a su alero; y son históricos, en el sentido de que varias de ellas constituyen la cristalización de momentos de la historia económica de la ciudad y de proyectos históricos que experimentaba el país, alzándose como testimonios de otras racionalidades.

El principal riesgo que enfrenta el patrimonio industrial penquista dice relación, en primer lugar, con la inexistencia de reconocimiento oficial de la categoría “patrimonio industrial” como tal, lo que implica que sus particularidades no son adecuadamente valoradas, debiendo optar a la categoría de monumento histórico por sus valores arquitectónicos, sociales o históricos. En segundo lugar y a consecuencia de lo anterior, la ausencia de protección y tutela de ese patrimonio por parte de las instituciones y estructuras del Estado, sea nivel a nacional o local, considerando que los instrumentos disponibles resultan insuficientes para asegurar la preservación de este tipo de patrimonio, la ausencia de protección legal los deja en estado de vulnerabilidad el riesgo de desaparición.

Pero también, una de las características del patrimonio industrial es que constituyen construcciones determinadas por su función manifiesta, que una vez cesadas sus funciones se deterioran rápidamente, pues pierden el sentido para el cual fueron creadas, situación que no ocurre con los inmuebles habitacionales y otro tipo de inmuebles. El patrimonio industrial es muchas veces vandalizado, saqueado y desmantelado, llegando a ser percibido de manera negativa por la población y como focos de inseguridad. Pero también, suelen constituir espacios que poseen un gran potencial de reutilización, pues dadas sus dimensiones y escala, facilita procesos de regeneración urbana, ofreciendo amplios espacios para la experimentación.

Dicho esto, es posible agrupar los distintos sitios industriales de Concepción de acuerdo a su estado de conservación en cuatro grupos: bueno, regular, seriamente deteriorado y ruinoso.

a) Bueno, en funcionamiento o no, pero que es reutilizable y re-habitable. En este grupo encontramos el volumen central del Molino Santa Rosa (El Globo), cuyos silos fueron demolidos recientemente, como también la Fábrica de Calzados Caprice y la Fábrica de Pisos Estrada; así como números conjuntos habitacionales para trabajadores, tales como la Villa CCU, el Conjunto Paños Bío-Bío, la población Fabritex (Paños Concepción), la población E. Gebhard (FF.CC. del Estado), la Villa Capataces, la Villa Collao (CAP), y la Villa Endesa; también es posible encontrar una serie de ejemplos de infraestructura ferroviaria y vial, como por ejemplo, los puentes ferroviarios sobre el Bío-Bío, Andalién y Av. Paicaví, el túnel del cerro Chepe y el puente Andalién (ver Cuadro 16).

b) Regular, cuyo abandono o reutilización ha generado cierto deterioro, pero recuperable. En este grupo encontramos, por ejemplo, las fábricas de Calzados Gacel y Poch, así como la Curtiembre Villanueva; pero también, la fábrica de Fideos Vivaldi (actualmente usada como mercado y bodega) la Fábrica de Paños Concepción, cuyos restos en pie son utilizados por la PDI; también la Fábrica de Fideos “La Moderna” y la Fábrica de Papel Celofán y Químicos, actualmente ocupadas como local nocturno, y la Fábrica de Calzado “El Cóndor”, actualmente usada como bodega (ver Cuadro 17).

c) Seriamente deteriorado, abandonado, pero con espacios reutilizables; en esta categoría los principales elementos lo constituyen la Fábrica de Paños Bío-Bío, que siendo propiedad del MOP fue incendiada y saqueada en 2016, y actualmente está en completo estado de abandono; y podría entrar parte de las ruinas de la CCU (ex Cervecería Keller) o la Fábrica de Vidrios La Unión, cuyos restos son actualmente ocupados por una empresa de bodegaje.

d) Ruinoso, altamente degradado y virtualmente irrecuperable, en esta categoría el elemento más significativo es la Cristalería Schiavi, otrora, la principal del rubro en la ciudad, de la cual apenas sobrevive una fachada, y algunos muros interiores, quedando todo el resto del recinto en ruinas.

RESULTADOS FASE 2

Contraste la información recopilada con distintos actores de la sociedad civil y del mundo público y privado.

ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

Una categoría que en la última década ha adquirido particular relevancia es la constituida por las organizaciones comunitarias, denomina la “ciudadanía organizada”. Estos movimientos civiles han ido proliferando en torno a proyectos, transformaciones y circunstancias que afectan directa o indirectamente sus entornos inmediatos, y han entrado de lleno al debate urbano-patrimonial en Concepción, al punto que actualmente son considerados en el proceso de modificación del PRC de la comuna como actores claves.

En términos generales, estas organizaciones civiles se muestran dispuestas a visibilizar, promover y disputar el patrimonio arquitectónico y urbano de la ciudad de Concepción, pudiendo ser divididas en comunidades de base, comunidades virtuales, proyectos académicos y organizaciones no gubernamentales. Solo en Concepción, se identificaron al menos 15 de estos grupos de cooperación y comunidades, a los que habría que sumar las 130 juntas vecinales con algún grado de capacidad de articulación, aun cuando sea esporádica.

Se consideraron únicamente las organizaciones existentes en la comuna de Concepción, quedando a los márgenes las organizaciones que operan en las otras comunas del AMC. La técnica para ampliar nuestro espectro de actores consistió en un muestreo bola de nieve, o sea, pasar de un caso a otro mediante los nexos que presentaban los contactados, ya sea de manera real o virtual. Se categorizaron las organizaciones en cinco órdenes diferenciados:

a) **Comunidades de base:** Actores que frente a coyunturas en el espacio urbano que habitan se han logrado coordinar generando lazos efectivos de cooperación horizontal. Estos se ven reflejados en acciones concretas como reuniones y discusiones para el conocimiento y defensa del patrimonio arquitectónico, estudios y conversatorios. Muchas de estas organizaciones están ubicadas en los mismos territorios que están intentando defender. Otras, sin embargo, se diluyen en un espectro territorial más amplio. En algunos casos estas organizaciones han logrado conformarse en personalidades jurídicas. Para efectos de proyección normativa, estos actores son los más relevantes debido a su presencia permanente y atenta al debate urbano-patrimonial.

b) **Comunidades virtuales:** Compuestas por perfiles virtuales y páginas específicas que interactúan en plataformas digitales tales como Instagram, Facebook o Twitter. En estas plataformas son publicadas infografías, imágenes y videos de elementos relevantes del patrimonio arquitectónico y urbano que funcionan como estímulo de discusiones alrededor del valor que tiene el entorno construido en la vida cotidiana del habitante penquista, y también como plataformas de difusión de eventos relacionados con el acontecer de que se está relevando. Es importante destacar que si bien tienen un origen virtual, su impacto no se relega a las plataformas digitales, sino que también han demostrado generar consecuencias fuera de ellas. Por ejemplo: Historia Arquitectónica de Concepción ha logrado articular caminatas urbanas de modo creciente y con cierta periodicidad, donde grupos de paseantes van descubriendo el patrimonio arquitectónico de la ciudad a través de un relato que destaca su historia, características y cualidades.

c) **Proyectos académicos:** Son grupos de colaboración con fines académicos que buscan visibilizar y promover el patrimonio arquitectónico de Concepción a través de sus publicaciones, ponencias e investigaciones. Son financiados por iniciativas privadas o por fondos públicos para la investigación y creación cultural; o por instituciones académicas más o menos independientes en términos financieros. En esta categoría encontramos:

- Arquitectas del Biobío, FONDART, Regional de la U. del Biobío;
- Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS), Centro de Investigación, PUC-UdeC;
- Guía de Arquitectura del Gran Concepción, proyecto VcM U. San Sebastián; Mg. Stéphane Franck
- Mapa Guía de Arquitectura Moderna de Concepción, proyecto FAICC, Dra. Verónica Esparza

d) **Organizaciones No Gubernamentales y Fundaciones:** Organizaciones sin fines de lucro que también forman parte de la esfera civil realizando proyectos de interés público. Entre las que destaca “Proyecto Memoria”, fundación surgida luego del terremoto del 27 de febrero de 2010; y Urbanismo social, fundación involucrada con el mantenimiento de las redes sociales que tienen lugar en los barrios, muchos de ellos patrimoniales.

En términos generales las comunidades de la sociedad civil establecen sus actividades y redes de relaciones por medio de tres formas principales: a) Visibilizar el patrimonio, catastrando y presentando a través de un archivo visual la existencia de aquello que se quiere divulgar y hacer ver; b) promocionar organizando mediante la organización de eventos, momentos y situaciones que tienen lugar en la misma ciudad. Estas situaciones pueden presentarse en diversos formatos: exposiciones, discusiones abiertas, caminatas, cicletadas, foros, conversatorios, presentaciones de libros, talleres de planificación y diseño urbano participativo o encuentros comunitarios; y c) disputar habitando, es decir, nacen en los lugares del conflicto para disputar sus condiciones

inmediatas de habitabilidad. Tienen una vocación cívica más fuerte que las otras dos categorías y desarrollan técnicas y maneras de afrontar las situaciones específicas a sus propios intereses.

Estas categorías de visibilización, promoción y disputa no son excluyentes entre sí, por lo tanto, de esto se desprenden dos cosas: primero, que una organización puede compartir lugares al mismo tiempo; segundo, que estas categorías son aditivas, es decir, siempre que un actor está disputando está también promoviendo y visibilizando su patrimonio arquitectónico o urbano, como también una organización que promueve y al mismo tiempo visibiliza. Por el contrario, una organización que solamente visibiliza no disputa ni promociona.

ORGANIZACIONES GREMIALES: CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN

En el ámbito de la salvaguardia del patrimonio arquitectónico y urbano, la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) es, indudablemente, la institución gremial con mayor impacto sobre el tema, destacándose por sobre otras como el mismo Colegio de Arquitectos. Desde el año 2005 ha realizado una serie de estudios y publicaciones sobre el patrimonio en Chile, más específicamente sobre la Ley de Monumentos Nacionales (2005), el Patrimonio Amenazado (2008) o Reconstrucción y Patrimonio (2010), Principios CChC para una mejor conservación del patrimonio (2012) y Hacia una gestión sustentable del patrimonio en Chile (2017).

Sin embargo, nos enfocaremos en su último documento publicado. A través del texto “Gestión Patrimonial: El patrimonio arquitectónico construido como bien social y fuente de recursos”, publicado en octubre 2018, la Cámara Chilena de la Construcción presenta una serie de propuestas frente a dos temas principales: el estado actual del patrimonio y la gestión patrimonial con su financiamiento; propuestas que están enfocadas tanto en aspectos normativos, como operacionales y financieras.

Como base, la institución gremial ya había presentado dos principios y diez lineamientos que orientarían la opinión y las futuras propuestas gremiales, un año antes.

El primer principio se basa en la necesidad de garantizar una conservación sustentable del patrimonio. Se lograría al replantear el rol del Estado en la conservación del patrimonio, asociar a toda declaratoria patrimonial el financiamiento para la gestión patrimonial, equilibrar la salvaguarda del patrimonio con el derecho de propiedad, garantizar mecanismos tempranos y efectivos de participación, y asegurar que la gestión patrimonial sea transparente y expedita.

El segundo se basa en la importancia de consolidar un marco normativo-institucional único en materia patrimonial. Más específicamente, habla de la relevancia de actualizar el concepto de patrimonio y sus categorías; de integrar todas las categorías patrimoniales bajo un marco único, actualizar atribuciones y composición de la institucionalidad relacionada, es decir, el Consejo de Monumentos Nacionales. Además, establecer criterios para desafectar la declaratoria patrimonial y la relevancia de establecer un protocolo claro frente a emergencias y catástrofes.

En la primera parte del documento sobre el estado actual del patrimonio, se busca sintetizar las tensiones que caracterizan la situación actual del patrimonio chileno.

1- Teniendo en cuenta que el patrimonio es un concepto en constante definición, el documento se focaliza en el patrimonio arquitectónico chileno considerando que la mayoría es de propiedad privada y, por lo cual, propone dar una definición que contemple su condición, no solamente como bien social sino también como fuente de recursos.

2- Debido a que las declaratorias no tienen un financiamiento asociado, esa falta de recursos económicos junto con la prohibición de demoler el inmueble, en caso de deterioro extremo y la falta de recursos propios, hace que el patrimonio entre en un proceso de obsolescencia y deterioro. En otras palabras, aclara que una declaratoria patrimonial que restringe y no incentiva la conservación es contraproducente a los objetivos que persigue.

3- Desde el principio de que un bien patrimonial preserva la identidad, la memoria histórica y la calidad de las ciudades, se propone que sea la sociedad en su conjunto -a través de las instituciones del Estado- quien debe asumir los costos de su conservación y potencial adquisición; es la declaración de inmuebles como patrimoniales que no tienen asociada la factibilidad económica y técnica necesaria para proteger sus valores. Por dicha razón, urge solucionar la ausencia de compensaciones a propietarios de inmuebles patrimoniales. La ausencia de una compensación adecuada que equilibre la decisión de la sociedad de preservar el patrimonio versus el derecho a la propiedad, puede significar su deterioro e incluso la desaparición.

4- Los inmuebles patrimoniales son declarados a través de dos marcos: la Ley 17.288 de Monumentos Nacionales que opera a través del Consejo de Monumentos Nacionales; y la Ley General de Urbanismo y Construcciones a través de su Ordenanza, que establece disposiciones para afectar inmuebles con valor patrimonial mediante Planes Reguladores Comunales. Ambas declaratorias, (Monumentos Nacionales e Inmuebles de Conservación Histórica) al no estar regidas por un mismo marco normativo, produce una confusión o complejidad administrativa en relación con la solicitud de autorizaciones de intervenciones o la misma labor de conservación, sin considerar que cualquier intervención debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Dicha duplicidad complejiza también un aspecto de suma relevancia para esta asociación gremial, es decir, las condiciones restrictivas para el desarrollo inmobiliario o el costo de oportunidad que no queda compensado económicamente quitando el incentivo. Además, las autorizaciones se basen en la discrecionalidad de parte de la autoridad, provocando demoras e incertidumbre. La participación de otras instituciones puede complejizar aún más el desarrollo de un proyecto (el Ministerio del Medio Ambiente, el Gobierno Regional o la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena).

5- Basándose en las definiciones de Patrimonio por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se puede concluir entonces que el patrimonio arquitectónico, como bien social, tiene valor sólo en la medida que lo reconozca la sociedad. Los ciudadanos, las comunidades (organizadas y representativas) y los gobiernos (regional y nacional) deberían ser los llamados a identificar, valorar y proveer los mecanismos de gestión integral del patrimonio arquitectónico que aseguren su permanencia en el tiempo. Por lo dicho, se rechaza la imposición forzada de una declaratoria que considera únicamente las obligaciones del propietario del bien.

6- En relación con la definición de certezas jurídicas, se propone establecer garantías para garantizar la conservación a largo plazo, determinando una factibilidad financiera a las declaratorias, una normativa y estructura institucional actualizada y la identificación de los valores que la sociedad reconoce como patrimoniales. En relación con dicha factibilidad, se propone eliminar la estigmatización de las actividades comerciales en inmuebles patrimoniales que cuenten con subsidios estatales. El desarrollo de una actividad rentable permite la autofinanciación y la consiguiente conservación del inmueble.

En la segunda parte de la publicación, sobre la gestión patrimonial y su financiamiento, se presentan tres propuestas: valoración del patrimonio, mecanismos de financiamiento y participación ciudadana.

1. La primera propuesta presenta la necesidad de tener nuevos criterios de valoración que permitan definir el significado cultural de un bien inmueble. Dichos criterios son la antigüedad, autoría, autenticidad, integridad,

constitución del bien, los valores estéticos, históricos y simbólicos, el estado de conservación, contexto ambiental, contexto urbano, contexto físico, y la representatividad y contextualización sociocultural. A su vez, se recomienda modificar la clasificación actual descrita más arriba, con el fin de lograr una mejor comprensión de sus características, formas y usos: arquitectura para el transporte, arquitectura institucional, arquitectura religiosa, arquitectura habitacional, arquitectura militar, obras de ingeniería, arquitectura para el comercio, arquitectura para la industria, conjuntos arquitectónicos, asentamientos urbanos, arquitectura vernácula y arquitectura de esparcimiento.

A su vez, se destaca la importancia de redefinir los tipos de intervenciones en el patrimonio junto con los principios fundamentales para una correcta intervención. Se presentan 17 tipos como reparaciones locales, reforzamiento estructural, adecuación funcional, conservación, restauración, recuperación, demolición o desmembramiento. Se destaca la propuesta donde las intervenciones mínimas de conservación en el bien patrimonial no deberían tener una autorización mediante actos administrativos, al tratarse de obras de menor impacto.

2. Sobre los mecanismos de financiamiento de la gestión del patrimonio privado, se parte de la base de la existencia de una tensión entre la preservación del patrimonio como bien social y el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada. Al considerar una declaratoria como una afectación patrimonial, se entiende que las consecuentes restricciones normativas comprometen un costo alternativo del inmueble, dejando al propietario en una situación desfavorable que debería ser compensada. Por consiguiente, es el Estado el que debe hacerse cargo del costo de oportunidad generado al propietario y compensarlo para restaurar su situación económica original, previa a la declaratoria.

Concretamente, se propone las siguientes herramientas compensatorias:

a. La “expropiación voluntaria” del inmueble adquirido obligatoriamente por el Estado a su valor comercial. Por consiguiente, se concluye que el Estado debe evaluar la factibilidad de declarar inmuebles patrimoniales en función de la normativa y los recursos disponibles, definiendo una clara y peligrosa relación entre las declaratorias y los medios financieros del Estado, o que un Estado sin recursos destinados para tal propósito, no debería tener patrimonio declarado. La propuesta de compensación debe aplicarse también para los predios afectados por cercanía a alguna zona patrimonial, demostrando que el patrimonio es únicamente visto como algo negativo, sea afectación, restricción o costo.

b. La definición de una partida presupuestaria dentro del presupuesto de la Nación para financiar los costos asociados a cada declaratoria. Se trata de un aporte estatal directo para la conservación de inmuebles patrimoniales de propiedad privada, el cual se puede sumar a fondos concursables para gestionar la conservación patrimonial.

c. La creación de una Ley de Donaciones específica para inmuebles patrimoniales de propiedad privada para permitir que contribuyentes puedan donar directamente a los propietarios para su conservación, mantención, reparación, restauración o reconstrucción. Contribuyentes que desarrollen actividades con o sin fines de lucro. A diferencia de la Ley de Patrimonio, es un beneficio tributario que consiste en el derecho a un crédito equivalente al 50% de la donación. A su vez, se incorporan ventajas tributarias en relación con la gestión de inmuebles patrimoniales (MNH e ICH), la deducción de la renta bruta de los gastos de restauración y mantención o la exención de contribuciones a todos los inmuebles y zonas patrimoniales.

d. Se propone incorporar el sistema de derechos de desarrollo transables. De esta forma, se busca también favorecer la salvaguardia del patrimonio sin impedir el desarrollo o crecimiento urbano.

e. Evaluar la incorporación de mecanismos de concesión para inmuebles patrimoniales con propiedad fiscal, de tal forma de posibilitar el uso privado a cambio de la responsabilidad de su restauración y mantención.

f. Evaluar la aplicación de la Ley de Financiamiento Urbano Compartido, en el sentido de que un privado asuma las obras de conservación de un inmueble patrimonial de interés para la comunidad, a cambio de que el Estado entregue otro activo a modo de compensación.

3. En relación con la tercera y última propuesta sobre participación ciudadana, se propone la participación ciudadana como generadora de consensos y certidumbres y, de esta forma, lograr mejorar la certeza del devenir de cada proyecto quitando el grado de incertidumbre.

RESULTADOS FASE 3

Propuestas para resguardar, visibilizar y promover el patrimonio arquitectónico y urbano de la ciudad de Concepción.

La propuesta de lineamientos que sigue a continuación se desprende del análisis y de los nodos críticos detectados en la fase de análisis, siendo posible dividirla en dos tipos de lineamientos: unos de orden normativo y otro de orden operativo, con el objeto de apuntar a aquellos dos niveles que emergen como prioritarios del análisis realizado. Se entiende con ello que, tan importante como contar con leyes y normas, es contar con reglamentos y procedimientos que operacionalicen de manera adecuada dicho marco normativo, evitando así que queden como letra muerta.

En este contexto, una definición fundamental para el patrimonio arquitectónico y urbano es que debe abordarse con un enfoque sistémico, entendiendo que el patrimonio material inmueble es un sistema en el que coexisten diversas dimensiones, disciplinas y actores en interacción dinámica y en función de un objetivo común: su preservación. Esta definición, a priori básica y evidente, no siempre es comprendida en su complejidad ni se encuentra presente en la labor concreta de quienes tienen por misión cumplir este objetivo. Por tanto, los lineamientos planteados a continuación deben ser entendidos como piezas de un engranaje mucho mayor y para mejorar su eficiencia.

MARCO INSTITUCIONAL

Un principio básico que debe guiar el diseño de cualquier política pública es su capacidad de ser llevada a la práctica. Es decir, de ser formalizada por medio de planes y acciones, principio que por muy obvio que parezca, a la luz de la experiencia local requiere ser recordado con frecuencia. Dicha formalización, a su vez, solo será posible si se cuenta con un marco institucional y normativo adecuado y coherente que considere las bases que permitan su ulterior ejecución. Marco normativo que debe incluir desde los principios generales, hasta una definición de las estructuras administrativas que harán posible la adopción de dichas políticas (CEPAL, 2018).

En este contexto, cobra particular relevancia el proceso constituyente que el país está emprendiendo, pues implica que en los próximos años se discutirán las reglas que van a definir al Chile del futuro y ello, por cierto, implica discutir también cuál es el rol que deberá jugar la herencia cultural del país. Por este motivo, junto con la incertidumbre que puede conllevar un proceso de estas características, constituye al mismo tiempo una oportunidad histórica que sería un error no acoger adecuadamente.

En este sentido, se recomienda incluir en la nueva Carta Magna al patrimonio como derecho cultural de la nación chilena, lo cual conminaría al Estado a hacer efectivas las obligaciones derivadas de los Tratados Internacionales sobre el patrimonio a los que Chile que ha adherido y que han sido ratificados. Así se asegura que la salvaguarda del patrimonio sea considerada como parte de la obligación de propender al bien común, y por medio de este acto, incluir todas las limitaciones al derecho a la propiedad privada que sean necesarias para preservarlo. A las ya existentes, la ley debería poder establecer restricciones específicas -no discrecionales- al ejercicio de determinados derechos o libertades para protegerlo.

LINEAMIENTOS NORMATIVOS

En primer lugar, es necesario definir de manera explícita al patrimonio construido como parte inherente del medio ambiente, en tanto expresión cultural creada por los seres humanos y parte fundamental de su entorno. Posteriormente, dicha definición patrimonial como parte del medio ambiente, debiera traducirse en la inclusión de la variable patrimonial en los procedimientos contemplados por la legislación y normativa ambiental. Concretamente, en la normativa y los reglamentos sobre los estudios de impacto ambiental, se debe precisar de manera clara y concisa la forma de velar para que toda intervención en el patrimonio -de manera directa o indirecta- deba contar con su aprobación.

Al igual que la Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza la Ley ambiental, no fue pensada o diseñada en función del patrimonio cultural, menos aún lo fue en relación al patrimonio material inmueble, por lo tanto, no tiene como objetivo su protección.

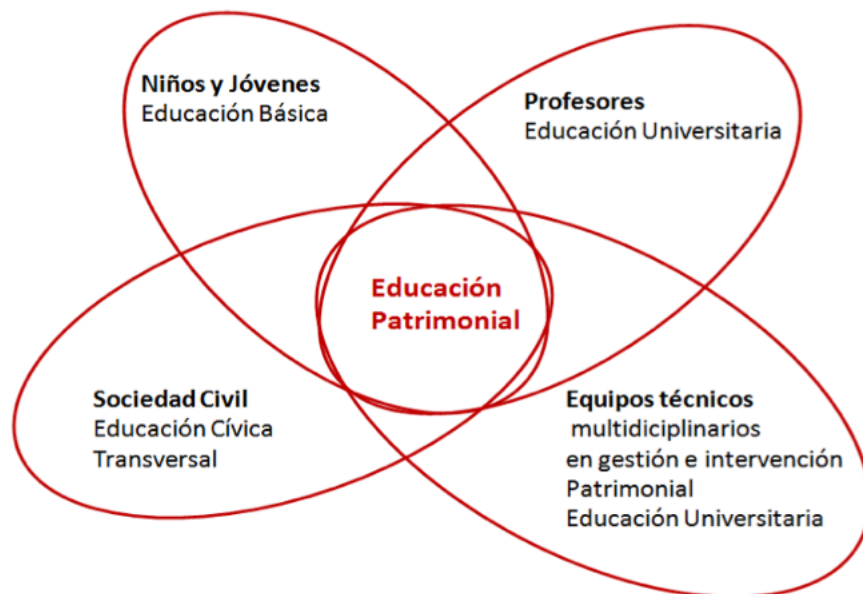
Educación patrimonial

Se ha identificado a lo largo de la investigación a la educación -en el amplio sentido de la palabra- como uno de los pilares centrales de la problemática patrimonial en Chile, entendiendo que la “educación patrimonial” posee dimensiones distintas y al mismo tiempo entrelazadas, todas partes de un círculo virtuoso necesario para lograr sus objetivos a través del tiempo. Por un lado, la educación patrimonial destinada a niños, niñas y adolescentes en edad escolar, para quienes la divulgación del patrimonio y la herencia cultural de la sociedad no sólo están reservadas a actividades curriculares de libre elección o extra programáticas, sino que están integradas transversalmente en varias materias incluidas en el currículum obligatorio.

Por otro lado, existe otra dimensión destinada a los profesores que imparten dichos conocimientos. Es decir, la educación necesaria para formar profesionales que a su vez van a formar a los escolares, pero también a quienes van a trabajar directamente en la intervención y la gestión del patrimonio.

Por último, la ineludible educación para ayudar a las comunidades a reconocer los valores patrimoniales de su sociedad y entorno territorial inmediato.

•• Figura 14: Esquema de las dimensiones de la Educación Patrimonial.



Fuente: Elaboración propia

Al Estado corresponde el deber de asegurar el derecho a la educación y particularmente proteger e incrementar el patrimonio cultural de la Nación. Para cumplir tal cometido, es necesario que se integren temáticas patrimoniales formalmente en planes y programas de estudio en niveles de la educación primaria dentro de los objetivos fundamentales transversales, para que sus contenidos puedan estar distribuidos en diferentes asignaturas y sean abordadas de modo multifocal. De este modo, se podrá reducir dicha responsabilidad de las actividades curriculares de libre elección y solo así se podrán planificar estrategias, aplicar y medir resultados.

Educar la conciencia patrimonial en los niños, niñas y adolescentes de nuestro país debe ser un objetivo prioritario; es un medio de largo aliento para lograr que la preservación del patrimonio cultural esté en manos de cada ciudadano de manera responsable y solidaria, y no exclusivamente en la Ley. Si esta conciencia patrimonial se construye de modo comunitario, mayor será su impacto e influencia.

Es necesario complementar las acciones que desde el Ministerio de Educación se han ejecutado respecto de la educación patrimonial, como la creación del Área de Educación y Extensión Patrimonial dependiente del Consejo de Monumentos Nacionales, entendiendo que la solución al vacío debe ser una acción integral a varios niveles y desde distintos ministerios. Por ejemplo, es de vital importancia la incorporación de conocimientos y contenidos dentro de las mallas curriculares, profesional y técnica de pre y post grado de aquellos profesionales que los enseñarán y de aquellos que formarán equipos técnicos para trabajar sobre el patrimonio. Por tanto, debería ser una prioridad explícita del Consejo de Rectores concretar este objetivo en sus estrategias institucionales y de desarrollo sostenible. De este modo, entendemos, puede irradiar a los perfiles de egreso de las distintas carreras universitarias.

Otra dimensión es la educación ciudadana, que debe ser informativa, y divulgativa, didáctica e interactiva para impregnar la conciencia de la población y lograr la puesta en valor de, por ejemplo, el patrimonio arquitectónico y urbano. En este sentido, es misión de los Gobiernos Regionales el desarrollo social y cultural, fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluido los

monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias, también entendidas por esta investigación como de valor patrimonial.

Explícito de la relevancia de la educación ciudadana en materias patrimoniales y del rol del gobierno regional en la materia es, por ejemplo, que la Estrategia Regional de Desarrollo 2015-2030 de la Región del Bío-Bío -específicamente a través de su Lineamiento 3 y de su objetivo estratégico 3.1 del cual se desprenden el Plan de desarrollo de la identidad territorial y el Programa de puesta en valor del patrimonio cultura- no posee todos los mecanismos necesarios para llevarlos a cabo, en tanto no cuenta con las estructuras, financiamiento o designación de responsables que traduzcan en acciones concretas y efectivas en todas las instancias que la determinan.

Especificidad de las declaratorias de monumentos nacionales

En la Ley actualmente vigente, la falta de especificidad en los procedimientos frente al pronunciamiento de declaratorias de monumento o la autorización de intervenciones en los mismos es una carencia importante. Más aún si consideramos que no existe un reglamento que defina, por ejemplo, los criterios de evaluación de dicho procedimiento o la especialización necesaria para quienes los dictaminan. El Artículo N°5 de la actual Ley de Monumentos Nacionales define que la determinación de una solicitud es definida por la simple mayoría de los votos de los miembros del Consejo presentes, para lo cual se determina que para la primera citación debe haber un quórum de ocho miembros y para la segunda, de cinco integrantes. Sorprendentemente, no define las cualidades o especialidades de los miembros presentes en consideración del caso que se evalúa. Acá es fundamental reglamentar este aspecto y por tanto, la definición de un perfil técnico especializado para evaluar cuantitativa y cualitativamente la pertinencia de acoger una solicitud de declaratoria.

Cabe aclarar que el proyecto de Ley presenta 20 funciones y atribuciones del Consejo, de las cuales la última menciona “las demás que las leyes le encomienden”, pudiendo así aumentar aun más la carga laboral de los miembros. Si se considera que el proyecto de ley de patrimonio define (Artículo N°6) que todo consejero podrá participar a un tope de 12 sesiones al año, se puede anticipar el incumplimiento de las tareas, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo. Se hace también necesario definir una dedicación exclusiva a ciertas funciones, de modo tal de garantizar eficiencia y eficacia en quienes las llevan a cabo.

Incentivos económicos

En la actualidad, la declaratoria de un inmueble privado como monumento nacional es, en el imaginario colectivo, el “peor de los males” que puede caer sobre un bien. Mucha de esta “mala fama” recae por un lado en la ignorancia generalizada de lo que implica para el bien dicha declaratoria y por otra, en una debilidad crítica de la normativa vigente respecto de los medios a través de los cuales financiar los proyectos de recuperación, restauración o revitalización patrimonial, quedando estrechamente ligados a la discrecionalidad de la Ley de Presupuestos de la Nación que se discute cada año y su destino exclusivo para el funcionamiento del Consejo de Monumentos Nacionales.

No considera medios económicos y otras herramientas tributarias, fiscales o financieras como aporte para el cumplimiento de las responsabilidades de los propietarios particulares. Por tanto, no existe un sistema de compensaciones e incentivos para la conservación, restauración, preservación, puesta en valor y salvaguardia del patrimonio cultural. El proyecto de ley no considera recursos para apoyar a los propietarios de bienes declarados en el cumplimiento de sus obligaciones o promover las acciones de salvaguardia.

En consecuencia, es necesario diseñar e implementar un sistema que sincronice y complemente con los fondos patrimoniales existentes y fomente la inversión a través de medios económicos y herramientas tributarias, fiscales o financieras como aporte para el cumplimiento de las responsabilidades de los propietarios sobre bienes inmuebles declarados monumento histórico o ICH. Pero también, se plantea la necesidad de diseñar incentivos que promuevan la acción de las empresas privadas sobre inmuebles de valor patrimonial no tutelados y que aseguren la sustentabilidad en el tiempo del bien.

Planes de gestión

Los actuales planes de gestión en torno a proyectos de la cartera pública del programa puesta en valor del patrimonio, adolecen en muchos casos de un plan de negocios en el que se evalúe el potencial económico del proyecto en su entorno físico, económico y humano, y consecuentemente analice su viabilidad. Es decir, hoy un plan de gestión de un proyecto a ejecutar no provee de las garantías necesarias para asegurar su sustentabilidad en el tiempo.

Se propone entonces, por un lado, ser más estrictos con la aprobación de los planes de gestión de inmuebles patrimoniales; y por otro, incorporar estímulos a la innovación y los emprendimientos creativos en relación con el patrimonio, que permita a las comunidades que lo acogen tener beneficios económicos que retornen a la mantención y operación del bien. Es decir, hacer efectiva la inversión en proyectos de recuperación, restauración o revitalización patrimonial.

Delitos contra el patrimonio cultural

En la normativa vigente no existe la definición de “delitos contra el patrimonio cultural”, pues lo que se persigue son los delitos contra la propiedad. Ahora bien, sin desmedro de que la ley vigente individualiza algunas disposiciones que permiten sancionar penalmente algunas conductas que dañen el patrimonio, éstas son insuficientes, ya que las sanciones, multas y penas por la destrucción y daño a monumentos nacionales o incumplimiento de las obligaciones -sean por el propietario o personas externas- no tienen una efectividad disuasoria. Se propone entonces incorporar el “delito contra el patrimonio cultural” que contenga la noción de que tal crimen priva irremediabilmente a la comunidad de su memoria histórica, incluso de modo permanente.

Planes seccionales patrimoniales

El Plan Regulador Comunal es el instrumento que define tanto los (ICH), como las Zonas de Conservación Histórica (ZCH), para el estudio y tratamiento específico. La LGUC faculta a las municipalidades a establecer los Planos de detalle, como el medio para enfocarse en aspectos arquitectónicos más específicos como elementos morfológicos y ornamentales, a nivel de composición o expresión. Es decir, autoriza al municipio a establecer las características arquitectónicas necesarias para proyectos nuevos emplazados en sectores ligados a inmuebles patrimoniales. Tales características arquitectónicas deberán situarse dentro de las normas urbanísticas establecidas para la respectiva zona o subzona en el Plan Regulador Comunal o Seccional.

De este modo, cuando se desee intervenir sobre un ICH o ZCH, también deberá respetarse lo establecido por el plano de detalle correspondiente. Por tanto, se propone fortalecer esta herramienta a través de una normativa más específica, en tanto se entiende permitirá una mayor protección de inmuebles y zonas, materializando de modo concreto una preocupación por la preservación del patrimonio cultural de las comunas débiles en este sentido.

Estructura descentralizada

Uno de los principales nodos críticos detectados en el proyecto de ley de patrimonio como de prioritaria resolución, es la desconexión con la realidad local y la burocracia que causan una gestión ineficiente y lentitud en las acciones del Consejo de Monumentos Nacionales. Aunque se reconoce que el problema está generado por la lógica centralista para resolver esta circunstancia, el proyecto de ley propone la conformación del Consejo Nacional y los Consejos Regionales del Patrimonio Cultural.

Con la definición de las funciones y atribuciones de los Consejos Regionales se hace evidente que la intención de desconcentración de la labor institucional es insuficiente, ya que los Consejos Regionales no tendrán autonomía ni incidencia en la relevante tarea de pronunciarse sobre las declaratorias que se levanten y representan a sus propios territorios, las que seguirán siendo de exclusiva responsabilidad del Consejo Nacional. Se les otorga autonomía para la autorización de los trabajos de conservación, reparación, restauración e intervención que se realicen en los monumentos públicos y la creación del Registro Regional, como requisito previo para una solicitud de declaratoria.

Además, es necesario considerar que ambos consejos sesionarán 12 veces al año, (aspecto que contrasta con lo que actualmente sucede en el consejo de Monumentos Nacionales). Los consejos regionales estarán integrados por sólo 12 miembros de los cuales ocho son representantes del gobierno regional (SEREMI) y cuatro de instituciones gremiales. Por lo tanto, y a diferencia del Consejo Nacional, no se considera la presencia del mundo académico y representantes de instituciones culturales públicas.

Los miembros también serán nombrados por el Delegado Presidencial Regional, sea directamente o vía una terna (según corresponda), manteniendo la clara politización del Consejo, esta vez a nivel Regional. Este aspecto también es de urgente modificación.

Se propone dar autonomía a dichos consejos para decidir sobre pronunciamiento sobre las declaratorias y que dicha decisión sea tomada por miembros con conocimientos, capacidades y experiencia especializada y probada en el patrimonio cultural, de modo tal de asegurar declaratorias con fundamento técnico y no político, y que demuestre que la temática patrimonial es un asunto de estado y no de gobierno.

Creación de oficinas técnicas regionales de patrimonio

Actualizar la normativa propuesta en el proyecto de ley a las necesidades que muestra la temática patrimonial a escala regional, considerando las singularidades de cada caso. En este sentido, la estructura regional futura (Consejo Regional del Patrimonio) debiese poseer dos niveles. Por un lado, un nivel deliberativo, descrito en el punto anterior en relación a despolitizarlo y mejorar su composición y su forma de trabajo, incluyendo mayor participación de la comunidad. Pero, por otro lado, se propone un nivel técnico con mayores competencias, facultades y funciones que la actualmente propuesta “Secretaría Técnica Regional” (STR) y el “Regional del Patrimonio Cultural”.

Este nivel técnico debiese armarse como una Oficina Técnica Regional de Patrimonio que debiera tener entre sus funciones -junto con las tareas asignadas a la STR- la labor de registro para elaboración de catastros regionales y comunales de inmuebles, sitios y bienes muebles de interés patrimonial, así como de los ejemplos de patrimonio vivo e inmaterial, estén tutelados o no; labores de investigación; la elaboración de propuestas, bases de licitación y términos de referencia; proponer declaratorias a recibir alguna tutela patrimonial; asesorar

a los municipios en la identificación de sus ICH y ZCH, ayudándolos a compilar las fichas respectivas, DDU 400 o la que surgiere en un futuro de una Metodología Única de Catalogación de inmuebles de valor patrimonial.

Participación ciudadana

Complementariamente con lo anterior y agravando la falta, en la conformación de los Consejos Regionales se muestra la ausencia de representantes de pueblos originarios y de la sociedad civil.

Una de las mayores fortalezas del actual Consejo de Monumentos Nacionales es que, dada la fuerte presencia ciudadana, ha podido parar o modificar varias propuestas públicas y privadas que, de aprobarse, habrían significado graves perjuicios al patrimonio. Eliminar o reducir la participación de las comunidades y de las organizaciones e instituciones ciudadanas a su mínima expresión, es eliminar barreras a una posible destrucción de patrimonio en desmedro de los avances en materia de patrimonio cultural, que en los últimos 20 años han sido impulsados por la ciudadanía.

Es imperativo la inclusión de la mayor cantidad de representantes de las comunidades, en tanto son los únicos que realmente pueden defender los intereses del Patrimonio Cultural frente a la voracidad de las inmobiliarias, ya que tienen la capacidad de ser una fuerza de equilibrio frente al poder económico y político de las inmobiliarias, y que al parecer, es incontrarrestable por parte de los poderes políticos (por su fuerte efecto en lo económico), por lo tanto, es muy difícil que un gobierno se oponga a sus intereses.

LINEAMIENTOS OPERACIONALES

Principio de Representatividad

Para hacer operativo el lineamiento normativo precedente sobre la participación ciudadana, no sólo respecto de su poder de decisión sobre las declaratorias en los consejos regionales creados por el proyecto de ley, es necesario fortalecer en la actualidad la participación ciudadana de calidad en la ejecución de proyectos con financiamiento para su puesta en valor. Promover y fortalecer la relevancia de la valoración social de los proyectos (que ya cuentan con declaratoria, es decir, se encuentran protegidos legalmente) haciéndola efectiva, medible y cuantificable hará mayor la implicancia de la comunidad en los proyectos, en su valoración, recuperación, gestión, operación y en su valoración social proyectada.

Por tanto, la ley debe garantizar que la comunidad y la sociedad civil participe en todo el proceso o ciclo de vida de un proyecto patrimonial, desde sus significados sociales e históricos, hasta ser incorporados en los usos que dicho patrimonio pueda tener y los cuidados que requiera. Pero también fomentar la creación de "Asambleas Ciudadanas por el Patrimonio Cultural" de carácter autónomo, por área metropolitana, provincia o región, según sea el caso, compuestas por representantes de todas las organizaciones sociales y comunitarias que estén vinculadas de algún modo con temáticas patrimoniales. Estas asambleas debieran integrar los Consejos Regionales y recibir asesoría de las Oficinas Técnicas Regionales, por ejemplo, por medio de escuelas de formación y capacitación de dirigentes sociales y vecinales, de modo tal de ir empoderando a la población u otro tipo de iniciativa en esa dirección.

Insuficiencia Técnica

Existe, a todo nivel, una carencia de equipos técnicos profesionales y especializados en todas sus escalas, desde los consultores, constructores y arquitectos, hasta profesionales con labores administrativas o de gestión en

torno al patrimonio en instituciones públicas con dedicación exclusiva, tanto a nivel central como regional. Esta falencia también se constata en las municipalidades, las cuales no cuentan con unidades técnicas instaladas que sirvan de contraparte a las comunidades y a los ministerios en todas las etapas del proceso.

Es necesario desarrollar una normativa que regule la obligatoriedad de formación y experiencia especializada real y pertinente de los profesionales que trabajan en torno al patrimonio.

Vinculación los instrumentos de planificación del territorio con la inversión en patrimonio

Si bien resulta razonable que la vinculación de los proyectos con los instrumentos de planificación sea un prerequisite para garantizar su financiamiento, debiese promoverse que la planificación considere las pre existencias en su diseño, entendiendo que para que esto sea posible, las entidades públicas involucradas deben tener pleno conocimiento de las pre existencias patrimoniales de orden arquitectónico, urbano y natural, así como de su estado de conservación.

Impacto en la dinámica económica

La inversión realizada para poner en valor un proyecto patrimonial (restauración, rehabilitación o reutilización), deben tener la capacidad de dinamizar la economía de su entorno donde se emplaza el patrimonio. Es decir, es relevante potenciar la capacidad que tiene el inmueble para generar un impacto positivo y perdurable en el tiempo que garantice la sustentabilidad no sólo del proyecto en sí, sino también de su entorno físico y social.

En este sentido es importante priorizar la reutilización de los edificios, por sobre la mera restauración o rehabilitación de los inmuebles, teniendo presente que deben tener usos públicos y responder a necesidades reales de las comunidades locales, considerando siempre que estos usos no desvirtúen o desnaturalicen los valores del patrimoniales del inmueble en cuestión.

Esta capacidad para dinamizar la economía del entorno debe también ser capaz de articularse con otras políticas sectoriales (educación, turismo, empleo, servicios de soporte y fomentar la formación técnica para los puestos de trabajo que se requieran) respondiendo al objetivo estratégico 3.1 de la Estrategia Regional de Desarrollo "Fortalecer la formación de capital humano con pertinencia territorial, el desarrollo de las personas, el capital social, el patrimonio cultural y artístico; para el ejercicio de la ciudadanía y el crecimiento económico inclusivo y sustentable".

PROPUESTAS DE HERRAMIENTAS TÉCNICAS ESPECÍFICAS

Metodología Única de Catalogación de inmuebles de valor patrimonial

A lo largo de todo el trabajo de investigación surgió de manera clara la necesidad de contar con una metodología estandarizada de valoración patrimonial, idea que no es nueva y ya había sido abordada unos años atrás. La Circular 400 de la División de Desarrollo Urbano, (DDU 400) se creó para suplir la ausencia de un formato estandarizado de información técnica de valoración patrimonial que considere las particularidades del territorio, insistir en la importancia de participación ciudadana en la identificación de ICH y ZCH, evitar la duplicidad de clasificación y suplir la falta de profesionales especialistas en las municipalidades.

Lo dispuesto en esta circular viene a sumarse a otros mecanismos ya existentes. Por un lado, el procedimiento para la declaración de monumentos nacionales del Consejo de Monumentos Nacionales, y por otro, a la

metodología para la valoración de inmuebles y áreas patrimoniales e identificación de potenciales inmuebles del MOP. Esta evidente descoordinación y carencia de trabajo interdisciplinario e intersectorial es uno de los tantos obstáculos que debe enfrentar la labor de salvaguarda del patrimonio cultural.

Puntualmente, esta dificultad se podría subsanar desarrollando una metodología unificada para la catalogación de inmuebles y sitios de interés patrimonial, que sirva de insumo para las diferentes instituciones y entidades públicas a nivel nacional, regional y comunal. Del mismo, la investigación hizo evidente la necesidad de contar con registros regionales de identificación de inmuebles de interés patrimonial que permitan conocer cuales es el universo a bordar para proyectar acciones, inversiones y gestión.

Además, se hace necesario contar con una política, procedimientos y herramientas que sean proactivos, no reactivos. Que no se activen cuando surge el interés por “proteger” algún bien en riesgo, sino que tengan como función permanente, la catalogación e identificación de los inmuebles que pueden revestir algún tipo de interés patrimonial. Es decir, se busca que utilizando esta metodología única se reúnan todos los elementos que posean algún tipo de valor patrimonial (estén declarados o no), para desarrollar un “catastro” lo más exhaustivo posible de la herencia arquitectónica y urbana de las ciudades y pueblos del país.

Dicho catastro o Registro Único de Inmuebles de Interés Patrimonial, funcionaría como una gran “base de datos” de la historia arquitectónica y urbana del país e idealmente debiese alojarse en el Gobierno Regional, atendiendo tanto a las nuevas competencias que va a poseer en el futuro con la elección del Gobernador Regional y las propias obligaciones derivadas de la normativa actual que le asigna el rol de cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región. Dicho catastro constituiría una herramienta fundamental para la labor educativa asociada al patrimonio, para la conservación de la memoria histórica de la ciudad, para la toma de decisiones a nivel local y para facilitar las eventuales declaratorias futuras.

Se propone también evaluar la factibilidad de crear un Centro de Documentación del Área Metropolitana de Concepción, que fuese a su vez centro de investigación, divulgación y un museo que explique la historia y evolución de la ciudad, en el cual trabajen profesionales de múltiples áreas: legal, ingenieril, arquitectónica, ambiental, ciencias sociales y artística cultural, entre muchas otras.

Matriz de Multicriterio: Priorización y Evaluación de Proyectos

¿Por qué y para qué sería necesaria una matriz multicriterio? Básicamente porque los recursos son escasos, acotados y porque es necesario discriminar entre proyectos de variada índole la prioridad en la asignación de recursos y hacer más eficiente dicha asignación, por tanto, apoyar la toma de decisiones.

En este caso particular, la Matriz de Multicriterio es un instrumento técnico que perfila la toma de decisión política del Consejo Regional sobre el financiamiento necesario para ejecutar proyectos de la cartera del programa y puesta en valor del patrimonio.

Este programa es una línea de inversión liderada por el Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa, que ejecuta técnicamente la Dirección de Arquitectura (MOP) e implementan los Gobiernos Regionales. Su objetivo es proteger y poner en valor los bienes patrimoniales (edificaciones, conjuntos urbanos o sitios) declarados monumentos nacionales -o en proceso de serlo- de prioridad nacional o regional, de modo que generen beneficios socio-económicos que contribuyan al desarrollo sustentable de sus entornos.

El objetivo de este instrumento es orientar el financiamiento de proyectos que ya cuentan con diseños financiados y están en condiciones de ser ejecutados.

La necesidad de su creación subyace en que hoy la mesa de patrimonio regional no cuenta con una herramienta de priorización de proyectos que minimice la discrecionalidad para otorgar financiamiento a los proyectos, y libere de presiones a sus componentes netamente técnicos.

El instrumento se construye en base a una serie de criterios multidimensionales, aportados desde el trabajo efectivo de las distintas entidades que se ocupan a nivel estatal del patrimonio, entiéndase, GORE, SUBDERE, MOP y CMN. Cada uno de los criterios aportados representa un problema que debe ser traducido a indicadores para objetivarlo.

La metodología multicriterio permite identificar las partes de un sistema a través de un análisis jerárquico que pueda descomponer un problema en sus partes constituyentes o por lo menos, aquellas que pueden ser observables. De esta forma es capaz de reconocer la importancia de cada variable observable. Identificar los vínculos entre las partes y el orden jerárquico del problema, permite reconocer las dimensiones del problema y las variables que subyacen a ellas. Por último, la metodología multicriterio permite proponer una solución racional, incorporando aspectos tales como la experiencia y las valoraciones que se puedan tener sobre el problema, y lo hace de una manera metodológica de tal modo que los criterios sean integrados y entreguen una solución racional.

Los criterios levantados para construir esta metodología representan distintas dimensiones y perspectivas. Estos preliminarmente son:

- Criterio de Representatividad: Una representatividad del proyecto para la comunidad que lo acoge y la consecuente implicancia de la comunidad en su reconocimiento, valoración, recuperación y gestión.
- Criterio de Vulnerabilidad: Vulnerabilidad por riesgo a desastres naturales, por antigüedad y nivel de deterioro, exposición a agentes exógenos humanos o no y nivel de incidencia de daños asociados a costo. Aquí es relevante un catastro del patrimonio localizado en zonas de riesgo a desastres naturales como también aquel patrimonio que se encuentra en vías de evacuación. También se debe considerar la capacidad del patrimonio de ser un lugar de refugio o resguardo.
- Criterio de Gestión: Se debe considerar la calidad del plan de gestión del proyecto, así como su viabilidad y sustentabilidad en el tiempo. Es vital asegurar fondos para la mantención y operación del proyecto, por ende, el modelo de gestión debe ser realista, no teórico sino técnico y evitar la compleja ambigüedad de los cambios de personal.
- Criterio de Actualización: Cómo contribuye el uso propuesto a la sustentabilidad futura del patrimonio, sin desvirtuar sus cualidades de origen. Capacidad del edificio u obra de adecuarse a normativa vigente del siglo XXI. Los nuevos usos implican adaptarse a normas de accesibilidad universal, normas antisísmicas, de fuego y evacuación, de habitabilidad y emisiones cero.
- Criterio de Coherencia: Se presenta la necesaria coherencia del proyecto con la Estrategia Regional de Desarrollo, los PLADECO o los instrumentos de planificación territorial.

- **Criterio de coordinación de inversión intersectorial:** Es importante la coordinación de recursos y generar una red de financiamiento más amplia que involucre otros actores. El sistema nacional de inversión no prioriza o no recomienda proyectos de restauración. Tiende a ver con buenos ojos la rehabilitación y reutilización con usos asociados a alto impacto social y con usos demandados por la comunidad. También es relevante de considerar la cantidad de inversión pública o estatal que tiene el emplazamiento del patrimonio y la coherencia con otras inversiones públicas que potencien el impacto de las inversiones en su conjunto. Equidad en la distribución de la inversión en patrimonio en el territorio.
- **Criterio de correlación:** Capacidad de ser coherente o potenciar otros tipos de patrimonio como sitios de memoria, patrimonio natural o inmaterial, usos y costumbres.
- **Criterio de Calidad de Vida:** Es fundamental ponderar la capacidad que tiene un patrimonio restaurado, reutilizado de ser un factor de desarrollo económico, es decir, la capacidad que tiene de generar o contribuir a que los habitantes del entorno mejoren su calidad de vida a través de un beneficio económico que sea detonante de reactivación y fortalecimiento económico.
- **Criterio de fragilidad social:** A mayor vulnerabilidad de la población, mayor podría ser la rentabilidad social de la inversión por rehabilitar o reutilizar el patrimonio en beneficio de esa comunidad.
- **Criterios del Territorio, de cómo aporta el inmueble a su entorno:** Debe ser capaz de generar una onda expansiva de impacto positivo. Es necesario o esperable que se integre a otras inversiones y que potencie el desarrollo regional en un sentido amplio de la palabra, es decir, cómo aporta a la identidad local/comunal/regional, cómo se vincula a la actualización de la estrategia de desarrollo regional y cómo se integra o responde al sentido que tiene para su comunidad.
- **Criterio de Impacto en la dinámica económica del lugar donde se emplaza el patrimonio:** Es decir, la capacidad que tiene el inmueble de dinamizar la economía de su entorno.

CONCLUSIONES

POTENCIAL ESTRATÉGICO DEL PROYECTO

El presente proyecto de investigación constata la complejidad del escenario actual de las políticas públicas en relación al patrimonio, no sólo en lo que respecta al Patrimonio Cultural Material Inmueble, sino también al Patrimonio Cultural Inmaterial y el Patrimonio Natural, con cada una de sus sub-categorías.

A la constatación de dicha complejidad se le suma la ausencia de certezas que aporta actual contingencia nacional. Esto se traduce, por ejemplo, en que el proyecto de ley de patrimonio -actualmente en discusión en la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados- permanecerá inmovilizado presumiblemente hasta que se resuelva la incertidumbre constitucional. La redacción de una nueva Carta Magna podría modificar sustancialmente la propia institucionalidad con la que cuenta el país en materia de patrimonio, debiéndose necesariamente adecuar el contenido del proyecto de ley a ese futuro marco constitucional.

Sin desmedro de lo anterior, esta investigación demuestra el espesor y las múltiples aristas que posee el tema,

abriendo infinidad de oportunidades, pues de cierto modo Chile en materia patrimonial tiene casi todo por hacer. Por ejemplo, en términos generales, se hace imperativo profundizar en otras categorías de patrimonio escasamente exploradas, mientras que en términos específicos -respecto del patrimonio material inmueble- se evidencia la necesidad de contar con herramientas que permitan comprender y atender las particularidades de cada caso. Del mismo modo, es necesario construir reglamentos, ordenanzas y normativas que hagan aplicable la Ley, ya sea la vigente o la futura.

Esta complejidad se agudiza si se considera que, cada uno de los actores institucionales involucrados en el trabajo en patrimonio lo hace desde perspectivas distintas, utilizando herramientas diferentes, con criterios que muchas veces no están coordinados entre sí y que tampoco están unificados. Prueba de ello es que existen tres mecanismos para catalogar un inmueble de interés patrimonial: Por un lado, el procedimiento para la declaración de monumentos nacionales del Consejo de Monumentos Nacionales. Por otro, la Circular N°400 de la División de Desarrollo Urbano (DDU) elaborada por el MINVU para la definición de los inmuebles y zonas de conservación histórica en los planes reguladores comunales. Y por último, la metodología para la valoración de inmuebles y áreas patrimoniales e identificación de potenciales inmuebles del MOP.

Esta evidente descoordinación y carencia de trabajo interdisciplinario e intersectorial es uno de los tantos obstáculos que debe enfrentar la labor de salvaguarda del patrimonio cultural. Puntualmente, esta dificultad se podría subsanar desarrollando una metodología unificada para la catalogación de inmuebles y sitios de interés patrimonial, y serviría de insumo para las diferentes instituciones y entidades públicas a nivel nacional, regional y comunal. Del mismo, la investigación hizo evidente la necesidad de contar con registros regionales de identificación de inmuebles de interés patrimonial que permitan conocer cuál es el universo a abordar para proyectar acciones, inversiones y gestión.

En este sentido, la investigación avanzó en el diagnóstico de estos vacíos detectados, analizando los distintos instrumentos de catalogación disponibles y los registros elaborados por el MOP en dos regiones del país, con miras a construir propuestas para ambos casos, las cuales pueden ser desarrollados al alero del convenio de colaboración entre la Universidad San Sebastián y el Ministerio de Obras Públicas.

Ahora bien, se propuso y trabajó como caso de estudio en Concepción, no sólo por su escala y características específicas en la materia, sino también porque se encuentra en proceso de modificación el Plan Regulador Comunal (PRC), segundo instrumento legal por medio del cual se tutela el Patrimonio en Chile.

La discusión de la XV modificación del PRC constituye una oportunidad para incluir el tema en la conciencia política local. En este sentido, durante la ejecución del proyecto se estableció un vínculo de comunicación con la Oficina de Asesoría Urbana de la Municipalidad de Concepción, gracias al cual se abre la posibilidad de una colaboración futura o permanente con el municipio en esta materia, colaboración que requeriría de algún mecanismo de formalización que respalde al equipo de investigación y valide a la U. San Sebastián como contraparte técnica.

En este contexto, el equipo de investigadores del proyecto -gracias a su inmersión en la realidad local- ha sido invitado a la Mesa de Patrimonio del Bío-Bío. Dicha mesa es una entidad de coordinación de distintas instituciones del Estado a nivel regional, conformada por: Gobierno Regional; Subsecretaría de Desarrollo Regional; Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social del Bío-Bío; Secretaría Regional Ministerial de Obras Públicas del Bío-Bío, Dirección de Arquitectura, a través de su programa de puesta en valor del patrimonio; Oficina Técnica del Consejo de Monumentos Nacionales del Bío-Bío y la Coordinadora Regional

del Plan Lota en representación de la Subsecretaría de Patrimonio del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

El objeto de dicha invitación es brindar asesoría técnica para elaborar una matriz de multicriterio para priorizar la ejecución de proyectos por parte del Programa de Puesta en Valor del Patrimonio. Se desea orientar, con fundamento técnico, la decisión política del Consejo Regional para financiar proyectos que se encuentran con etapa de diseño aprobada. El cierre del presente proyecto de investigación contempla, como producto, la entrega de los criterios de base de la matriz, correspondiente a la primera fase de este encargo.

Para el desarrollo de las fases ulteriores de la elaboración de este instrumento, sería nuevamente necesario contar con un convenio marco que formalice la relación entre la Mesa de Patrimonio y la Universidad San Sebastián, de modo tal de garantizar el financiamiento y fortalecer la continuidad de la colaboración. Este producto puede ser el primero de varias eventuales herramientas necesarias para el trabajo efectivo en patrimonio que la Universidad podría aportar. Por ejemplo, desarrollar una metodología de evaluación de los modelos de gestión de proyectos ya ejecutados y en etapa de operación, dando respuesta a la necesidad concreta de la dinámica operativa regional.

Paralelamente, el equipo del proyecto fue invitado a formar parte de la Mesa Nacional Plan Lota hacia un Sitio de Patrimonio Mundial (UNESCO), donde seis instituciones públicas (Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio; Subsecretaría de Desarrollo Regional; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Municipalidad de Lota y CORFO) y representantes de la comunidad local que trabajan en medidas concretas para el rescate y proyección del patrimonio de esta comuna. Se está a la espera de la formalización de dicha invitación.

Todas estas instancias e invitaciones se han generado por contactos personales y directamente a los investigadores del equipo, por la difusión hecha sobre la ejecución del presente proyecto y su enfoque interdisciplinario, además del trabajo previo, publicaciones, experiencia de cada uno y la confianza que ello propicia. Se hace necesario dar un salto en complejidad para sumar a la Universidad y validarla también como un referente en temas patrimoniales.

La investigación en el caso de estudio y el tema propuesto abren nuevas líneas de investigación, tales como el análisis en profundidad de dos actores no considerados por la Ley vigente ni en el proyecto de ley hoy en discusión en el Parlamento: la comunidad y el mundo empresarial.

De acuerdo al diagnóstico y análisis crítico realizado por el proyecto, se confirma la relevancia de ambos actores, ya que son pilares fundamentales para la puesta en valor de la salvaguarda, gestión y priorización de proyectos de inversión del patrimonio tutelado y no tutelado. Por comunidad entendemos aquellas conformadas por la sociedad civil, personas naturales o agrupaciones dispuestas a visibilizar, promover y disputar el patrimonio arquitectónico y urbano que les es propio, ya sea de manera virtual o presencial.

Por otro lado, nos referimos al mundo empresarial haciendo alusión -principalmente- a la Cámara Chilena de la Construcción, institución gremial con mayor impacto sobre el patrimonio a través de la acción inmobiliaria sobre la ciudad. Comprender sus lógicas y dinámicas internas, prioridades y objetivos, son el primer paso para resolver su actual exclusión.

Otra línea de investigación es profundizar en el estudio sistemático sobre patrimonio arquitectónico y urbano en la región, para entrelazarlo con el FNDR adjudicado por los co-investigadores de este proyecto, fortaleciendo

así la presencia de la Universidad y su vinculación con el medio. Consecuentemente, se robustecería uno de los objetivos de trabajo conjunto planteados por el MOP, como una labor requerida y aun no abordada en su complejidad.

La didáctica del patrimonio es campo fértil para indagar, profundizar y aportar a través de la generación de conocimiento que sirva para llenar los vacíos existentes en la materia y para responder a la formulación de lineamientos de política pública sobre la educación patrimonial. Es necesario hacer un análisis crítico profundo de las condiciones del escenario actual, sus implicancias, fortalezas y debilidades, con miras a proponer mejoras y subsanar vacíos.

Todo lo anteriormente expuesto abre una oportunidad a la Universidad para formalizar una plataforma que brinda apoyo técnico permanente a las instituciones públicas y asuma un rol técnico consultivo a escala local y regional, ya que cuenta con un equipo técnico altamente preparado en la materia que se puede ampliar para mejorar su especificidad y para llenar vacíos que la competencia no ha atendido. Este trabajo puede tributar a la vinculación de la Universidad con el medio, a la oferta de posgrados y al posicionamiento institucional.

Se sugiere que, a través de un observatorio patrimonial o centro de investigación en patrimonio a mediano plazo, una labor del equipo se enfocaría en el caso de estudio: la ciudad de Concepción. Sin embargo, ampliando o modificando el caso de estudio, se podría ofrecer servicios a ministerios, gobiernos regionales y comunales. En consideración de la realidad de estas últimas instituciones, cabe mencionar que, frente a las exigencias normativas, existe una indudable carencia u ausencia de medios, sean materiales, técnicos o de recursos humanos para enfrentar la complejidad del tema. Dicha importante problemática ofrece una oportunidad de apoyo externo, el cual representaría -desde la perspectiva de la Universidad- un claro ejemplo de vinculación con el medio a través de la ejecución de proyectos colaborativos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfrey, Judith et al (2013). *The Industrial Heritage: Managing Resources and Uses*. Londres: Routledge.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2013). *Historia de la Ley Decreto 458, Ley General de Urbanismo y Construcción*. Santiago: BCN.
- Cerda, Gonzalo (1994). *Arquitectura moderna en Concepción. 1939-1960*, en *Arquitecturas del Sur*, vol. 11, n° 22, pp.
- Choay, Françoise (2007). *Alegoría del patrimonio*. Barcelona: Gustavo Gili
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2018). *Política Cultural Regional Biobío 2017 – 2022*. Santiago: CNCA
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2017). *Política de Fomento de la Arquitectura 2017-2022*. Santiago: CNCA
- Consejo de Monumentos Nacionales (2011). *Protección legal del Patrimonio Cultural Inmueble. Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales*. Santiago: Comisión Técnica de Patrimonio Arquitectónico y Urbano, CMN.
- Esparza, Verónica (2016). *Emilio Duhart Harosteguy, un arquitecto integral: 1935-1992*. Tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya, Departament de Composició Arquitectònica.
- Franck, Stéphane (2018). *Guía de Arquitectura del Gran Concepción. Volumen 1: el río Biobío*. Escuela de Arquitectura Universidad San Sebastián, Concepción
- Gobierno Regional del Biobío (2015). *Estrategia Regional de Desarrollo 2015 – 2030*. Concepción: División de Planificación y Desarrollo Regional, GORE Biobío.
- González, Paola (2004). *Protección jurídica del patrimonio cultural: logros y encrucijadas del patrimonio antropológico chileno*. Chungara, Revista de Antropología Chilena, Volumen Especial, 2004. pp. 509-522
- Heiss, María Teresa (2012). *Análisis del marco regulatorio del Patrimonio Cultural en Chile. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile.
- Ibarra, Macarena & Ramírez, Cecilia (2014). *Educación patrimonial en Chile. Una propuesta para el desarrollo de la identidad local*. Revista América Patrimonio, n°6, pp. 37-47.
- Mallea Grace & Rojas, Carolina (2019). *Atlas fragmentos del Paisaje*. Concepción. Concepción: Editorial 2/3.
- MINVU (2018). *Circular DDU 400*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Müller, Pierre (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Revetria, Mafalda (1977). *El régimen jurídico de la propiedad monumental en Chile*. Revista de Derecho Público, n°21-22, pp. 85-148.
- Rojas, Carolina et al (2015). *Patrones de urbanización en la Biodiversidad de humedales urbanos en Concepción Metropolitana*. Revista de Geografía Norte Grande, n° 62, pp. 181-204.

Santa Cruz, Juan Carlos (2016). ¿Qué sentido tiene hablar de Patrimonio industrial en Concepción?, una reflexión general desde una realidad local. I Congreso Internacional e Interdisciplinario de Patrimonio Cultural “Memoria, oralidad e historia: fuentes para el Patrimonio cultural”, USS-Concepción, 16 – 18 de agosto.

Sofofa (1897). Estadística de las Industrias del Departamento de Concepción. Boletín de la Estadística Industrial de la República de Chile (1894-1895), n° 8. Santiago: Sociedad de Fomento Fabril.

Yin, Robert K. (1994). Case Study Research – Design and Methods, Applied Social Research Methods. Newbury Park, CA: SAGE.

ÍNDICE DE IMÁGENES

Cuadro 1: Organizaciones en torno al Patrimonio Inmueble

Cuadro 2: Patrimonio de la Humanidad en Chile

Cuadro 3: Lista tentativa de sitios del Estado Chileno para una candidatura a Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO

Cuadro 4: Resumen del plan de trabajo

Cuadro 5: Mecanismos de financiamiento previstos por la normativa y el Estado

Cuadro 6: Definición de las categorías usadas por el CMN

Cuadro 7: Objetivos del ámbito identidad y Patrimonio de la PNDU

Cuadro 8: Condiciones que se deben cumplir ser declarado ICH y ZCH

Cuadro 9: Atributos de Valor de los inmuebles

Cuadro 10: Monumentos históricos arquitectónicos y urbanos de Concepción

Cuadro 11: Zonas de Conservación Histórica de la comuna de Concepción

Cuadro 12: Inmuebles de Conservación Histórica, Campus Universidad de Concepción.

Cuadro 13: Inmuebles de Conservación Histórica Concepción, excluyendo Campus UdeC

Cuadro 14: Ejemplo de clasificación de la Arquitectura moderna por tipología

Cuadro 15: Ejemplos de inmuebles industriales desaparecidos en los últimos 20 años en Concepción

Cuadro 16: Patrimonio industrial, ferroviario e infraestructural en buen estado

Cuadro 17: Patrimonio industrial y ferroviario en estado regular

Cuadro 18: Patrimonio industrial seriamente deteriorado o en estado ruinoso

Cuadro 19: Comunidades de base

Cuadro 20: Comunidades virtuales

Cuadro 21: Cursos de pregrado ligados al Patrimonio en las universidades de Concepción

Cuadro 22: Entidades académicas, corporaciones, fundaciones y Gubernamentales ligados al Patrimonio a nivel nacional

Figura 1: Campus Central Universidad de Concepción, plano de límites área declarada MN

Figura 2: Ejemplos de arquitectura moderna en Concepción

Figura 3: Esquema de aproximaciones comprensivas al patrimonio penquista

Figura 4: Plano, catastro de vivienda unifamiliar aislada y edificios de departamentos y conjuntos habitacionales, por décadas

Figura 5: Catastro del patrimonio arquitectónico de Concepción, según tipología

Figura 6: Catastro del patrimonio arquitectónico de Concepción, según tipología, zoom

Figura 7: Ejemplos de vivienda unifamiliar y de edificios construidos en Concepción en las décadas de 1960 y 1970

Figura 8:

Figura 9: Santuario de la Naturaleza de la Península de Hualpén

Figura 10: Humedal y lagunas urbanas de Concepción

Figura 11: Laguna Las Tres Pascualas

Figura 12: Humedal Paicaví - San Andrés

Figura 13: Evolución de la legislación de pertinencia ambiental en Chile

Figura 14: Esquema de las dimensiones de la Educación Patrimonial

PROPUESTA N° 5

Políticas sobre representación judicial de niños, niñas y adolescentes en procesos de familia. Cobertura e intervenciones profesionales.

INVESTIGADOR PRINCIPAL

Ricardo Pérez de Arce Molina
Abogado

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Karen Hernández Miranda
Abogada

Jaime Soto Silva
Abogado

Francisca Vargas Ugalde
Abogada
Ingeniera comercial

RESUMEN

El trabajo que aquí se presenta se basa en la caracterización de un problema que surge de las crecientes consideraciones de los niños, niñas y adolescentes como sujetos procesales en los procesos de familia, tanto protectores como contravencionales. Esta consideración hace necesaria la representación judicial directa de estos sujetos procesales, la que, según la ley, debe hacerse en la actualidad a través de la figura del curador ad litem.

Este estudio indaga en la desigualdad que existe debido a la diferencia de oferta de este servicio en distintos territorios de Chile, y la inequidad que podría producirse dada la falta de claridad de definiciones legales y doctrinales que establezcan de manera específica las responsabilidades y funciones del curador ad litem, y la ausencia de una institucionalidad que permita una revisión o evaluación de las intervenciones profesionales de quienes representan a niños, niñas y adolescentes, o bien, que permita una reflexión unificadora de criterios.

Por último, se elabora una propuesta de institucionalidad que permita avanzar sustancialmente en las dos dimensiones: la de la cobertura del servicio profesional de representación judicial, y la de la garantía mínima de calidad de la intervención, sin por ello afectar la autonomía profesional. Esta propuesta se basa en el cambio del paradigma de representación judicial de niños, niñas y adolescentes por abogados, desplazándola hacia otros profesionales del área social que, articulados por coordinaciones regionales, puedan desplegarse territorialmente para vincular desde su especialidad profesional a quienes aún no alcanzan la mayoría de edad con los procesos judiciales de familia en los que están involucrados.

ANTECEDENTES

En las últimas décadas en el mundo y en nuestro país, principalmente, se ha evidenciado un crecimiento progresivo en la relevancia que tienen los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), en tanto personas titulares de derechos humanos en general, y de derechos específicos referidos a su calidad de personas que no han alcanzado la mayoría de edad. Esto se ha producido con mayor fuerza desde la ratificación por parte de nuestro país de la Convención Internacional de Derechos del Niño el año 1990, acompañado de los avances legales en esta materia.

Pese a lo anterior, el desarrollo de la institucionalidad necesaria para garantizar la protección y ejercicio de estos derechos ha sufrido retrasos que hacen que, actualmente, sea aún un asunto por definir y resolver.

Una de las áreas que actualmente se encuentra en un paulatino proceso de desarrollo y que requiere de la definición de políticas públicas eficaces y con un fuerte sustento teórico y empírico, es la de la representación judicial de los niños, niñas y adolescentes ante los Tribunales de Justicia, especialmente en los que ejercen su competencia en asuntos de familia. Esto último en atención a lo siguiente:

- La mayor consideración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y en consecuencia, como sujetos procesales con derecho a la representación judicial.
- La creciente comprensión del derecho del niño a ser oído y, por lo mismo, la inadecuación de resolución de conflictos judiciales por acuerdos en los que ellos no participan o en el peor de los casos ni siquiera son oídos.

- La necesidad de garantizar la incorporación del principio de Interés Superior del Niño, dentro de una conflictiva que enfrenta a sus familiares adultos.

JUSTIFICACIÓN DE UNA NUEVA REVISIÓN DE ESTA PROBLEMÁTICA

La cada vez mayor consideración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos procesales ante los Tribunales de Justicia, ha obligado a una mayor participación de instituciones en esta tarea. Sin embargo, se puede observar que existe una serie de indefiniciones legales y vacíos de políticas públicas sobre la figura del representante judicial de estas personas, que podría provocar una situación de desigualdad injustificada entre los niños, así como también una irregular cobertura de esta necesidad:

- Indefinición legal de la figura del curador ad litem, que fue creada como una figura civil para defensa patrimonial y que fue traspasada al ámbito de la protección personal o del interés superior en procedimientos no patrimoniales.
- Diversidad de instituciones que colaboran con este tipo de representación, como son el Estado, universidades y fundaciones sin una coordinación y sin una base de doctrina jurídica fuerte que permita homologar las intervenciones profesionales.
- Desigual cobertura territorial de la figura de curador ad litem, en vista de que en gran medida está entregada a instituciones que se concentran en las ciudades más habitadas en desmedro de aquellas con una menor población, las que igualmente requieren de una representación.
- Exigencias divergentes de los jueces a los curadores ad litem, en función de la concepción que cada uno de ellos tiene sobre la labor de este representante, dada la falta de definición legal.

Existe, en consecuencia, la necesidad de proponer una política pública para el desarrollo y consolidación de un correcto y adecuado nivel de ejercicio y resguardo de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. Se hace necesario, entonces, generar desde el Estado políticas que permitan:

- Desde el punto de vista de la cobertura, estimular y facilitar la participación de instituciones y profesionales que se hagan cargo de la representación de niños, niñas y adolescentes en todos los juzgados de familia, incluyendo los de territorios de menor población.
- Respecto de las intervenciones profesionales, generar dinámicas que establezcan los límites de una lex artis de las profesiones involucradas en la representación de niños, niñas y adolescentes.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Evaluar las políticas actuales, condiciones de operación y gestión del sistema de representación judicial de niños, niñas y adolescentes y formular una propuesta de política que mejore los estándares profesionales de representación judicial y cobertura a nivel nacional.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Diagnosticar si las estructuras jurídicas vigentes responden a las necesidades de representación judicial de niños, niñas y adolescentes.
- Caracterizar el estado actual de la representación judicial de niños, niñas y adolescentes en cuanto a su cobertura del servicio y de las intervenciones profesionales de representación judicial.
- Establecer los elementos y líneas más apropiadas para construir un sistema de representación judicial de niños, niñas y adolescentes, y formular una propuesta.

METODOLOGÍA

Para esta investigación se efectuó un estudio cualitativo con el objeto de establecer la existencia de un problema y sus características, y configurar una propuesta de política pública que aborde este tema de una manera eficaz.

El primer objetivo -la existencia del problema- se estableció a través de una revisión bibliográfica de los autores que han referido a la materia de la relación de niños, niñas y adolescentes con los Tribunales de Familia, todos ellos con diferentes enfoques sobre el problema.

A la luz de esta doctrina, se efectuó un análisis con el método de la dogmática jurídica sobre la legislación internacional e interna, referida tanto a los conceptos y principios propios de la infancia como a los del debido proceso. De este análisis se extrajeron los elementos para ponderar la adecuación de las estructuras jurídicas a las exigencias internacionales sobre Derechos Fundamentales de la Infancia y Debido Proceso.

En cuanto a la determinación de la necesidad de robustecer el sistema de representación judicial de niños en procesos de familia, el análisis dogmático jurídico entregó elementos de ponderación a nivel teórico, los que fueron contrastados con la observación de la práctica, tanto en la literatura, en estudios anteriores a éste, y a la opinión de diversos operadores del sistema que fueron entrevistados para esta investigación.

Al final, se hizo un estudio analítico de la normativa actual: fortalezas y debilidades del sistema vigente de representación judicial de niños, niñas y adolescentes, cerrando esta etapa interpretativa y reflexiva del equipo con una articulación del dato objetivo que es la norma jurídica, con la apreciación académica de la bibliografía y la opinión profesional de los operadores del sistema.

Para este segundo objetivo, se recogió el testimonio y opinión profesional de los operadores que actualmente intervienen en procesos judiciales de esta naturaleza. Estos testimonios fueron obtenidos en una primera instancia colectiva que reunió a varios expertos en el área, cuya experiencia provenía de su trabajo en diversas instituciones como el Poder Judicial, SENAME, Carabineros, Corporación de Asistencia Judicial y el ejercicio privado de la profesión de abogado.

Luego, hubo un siguiente grupo de profesionales con experiencia en la operación del sistema jurídico y de protección a la infancia, a quienes se solicitó su opinión en cuestiones específicas relativas a la marcha de los procesos judiciales y a la garantía existente sobre cobertura y calidad. Se aplicó un cuestionario cerrado a

diversos profesionales intervinientes en la problemática de la infancia y los conflictos judiciales de familia, el cual contenía las mismas preguntas, excepto adaptaciones en la forma de expresar la pregunta según fuese la profesión del entrevistado.

Para establecer las magnitudes del problema, como es el volumen de casos sobre los que habría que aplicar una solución desde la política pública, se utilizaron estadísticas oficiales del Poder Judicial y de la Corporación de Asistencia Judicial, la única institución que de algún modo responde actualmente a una política pública en este campo. Para las últimas se hizo solicitud vía Ley de Transparencia. Estas estadísticas sirvieron para establecer el número de ingresos anuales al sistema judicial y aprovechando su desglose, para determinar con precisión aquellos porcentajes en los que se requiere representante judicial para los niños.

Por último, se sostuvieron diálogos referenciales con siete expertos en derecho, infancia y políticas públicas que emitieron su opinión sobre la existencia e impacto del problema de la representación judicial.

El tercer objetivo, implicó establecer líneas posibles de intervención del problema. La reflexión tuvo su foco en la elaboración de una propuesta que contenía bastantes elementos obtenidos del “primer taller de revisión” del proyecto, llevado a cabo en el Campus Bellavista de la Universidad San Sebastián, el jueves 13 de junio de 2019.

De este taller se obtuvo una importante opinión de casi la totalidad de los concurrentes, en orden a estimar que era necesaria la institucionalización de la actividad de la representación de niños, niñas y adolescentes que terminara con la situación inorgánica actual.

Con el material recopilado hasta este punto, se ideó la creación de coordinaciones que a nivel nacional y regional se hicieran cargo de organizar los esfuerzos y los participantes de esta actividad, y que aseguraran una cobertura mínima en casos de mayor dificultad en la prestación del servicio. Para la elaboración de la idea general, se recogió la experiencia internacional, especialmente el caso de Irlanda del Norte, que si bien no se propone replicar, sí se busca seguir un paradigma distinto de representación judicial de niños, que en principio consiste en abrir esta actividad a profesionales no abogados.

Esta propuesta inicial fue presentada a diversas personalidades expertas en el área de las relaciones entre niños, niñas y adolescentes y los Tribunales de Justicia, y también al área de las políticas públicas. A estos referentes se los invitó a un diálogo sobre el presente trabajo en el que se les exponía o consultaba sobre el problema para luego obtener su opinión desde la experiencia.

La opinión obtenida en estos Diálogos Referenciales (DR) fue considerada y en algunos casos incorporada a la propuesta, generando los ajustes correspondientes. Se ha señalado en cada oportunidad los motivos por los que fue escogido cada uno de los referentes .

RESULTADOS

DIAGNÓSTICO DE LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN PROCESOS DE FAMILIA

La situación actual de la representación judicial de niños, niñas y adolescentes en los procesos de familia, presenta diversos elementos, algunos de más antiguo planteamiento, y otros más recientes. Estos elementos constituyen todo el marco teórico que explica la existencia de la problemática sobre la representación judicial de niños, niñas y adolescentes, así como también, la necesidad de otorgar un abordaje integral y técnicamente apropiado. Existe una amplia zona de debate en el que aún existen varias indefiniciones, sin embargo, últimamente se ha visto un mayor desarrollo académico sobre la situación.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA REPRESENTACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN JUZGADOS DE FAMILIA

Para referir a la existencia de un problema respecto de la representación judicial de NNA, en primer lugar, es necesario establecer la necesidad de esta representación judicial en los juzgados de familia en función de un estándar jurídico internacional al que Chile se encuentra comprometido, en virtud de convenciones internacionales sobre derechos fundamentales. Estos estándares que requieren de la consideración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos procesales conducirán, necesariamente, a la búsqueda de formas de ejercicio de los derechos en los procesos judiciales en los que se encuentran involucrados.

La forma en que nuestro derecho nacional ha recogido los compromisos internacionales respecto de la infancia y adolescencia ha pasado por una imperfecta definición de una figura de representación judicial denominada curador ad litem, que ha sido tomada del derecho patrimonial para insertarla en un sistema de derechos fundamentales, o al menos con referencia a ellos como son los procesos de familia en los que hay asuntos de incumbencia de niños, niñas o adolescentes.

Sea como fuere, la forma en que los sujetos procesales podrán desenvolverse en el proceso es mediante la debida representación letrada, lo que requerirá de alguna manera de la intervención de un abogado en alguna calidad, sea esta de curador ad litem, de “representante de voluntad manifiesta” o de “guardián de su interés superior”, según el enfoque teórico que se tenga al momento de articular este sistema.

En la actualidad, se ha ido requiriendo paulatinamente una cantidad mayor de representantes letrados en los Tribunales de Justicia, en virtud de criterios judiciales particulares de cada tribunal y utilizando los recursos que están disponibles en cada territorio, en vista de la inexistencia de una política o un programa que garantice este servicio.

DEBER DE PROVEER UNA REPRESENTACIÓN

Los conceptos que definen el problema y su abordaje son diversos y complejos, considerando las posibles interseccionalidades que se presentan en el campo de la infancia y adolescencia. Además, estas nociones deben afianzarse en las correspondientes normas jurídicas y principios del sistema normativo nacional e internacional que los justifica. Los elementos conceptuales deben definir las siguientes aristas del problema, las que a su vez orientarán el abordaje de la solución:

- a. Necesidad de la presencia de un representante del niño en el proceso.
- b. Relación del representante con el niño, niña o adolescente.

Del régimen jurídico y del deber de representación, se elabora el tejido jurídico – conceptual en torno al cual debe girar la reflexión y las propuestas en el campo de la infancia y adolescencia. En anexo se acompaña un desarrollo mayor de este marco jurídico, cuya lectura se recomienda a aquellos que no hayan tenido oportunidad de interiorizarse de los aspectos legales y constitucionales del problema .

CARACTERÍSTICAS DEL PROBLEMA

La necesidad de representantes judiciales para niños, niñas y adolescentes es un asunto que ha ido ocupando un lugar cada vez más central dentro de las políticas de infancia. De esta manera pudo ser advertido en la tramitación en el Congreso Nacional de proyectos de ley que crean dos nuevos servicios que reemplazarán al SENAME, dividiendo sus funciones en: Servicio de Protección a la Niñez y Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. A su vez, y a fin de que sea un marco de todo lo anterior, se está discutiendo en el Parlamento el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez.

De la revisión de los informes de las respectivas comisiones se puede establecer que la necesidad de la representación jurídica de los niños es un tema que preocupa a operadores del sistema, sin embargo, este derecho no ha quedado plasmado aún en ninguna indicación de los proyectos de ley en tramitación.

Por parte de la Defensoría de Derechos de la Niñez se señalaba:

“... La representación judicial de los niños es un eje primordial para la protección y reparación de sus derechos vulnerados, sobre todo en el entendido que este proyecto abarca la protección especializada de los mismos”.

“Hoy no se satisfacen tales requerimientos a través de la figura de los curadores ad litem, ni tampoco con el proyecto “Mi Abogado” a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ejecutado a través de las Corporaciones de Asistencia Judicial”.

“En consecuencia, si no se consagra explícitamente en esta iniciativa el aseguramiento del derecho a un abogado que represente de modo técnico, personalizado y especializado a los niños involucrados en procesos de diversa naturaleza, ciertamente se seguirá con la deficitaria situación actual, siendo tal prerrogativa una de carácter declarativa, que no podrá exigirse de manera real” .

Por su parte, la Jueza de la Asociación Nacional de Magistrados, Pamela Lobos, comentaba:

“Advirtiendo que, dentro de los principios recogidos por las recomendaciones internacionales en comento, se encuentra el garantizar el derecho de todo niño de ser oído, el cual dice relación con el reconocimiento, de una vez y por todas, su carácter de sujeto de derechos, prerrogativa que es distinta y diferenciable de su derecho a participar. Así, el primero dice relación con la facultad del niño de, al menos una vez en el ámbito procesal, emitir su opinión acerca de las medidas discutidas en el litigio en el cual se encuentra inmerso, siendo asistido para ello por un abogado autónomo y especializado que lo represente legalmente. Por consiguiente, no existe una defensa jurídica adecuada sin que se garantice, universalmente, el aludido derecho” .

Finalmente, la Defensoría de la Niñez indicaba:

“Planteo la necesidad que el proyecto contemple la representación jurídica especializada en los casos que los niños deben enfrentarse a este sistema. Hoy no se satisface ese requerimiento con los curadores ad-litem, ni tampoco con el proyecto que tiene el Ministerio de Justicia a través de las Corporaciones de Asistencia Judicial. Si no se dota en este proyecto de la garantía explícita del derecho a un abogado que represente de modo técnico y personalizado -de modo específico los derechos y garantías del niño involucrado en el proceso y no de los adultos que lo rodean- ciertamente esto va a seguir siendo sólo aspectos declarativos que no van a poder nunca exigirse de manera real”.

El Poder Ejecutivo, por su parte, también ha comprometido acciones del Estado de Chile en el área de la infancia frente a la UNICEF y a la comunidad internacional, pasando varias de estas por la situación de la representación de niños, niñas y adolescentes ante los Tribunales de Justicia. En una investigación efectuada por el Comité de Derechos del Niño, la respuesta del Estado de Chile señaló los siguientes compromisos :

- “Nombramiento de curadores ad litem para los NNA para su asistencia y debida representación de sus derechos”.
- “Procurar que los jueces, como buena práctica, designen abogados para los NNA, tanto en primera como en segunda instancia, bajo criterios de calidad para su selección y parámetros de desempeño”.
- “Generalizar la buena práctica de que todo NNA cuente con abogado o curador tanto en primera como en segunda instancia”.

Además de la preocupación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, el problema de la representación judicial de los niños también ha sido tratado en el Poder Judicial. La Corte Suprema de Justicia ha tomado algunas medidas en consonancia con la respuesta del Poder Ejecutivo al informe de la ONU, intentando de alguna forma fortalecer los derechos procesales de los niños mediante algunas instrucciones impartidas a los jueces y administrativos bajo su subordinación.

El día 27 de marzo de 2019, el pleno de la Corte Suprema dictó una resolución en la que se aprobaba la “propuesta de ejecución de las acciones comprometidas por el Estado de Chile al comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas”, en lo que concierne al Poder Judicial. En esta resolución también se hacían indicaciones sobre la participación de representantes de los niños, niñas y adolescentes en procesos judiciales:

- “Incorporación de curadores ad litem, para lo cual los jueces deberán procurar, como buena práctica, la designación de abogados para los niños, niñas y adolescentes tanto en primera como en segunda instancia, bajo criterios de calidad para su selección y parámetros de desempeño. En el desarrollo de este encargo, los ministros tendrán en cuenta que la obligación del Poder Judicial es de difundir el programa “Mi Abogado” en su interior u otro de similar naturaleza”.

- Al Consejo Directivo de la Academia Judicial le ordena lo siguiente:

a) Formación continua de juezas, jueces y personal judicial para lo cual deberán:

- Promocionar la intensificación de los programas de la Academia Judicial, ampliando sus contenidos hacia las materias específicas en que se desenvuelven los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Ampliar el acceso a becas y estímulos económicos, no sujetos a restricciones, cuando versen en el área en que se desempeña el juez, el consejero técnico o el funcionario.

- Instar para que cada curso de perfeccionamiento sea evaluado.
- Proponer a la Academia Judicial la incorporación de cursos especializados en materias de infancia y derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Capacitar a consejeros técnicos y a la magistratura en pos de generar un lenguaje y mirada común de los niños, niñas y adolescentes en tanto sujetos de derechos.
- Incorporar a la Academia Judicial el entrenamiento para la escucha en el proceso y para la entrevistas a niños, niñas y adolescentes bajo protocolos estandarizados, especiales para familia y con herramientas adquiridas a través de especialistas.

Es importante hacer aquí una observación. Se aprecia que el Estado de Chile se ha comprometido a varias acciones, como es la intervención de curadores ad litem en los procesos judiciales, sin embargo -como se verá más adelante- los programas y recursos disponibles para realizar dichas intervenciones jurídicas son sumamente escasos. La única novedad relevante al respecto es la creación del programa “Mi Abogado”, que parece ser bastante robusto en su mirada técnica, pero la cobertura es muy limitada respecto al número de niños que pueden acceder a su servicio.

En definitiva, la necesidad de representación jurídica de NNA es un tema sobre el cual parece haber cada vez mayor consenso. A nivel global y local existe una visión común en cuanto a que los Estados deben garantizar dicha prestación. La cuestión está en la manera en cómo se diseña la política pública; los alcances y límites de la representación, su provisión, la cobertura e implementación local y nacional, y las facultades y prerrogativas de la representación, entre otros.

La autora Jimena Pinto señala que el legislador “sigue en deuda con los niños, todavía objetos y no sujetos mientras no se les equipare en lo que es de la esencia de su derecho a ser oído, el derecho a defensa, haciéndoles víctimas de un trato injusto y una diferencia inadmisibles”.

La misma conclusión es sostenida por nuestros entrevistados en Diálogos Referenciales, señalando la necesidad de establecer la representación de los niños, incluso en el nivel de afectación a los derechos humanos en el caso de no ser esta provista. Dado esto, se puede establecer que existen dos principales necesidades que satisfacer en una política sobre representación judicial como la que tratamos aquí:

- Igualdad en la cobertura. Todo niño, niña o adolescente -como sujeto procesal- tiene derecho a tener un representante en el proceso.
- Que no se produzcan inequidades por diferencias sustanciales en la forma de las intervenciones profesionales.

DESIGUALDAD ENTRE NIÑOS REPRESENTADOS Y NIÑOS NO REPRESENTADOS

En el Artículo N°19 de la Ley 19.968- citado más arriba- se establece el deber genérico para el juez respecto de los intereses de niños, niñas y adolescentes, de “velar porque éstos se encuentren debidamente representados”, y luego resuelve el asunto señalando que “el juez designará a un abogado perteneciente a la respectiva Corporación de Asistencia Judicial o a cualquier institución pública o privada que se dedique a la defensa, promoción o protección de sus derechos”.

La ley impone al juez el deber de designar un representante abogado para el NNA en determinadas circunstancias, sin embargo, sólo está suponiendo la existencia de instituciones sin la seguridad de que estas vayan a existir. La única que es nombrada es la Corporación de Asistencia Judicial, que como servicio público tiene el deber de proveer servicios jurídicos.

De lo anterior, existen dos posibles problemas:

- a) La capacidad que pueda tener el sistema de servicios jurídicos para dar abasto a la necesidad de niños, niñas y adolescentes en todos los procesos en que eso es requerido.
- b) La igualdad ante la ley y ante el proceso de niños, niñas y adolescentes en diversos territorios jurisdiccionales con servicios jurídicos que pueden variar mucho de un territorio a otro, produciendo situaciones de desigualdad ante la ley, el proceso o en el acceso a la justicia.

En el hecho, la válvula reguladora de la posible falta de abogados que actúen como curadores ad litem en la actualidad es la facultad del juez para nombrarlos, pudiendo hacerlo con más frecuencia en aquellos territorios en los que cuenta con más curadores y de manera más esporádica, o derechamente no hacerlo en los lugares en que resulte más difícil o imposible contar con abogados para esta función. Esto genera una desigualdad objetiva que está dada por factores que no son admisibles en el campo de los derechos fundamentales.

VOLUMEN DE PROCESOS JUDICIALES SOBRE LOS QUE HABRÍA QUE INTERVENIR PARA EVITAR LA DESIGUALDAD

Nuestra legislación actual establece una condición para que se proceda a la designación de un curador ad litem. Esta es, según el Artículo N°19 de la Ley 19.968, “que aparezcan involucrados intereses de niños, niñas, adolescentes, o incapaces”. Esta forma jurídica de establecer la potestad no es incorrecta desde el punto de vista de las facultades que puede ejercer el juez, sin embargo, tiene un problema de carácter conceptual, pues en realidad en todo proceso de familia en la que el asunto debatido versa sobre la regulación del status de un niño, sus intereses estarán involucrados. Así, por ejemplo, si el proceso trata de los horarios de relación directa y regular del niño con aquel padre o madre que no tenga su custodia, en esencia es un proceso en el que sus intereses están involucrados.

En consecuencia, la disposición legal del Artículo N°19 de la citada ley requiere de una cobertura para un gran número de procesos judiciales, pues en algunas materias debería ser la totalidad de ellos, y sólo en algunas materias marginales queda un pequeño espacio para que se aplique el criterio del juez.

Se hace necesario entonces determinar cuántas son las causas de interés directo que ingresarían a un sistema de representación judicial por año. Estas causas deben ser aquellas que de manera más directa involucran intereses de niños, niñas y adolescentes, las que constituyen una fracción del total de ingresos judiciales a los tribunales de familia. A estas causas les denominaremos “causas de interés directo”.

El total de ingresos en juzgados de familia en 2017 fue de 701.055, y el total de causas de interés directo llegó a 186.296, lo que corresponde a un 26,6 % del total. La forma en que se ha hecho este cálculo se acompaña en Anexo.

INEQUIDAD PRODUCIDA POR FALTA DE ESPECIALIZACIÓN Y PROBLEMA DE LAS INTERVENCIONES PROFESIONALES

Hasta la fecha, la tarea de representación judicial de niños, niñas y adolescentes en procesos de familia se ha ido construyendo de manera paulatina y en base a esfuerzos personales e institucionales, tanto desde la estructura de la función, como de la forma de intervenir en el proceso. Por esta razón, no ha habido un desarrollo de las normas ni de la institucionalidad con los progresos en esta tarea de representación de menores.

La comprensión de los NNA como sujetos procesales con plenitud de derechos en el proceso se ha hecho en base a las figuras jurídicas que fueron concebidas en torno a un paradigma de relaciones entre un adulto mandante y un adulto mandatario, o bien, entre un representante frente a un incapaz, muy parcialmente reconocido como sujeto procesal. De aquí derivamos el concepto de “defensa letrada”.

En nuestro sistema jurídico, la representación judicial se concibe realizada a través de un profesional abogado, que es quien tiene la certificación para ejercer por otro los derechos en el proceso judicial. El Artículo N°19 número 3 de la Constitución Política refiere a “defensa jurídica”, para luego referir a la “intervención del letrado”. Por otra parte, el ya citado Artículo N°19 de la Ley 19.968 que crea los Juzgados de Familia señala que, en ciertos casos, “el juez designará a un abogado” para representar al niño, niña o adolescente. No existen otras opciones para el juez, por lo que, según la ley, deberemos entender que se ha instituido una figura de representación con ciertas particularidades:

- El niño se verá enfrentado a tratar con un abogado directamente, pues este lo representa directamente frente al Tribunal.
- El abogado es la cabeza que conduce la intervención. Si en algún caso el letrado pudiera contar con asesoría de otros profesionales, estos estarán en calidad de auxiliares del abogado.

Esta forma de articular la representación judicial de los niños presenta varios puntos problemáticos que derivan de la falta de estructura orgánica de un sistema de representación, y de la despreocupación del legislador por ésta, pues en el Artículo N°19 de la Ley 19.968, se presume que habrá instituciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos de los niños. Los principales problemas son:

- Insuficiencia de personal para cubrir las necesidades de representación .
- Muy escasas oportunidades de formación de los abogados para una tarea tan específica como ésta .
- Subordinación de cualquier otra especialidad profesional a la profesión de abogado.
- Inexistencia de instancias de control del enfoque y calidad de las intervenciones profesionales, así como también de desarrollo orgánico de la disciplina.

Por otra parte, la indefinición de formas de trabajo, la falta de coordinación y control sobre el contenido de las intervenciones profesionales y las diferencias substanciales que se pueden encontrar en las líneas de intervención de los distintos profesionales, genera en sí misma una inequidad entre los mismos niños que sí están representados, pues unos contarán con determinadas intervenciones, y los otros tendrán intervenciones distintas.

De esta situación dieron cuenta nuestros entrevistados (ver pregunta 9 de todas las categorías de entrevistados) , también nuestros expertos participantes en los Diálogos Referenciales (ver especialmente L. Cortés y C. Núñez), todos quienes señalan que el impacto positivo o negativo que tiene actualmente la curaduría ad litem dependerá de la calidad de ejercicio del curador, el cual es bastante disímil .

IMPACTO NEGATIVO DE LA SITUACIÓN DE DESIGUALDAD E INEQUIDAD EN LA REPRESENTACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

La razón por la cual este se convierte en un problema esencial que debe ser resuelto, pasa por la consideración de derechos humanos de varias de las categorías que están involucradas en el quehacer legislativo y judicial relativo a la infancia. Esto pone un deber frente a la comunidad internacional que no puede desatenderse sin arriesgar una condena general que en algún momento pueda afectar la imagen, las relaciones internacionales o la convivencia al interior del país.

POSIBLE AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los conceptos que más directamente están referidos a la categoría de derechos humanos son:

- **Dignidad humana.**
En el entendido de que los niños son personas y debe reconocérseles por ello la plenitud de los derechos de cualquier persona, aun cuando su ejercicio tenga formas y características distintas a las de las personas de mayor edad.
- **Debido proceso**
 1. Igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.
 2. Derecho a defensa jurídica.
- **Derechos específicos de la infancia**
Derecho a ser oído, establecido por la convención Internacional de Derechos del Niño. Podría considerarse, por una parte, un símil del derecho a defensa jurídica, sin embargo, este es específico en su sujeto activo y más amplio en su campo, pues refiere a la opinión, voluntad y afectos del niño en diversos ámbitos.

El derecho a ser oído es bastante amplio, pero en uno de sus componentes se constituye una regulación específica del principio de bilateralidad de la audiencia. La correcta aplicación de este principio en el proceso será el que evite la situación de inconstitucionalidad por falta de audiencia, que conceptuaban los clásicos procesalistas. Couture señalaba que "(...) la privación de una razonable oportunidad de ser escuchado supone violación de la tutela constitucional del proceso". Esta razonable oportunidad indudablemente requiere de las herramientas y técnicas adecuadas para una interacción con niños que se encuentran frente al proceso, para luego efectuar las intervenciones profesionales que resulten beneficiosas para él y acordes con su voluntad, según sea el caso.

La valoración del impacto negativo que produce la falta de estas categorías jurídicas elevadas a derechos humanos tiene una justificación en sí misma, pues se estaría atentando contra las bases esenciales del Estado de Derecho que tiene como uno de sus fundamentos el actuar dentro de los límites del respeto por los derechos humanos. La expresión constitucional de este principio está actualmente en el Artículo N°5 de la Constitución que establece en su inciso segundo que "el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes". Cabe agregar que la Convención Internacional de Derechos del Niño es uno de estos tratados a que refiere el citado Artículo N°5.

Existen miles de procesos judiciales en los que los niños involucrados no se encuentran representados, y se puede especular que, en muchos de ellos, la afectación de los derechos de los niños a ser representados en el proceso quedó invisible dentro de los datos estadísticos de las causas de la competencia de familia. Sin embargo, en algunas oportunidades la afectación a estos derechos sí ha acarreado consecuencias, tanto en la situación de Chile frente a la comunidad internacional, como en la organización interna.

El primer caso que podemos citar al respecto ocurre como parte del largo proceso judicial sobre cuidado personal de tres niñas, que llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos bajo el caratulado “Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile”. En este proceso fueron analizadas diversas circunstancias en torno a una situación de discriminación arbitraria. El punto que nos interesa aquí refiere a la forma de participación de las niñas involucradas en un juicio de cuidado personal ante tribunales chilenos, en los cuales hubo criterios distintos para entender la forma que se relacionaron las niñas con el proceso, según la instancia en la que se ventilaba el caso. Consta en el proceso de primera instancia que las niñas fueron oídas en la forma de audiencia reservada, y además de ello, la sentencia se hace cargo de su opinión argumentando respecto de esta expresión. Sin embargo, para el caso de la Corte Suprema, no consta de manera alguna el hecho de haber sido oídas, o bien, de ser considerada la opinión como parte de aquellas peticiones que debían atenderse en la sentencia.

Lo interesante del caso es que La Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que el hecho de que las niñas hayan tenido nuevas entrevistas en la Corte Suprema, podría haber sido vulnerador de sus derechos y su tranquilidad. Sin embargo, eso no impedía que la Corte Suprema de Chile pudiera haberse hecho cargo de la opinión expresada por las niñas durante varios momentos en el proceso, y que constaba en el expediente. Más bien, el supremo tribunal no consideró la existencia de dichas opiniones.

En este caso, el Estado de Chile resultó condenado. Los factores de la sentencia fueron diversos, donde los principales se debieron a discriminación. La Corte Interamericana señaló expresamente que, “por lo anteriormente indicado, la Corte concluye que la referida decisión de la Corte Suprema de Justicia violó el derecho a ser oídas de las niñas y ser debidamente tomadas en cuenta consagrado en el artículo 8.1, en relación con los artículos 19 y 1.1 de la Convención Americana en perjuicio de las niñas (...)”, y en consecuencia, la condena recae sobre el Estado de Chile también a causa de esta afectación al derecho a ser oído de las niñas en parte del proceso judicial.

La situación considerada por un tribunal internacional como una violación de los derechos humanos de tres niñas chilenas pasa en parte por la falta de representación en juicio, pues un representante judicial es el encargado de labores como la transmisión de opiniones y voluntades, además de efectuar las peticiones correspondientes en orden a la comparecencia o no de las menores en el proceso y la argumentación en torno al interés superior y la voluntad debidamente considerada según su grado de madurez.

En el proceso ante la Corte Suprema que se analiza en la Corte Interamericana, la presencia de un representante judicial de las niñas que hubiera desarrollado la argumentación pertinente en favor del interés y voluntad de las menores hubiera sido más difícilmente silenciado.

Otro hito en la afectación de los derechos fundamentales de los niños involucrados en procesos judiciales fue el informe de la ONU que motivó la respuesta del Estado de Chile que citábamos más arriba, informando sobre la situación de los procesos judiciales y comprometiendo diversas acciones, siendo una de ellas la designación de representantes judiciales para los niños.

Como se lee en dicha respuesta a la ONU, el Estado de Chile se encuentra comprometido a realizar acciones y, como hemos visto, sólo ha indicado que procurará el nombramiento de curadores ad litem en los procesos, no obstante, hasta ahora sólo se ha visto la creación del programa “Mi Abogado”, el cual tiene cobertura limitada.

POSIBLE AFECTACIÓN DEL ADECUADO DESARROLLO DE LOS PROCESOS JUDICIALES

La interpretación de las normas jurídicas pertinentes, tanto las procesales de derecho interno como las internacionales de derechos fundamentales, han producido situaciones de dificultad, como la consideración de nulidad del proceso que se ha declarado por falta de representación de niños, niñas y adolescentes en instancias judiciales.

El proceso tenía involucrado a un niño de ocho años y versaba sobre la determinación de su filiación paterna. La Corte respectiva “(...) consideró que el tribunal dio curso a las audiencias del juicio sin cumplir el mandato perentorio del artículo 19 de la Ley N° 19.968, designando abogado para la defensa del niño, para asegurar y resguardar sus derechos y realizar por él, en general, los actos procesales de su defensa jurídica (entre ellos, contestar y ofrecer pruebas). Asimismo, concluyó que atentó contra la garantía constitucional del debido proceso, contemplado en el artículo 19 numeral 3°, que comprende el derecho a ser oído, en consonancia con la Convención de Derechos del Niño (CDN) que, en su calidad de tratado sobre Derechos Humanos, se encuentra incorporada a la Constitución y establece este derecho en su artículo 12”.

Esta declaración de nulidad del proceso evidencia la dificultad principal del problema. Por una parte, se reconoce correctamente la calidad de sujeto procesal del niño, estableciendo, por consiguiente, que tiene derecho al debido proceso y a la representación judicial como derecho humano. El problema está en que no existe actualmente la institucionalidad adecuada para satisfacer este estándar, lo que pone en riesgo la validez de todo proceso judicial con las graves consecuencias para el estado de derecho que eso implicaría.

CARACTERÍSTICAS DEL ÁMBITO MATERIAL DE ESTE PROBLEMA DE REPRESENTACIÓN

Los beneficiarios de una política sobre representación judicial de niños, niñas y adolescentes, tienen como beneficiarios más directos a toda la población menor de 18 años habitante en Chile, y en general, a la población completa, toda vez que los estándares de respeto a los derechos humanos son de interés general de toda la Nación.

Las características de cada región de Chile indican comportamientos con algunas diferencias entre ellas; no todas han mantenido un alza de ingresos todos los años y algunas regiones han experimentado una leve baja entre 2017 y 2018. Además, tampoco es uniforme el número de juicios por habitante de cada región. Se puede ver que las causas de interés directo oscilan entre las 97 causas/habitante hasta las 178 causas/habitante. Esto indica la necesidad de buscar otros mecanismos preventivos que escapen al alcance de políticas en el área judicial, pero que requieren de la observación en detalle de este coeficiente para comprender la mayor exposición de niños de determinadas regiones a pasar por un juicio. El dato numérico y la forma de cálculo se adjuntan en Anexo.

Esta población está distribuida en diversos territorios jurisdiccionales, cuyas características también forman parte del análisis. Existen dos factores de mayor dificultad: la concentración de población y la extensión geográfica. En

Anexo se acompaña una caracterización del problema en el territorio jurisdiccional de los Juzgados de Familia de Santiago a modo ejemplar.

SITUACIÓN DE LOS OPERADORES DEL SISTEMA ACTUAL DE REPRESENTACIÓN JUDICIAL

Como se ha señalado anteriormente, en la actualidad existe la representación judicial de niños, niñas y adolescentes, aun cuando no hay un sistema que haya permitido una cobertura medianamente suficiente, así como tampoco un aseguramiento de la calidad o contenido de la representación otorgada. Hemos visto que la forma en que la Ley 19.968 establece la facultad de designar un curador ad litem parece ser insuficiente frente a los derechos del debido proceso y de los estándares internacionales establecidos por la Convención Internacional de Derechos del Niño. En este escenario, se ha desarrollado una actividad que ha intentado suplir la falta de institucionalidad con diversos esfuerzos personales e institucionales que han logrado, en alguna medida, sostener en algunos lugares una importante falta de recursos.

Resulta entonces de toda lógica que se recoja la experiencia de algunos de los operadores que se consideren más al interior del sistema y que puedan dar suficiente validación a la existencia y características del problema de representación judicial de los niños. Pese a que la mayoría de los entrevistados que se han elegido son de Santiago -debido a la cantidad y facilidad de acceder- también se incorporaron opiniones de profesionales de otros territorios como San Miguel, Talca y Magallanes, de modo de poder observar la forma que en otros lugares se ha desarrollado la reflexión sobre la representación judicial de niños, niñas y adolescentes.

De la aplicación de los cuestionarios fue posible extraer varias conclusiones que, por una parte, confirman la existencia de un problema en el campo de la representación judicial de los niños, y por otra, opiniones que resultan muy relevantes en la determinación de las bases necesarias para la elaboración de una propuesta con la que pueda abordarse la problemática que estamos tratando.

Diversidad de proveedores del servicio: Se advierte que actualmente existe gran diversidad en las instituciones que proveen el servicio de representación judicial a través de las curadurías ad litem. Así se desprende de lo señalado por diversos profesionales entrevistados, quienes nombran diversas instituciones de perfiles distintos como "PRJ, SENAME, Clínicas Jurídicas (Talca), "C.A.J., Programa Mi abogado, Universidades" (Santiago). Además, en Santiago se hace una diferencia entre tribunales, prefiriéndose a las instituciones C.A.J., y FIDEF en CMC, y a las universidades en los tribunales contenciosos (1° a 4°).

También es posible ver que las estructuras institucionales son diversas en Santiago, San Miguel y Punta Arenas. Vemos que en Santiago hay una gran variedad de universidades, corporaciones, fundaciones y servicios públicos mientras que en San Miguel son instituciones públicas como SENAME y Corporación de Asistencia Judicial. Por su parte, en Punta Arenas se aprecia que intervienen programas de la red SENAME que no están diseñados para la representación judicial, aun cuando cuentan con equipos multidisciplinarios (OPD, CEPIJ, PRM), además del Programa de Representación Jurídica de SENAME que en Santiago se dedica a materia penal .

Asimismo, se puede ver que no hay una orgánica en la forma de poner estos servicios a disposición de los Tribunales, pues en algunos casos hay más formalidad, en otros contactos personales, y algunos de los entrevistados señalan no conocer el mecanismo .

Cobertura del servicio de curador ad litem: En general, salvo excepciones, los entrevistados coinciden en la insuficiencia del número de curadores e instituciones partícipes del sistema en la actualidad. Una de las juezas

entrevistadas señala que la demanda supera la oferta, y para el caso del Centro de Medidas Cautelares, se señala como causa de la insuficiencia, “un incremento de más de 1.000 causas respecto del año anterior”. Para el caso de los abogados intervinientes en el sistema, hay algunas respuestas positivas, aunque en menor cantidad. La mayoría también señala que no existe un número suficiente de profesionales que puedan abarcar las necesidades de representación. Sobre esto, se señala incluso que la participación de la Corporación de Asistencia Judicial no es la institución especializada, sino que más bien ha suplido la falta de abogados que ejercen esta representación: “No es suficiente, muchas veces la Corporación de Asistencia Judicial tiene que suplir esta necesidad”, precisan.

Por parte de una profesional de Trabajo Social, se confirma dicha apreciación en cuanto a la falta numérica de representantes. “Claro que tiene falencias (el sistema de representación), para empezar y por nombrar sólo una: es insuficiente la cantidad de curadores disponibles para representar a los niños, niñas y adolescentes que son intervenidos en justicia de familia”.

Necesidad de acreditar a los curadores ad litem como condición para ejercer: También existe amplio consenso en que es indispensable la certificación de competencias específicas para intervenir como curador ad litem. Estas capacidades deben ser más allá de las propias de la profesión jurídica, como afirma un consejero técnico de Tribunal de Familia “creo que deben ser profesionales que tengan experiencia en trabajo con niños, niñas y adolescentes”. También se señaló como fuente normativa para estos efectos las bases técnicas de SENAME, sin embargo, estas sólo son aplicables a los curadores abogados que trabajan en ese mismo servicio: “Las exigencias de los abogados que ejercen curadurías vienen dados de las bases técnicas de SENAME en aquellos programas que dependen del Ministerio de Justicia. En el caso de los otros programas asociados a universidades o fundaciones el tema es discrecional”.

Es importante notar que esta respuesta es uniforme en jueces y consejeros técnicos, que son los que principalmente interactúan con los curadores ad litem en los procesos. En la actualidad no existe la exigencia de requisitos o certificación a excepción del Centro de Medidas Cautelares en el que hay un protocolo .

Calidad de las intervenciones: Respecto del impacto positivo o negativo que tiene el curador ad litem en el proceso, los funcionarios judiciales coinciden, en general, en señalar que este impacto depende de la calidad de las intervenciones profesionales. Además, comentan que existe demasiada diferencia en éstas, provocando un impacto que puede ser muy positivo o muy negativo, sin otro factor que la calidad de las intervenciones profesionales que efectúa el respectivo representante. Así, se señala, “(es) positivo, la representación del interés del niño en juicio; negativo, como rol, no veo que haya ninguno, salvo cuando existe un mal ejercicio”, y por parte de un consejero técnico, se dice, “sí existen falencias como creación de estándares mínimos en términos técnicos, definición de funciones, mejor balance oferta y demanda y especialización dentro de las mismas curadurías”.

Es notable, en esta misma pregunta, que algunos abogados también coincidan en la diferencia que existe en la calidad de las intervenciones profesionales: “Muchas falencias. La designación de los curadores ad litem es para cumplir formalismos jurídicos. Los niños, niñas y adolescentes prácticamente no tienen incidencia ni participación en las intervenciones del curador, es decir, desconocen la institución, características y fines”.

Falencias del sistema actual, falta de estructura orgánica y diferencias en criterios e intervenciones: En general, se destaca como falencia por los entrevistados la falta de estructura orgánica del sistema, generando diversas estructuras e intervenciones. Un curador señala que “el sistema tiene falencias por la inexistencia muchas veces

de lineamientos y parámetros institucionales, lo cual genera excesiva dispersión y diversidad de criterios que pueden incidir en los enfoques y miradas para el desempeño del cargo”. También por parte de jueces se señala que el problema tiene un alcance mayor que la estructura de un servicio de representación jurídica. De este modo, se afirma que parte del problema tiene su raíz en la “diferencia de criterios en los jueces acerca de cuál es el rol del curador”, con lo que se extiende la falta de orgánica a los mismos criterios de Tribunales.

Además, se precisa que es necesario elevar la calidad de los profesionales que intervienen en el sistema actualmente. Se indica por un juez que el sistema, “presenta falencias por la baja oferta y la falta de capacitación de los curadores”.

Necesidad de unificar las estructuras o de mantener la diversidad: Respecto de la forma orgánica que debería tener un futuro sistema existen diversas opiniones, sin embargo, se hace manifiesta la necesidad de establecer una orgánica que otorgue estándares y garantías en las intervenciones. Señala una jueza que se requiere “mejoras; mayores centros con dedicación exclusiva a la representación (...)”; o bien, como señaló un consejero técnico: “El sistema tiene falencias por la inexistencia muchas veces de lineamientos y parámetros institucionales lo cual genera excesiva dispersión y diversidad de criterios que pueden incidir en los enfoques y miradas para el desempeño del cargo. Me parece necesario crear una nueva institucionalidad”.

En cuanto a la diversidad de enfoques, o bien, abordar el problema desde una estructura central, las opiniones son diversas, enfocándose más a la necesidad de institucionalizar que a la forma de cómo esto se haga. Señala uno de los abogados que es necesario “crear un organismo especializado como la Defensoría de la Niñez sólo en curadurías, el cual debiese contar con profesionales especialistas en el área familia como psicólogos y trabajadores sociales”. Otro abogado, profesional de Programa de Reparación de Maltrato, comenta que “a mi juicio, deben ser instituciones diversas, tanto del mundo público como privado, pero regidas por una misma norma jurídica y protocolo de actuación, acompañado de un registro público actualizado que supervigile el Ministerio de Justicia”.

También es interesante la visión de que la diversidad institucional permitiría una profundización en distintas áreas dentro de los mismos curadores, como lo señala un consejero técnico de Santiago: “Deben ser de orígenes diversos, y en esa diversidad se puede además dar una sub especialización dentro de las curadurías”.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Lo primero que se puede señalar en cuanto a experiencias comparadas, es que si bien es cierto los conceptos sobre personalidad y subjetividad del niño se han desarrollado en un gran número de países, además de existir una Convención Internacional de Derechos del Niño ratificada por varios de esos Estados, no existe un modelo más o menos estandarizado de política de representación judicial. Existen diversas prácticas, formas de intervención profesional y estructuras para proveer del servicio de representación.

Dentro de aquellas experiencias que pueden abordar los elementos que antes señalábamos existen dos que, parcialmente, pueden resultar de interés para la elaboración de una propuesta chilena.

Sistema de articulación institucional y profesional de los Estados Unidos

En Estados Unidos existen diversos sistemas según cada Estado, aun cuando hay leyes federales que establecen ciertos requisitos y deberes para los Estados en orden a garantizar acciones mínimas. La principal regulación es

Child Abuse Prevention and Treatment Act, (CAPTA, por sus siglas en inglés). En estas actas se establece la existencia de un presupuesto para ejecución en cada Estado.

La forma en que se han desarrollado las disposiciones de esta legislación ha dado lugar a diversas estructuras, pero al menos existen dos características que nos han parecido importante de resaltar. La primera, desde el punto de vista técnico, es que la representación de los niños no es efectuada exclusivamente por un abogado. Existe, según el tipo de caso y la dificultad de este, la posibilidad de encontrar comparecencias de al menos tres clases de intervinientes:

- Abogado del niño (Children's attorney): Abogado encargado de relacionarse con el niño, informarle de la causa e intervenir en juicio en favor de los deseos de su representado.
- Guardián Ad Litem: Puede ser un abogado o un no abogado que intervenga en el Tribunal en favor del interés superior del niño.
- Defensor especial nombrado por el Tribunal o voluntario no abogado (Court-appointed special advocate or lay volunteer): Es una persona con capacitación especial para representar el interés superior del niño, además de hacer indagaciones sobre los hechos y ejercer su defensoría ante los tribunales.

El otro elemento que resulta de interés es que la institucionalidad a cargo de proveer la representación judicial a los niños es una articulación de diversas entidades, de distinta naturaleza, con algunas coordinaciones. Una de estas coordinaciones es efectuada por una oficina federal, el Children's Bureau que tiene varias funciones relativas a la administración y coordinación de programas de intervención social, y para ello, cuenta con un patrimonio con el que otorga concesiones y subsidios, entre otros, para los programas que ejecutan la tarea de otorgar la representación judicial en alguna de sus modalidades.

En el elemento financiero, el Children's Bureau no sólo administra un patrimonio para licitar la ejecución de programas y otorgar subsidios, sino que también se involucra en las actividades destinadas a levantar recursos de las diversas organizaciones del entramado público y privado, permitiendo así una mayor fortaleza de la red de cuidado del niño (Child Welfare) con la incorporación de programas con financiamiento autónomo, además de organizaciones de trabajo voluntario.

Respecto de la calidad del trabajo efectuado por los programas, y el mejoramiento general de las intervenciones profesionales en el campo general de la infancia y en especial de la representación judicial, el Children's Bureau y otras instituciones con las que se relaciona -como el National Center on Child Abuse and Neglect- realizan constantemente manuales de buenas prácticas y promoción de ellas a través de publicaciones y seminarios.

En suma, los dos elementos que rescatamos de esta forma de organización de la representación de niños, niñas y adolescentes en los Estados Unidos, es en primer lugar, la posibilidad de representación judicial hecha por no abogados en algunos casos, posibilitando otros enfoques profesionales dentro del proceso; y en segundo lugar, la coordinación de entidades públicas y privadas que ofrecen servicios directos, pero que se incorporan a un sistema.

Sistema estatal de administración de Guardianes ad Litem de Irlanda del Norte

En Irlanda del Norte existe un sistema para la representación judicial de niños, niñas y adolescentes cuyo eje es una agencia estatal que administra una nómina de profesionales del área social, pertenecientes a

otras instituciones públicas o privadas, o bien, dependientes directamente de la agencia que interviene en los procesos judiciales en representación de los menores y en resguardo de su interés superior. Para los casos de mayor complejidad, el profesional a cargo del niño en el proceso puede designar un abogado e indicarle la línea de defensa a seguir.

La institución que se encarga de la coordinación del sistema de representación es la Northern Ireland Guardian Ad Litem Agency, que administra una nómina de profesionales, no necesariamente abogados, que pueden ser nombrados como Guardians ad litem y representen a los niños con el enfoque de la defensa del interés superior. Para integrar la nómina, es necesario tener un perfil profesional adecuado para trabajar con niños y familias y experiencia en el sistema judicial. Estos Guardians ad Litem tienen la función de aportar información al Tribunal que provenga de su propia indagación, y también designar un abogado que represente al menor.

Los Guardians ad litem pueden ser funcionarios de diversas corporaciones, fundaciones y otras instituciones o bien, son funcionarios de Northern Ireland Guardian Ad Litem Agency con un contrato que para ejercer las, funciones directamente.

En el caso de que sea necesaria la designación de un abogado, este también debe ser elegido de un panel de profesionales acreditados para la representación de niños. Estos abogados van a intervenir como representantes de la voluntad del niño, y su financiamiento provendrá de las costas que las partes deberán pagar para solventar todos los gastos del juicio.

Cuando un abogado representa al niño, la función del Guardian ad Litem, será dar instrucciones, convenir la mejor estrategia judicial para el caso, asegurarse de que el niño sea oído apropiadamente en el juicio y evaluar la afectación del niño por las actuaciones judiciales, evitando que éstas le provoquen estrés y angustia, además de convenir con el niño la prueba que se presentará en el juicio.

CONCLUSIÓN PRIMERA PARTE

EXISTENCIA DE UN PROBLEMA, LA NECESIDAD DE ABORDARLO DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA Y ELEMENTOS BÁSICOS DE UNA PROPUESTA

A partir del material revisado hasta aquí, podemos establecer ciertos elementos que sirven de base al análisis acerca de una política pública.

a) Por qué es un problema la falta de representación judicial de niños, niñas y adolescentes en los procesos de familia

Se ha señalado anteriormente la consideración de los niños como sujetos de derecho en plenitud, y por consiguiente, como sujetos procesales con todos los derechos y las garantías del debido proceso. La incorporación de los niños en un proceso constitucionalmente protegido, exige, entre otros elementos, una debida defensa o representación, toda vez que tiene derecho a una intervención autónoma de otros adultos en el proceso, tanto desde el punto de su interés superior como de su voluntad, según sea su estado de desarrollo y madurez.

Lo anterior se ha establecido en base a lo que señalan las normas jurídicas legales, constitucionales e internacionales consagradas en tratados de derechos humanos, como es la Convención de Derechos del Niño.

Del mismo modo, hemos visto como la doctrina también ha sostenido la necesidad de establecer estándares de representación judicial en materia de familia, como un imperativo comprometido por Chile, en tanto derecho que emana de la naturaleza de la persona humana.

Como hemos visto, la falta de cumplimiento de estándares relativos a derechos fundamentales ha traído consecuencias para Chile, tanto en materia de la justicia internacional de derechos humanos, como en procesos internos, al establecerse determinadas condiciones para la validez del proceso mediante sentencias de la Corte Suprema.

b) Por qué se puede señalar que existe este problema en Chile.

Establecida la necesidad de una adecuada representación judicial de los niños, niñas y adolescentes en procesos de familia, se ha podido ver también que esto sí es un problema concreto. Por una parte, los ya citados problemas en la justicia internacional y en el curso de los procesos de familia, podemos leer lo que los entrevistados señalaron al respecto, que “sí existen falencias como, creación de estándares mínimos en términos técnicos, definición de funciones, mejor balance oferta y demanda y especialización dentro de las mismas curadurías”, entre otras opiniones análogas que aluden tanto a la cobertura como a las intervenciones profesionales. En todo el capítulo 5 se lee por parte de todos los entrevistados la existencia de algún problema en orden a la cobertura o falta de estándares en las intervenciones profesionales.

Como se ha visto previamente, el problema sobre representación judicial aquí tratado es estructural, pues de las normas revisadas y de los autores consultados se puede establecer que no es una falla en la operativa del sistema, sino que más bien las normas jurídicas son insuficientes y además refieren a instituciones cuyo número es muy escaso y sin garantía de cobertura.

La magnitud de este problema también se ha visto reflejado en otros estudios sobre el área de la representación de infancia, tanto antiguos como recientes, que de un modo similar dan cuenta de la existencia de graves falencias en las estructuras vigentes en Chile en lo respectivo a representación de niños, niñas y adolescentes. Estos estudios han abordado el problema desde lo teórico, pero también desde la observación de campo.

c) Bases para la elaboración de una propuesta de política pública.

Para la elaboración de una propuesta que aborde el problema planteado, hay elementos que se deben considerar y que surgen principalmente de la bibliografía revisada, desde la información otorgada en talleres, entrevistas y en diálogos con expertos, de experiencia internacional y, también de la reflexión que el equipo de trabajo ha efectuado durante los últimos años en sus intervenciones con las Clínicas Jurídicas de la Universidad San Sebastián.

Los enfoques de estas fuentes naturalmente son diversas, pero existen algunos factores que en general se pueden sostener como necesidades urgentes de un sistema de representación y que deberían incluirse en una propuesta.

PRINCIPIOS: Establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en la Constitución, en la ley chilena y en la doctrina.

- Interés superior del niño
- Derecho a ser oído

- Autonomía progresiva
- Debido proceso
- Igualdad ante la ley y ante el proceso

Objetivos principales: Expresados en la doctrina de los autores consultados y en la opinión de los entrevistados al efecto.

- Institucionalización de una actividad actualmente inorgánica, asegurándose un estándar de calidad mínimo.
- Aseguramiento de la representación de niños, niñas y adolescentes en procesos judiciales de familia.

Objetivos secundarios: Expresados por los entrevistados y por la reflexión del equipo investigador en tanto equipo de Clínica Jurídica.

- Incorporación de actores diversos, públicos y privados, tales como Corporaciones de Asistencia Judicial, universidades y fundaciones, entre otros.
- Incorporación de variados enfoques dentro de un marco de control técnico.
- Desarrollo teórico de la disciplina de representación acorde con el desarrollo práctico de la misma.

Dados estos elementos y los limitados recursos con que podría contarse para la implementación de una política pública en un área que ha sido permanentemente difícil de poner en la agenda de la discusión nacional, se buscaron algunas alternativas que permitieran presentar una propuesta suficientemente innovadora que no fuera sólo una mejora al sistema existente, sino que un nuevo enfoque que permitiera abordar la problemática en su forma expuesta.

PROPUESTA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE REPRESENTACIÓN JUDICIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN PROCESOS JUDICIALES DE FAMILIA

CREACIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD

En la actualidad, la representación de niñas, niños y adolescentes se lleva a cabo de manera inorgánica, con criterios técnicos provenientes de opiniones personales de quienes ejecutan el servicio y sin ninguna garantía de cobertura territorial, especialmente en zonas más distantes de las capitales regionales. No existe ninguna instancia que verifique la adecuación de los estándares de representación de los niños ni mucho menos que coordine su acción territorial.

Por lo anterior, es necesario superar el nivel de organización que cada Tribunal ha podido articular con su entorno para llegar a una institucionalidad que sea suficientemente estable para garantizar el debido desarrollo de los derechos procesales de los niños, niñas y adolescentes, pero a la vez, que sea suficientemente ágil para avanzar con los cambios que la sociedad experimenta. También es necesario que una institucionalización de esta actividad no signifique una carga administrativa o una burocratización de una dinámica de servicio, la cual requiere entender un actuar con criterios profesionales modernos y acordes con las cambiantes necesidades de un sector de la sociedad que puede ser especialmente vulnerable.

Dentro de la experiencia internacional en el área, hemos reseñado la estructura formada en Irlanda del Norte de la que extraeremos algunos de sus elementos fundamentales para su implementación en nuestro país, aun

cuando desconocemos los detalles de su operatividad por falta de fuentes de información. De todas formas, existe una estructura explicitada en la legislación e información oficial del Reino Unido que permite extraer ideas de utilidad.

Nuestra propuesta podría resumirse de la siguiente forma:

La creación de un Sistema de Representación que contemple Coordinaciones de Representación Judicial, a cargo de Unidades de Territoriales de Representación (UTR) de ejecución directa o externas incorporadas y conformadas por profesionales del área psico-social. Estas unidades asumirán la tarea de conocer los casos judiciales con niños, niñas y adolescentes, y representarlos por sí mismos o con la intermediación de un abogado, según sean las características de cada caso. Estos abogados provendrían, a su vez, de instituciones públicas o privadas que estén interesados en participar del sistema de representación judicial.

De esta manera se debería crear un sistema que articule una institución coordinadora y otras instituciones proveedoras del servicio psico-social y jurídico, aprovechando así la diversidad y experiencia acumulada hasta esta época, pero organizándola con los marcos y controles necesarios.

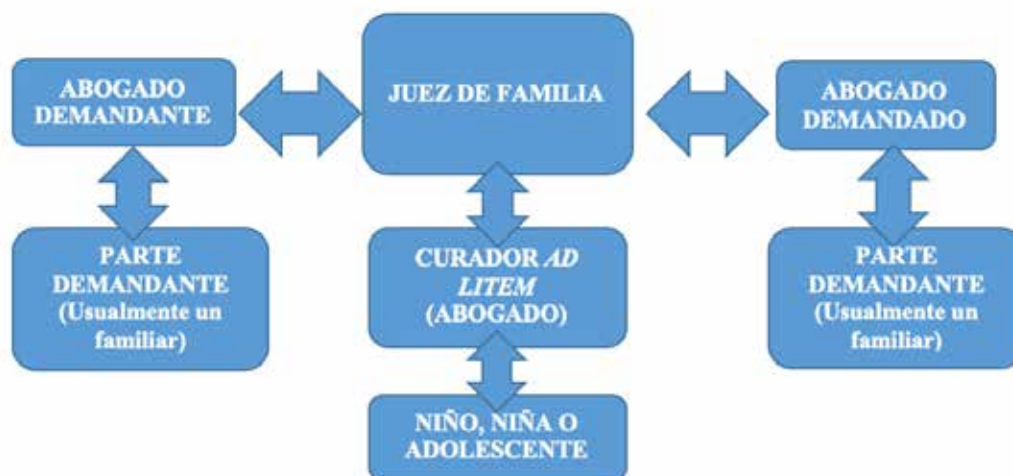
Las UTR no deberán efectuar intervenciones psico-sociales ni realizar acciones terapéuticas, pues deben mantener toda su capacidad enfocada en resolver el problema de la representación judicial, esto es, relevando los intereses y voluntad de los niños ante el proceso, colaborando con la producción de prueba, coordinándose con abogado representante del niño y efectuando peticiones directamente ante el tribunal, entre otras acciones.

Cambios que produce la propuesta respecto de la situación actual: Relación del abogado con el niño, niña o adolescente y la familia de éstos.

La estructura de intervenciones judiciales que se desarrollan en la actualidad puede ser graficada así. De este esquema, se pueden apreciar al menos dos problemas estructurales:

❖ Gráfico N°1: Estructura procesal: situación actual.

Intervinientes en proceso judicial cuyo objeto es la regulación de una situación concerniente a un niño, niña o adolescente. Las flechas representan relaciones procesales y formales.



1. El curador ad litem debe relacionarse con niños que se encuentran en una situación difícil, no teniendo la certificación profesional para hacerlo más allá de su experiencia profesional.

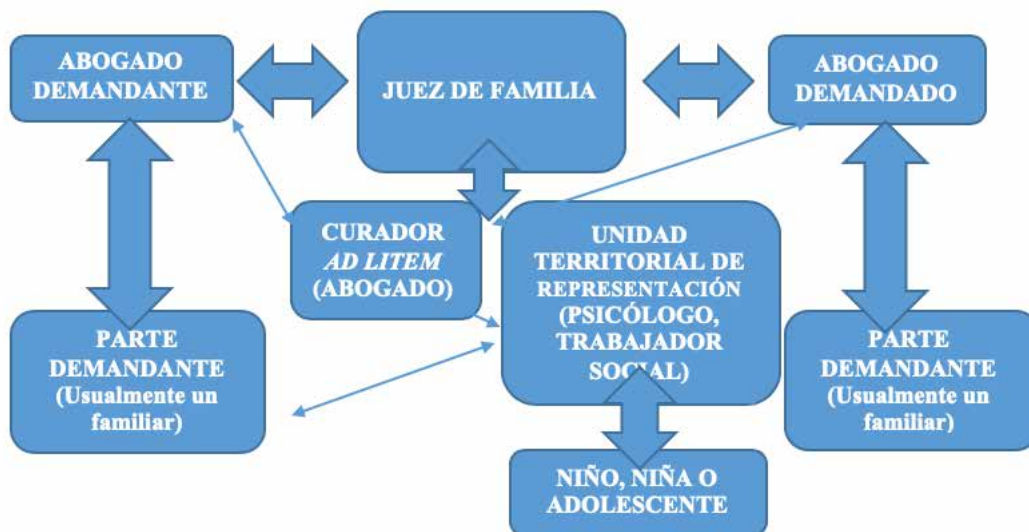
2. La familia de los niños, dado que la mayoría de las veces se encuentra dividida y en disputa judicial, tiene pocos espacios de construcción de alguna solución en conjunto.

Además de lo señalado en el gráfico, deben tenerse presente los problemas de desigualdad ya mencionados:

- Desigual cobertura de representantes en diversos territorios.
- Inequidades originadas en las formas de intervenir profesionalmente de los representantes.

∴ Gráfico N°2: Estructura procesal: Propuesta.

Intervinientes en proceso judicial cuyo objeto es la regulación de una situación concerniente a un niño, niña o adolescente. Las flechas gruesas representan relaciones procesales y formales. Las flechas delgadas representan comunicación formal o informal para intercambio de información y exploración de soluciones.



El gráfico anterior soluciona los dos problemas estructurales, planteados anteriormente, de la siguiente forma:

1. El niño estará representado por un profesional del área social, lo que adecuará la relación del representante con el niño a un nivel de especialidad profesional. La especialidad jurídica será aportada en aquellos casos en los que exista una dificultad mayor a través de un abogado. De este modo, cuando esté este profesional, su relación con los niños solo será en la medida y forma en que los profesionales psico-sociales lo vayan determinando.

2. La familia de los niños tiene un importante espacio de intercambio de información y de búsqueda directa de soluciones al conflicto, con la participación de los profesionales de las áreas social y jurídica. Esto mismo también podría impulsar el recurso de la mediación familiar en etapas intermedias del juicio, más allá de la mediación obligatoria establecida por ley.

3. Se incorpora un mayor número de profesionales a la actividad de representación judicial, al extender esta posibilidad a profesionales no abogados en los casos en que esto es posible. Se aumenta la cobertura.

Actualmente, la forma de proveer el servicio de representación judicial está establecido por la Ley 19.968, la que en esencia consiste en la facultad que tiene el juez de nombrar a un abogado de una Corporación de Asistencia Judicial o de alguna institución que tenga por objeto el promover y proteger los derechos de la niñez.

:: Gráfico N°3: Servicios jurídicos: Situación actual.

```

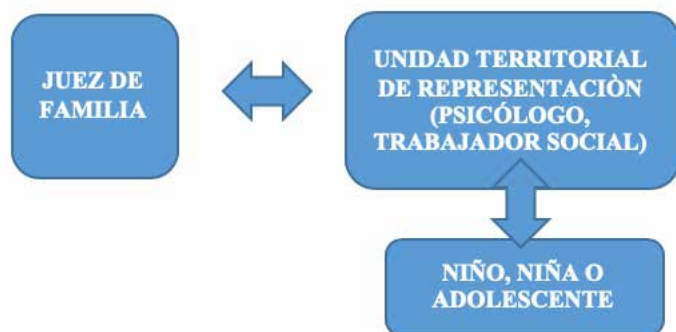
graph LR
    JF[JUEZ DE FAMILIA] <--> CAL[CURADOR AD LITEM  
(ABOGADO)  
NOMBRADO POR EL JUEZ]
    CAL <--> NNA[NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE]
    CAL --> A1[ABOGADOS DISPONIBLES QUE PUEDE NOMBRAR EL JUEZ]
    A1 --> A2[CORPORACIÓN DE ASISTENCIA JUDICIAL  
(SEGÚN CAPACIDAD)]
    A2 --> A3[UNIVERSIDADES  
(DONDE ESTÉN DISPONIBLES)]
    A3 --> A4[FUNDACIONES Y OTRAS INSTITUCIONES  
(DONDE ESTÉN DISPONIBLES)]
  
```

2.- La forma de relación de un abogado -directamente con un niño- requiere de acciones profesionales de mayor complejidad, las que disminuyen considerablemente su capacidad de recibir un gran volumen de causas.

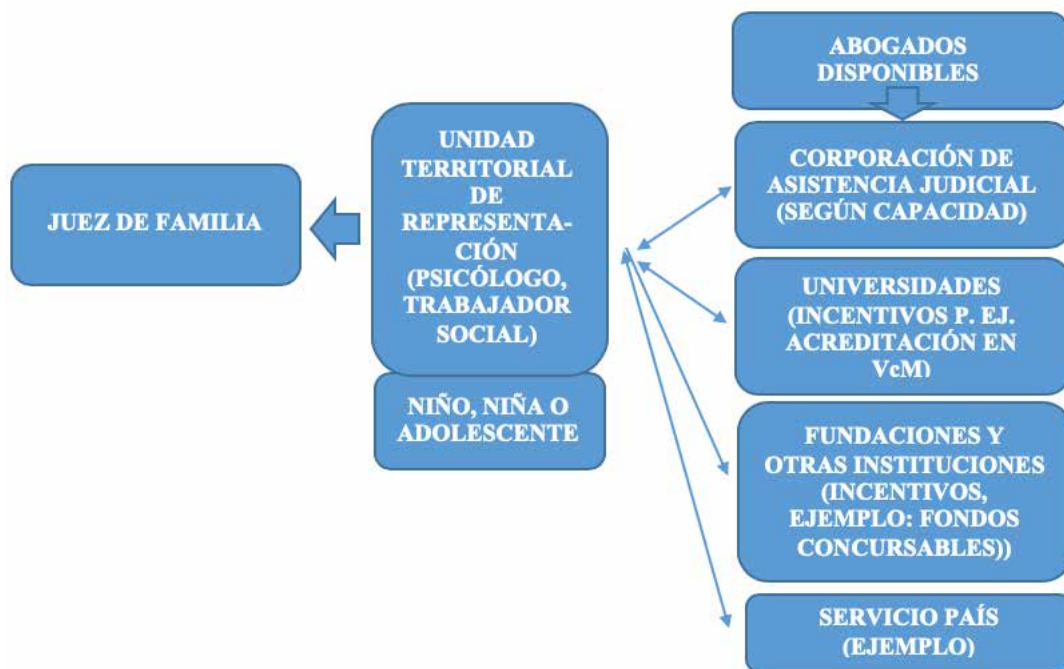
❖ Gráfico N°4: Servicios jurídicos: Propuesta.

Provisión del servicio de representación judicial de niños, niñas y adolescentes en procesos de familia.

En casos de menor complejidad:



En casos de mayor complejidad:



De los problemas que se señalaban anteriormente, la propuesta aquí formulada los aborda de la siguiente manera:

1.- En todos los casos de baja complejidad, la intervención profesional será de menor intensidad y realizada por profesionales del área psico-social. Podría incluso limitarse a un informe y un seguimiento judicial que puede hacerse incluso por medios electrónicos y a distancia (Ley 20.866 de Litigación Electrónica). De este seguimiento pueden surgir algunas peticiones que los mismos profesionales pueden efectuar.

2.- Sólo en aquellos casos en que este profesional o el juez lo estime necesario, se requerirá de la participación de un abogado que represente a los niños según, las indicaciones de la Unidad Territorial de Representación.

3.- La otra vía de optimización del recurso está dado porque la relación con el niño se materializaría a través de profesionales psicólogos y trabajadores sociales, permitiendo al abogado concentrarse en su labor eminentemente jurídica. Esto le permite asumir un mayor número de causas y, además, con una mayor calidad, puesto que la preparación del caso, hechos y prueba se hará en conjunto con el profesional de la respectiva UTR que conocerá mejor a la familia y a los niños involucrados.

Por otra parte, esta forma de relación del niño con el proceso judicial permite la participación de abogados con menor experiencia o especialización en el área social, en vista de que habrá algún apoyo desde los profesionales que le han requerido desde la institución encargada. Esta situación no es deseable en principio, pero a veces es inevitable para la cobertura de territorios más apartados de los grandes centros urbanos.

Factibilidad de ejercer la representación por un profesional no abogado

La propuesta que se está haciendo contempla un cambio radical del paradigma de la representación. Nuestro derecho contempla sólo la representación judicial por parte de un abogado, además de permitir en algunas excepcionales situaciones la comparecencia personal de la parte en el juicio. El cambio de representante abogado por un no abogado, significaría un fortalecimiento de la relación del niño con su representante a cambio de un debilitamiento en la especialidad jurídica de la representación. Dado esto -y en vista de que es una representación judicial- hemos propuesto que, en los casos más complejos, y en la mayoría posible, la Unidad Territorial de Representación requiera a un abogado para que intervenga judicialmente, o éste sea designado por el juez de familia.

En esta figura, el abogado quedará sujeto a las indicaciones de la Unidad Territorial de Representación, la que le deberá indicar la línea de la defensa jurídica y colaborará con el abogado en la preparación y obtención de medios probatorios. A su vez, la UTR se encargará de la relación del niño con el proceso, decidiendo qué y cómo se le informa del acontecer del juicio y si es necesario que sostenga reuniones directas con el abogado o no.

Un esquema como este en realidad no sustituye al actual, sino que más bien lo fortalece, porque hoy existe un número de procesos de familia en los que comparece un abogado, y este número debería mantenerse o aumentar. Lo que se adiciona sí, es designar un representante de los niños en aquellos procesos donde hoy no los hay ni abogado ni otro profesional distinto, por tanto, no se sustituye al abogado, sino que se llena un vacío. Además, en aquel porcentaje de procesos en los que sí hay un abogado, se adicionaría el apoyo de profesionales del área psico-social.

En cuanto a la factibilidad jurídica de designar un profesional no abogado, es un asunto resuelto por el derecho internacional, y lo vemos reflejado en la Observación N°12 del Comité de Derechos del Niño del 25 de mayo de 2009 que dispone:

“El representante puede ser uno de los progenitores o ambos, un abogado u otra persona (por ejemplo, un trabajador social). Sin embargo, hay que recalcar que en muchos casos (civiles, penales o administrativos) hay riesgo de conflicto de intereses entre el niño y su representante más obvio (progenitor(es)). Si el acto de escuchar al niño se realiza a través de un representante, es de suma importancia que él o ella transmita

correctamente las opiniones del niño al responsable de adoptar decisiones. El método elegido deberá ser determinado por el niño (o la autoridad competente en caso necesario) conforme a su situación particular. Los representantes deberán conocer y comprender suficientemente los distintos aspectos del proceso de adopción de decisiones y tener experiencia en el trabajo con niños”.

También se observa en el derecho comparado la estructura de representación judicial con la participación de profesionales del área social y con abogados interviniendo eventualmente, como se ha mostrado en la experiencia de Irlanda del Norte.

DESCRIPCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD O SISTEMA DE REPRESENTACIÓN

INSTITUCIONES Y UNIDADES ARTICULADAS

En el Sistema de Representación Judicial de niños, niñas y adolescentes habría una serie de instituciones y unidades en relaciones de coordinación y subordinación según el caso, que estarían orientadas a otorgar el servicio de representación judicial de manera orgánica.

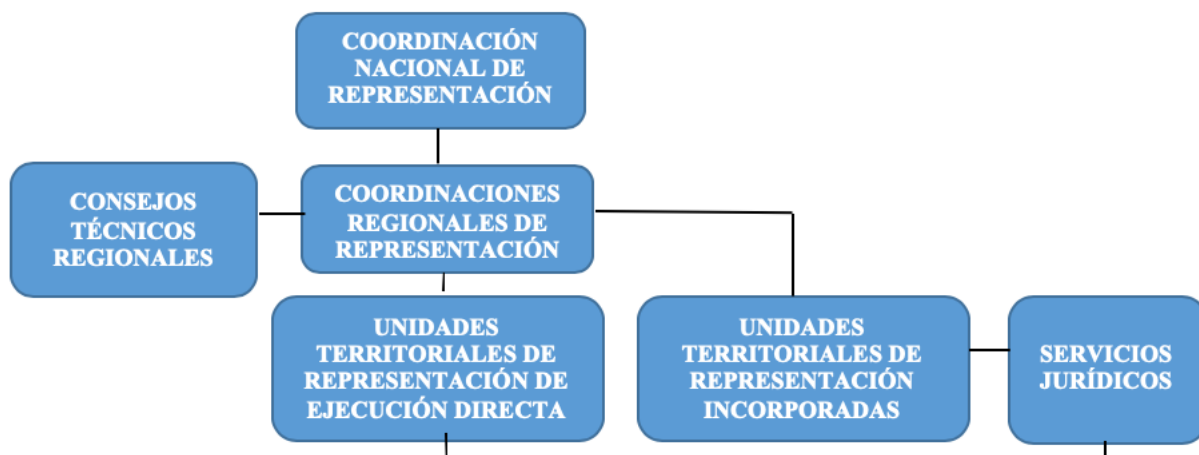
Estas entidades serían:

- Coordinación Nacional de Representación.
- Coordinaciones Regionales de Representación.
- Consejos Regionales de Representación.
- Unidades Territoriales de Representación.
- Instituciones proveedoras de abogados representantes de niños, niñas y adolescentes.

Habría entonces un servicio público encargado de articular y coordinar a los partícipes del sistema de representación, así como también de otorgar servicios directamente en los casos en que sea necesario, y otras instituciones públicas y privadas que se incorporarían en distintos niveles.

La institucionalidad se podría graficar de la siguiente forma:

∴ Gráfico N°5: Propuesta de institucionalidad de representación.



SERVICIO ENCARGADO DE LA COORDINACIÓN Y REPRESENTACIÓN

El servicio a crear tendría en sus inicios un tamaño reducido, pero podría modularmente ajustarse a las necesidades circunstanciales, especialmente respecto a la ejecución directa de la representación o la externalización, según sea esto posible. Lo anterior, en función de los resultados que tengan los esfuerzos de la coordinación nacional y regional en estimular la incorporación de instituciones privadas que tengan la capacidad de levantar recursos de privados o bien, recursos públicos de asignación regional o sectorial.

Las unidades que este servicio estarían jerárquicamente organizadas y sería un servicio que podría estar ubicado en diversas locaciones de la estructura del Estado. Sin embargo, también podría ser un servicio relacionado al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, por ser esta secretaría de estado la que sectorialmente se encuentra más afín a la actividad.

No sugerimos asociarla al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos porque es el organismo del cual depende el SENAME, y el que administra la red de instituciones que intervienen en infancia. Es ésta secretaría de estado la representante judicial de los niños y el mandado a verificar que los programas e instituciones de la red SENAME operen correctamente, siempre a través de la autoridad del juez. Por otro lado, también este ministerio está relacionado con la Corporación de Asistencia Judicial, que es un proveedor de servicios jurídicos junto a las demás entidades públicas y privadas que puedan intervenir.

Del mismo modo, no proponemos establecer este servicio como parte de la Defensoría de la Niñez, la cual si bien cuenta con una unidad de representación, por su orientación, dicha unidad tiene un enfoque más cercano al interés público y los derechos humanos, y por lo mismo, debe ser absolutamente independiente y fiscalizadora de un servicio como el que aquí se está proponiendo.

La mirada de nuestra propuesta está dada en la intervención en conflictos familiares en los que, si bien es cierto hay un componente de derechos humanos, el conflicto no es con el Estado o con situaciones de abuso de poder institucional. Todo esto es sin perjuicio del deber que tendrían ambas instituciones de coordinarse y alimentarse mutuamente de criterios y conocimientos.

COORDINACIÓN NACIONAL DE REPRESENTACIÓN

La función de la Coordinación Nacional debería ser:

- Ejercer la jefatura y coordinación de las Coordinaciones Regionales.
- Ejecutar las acciones tendientes a la comunicación e intercambio de los criterios técnicos aplicados en las diversas regiones y territorios.
- Promover a nivel nacional la participación de instituciones que estén en condiciones de ofrecer servicios como Unidad Territorial de Representación y servicios jurídicos con profesionales abogados.
- Determinar los territorios en que es posible la constitución de Unidades Territoriales de Representación externas y, donde deba ejecutarse dicha función de manera directa.
- Administrar y coordinar toda la actividad de las diversas unidades y entidades involucradas.

Junto al coordinador nacional debería haber un equipo de profesionales de apoyo en la administración y la gestión, pero debe tenerse en cuenta que el centro de gravedad está ubicado más bien en las regiones, por lo tanto, este equipo no requeriría ser muy numeroso.

Los funcionarios que deberían formar la Coordinación Nacional de Representación serían:

- Coordinador Nacional de Representación.
- Administrador: Profesional del área de la administración.
- Asesores de gestión: Profesionales de las áreas jurídica y de la administración pública.
- Apoyo administrativo y secretaría.

COORDINACIÓN REGIONAL DE REPRESENTACIÓN

La Coordinación Regional de Representación tendría las siguientes funciones:

- Ejercer el control funcionario de las Unidades Territoriales que ejecuten directamente esta función.
- Seleccionar la admisión y evaluar el desempeño de las instituciones externas que se incorporen al sistema de representación.
- Ejercer la administración material del servicio.
- Convocar al Consejo Técnico Regional.
- Ejercer la jefatura de los funcionarios de la región.
- Promover las acciones necesarias para el desarrollo técnico de los profesionales que participen del sistema de representación, según se vaya determinando junto con el Consejo Técnico Regional.
- Promover a nivel regional la participación de instituciones que ofrezcan los servicios propios de las Unidades Territoriales y, los servicios jurídicos con profesionales abogados que estén interesados en participar del sistema.

Los funcionarios que componen esta Dirección deberían tener un perfil mucho más operativo:

- Coordinador Regional: Profesional de perfil técnico con especialización y experiencia en el área.
- Administrador: Profesional del área de la administración.
- Profesional de apoyo a la gestión.
- Apoyo administrativo y secretaría.

CONSEJO TÉCNICO REGIONAL

Todas las unidades de esta institución deben tener vinculación con un Consejo Técnico conformado por profesionales de las áreas psicológica, jurídica y social, que no pertenezcan necesariamente al servicio, pero si tener experiencia en el área. Este Consejo Técnico Regional tiene la función de efectuar la reflexión y dictar las pautas técnicas que permitan, dentro de los marcos de autonomía de cada profesional, la existencia de un actuar suficientemente equivalente, de manera de evitar la aplicación de criterios excesivamente desiguales, o bien, la personalización del servicio en función de la visión de cada profesional a cargo.

El Consejo Técnico Regional es convocado por la Dirección Regional y deberá sesionar al menos tres veces en el año. El consejo está integrado por:

- SEREMI de Desarrollo Social (Preside).
- Un juez de familia.
- Un abogado que se desempeñe como representante de niños ante tribunales.
- Un psicólogo de la red de salud.

- Un trabajador social de la CAJ.
- Un profesional del área designado por el SEREMI de Desarrollo Social.
- Un profesional de Unidad Territorial de Representación elegido por sus pares.

FUNCIONES DEL CONSEJO TÉCNICO REGIONAL:

- Establecer y revisar los criterios de complejidad de las causas para efectos de decidir el tipo de intervención a realizar, y especialmente la necesidad de requerir el concurso de un abogado que represente los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Evaluar la aplicación de los criterios establecidos por el propio consejo.
- Evaluar el estado general de la representación judicial de niños, niñas y adolescentes ante Tribunales de Familia.
- Establecer las conductas consideradas como buenas prácticas y estimularlas a través de coloquios, seminarios, manuales, y estableciéndolas como criterios de evaluación.

UNIDADES TERRITORIALES DE REPRESENTACIÓN

Las Unidades Territoriales de Representación son las que estarán en el centro del sistema. Estas unidades podrán ser ejecutadas directamente por el servicio a cargo de las Coordinaciones Regionales, o bien, por corporaciones o fundaciones que estén en condiciones de asumir esta tarea con recursos propios, regionales o licitados (eventualmente) si la respectiva coordinación y Consejo Técnico Regional estima que es más apropiado licitar el presupuesto en lugar de ejecutarlo directamente.

En el caso que la Unidad Territorial ejecute directamente, la Coordinación Regional ejercerá una jefatura directa. En el caso de las que sean externas, la evaluación de su desempeño y la incorporación y su permanencia serán evaluadas por el Consejo Técnico Regional. De esta forma existiría una forma de controlar la aplicación de las que sean consideradas buenas prácticas por dicho consejo.

INSTITUCIONES QUE PROVEEN DEL SERVICIO DE REPRESENTACIÓN LETRADA

Estas instituciones ya existen en la actualidad y operan de manera inorgánica. Uno de los objetivos de la creación de este Sistema de Representación es la articulación u organización de los esfuerzos de todas esas instituciones públicas, fundaciones, universidades y otras.

Las instituciones proveerán de abogados litigantes que recibirán las respectivas indicaciones de la Unidad Territorial de Representación, que definirá los objetivos y se coordinará con el abogado para construir el caso, decidir líneas de intervención jurídica, y conseguir y preparar los medios probatorios.

DESCRIPCIÓN DE LAS UNIDADES TERRITORIALES DE REPRESENTACIÓN

Unidad básica: Territorio jurisdiccional

Cada territorio jurisdiccional o agrupación de territorios jurisdiccionales debe tener una Unidad Territorial con el número de profesionales adecuado a las características geográficas considerando:

- Población del territorio.
- Extensión del territorio.
- Distancia a los territorios vecinos.

FUNCIONES DE LAS UNIDADES TERRITORIALES DE REPRESENTACIÓN

Antes de desarrollar este punto -y como ya se dijo- es necesario aclarar que estas Unidades no tendrían la función de realizar intervenciones psico-sociales o acciones terapéuticas respecto de los niños ni de sus familias. Esta función seguirá siendo efectuada por la misma institucionalidad existente.

La Unidad Territorial de Representación debería asumir la representación de los niños que se vean involucrados en todos los juicios seguidos ante Juzgados de Familia en las siguientes materias:

- Violencia Intrafamiliar, cuando hay menores de edad que son parte.
- Medidas de protección.
- Cuidado personal.
- Relación directa y regular.
- Nombramiento de guardador.
- Autorización para salir del país.
- Adopción.
- Autorización para enajenar.
- Otros (casos en los que excepcionalmente hay intereses de niños en juego).

FORMAS DE INTERVENCIÓN DE LAS UNIDADES TERRITORIALES DE REPRESENTACIÓN

La forma de intervención de los profesionales pertenecientes a estas unidades implica un cambio del paradigma de representación judicial del derecho chileno. Lo que estamos proponiendo es una reforma que permita una representación judicial de terceros, efectuada por profesionales no abogados. Esto es posible en consideración de algunas circunstancias:

- Esta forma de representación sólo operaría en casos de menor complejidad.
- Actualmente ya existe una figura parecida, por cuanto en causas proteccionales y de V.I.F. se puede ver la comparecencia de psicólogos y trabajadores sociales que intervienen en audiencias o por escrito, formulando algunas peticiones y obteniendo resoluciones judiciales en respuesta a ellas.

La Unidad Territorial de Representación podrá intervenir con diversas intensidades, según sea el caso:

a) Casos de baja complejidad: Emitir un informe sobre los antecedentes judiciales y mantener un seguimiento judicial electrónico. El contacto domiciliario sólo se realizará en caso de ser necesario.

b) Casos de media y alta complejidad:

- Tomar contacto con la familia y con los niños para hacer informes o peticiones en el marco del proceso, según sea la necesidad de resguardar el interés superior de los niños.
- Hacer un seguimiento próximo de la familia.
- Explorar y proponer soluciones colaborativas de la situación.
- Transmitir la voluntad manifiesta de los niños y opinar sobre su autonomía y capacidad de decisión en concreto.

- Requerir la participación de un abogado en caso de ser necesario.
- Decidir o transmitir la voluntad del niño para ejercer su derecho a ser oído por el juez.

c) En todos los casos y en cualquier momento del proceso, la institución encargada o el juez podrán requerir de la participación de un abogado que represente a los niños.

ACCIONES DE LOS PROFESIONALES DE LAS UNIDADES TERRITORIALES DE REPRESENTACIÓN CUANDO EXISTA ABOGADO DESIGNADO EN EL PROCESO

- Establecer objetivos y líneas de acción para cada caso en el que deba intervenir.
- Proveer de directrices al abogado y cooperar en la estructuración de la teoría del caso.
- Dar a conocer la voluntad del niño, niña o adolescente en caso de que esta exista, y evaluar el grado de autonomía de estos.
- Sugerir medios probatorios y colaborar en la consecución de ellos.
- Cooperar en la búsqueda de soluciones colaborativas que sean de beneficio para los niños.
- Decidir si es necesaria una entrevista del niño con el abogado y facilitarla en caso afirmativo.

PROFESIONALES QUE INTEGRAN LA FUNCIÓN OPERATIVA DE LA INSTITUCIÓN ENCARGADA

- Profesional trabajador social.
- Profesional psicólogo.
- Funcionaria o funcionario de apoyo administrativo y recepción.
- Profesional de apoyo en servicios y chofer.

INSTITUCIONES QUE PROVEEN EL SERVICIO DE REPRESENTACIÓN LETRADA

Los abogados que sean requeridos por las Unidades Territoriales de Representación continuarán siendo, como es hasta la fecha, parte de diversas instituciones públicas y privadas en las que participan. Esta forma de articular a varios actores tiene las siguientes ventajas:

- a) Mantiene una diversidad de enfoques y aportes sobre la problemática de manera de facilitar la permanente reflexión y actualización de las formas de intervenir, especialmente si hay universidades participando.
- b) Evita la formación de una institucionalidad rígida y vertical, que podría generar una visión del tratamiento de la infancia que respondiera a criterios sostenidos por un grupo pequeño que controle el servicio y que ejerza jefatura sobre la totalidad de los abogados.
- c) Permite una flexibilidad financiera, pues se podría recurrir a las diversas fuentes de recursos que cada institución obtenga.

PERFIL PROFESIONAL DEL ABOGADO

El profesional que participe de la representación judicial de niños, niñas y adolescentes requiere de un relevante grado de especialización, dado lo sensible del área de trabajo. Sin embargo, la posibilidad de contar con suficientes abogados con la experiencia requerida y la capacidad de financiarlos, presumiblemente, sea insuficiente. Dado esto, no puede exigirse un estándar muy elevado; aunque, de todos modos, la articulación del abogado con los profesionales de la institución encargada puede suplir en gran medida las falencias técnicas que se presenten.

Los requisitos para servir en este sistema de representación serán los siguientes:

- a) Tener título de abogado.
- b) Tener dos años de experiencia como patrocinante de causas de familia o representante judicial de niños, niñas y adolescentes en cualquier materia, o bien, un post título o diplomado en el área.
- c) No tener condenas por delitos que resulten un impedimento para el cargo.

INSTITUCIONES PROVEEDORAS DEL SERVICIO JURÍDICO

El servicio de representación jurídica se proveerá por las mismas instituciones públicas y privadas que hoy lo hacen, pero además, se incentivará a la participación de otras, considerando la necesidad de garantizar la cobertura en volumen y además en la extensión territorial. Las instituciones que se espera participen son, a modo de ejemplo:

- Corporación de Asistencia Judicial.
- Fundación Pro Bono.
- Fundación FIDEF.
- Otras fundaciones.
- Universidades a través de sus Clínicas Jurídicas u otros programas.
- Corporaciones que ejecuten fondos públicos licitados.
- Municipalidades.

INCENTIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN

Si bien es cierto que la cobertura de la representación estará dada por las Unidades Territoriales de Representación, la provisión de abogados debe asegurar una adecuada presencia en aquellos procesos de mayor complejidad, por eso será necesario un régimen de incentivos suficientes que permitan asegurar esta situación. El que esté a cargo de articular estos incentivos debe ser el director regional y el coordinador nacional. Los incentivos deben ser apropiados para cada territorio, entendiendo que en algunos de ellos es mucho más complejo comprometer la participación de instituciones en este servicio.

Posibles incentivos:

- Puntaje para acreditación en Vinculación con el Medio para las universidades. Este puntaje puede ser mucho mayor para el caso de ejecutar programas en territorios distintos a aquellos en los que se encuentran sus sedes.
- Puntaje para la licitación de la ejecución de programas de la red SENAME.
- Posibilidad de concursar en fondos regionales.

VENTAJAS DE ESTA FORMA DE DOBLE ARTICULACIÓN

En la cobertura

Se aumenta la cobertura, porque se asegura la presencia de algún profesional a cargo de representar a los niños en el proceso. En algunos casos podría haber una mayor participación de representación letrada, y en otras tal vez sólo haya una representación de profesionales del área psico- social, pero en uno y otro caso el niño no estará solo frente al proceso y a los demás intervinientes.

Por otra parte, también se aumenta la capacidad de representación letrada en vista de que, al separar funciones, el abogado puede gestionar un número mucho mayor de causas, descansando en la institución encargada del seguimiento próximo. Así evita que tenga que dividir el tiempo entre las comparecencias judiciales, las entrevistas con niños y el seguimiento del caso a nivel familiar.

En las intervenciones profesionales

Se pone al niño en contacto con profesionales especializados del área psico-social en todos los casos.

Se aumentan las posibilidades de producción de prueba autónoma por parte de los niños, debido al trabajo especializado de los profesionales de las Unidades Territoriales de Representación, al seguimiento que procurarán la entrega y la coordinación de éstas con el abogado que los represente.

Se reduce la necesidad de que el abogado asuma labores para las que no está profesionalmente capacitado como son, principalmente, las entrevistas con los niños.

Se uniforman las intervenciones profesionales en el campo judicial, ya que independiente de la institución que provea el abogado o el enfoque que este tenga del ejercicio de la representación, la Unidad Territorial que estará encargada del seguimiento ejercerá naturalmente una homologación de los criterios generales, al ser estos quienes impartan o convengan las instrucciones al abogado, entendiendo que existe un consejo técnico regional que evita la creación de espacios de poder, función sujeta al criterio de un jefe de una unidad menor.

Número de profesionales requeridos, unidades territoriales de representación y remuneraciones

El tamaño funcional y el costo de este sistema variarán según su implementación y luego según las posibilidades de las Coordinaciones Regionales de incorporar a instituciones que tengan la capacidad autónoma de levantar recursos o de utilizar recursos propios.

En esta etapa de propuesta no se busca una determinación exacta del costo del programa a ejecutar, sino más bien aproximarse a un modelo que permita visualizar necesidades de personal, de administración y financieras, de modo tal que sea posible avanzar en la decisión de pasar a una etapa posterior de estudio. Por el momento, se necesita determinar:

- Estimación de remuneraciones, la que se propone en base a funcionarios de otros servicios de función similar.
- Estimación de número de profesionales. Se propone en Anexo un esquema para calcular volumen posible de trabajo y capacidad estimada de trabajo por profesional.
- Estimación de otros costos.

En Anexo se presenta una propuesta de esquema de estimación de estos elementos.

ÁREAS DE MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

La implementación de una política pública como esta requiere de algunas nuevas leyes y la modificación de otras, pues se está creando una institución que necesita de un patrimonio y una orgánica que sea estable en el tiempo, dado que la necesidad que aquí se intenta resolver es un asunto de derechos fundamentales comprometidos por el Estado de Chile que no pueden quedar sujetos a una decisión menor que revoque esta política.

A continuación, se indican las áreas en las que se requeriría alguna actividad legislativa al momento de

implementar una política como esta.

Normas sobre representación judicial

- Código de Procedimiento Civil.
- Ley 18.120 de Comparecencia en Juicio.

Es requerida una modificación de la ley en cuanto al paradigma de representación judicial. Las dos formas generales de comparecencia en juicio de nuestro derecho procesal consisten en la comparecencia letrada y la comparecencia personal, vale decir, alguien que no siendo abogado actúa por sí mismo en el proceso. En principio, no es posible la representación judicial por un tercero no abogado que intervenga en el proceso con derecho de petición.

De todas formas, hay que hacer algunas precisiones. Actualmente, existen diversas situaciones en las que en el proceso interviene un profesional no abogado, ejerciendo una actividad que de algún modo podría asemejarse a la de una institución. Lo que este mismo equipo de investigación ha podido observar en la actividad de la Clínica Jurídica de la USS, es que en procedimientos protectores es común ver a psicólogos, trabajadores sociales, enfermeras, profesores y técnicos del área de la salud interviniendo de forma oral o escrita en los procesos en representación de las instituciones a las que pertenecen. Estas pueden ser Oficinas de Protección de Derechos, CESFAM, colegios o diversos programas de la red SENAME como los Programas de Prevención Focalizada o Programas de Reparación de Maltrato.

Lo que esta propuesta requiere es cierta facultad de petición en el proceso, aun cuando más limitada que el *ius postulandi* general, pero formalmente reconocido en la ley para el caso de niños partícipes de procesos judiciales como los que hemos referido en este trabajo.

Normas sobre procedimiento

- Ley 19.968 de Tribunales de Familia.

La ley de Tribunales de Familia establece también los procedimientos que se siguen ante ellos, los que lógicamente requerirían de modificaciones en su terminología y en sus normas sobre representación de niños, niñas y adolescentes, adicionando a la figura del curador ad litem la de estos otros representantes no abogados que podrían actuar.

Del mismo modo, habría que regular la relación entre los profesionales psico-sociales y el abogado interviniente, pues habría una posible superposición de facultades toda vez que todos estarían en situación de ser representantes de los niños.

Normas orgánicas

- Ley 21.150 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (en caso de ser ésta su sede).
- Ley que crea el Sistema de Representación Judicial de Niños, Niñas y Adolescentes.

El sistema de representación judicial de niños, niñas y adolescentes debe establecerse de manera permanente

como una estructura, dada su calidad de institución garante de los derechos humanos. Por otra parte, existe un presupuesto que, si bien no es elevado, de todos modos requiere de estructuras bien organizadas para su administración y control. Por lo mismo, debería crearse el sistema de representación por ley, estableciendo funciones y facultades funcionarias.

Del mismo modo, en caso de establecerse como sede de esta institucionalidad al Ministerio de Desarrollo Social y Familia u otra estructura superior de la administración del Estado, deberá modificarse su ley orgánica para incluir estas nuevas funciones.

REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA PROPUESTA Y OPINIONES DE EXPERTOS

Durante la última fase del presente trabajo, una vez que la propuesta fue elaborada como hipótesis, se realizaron siete diálogos referenciales con expertos provenientes de diversas áreas, pero todos ellos con participación en la toma de decisiones en el campo de los procesos con niños, niñas y adolescentes. En estos diálogos se expuso la propuesta al entrevistado para luego requerir su opinión general y sobre temas específicos.

Cada uno de los referentes fue elegido por su perfil profesional, experiencia en cargos o espacios de toma de decisiones y, experiencia específica en el área de la infancia y adolescencia.

a) Confirmación de la existencia del problema

Pese a que no era el punto central de los diálogos, la existencia del problema acerca de la representación judicial de niños continuó siendo afirmada. Se señala reiteradamente la existencia de una desigualdad en la representación y una inequidad en las intervenciones profesionales como la base del problema de representación y el punto que debe ser abordado en una solución. “Creo que el problema de la desigualdad en la representación de NNA es evidente en base a los datos cuanti y cualitativos. La representación especializada no se está dando a todos los niños, y en aquellos casos en que se otorga o es adecuada, en cuanto a presupuesto o profesionales. Lo anterior lo veo en atención a mi experiencia. Hay programas en que la representación jurídica no llega, incluso en que de entrada el juez no la entrega o bien, que en atención al territorio geográfico no llega”. “Existen NNA representados, pero las representaciones son muy distintas en las intervenciones, enfoques, calidad, etc. Al no existir norma estamos expuestos a una desigualdad” (Abogado PRM L. Cortés).

También puede advertirse que el problema pasa por la falta de relevancia política de este tema, pues en general los asuntos de infancia han tenido una mirada desde los sub tópicos de prevención del delito y de la vulneración de derechos, que son los temas más urgentes, pero la participación en procesos judiciales sigue siendo una dificultad. “En el área de la justicia de familia, siempre va a ser un problema (la falta de representación judicial) debido a que el Estado no se ha convencido de la importancia que tiene el niño dentro del proceso. No existe actualmente una política o mecanismo que otorgue relevancia a la participación del niño en el proceso” (Defensor Penal Juvenil, J.P. González).

b) Pertinencia técnica de la propuesta

La propuesta efectuada en este informe debe ser considerada en cuanto tiene la posibilidad de reducir o eliminar una brecha existente al día de hoy en la cobertura y en las intervenciones. Asimismo, se efectúa una tecnificación de la relación entre el niño y su representante en vista de que, de manera exclusiva o en conjunto con el abogado, esta relación es asumida por un profesional del área psico-social.

“Esta propuesta a mí me parece interesante porque los proyectos que han sido exitosos son aquellos que parten

desde el sujeto de atención. Por ejemplo, los programas de representación jurídica son programas integrales, no universales; cuentan con profesionales que tienen formación en infancia o adolescencia, y se refiere a la proposición de que psicólogos y trabajadores sociales sean representantes de los niños. (Abogado PRM, L. Cortés)”.

Por su parte, desde el Poder Judicial también se valora una estructura basada en profesionales psicosociales con participación de abogados. “La figura parece ideal; es una estructura que mejoraría sustancialmente la situación actual de la representación judicial de los niños en Chile, sin embargo, esto sería así, sólo si se logra definir con mucha claridad cuáles serían las funciones y formas de relación entre profesionales diversos que podrían tener miradas divergentes o duplicar acciones”, (Consejero Técnico, Cristián Núñez).

También la pertinencia técnica de la propuesta pasa por la institucionalización de la actividad, permitiendo de esa manera la aplicación de estándares y de garantías en la cobertura y en la calidad de las intervenciones. “Debería existir una instancia que tienda a “uniformar” las intervenciones del niño y de su “representante jurídico” o de quien corresponda representar sus intereses dentro del proceso, a través de instancias formativas, capacitaciones, jornadas y seminarios, donde se realicen reflexiones en torno al rol y se acuerden y confeccionen manuales de buenas prácticas, etc. de manera que exista consenso (ojalá nacional) sobre cuáles son las prácticas y actuaciones mínimas que debiera realizar un curador ad litem”, (Defensor Penal Juvenil, J.P. González).

Como se ha visto más arriba, el cambio de paradigma de representación letrada a una representación efectuada por profesionales del área psico-social ha tenido experiencias internacionales, con lo que podríamos afirmar que es también una alternativa estructural que puede seguirse e incorporarse en la propuesta.

c) Viabilidad de la propuesta

Respecto de la viabilidad de una propuesta de esta clase, el punto que era necesario despejar era respecto a la pertinencia política y a la capacidad que podía existir de conseguir un presupuesto suficiente para financiar la creación de esta institucionalidad.

Sobre el particular, hubo especiales prevenciones en los dos entrevistados cuya opinión política provenía de la experiencia en cargos de gobierno (A. Prado, J. Abedrapo). En ambos casos se señaló la dificultad que existiría en solicitar y obtener un presupuesto para una actividad relacionada con justicia, frente a otras necesidades del sector como el aumento de dotación o infraestructura del Poder Judicial. Posiblemente, según nuestros referentes, la pregunta que habría que superar sería aquella que responda por qué es preferible invertir en un sistema de representación y no en mejorar los sistemas, dotaciones e infraestructura del Poder Judicial.

Dada esta prevención, se observa la necesidad de establecer una medición cuantitativa acerca de cuáles son las ganancias en el tiempo de duración de los procesos cuando intervienen curadores ad litem con un ejercicio suficiente en cuanto a calidad, respecto de las causas que no tienen representante. Por esa vía, tal vez, sería posible justificar la conveniencia para el sistema de que exista representación judicial de los niños, niñas y adolescentes. Esto sin mencionar que, al tratarse de un asunto de derechos humanos, la rentabilidad de la satisfacción de estándares de cumplimiento es de por sí una justificación.

“Como política pública esta propuesta parece muy procedente, es pertinente y tiene fundamento. Es un área no regulada por el derecho de familia y sería importante poder contar con una institucionalidad de esta naturaleza. Mi única observación es la escala de prioridades legislativas y presupuestarias. Hoy en día se observa

una falencia en el número de operadores en el Poder Judicial y todo el sistema legal, que posiblemente tenga un escalón más prioritario como área de inversión”.

“Si el costo fuera \$2.000.0000.000 podría ser una inversión razonable como política nacional. La única complejidad es que vaya a ser capaz de ser elegida antes que otras necesidades que son más visibles. La política como está planteada se ve como una inversión de gran impacto en un área sensible, que beneficia a personas más débiles y que mejoraría incluso las dinámicas judiciales” (Ex Subsecretario de Gobierno, A. Prado).

“(…) es difícil pensar que algún tomador de decisiones pueda optar por entregar recursos en esta área específica, tomando en consideración la actual situación del país respecto a las demandas sociales. Sin embargo, si se lograra incluir el tema más bien como inequidad social respecto de los niños, tal vez sería social y políticamente más factible su puesta en marcha” (Cientista Político, J. Abedrapo).

d) Cambio de paradigma en el abordaje de la intervención jurídica de familia

Finalmente, más allá de los aspectos económicos e institucionales que implicarían una propuesta como esta, lo que está en el eje del cambio es la comprensión de que el conflicto de familia, aun de aquel que es jurídico, tiene una base bio-psico-social. Por esa razón, es indispensable que en conjunto con los profesionales propios del derecho como los abogados, exista una mirada más específica de aquellas otras profesiones que pueden complementar el esquema de conflicto que va más allá de la pretensión jurídica. Los conflictos no se dirimirán del todo con una sentencia judicial si ésta no incorpora todos los elementos bio-psico-sociales que están involucrados.

Esta complejidad fue vista en la reforma a la justicia de familia, con la incorporación del consejero técnico junto al juez. Sin embargo, desde entonces (2005) hasta ahora, la consideración como sujeto procesal de los niños, niñas y adolescentes, es mayor y más exigente como para permanecer en el estado que fue concebido en la Ley 19.968.

Así lo afirma el consejero técnico C. Núñez: “Es indispensable que una estructura así tenga su fundamento en la génesis bio-psico-social de todos los conflictos familiares. El foco está en esos componentes, al que se agrega el jurídico, pero manteniendo lo otro en toda la base. El trabajo que se realice debe tener permanentemente ese foco bio-psico-social. También un sistema así debería incorporar la sub especialización de las curadurías, logrando tener abogados expertos en diversas clases de conflictos judicializados”, (C. Núñez).

CONCLUSIONES

El trabajo tenía como finalidad generar una base empírica que pudiera fundamentar una propuesta de política pública para abordar el problema planteado, en este caso, la cobertura y la calidad de las intervenciones profesionales en la representación judicial de niños, niñas y adolescentes en procesos seguidos ante Juzgados de Familia.

Es necesario señalar que el equipo de trabajo que se dedicó a desarrollar este proyecto tenía amplias reflexiones previas, emanadas de su trabajo como representantes de NNA junto con estudiantes de quinto año de la Carrera de Derecho de la Universidad San Sebastián. En este ejercicio profesional-docente, se ha podido

apreciar largamente la existencia de varios problemas que han surgido del crecimiento de una actividad que no ha sido planificada ni orgánica, sino que más bien ha surgido del interés de jueces de algunos tribunales junto a abogados e instituciones que han actuado fortaleciendo los derechos procesales de los niños, pero sin una coordinación o sistema, o al menos norma jurídica que regule los límites de esta actividad.

Esta experiencia fue la que se quiso contrastar con otras opiniones y otros elementos que pudieran hacer trascender la visión de cuatro docentes, más allá de su propia mirada profesional y académica. Se buscó el contrapunto dado por otros profesionales de funciones afines, y también desde otras perspectivas del mismo problema que podían dar la mirada: jueces, consejeros técnicos o profesionales de la red SENAME, entre otros. Así también se buscó la opinión de profesionales que se desenvuelven en el campo de la política o de Carabineros, de manera de poder comprender la propuesta formulada a la luz de la lógica de quienes toman decisiones.

De todo este ejercicio se pueden sacar varias conclusiones e incorporarlas dentro de una estructura nueva que se configura como una propuesta de política pública.

a) Profesionalización. Actualmente no existe un sistema orgánico de representación de niños, niñas y adolescentes en los procesos de familia. Hemos visto que la ley es bastante limitada en cuanto a que sólo faculta al juez a designar un abogado, recurriendo a una figura jurídica que tiene origen en el derecho patrimonial como es el curador ad litem, sin crear una figura especial para la representación. Además, encarga a instituciones inexistentes la tarea de ejercer dicha representación, a excepción de la Corporación de Asistencia Judicial, que si bien en sus inicios no estaba preparada para recibir tal tarea, con los años se adaptó. Aun así, su focalización dista bastante de la cobertura universal.

b) La cobertura de la representación es insuficiente. Además de la falta de sistematicidad de la actividad de representación judicial, se debe agregar que su capacidad no otorga toda la cobertura que es necesaria. Si bien es cierto no se pudo contar con la cuantificación exacta de la cobertura actual de la representación de niños, niñas y adolescentes, sí se puede establecer que es de opinión general que existen demasiados juicios que no cuentan con un representante de los niños. Hemos visto que el campo sobre el que habría que extender la cobertura de la representación corresponde sólo a un 26,6% de los ingresos totales, lo que presenta una cifra que podría resultar alcanzable con un sistema capaz de generar una mirada general sobre todas las causas, y más especial sobre aquellas que presentan más riesgos.

c) Diferencias en las intervenciones profesionales. La falta de organicidad de la actividad de representación judicial de niños ha provocado que la forma de intervenir de los profesionales presente diferencias sustanciales e impacten favorable o desfavorablemente en el niño. Esta ha sido una voz unánime en los entrevistados: no se encuentran en nuestra legislación ni en las formas de trabajo utilizadas, instancias de control de la calidad de la representación o al menos de la homologación de estándares o criterios mínimos que fijen el marco de la intervención profesional. Así lo mostró también toda la legislación revisada.

d) Es posible cambiar el paradigma de la representación hacia profesiones técnicamente certificados para el trato con niños. Hemos visto que nuestra legislación ha mantenido un paradigma rígido de representación letrada para los niños, basado probablemente en que la representación de intereses patrimoniales presentaba pocas diferencias técnicas, en principio, entre lo que se requería para un niño y para un adulto.

Con todo, hemos visto que las Naciones Unidas aceptan la representación hecha por profesionales del área social y que esta forma de representación ha sido recogida en sistemas y Estados como Irlanda del Norte, en Reino Unido y Estados Unidos. Este cambio de paradigma, según los referentes que hemos entrevistado, es posible y hasta favorable, pues no sólo se posibilitaría una mayor cobertura, sino que se agregarían elementos técnicos propios de profesiones que tienen especialidad de trato con infancia. Esto no es excluyente del abogado, sino que es adicional.

e) Necesidad de centralizar criterios y conveniencia de mantener su diversidad. Lo que arroja el resultado de entrevistas, diálogos con expertos, bibliografía y reflexión técnica del equipo, es que indudablemente uno de los temas más sensibles es el de la calidad y el de la fijación de un marco delimitador de las intervenciones profesionales. Hemos consignado el riesgo de que se produzcan situaciones de inequidad arbitrarias en la falta de uniformidad de criterios, lo que tiene su origen en la ausencia de normas reguladoras y la falta de coordinación en el servicio que se otorga entre las diversas instituciones.

La forma de resolver esto es siempre una cuestión difícil, pues estamos frente a la discusión sobre los conceptos de familia, libertad y dignidad. Esos son siempre conceptos complejos que tienen en la base visiones de mundo que están en permanente debate. En las entrevistas y diálogos este fue un punto bastante debatido. En nuestra propuesta optamos por mantener una diversidad de visiones que vayan enriqueciendo las perspectivas que existen, pero con una coordinación que tenga la capacidad de establecer marcos y algunos controles sobre lo que se está haciendo, además de promover el desarrollo de la disciplina en general.

De esta manera, llegamos a la propuesta en la que se buscó crear coordinaciones que permitieran y estimularan el fortalecimiento de un tramado institucional que sea capaz de aportar con diversas visiones, sin transformar la representación judicial en una actividad mecánica o estandarizada que desconozca la infinita complejidad de la conducta humana, más aun cuando se mira bajo el prisma de la justicia al alero de la institucionalidad del estado de derecho.

La mirada sobre la infancia y adolescencia ha tenido algunos avances en la última década, al menos en la agenda política y en alguna menor medida en lo institucional, pero no cabe duda que existen muchas áreas en las que se necesitan mejores estructuras y prácticas que garanticen a los niños poder vivir y desarrollarse con pleno ejercicio de sus derechos, aun cuando los entornos familiares se encuentren quebrados o bajo conflictos crónicos que requieran de la intervención de diversos profesionales o de un juez.

Una mejor relación de niños, niñas y adolescentes con los procesos de familia desembocará en una justicia de familia que procure soluciones más justas e integrales, lo que finalmente también es una fortaleza para toda la sociedad chilena.

BIBLIOGRAFÍA

Understanding Child Welfare and the Courts, (Child Welfare Information Gateway, 2016).

UNICEF, "Ante todo son niños: Proteger a los niños y las niñas en tránsito contra la violencia, el abuso y la explotación", documento (s/fecha).

ONU, Observación N° 12 del Comité de Derechos del Niño de 25 de mayo de 2009.

ALSTON, Philip y GILMOUR-WALSH, Bridget, "El interés superior del niño Hacia una síntesis de los Derechos del Niño y de los Valores Culturales", (ed. por Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1999).

BUSTOS, Andrea, "La representación judicial de los niños en los procedimientos protectores", (Santiago, UDP, 2019).

CAMPOY CERVERA, Ignacio, "La fundamentación de los derechos de los niños modelos de reconocimiento y protección", (Dyckinson, Madrid, 2006).

CILLERO BRUÑOL, Miguel, "El Interés Superior del Niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño", (disponible en http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/el_interes_superior.pdf)

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑOS, "Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial", documento, 29 de mayo de 2013.

CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA, "Orientaciones para la intervención familiar con niños y niñas institucionalizados", Documento (2017).

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, Solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos".

COUSO, Sergio, "El Niño como sujeto de derechos y la nueva Justicia de Familia. Interés Superior del Niño, Autonomía Progresiva y Derecho a ser Oído", en Revista de Derechos del Niño n° 3 y 4 (2006) 145 – 166.

COUTURE, Eduardo, "Fundamentos del Derecho Procesal Civil", (Santiago, Thomson Reuters, 2010) p. 139.

DICKSON, Brice, and GORMALLY, Brian, "Human Rights in Northern Ireland. Committee on the Administration of Justice", (Hart Publishing, Oxford, 2015).

ESPEJO YAKSIC, Nicolás y LATHROP GÓMEZ, Fabiola, "Hacia un rediseño normativo del sistema de protección especial de derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile", en Serie Los derechos de los niños, una orientación y un límite, N° 2 (UNICEF, 2015).

FANLO, Isabel, "Derecho de los niños. Una contribución teórica", (Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Fontamara, México D.F., 2004).

FERNÁNDEZ ESPINOZA, William, "La Autonomía Progresiva del Niño y su participación en el Proceso Judicial" en Vox Juris 34, 2, (2017) 171 – 189.

FUENTES MAUREIRA, Claudio, "Los dilemas del Juez de Familia", en Revista chilena de Derecho vol. 42, n°3 (2015) 935 – 965.

GALLEGOS FUENTES Marcelo y otros, "Derechos del niño y sistemas residenciales en Chile: Representaciones sociales de adultos cuidadores", en Psicoperspectivas, Vol. 17 n° 2 (2018) 1 – 12.

GRUPO DE TRABAJO "NIÑEZ" EQUIPO PSICOLOGÍA Y EDUCACIÓN, "Conceptualizaciones de la Niñez desde la lectura de las Políticas Públicas en Infancia", en Revista de Psicología Vol. XV, N°2, (2006) 49 – 56.

GUTIÉRREZ, Rosa María; VARGAS, María Cristina y ROCHA, Emerson, "Curadores ad litem, evolución o retroceso en las reformas procesales de Colombia y el mundo", en Justicia Juris, Vol. 10, n° 2 (2014) 95 – 103.

KILKELLY, Ursula, "The best of both worlds for children's rights? Interpreting the European Convention on Human Rights in the light of the UN Convention on the Rights of the Child", en Human Rights Quarterly, 23(2) (2001) 308 – 326.

LATHROP GÓMEZ, Fabiola, "La Protección Especial de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en el Derecho Chileno", en Revista Chilena de Derecho Privado n°22 (2014) 197 – 229.

LLOBET, Valeria. "Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la Psicología, en Revista latinoamericana de ciencias sociales, niñez y juventud [online], vol.4, n.1, (2006) 149-176.

MILLÁN, Patricio, VILLAVICENCIO, Luis, "La Representación de Niños, Niñas y Adolescentes en los procedimientos para la adopción de Medidas De Protección" en Revista de Derechos del Niño n° 1, (2002) 41 – 91.

Ministerio de Salud y Desarrollo Social, "Protocolo de procedimientos para la aplicación de Medidas de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes", Documento sin fecha.

NOVELLA, Silvina, "Cuestiones problemáticas en torno a la escucha de las niñas, niños y adolescentes en los procesos judiciales", en Anuario de Investigaciones, Facultad de Psicología Universidad de Buenos Aires Vol. 17 (2010) 299 – 306.

PAPALIA, D. E., FELDMAN, R. D., MARTORELL, G., BERBER MORÁN, E., & VÁZQUEZ HERRERA, M. "Desarrollo humano" (D. F.: McGraw-Hill Interamericana, México, 2012).

PINTO, Jimena, "El Niño: Sujeto de Derechos Procesales en la Justicia de Familia. El Derecho a ser oído en Chile, (Santiago, Hammurabi, 2019).

PIÑA, Elsa y LARA, Gabriela (Coordinadoras), "Protección a la Infancia Vulnerada en Chile: la gran deuda pendiente. Propuestas desde la UC", en Temas de la Agenda Pública, Año 12, N° 101, (2017) 3 – 19.

POSCH, Christian, "Directrices sobre las medidas alternativas de cuidado de los niños: un marco de Naciones Unidas", (Aldeas Infantiles SOS, Innsbruck, 2009).

RAVETLLAT BALLESTÉ, Isaac y PINOCHET OLAVE, Ruperto, "El Interés Superior del Niño en el marco de la Convención Internacional Sobre los Derechos Del Niño y su configuración en el Derecho Civil Chileno.

REA-GRANADOS, Sergio, "Evolución del Derecho Internacional sobre la Infancia" en Revista Colombiana de Derecho Internacional, (2016) 147 – 192.

SANTA MARÍA PÉREZ, María Luisa, "La delimitación del interés superior del niño ante una medida de protección institucional", Tesis doctoral, Universitat Internacional de Catalunya (2017).

SENAME, "Orientaciones Técnicas Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes Y Pre Escolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP PER)", documento (2016).

SENAME, "Línea de Acción Programas. Orientación Técnica. Programa Familias de Acogida Especializada con Programa de Protección Especializado FAE/PRO", documento (2015).

TELLO ESCOBAR, "El Defensor del Niño: ¿una institución eficaz para la promoción y protección de los derechos de Niños y Niñas?" en Revista de Derechos del Niño n° 3 y 4 (2006) 83 – 141.

VARGAS PAVEZ, Macarena, "Diagnóstico de los mecanismos de protección de los derechos a la Educación y Salud de Niños, Niñas Y Adolescentes", en Revista de Derechos del Niño n° 3 y 4 (2006) 11 – 81.

PROPUESTA N° 6

Estudio sobre percepción de jueces y juezas respecto de la implementación de la Ley 21.057 de Entrevistas Grabadas en Video y Otras Medidas de Resguardo a Menores de Edad Víctimas de Delitos Sexuales.

INVESTIGADOR PRINCIPAL

Carlos Barría R.

Psicólogo

Doctor en Psicología. Director de Investigación y Postgrado Facultad de Psicología.

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Javier Celis C.

Psicólogo y docente de la Carrera de Psicología USS.

María Paz Rutte B.

Psicóloga

Magíster en Psicología Clínica, Legal y Forense.
Directora de la Carrera de Psicología sede Santiago.

Fundación Amparo y Justicia

Catalina Fernández C.

Psicóloga y jefa de Políticas Públicas. Magíster en Psicología Clínica, Legal y Forense.

Nicolás Pietrasanta M.

Sociólogo y coordinador de Estudios. Magíster en Gobierno y Gerencia Pública.

Valentina Ulloa J.

Psicóloga y asesora técnica.

MSc Social Research Methods and Statistics.

Poder Judicial

Alicia Fuentes R.

Psicóloga e instructora del Poder Judicial.

Nora Rosatti J.

Abogada y jueza del 2° Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago.

RESUMEN

El presente estudio responde a la inquietud de la Facultad de Psicología por contribuir a la implementación de la Ley 21.057 de Entrevistas Grabadas en Video y Otras Medidas de Resguardo a Menores de Edad Víctimas de Delitos Sexuales.

La ley en cuestión implica una serie de transformaciones del sistema procesal penal y de las coordinaciones interinstitucionales, con el fin de resguardar la integridad de niños, niñas y adolescentes que participan del proceso, y la consistencia y calidad de la información recabada en los procedimientos del proceso penal. Para esto, se propuso una investigación cualitativa, donde a partir de una estrategia de muestreo intencionado se entrevistaron a 16 jueces y juezas de distintas jurisdicciones.

Las entrevistas se analizaron con herramientas de Teoría Fundamentada, para conocer la percepción de jueces y juezas respecto de los cambios que se generarán a partir de la implementación de la Ley 21.057, con el fin de levantar posibles facilitadores y obstaculizadores en la implementación de la misma. Todo ello permitió elaborar una serie de recomendaciones no consideradas para esta política pública.

ANTECEDENTES

El 3 de octubre de 2019 entró en vigencia la Ley 21.057 de Entrevistas Grabadas en Video y Otras Medidas de Resguardo a Menores de Edad Víctimas de Delitos Sexuales, cuya promulgación fue realizada en enero del 2018. El objetivo de esta ley es prevenir la victimización secundaria, es decir, las consecuencias negativas que experimentan niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas de delitos sexuales, durante su paso por el Sistema de Justicia Penal. Para esto, la normativa contempla distintas medidas para resguardar la integridad de los NNA desde el momento de la denuncia hasta el juicio oral, cuando correspondiese.

Entre 2019 y 2021, esta ley se implementará gradualmente a lo largo de Chile, a modo de resguardar que las regiones cuenten progresivamente con los profesionales e infraestructura necesaria para garantizar una adecuada cobertura y atención a los NNA víctimas de los delitos del catálogo contemplados en la ley, cuyos casos ingresen al Sistema de Justicia Penal. La primera etapa comenzó a regir el día 3 de octubre de 2019, mientras que en las regiones de la segunda y tercera etapa, entrará en vigencia en la misma fecha los años 2020 y 2021, respectivamente.

Una de las medidas incorporadas es la implementación de la Entrevista Investigativa Videograbada (EIV), la cual es ampliamente usada a nivel internacional. Ésta consiste en una entrevista estructurada realizada por un entrevistador entrenado, videograbada y realizada preferentemente en una sesión. La técnica facilita la obtención de la mayor cantidad de información y de la mejor calidad para la investigación y posterior resolución de los casos, así como también disminuir la cantidad de interrogatorios a los cuales son sometidos los NNA durante el proceso penal, evitando una excesiva participación de las víctimas en el proceso. Según la nueva legislación nacional, la entrevista debe ser efectuada en una sala especial, a cargo de un entrevistador con una formación especializada y acreditado.

Los cambios que se introducen al sistema procesal penal, en lo que atañe a la incorporación de la Entrevista Investigativa Videograbada, se fundamentan en estudios nacionales e internacionales que han mostrado la

multiplicidad de entrevistas a las cuales son sometidos habitualmente los NNA víctimas de delitos sexuales. Este exceso de diligencias supone posibles efectos negativos tanto para la integridad de los NNA víctimas de delitos, como para la consistencia y calidad de la información recabada a través de estos procedimientos.

Por otra parte, la ley protege al NNA de no ser expuesto en una sala de audiencias ante un público o el acusado. Para ello, dispone que en el caso de que los NNA deban participar en una declaración judicial, las preguntas que se les hagan deben realizarse a través de un intermediario debidamente especializado para esta función. A su vez, la ley facilita que la participación del NNA en la fase de enjuiciamiento pueda ser realizada antes del juicio, mediante una declaración anticipada en un Juzgado de Garantía para procurar que su participación concluya lo más pronto posible.

Por último, la ley introduce distintas mejoras en otras instancias del proceso penal que consideren la participación directa de NNA, como son la exigencia de nuevos estándares en la toma de denuncia y derivación de casos, promover una mejor coordinación para determinar medidas de protección y resguardar la seguridad y privacidad de los NNA, así como evitar la realización de diligencias innecesarias.

Por la magnitud de los cambios antes mencionados, es posible afirmar que la implementación de esta ley implica un cambio en la manera de cómo se entiende en Chile el proceso penal y la participación de los NNA en éste. En general, los procesos de justicia han sido diseñados para adultos, por lo que supone un desafío para los Estados establecer mecanismos de adecuación de éstos para garantizar que los NNA sean escuchados, pero en un entorno que se les asegure su protección (Comité de los Derechos del Niño, 2009). En este sentido, la implementación de esta ley constituye un desafío importante en la materia a nivel nacional, que entre otras cosas requiere adecuar muchos de los procedimientos de justicia, considerando las características específicas de la niñez y de la adolescencia.

Debido a la complejidad y magnitud de los cambios requeridos a nivel de gestión, la correcta implementación de la Ley 21.057 necesita de una óptima coordinación interinstitucional, liderada por el Ministerio de Justicia y DD.HH, y con la participación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal, principalmente Ministerio Público, Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y Poder Judicial, entre otros. Dichas instituciones han resuelto la elaboración de nuevos protocolos que determinen flujos específicos y estándares de trabajo, a modo de prevenir una participación no victimizante por parte de los NNA en el proceso penal.

Por otra parte, los operadores del sistema deberán implicarse en una serie de acciones de sensibilización, capacitación y formación especializada que incluya a los distintos intervinientes en el proceso penal, de acuerdo a la naturaleza de su interacción con NNA durante el proceso penal. Estos tendrán como propósito informar y especializar a dichos operadores a modo de contar con funcionarios con conocimientos y competencias para afrontar los cambios procedimentales que incorpora la ley.

Precisamente por esto último, es que se hace necesario conocer la percepción que tienen los diversos actores del sistema respecto a su perspectiva frente a las modificaciones procedimentales que trae aparejada la ley; las expectativas, facilitadores y obstaculizadores para su adecuado funcionamiento y los nuevos roles y responsabilidades a los que cada cual deberá responder en orden a que la política cumpla sus múltiples propósitos.

El conocimiento de la mirada de los actores ha sido una preocupación desde la etapa de diseño de esta política

pública. En 2016, un estudio sobre percepción de funcionarios de Ministerio Público y las policías respecto a la eventual implementación de esta política, permitió identificar potenciales facilitadores y barreras vinculados a recursos monetarios, procesos organizacionales y conocimientos de los participantes, entre otros (Precisa, 2016). No obstante, dicho estudio se centró principalmente en la incorporación de la EIV y no incluyó las opiniones de jueces y juezas, actor fundamental en el proceso penal.

En efecto, este cuerpo legislativo mandata nuevos roles y funciones a jueces y juezas, del mismo modo que les exige estar al tanto de las modificaciones a los procedimientos y prácticas habituales en el Sistema de Justicia Penal. Por esta razón, de aquí en adelante jueces y juezas deberán estar familiarizados con la técnica de entrevista investigativa videograbada, discernir en torno a aquellas formas adecuadas en que los NNA deben ser entrevistados, determinar la calidad de una entrevista, conocer el rol del intermediario en juicio oral, y en muchos casos, contar con las competencias para intermediar.

Este proyecto busca conocer la manera en que jueces y juezas se refieren a esta ley, contribuyendo de este modo a la identificación de posibles facilitadores y obstaculizadores con relación a su implementación. Se espera que lo que aquí se presenta como resultado, permita facilitar el trabajo conjunto de todos los actores involucrados en la implementación, oriente el diseño y ejecución de los distintos dispositivos de formación y capacitación necesarios, así como también alinee el alcance y características de la difusión que tenga que hacerse con respecto a los cambios que se están introduciendo en el Sistema de Justicia Penal.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Conocer la percepción de jueces y juezas respecto de los cambios que se generarán a partir de la implementación de la Ley 21.057.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Conocer la percepción de jueces y juezas respecto de la incorporación del registro de la Entrevista Investigativa Videograbada durante el proceso investigativo y su posterior exhibición y valoración en juicio.
- Describir la percepción de jueces y juezas sobre las modificaciones a la instancia de declaración judicial.
- Identificar posibles facilitadores u obstaculizadores con relación a la implementación de la Ley 21.057.
- Sugerir recomendaciones para la implementación gradual de la Ley 21.057, considerando el análisis de la percepción de jueces y juezas respecto de los cambios que introduce la normativa.

METODOLOGÍA

El estudio tuvo un carácter exploratorio, debido a la inexistencia de un levantamiento similar en la materia a nivel nacional. Por esto, se optó por un enfoque cualitativo, entendiendo que la metodología cualitativa propicia la comprensión de los relatos de las personas dentro de su propio marco referencial (Rodríguez, García, & Gil, 1999). En este sentido, se intentó comprender la perspectiva de los jueces y juezas respecto de los cambios que

se generarán con la implementación de la Ley 21.057, a partir de la posición y experiencia de éstos en el Sistema de Justicia Penal, entendiendo este escenario como el espacio de producción de dicho relato.

Para el levantamiento de información se realizó -primeramente- un Focus Group con cuatro jueces que habían sido capacitados previamente en conocimientos sobre Entrevista Investigativa Videograda y la técnica de la intermediación de la declaración judicial, y por lo tanto, familiarizados con la Ley 21.057 y su proceso de implementación.

Se optó por un Focus Group porque es una técnica útil para explorar conocimientos y experiencias de los sujetos, en un espacio de interacción que permite una aproximación a lo que piensan, el cómo piensan y por qué piensan de esta forma (Hamui-Sutton & Varela-Ruiz, 2013).

Posteriormente, y a partir del análisis de este Focus Group, se construyó una pauta semiestructurada para realizar entrevistas individuales a distintos jueces y juezas. La entrevista semiestructurada es un instrumento abierto, que permite recoger información de un modo flexible, estableciendo una relación entre el investigador y el sujeto entrevistado, el cual proporciona información relevante para la investigación, con relación a sus percepciones en torno a un tema determinado (Canales, 2006).

Para la conformación de la muestra, se utilizó una estrategia de muestreo intencionado (Valles, 2003), bajo la cual se escogió a ocho Jueces y ocho juezas de distintas jurisdicciones del país. Las entrevistas se realizaron vía telefónica y fueron grabadas en dispositivos electrónicos. Posteriormente, fueron transcritas y analizadas con algunas herramientas provenientes de la tradición de la Teoría Fundamentada, tal como se presenta en Strauss & Corbin (2002). Esta consiste en un método interpretativo de la información, el cual se inicia con una codificación abierta (Strauss & Corbin, 2002) en la selección de unidades de texto, ya sean palabras, oraciones o párrafos pequeños, las cuales fueron sintetizadas en un código específico, transformando nuestra información en unidades de análisis indexadas para el trabajo analítico. Finalmente, se seleccionaron aquellas categorías centrales en relación a los objetivos del estudio, así como aquellas que constituían hallazgos interesantes en relación a las implicancias prácticas para la adecuada implementación de la Ley 21.057.

En relación a las consideraciones éticas del estudio, se utilizó un consentimiento informado validado por el Comité de Ética de la Universidad San Sebastián, en el cual los entrevistados aceptaron participar voluntariamente en el estudio bajo condiciones de confidencialidad y anonimato de sus datos personales, y aquellos que podrían facilitar su identificación personal.

RESULTADOS

Los resultados que aquí se exponen se agruparon en cinco categorías de análisis, en base a los relatos recabados a través de las técnicas de recolección de información ejecutadas (entrevistas y Focus Group). Las categorías son: 1. Conocimiento y valoración de la Ley 21.057; 2. La Implementación de la entrevista investigativa videograda y la intermediación en juicio oral; 3. Implicancias de la Ley 21.057 para su trabajo como jueces y juezas; 4. Desafíos de formación y capacitación, y 5. Coordinación entre instituciones del Sistema de Justicia Penal.

A modo general cabe señalar que existen percepciones heterogéneas entre los entrevistados en relación a la implementación de la ley y a los cambios que ésta introduce. Los resultados y las citas presentadas buscan dar

cuenta, en general, de los consensos en torno a dichas temáticas, pero exponiendo a su vez la diversidad de esas valoraciones. Asimismo, a partir de ellas se analizan posibles obstaculizadores y facilitadores que para los entrevistados pueden ser claves para una adecuada implementación de la ley y sus componentes.

1. CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE LA LEY 21.057

Entre los jueces y juezas entrevistados existe un acuerdo mayoritario sobre una larga existencia de procesos judiciales y prácticas de algunos operadores del Sistema de Justicia Penal, que atentaban en contra de la dignidad o integridad de NNA víctimas de delitos sexuales y/o violentos. Entre los nudos críticos de cómo ha funcionado tradicionalmente el sistema con los NNA, se mencionan los múltiples interrogatorios a los que éstos son o eran expuestos, las inadecuadas formas de tomar declaración, los prolongados tiempos de investigación y enjuiciamiento, y los excesivos peritajes, entre otros. Como resultado de esto -según los entrevistados- niños y niñas han sido sometidos a experimentar sentimientos de vergüenza, inseguridad y angustia u otras experiencias desagradables como falta de comprensión. En consecuencia con lo anterior, muchos jueces valoran la promulgación de la Ley 21.057, entendiéndola como un avance importante en materia de protección de NNA que deben participar de un proceso penal.

“Todos sabemos que no puede seguir el actual sistema, o sea, no puede seguir esto de que el menor declare una vez, declare dos veces, declare tres veces y declare cinco, seis veces, volviendo a revivir, a revictimizarlo. Entonces, es algo que todos los actores sabemos que esto ya no da más, no puede seguir, hay que cambiarlo, hay que terminarlo”. (E2)

“Este avance implica una adopción de postura; la ley adoptó una postura en el primer o segundo artículo, cuando establece el objetivo de la ley. Lo dice clarísimo “el objetivo es evitar la victimización secundaria”, y yo creo que era súper necesario de cara precisamente a las víctimas de estos hechos, que son niños, niñas y adolescentes”. (E14)

Entre los jueces existen diferentes grados de conocimiento de la ley, lo que se relaciona en parte con la proximidad de la etapa de implementación correspondiente a su jurisdicción, así como con el diverso nivel de información que han recibido, ya sea a través del proceso de formación como intermediarios, de cursos de capacitación, de folletos informativos y/o de la autoformación. En términos generales, los jueces valoran de manera positiva -principalmente- los beneficios que suponen las medidas de protección para resguardar la integridad de los NNA durante su participación en los procesos judiciales, así como también el perfeccionamiento que implica para los procesos investigativos y la presentación de evidencias testimoniales en juicio. Esto posibilitado, entre otro, por la adopción de un método estandarizado de entrevista investigativa y por la formación especializada y acreditación de entrevistadores.

“Se va a extraer la información de primera fuente, a través de una persona que es un profesional experto en la materia y que, sobre todo, va a evitar la victimización secundaria y va a procurar no dañar la dignidad de ese niño. Entonces, por lo menos la información, en mi concepto, va a ser de mayor calidad y también va a evitar el daño colateral que eso puede implicar”. (E5)

“Que sea una declaración que se toma en un inicio, en un momento muy temprano, donde además es con un especialista que lo va a entrevistar, le va a hacer las preguntas adecuadas, no va a interferir en su relato, le va a dejar que se exprese para que pueda contar cuál es su vivencia”. (E4)

Otro elemento valorado positivamente -en relación a la ley- dice relación con que sitúa a la víctima en una posición equivalente a la del imputado en términos de resguardo de sus derechos. Si bien algunos jueces perciben que existe resquemor entre algunos actores del sistema de justicia de que la EIV favorezca a las víctimas por sobre los imputados, superponiendo su credibilidad por sobre la presunción de inocencia del acusado, una de las ventajas que le ven para la defensa es que les permite acceder a un registro íntegro en audio y video de la declaración del NNA, con objeto de evaluar la técnica con la que se entrevistó a la víctima, así como contar con un registro transparente de los testimonios.

“Respecto de la valoración de la prueba en un juicio de versiones, y en virtud de la presunción de inocencia, yo creo que hay que ver cómo se implementa de a poco. Porque uno siempre tiene una cierta desconfianza por esto, por lo que decía de la presunción de inocencia, esto cómo de valorar la prueba. Cuando se está en un juicio de versiones, como son dos versiones no más las que se enfrentan, en realidad, obtener una sentencia condenatoria requiere de otros elementos, por lo menos para los jueces, desde mi perspectiva”. (E7)

“Entonces, desde el punto de vista procesal, como para una igualdad de armas, a mí me parece que es la mejor estructura posible, combinando el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, y los derechos del imputado”. (Focus Group, P3).

“También es un elemento de transparencia que antes no existía, y en este sentido, creo que la defensa resulta muy favorecida, aunque ésta haya estado un poquito reticente al principio con la ley. Creo que claramente entre que se les pase -como se hace hasta el día de hoy- una declaración que está redactada, que ha sido tomada, digamos, sin la presencia de obviamente un defensor, pero sin tampoco alguna modalidad de grabación, en definitiva, genera una situación totalmente distinta a la nueva. En la nueva, el defensor va a tener (...) un conocimiento pleno acerca de aquella diligencia que es la más importante, que es la que va a guiar en definitiva toda la investigación penal”. (E9)

Sumado a lo anterior, existen algunas preocupaciones más aisladas que guardan relación con que la ley no asegura una única participación del NNA en el proceso penal, no restringe -en efecto- la cantidad de peritajes a los que son sometidos, no establece plazos para las etapas de investigación y juicio una vez realizada la denuncia, y establece restricciones para la exhibición del registro de entrevista investigativa como evidencia en juicio oral. Finalmente, existe una aprensión respecto de la posibilidad de que la participación voluntaria aumente la cantidad de retractaciones, especialmente en el caso de parentesco con el imputado.

“Ahora sé que se van a generar problemas, en el sentido que a lo mejor muchos de estos delitos van a quedar en el camino, porque si depende de la voluntariedad de la víctima que yo manifieste el hacer algo, y yo simplemente no lo quiera hacer, ahí no más quedó”. (E1)

Por otra parte, ciertos jueces y juezas advierten que es necesario ajustar las expectativas en torno a los resultados que pueden esperarse del proceso penal, especialmente en lo que se refiere a la cantidad de sentencias condenatorias. Así, en tanto la ley regula las formas en que se entrevista a NNA, quienes toman declaración verán restringidas sus estrategias de interrogación a aquellas que no causen perjuicios a la víctima.

“Esta ley no busca mayores y mejores condenas y eso a mí me parece bien. Esta ley busca que independiente de cuál sea el resultado del juicio, derive o no en una sentencia absolutoria o condenatoria, en el proceso hay que proteger a la víctima (...) Las garantías continúan, pero los fiscales se van a ver más limitados para exprimir la declaración de la víctima a toda costa en el juicio o durante la investigación. En este caso, hasta el día de hoy

hemos tenido juicios en los que nos enteramos que el fiscal o los policías han ido y han tomado declaración al niño, niña o adolescente cuatro veces para que cuente lo que no contó al principio, para que explique el detalle de cómo lo tocó, y no sé qué... Después, esto no se va a poder hacer, entonces van a tener que aprender a investigar de otra manera, pero eso va a tener costos”. (E14)

En cuanto a la intermediación en juicio oral, muchos jueces la perciben como un apoyo técnico necesario para el proceso penal, en la medida en que permite contar con alguien capacitado en establecer un vínculo y hacer preguntas a NNA que han sido víctimas de delitos sexuales, resguardando su integridad psíquica. En este escenario, se señala, alivia a los jueces y juezas en funciones que no son de su experticia técnica necesariamente y les permite concentrarse en nuevas tareas de su rol, como son la supervisión de las actuaciones de todos los intervinientes, incluido el mismo intermediario.

“Partiendo de la premisa de que la comunicación es más dificultosa entre un adulto y un niño, se establece la importancia de que haya un intermediario, en el caso de que sea necesario -no siempre- para traducir éstas, léase entre comillas traducir a un lenguaje adecuado al niño. (E4)

“Ahora va a haber un entrevistador, una persona con capacidades, ya no va a ser responsabilidad del juez. El juez debiera controlar esa situación, obviamente, pero tiene que ser alguien con los elementos lingüísticos y psicológicos, para poder aplicar en este caso la entrevista al menor. Por algo se llama a un entrevistador acreditado. Eso encuentro que es una gran ventaja; el hecho de que ya no queda en manos del juez o jueza, cualquiera que sea. Puede ser muy agradable el juez, pero no es lo mismo alguien que tenga la técnica, que tenga los conocimientos para entrevistar a un niño. Y recordemos que es un niño abusado, no es cualquier niño”. (E3)

Sin embargo, algunos jueces advierten como preocupación que un intermediario que filtre las preguntas de fiscales y defensores podría jugar en contra de la capacidad de la defensa para cumplir su rol, especialmente tomando en cuenta que la estrategia durante el contrainterrogatorio consiste muchas veces en cuestionar la credibilidad del relato del NNA.

“Igual va a estar el abogado defensor y el Tribunal tiene que facilitarle el interrogatorio o contrainterrogatorio, y tiene que velar por las normas del debido proceso, el derecho a la defensa, claro, entonces para eso tiene las armas del Código Procesal Penal, pero aparte de eso, entre el Tribunal y la víctima va a haber otro personaje, que va a ser protagonista, y es el entrevistador, antes no existía eso”. (E3)

“Yo a veces me pongo en el caso de la defensa y me cuesta creer que hayan aceptado este procedimiento, porque a ellos se les complejiza el tema. Al fiscal ningún problema. Yo creo que a los defensores les va a costar mucho, porque ellos tienden a desacreditar el testimonio en este tipo de delito, sobre todo sexuales. Ese es su caballito de batalla. Entonces, las preguntas van a tender a ese punto y es ahí donde el intermediario... va a haber mucha fricción en ese aspecto... “que esta pregunta no se puede hacer, porque es coactiva, porque es poco clara, porque tiende a confundir al menor”. (E8)

“Por último, aun cuando no dice relación con el contenido ni principios de la ley, sino con su experiencia con la implementación de otras leyes, un temor manifestado por los entrevistados es que una aplicación insuficiente o deficiente de una ley “virtuosa”, podría volver a esta iniciativa una “mera declaración de principios””. (E15)

2. IMPLEMENTACIÓN DE LA ENTREVISTA INVESTIGATIVA VIDEOGRABADA (EIV) E INTERMEDIACIÓN EN JUICIO ORAL

Los jueces señalan diferentes elementos que facilitan u obstaculizan la implementación de la Ley 21.057. Dentro de los aspectos facilitadores señalan la existencia previa de salas especiales y de salas Gesell en el Poder Judicial. El trabajo de diseño e implementación de dichos proyectos permitió que varios jueces ya se encontrasen sensibilizados con la temática y predispuestos a mejorar la manera en que los NNA participan en los procesos de justicia. Del mismo modo, muchos jueces perciben que en caso de contar con experiencia -trabajando o entrevistando a NNA víctimas de delitos- facilita la inserción en los nuevos procedimientos diseñados por la ley.

Otro elemento considerado como facilitador de la implementación de las medidas que introduce la ley, es la progresiva capacitación y especialización que han recibido algunos funcionarios, ya sea desde antes o posterior a la aprobación de la normativa, respecto a materias de niñez, técnicas de entrevista o intermediación u otros. Al respecto, si bien algunos jueces destacan que más importante que la profesión o institución de origen de los entrevistadores o intermediarios es que se encuentren debidamente entrenados para dichas funciones, hay otros jueces que prefieren ser ellos mismos quienes intermedien en un juicio oral. Otros preferirían que sean funcionarios externos al Poder Judicial.

“A mí me parece bien (que intermedien funcionarios no jueces), en la medida que tengan bien las competencias, que tengan la acreditación y que tengan las habilidades blandas para tratar con el niño, me parece excelente”. (E6)

“Creo que siempre es mejor que sea un tercero, otra persona, de otra institución, porque el juez incluso puede darse el caso -así está estipulado- que sea un juez de la misma sala que va a decidir sobre este punto, que haga la entrevista al menor (...) y eso, como estamos acostumbramos a este sistema de la imparcialidad absoluta, cuando el juez mira lo que hacen los intervinientes y no participa como interviniente, se transforma; no, no se transforma en interviniente, pero sí en intermediario, entonces... es más, yo creo que es más sano para el sistema que sea un tercero u otra persona, como dice usted, un policía que no haya participado en la investigación o un miembro de la Uravit”. (E8)

“Es un poco peligroso que sea alguien completamente ajeno, a mí me parecería mucho mejor que fuera un juez”. (E4)

En cuanto a potenciales dificultades con las que podría encontrarse el proceso de implementación de la ley, los jueces mencionan diversos elementos a los que es necesario prestar atención. En primer lugar, algunos jueces mencionan como posible obstáculo la forma en que se estructura la figura de autoridad que representa el juez ante intermediarios o funcionarios que no cuentan con experiencia de participación en juicios orales.

“Los jueces estamos acostumbrados a poner trabas, “nooo, es que nosotros tenemos que ver esto, nooo que nosotros tenemos que ver esto otro, nooo, que no puede argumentar eso”. Entonces, estamos acostumbrados a eso. Porque de verdad, nosotros como jueces en la audiencia somos amos y señores (...) Pero es verdad, o sea, si uno dice “no pregunte más”, porque ya es reiterativa la pregunta, el fiscal no pregunta, el defensor tampoco, porque el juez dijo que era reiterativa”. (E1)

“Ojalá que ellos... esta palabra que se usa harto, se empoderen de su rol, en el sentido de decir... “bueno, yo soy el que estoy intermediando, soy el que tengo las capacidades, soy el que tengo la formación, soy el que en

definitiva guió este proceso interior”, de modo que si bien tengo que estar coordinado con el Tribunal, en seguir las instrucciones cuando sea pertinente, tampoco soy la suerte como del funcionario del Tribunal, y tampoco el Tribunal puede mandarme en lo que tengo que hacer, ¿te fijas? Yo creo que esto es súper importante, ¿por qué digo que es un tema culturalmente complejo?, porque hasta el día de hoy, cuando me ha tocado -porque soy juez de garantía- Carabineros o la gente de Policía de Investigaciones no se acerca ni hablarnos... como que nos tienen miedo, como que al juez no hay que molestarlo, no hay que preguntarle”. (E9)

Vinculado también a la figura de autoridad del juez, según los entrevistados, está la posibilidad de que éste intermedie; podría levantar suspicacias entre los intervinientes respecto al carácter imparcial e independiente que las partes esperan de su labor. Por otro lado, asumir esta responsabilidad novedosa supone, además para los jueces, el desafío de afrontar una labor con lineamientos técnicos ajenos a los habituales de un juez, aun cuando dicha función ya había sido asumida previo a la ley por parte de algunos jueces, a partir del proyecto de salas especiales.

“Entonces ahora no; ahora tienes fiscal, defensor que van a hacer unas preguntas y tú tienes que ponerte de acuerdo con ellos antes. Entonces, en el fondo es como todo un protocolo al que no estaba acostumbrado, porque uno hacía esas cosas, pero lo hacía de forma más libre, “oye ya...recuerden que el niño tiene esta edad, que es este delito”, que “por favor, no hagan preguntas que sean demasiado largas”, “adecuémonos, en el fondo, a quien tenemos ahí”, “no sean reiterativos”, hay preguntas que de plano yo no voy a dejar pasar. (...) Entonces, hay un protocolo que es mucho más estricto, no sé cuántas veces nos va a tocar a nosotros interrogar, pero ya es como más... es decir, guardar la distancia, escucha, adecúa, espera la respuesta, y eso es lo que tú haces, no haces nada más. (...) Entonces, era más, más fluido, no esperaba tanto, ahora no. Entonces, a mí me va a complicar, pero me voy a tener que adecuar, no me va a quedar otra, la copuchenta se fue para otro lado”. (E1)

Como se observa en la cita previa, la rigidez de algunos protocolos de actuación, especialmente aquellos para entrevista e intermediación, podría obstaculizar -a juicio de algunos entrevistados- la flexibilidad para interactuar con las víctimas con la que anteriormente contaban. Lo anterior viene directamente de la mano con la necesidad de especialización mencionada por los jueces. En efecto, aun cuando se valoren los progresos en capacitación y sensibilización desarrollados hasta la fecha, se avizora un riesgo si dichos procesos no alcanzan a todos los funcionarios involucrados en la implementación de la ley y en la profundidad que se requiere.

Otras condiciones que se vislumbran como posibles obstáculos, son la falta de disponibilidad oportuna de salas para entrevista e intermediación, dificultades técnicas para una óptima grabación y procesamiento de los registros, así como inconvenientes que dificulten el agendamiento de diligencias y juicios, y el cumplimiento de plazos, tales como la acumulación de denuncias.

En lo que concierne a la incorporación de la EIV en el proceso judicial, hay ciertos elementos que preocupan a algunos jueces y juezas. Primero, una eventual ejecución deficiente de la técnica de entrevista, y en consecuencia, de la calidad de la información recabada. Luego, la solicitud innecesaria de peritajes de credibilidad como complemento a la EIV. Además, se menciona la posibilidad de que exista un excesivo cuestionamiento, por parte de la defensa, a la calidad de las entrevistas e intermediaciones, poniendo en duda la neutralidad de estas instancias. Esto desafía, a su vez, la capacidad de entrevistadores para defender la técnica de entrevista en un juicio, en un contexto de dinámica adversarial al cual podrían no estar habituados. Por último, también se señala como preocupación la posible falta de conocimientos y competencias técnicas por parte de jueces para evaluar la calidad de las entrevistas investigativas. Todo lo anterior podría entorpecer procesos judiciales.

“Yo creo que los defensores lo van a utilizar como caballito de batalla [VU10] para cuestionar en sí los dichos de la víctima a través del cuestionamiento de la técnica empleada por el entrevistador. Va a pasar lo mismo que cuando se inició la reforma en el año 2005, que me tocó iniciarla, pero como fiscal, del otro lado. Los defensores incidentaban por todo y los fiscales también, en ese entonces, incidentábamos por todo. Pero después se van a aplanar los criterios. Es lógico, si todo es una cuestión totalmente mediática que todo el mundo va a empezar a cuestionar, a incidentar, y sobre la base de eso se va a ir generando jurisprudencia”. (E5)

3. IMPLICANCIAS DE LA LEY EN EL TRABAJO DE JUECES Y JUEZAS

Los entrevistados reconocen que la ley introduce cambios que impactan la manera en que se conciben y llevan a cabo los juicios de casos con NNA víctimas de delitos sexuales y/o violentos. Los jueces/as señalan que previo a la ley existían en el Poder Judicial algunas medidas especiales destinadas a resguardar a los NNA (Ejemplo: Salas especiales en los Tribunales de Juicio Oral en Lo Penal). Sin embargo, algunos de ellos perciben que una de las implicancias relevantes de la promulgación de la normativa es que la introducción de la figura del intermediario en juicio oral, junto con otras medidas que introduce la ley, los obliga a especializarse y capacitarse en los lineamientos de la técnica en el caso de querer o tener que tomar la declaración de estas víctimas, función que antes podían cumplir de forma voluntaria y sin la necesidad de estar acreditados.

“Sin tener esa ley como respaldo, en el Tribunal que nosotros nos desempeñamos tratamos siempre -a través de las herramientas que nos otorgan las normas generales del Código Procesal Penal y que tienen relación con la facultad de proteger los niños, niñas y adolescentes durante el desarrollo del juicio- de adoptar medidas prácticas que fueran en la misma línea. Es decir, garantizar que las niñas, niñas y adolescentes declararán en una sala aparte, separados de los intervinientes y del imputado, garantizar que las preguntas que se les formularan fueran hechas de una manera entendible y de una manera que, particularmente, no significara revivir aspectos innecesarios de la agresión”. (E14)

Se señala que el reconocimiento que hace la ley de los derechos de los niños y niñas va a conllevar un impacto en la forma de acercarse e interactuar con estas víctimas, lo cual supone adaptar sus prácticas para evitar perjuicios en los NNA. Del mismo modo, algunos jueces señalan que con el cambio legal, tanto ellos como los demás intervinientes tendrán que, de cierta forma, concebir la declaración judicial como una diligencia prescindible, frente a la necesidad de resguardar el bienestar del NNA y respetar su voluntariedad de declarar, en el sentido de aceptar la posibilidad de que NNA prefieran no declarar o retractarse.

“A nosotros nos impone una obligación adicional que es de dar una protección especial a los menores, por ejemplo, que no declaren en la sala. Si es mayor de 14 años y es testigo, a lo mejor podría declarar en la sala, pero hay que tomar otras medidas de resguardo. Nos impone obligaciones adicionales de protección y adaptar las preguntas más todavía, porque antes operábamos sobre la base de que, o bien el niño declaraba en la sala especial o bien declaraba en la sala y las preguntas -si ya era mayor de 12 años- se le podía hacer directamente al menor, y si el juez estimaba que la pregunta no era plausible la podía objetar. En general era más fluido. Ahora vamos a tener que instalar aparatos de telecomunicaciones. Ahora vamos a tener que estar pendientes de monitorear el estado físico y anímico del menor, entonces nos impone obligaciones especiales que uno podría decir “ya estaban en la ley” o “ya estaban en la convención de los derechos del niño”. Pero ahora son más específicas y concretas, hasta el punto de que hay una sanción, incluso para los jueces, si no respetamos la voluntariedad del menor... hasta sanciones”. (E8)

Un cambio que la ley conlleva para la forma en que se desarrollan los juicios orales, tiene que ver con la posibilidad de que estos dilaten sus tiempos de duración. En efecto, algunos jueces vislumbran una mayor cantidad de incidencias por parte de los intervinientes para señalar que los intermediarios modificaron el sentido original de sus preguntas o discrepan en las instancias de canalización levantadas. Por otro lado, en términos logísticos y de gestión de los juicios, algunos entrevistados indican que uno de los desafíos que se les aviene, tiene relación con comenzar a otorgar sentido de urgencia a la realización de juicios para aquellos casos de NNA víctimas de los delitos contemplados en el catálogo de la ley. Así también, reiteran que se deberá prestar especial atención a la disponibilidad de salas y a que se cuente con condiciones técnicas adecuadas para la grabación de las intermediaciones.

Otro elemento que supone un desafío a su labor de jueces dice relación con cómo se integra la evidencia testimonial, recogida a partir de la ejecución de entrevistas investigativas, en los juicios orales. Al respecto, señalan aspectos complejos con los que deberán lidiar: la valoración de las posibles inconsistencias entre el relato del NNA víctima durante la EIV y lo posteriormente declarado en el juicio oral, y la necesidad de evitar excesivos peritajes a la entrevista. De esta forma aluden a la necesidad de contar con los conocimientos y competencias, y por tanto, con capacitación para poder evaluar la idoneidad con la que se aplica la técnica de entrevista, su contenido y el desempeño de los entrevistadores.

Un aspecto más controvertido dice relación con la preocupación de algunos jueces sobre las suspicacias que puede levantar en los intervinientes la posible pugna entre los principios que protegen los derechos de los NNA y el de neutralidad e imparcialidad en la labor del juez. Para lidiar con esta controversia, que a juicio de ellos es más bien de forma que de fondo, será necesario -a juicio de algunos- un periodo de acostumbamiento en que se deberá transmitir y demostrar a los intervinientes cómo se puede mantener la posición de imparcialidad, aun tomando las precauciones para que durante los interrogatorios no se afecte la dignidad de la víctima que declara.

“Un compromiso con la verdad de los hechos, cosa que antes tenía el juez inquisitivo, y yo creo que manteniendo el sistema acusatorio, el juez debería, a mí modo de ver, mantener ese compromiso con la verdad de los hechos. Siendo imparcial no debiera estar tan ausente de ese deseo de la sociedad que es encontrar la verdad formal, al menos de los hechos. Aquí al principio el Código Procesal Penal nos pone en tensión, porque nos dice “usted es imparcial, no debe tomar partido, éste es un sistema acusatorio”. Sin embargo, la ley de entrevistas videograbada nos dice “no tome partido, pero proteja especialmente a estos menores”. Aquí la imparcialidad, como se entiende en estricto rigor formal, se desdibuja un poco; en lo formal, porque en el fondo uno siempre tiene que ser imparcial, pero en lo formal debe dar una protección especial al menor considerado víctima”. (E8)

4. FORMACIÓN DE JUECES Y JUEZAS

En general, y con escasas excepciones, los jueces admiten que la formación especializada para intermediar en juicios orales con NNA víctimas de delitos sexuales es algo que necesitan para cumplir su rol, según lo establece la Ley 21.057. Esto, especialmente en aquellos conocimientos y competencias que no forman parte de la formación profesional de un juez. Algunos contenidos que se destacan como relevantes son aquellos relacionados al campo de la psicología infantil y forense, además de aquellos más específicos relacionados a las fases de una entrevista e intermediación, tipos de pregunta, el desarrollo de la empatía y de estrategias comunicacionales adecuadas para interactuar con niños y niñas, conocer las capacidades testimoniales de NNA, y saber evaluar la calidad de entrevistas, entre otros.

“Porque yo no soy especializada ni en psiquiatría ni en psicología ni en investigación. Yo soy especializada en leyes, en aplicación de norma en un juicio, en ver cómo funciona, cómo acredito, cómo valoro, cómo hago mi sentencia, cómo absuelvo, cómo condeno”. (E1)

“Uno no maneja el lenguaje de los niños, no es experto en ese lenguaje. Nosotros somos expertos en cuestiones jurídicas, en aplicar leyes, penas, pero en conversar con psicología con el menor, o sea, no sé, hay que tener otras habilidades”. (E3)

Muchos jueces explicitan su compromiso con las capacitaciones sobre la Ley 21.057, relatando que se han adelantado a la programación definida para la entrada en vigencia de la normativa en su jurisdicción. Esto se explica por un manifestado interés en el resguardo de NNA en los nuevos procedimientos penales que incorpora esta ley. Para algunos, los mismos cursos de capacitación han generado en ellos un nivel de sensibilización y motivación para implementar la normativa de forma adecuada. En general, la capacitación en la Ley 21.057 es percibida como una instancia que ayuda a adquirir habilidades a jueces en esta materia.

5. RELACIÓN DE JUECES Y JUEZAS CON OTRAS INSTITUCIONES

Muchos jueces valoran la buena disposición y optimismo general entre las instituciones participantes del Sistema de Justicia Penal para implementar los cambios que introduce la ley. En general, valoran la existencia de lineamientos de trabajo claros, de un alineamiento interinstitucional en torno al objetivo de proteger los derechos de los NNA, así como la experticia y motivación de algunos actores de dichas instituciones.

“Yo creo que con el hecho de que estemos todos de acuerdo, que todos estemos en el mismo bote, remando para el mismo lado, que tengamos ya muchas de las salas implementadas, creo que alivia hartito, porque es una ley que no viene con presupuesto como nos decían. Que la gente tenga las ganas de participar de todas las instituciones, bueno, yo creo que a algunos los van a mandar forzados, pero igual van, sobre todo las instituciones que son la Policía de Investigaciones o Carabineros. Ya el hecho de que algunos sí van a ir voluntarios, de que algunos sí quieren, que algunos jueces sí se quieren seguir capacitando, sí se quieren acreditar para ser intermediarios, que todos estén con las ganas de perfeccionarse, yo creo que eso facilita hartito”. (E1)

Sin embargo, matizan esta percepción describiendo un escenario con ciertas dificultades a las que se debe prestar atención. Algunos jueces señalan, por ejemplo, que es necesario coordinarse adecuadamente para facilitar el uso de salas de las diferentes instituciones cuando sea necesario, ya que estos son dispositivos del Estado contruidos y habilitados para esos fines.

“Se quejaba mucho “que no está la sala”, “que falta personal”, entonces ahí yo les dije: “mire, todas las cosas se pueden sacar adelante con buena voluntad, si usted no tiene buena voluntad esto no va a salir” (...) La ley establece un plazo y estos plazos son todos flexibles o plausibles de -eventualmente- interpretarlo, porque también depende de la distancia territorial. Lo importante es evitar la victimización secundaria de ese niño. Entonces, ellos ponían mucho problema logístico”. (E5)

También se señala que la complejidad o rigidez en la estructura de algunas instituciones podría dificultar la introducción de cambios procedimentales, así como la asimilación de éstos por parte de sus funcionarios. Otra preocupación de algunos jueces tiene que ver con la necesidad de que, en instituciones de educación y salud, que es donde ocurre gran parte de la revelación de hechos de abuso sexual, se realice un trabajo de sensibilización con sus profesionales. Existe, por último, la preocupación por parte de algunos jueces de que

el resguardo de los derechos de los NNA se vea superado por el interés de alguna de las partes por obtener sentencias favorables a sus intereses.

“¿Cómo se va a evitar que el niño haga este relato? Por ejemplo, al psicólogo del colegio, que tomen conciencia y se difunda de tal manera que eso está vedado, a menos que eso sea la develación. Porque a veces la develación no se provoca en la casa, se provoca en el colegio cuando hacen estas clases (de educación sexual), pero evitar que no sea más allá de la entrevista videograda y de la ocasión judicial”. (E6)

Muchos jueces indican que la necesidad de mayor formación y capacitación se extiende a todas las instituciones que intervienen en la implementación de la ley. El posible desconocimiento de la normativa se considera como un eventual posible aspecto crítico, así como las habilidades comunicacionales necesarias para interactuar con NNA y relacionarse con las diferentes partes involucradas en un proceso judicial. Finalmente, otros jueces señalan que la falta de capacitación y formación en la recepción de denuncias del personal de Carabineros es un aspecto que actualmente influye de forma negativa en los NNA víctimas.

“Yo creo que todo tiene que ver con capacitación y formación. Por ejemplo, que se establezca capacitación de los jueces, de Carabineros de Investigaciones; dentro de la misma formación esté esta posibilidad de tener que aplicar la ley, y ahí sería extraordinario, pero no sé si sería tal vez como demasiado pedir. No hablo de capacitaciones, sino de la formación misma, que impacte la formación. Por ejemplo, un ramo dedicado a esta ley, que sea parte de la formación de la Academia Judicial. Puede ser incluso hasta de las Escuelas de Derecho, Academia de Investigaciones, Fiscalía”. (E7)

“Creo que la Policía tiene que tener capacitaciones al respecto, sobre todo en cómo va a tener que implementarse la ley. Creo que ellos van a tener que intervenir de una manera importante, van a interactuar con la Fiscalía. Entonces, por supuesto que creo que ellos tienen que ser debidamente capacitados. Ahora ellos -se supone- que trabajan con el Ministerio Público, son de alguna manera los auxiliares de una investigación”. (E4)

Por otra parte, algunos jueces señalan como relevante la necesidad de una coordinación con la Defensoría Penal Pública para que ésta adhiera sin mayores obstáculos a los principios rectores de la Ley 21.057. Esto, a partir de una percepción extendida entre los jueces acerca de la eventual resistencia de los defensores ante los procedimientos de la nueva ley.

“Yo creo que es clave el rol de la defensa en este aspecto. Es clave porque en las capacitaciones que yo ya he estado, como dije anteriormente, las preguntas que tienden a desacreditar al menor prácticamente se entienden coactivas. Entonces, creo que es clave que la defensa cuando se vaya por esa línea, se va a producir mucha objeción, mucho lío, mucha tensión en la declaración. En la medida que -en vez de buscar información o si no se quiere buscar no hacerlo- se pretenda desacreditar la información que se entregue, eso es difícil, porque ha sido la misión tradicional desde la reforma. Cuando no se tiene una teoría propia del caso, la única teoría válida es desacreditar lo que existe o lo que se introduce; coordinar eso yo no sé hasta qué punto la Defensoría Penal va a estar de acuerdo en todo Chile”. (E8)

Por último, unos pocos jueces agregan que es en el ámbito interinstitucional donde se juega el éxito de la Ley 21.057, en tanto supone un cambio en la mirada y las acciones que cada institución tiene asentadas en su proceder cuando las víctimas son NNA.

“Creo que los problemas se producen no en la ley, sino que se producen en las prácticas, en el modo en que estamos acostumbrados a operar, en todo este tema cultural que vengo señalando hace tiempo. Lo importante

es cambiar la mentalidad de que estamos frente a un nuevo paradigma de juzgamiento. Y esto no es una causa más, dentro de las miles de causas que vemos siempre, sino que se trata o implica la intervención de niños, niñas y adolescentes; es un estatus distinto, y esa idea es la que tiene que permear a todos los intervinientes: Fiscalía, Defensoría, jueces e instituciones que colaboren como intermediarios”. (E9)

CONCLUSIONES

En general, los jueces admiten la existencia de procedimientos y prácticas perjudiciales para el bienestar de los NNA, propios de la manera en que hasta hoy se han llevado a cabo los procesos judiciales en que estos participan en calidad de víctimas. Atendiendo a dicho diagnóstico común, la mayoría de los entrevistados señala estar de acuerdo con la necesidad de una nueva ley que regule dicha materia, más allá de indicar algunas discrepancias acerca de su contenido, las expectativas que sobre ella se tienen, su impacto y las complejidades de su implementación.

Entre los jueces, se valora que la ley establezca como prioridad el resguardo y protección de los NNA víctimas de delitos, especialmente en lo que concierne al interés superior de éstos y la posibilidad de participación voluntaria. En efecto, se destaca a la ley como una normativa que sitúa a un mismo nivel los derechos de los NNA víctimas de estos delitos con los de los imputados. No obstante aquello, se señalan ciertas dudas respecto a cómo estos principios y las medidas especiales para ponerlos en marcha, pueden entrar en conflicto con las expectativas que los distintos actores del Sistema de Justicia Penal tienen respecto al procesamiento y resolución de estos casos.

Al respecto, se menciona la posibilidad de que aumenten las cargas de trabajo debido a la necesidad de cumplir con plazos más estrictos, de modificar los procedimientos y formas de interrogar por maneras más precisas, tanto para la parte acusadora como para la defensa. Del mismo modo, los jueces señalan la posibilidad de que se prolongue la declaración judicial de los NNA en vez de abreviarse, que posiblemente se cuestione la imparcialidad de su rol al momento de intermediar, que desde la defensa se podría percibir que se pone en riesgo la presunción de inocencia de los imputados, o el incierto impacto en la cantidad de sentencias condenatorias.

Respecto a las percepciones de jueces y juezas en cuanto de la incorporación del registro de la entrevista investigativa videograbada al proceso investigativo, y su posterior exhibición y valoración en juicio, los entrevistados -en general- estiman que este procedimiento estandarizado conlleva beneficios tanto para los NNA, ayudando a prevenir su victimización secundaria, como para los procedimientos judiciales, al profesionalizarlos y mejorar la calidad de la información recabada. También aprecian la transparencia que el acceso al registro videograbado implica para las partes.

Por otro lado, las desventajas u obstáculos asociados a su implementación constituyen comentarios más aislados, destacando en este aspecto la preocupación porque los entrevistadores cuenten con las destrezas necesarias para una ejecución adecuada de la técnica, sumado a la posibilidad de que existan excesivas solicitudes de evaluación por parte de la defensa.

En cuanto a la percepción de los entrevistados sobre la incorporación de la intermediación a la instancia de declaración judicial, se observa un consenso en cuanto a que la medida supone beneficios respecto al resguardo

de la integridad de los NNA declarantes, al exigir que los funcionarios que interactúen con ellos se especialicen y formen en la técnica. Asimismo, si bien existe una preocupación porque funcionarios de otras instituciones no tengan un buen desempeño en esta instancia, varios indican que la intermediación permite descomprimir la carga emocional y laboral que implican estos casos. Aspectos que se mencionan como preocupantes de esta figura dicen relación con su alto nivel de estructuración, la voluntariedad de la capacitación para desempeñar dicho rol y la posibilidad de que existan cuestionamientos excesivos durante los juicios por parte de intervinientes, lo que termine por retrasar los procedimientos.

Los entrevistados reconocen y vislumbran ciertas condiciones y prácticas, dentro del Poder Judicial y del Sistema de Justicia, en general, como facilitadoras para la implementación de esta política pública. Destacan entre ellas, la experiencia y capacitación previa a la ley de algunos jueces y juezas, especialmente de aquellos que ya incorporaron buenas prácticas en relación al abordaje de NNA en tribunales con la implementación del proyecto de salas especiales a lo largo del país. También se destaca un alto nivel de motivación y compromiso general por implementar los cambios que la ley establece, y por formarse para llevar a cabo mejores prácticas.

Respecto a las capacitaciones desarrolladas, valoran que estas les hayan permitido adquirir el conocimiento técnico necesario para desempeñar su rol, y por otro, sensibilizarse sobre la situación de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de delitos sexuales. Además, los jueces enfatizan como un elemento positivo la coordinación de las distintas instituciones del sistema de justicia en torno a un objetivo común. Al respecto, los mismos jueces indican este aspecto como un elemento clave, en tanto el éxito de la implementación de la ley depende necesariamente del compromiso de las personas y las instituciones.

Por último, los jueces y juezas entrevistados hacen mención a ciertos elementos que podrían dificultar la implementación de la ley y que se señalan como desafíos. Uno de ellos dice relación con la figura de autoridad que un juez representa dentro del Sistema de Justicia Penal y, el posible impacto que ésta puede tener sobre el actuar de funcionarios que deben defender la calidad de una entrevista investigativa videograbada o intermediar en el contexto de un juicio oral, especialmente cuando carecen de experiencia participando en dicha instancia. Por otra parte, la asunción de la labor de intermediación en algunos juicios orales podría, según algunos de ellos, debilitar la percepción de imparcialidad que los intervinientes esperan de su rol.

Otro elemento que se visualiza como desafío es asegurar el compromiso necesario para que, tanto funcionarios del Sistema de Justicia Penal como de otras instituciones -especialmente en los ámbitos de educación y salud- sean sensibilizados y capacitados para atender a NNA que develen en estos espacios, de acuerdo a los estándares que para dicho propósito establece la ley. Respecto a sí mismos, los jueces destacan la necesidad de profundizar sus conocimientos en materias de niñez y adolescencia, lineamientos de intermediación, así como en evaluación de entrevistas investigativas. Asimismo, advierten que la acreditación de los procesos formativos no debiese ser entendida como un hito final, sino como el comienzo de un proceso que debe repetirse en el tiempo para mantener y profundizar las destrezas de los funcionarios que interactúan con NNA.

Finalmente, respecto a la visión que tienen jueces y juezas acerca de otras instituciones, lo que más destacan es la incertidumbre en cuanto a las formas de actuar de las policías y de la Defensoría Penal Pública. Por un lado, se enfatiza la inquietud por el desempeño de las policías en la toma de denuncias, la realización de entrevistas investigativas e intermediaciones. Por otra parte, se observa una preocupación porque la Defensoría asimile los principios rectores de la ley, evitando cuestionar innecesariamente las intermediaciones o la calidad de las entrevistas, así como poner en entredicho la imparcialidad de los jueces, como si estos situasen los derechos de los NNA por sobre los de sus representados.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

A partir de los resultados y conclusiones expuestas se sugieren algunas recomendaciones para la implementación de acciones y medidas que, desde el Poder Judicial y sus instituciones directamente colaboradoras, permitan una mejor puesta en marcha de la política pública en aquellos en que dicho organismo tenga directa responsabilidad.

a) Propiciar acciones de sensibilización

Generar actividades de sensibilización en relación a la situación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales y graves y, el fenómeno de su victimización secundaria. En ese sentido, dado lo señalado por varios jueces, se sugiere propiciar que toda la magistratura del ámbito penal tenga acceso a los procesos de capacitación, ya que puede resultar una buena estrategia.

b) Mantener procesos continuos de capacitación y especialización

Mantener de manera continua los procesos de capacitación y formación en técnicas especializadas, en particular, profundizando conocimientos en niñez y, adolescencia, lineamientos de intermediación de la declaración judicial de niños, niñas y adolescentes y valoración de la entrevista investigativa videograbada cuando ingresa a juicio oral. En tal sentido, se aprecia la necesidad de contar con insumos técnicos relativos al testimonio de las víctimas infanto-juveniles, a partir de estudios e investigaciones que permitan entregar evidencia empírica sobre los beneficios del uso de protocolos de entrevistas y del seguimiento de buenas prácticas en el abordaje de NNA durante su declaración judicial. Asimismo, se recomienda la profundización en la normativa y jurisprudencia internacional que sustentan la especial protección a niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos.

c) Proponer instancias de encuentros de la magistratura

Se sugiere promover espacios formales de encuentro de los jueces/zas con competencia penal, de modo que puedan compartir sus experiencias, buenas prácticas e inquietudes en relación a su rol como intermediarios durante y tras la implementación de esta nueva normativa. Una propuesta concreta en este aspecto es generar congresos anuales en los cuales se discutan temáticas de interés para el desarrollo de las funciones de los jueces/zas, en el marco de la Ley 21.057. En esta misma línea, se sugiere incorporar en estas instancias a actores del mundo académico, que desde el desarrollo de estudios puedan contribuir al levantamiento de evidencia que sustenten las acciones y decisiones tomadas por los jueces en los casos que involucren a NNA víctimas de delitos.

d) Propiciar un sistema interno de monitoreo de la implementación de esta ley

En consideración de varios de los elementos señalados por los jueces/zas, se sugiere generar un sistema de monitoreo y seguimiento interno de los aspectos relacionados con la declaración judicial de niños, niñas y adolescentes, por ejemplo, respecto de la extensión de las declaraciones judiciales, los incidentes que se producen en ellas, los tiempos de espera previos y la revisión y valoración de la EIV como prueba testimonial en el juicio, entre otros, además de incorporar aspectos operativos, tales como agendamiento de juicios, funcionamiento de los sistemas de videograbación y préstamo de salas a otras instituciones, etc.

BIBLIOGRAFÍA

Canales, M. (2006). Metodologías de investigación social: Introducción a los oficios. Santiago: LOM.

Comité de los Derechos del Niño (2009). Observación general N°12. El derecho del niño a ser escuchado. 51° período de sesiones. Ginebra, 25 de mayo a 12 de junio de 2009. 20 de julio de 2009.

Cuñat, R. (2007). Aplicación de la Teoría Fundamentada (Grounded Theory) al estudio del proceso de creación de empresas. Decisiones basadas en el conocimiento y en el papel social de la empresa. Congreso anual de AEDEM(2), 1-13. Obtenido de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2499458>

Hamui-Sutton, A., & Varela-Ruiz, M. (2013). La técnica de grupos focales. Investigación en educación médica, 2(5), 55-60. Recuperado el 25 de Noviembre de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000100009&lng=es&tlng=es

Precisa (2016). Diagnóstico de barreras y facilitadores para la implementación efectiva de la Entrevista Investigativa Videograbada, para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos Sexuales.

Rodríguez, G., García, E., & Gil, J. (1999). Metodología de la investigación cualitativa. Granada: Aljibe.

Sandoval, C. (2002). Investigación Cualitativa. Bogotá: Arfo.

Strauss, A., & Corbin, J. (2002). Bases de investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Medellín: Universidad de Antioquia.

Valles, M. (2003). Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis.

ANEXOS

PROPUESTA N° 2

**Pensiones en Chile: el caso de los
trabajadores por cuenta propia.**

A. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

•• Tabla 1: Participación de los trabajadores por sexo.

TIPO DE TRABAJADOR	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	% HOMBRES	% MUJERES
Patrón o empleador	122.139	53.685	175.824	69,47%	30,53%
Trabajador por cuenta propia	984.802	710.139	1.694.941	58,10%	41,90%
Empleado u obrero del sector público	264.789	383.784	648.573	40,83%	59,17%
Empleado u obrero de empresas públicas	113.668	145.644	259.312	43,83%	56,17%
Empleado u obrero del sector privado	2.894.519	1.824.059	4.718.578	61,34%	38,66%
Servicio doméstico puertas adentro	516	20.835	21.351	2,42%	97,58%
Servicio doméstico puertas adentro	6.680	249.190	255.870	2,61%	97,39%
Fuerzas Armadas y de Orden	52.941	14.546	67.487	78,45%	21,55%
Familiar no remunerado	11.568	23.148	34.716	33,32%	66,68%
Total	4.451.622	3.425.030			

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2017.

•• Tabla 2: Promedio de edad de las diferentes categorías de trabajadores en base a la clasificación CISE.

TIPO DE TRABAJADOR	PROMEDIO EDAD
Empleador	50,2
Trabajador por cuenta propia	48,0
Empleado u obrero del sector público	42,3
Empleado u obrero de empresas públicas	41,4
Empleado u obrero del sector privado	40,2
Servicio doméstico puertas adentro	50,8
Servicio doméstico puertas afuera	49,7
Fuerzas Armadas y de Orden	37,7
Familiar no remunerado	45,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2017.

•• Tabla 3: Promedio de escolaridad de las diferentes categorías de trabajadores con base en la clasificación CISE.

TIPO DE TRABAJADOR	PROMEDIO ESCOLARIDAD
Empleador	13,46
Trabajador por cuenta propia	10,93
Empleado u obrero del sector público	14,37
Empleado u obrero de empresas públicas	14,53
Empleado u obrero del sector privado	12,24
Servicio doméstico puertas adentro	9,00
Servicio doméstico puertas afuera	9,22
Fuerzas Armadas y de Orden	13,89
Familiar no remunerado	10,64

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2017.

❖❖ Tabla 4: Porcentaje de distribución por tipo de trabajador y quintil de ingreso autónomo.

TIPO DE TRABAJADOR	EMPLEADOR	CUENTA PROPIA	EMPLEADO			SERVICIO DOMÉSTICO		FFAA Y DEL ORDEN	FAMILIAR NO REMUNERADO	TOTAL
			SECTOR PÚBLICO	EMPRESAS PÚBLICAS	SECTOR PRIVADO	PUERTAS ADENTRO	PUERTAS AFUERA			
Quintil I	0,99%	38,17%	3,88%	1,35%	49,43%	0,00%	5,03%	0,17%	0,99%	100%
Quintil II	1,06%	24,73%	5,81%	2,19%	61,20%	0,05%	3,99%	0,51%	0,46%	100%
Quintil III	1,41%	20,55%	6,88%	2,63%	63,59%	0,03%	3,70%	0,81%	0,40%	100%
Quintil IV	1,70%	17,49%	8,69%	3,39%	63,75%	0,03%	3,50%	1,08%	0,38%	100%
Quintil V	5,11%	16,50%	13,11%	5,64%	56,92%	0,00%	1,17%	1,28%	0,27%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2017.

❖❖ Tabla 5: Porcentaje de distribución por tipo de trabajador y rama de actividad.

TIPO DE TRABAJADOR	DEPENDIENTES	EMPLEADOR	TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA	FAMILIAR NO REMUNERADO	TOTAL
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	76%	1.36%	22%	1%	100%
Pesca	61%	1.90%	37%	0%	100%
Explotación de minas y canteras	94%	1.56%	5%	0%	100%
Industrias manufactureras	72%	2.53%	24%	1%	100%
Suministro de electricidad, gas y agua	95%	0.71%	4%	0%	100%
Construcción	72%	2.24%	25%	0%	100%
Comercio al por mayor y al por menor	58%	2.47%	38%	1%	100%
Hoteles y restaurantes	72%	3.63%	23%	1%	100%
Transporte, almacenamiento y comunicación	71%	2.12%	26%	0%	100%
Intermediación financiera	96%	0.25%	4%	0%	100%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	82%	2.23%	16%	0%	100%
Administración pública y defensa	99%	0.11%	1%	0%	100%
Enseñanza	97%	0.37%	3%	0%	100%
Servicios sociales y de salud	92%	0.97%	7%	0%	100%
Otras actividades	65%	1.85%	33%	0%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2017.

B. MODELO PROBIT

El modelo Probit es un modelo de probabilidad de $y=1$ que usa la función de distribución acumulada de una distribución normal estándar: $\Phi(z)$, evaluada en:

$$z = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k$$

El modelo Probit puede ser expresado como:

$$P(y = 1|x) = G(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k) = G(\beta_0 + x\beta)$$

donde G es una función que asume valores estrictamente entre 0 y 1. En el modelo Probit, G es la función de distribución acumulada normal estándar, que se expresa de la siguiente manera:

$$G(z) = \varphi(z) \equiv \int_{-\infty}^z \varphi(v) dv \quad z = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k$$

Donde $\varphi(z)$ es la densidad normal estándar:

$$\varphi(z) = (2\pi)^{-1/2} \exp\left(-\frac{z^2}{2}\right)$$

Como se puede ver de la formula, la función G es creciente y cuando:

$$\rightarrow -\infty \text{ entonces } G(z) \rightarrow 0 \text{ por otro lado a medida que } z \rightarrow \infty, G(z) \rightarrow 1$$

Este modelo hace uso de una variable latente subyacente y^* determinada por:

$$y^* = \beta_0 + x\beta + e, y = 1[y^* > 0]$$

La función indicadora $1[\cdot]$ asume el valor de uno si el evento dentro de los corchetes es verdadero y cero si no lo es. Por lo tanto, y^* tiene valor 1 si $y^* > 0$ y 0 si $y^* \leq 0$ (Wooldridge 2010).

D. RESUMEN DE LAS INVESTIGACIONES REVISADAS.

N°	ARTICULO	AUTORES	AÑO	VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLE INDEPENDIENTE
1	Savings Habit Among Individuals in the Informal Sector: A Case Study of Gbegbeyishie Fishing Community in Ghana	Bismark Addai et al.	2017	Probabilidad de ahorrar	Edad (-) Género (male +) Ingreso (+) Educación (no significativa) Estado civil (no significativo) Estado civil (no significativo)
2	Determinants of Formal and Informal Saving in Colombia	Iregui-Bohorquez et al.	2016	Probabilidad de ahorrar	Educación Ingreso Género (male +) Edad por tramo Dueño de una casa Tamaño del hogar Participación en el mercado laboral tiene subsidios por parte del gobierno tiene algún seguro

N°	ARTICULO	AUTORES	AÑO	VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLE INDEPENDIENTE
3	Household Saving and Labor Informality: the case of Chile	Alfredo Schclarek & Mauricio Caggia	2017	Tasa de ahorro	Ingreso Edad Hogares donde el jefe de hogar es hombre (+) Hogares con menores de edad y adultos mayores (+) Subsidios del gobierno y trasferencias del extranjero (-) Autoempleo (-) Ser propietario de casa (+) Urbano (-) educación (-)
4	Understanding the determinants of household Saving: Microevidence for Latin America	BID Ricardo Bebczuk et al.	2015	Tasa de ahorro en Latino America	Ingreso Edad Hogares donde el jefe de hogar es hombre (+) Hogares con menores de edad y adultos mayores (+) Subsidios del gobierno y trasferencias del extranjero (-) Autoempleo (-) Ser propietario de casa (+) Urbano (-) Educación (-)
5	Ahorro de los hogares en Chile: Evidencia Microeconómica.	Butelmann, A.P. & Gallego F.Y.	2000	Tasa de ahorro	Ingreso Educación Edad Riqueza Composición del hogar Créditos
6	Creating incentives for voluntary contributions to pension funds by independent workers: An informal evaluation based on the case of Chile.	Fuentes, E.	2010	Probabilidad de cotizar	Sistema de pensiones Valor de los bienes durables años de educación Número de hijos en el hogar Tipo de trabajo (permanente, temporal, fijo, etc.) Número de hijos menores de 6 años Número de hijos entre 6 y 18 años Estado civil Propiedad de vivienda Experiencia de trabajo (meses) Seguros Salud

C. CORRELACIONES

TIPO DE TRABAJADOR	COTIZA	EDAD	EDAD_2	ING	ING_2	MUJER	RURAL	ESC	FORMAL	VEHICULO	VIVIENDA_P~A
cotiza	1										
edad	-0,151	1									
edad_2	-0,173	0,985	1								
ing	0,172	0,022	0,006	1							
ing_2	0,024	0,021	0,018	0,730	1						
mujer	-0,042	-0,038	-0,048	-0,115	-0,024	1					
rural	-0,089	0,033	0,033	-0,086	-0,020	-0,085	1				
esc	0,208	-0,360	-0,370	0,309	0,094	0,093	-0,237	1			
formal	-0,164	0,098	0,102	0,092	0,039	0,036	-0,044	0,088	1		
vehiculo	0,020	0,222	0,204	0,220	0,069	-0,231	0,040	0,047	0,100	1	
vivienda_p~a	-0,046	0,188	0,197	-0,068	-0,012	-0,021	0,067	-0,145	0,024	-0,006	1
estacional	-0,107	-0,061	-0,051	-0,096	-0,022	-0,017	0,168	-0,143	-0,050	-0,069	0,039
ocasional	-0,278	0,014	0,023	-0,114	-0,015	0,019	-0,025	-0,072	-0,018	-0,055	0,011
subsidio	-0,077	-0,127	-0,121	-0,070	-0,013	0,185	0,029	-0,017	-0,017	-0,073	-0,006
bono	-0,050	0,024	0,027	-0,088	-0,021	0,164	0,033	-0,092	-0,020	-0,030	0,004
cuenta_aho~o	0,055	-0,001	-0,007	0,141	0,046	0,079	-0,051	0,145	0,082	0,104	-0,036
cuenta_cor~e	0,117	0,034	0,022	0,378	0,120	-0,026	-0,092	0,293	0,143	0,222	-0,058
cuenta_dep~o	0,109	-0,203	-0,212	-0,078	-0,041	0,087	-0,069	0,106	-0,008	-0,048	-0,036
tarjeta_de~o	0,134	-0,018	-0,030	0,275	0,082	0,015	-0,122	0,275	0,091	0,144	-0,073
tarjeta_cr~o	0,118	0,026	0,013	0,326	0,102	0,001	-0,086	0,268	0,106	0,189	-0,051
menores15	0,025	-0,250	-0,264	-0,004	-0,005	0,047	-0,027	0,030	-0,053	0,001	-0,103
numper	0,048	-0,216	-0,220	-0,028	-0,016	-0,020	-0,017	0,027	-0,050	-0,062	0,084
agricultura	-0,064	0,055	0,060	-0,089	-0,018	-0,118	0,410	-0,269	-0,077	0,013	0,058
expl_mina	0,086	-0,024	-0,030	0,094	0,012	-0,109	-0,018	0,041	-0,039	0,063	-0,001
manufactura	0,003	0,017	0,016	-0,008	-0,003	-0,074	-0,031	-0,006	-0,006	0,012	-0,001
EGA	0,048	-0,012	-0,013	0,018	0,002	-0,049	0,016	0,014	-0,017	0,021	0,000
construccion	-0,010	-0,003	-0,007	-0,003	-0,007	-0,241	-0,030	-0,081	-0,052	0,013	0,015
comercio	-0,098	-0,045	-0,033	-0,075	-0,019	0,093	-0,109	0,012	0,128	-0,034	-0,004
rest_hotel	-0,035	-0,049	-0,042	-0,037	-0,008	0,119	-0,036	0,024	0,041	-0,047	-0,033
transporte	-0,001	0,025	0,022	0,037	0,007	-0,146	-0,054	0,029	-0,023	0,078	0,009
activ_inm	0,060	-0,005	-0,006	0,084	0,035	0,006	-0,071	0,104	0,045	0,004	-0,027
enseñanza	0,127	-0,021	-0,026	0,045	0,011	0,167	-0,033	0,167	-0,025	-0,027	-0,003
serv_soc	0,089	-0,042	-0,045	0,070	0,025	0,140	-0,054	0,164	0,018	-0,016	-0,010
otras_acti~s	-0,014	0,056	0,049	0,011	0,000	0,191	-0,071	0,008	-0,020	-0,029	-0,027
desigualdad	-0,028	0,021	0,021	0,197	0,093	0,013	-0,040	0,128	0,065	0,036	-0,049
red	0,192	-0,140	-0,133	0,003	-0,006	0,069	-0,085	0,078	-0,035	-0,073	-0,020

	ESTACIO- NAL	OCASIO- NAL	SUBSIDIO	BONO	CUENTA_ AHO~O	CUENTA_ COR~E	CUENTA_ DEP~O	TARJETA_ DE~O	TARJE- TA_CR~O	MENO- RES15	NUMPER
estacional	1										
ocasional	-0,109	1									
subsidio	0,065	0,032	1								
bono	0,019	0,022	0,258	1							
cuenta_aho~o	-0,049	-0,044	0,020	0,023	1						
cuenta_cor~e	-0,094	-0,071	-0,056	-0,071	0,258	1					
cuenta_dep~o	0,004	-0,029	0,062	0,027	0,054	-0,119	1				
tarjeta_de~o	-0,100	-0,061	-0,052	-0,049	0,210	0,410	0,017	1			
tarjeta_cr~o	-0,092	-0,071	-0,045	-0,051	0,244	0,542	-0,043	0,452	1		
menores15	0,006	0,006	0,117	0,135	-0,003	-0,035	0,083	-0,014	-0,032	1	
numper	0,016	-0,013	0,056	0,047	-0,070	-0,070	0,056	-0,051	-0,068	0,611	1
agricultura	0,341	-0,049	0,021	0,031	-0,061	-0,094	-0,087	-0,117	-0,092	-0,028	-0,018
expl_mina	-0,037	-0,034	-0,025	-0,035	0,020	0,071	0,016	0,054	0,048	0,023	0,027
manufactura	-0,049	0,009	0,000	-0,001	-0,010	-0,018	-0,003	-0,019	-0,010	0,001	0,008
EGA	-0,020	-0,013	-0,012	-0,010	0,001	0,015	0,006	0,014	0,008	-0,006	-0,006
construccion	0,027	0,097	-0,046	-0,046	-0,045	-0,055	0,030	-0,044	-0,051	0,021	0,031
comercio	-0,069	0,023	0,038	0,022	-0,008	-0,030	0,009	-0,025	-0,027	0,017	0,016
rest_hotel	-0,012	0,002	0,031	0,019	0,004	-0,025	0,023	-0,015	-0,020	-0,002	-0,004
transporte	-0,047	-0,010	-0,034	-0,033	-0,005	0,016	0,008	0,013	0,014	-0,001	0,013
activ_inm	-0,054	-0,024	-0,017	-0,015	0,034	0,069	0,012	0,075	0,061	-0,007	-0,011
enseñanza	-0,058	-0,053	-0,009	0,022	0,040	0,052	0,019	0,067	0,050	0,005	-0,006
serv_soc	-0,060	-0,033	-0,011	-0,006	0,046	0,074	0,009	0,073	0,071	0,002	-0,003
otras_acti~s	-0,077	0,028	0,022	0,021	0,029	0,039	-0,011	0,033	0,041	-0,016	-0,039
desigualdad	-0,050	-0,001	0,004	-0,012	0,064	0,161	-0,063	0,157	0,153	-0,038	-0,048
red	-0,011	-0,034	-0,010	-0,050	-0,005	-0,009	0,055	0,022	0,005	0,068	0,195

	AGRICOL- TURA	EXPL_ MINA	MANU- FACTURA	EGA	CONS- TRUC- CION	COMER- CIO	REST_HO- TEL	TRAN- PORTE	ACTIV_ INM	ENSE- NANZA	SERV_SOC
agricultura	1										
expl_mina	-0,061	1									
manufactura	-0,122	-0,050	1								
EGA	-0,036	-0,015	-0,029	1							
construccion	-0,126	-0,051	-0,104	-0,030	1						
comercio	-0,190	-0,078	-0,157	-0,046	-0,161	1					
rest_hotel	-0,091	-0,037	-0,075	-0,022	-0,077	-0,117	1				
transporte	-0,109	-0,045	-0,090	-0,026	-0,093	-0,140	-0,067	1			
activ_inm	-0,089	-0,036	-0,073	-0,021	-0,075	-0,114	-0,055	-0,065	1		
enseñanza	-0,092	-0,038	-0,076	-0,022	-0,078	-0,118	-0,057	-0,068	-0,055	1	
serv_soc	-0,081	-0,033	-0,067	-0,020	-0,069	-0,104	-0,050	-0,060	-0,049	-0,051	1
otras_acti~s	-0,163	-0,067	-0,134	-0,039	-0,138	-0,209	-0,100	-0,120	-0,098	-0,102	-0,089
desigualdad	-0,062	-0,033	-0,013	-0,004	-0,007	-0,030	0,000	-0,006	0,061	0,033	0,035
red	-0,042	-0,011	-0,007	-0,009	-0,018	0,010	0,023	-0,007	0,011	0,026	0,028

PROPUESTA N° 4

**Lineamientos de política pública
para la protección del Patrimonio
Arquitectónico y Urbano.**

**Recomendaciones interdisciplinarias
para el caso de Concepción**

:: Cuadro N°1: Organizaciones en torno al Patrimonio Inmueble.

ESCALA INTERNACIONAL		ESCALA NACIONAL	
1945	UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (195 estados miembros).	1925	Consejo de Monumentos
1956	ICCROM. Centro Internacional de Estudios para la Conservación y la Restauración de los Bienes Culturales (136 estados miembros).	1969	ICOMOS Chile, Comité Chileno del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios.
1965	ICOMOS. Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (con presencia en 153 países).	2003	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
1973	TICCIH. Comité Internacional para la Conservación del Patrimonio Industrial (con presencia en 46 países).	2004	Do_co,mo.mo- Chile, Comité Chileno para la Documentación y Conservación de Edificios, Sitios y Barrios del Movimiento Moderno.
1988	Do_co,mo.mo International. Comité Internacional de Documentación y Conservación de Edificios, Sitios y Barrios del Movimiento Moderno (con presencia en 66 países).	2018	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

Fuente: Elaboración propia.

:: Cuadro N°2: Patrimonio de la Humanidad en Chile.

Parque Nacional de Rapa Nui	1995 Región de Valparaíso	
Iglesias de Chiloé	2000 Región de Los Lagos	
Barrio histórico del Puerto de Valparaíso	2003 Región de Valparaíso	

Oficinas Salitreras de
Humberstone y Santa Laura

2005
Región de Tarapacá



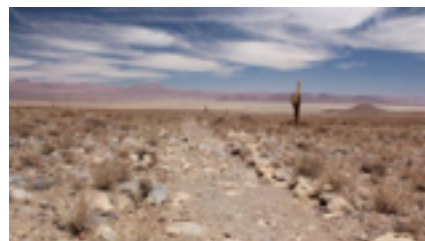
Ciudad Minera de Sewell

2006
Región de O'Higgins



Qhapaq Ñan, sistema vial
Andino

2014
Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y
Argentina



Fuente: Elaboración propia.

:: Cuadro N°3: Lista tentativa de sitios del Estado Chileno para una candidatura a Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO.

SITIO	TIPO DE BIEN	REGIÓN	AÑO
Parque Nacional Archipiélago de Juan Fernández	Natural	Valparaíso	1994
Parques Nacionales Torres del Paine y B. O'Higgins	Natural	Magallanes	1994
Iglesias del altiplano chileno	Cultural	Arica y Parinacota Tarapacá	1998
Sitios arqueológicos de la cultura Chinchorro	Cultural	Arica y Parinacota	1998
Paseo Baquedano - Iquique	Cultural	Tarapacá	1998
San Pedro de Atacama	Cultural	Antofagasta	1998
Ayquina y Toconce	Cultural	Antofagasta	1998
Santuario alto del Cerro el Plomo	Cultural	Metropolitana	1998
Palacio de La Moneda	Cultural	Metropolitana	1998
Iglesia y convento de San Francisco	Cultural	Metropolitana	1998
Casas de la Hacienda San José del Carmen El Huique	Cultural	O'Higgins	1998
Viaducto del Malleco	Cultural	Araucanía	1998
Casa de Máquinas de la Estación de FFCC. de Temuco	Cultural	Araucanía	1998
Torreón Los Canelos o Complejo defensivo de Valdivia	Cultural	Los Ríos	1998
Arte rupestre de la Patagonia Chilena	Cultural	Aysén	1998
Cuevas de Fell y Pali Aike	Cultural	Magallanes	1998
Sitio arqueológico de Monte Verde	Cultural	Los Lagos	2004

Fuente: Elaboración propia con datos del CMN.

:: Cuadro N°4: Resumen del plan de trabajo.

FASE 1	FASE 2	FASE 3
Diagnóstico - Situación del patrimonio arquitectónico y urbano tutelado y no tutelado - Normativa e instrumentos de tutela patrimonial disponibles a nivel nacional, regional y comunal	Contrastar información - Sociedad civil, inmuebles y zonas declarados y no declarados - Instituciones públicas vinculadas a la protección del patrimonio	Presentar propuesta - Encuentro con actores públicos - Encuentro con actores de la sociedad civil y la academia - Encuentro con actores privados

Fuente: Elaboración propia.

:: Cuadro N°5: Mecanismos de financiamiento previstos por la normativa y el Estado.

ENTIDAD	MECANISMO	MONTOS
Gobierno Regional	FNDR	Variable
Municipalidad de Concepción	FAICC	\$2.000.000*
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	FONDART	Variable
MOP - Dirección de Arquitectura	Programa Puesta en Valor del Patrimonio	US\$100 millones
MINVU	Subsidio de Reconstrucción y Reparación Patrimonial	380 UF*
	Subsidio Adicional Patrimonial	200 UF*
	Subsidio de Rehabilitación Patrimonial	300 UF*
Ministerio del Interior	Fondo de Emergencia	Sin restricción
Privados	Ley de Donaciones con Fines Culturales	Sin restricción

Fuente: Elaboración propia.

:: Cuadro N°6: Definición de las categorías usadas por el CMN.

Monumento Histórico MH	Son aquellos bienes muebles e inmuebles como ruinas, construcciones y objetos -entre otros- de propiedad fiscal, municipal o particular, que por su valor histórico o artístico o por su antigüedad deben ser conservados para el conocimiento y disfrute de las generaciones presentes y futuras.
Zona Típica ZT	Se trata de agrupaciones de bienes inmuebles urbanos o rurales, que constituyen una unidad de asentamiento representativo de la evolución de la comunidad humana, y que destacan por su unidad estilística, su materialidad o técnicas constructivas. Existen distintas tipologías de ZT: pueblo tradicional, centro histórico, entorno de MH, área y conjunto.
Monumento Arqueológico MA	Los lugares, ruinas, yacimientos y piezas confeccionadas o utilizadas por el ser humano, existentes sobre o bajo la superficie del territorio nacional son Monumentos Arqueológicos (MA). Estos pertenecen al Estado y son considerados MA por el solo ministerio de la ley, por lo que no necesitan de un proceso de declaratoria. Se subdividen en dos tipos: bienes arqueológicos y bienes paleontológicos.
Santuario de la naturaleza SN	Son sitios terrestres o marinos que ofrecen condiciones y posibilidades especiales, o únicas, para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o ecológicas, cuya conservación sea de interés para la ciencia o para el Estado.
Monumento Público MP	Son objetos que han sido ubicados en el espacio público (campos, calles, plazas y/o paseos) con el fin de conmemorar acontecimientos, individuos o grupos de personas que han incidido de alguna manera en la cultura e historia nacional. Generalmente se trata de estatuas, columnas, fuentes, placas o inscripciones; muchas de las cuales se convierten en verdaderos hitos urbanos. Para ser reconocidos como Monumentos Nacionales no requieren de una declaración expresa por decreto, lo son por el solo ministerio de la Ley 7.288.

Fuente: Elaboración propia, con información del CMN.

:: Cuadro N°7: Objetivos del ámbito identidad y Patrimonio de la PNDU.

Objetivo Central	Reconocer el patrimonio como un bien social, conformado tanto por las obras y manifestaciones de las personas y comunidades como por el entorno natural en que viven, que debe ser preservado y potenciado en nuestras ciudades y centros poblados.
Objetivo 4.1	Valorar el entorno físico, construido o natural, formador de la identidad de las comunidades.
Objetivo 4.2	Valorar la identidad de cada cultura y zona geográfica.
Objetivo 4.3	Conocer, valorar, proteger y gestionar el patrimonio cultural.

Fuente: Elaboración propia.

:: Cuadro N°8: Condiciones que se deben cumplir ser declarado ICH y ZCH.

ICH	a) que se trate de inmuebles que representen valores culturales que sea necesario proteger o preservar, sean estos arquitectónicos o históricos, y que no hubieren sido declarados Monumento Nacional, en la categoría de Monumento Histórico; b) que se trate de inmuebles urbanísticamente relevantes cuya eventual demolición genere un grave menoscabo a las condiciones urbanísticas de la comuna o localidad; c) que se trate de una obra arquitectónica que constituya un hito de significación urbana, que establezca una relación armónica con el resto y mantiene predominantemente su forma y materialidad original.
ZCH	a) que se trate de sectores cuya expresión urbanística represente valores culturales de una localidad y cuyas construcciones puedan ser objeto de acciones de rehabilitación o conservación; b) que se trate de sectores urbanísticamente relevantes en que la eventual demolición de una o más de sus edificaciones genere un grave menoscabo a la zona o conjunto; c) que se trate de sectores relacionados con uno o más Monumentos Nacionales en la categoría de Monumento Histórico o Zona Típica. En estos casos deberán identificarse los inmuebles declarados Monumento Nacional, los que se regirán por las disposiciones de la Ley N° 17.288.

Fuente: MINVU, 2018.

:: Cuadro N°9: Atributos de Valor de los inmuebles.

Valor Urbano	Imagen	Interés de la edificación en función de su importancia urbana y/o capacidad de reforzar el carácter de la estructura o paisaje urbano en que se inserta.
	Conjunto	Capacidad de una edificación de articular una agrupación o formar parte de una unidad mayor y de influencia urbana.
	Entorno	Relación de proximidad con la edificación considerando si éste contribuye a valorizarla o le resta valor.
Valor Arquitectónico	Representatividad	Característica relacionada con el estilo o tipología de la edificación valorando más si este es un elemento destacable
	Singularidad	Construcciones originales o únicas, cuyas características físicas dominantes son de interés para el conocimiento de la arquitectura o el urbanismo.
	Morfología	Calidad estética y arquitectónica de la edificación, ya sea
Valor Histórico	Relevancia	Vínculo de la edificación con acontecimientos históricos, sitios y lugares importantes en la historia nacional o local.
	Protección legal	Relacionado con la localización del inmueble en una Zona patrimonial protegida oficialmente.
	Registro de especialistas	Capacidad del Inmueble, por su calidad tipológica y/o constructiva, de ser registrado por investigadores y/o especialistas.

Valor Económico	Impacto del Inmueble en el entorno	Evaluación del impacto positivo del Inmueble en su entorno inmediato y su potencial de propiciar acciones para la recuperación o revitalización de dicho entorno.
	Estado de conservación del entorno	Evaluación del estado de conservación del entorno del inmueble, así como las posibilidades para su recuperación.
Valor Social	Percepción de la comunidad	Interés para la comunidad por los elementos significativos que fortalecen su memoria colectiva.

Fuente: MINVU, DDU 400.

:: Cuadro 10: Monumentos históricos arquitectónicos y urbanos de Concepción.

RESTOS DE MURO, CONVENTO LA MERCED		
Tipología Año de declaratoria	Ruina, equipamiento religioso 1977	
MAUSOLEO DE JOSÉ MARÍA DE LA CRUZ		
Tipología Año de declaratoria	Funerario 1989	
PALACIO URREJOLA		
Tipología Año de declaratoria	Residencial 1995	

RUINA TEATRO LICEO ENRIQUE MOLINA GARMENDIA

Tipología
Año de declaratoria

Ruina, equipamiento cultural
2009



CAMPUS CENTRAL UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

Tipología
Año de declaratoria

Equipamiento educacional
2016



RUINA DEL MERCADO CENTRAL

Tipología
Año de declaratoria

Equipamiento comercial
2014



Fuente: Elaboración propia, con datos y fotografías del CMN.

❖❖ Cuadro 11: Zonas de Conservación Histórica de la comuna de Concepción.

EJE ARCO DE MEDICINA – FORO – BIBLIOTECA (UDEC)

Tipología
Ubicación

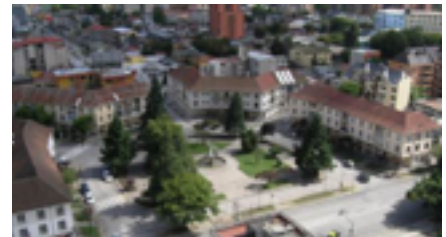
ZCH
Campus UdeC



EJE EDIFICIOS PORTAL PLAZA PERÚ – DIAGONAL

Tipología
Ubicación

ZCH
Diagonal Pedro Aguirre Cerda

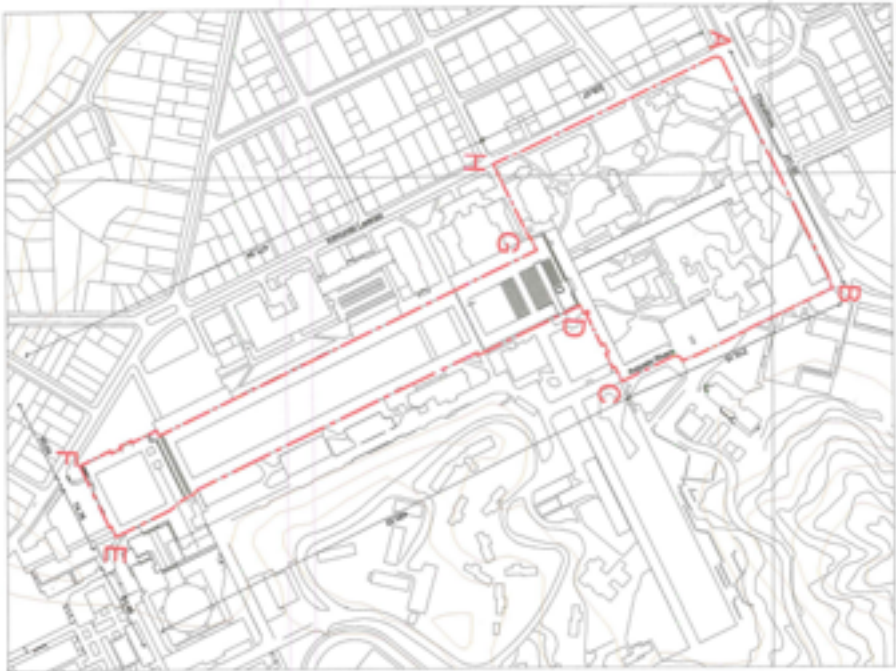


Fuente: Elaboración propia con datos del MINVU.

❖❖ Cuadro 12: Inmuebles de Conservación Histórica Campus Universidad de Concepción.

CASA DEL ARTE		ARCO DE MEDICINA		TORRE CAMPANIL Y FORO	
Tipología	Eq. cultural/educacional	Tipología	Eq. educacional	Tipología	Hito urbano
Ubicación	Campus UdeC	Ubicación	Campus UdeC	Ubicación	Campus UdeC
BIBLIOTECA CENTRAL		ED. INSTITUTO DE LENGUAS		ED. ESCUELA DE LEYES	
Tipología	Eq. educacional	Tipología	Eq. educacional	Tipología	Eq. educacional
Ubicación	Campus UdeC	Ubicación	Campus UdeC	Ubicación	Campus UdeC
ED. ESCUELA BIOQUÍMICA		CAMPUS UDEC		ED. ANATOMÍA PATOLÓGICA	
Tipología	Eq. educacional	Tipología	Eq. educacional	Tipología	
Ubicación	Campus UdeC	Ubicación	Campus UdeC	Ubicación	
CASA DEL DEPORTE		ED. METÁLICOS INSTITUTO QUÍMICA			
Tipología	Eq. deportivo	Tipología	Eq. educacional	Tipología	
Ubicación	Campus UdeC	Ubicación	Campus UdeC	Ubicación	

❖❖ Figura 1: Campus Central Universidad de Concepción, plano de límites área declarada MN.



Fuente: Consejo de Monumentos Nacionales.

Figura 2: Ejemplos de arquitectura moderna en Concepción.



Fuente: Varios autores.

Cuadro 13: Inmuebles de Conservación Histórica Concepción, excluyendo Campus UdeC*.

EDIFICIO DE TRIBUNALES DE JUSTICIA		EDIFICIOS PORTAL PLAZA PERÚ		RUINAS TEATRO LICEO EMG**	
Tipología	Ed. público	Tipología	Residencial / comercial	Tipología	Ruina / cultural
Ubicación	Plaza de Tribunales	Ubicación	Entorno plaza Perú	Ubicación	Víctor Lamas s/n
ESTACIÓN CENTRAL DE FF.CC.		ED. EX-INTENDENCIA		EX-CAJA DE CRÉDITO POPULAR	
Tipología	Ed. Público	Tipología	Ed. Público	Tipología	Comercial
Ubicación	Arturo Prat 501	Ubicación	Aníbal Pinto 442	Ubicación	Lincoyán 399
CONJUNTO CATEDRAL Y ARZOBISPADO		PARROQUIA LA MERCED		PARROQUIA SAN AGUSTÍN	
Tipología	Eq. religioso	Tipología	Eq. religioso	Tipología	Eq. religioso
Ubicación	Caupolicán 491	Ubicación	Freire 901 / Castellón	Ubicación	Castellón 254
CASA WILHELM		EDIFICIO CORVI - TUCAPEL		EDIFICIO LOTERÍA DE CONCEPCIÓN	
Tipología	Residencial	Tipología	Residencial	Tipología	Comercial
Ubicación	Dr. Wilhelm 2012	Ubicación	Tucapel 452	Ubicación	Colo-Colo 580
ED. CAJA DE EMPLEADOS PÚBLICOS		EDIFICIO EX-CASA GLEISNER		PALACIO HIRMAS	
Tipología	Comercial	Tipología	Comercial	Tipología	Comercial
Ubicación	Barros Arana 314	Ubicación	Barros 402 / Lincoyán	Ubicación	Barros Arana / Colo-Colo

*No se incluye el edificio ubicado en Barros Arana esquina Serrano, que aún figura como ICH, pues se derrumbó con el terremoto de 2010.

**También fue declarado MH, por el CMN.

Fuente: Elaboración propia con datos del MINVU.

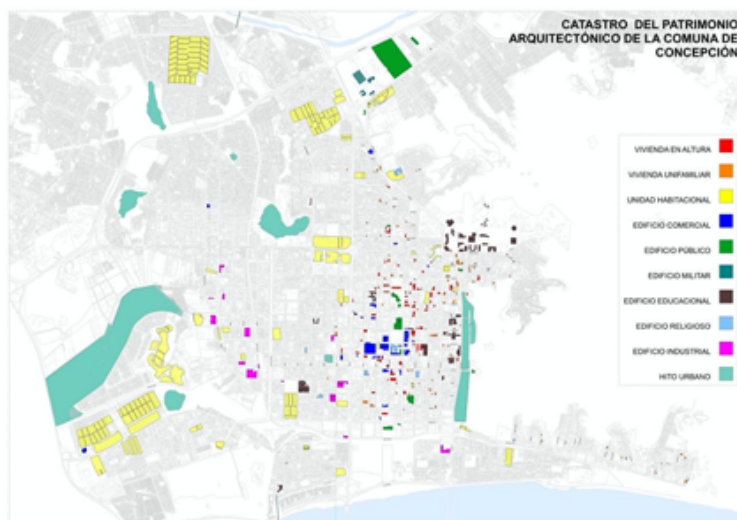
RESTO DE MURO "MALL DEL CENTRO"		FACHADA VIVIENDA		FACHADA IGLESIA SANTO DOMINGO	
Tipología	Ruina / Fachada	Tipología	Fachada	Tipología	Fachada / Eq. religioso
Ubicación	Barros Arana 1038	Ubicación	Barros Arana 1191	Ubicación	Lincoyán 265
CASA ESQUERRÉ		PORTAL CASA LOOSLI		FACHADA	
Tipología	Fachada	Tipología	Fachada	Tipología	Ruina
Ubicación	Barros Arana 169	Ubicación	Barros Arana 458	Ubicación	Rengo 655

*No se incluye el edificio ubicado en Barros Arana esquina Serrano, que aún figura como ICH, pues se derrumbó con el terremoto de 2010.

**También fue declarado MH, por el CMN.

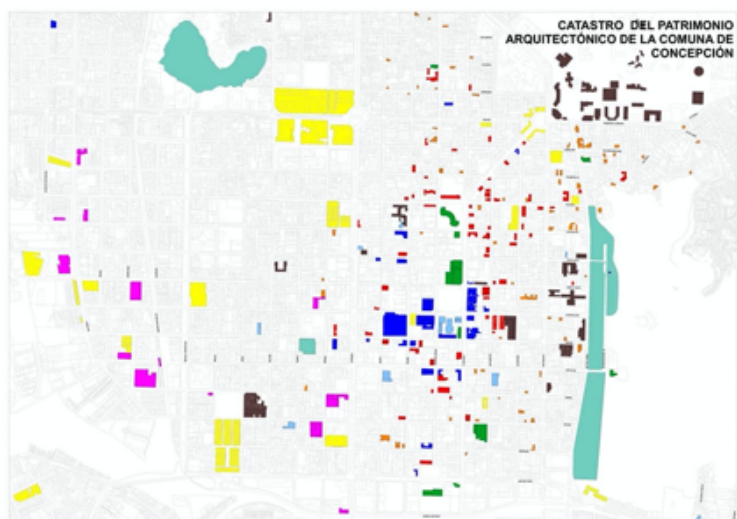
Fuente: Elaboración propia con datos del MINVU.

Figura 5: Catastro del patrimonio arquitectónico de Concepción, según tipología.



Fuente: Elaboración propia

Figura 6: Catastro del patrimonio arquitectónico de Concepción, según tipología (zoom).



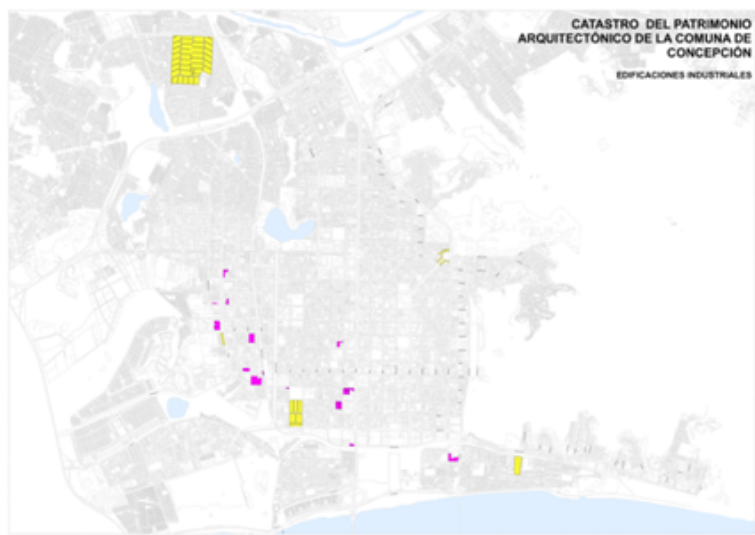
Fuente: Elaboración propia

Figura 7: Ejemplos de vivienda unifamiliar y de edificios construidos en Concepción en las décadas de 1960 y 1970.



Fuente: Fotografías de Verónica Esparza.

Figura 8: Catastro del patrimonio industrial de Concepción.



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 14: Ejemplo de clasificación de la Arquitectura moderna por tipología.

Valor Económico	Impacto del Inmueble en el entorno	Evaluación del impacto positivo del Inmueble en su entorno inmediato y su potencial de propiciar acciones para la recuperación o revitalización de dicho entorno.
	Estado de conservación del entorno	Evaluación del estado de conservación del entorno del inmueble, así como las posibilidades para su recuperación.
Valor Social	Percepción de la comunidad	Interés para la comunidad por los elementos significativos que fortalecen su memoria colectiva.

❖ Cuadro 14: Ejemplo de clasificación de la Arquitectura moderna por tipología.

Arquitectura habitacional	156 obras catastradas	Vivienda unifamiliar Vivienda en altura Unidades habitacionales
Arquitectura Educacional	26 obras catastradas	Escuelas Liceos Colegios particulares Universidades e institutos
Arquitectura comercial	21 obras catastradas	Cines Bancos Mercados Hoteles Comercio mixto
Arquitectura Servicios Públicos	14 obras catastradas	Correos Intendencia Municipalidad Tribunales de Justicia Edificios Deportivos
Arquitectura Militar	10 obras catastrada2	Regimiento
Arquitectura Religiosa	8 obras catastradas	Iglesias Seminarios
Hitos Urbanos	3 obras catastradas	Parques Puentes
Total de obras catastradas		238

Fuente: Elaboración propia.

❖ Cuadro 15: Ejemplos de inmuebles industriales desaparecidos en los últimos 20 años en Concepción.

FUNDACIÓN			DEMOLICIÓN
Cía. de Gas Concepción			
Rubro	Energético	1887	
Tipología	Fábrica		
Ubicación	Prat / Bilbao		
Fábrica de panes Souyet			
Rubro	Alimenticio	1915	
Tipología	Fábrica		
Ubicación	Rengo 1301		

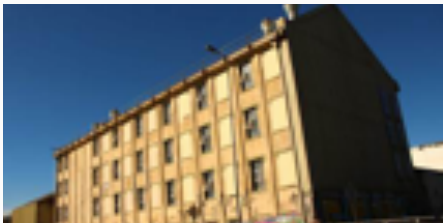
		FUNDACIÓN	DEMOLICIÓN	
Conjunto habitacional ferroviario				
Rubro	Ferroviario	1935	1999-2000	
Tipología	Habitacional			
Ubicación	Prat			
Cristalería Schiavi				
Rubro	Cristalero	1922-40s	2005	
Tipología	Fábrica			
Ubicación	Argentina 316			
Termoeléctrica CGE				
Rubro	Energético	1926	2017	
Tipología	Fábrica			
Ubicación	Ricardo Claro			

Fuente: Elaboración propia.

:: Cuadro 16: Patrimonio industrial, ferroviario e infraestructural en buen estado.

Molino Santa Rosa (volumen central)	Año	1920 ca	
	Rubro	Molinero	
	Tipología	Fábrica	
	Ubicación	Padre Hurtado / Carrera	
	Situación	Abandonado	
Fábrica de pisos Estrada	Año	1948	
	Rubro	Maderero,	
	Tipología	pisos	
	Ubicación	Fábrica	
	Situación	Castellón 1880	
		En uso	
Conjunto Paños Bío-Bío	Año	1945	
	Rubro	Textil	
	Tipología	Conjunto habitacional	
	Ubicación	Pedro de Valdivia Bajo	
	Situación	En uso	

▣▣ Cuadro 16: Patrimonio industrial, ferroviario e infraestructural en buen estado.

Molino Santa Rosa (volumen central)	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1920 ca Molinero Fábrica Padre Hurtado / Carrera Abandonado	
Fábrica de pisos Estrada	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1948 Maderero, pisos Fábrica Castellón 1880 En uso	
Conjunto Paños Bío-Bío	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1945 Textil Conjunto habitacional Pedro de Valdivia Bajo En uso	
Puente ferroviario Bío-Bío	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1889 Ferroviario Infraestructura Cerro Chepe / río Bío-Bío En uso	
Puente Andalién	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1931 Vial Infraestructura Barrio Norte / río Andalién En uso	

Fuente: Elaboración propia.

❖❖ Cuadro 17: Patrimonio industrial y ferroviario en estado regular.

Calzados Gacel	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1959 Calzado Fábrica Ejército 727 Reutilizada como bodega	
Fideos Vivaldi	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1933 Alimenticio Fábrica Caupolicán 930 Reutilizada como bodega	
Paños Concepción	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1927 / 1940s Textil Fábrica Héras / Angol Reutilizada por PDI	
Estación Andalién	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1931 Ferroviario Estación Lincoyán / V. Mackenna Ocupada como vivienda	

Fuente: Elaboración propia.

Paños Bío-Bío	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1919 / 1940s Textil Fábrica Pob. Aurora de Chile Abandonada, ruina	
Ex-CCU (Cervecería Keller)	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1874 Cervecería Fábrica Av. Pedro de Valdivia Abandonada, ruina	
Fábrica de Vidrios La Unión	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1939 Cristalero Fábrica Jorge Montt 2345 Reutilizada por otra empresa	
Cristalería Schiavi	Año Rubro Tipología Ubicación Situación	1922 Cristalero Fábrica Argentina 314 Abandonada, ruina	

Fuente: Elaboración propia.

NOMBRE	AÑO	DESCRIPCIÓN	RANGO DE ACCIÓN TERRITORIAL
El Adoquín	2015	Agrupación ciudadana de recuperación barrial.	Comuna de Concepción
Patrimonio Industrial Bío-Bío	2016	Organización ciudadana de estudiantes y profesionales.	Comuna y Provincia de Concepción
Barrio Oriente	2016	Agrupación de vecinos.	Barrio Oriente, Concepción
Defendamos La Remo	2018	Organización de vecinos de la Remodelación Paicaví.	Entorno de Remodelación Paicaví y Plaza Condell, Concepción
Red Barrial Concepción	2018	Agrupación de base surgida de los encuentros municipales de la XV modificación del PRC.	Comuna de Concepción

Fuente: Elaboración propia.

:: Cuadro 20: Comunidades virtuales.

NOMBRE	AÑO	DESCRIPCIÓN	RANGO DE ACCIÓN TERRITORIAL
Historia Arquitectónica de Concepción	2004	Plataforma de divulgación y defensa del patrimonio penquista.	Comuna de Concepción
Teselapedia	2019	Red de aficionados por la teselas, como rasgo identitario de la arquitectura penquista.	Comuna de Concepción, con presencia en otras partes del país
Concepción Adicto	2014	Plataforma que visibiliza la ciudad y sociedad penquista.	Comuna de Concepción
Defendamos La Remo	2018	Organización de vecinos de la Remodelación Paicaví.	Entorno de Remodelación Paicaví y Plaza Condell, Concepción

Fuente: Elaboración propia.

:: Figura 13: Evolución de la legislación de pertinencia ambiental en Chile.



Fuente: Arq. Ángela Martínez.

PROPUESTA N°5

Políticas sobre representación judicial de niños, niñas y adolescentes en procesos de familia. Cobertura e intervenciones profesionales.

MARCO JURÍDICO DE LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

El Derecho a ser oído de los niños, niñas y adolescentes como cuestión teórica previa respecto de su representación judicial

Como se ha mencionado antes, con la suscripción por parte de Chile de la Convención de Derechos del Niño y las observaciones generales a ésta, se ha intentado establecer el marco conceptual a través del cual se debe hacer efectiva la Convención, en orden a garantizar una adecuada protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, desde la entrada en vigor de la ley que crea los Tribunales de Familia y la reforma este tipo de procedimientos del año 2005, se han recogido en alguna medida varios de los derechos de los niños, niñas y adolescentes consagrados en la Convención. Uno de estos derechos es, precisamente, el de todo niño a ser oído y que su opinión sea debidamente considerada o recogida, al menos al tomar la decisión por la autoridad correspondiente respecto a los asuntos que puedan afectar su vida futura.

Es importante señalar que este derecho/principio/valor se consagra como uno de los principios formativos del procedimiento de familia, imponiendo al juez de familia la obligación de tener como una consideración esencial, al momento de decidir sobre un caso, la opinión del niño (haberlo oído) y también su interés superior. Bien sabemos que este derecho del niño se encuentra consagrado en el art. 12 de la Convención. Sin embargo, ha sido entendido también como un derecho de participación de los niños. La observación general N°12 del Comité de Derechos del Niño señala que esta participación no se agota en una o dos actuaciones concretas, sino que debe entenderse como un proceso con permanencia en el tiempo. Escuchar a los niños debiese ser una parte fundamental de un sistema que protege y reconoce efectivamente sus derechos.

En efecto, primeramente debe reconocerse clara y abiertamente, sin limitación alguna, que niños, niñas y adolescentes son sujetos titulares de derechos, tanto civiles como sociales; en segundo término, alcanzar el pleno convencimiento, social y jurídico de que son seres competentes y que, en consecuencia, de acuerdo con su edad y madurez, pueden ejercerlos de manera autónoma. Tradicionalmente, la percepción que se tenía de los niños y niñas se caracterizaba por considerarlos como seres incapaces, dependientes, faltos de poder y silenciosos, políticamente hablando. Así, la intervención del mundo adulto en la vida de los niños, niñas y adolescentes a menudo se basaba en conceptos como la caridad, protección, la necesidad de aislarlos del mundo adulto y todo ello presidido por la idea de que debían ser vistos, pero no oídos. La Convención de Derechos del Niño ha desafiado esas visiones enfatizando la dignidad de la infancia y la adolescencia, su competencia, resiliencia y el derecho a que sus opiniones sean escuchadas y tenidas en cuenta.

Ahora bien, ¿de qué manera se ha abordado por la justicia, por un lado, y por los operadores del derecho de familia, por el otro, este principio/derecho a ser oído? Vargas y Correa señalan que este derecho del niño a ser oído y que su opinión sea debidamente tomada en cuenta se vincula estrechamente con otros dos principios consagrados en la Convención: el interés superior del niño y la autonomía progresiva. Este último principio implica que la capacidad del niño para ejercer su derecho va aumentando a medida que crece, adquiriendo de forma paulatina mayores niveles de autonomía y autoprotección. Esto quiere decir que, a medida que el menor vaya creciendo, su opinión tendrá mayor injerencia al momento de tomar una decisión por parte del juez. Sin embargo, ¿cómo debemos ponderar la edad y el desarrollo cognitivo del niño al momento de ser oído por parte de los Tribunales de Justicia? En caso de un adolescente no existe mayor duda respecto a cómo ejercer

este derecho, el problema más bien surge en aquellas oportunidades en que un infante es parte del proceso (menor de 7 años) y más aún, en aquellas circunstancias en que es un lactante.

Mason distingue tres etapas en el desarrollo de los niños que nos pueden ayudar a dilucidar el tema, a saber:

- a) Adolescencia: los jóvenes tienen el derecho a manifestar una preferencia a partir de los 14 años. Los operadores del sistema no debieran solo oír la opinión de estos, sino que “honrarla” y, a la inversa, sólo si se prueba que la preferencia expresada por el adolescente podría ser perjudicial para el mismo, desestimarla.
- b) Preadolescentes: desde los 6 años hasta la adolescencia, es decir, 14 años. En este caso debiera contarse con especialistas para oír la voz del niño, quienes serán capaces de separar su auténtica voz y/u opinión de la influencia de sus padres, por ejemplo.
- c) Primera infancia: desde los 6 años hacia abajo. En esta etapa surge el problema de cómo determinar el interés superior de niños muy pequeños y, en definitiva, cómo oírlos.

Por otra parte, Vargas y Correa consideran que uno de los riesgos de establecer un rango fijo de edad para escuchar a los niños es la rigidización en la aplicación de estos parámetros, sin considerar que los niños tienen experiencias de vida y formas de expresarse distintas, por ello hay que establecer estándares flexibles, que permitan a los operadores ponderar caso a caso las condiciones del niño.

Lathrop señala que el derecho del niño a ser oído es operativo, comprometiendo su aplicación efectiva en los procedimientos judiciales vinculados con el derecho de familia y la inspiración de reformas legislativas que guíen las interpretaciones judiciales. En ese sentido, la observación N°12 del Comité de Derechos del Niño de la ONU señala que para que el niño sea oído, deben aplicarse medidas para hacer efectivo el derecho:

- a) Preparación: el niño debe estar informado de su derecho a expresar opinión en todos los asuntos que lo afecten, sobre todo en un procedimiento judicial o administrativo y de los efectos que tendrán las opiniones que exprese; del cómo, cuándo y dónde se le escuchará y los participantes. Además, la opción de comunicar su opinión personalmente o a través de un representante.
- b) Audiencia: el contexto en que será oído el niño debe inspirar confianza; donde pueda estar seguro de que el adulto responsable de la audiencia lo escuchará y tomará en consideración su opinión. Que la audiencia tenga forma de conversación y sea efectuada en términos de confidencialidad.
- c) Evaluación de la capacidad del niño para determinar si tiene la capacidad de formarse un juicio propio de manera razonable e independiente. Debe analizarse caso a caso, de ser así, su opinión debe considerarse un factor destacado en la resolución de la cuestión.
- d) Información sobre la consideración otorgada a las opiniones del niño: el encargado de tomar las decisiones debe informar al niño el resultado del proceso y explicar cómo se tuvieron en consideración sus opiniones.
- e) Quejas, vías de recurso y desagravio: si su derecho a ser oído resulta violado, el niño debe tener la posibilidad de conocer y dirigirse a la persona competente para expresar su queja. En caso de tratarse de procedimientos judiciales y administrativos, el niño debe tener acceso a procedimientos de apelación o denuncia, los que además puedan utilizarse sin temor a sufrir violencia o castigo.

Ahora bien, como señala Ravetllat, escuchar e incluir la voz de los niños no significa apoyar acríticamente sus opiniones, sino entablar un diálogo respetuoso en el que los niños, niñas y adolescentes se integren como sujetos activos en sus comunidades.

La recepción del Derecho a Ser Oído en el Derecho Procesal de Familia

En nuestro Derecho Procesal de Familia, la participación de los niños y el ejercicio de su derecho a ser oído se reduce a cuatro alternativas: audiencia reservada, peritajes e informes diagnósticos, curador ad litem y la “no participación”. Sin perjuicio de lo anterior, para tener en cuenta la diligencia del juez y que el niño ejerza su derecho a ser oído, debe echar mano a dos factores complejos que, para habilitar el trámite, deben ser previamente valorados por el juez. En otras palabras, el juez no tiene la obligación de escuchar a un niño en todas las causas donde puedan ser afectados sus derechos. Es una valoración privativa que debe ser comprendida con ciertos matices. Ello, porque de ninguna manera le está permitido al juez a su entero capricho oír o no al niño, por el contrario, su derecho será coartado si el juez procede con arbitrariedad. Eso ocurre cuando no expone las razones para proceder de tal manera.

¿Debiese, por tanto, la ley considerar obligatorio oír al niño durante el procedimiento? Lepin considera que no, pero sí que se les confiera la posibilidad de ser escuchados. Con esta posibilidad se cumple con un estándar mínimo exigido por la Convención y no podría anularse el juicio vía casación en la forma. Si bien los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho a ser oídos, el juez emplea ciertos criterios para determinar si procede que sean oídos, estos suelen ser: la materia sobre la que versa el juicio o la edad del niño, entre otros.

Presencia de un representante del niño para el proceso

Tras la aprobación de la Convención de Derechos del Niño en 1990, el Estado chileno debió adecuar su legislación y procedimientos para dar efectividad a los derechos reconocidos por la Convención, primando una mirada de enfoque de derechos, donde al niño, niña y adolescente se le reconoce como ser humano dotado de iguales derechos que un adulto.

Asimismo, en su Artículo 3 N° 1 consagra que todas las medidas adoptadas por instituciones públicas o privadas que afecten a niños, niñas y adolescentes deberán tener primordial consideración el interés superior del niño (principio rector que inunda toda la legislación de la materia). Adicionalmente, el Artículo 12 N° 2 consagra el derecho a ser oído de todo niño, niña y adolescente, “ya sea directamente o a través de un representante o de un órgano apropiado” (principio recogido en la Ley de Tribunales en el Artículo N°16, principalmente).

En este sentido, la entrada en vigor de la Ley 19.968 que crea los Tribunales de Familia, consideró que en todos aquellos asuntos en que estén involucrados NNA o incapaces, el juez de familia deberá velar porque se encuentren debidamente representados. Así, el juez designará a un abogado, de una institución pública o privada, quien será curador ad litem del niño, niña o adolescente y su representación se extenderá a todas las actuaciones judiciales (Artículo N°19).

La interpretación que el Servicio Nacional de Menores le ha dado a esta norma se expresa en su nota técnica N°2, de abril de 2016, donde trata el derecho a la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes. En este documento, se establece que la función esencial del curador ad litem es la defensa de los derechos personales y procesales de los niños, niñas y adolescentes. Él es el abogado del niño que presta una defensa técnica de este, por lo que es el profesional a cargo de elaborar la estrategia en la representación judicial del niño.

A nivel internacional aparece la misma opinión en el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el que, en su Observación General N°14 de 29 de mayo de 2013, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, en el párrafo 96 señala:

“El niño necesitará representación letrada adecuada cuando los tribunales y órganos equivalentes hayan de evaluar y determinar oficialmente su interés superior. En particular, cuando se someta a un niño a un procedimiento judicial o administrativo que conlleve la determinación de su interés superior, el niño debe disponer de representación letrada, además de un curador o representante de su opinión, cuando pueda haber un conflicto entre las partes en la decisión”.

Sin embargo, como se señaló antes, la ley sólo se limita a fijar la necesidad de la designación de un curador por parte del tribunal que esté conociendo de la causa, sin establecer o delimitar el alcance de su representación ni tampoco cuáles son las herramientas con las que cuenta para poder desempeñar fielmente su cargo. Así, por ejemplo, se señala que algunas de las facultades específicas del curador ad litem son: la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes y el resguardo de su comparecencia judicial; la comparecencia a los actos del procedimiento (audiencias preparatorias, juicio y entrevistas con profesionales del consejo técnico, etc.); entrevista con el niño, niña o adolescente, con sus adultos responsables o con los profesionales que realizan la intervención ordenada por el tribunal; solicitar la realización de diligencias peritajes o pedir cuenta a las instituciones que no han remitido las pericias o informes solicitados, y ejercer acciones tendientes a evitar la revictimización y/o vulneración de sus derechos en los procesos judiciales, entre otros.

Relación del abogado representante con el niño, niña o adolescente representado

Respecto a la relación del niño, niña o adolescente con su curador ad litem, nuestra legislación no dice nada específico. Sí la ley de Tribunales de Familia alude a la figura del curador a propósito de las medidas de protección en su Artículo N°19, indicando lo siguiente:

Artículo 19.- Representación. En todos los asuntos de competencia de los juzgados de familia en que aparezcan involucrados intereses de niños, niñas, adolescentes o incapaces, el juez deberá velar porque éstos se encuentren debidamente representados.

El juez designará a un abogado perteneciente a la respectiva Corporación de Asistencia Judicial o a cualquier institución pública o privada que se dedique a la defensa, promoción o protección de sus derechos, en los casos en que carezcan de representante legal o cuando, por motivos fundados, el juez estime que sus intereses son independientes o contradictorios con los de aquél a quien corresponda legalmente su representación.

La persona así designada será el curador ad litem del niño, niña, adolescente o incapaz, por el sólo ministerio de la ley, y su representación se extenderá a todas las actuaciones judiciales, incluyendo el ejercicio de la acción penal prevista como un derecho de la víctima en el Artículo N°109 letra b) del Código Procesal Penal.

De la falta de designación del representante de que trata este artículo, podrán reclamar las instituciones mencionadas en el inciso segundo o cualquier persona que tenga interés en ello.

En los casos del inciso segundo del Artículo N°332 del Código Civil, aquél de los padres en cuyo hogar vive el alimentario mayor de edad se entenderá legitimado, por el sólo ministerio de la ley, para demandar, cobrar y percibir alimentos de quien corresponda en interés del alimentario, sin perjuicio del derecho de éste para actuar personalmente, si lo estima conveniente. Si el alimentario no actúa personalmente se entenderá que acepta la legitimación activa del padre o madre junto a quien vive.

Según el precepto citado y pese a que nuestro legislador pondera la necesidad de resguardar los derechos de un niño con una figura distinta a la de un abogado patrocinante convencional, no establece un marco en virtud del cual este curador del niño pueda obrar ni tampoco cuál es la relación que debe existir entre ambos. Esta situación -por tanto- deja entregado a la autonomía profesional del abogado la forma de relación con el niño y el contenido de la representación, no existiendo entonces una garantía sobre la igualdad de contenido de la representación.

La autonomía profesional en sí misma es deseable y esencial al desarrollo de cualquier disciplina, sin embargo, en este caso se presenta más bien un vacío legal, pues no existe una base teórica o doctrinaria o cualquier otro elemento u opinión con suficiente autoridad como para estimarla una referencia al momento de juzgar las actuaciones profesionales del curador ad litem, o establecer un protocolo o catálogo de buenas prácticas.

Tensiones que produce la indefinición sobre la naturaleza de la representación

Considerando que el Artículo N°19 de la Ley 19.968 contempla la representación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en torno a la figura del curador ad litem, pero no se establece la orientación que debe tener la intervención de éste, es posible concluir una de dos alternativas:

- a) El curador ad litem no representa al niño, sino que es un interviniente autónomo de la voluntad de los niños, caso en el cual el menor no tendría un representante en el proceso que pueda hacer valer su voluntad y deseos.
- b) El curador ad litem si representa al niño, caso en el cual las únicas normas a las que se podría recurrir son aquellas relativas a la representación judicial general.

La figura legal de la representación ha sido vista por la mayoría de los autores como una ficción en virtud de la cual existen dos personas; esto es, un representante y un representado, donde el segundo obra en lugar y a nombre del primero y, por ende, sus efectos radican en el primero de ellos.

Si se aceptara este punto de vista, debería concluirse que la relación que el niño debe mantener con su curador es una relación semejante a la de una persona que encarga la gestión de sus negocios a otro, ya sea como mandante, o bien, como representante legal. Por lo tanto, podemos decir que en términos prácticos lo que correspondería en ese caso sería que este curador se entrevistase con su representado, para efectos de conocer su voluntad o postura frente a la situación respecto de la cual se encuentra siendo parte de un proceso judicial. Esto, para efectos de que este representante en algún minuto, ya sea a través de una audiencia fijada con antelación o bien a través de un escrito dirigido al tribunal, pueda manifestar aquello que estime pertinente y que hubiere exteriorizado su representado.

Justamente a raíz de este punto es, que surgen varios problemas teóricos que también constituyen una dificultad teórica y práctica:

- a) ¿Es aplicable la edad legal para el suficiente juicio y discernimiento de los niños? (por ejemplo, en materia de responsabilidad penal o civil).
- b) ¿Se contraponen en algún minuto el principio de interés superior con el derecho a ser oído o bien con la autonomía progresiva?
- c) ¿Desde qué edad es bueno que exista un diálogo entre el curador y los niños? ¿Es adecuado fijar una edad?
- d) ¿Será prudente en algunos casos que este curador emita su opinión acerca de lo que observa y no de una

relación previa con su representado? En caso de ser afirmativa esta respuesta, ¿es efectivamente el abogado el profesional idóneo para visualizar aquellas temáticas que en muchas ocasiones exceden del conocimiento científicamente afianzado de su profesión?

La práctica observada por este mismo equipo de trabajo y por los curadores ad litem cuya opinión fue recogida, indica que en general ejercen su labor aplicando prácticas que no se encuentran uniformadas u homologadas en torno a algún criterio determinado, aprendidas desde la costumbre o de la construcción que haya podido hacer en la práctica.

No existen entonces criterios seguros basados en la doctrina o en una tradición de intervenciones procesales o en normas jurídicas específicas, sino que más bien -hasta esta época- está entregado a criterios personales de quienes intervienen en los procesos judiciales.

Tensiones que produce la indefinición sobre el contenido de la representación y relación entre representante y representado

La necesidad de establecer un marco que contenga las intervenciones profesionales mínimas que deben considerarse durante la representación, se hace más crítica en aquellos casos en que los niños no se encuentran al cuidado de su familia por aplicación del Artículo N°74 de la Ley 19.968.

Artículo 74.- Medida de separación del niño, niña o adolescente de sus padres. Sólo cuando sea estrictamente necesario para salvaguardar los derechos del niño, niña o adolescente y siempre que no exista otra más adecuada, se podrá adoptar una medida que implique separarlo de uno o de ambos padres o de las personas que lo tengan bajo su cuidado. En este caso, el juez preferirá a sus parientes consanguíneos o a otras personas con las que aquél tenga una relación de confianza y, sólo en defecto de los anteriores, lo confiará a un establecimiento de protección. La resolución que disponga la medida deberá ser fundada.

Cuando los niños han sido separados de sus padres o su familia de origen en atención a un bien superior y se ha dispuesto que sea un establecimiento quien ejerza su cuidado personal -por no existir otro adulto idóneo para hacerse cargo de él- surge la interrogante de cuál es la misión que debe adoptar el curador en este proceso, el cual lleva aparejado una relevante afectación en los sentimientos de los niños. Algunos de los curadores hoy en día han adoptado la iniciativa de asistir a los diversos establecimientos de SENAME o de su red de organismos colaboradores en los que residen niños que han sido víctimas de graves vulneraciones en sus derechos. Sin embargo, hasta esta época no se ha establecido con claridad la metodología que debe emplearse en dichos encuentros, así como tampoco los elementos que deben ser considerados como indicadores de cuidado que puedan aconsejar, especialmente si no son especialistas en el trato directo con niños como pueden ser los abogados.

Otras preguntas surgen de la indefinición de contenido de la representación. Si aceptara una visión más cercana al patrocinio convencional del abogado, deberían resolverse una serie de problemas en orden a determinar la forma en que materialmente debe darse la relación entre abogado y niño, considerando que en la actualidad el curador ad litem es un abogado que no necesariamente tiene un apoyo interdisciplinario a su disposición.

Dado lo anterior, resulta difícil determinar asuntos como, por ejemplo, la frecuencia prudente para que se efectúe este contacto, el contenido y formato de la información que el abogado debe transmitir al niño, y las necesidades especiales de comunicación o de resguardo de menores que hayan sido víctimas de hechos de vulneración más graves, entre otros.

Principios y derechos que deberían ser protegidos dentro del proceso en función de los estándares de derechos específicos que el Estado debe garantizar

En lo concerniente a la representación de niñas, niños y adolescentes y su articulación con los derechos fundamentales, especialmente los contenidos en tratados internacionales ratificados por Chile, debe tenerse presente dos de ellos principalmente:

- a) Interés superior del niño
- b) Derecho del niño a ser oído

Se entiende que el derecho del niño a ser oído no tiene una forma de ejercicio especificada por la legislación, aunque una de ellas es la participación de un representante judicial en el proceso.

Derecho Internacional de los Derechos Humanos

En el nivel del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, estos principios y derechos están comprometidos por el Estado de Chile en la Convención de los Derechos del Niño que fue ratificada el año 1990.

Interés superior del niño

Artículo 3 de la Convención

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
2. Los Estados Parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.
3. Los Estados Parte se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Derecho a la identidad, a conocer sus orígenes y la familia y a no ser separado de ella

Artículo 7 de la Convención

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
2. Los Estados Parte velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

Artículo 8 de la Convención

1. Los Estados Parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.
2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Parte deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Artículo 9 de la Convención

1. Los Estados Parte velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño, tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.
2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.
3. Los Estados Parte respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.
4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Parte se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

[Derecho a expresarse de manera libre, y a tener acceso a la información, y a que su opinión sea tomada en cuenta aun cuando sean pequeños](#)

Artículo 5 de la Convención

Los Estados Parte respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de su facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

Artículo 12 de la Convención

1. Los Estados Parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Artículo 13 de la Convención

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.
2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:
 - a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o
 - b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

Derecho a ser protegidos contra el abuso, cuando los maltraten o los dañen, y a no ser discriminados

Artículo 2 de la Convención

1. Los Estados Parte respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.
2. Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

Derecho a la educación

Artículo 28 de la Convención

1. Los Estados Parte reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:
 - a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
 - b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;

- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados Parte adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Parte fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 29 de la Convención

1. Los Estados Parte convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Derecho a tener una vida sana y segura

Artículo 19 de la Convención

1. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una

institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Derecho a recibir una atención especial

Artículo 20 de la Convención

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.
2. Los Estados Parte garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.
3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción, o de ser necesario la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Artículo 23 de la Convención

1. Los Estados Parte reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación del niño en la comunidad.
2. Los Estados Parte reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él.
3. En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.
4. Los Estados Partes promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados Partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 24 de la Convención

1. Los Estados Parte reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Parte se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Parte asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
- d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;
- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
- f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

3. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados Parte se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 25 de la Convención

Los Estados Parte reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.

Expresión legal de los principios en el derecho interno chileno

El principal cuerpo normativo de carácter legal en el derecho interno chileno que consagra estos principios es la Ley 19.968, en su Artículo N°16, donde constan de manera expresa estos principios materializados en derechos y disposiciones tales como:

Artículo 16.- Interés superior del niño, niña o adolescente y derecho a ser oído. Esta ley tiene por objetivo garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el territorio nacional, el ejercicio y goce pleno y efectivo de sus derechos y garantías.

El interés superior del niño, niña o adolescente, y su derecho a ser oído, son principios rectores que el juez de familia debe tener siempre como consideración principal en la resolución del asunto sometido a su conocimiento.

Para los efectos de esta ley, se considera niño o niña a todo ser humano que no ha cumplido los catorce años y, adolescente, desde los catorce años hasta que cumpla los dieciocho años.

Los dos principios a que hacemos alusión y que incumben a la representación judicial de los niños, niñas y adolescentes, están en una norma de carácter programático que -aun cuando es obligatoria- deja un vacío de tipicidad que hasta la fecha, como veremos, ha sido generador de prácticas distintas debido a interpretaciones o incluso la costumbre de cada lugar. Por otro lado, la Convención de Derechos del Niño ha sido incorporada como derecho interno y es obligatoria, sin embargo, la especificación de las intervenciones profesionales que deben ejecutarse en el proceso, como es lógico, no están desarrolladas en el instrumento internacional.

Correspondería, a consecuencia de lo anterior, determinar cuál ha sido la diversidad de prácticas, de manera de establecer la pertinencia y forma de un mecanismo que, en el campo de la representación judicial de niños, niñas y adolescentes, pueda disminuir diferencias y asegurar algunos estándares mínimos respecto de la cobertura y la representación.

ANEXO XB

CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO JURISDICCIONAL DE LOS JUZGADOS DE FAMILIA DE SANTIAGO

El territorio con mayor número de ingresos judiciales en Chile son los Juzgados de Familia de Santiago, los cuales también comprenden el territorio que concentra mayores recursos desde el punto de vista del número de profesionales y de instituciones partícipes del sistema. Así también es uno de los que se encuentra con mejor conectividad entre sus sectores. Por esa razón, le daremos una mirada más específica dada la especialidad del caso, pero también por la relevancia porcentual a nivel nacional.

El territorio jurisdiccional de Santiago corresponde a la agrupación de comunas sobre las que ejercen su jurisdicción los Juzgados de Familia de Santiago. Este territorio es uno de los tres que conforman la Corte de Apelaciones de Santiago en materia de familia, junto con los de Colina y Pudahuel, los cuales agrupan otras comunas.

Por su parte, la Región Metropolitana está dividida en dos territorios jurisdiccionales correspondientes a la Corte de Apelaciones de Santiago y la Corte de Apelaciones de San Miguel. El territorio de los Juzgados de Familia de Santiago tiene a su servicio cuatro Juzgados de Familia (1° al 4°), además de la unidad denominada Centro de Medidas Cautelares que, con jueces y consejeros técnicos de los cuatro tribunales, se encarga de las materias proteccionales y de violencia intrafamiliar.

Características del territorio jurisdiccional de los Juzgados de Familia de Santiago

El territorio jurisdiccional de los Juzgados de Familia de Santiago está conformado por las comunas de: Macul, Conchalí, La Reina, Quilicura, Santiago, Independencia, Estación Central, Huechuraba, Peñalolén, Ñuñoa, Lo Barnechea, Recoleta, Cerrillos, Renca, Vitacura, La Florida, Las Condes, Providencia y Maipú.

- Superficie: 1.705,3 Km²
- Población: 3.650.522 habitantes (aprox.)
- Tribunal: Cuatro Juzgados de Familia de Santiago (1° al 4°) y Centro de Medidas Cautelares
- Jueces: 62

Volumen de ingreso de causas

El año 2017 ingresaron 86.006 causas en los Tribunales de Familia de Santiago y en el Centro de Medidas Cautelares. Si aplicamos el porcentaje para obtener las causas de interés directo (26,6%), el número de causas de esta categoría que ingresaron en Santiago ese año fueron 22.877.

Participación de curadores ad litem

Actualmente, el servicio de representación vía curador ad litem está siendo provisto por diversas instituciones públicas o privadas:

- Clínica Jurídica Universidad San Sebastián, Sede Santiago.
- Clínica Jurídica Universidad Diego Portales.
- Clínica Jurídica Universidad Cardenal Silva Henríquez.
- Clínica Jurídica Universidad Finis Terrae.
- Clínica Jurídica Universidad Mayor.
- Clínica Jurídica Universidad de Talca, Sede Santiago.
- Fundación Integral de la Familia (FIDEF).
- Fundación Pro-Bono.
- SENAME, Programa de Representación Jurídica.
- SENAME, Programa de Curadores.
- Corporación de Asistencia Judicial, Programa Oficina de Curadores.
- Corporación de Asistencia Judicial, Programa Mi Abogado.

Esta participación no está coordinada por ninguna instancia, excepto el trabajo realizado desde hace algunos años por la Mesa de Curadores del Centro de Medidas Cautelares de Santiago, la que ha funcionado con mayor intensidad en algunas épocas y más esporádicamente en otras. Esta actividad es la que dio lugar a una suerte de manifestación de interés y a una lista de abogados susceptibles de ser designados por los jueces. Esta nómina se ha actualizado de manera irregular y se ha ido utilizando por los tribunales del 1° al 4°.

La forma de participación de estas instituciones es diversa, pues, para el caso de la Corporación de Asistencia Judicial -al ser este un servicio público- tiene la posibilidad de destinar sus recursos y personal a desarrollar esta actividad con presupuesto propio asignado por el Estado. En otros casos, como la fundación pro bono, el trabajo es de carácter gratuito, del mismo modo que el de las universidades participantes, que ofrecen el servicio en consideración de ser esta área de trabajo un campo adecuado para la enseñanza clínica del derecho. En todo caso, en cualquiera de las modalidades, no existe una contraprestación económica del Poder Judicial o de otros intervinientes para el curador ad litem, sin perjuicio de las remuneraciones que eventualmente pueda percibir el abogado de parte de la institución o universidad a la que pertenece.

ANEXO XC

ESQUEMA PROPUESTO PARA DETERMINACIÓN DE LOS PRINCIPALES COSTOS

Referencia para estimación de remuneraciones del personal

Estas remuneraciones han sido tomadas de la escala de remuneraciones de la Corporación de Asistencia Judicial Región Metropolitana, para cargos que en alguna medida sean homologables a los que se proponen para este proyecto .

• Director Nacional	\$ 7.219.594
• Coordinador regional	\$ 4.074.132
• Profesional de administración nacional	\$ 3.725.833
• Profesional de apoyo nacional y regional	\$ 2.780.273
• Profesional de administración regional	\$ 2.064.378
• Técnico de administración	\$ 1.395.425
• Trabajador Social	\$ 1.765.374
• Psicólogo	\$ 2.373.191
• Abogado	\$ 2.500.915
• Apoyo administrativo secretaría-recepción	\$ 776.980
• Apoyo administrativo servicios-chofer	\$ 832.552

Para el caso de los psicólogos y trabajadores sociales, se recogió en diálogos referenciales la indicación del trabajador social C. Núñez, que desde su experiencia en administración de programas de intervención psico-social señala que las remuneraciones de estas dos profesiones están en un nivel de mercado, pero en un rango alto. Probablemente se atraerían buenos profesionales con esas remuneraciones, pese a que actualmente la tendencia es a igualar el valor de la hora profesional de psicólogos y trabajadores sociales cuando no tienen funciones sustancialmente distintas. Por esa razón, la remuneración propuesta para las profesiones de psicólogo y trabajador social serán igualadas en la más alta que es la de psicólogo.

También se consultó como referencia los estudios publicados por el Ministerio de Educación, los que señalan para estas carreras ingresos sustancialmente menores como promedio. Sin embargo, hemos estimado que es más conveniente hacer la proyección con una oferta de remuneraciones que sea más elevada y equivalente a la que tienen profesionales de cargas de trabajo y complejidad exigentes, como son los de las Corporaciones de Asistencia Judicial. Posiblemente un sistema de representación como este descansaría principalmente en la calidad de los profesionales que lo integran.

Otros costos que deberán asumirse

- Arriendo (considerando la posibilidad de celebrar convenios con municipalidades y otras instituciones que faciliten recintos para este trabajo).
- Insumos de oficinas.
- Servicios básicos.
- Aseo.
- Transporte.

Volumen total anual de causas de interés directo que requerirán de ser procesadas en el sistema

La primera variable que se debe determinar es la del número de causas que deben ser abordadas durante un año. Se trabajará con el volumen de causas ingresadas en el 2017.

Daremos el nombre de “Ingresos 2017” al número de causas judiciales de familia en las que están involucrados niños, niñas o adolescentes que requieran de representación de sus intereses ante los Tribunales, a las que ya habíamos llamado de “interés directo”. Este número nos indicará el volumen de trabajo que durante un año deberá efectuar la institución encargada. Para la determinación de esta cifra, remitimos a lo ya señalado anteriormente, que entrega como resultado un total de 186.296, lo que representa un 26,6% del total de causas ingresadas en 2017 en los juzgados de familia del país.

Dupla psico-social: número de causas que pueden ser procesadas durante un año teórico

Actualmente no existe una función similar que permita estimar -con certeza- la carga de trabajo que existiría para los profesionales de la institución encargada, por lo cual se propuso un esquema de dedicación de horas que se sometió a la opinión de expertos participantes del sistema judicial que detentan diversas profesionales del área jurídico-social, en el formato de los diálogos referenciales.

En dicha instancia, hubo opiniones favorables al esquema de capacidad de trabajo que aquí se propone. Las dos opiniones más calificadas correspondieron al abogado Cortés, y al trabajador social Núñez, ambos con una trayectoria profesional altamente adecuada para poder validar dicha estimación. De todas formas, ambos señalaron que si bien es cierto la estimación es suficiente, esto no daba un margen de error al alza, pues era una estimación ajustada. Para paliar este riesgo, se propondrá adicionar algunos profesionales como se indica más adelante.

Para la consideración de esta estimación, se debe tener presente diversas consideraciones:

- El trabajo de esta dupla no es intervenir en las familias ni hacer terapias, sino que representar intereses y voluntades del niño en el proceso.
- La dupla puede dividirse en dos profesionales individuales en las causas de menor complejidad y en varias de las actividades que se requieran en todas las causas como la comparecencia a audiencias, si es necesario.
- En las causas más sencillas, la actividad puede agotarse con la lectura de antecedentes y presentación de un escrito con opiniones y peticiones al Tribunal.
- En un número importante de los procesos, por lo pronto, en todas las causas contenciosas -vale decir- cuidado personal, relación directa y regular, y en general, aquellas que los Juzgados de Familia designan con la letra “C”, existirán abogados de las partes demandante y demandada que impulsarán el proceso.
- Permanecerá vigente el principio de actuación de oficio del juez.
- En las causas de mayor complejidad, podrá requerirse de la participación de un abogado que represente al niño, niña o adolescente en el proceso.

El esquema propuesto es el siguiente:

En una unidad de 24 horas de trabajo de la dupla:

- A) Seis horas de la dupla para cuatro causas de baja complejidad
- 1 hora y 30 minutos de dupla por causa, o bien,
 - 3 horas individuales por causa en caso de dividirse la dupla

B) Nueve horas de la dupla para dos causas de media complejidad

- 4,5 horas de dupla por causa, o bien,
- 9 horas individuales en caso de dividirse la dupla

C) Nueve horas de la dupla para una causa de alta complejidad

- 9 horas de dupla por causa, o bien,
- 18 horas individuales en caso de dividirse la dupla.

La división de la dupla se puede prever como una regla general de trabajo, pues en las causas de complejidad baja, esta división será durante todo el proceso. En el caso de las más complejas, podrán actuar en conjunto y por separado en distintos momentos de la causa, dependiendo de la actividad que se realice. Por ejemplo, para reunirse con el abogado que representa al niño, para comparecer al Tribunal, hacer una visita domiciliaria, entrevistar a miembros de la familia o dialogar con el niño, entre otras, pueden ser acciones conjuntas o separadas según cada caso. De todas formas, se mantiene la riqueza de la mirada psico-social si se hace un trabajo coordinado que permita la constante consulta y cruce de opiniones de la dupla.

Entonces, dos personas en 24 horas de trabajo producirían:

Causas de baja complejidad	4
Causas de mediana complejidad	2
Causas de alta complejidad	1
TOTAL	7

Las horas laborables de un mes para un trabajador de jornada completa (40 horas semanales) son al menos 160 horas, aunque pueden elevarse hasta 184. Pero, para efectos de acumular un margen que permita otorgar tiempo a imprevistos u otras situaciones, sólo se considerarán 160 horas. De este modo es posible repetir 6,66 veces un módulo de 24 horas, permitiendo entonces la multiplicación del número de causas mensuales por 6,66.

24 horas = 7 causas

$160 \text{ hrs} / 24 \text{ hrs} = 6,66$

$7 \text{ causas} \times 6,66 = 46,62$ ingresos de causas al mes

El feriado legal de un trabajador es menor que un mes, sin embargo, consideraremos para el mismo efecto de generar un margen de seguridad, un total de 11 meses laborables al año. Esto permitiría multiplicar los ingresos mensuales por 11 para obtener el número anual de causas que son posibles de ser procesadas durante un año por el trabajo ejecutado por dos profesionales del área psicológica y social.

$46,62 \times 11 = 512$ (aprox.)

Una dupla tendría la capacidad de procesar 512 causas en un año

A la cantidad que resulte de aplicar a este cálculo, se le adicionará un 10% de profesionales a cada región, como medida de seguridad para el caso de contingencias que deban enfrentarse y que terminen afectando la estimación de horas profesionales necesarias para el procesamiento de todos los ingresos anuales. Podría

darse también alguna fase de cumplimiento de un comportamiento más predecible. Además, se dejarán estos profesionales adicionales sin asignación a un territorio específico, de manera que sean una capacidad de trabajo que pueda asignarse donde se necesite.

Ingresos anuales y requerimiento de profesionales del área psico-social por cada una

Existe en el año 2017 un total de 186.296 ingresos de causas de interés directo distribuidos en 135 territorios jurisdiccionales. Estos, como es lógico, tienen diversa concentración de población y extensión geográfica, lo que hace necesaria la fusión de algunos territorios con una sola unidad para tener una mayor eficiencia de recursos. A continuación, se muestra una propuesta sobre las unidades que deberían ser articuladas en cada región según territorio o agrupación de territorios jurisdiccionales, sus ingresos anuales, y el número de profesionales del área psico-social que serían necesarios.

Esta es una estimación referencial que tiene por objeto mostrar que, en consideración del volumen de ingresos anuales de causas de interés directo, es posible articular equipos profesionales de una institución encargada que sean de un tamaño asequible desde el punto de vista administrativo y económico.

REGIÓN	UNIDAD TERRITORIAL DE TRIBUNAL O AGRUPACIÓN DE TRIBUNALES	INGRESOS 2017	NÚMERO DE PROFESIONALES UNIDAD	PROFESIONALES ADICIONALES LIBRES REGIÓN	TOTAL REGIÓN
Arica y Parinacota				1	
	Arica	2.301	9		10
Tarapacá				1	
	Juzgado de Familia de Iquique; Juzgado de Letras y Garantía de Pozo Almonte y, Juzgado de Letras y Garantía de Alto Hospicio	2.828	11		12
Antofagasta				3	
	Juzgado de Letras de Tocopilla y, Juzgado de Letras y Garantía de María Elena	303	2		
	Juzgado de Letras y Garantía de Taltal	150	1		
	Juzgado de Familia de Antofagasta y, Juzgado de Letras y Garantía de Mejillones	3.967	15		
	Juzgado de Familia de Calama	1.787	7		21
Atacama				1	
	Juzgado de Letras y Garantía de Chañaral y, Juzgado de Letras de Diego de Almagro	170	1		
	Juzgado de Letras y Garantía de Caldera y, Juzgado de Familia de Copiapó	1.628	6		
	Juzgado de Letras y Garantía de Caldera y, Juzgado de Familia de Copiapó	510	2		10

REGIÓN	UNIDAD TERRITORIAL DE TRIBUNAL O AGRUPACIÓN DE TRIBUNALES	INGRESOS 2017	NÚMERO DE PROFESIONALES UNIDAD	PROFESIONALES ADICIONALES LIBRES REGIÓN	TOTAL REGIÓN
Coquimbo				2	
	Juzgado de Letras de Vicuña	209	1		
	Juzgado de Letras y Garantía de Combarbalá	93	1		
	Juzgado de Letras de Illapel y, Juzgado de Letras y Garantía de Los Vilos	503	2		
	Juzgado de Familia de Coquimbo	1500	6		
	Juzgado de Familia de La Serena y, Juzgado de Letras y Garantía de Andacollo	1837	7		
	Juzgado de Familia de Ovalle	1.009	4		
					23
Valparaíso				5	
	Juzgado de Letras y Garantía de Isla de Pascua	87	1		
	Juzgado de Letras y Garantía de Quintero	281	1		
	Juzgado de Familia de La Ligua y, Juzgado de Letras y Garantía de Petorca	616	3		
	Juzgado de Familia de Los Andes; Juzgado de Familia de San Felipe y, Juzgado de Letras y Garantía de Putaendo	1.045	4		
	Juzgado de Familia de Quillota y, Juzgado de Familia de Limache	1.861	7		
	Juzgado de Familia de Quilpué y, Juzgado de Familia de Villa Alemana	2.055	8		
	Juzgado de Familia de San Antonio y, Juzgado de Familia de Casablanca	1.473	6		
	Juzgado de Familia de Valparaíso	2.655	10		
	Juzgado de Familia de Viña del Mar	2.561	5		
					50
O'Higgins				3	
	Juzgado de Letras de San Vicente; 1° Juzgado de Letras y Garantía de Peumo y, Juzgado de Familia de Rengo	1.636	6		
	Juzgado de Letras y Garantía de Pichilemu y, Juzgado de Letras y Garantía de Litueche	237	1		
	Juzgado de Familia de Rancagua	2.884	11		
	Juzgado de Familia de San Fernando; Juzgado de Familia de Santa Cruz y, Juzgado de Letras y Garantía de Peralillo	2.041	8		
					29

REGIÓN	UNIDAD TERRITORIAL DE TRIBUNAL O AGRUPACIÓN DE TRIBUNALES	INGRESOS 2017	NÚMERO DE PROFESIONALES UNIDAD	PROFESIONALES ADICIONALES LIBRES REGIÓN	TOTAL REGIÓN
Maule				3	
	Juzgado de Familia de Constitución y, Juzgado de Letras y Garantía de Chanco	536	2		
	Juzgado de Familia de Curicó; Juzgado de Letras de Molina; Juzgado de Letras y Garantía de Curepto y, Juzgado de Letras y Garantía de Licantén	2.053	8		
	Juzgado de Familia de Linares y, Juzgado de Letras de San Javier	1.487	6		
	Juzgado de Familia de Parral y, Juzgado de Letras de Cauquenes	741	3		
	Juzgado de Familia de Talca	2.413	9		
					31
Ñuble				1	
	1° Juzgado de Letras de San Carlos y, Juzgado de Letras y Garantía de Quirihue	733	2		
	Juzgado de Letras de Yungay	280	1		
	Juzgado de Letras y Garantía de Bulnes y, Juzgado de Letras y Garantía de Coelemu	484	2		
	Juzgado de Familia de Chillán	2.027	8		
					13
Bío-Bío				5	
	Juzgado de Letras y Garantía de Lebu; Juzgado de Letras y Garantía de Curanilahue y, Juzgado de Letras de Cañete	977	4		
	Juzgado de Letras y Garantía de Cabrero; Juzgado de Familia de Yumbel	408	2		
	Juzgado de Familia de Concepción	3.816	15		
	Juzgado de Familia de Coronel; Juzgado de Letras de Arauco y, Juzgado de Letras y Garantía de Santa Juana	1.908	7		
	Juzgado de Familia de Los Ángeles; Juzgado de Letras y Garantía de Nacimiento; Juzgado de Letras y Garantía de Santa Bárbara; Juzgado de Letras y Garantía de Mulchén y, Juzgado de Letras y Garantía de Laja	2.154	8		
	Juzgado de Familia de Talcahuano; Juzgado de Familia de Tomé y, Juzgado de Letras y Garantía de Florida	2.301	9		
					50

REGIÓN	UNIDAD TERRITORIAL DE TRIBUNAL O AGRUPACIÓN DE TRIBUNALES	INGRESOS 2017	NÚMERO DE PROFESIONALES UNIDAD	PROFESIONALES ADICIONALES LIBRES REGIÓN	TOTAL REGIÓN
Araucanía				2	
	Juzgado de Letras de Victoria; Juzgado de Letras y Garantía de Traiguén; Juzgado de Letras de Lautaro y, Juzgado de Letras y Garantía de Curacautín	824	3		
	Juzgado de Letras de Villarrica; Juzgado de Letras de Loncoche y, Juzgado de Letras y Garantía de Pucón	809	3		
	Juzgado de Letras de Nueva Imperial y, Juzgado de Letras y Garantía de Carahue	784	3		
	Juzgado de Letras y Garantía de Toltén	61	1		
	Juzgado de Familia de Temuco y, Juzgado de Letras de Pitrufquén	3.375	13		
	Juzgado de Familia de Angol; Juzgado de Letras y Garantía de Collipulli; Juzgado de Letras y Garantía de Purén	923	4		
					29
Los Ríos					
(Contiene territorios que corresponden a la región de Los Lagos, pero que están sujetos a la jerarquía de la Corte de Apelaciones de Valdivia)				2	
	Juzgado de Letras de Mariquina; Juzgado de Letras y Garantía de Panguipulli y, Juzgado de Letras de Los Lagos	1.049	4		
	Juzgado de Letras y Garantía de La Unión; Juzgado de Letras y Garantía de Paillaco y, Juzgado de Letras y Garantía de Río Bueno	930	4		
	Juzgado de Familia de Osorno; Juzgado de Letras de Río Negro Se ubica Osorno en la Región de Los Ríos debido a su adscripción a la Corte de Apelaciones de Valdivia.	1.622	6		
	Juzgado de Familia de Valdivia	1.461	6		
					22

REGIÓN	UNIDAD TERRITORIAL DE TRIBUNAL O AGRUPACIÓN DE TRIBUNALES	INGRESOS 2017	NÚMERO DE PROFESIONALES UNIDAD	PROFESIONALES ADICIONALES LIBRES REGIÓN	TOTAL REGIÓN
Los Lagos				2	
	Juzgado de Letras y Garantía de Quellón y, Juzgado de Letras y Garantía de Chaitén	280	1		
	Juzgado de Letras y Garantía de Hualaihue	61	1		
	Juzgado de Familia de Ancud	384	2		
	Juzgado de Familia de Castro y, Juzgado de Letras y Garantía de Achao	726	3		
	Juzgado de Familia de Puerto Montt; Juzgado de Letras y Garantía de Maullín y, Juzgado de Letras y Garantía de Calbuco	2.372	9		
	Juzgado de Familia de Puerto Varas y, Juzgado de Letras y Garantía de Los Muermos	810	3		
					21
Aysén				1	
	Juzgado de Letras y Garantía de Chile Chico	51	1		
	Juzgado de Letras y Garantía de Cochrane	34	1		
	Juzgado de Letras y Garantía de Puerto Cisnes	70	1		
	Juzgado de Familia de Coyhaique y, Juzgado de Letras y Garantía de Puerto Aysén	922	4		
Magallanes y la Antártica chilena				1	
	Juzgado de Letras y Garantía de Puerto Natales	217	1		
	Juzgado de Letras y Garantía de Porvenir	62	1		
	Juzgado de Familia de Punta Arenas	991	4		
	Juzgado de Letras y Garantía de Cabo de Hornos	12	1		
					8
Metropolitana				18	
	Juzgados de Familia de Santiago 1° al 4° y Centro de Medidas Cautelares (Todas estas unidades tienen un mismo territorio jurisdiccional)	22.878	89		
	Juzgado de Familia de Colina	1.308	5		
	Juzgado de Familia de Pudahuel	5.023	20		
	Juzgado de Familia de San Miguel 1 y 2	6.952	27		
	Juzgado de Familia de Buin	927	4		
	Juzgado de Familia de Melipilla	916	4		
	Juzgado de Familia de Peñaflor	955	4		
	Juzgado de Familia de Puente Alto	2.255	9		
	Juzgado de Familia de San Bernardo	2.808	11		
	Juzgado de Familia de Talagante	983	4		
					195

Estimación de costos

Utilizando los parámetros antes expuestos, se puede estimar un presupuesto anual sólo como referencia para visualizar preliminarmente la magnitud de la inversión.

Como se ha señalado, una de las funciones de las coordinaciones regionales será promover la incorporación de unidades territoriales que no carguen el presupuesto de este Sistema de Representación, ya sea porque tengan la capacidad de aportar recursos propios o de obtenerlos de fondos regionales. Un trabajo fructífero en esta área permitiría una menor necesidad de recursos financieros, sin embargo, dada la incertidumbre que presenta la incorporación de unidades con financiamiento propio, se hará un cálculo considerando la necesidad de ejecutar la totalidad de las unidades de manera directa, de manera de tener un costo máximo posible.

Remuneraciones anuales

Duplas psico-sociales

PERFIL	REMUNERACIÓN	NÚMERO	TOTAL
Profesional Psicosocial	\$ 2.373.191	537	\$1.274.403.567
Apoyo administrativo	\$ 776.980	114 (1 por cada Unidad Territorial, 1 por cada decena de profesionales que haya por sobre los 10 en las Unidades Territoriales en que los haya, 1 por cada coordinación)	\$ 88.575.820
Apoyo administrativo / chofer	\$ 832.552	97 (1 por cada Unidad Territorial, 1 por cada decena de profesionales que haya por sobre los 10 en las Unidades Territoriales en que los haya, 1 para Coordinación Nacional)	\$ 80.757.544
Profesional de apoyo regional o nacional	\$ 2.780.273	19 (1 por Coordinación Regional y 2 en Coordinación Nacional).	\$ 52.825.187
Coordinadores regionales	\$ 4.074.132	17 (Considerando 2 para la R.M.)	\$ 69.260.244
Coordinador nacional	\$ 7.219.594	1	\$ 7.219.594
Profesional administrador nacional	\$ 3.725.833	1	\$ 3.725.833
Profesional administrador regional	\$ 2.064.378	17	\$ 35.094.426
Técnico de administración	\$ 1.395.425	19 (1 por coordinación regional y 2 en coordinación nacional).	\$ 26.513.075
Total anual remuneraciones:			\$1.638.375.290

Otros gastos anuales estimados

En cuanto a los costos que se producen por bienes muebles e inmuebles y servicios, existe dificultad para hacer una predicción precisa, pues el sistema propuesto pretende financiar la mayor parte posible de las Unidades Territoriales, incorporando corporaciones y fundaciones con patrimonio propio o con capacidad de levantar recursos públicos o privados. De este modo, existirá una necesidad que será la de ejecutar directamente una parte de las Unidades Territoriales, probablemente las de los territorios menos poblados y más alejados de las

capitales regionales. También se puede buscar la instalación de Unidades Territoriales pequeñas en convenio con municipalidades u otras reparticiones, como actualmente se hace con otros servicios como Corporación de Asistencia Judicial o el programa de Oficinas de Defensa Laboral.

Dado lo anterior, se estimará el costo de las coordinaciones y deberá quedar considerado un margen para la ejecución directa de las Unidades Territoriales.

Coordinaciones: 17 regionales y 1 nacional (x 12 meses).

El factor de multiplicación entonces es x 18 coordinaciones y x 12 meses, excepto equipamiento que es un gasto inicial.

ÍTEM	GASTO MENSUAL	TOTAL ANUAL
Arriendo	\$ 1.000.000	\$ 216.000.000
Equipamiento	\$ 6.000.000	\$ 108.000.000
Insumos de oficina	\$ 400.000	\$ 86.400.000
Servicios básicos	\$ 300.000	\$ 64.800.000
Gastos eventuales	\$ 300.000	\$ 64.800.000
Total anual por gastos:		\$ 540.000.000
Total de costos estimados:		\$ 2.178.375.290

ANEXO XD

CARACTERIZACIÓN POR REGIONES DE POBLACIÓN Y ACTIVIDAD JUDICIAL

Hay características que son importantes de tabular al momento del diseño de una solución a la problemática que se está abordando, según algunas categorías relativas a población, extensión territorial y a la dinámica judicial.

De cada región se indica:

- Población de la región: Según Censo 2017, Instituto Nacional de Estadísticas.
- Índice de dependencia demográfica por menor edad (Censo 2017). Este indicador no permite establecer el número de menores de edad que serían todos los potenciales usuarios del sistema de representación judicial, pues contabiliza sólo a personas que aún no han cumplido los 15 años. Pese a que no es un indicador de magnitud, sí es un indicador de complejidad, pues se puede estimar que en general las edades menores son población más vulnerable debido a las dificultades de expresar su voluntad y menor autonomía.
- Superficie de la región.
- Número de tribunales que funciona en la región.
- Total de ingresos judiciales en materia de familia los años 2016, 2017 y 2018. Se utiliza como fuente las

tablas anuales del Poder Judicial. En este caso se incluyen todos los ingresos y no sólo aquellas causas de interés directo, pues las subdivisiones no son las mismas en los distintos años, además que la de 2018 no se encuentra aún disponible. De todas formas, el indicador nos indicará la tendencia de los últimos tres años en cuanto a volumen de ingresos.

- Razón de causas proteccionales (RIT P) respecto del total de causas de interés directo.

Estos indicadores aquí enunciados darán un cuadro sobre cada región respecto a su tendencia de crecimiento de volumen de ingresos, complejidad de sus causas de familia y características de potenciales conflictos de mayor dificultad psico-socio-jurídica.

	Población total	Población dependiente por menor edad	Superficie km2	Nº Tribunales	Ingresos 2016	Ingresos 2017	Ingresos 2018	Cof. habitantes / N° juicios familia	Cof. habitantes / n° juicios de interés directo
Arica y Parinacota	226.068	49.210	16.873,30	1	10.897	11.921	11.717	18,96	98,24
Tarapacá	330.558	77.203	42.225,8	3	11.780	12.718	13.407	25,99	116,88
Antofagasta	607.534	127.862	126.049,10	6	29.146	27.304	27.553	22,25	97,87
Atacama	286.168	65.622	75.176,20	6	10.464	10.895	11.930	26,26	123,98
Coquimbo	757.586	164.331	40.579,90	8	24.477	24.012	24.328	31,55	147,07
Valparaíso	1.815.902	346.131	16.396,10	15	63.576	60.328	65.623	30,10	143,73
O' Higgins	914.555	189.770	16.387,00	9	31.617	32.062	32.629	28,52	134,53
Maule	1.044.950	213.285	30.296,10	11	36.258	33.251	36.890	31,42	144,52
Ñuble	480.609	93.886	13.178	6	15.791	17.973	17.726	26,74	136,38
Bio Bío	2.037.414	409.363	24.021	17	58.669	51.889	51.672	39,26	176,18
Araucanía	957.224	199.872	31.842,30	15	32.539	32.613	31.930	29,35	141,26
Los Ríos	384.837	77.068	18.429,50	9	16.816	16.984	17.182	22,65	76,02
Los Lagos	828.708	172.177	48.583,60	11	29.681	28.826	30.716	28,74	178,87
Aysén	103.158	23.203	108.494,40	5	5.451	5.200	5.172	19,83	95,78
Magallanes y La Antártica chilena	166.533	30.927	1.382.291,10	4	6.239	5.916	5.942	28,14	129,90
Metropolitana	7.112.808	1.377.726	15.403,20	15	193.535	203.618	218.124	34,93	157,86

CAUSAS DE “INTERÉS DIRECTO”

Para el efecto de determinar con mayor precisión el volumen de las causas que ingresarían a este sistema, se realizó el siguiente análisis:

Durante el año 2017, hubo un total de 701.055 causas ingresadas a la justicia de familia. Este número incorpora la totalidad de roles asignados a ingresos judiciales, sin distinguir entre materia, procedimiento o gestión solicitada. Por lo mismo, se le debe sustraer todo aquello que no corresponda al tipo de proceso judicial que buscamos, esto es, como hemos señalado, aquellos en “que aparezcan involucrados intereses de niños, niñas, adolescentes o incapaces”. A estas causas, para efectos de este informe, le llamaremos, “causas de interés directo”.

La primera operación que debe hacerse es seleccionar sólo aquellas materias en las que existe la posibilidad de que se nombre a un abogado que represente a los niños, niñas y adolescentes, descartando las otras. Estas materias que resultan pertinentes son las siguientes:

- Arraigo de menor
- Adopción
- Adopción por residentes en el extranjero
- Autorización salida del país
- Matrimonio, disenso para contraer
- Autorización para enajenar bienes raíces
- Autorizaciones
- Patria potestad (emancipación judicial)
- Patria potestad, renuncia
- Patria potestad, solicitud
- Patria potestad, suspensión
- Guardador menores de edad, nombramiento
- Guardador menores de edad, remoción
- Patria potestad, otros
- Entrega menor y/o especies del menor
- Cuidado personal del niño
- Cuidado personal del niño, declaración
- Cuidado personal del niño, modificación
- Cuidado del niño, otros
- Relación directa y regular con el niño
- Relación directa y regular, modificación
- Relación directa y regular, suspensión
- Relación directa y regular, otros
- Abandono de hogar
- Maltrato infantil
- Peligro moral y/o material
- Declaración de susceptibilidad
- Vulneración de derechos

- Interdicción por demencia
- Interdicción por disipación
- Otros asuntos voluntarios
- Maternidad, impugnación y reconocimiento
- Maternidad, reconocimiento de
- Paternidad, impugnación y reconocimiento
- Paternidad, reconocimiento de
- Secuestro internacional de menores
- Otros asuntos de tramitación ordinaria
- Desafectación de bienes familiares
- Infracción a la Ley Penal

El total de ingresos que sólo corresponden a estas materias llegó a 305.653 causas el año 2017.

La siguiente operación que se debe hacer es, en las mismas materias seleccionadas, restar el número que corresponde a los roles (RIT) de mediación, que tienen por finalidad solamente asignar un mediador en un procedimiento de mediación que es extrajudicial y no dan lugar a un proceso judicial. El número de causas de mediación no aparece desagregado respecto del total de causas ingresadas en el informe estadístico de la CAPJ. Sin embargo, es posible utilizar el número de causas terminadas de mediación del mismo informe, pues el proceso de mediación tiene una duración sumamente breve y por lo mismo, no genera una diferencia relevante entre ingresos y términos. El número de estas causas asciende a 91.224.

El siguiente paso es, del mismo modo que para el caso de las mediaciones, descontar aquel número de causas que termina por una causal que indica dos elementos: primero, que no ha dado lugar al proceso judicial correspondiente y, segundo, que el tiempo en que el respectivo RIT está vigente es muy breve. En este caso, las causales de término que correspondería descontar son:

- No da curso a la demanda: 9.747
- Retiro de demanda: 880
- No da curso a solicitud: 17.506

De este modo, el número total de causas que debe sustraerse al total es de 119.357, quedando entonces un volumen de causas pertinentes a la necesidad de representante para los niños de 186.296 ingresos en el año 2017 ($305.653 - 119.357 = 186.296$).

Como hemos visto, el número de las causas de interés directo es una proporción del total de causas ingresadas al Tribunal de Familia. Por esta razón, en cada territorio habrá una proporción similar de causas de interés directo que corresponderá, aproximadamente, al mismo porcentaje nacional.

El total de ingresos en juzgados de familia del año 2017 fue de 701.055, y el total de causas de interés directo llegó a 186.296, lo que corresponde a un 26,6 % del total. Esta proporción la aplicaremos para estimar el volumen de cada territorio jurisdiccional, en vista de que el número que existe en la contabilidad del Poder Judicial para cada territorio es el total de causas ingresadas.



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIAN