



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

**ANÁLISIS DE UN PROBLEMA PÚBLICO NO ABORDADO
EL CASO DE LOS PERROS VAGABUNDOS Y CALLEJEROS EN CHILE**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

ALEJANDRA PAMELA SOTO PARRAGUEZ

**PROFESOR GUÍA:
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
GABRIELA RUBILAR DONOSO
ALEX GODOY FAÚNDEZ**
Este trabajo ha sido financiado por CONICYT

**SANTIAGO DE CHILE
MARZO 2013**

Resumen

En la actualidad se estima que la población total canina en Chile fluctúa entre los 2,6 y 3 millones de perros y que el 75% de estos animales, pese a poseer un tenedor o propietario deambulan sin sujeción ni control alguno por las calles y que tan sólo en 25% de la población no posee domicilio, tenedor ni propietario (Ibarra, 2003).

Un número no determinados de perros que deambulan por las calles son producto del abandono por parte de sus propietarios, lo que los expone a enfermedades y un notable deterioro de su calidad de vida, transformándolos en elementos provocan una serie de trastornos para la ciudadanía, por ejemplo problemas de acumulación de material fecal en las calles, plazas y parques públicos (lo que implica malos olores, atracción de moscas y roedores), riesgo de transmisión de enfermedades zoonóticas o ataques y mordeduras causadas por estos individuos a transeúntes.

De lo anterior es que nace la pregunta que guía el presente Estudio de Caso: ¿son los perros vagabundos y callejeros en Chile un problema público? y de ser así ¿por qué no existe una política pública lo que aborde integralmente?

Es en este contexto que, para dar respuesta a la pregunta, se propone en este estudio de caso caracterizar la situación de los perros callejeros y vagabundo en Chile como un problema público que requiere una respuesta expresada en políticas públicas.

Respecto de lo primero, se realizan algunas precisiones y definiciones de los conceptos de perro callejero y perro vagabundo, identificados como la problemática en este estudio.

Además, se examinan las dimensiones de dicha problemática, para lo cual se utilizan fuentes secundarias de información (diversas fuentes documentales tanto nacionales como internacionales) que permiten conocer su estado actual.

También se utilizan fuentes de información primaria, basada en entrevistas semi estructuradas, que en conjunto con las secundarias permiten elaborar un mapa de los actores (a quienes se les realiza dichas entrevistas). Los actores provienen tanto del ámbito público como del privado y ONGs.

Ambas fuentes de información también permiten identificar y analizar los intereses, importancia e influencia de dichos actores sobre esta problemática.

Se fundamenta el análisis de la transición de la problemática desde la agenda pública a la institucional, analizando el rol de los actores y su incidencia en esta. Se postula que este es el punto donde dicho tránsito no se concreta. Se buscan las razones que hacen que esta problemática aún no se haya plasmado en una política pública, centrándose el estudio en el análisis del diseño de políticas.

El marco conceptual en el que se realiza el análisis de políticas públicas (marco analítico empleado por Tamayo en 1997) es de tipo exploratorio, cualitativo a actores.

Finalmente y dentro del mismo contexto, las conclusiones de este trabajo entregan una visión de la definición del problema y que ofrecen el asidero necesario para poder afirmar que la problemática en cuestión es un problema público. También se enumeran las falencias del actual marco legislativo y la necesidad de involucrar en dichas normativas elementos muy poco abordados hasta ahora.

Algunas recomendaciones que surgen están vinculados con la mejora de marcos legales tanto en lo legislativo como lo penal, fortalecimiento de algunos aspectos y elementos necesarios para sustentar un programa de control de la población canina, el rol operativo que debieran jugar los municipios dentro de un programa de control de la población canina y las razones de ello, así como la creación de una entidad que coordine a todas las acciones de las unidades operativas a lo largo del territorio.

Abstrac

Summary

Currently the estimated canine population in Chile fluctuates between 2.6 and 3 million dogs. Despite of having an owner or a keeper, 75% of these animals roam the streets unbound/unrestrained and only 25% of this population have no address, owner or keeper (Ibarra, 2003).

An undetermined number of animals roaming the streets is the result of the neglect by their owners, which exposes them to diseases and a significant deterioration in their quality of life, turning them into elements that cause a wide number of disturbances to the citizens, such as accumulation of feces in streets, squares and public parks (implying odors, presence of flies and rodents), risk of transmission of zoonotic diseases or attacks and bites caused by these animals to the passers-by.

The situation explained above triggers the research question of this study: considering there is evidence that depicts the problem as a public issue, why is there no public policy that comprehensively addresses the situation of the stray dogs and free-roaming dogs in Chile?

Within this context, and to answer the research question, this study pursuits to establish that the stray dogs and free-roaming dogs in Chile are a public issue that requires to be addressed by a public policy.

Regarding the concepts, this research provides some definitions and accurate details of stray dogs and free-roaming dogs, hereafter referred to as the research problem.

The dimensions of the research problem are analyzed using secondary sources of information (various documentary sources both national and international) which allow knowing its current state.

The research also makes use of primary sources of information, in form of semi-structured interviews, which together with the secondary sources allow elaborating a stakeholder's map (persons who were interviewed). These are stakeholders who come from the public sector as well as the private sector and NGOs.

Both sources of information also make possible identifying and analyzing the interests, relevance and influence of such stakeholders on the research problem.

The analysis of the transition of the problem from the public agenda to the political agenda is supported by analyzing the role of the stakeholders and their impact in that transition. This research argues that this is the point where this transition fails. In this regard, the study seeks out the reasons for not having the problem treated in a public policy, being the analysis of public policies the focus of this work.

The type of conceptual framework applied to analyze the public policies (analytical framework used by Tamayo in 1997) is exploratory, qualitative and applied to stakeholders.

Finally and within the same context, some of the conclusions of this study provide one vision when it comes to define the problem, to establish the deficiencies of the current legislative framework and to highlight the need of considering some aspects, poorly addressed so far, within these policies.

Some recommendations that arise are related to the improvement of the legal framework, considering both legislative and penal aspects, the strengthening of some aspects and required elements to support a program to control the canine population, the definition of the operational role that the municipalities should play within this control program and its justification, as well as to the establishment of an entity able to coordinate all the actions of the operational units along the territory.

Dedicado a

Mi madre, puntal y apoyo incondicional de todas mis locuras y proyectos. La conjunción de todas esas energías y poderes místicos permitieron que tú seas mi madre y por ello también estaré eternamente agradecida.

Agradecimientos

A Miguel Ángel Fernández por brindarme los espacios y su apoyo para concluir esta tarea.

A Walter que con su visión y forma de ver las cosas me alentó a terminar.

Y a Anapaula, motor de mi vida.

También agradezco a todos mis compañeros del magíster representados por amigos como Pancho Beltran, Alex Cruz, Rodrigo Candia o Josefina Pérez por apoyarme durante y después de la llegada de Anapaula. Mis pensamientos siempre están con todos ustedes MGPP 2011.

Tabla de contenido

1.	Introducción	9
2.	Del problema a la agenda. El caso del problema de los perros callejeros y vagabundos.....	13
2.1	Diseño de agenda	17
2.1.1	Agenda pública	17
2.1.2	Agenda institucional	19
2.1.3	Agenda-Setting.....	19
2.1.4	Cuando un problema se hace público	19
2.2	La importancia de la definición del problema en la formulación de políticas públicas. 21	
2.2.1	La definición del problema: algunos conceptos referidos a la problemática de los perros callejeros y vagabundos	21
2.2.2	Diagnóstico y problema. La situación de la población canina en Chile	23
2.2.3	Tres Perspectivas de análisis: Salud Pública, medioambiental y seguridad ciudadana. 25	
3.	Un análisis de la situación de los perros callejeros como asunto de interés público	30
3.1	Actores y posiciones	30
3.1.1	Instituciones públicas.....	36
3.1.2	Instituciones privadas.....	38
3.1.3	Organizaciones sociales sin fines de lucro (con personalidad jurídica).....	388
3.2	Perros callejeros y vagabundos como problema público.....	39
3.3	Institucionalidad para el abordaje de una política pública.....	41
3.4	La inserción del problema de los perros callejeros en la agenda pública	411
4.	Análisis del proceso legislativo y penal: maltrato animal, bienestar animal, razas peligrosas y tenencia responsable.	43
5.	Rol del Estado frente al problema una visión de los actores.....	53
5.1	Un primer obstáculo en el paso de problema a agenda: diversidad en los significados de perro callejero, vagabundo y abandonado.	53
5.2	Una visión holística del rol autoridades, normativa y eutanasia.....	56
5.3	La necesidad de una política pública en el tema: exploración de los contenidos mínimos y principales obstáculos para su materialización.....	62
5.4	Tenencia responsable de mascotas, derecho y bienestar animal. Una mirada de su pertinencia en el escenario actual.	66
5.5	Los potenciales sesgos para la concreción de una política pública que aborde el problema.	67
5.6	Imagen país. La no acción, un inoficioso negocio.....	688
6.	Conclusiones y recomendaciones: hacia una política pública	69
6.1	Conclusiones	69
6.2	Recomendaciones	71

7.	Referencias Bibliográficas	73
8.	ANEXOS	77
8.1	ANEXO 1: Pauta de entrevistas.....	77
8.2	ANEXO 2: Listado de entrevistados	79

Índice de Cuadros

Cuadro 1 ¿Qué problemas de contaminación del entorno identifica usted en su barrio o localidad?	27
Cuadro 2 ¿Qué problemas de contaminación del entorno identifica usted en su barrio o localidad?	27
Según sexo.....	27
Cuadro 3 ¿Qué problemas de contaminación del entorno identifica usted en su barrio o localidad?	28
Según edad.....	28
Cuadro 4 ¿Qué problemas de contaminación del entorno identifica usted en su barrio o localidad?	28
Según quintiles del NSE del hogar.....	28
Cuadro 5: Matriz de mapeo de actores.....	32
Cuadro 6: Cuerpos legales existentes relacionados con la problemática.....	50

Índice de Figuras

Figura 1: Definición de Política Pública.....	14
Figura 3: El ciclo de vida de las políticas públicas y diseño de agenda.....	16
Figura 4: Relaciones entre las diferentes definiciones de la condición de calle de un perro y el que no la tiene.	23
Figura 5: Mapa de actores.....	35
Figura 6: Esquema cronológico de la aparición de los proyectos, según materia.....	48

1. Introducción

La compleja situación de los perros callejeros y vagabundos en el país se viene dando desde hace varios años y con el tiempo se agudiza cada vez más. Hoy la situación es relevada tanto por los medios de comunicación como por parlamentarios y por diversos estudios. Los medios de comunicación miran esta problemática a través de eventos coyunturales ligados al tema, por ejemplo, el ataque de un perro a un niño o el índice anual de mordeduras por perros. La respuesta del Estado frente a esta problemática es prácticamente nula.

La población canina que deambula por las calles, cualquiera sea el origen de ésta, ciertamente causa diversos trastornos a la ciudadanía por ejemplo, el gran cúmulo de material fecal diseminados por veredas, parques o plazas que conlleva la atracción de moscas y roedores (potenciales vectores de enfermedades infecciosa y/o zoonóticas como las parasitosis), o se corre el riesgo de ser mordido por uno de estos animales, por nombrar algunas. Desde el punto de vista humanitario, estos animales ven afectada su calidad de vida, ya que están expuestos a contraer enfermedades, mala alimentación, ser víctimas de atropellos o causales de accidentes automovilísticos, etc.

Dentro del contexto antes mencionado es que surgen dos preguntas: ¿se puede considerar la actual situación de los perros callejeros y vagabundos como un problema público? Si la respuesta es sí ¿por qué no existe una política pública orientada a resolver el problema?

Basados en la pregunta antes formulada es que esta investigación enmarca su análisis en el tránsito desde la definición de un problema público al diseño de una política pública que le da respuesta, pero centra su análisis en la transición de la problemática (de los perros callejeros y vagabundos) desde la agenda pública a la institucional. En este estudio de caso se postula que es aquí donde dicho tránsito no se concreta, o bien si lo hace la problemática no logra instalarse en este proceso dentro de la agenda institucional lo suficiente como para poder sentar las bases que den paso a la posibilidad de la creación de una política pública que aborde el tema. Por ende, es necesario dejar claramente definido en qué consiste cada una de las agendas que participan en este proceso, con el objeto de facilitar la identificación y comprensión de los elementos que inciden en el problema del diseño de dicha agenda. Para desarrollar este análisis se toma como referencia a Tamayo (1997) que aborda la composición y flujo del diseño de la agenda.

En segundo lugar, se busca explorar por qué, si es un problema público, no es parte de la agenda gubernamental. Para ello, el análisis busca las razones que hacen que esta problemática, que debiera formar parte de la agenda pública, aún no se haya plasmado en una política pública consistente que aborde de manera integral la tenencia responsable de mascotas, los mecanismos de control de las poblaciones caninas y el manejo de perros de razas peligrosas en Chile.

Para estudiar el tránsito de la problemática a la agenda, se analiza el rol de los actores que inciden en ella, ya sea tanto de forma positiva, impulsando el tema en la agenda, como negativa, obstaculizando su incorporación. Con este fin, se elabora un mapa de actores en el que se define tanto a aquellos que son claves y que intervienen en dicha problemática, como también se identifican y analizan sus intereses, importancia e influencia sobre ésta. El análisis de políticas públicas, se realiza en base al marco analítico empleado por Tamayo (1997), en particular en lo referido al diseño de agenda pública y los elementos que juegan a favor y en contra de su transición a la agenda institucional,

Al realizar el análisis de la configuración del problema público de los perros vagabundos y callejeros en el marco de una política pública, se exploran los elementos principales de esta y su ciclo. El análisis se centra en la definición de problema público y su inclusión en la agenda. También se realizan algunas precisiones y definiciones de los conceptos de perro callejero y perro vagabundo, de acuerdo a terminología utilizada por organismos internacionales pro defensa animal, que están a la vanguardia en el tema.

Para analizar las dimensiones de la vagancia de perros como un problema público, en el segundo capítulo se genera un diagnóstico sobre el estado y dinámica de la población canina en Chile. Al respecto, diversos estudios han evidenciado que los perros que deambulan por las calles de nuestras ciudades en forma libre y sin sujeción alguna se han ido transformando, con el paso del tiempo, en un problema no sólo para el sector privado (enmarcado únicamente en el propietario y su mascota), sino que ya han trascendido y transformando en un problema de índole público. Así lo revela la Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud 2006 del Ministerio de Salud, en la que además se ven reflejadas las externalidades y efectos que provoca esta población animal (que aparentemente está en constante crecimiento y sobre la cual no se ejerce ningún tipo de manejo) que afecta en forma transversal a diferentes sectores sociales en diferentes aspectos de

la vida comunitaria como son la salud pública o la seguridad ciudadana, entre otros. Los estudios también demuestran que la dinámica poblacional de esta especie está estrechamente ligada al comportamiento y desarrollo de la población humana.

Esta problemática nos es exclusiva de la sociedad chilena. Muchas otras naciones en el mundo han o la están atravesando. En ese contexto, se han desarrollado numerosos estudios y modelos estadísticos al amparo de los cuales se han elaborado documentos sobre las consecuencias de la no intervención en el control de las poblaciones de estos animales. Dichas investigaciones han sido desarrolladas por organismos de renombre internacional (como la Organización Mundial de la Salud o la Oficina Internacional de Epizootia), que avalan los estudios realizados en nuestro país y además brindan un soporte técnico para que las autoridades competentes puedan crear y desarrollar planes de manejo y control de la población canina en sus respectivos países. Lo anterior deja entrever que dichas poblaciones han crecido sin ningún manejo, lo que demuestra la falta de preocupación por parte de las autoridades para su control. Además de utilizar estas fuentes que evidencian el problema público, el estudio se complementa con una mirada desde algunas de las aristas más importantes de esta problemática (como lo son la perspectiva de la salud pública, medio ambiente y seguridad ciudadana), que muestran como la sociedad civil se ve afectada por este problema. Se analiza cómo estas dimensiones interactúan y convergen en un problema que, si bien se inserta en la agenda pública o ciudadana, no logran pasar a la agenda gubernamental de manera perdurable como para poder plasmarse en una política pública.

Aunque no existe una política pública específica respecto de la problemática, sí existen una serie de normas dictadas en distintos períodos que configuran la actual respuesta pública a este problema. De esta manera podemos señalar que en Chile, en el ámbito jurídico legislativo, se ha contado desde 1918 con marcos normativos y decretos que, si bien no dicen directa relación con el manejo y control de las poblaciones caninas, están vinculadas con el control de estos animales en un sentido estrictamente sanitario. El objetivo es velar por la salud humana. Por ello es en el Código Sanitario de Chile donde se contemplan, entre sus artículos, el manejo y prevención de la rabia.

Por otro lado, nuestra Constitución considera a los animales como cosas, por lo que hablar de leyes que contemplen el trato humanitario a estos seres y/o pensar que estos tienen derechos es aún lejano. No obstante, cabe destacar que, desde finales del siglo XIX, se incorporaron en nuestra legislación, normas orientadas a sancionar el maltrato y crueldad con animales. Ya en los años 60 se presentó el primer proyecto de ley referido al tema del maltrato animal. Y sólo a partir del año 2009 existe una ley llamada de Bienestar Animal, pero que en su contenido hace referencia principalmente al manejo de los animales de abasto¹.

En virtud de estos antecedentes se puede establecer que nuestra legislación, en lo referido al manejo y control de las poblaciones caninas, sólo aborda el aspecto sanitario en función de velar y proteger la Salud Pública de los ciudadanos. Respecto del trato humanitario, manejo de perros de raza peligrosas, tenencia responsable de mascotas y tipos de sanciones a los infractores, hoy día no existe regulación alguna. Sí se puede indicar que en términos penales el maltrato animal es sancionado pero en su grado mínimo. En este estudio no sólo se analiza lo normativo, sino que también se analiza la institucionalidad a cargo del tema. Se establece que existe dispersión y poca coordinación entre los actores interinstitucionales, que son encargados de aplicar esta normativa. La revisión de los marcos legales y aspectos normativos vigentes en Chile respecto del tema, permitieron identificar a los actores públicos y privados que inciden en la formulación de políticas públicas sobre el problema de estudio.

Otro elemento que se releva producto de lo observado es la existencia de otros tipos de factores que no tienen que ver precisamente con la falta de un marco legal para la conformación de dicha política. Estos elementos dicen relación con: la influencia de los medios de comunicación sobre la ciudadanía en la forma que esta puede llegar a percibir la problemática, la incapacidad de nuestros legisladores y sus respectivos equipos técnicos en consensuar temas críticos como el uso de la eutanasia (contemplada dentro de las herramientas de control), los intereses de los diferentes actores involucrados en la problemática y el *lobby* que son capaces de hacer, la incapacidad de coordinación entre los entes públicos y la consecuente ineficiencia e ineficacia de los pocos recursos disponibles para abordar el tema, entre otros.

En cuanto a la metodología aplicada, corresponde a la de un estudio de caso exploratorio, de carácter cualitativo, en que se analiza tanto documentación secundaria como primaria.

¹ Animales cuyas carnes están destinadas al consumo humano.

En cuanto al análisis de la información primaria, esta se realiza a través de la confección y aplicación de entrevistas semiestructuradas a especialistas, representantes de ONGs, representantes gubernamentales, representantes municipales, parlamentarios o actores vinculados al tema. La selección de los actores entrevistados se realizó en base a un muestreo intencionado por criterios (Marradi, Archenti, y Piovani, 2010). La información se analiza por medio de la técnica de análisis de contenido cualitativo, la cual consiste en una técnica de interpretación de datos, (entrevistas y documentos secundarios) que permite conocer determinados aspectos y fenómenos de la vida social (Andreu Ávela, 2003).

El presente estudio de caso tiene el propósito de analizar y entregar, desde la perspectiva de las políticas públicas, un diagnóstico de la problemática de los perros callejeros y vagabundos en nuestro país y específicamente responder a la pregunta que lo guía, procesos que se desarrollan entre el segundo y tercer capítulo de este estudio. De la misma manera en la cuarta parte de este documento se ofrece algunos elementos que podrían contribuir a caracterizar el tipo de respuesta pública requerida, desde la perspectiva de los componentes legales que puedan estar ausentes o presentes y que podrían favorecer el establecimiento o no de marcos regulatorios, así como su pertinencia dentro de nuestra legislación.

Dentro del mismo contexto y principalmente en base al análisis de fuentes secundarias es que también se pretende ofrecer una visión sobre aquellos elementos que a juicio del investigador, facilitarían o entorpecerían la creación de dicha política pública, proceso que se complementa apoyado principalmente en el análisis de las fuentes primarias de información, que si bien se desarrolla a lo largo de todo el documento, principalmente ocurre en el capítulo cinco.

Finalmente se brindan las conclusiones analíticas y recomendaciones derivadas de este estudio sobre las acciones hasta hoy realizadas, sus límites y los desafíos que pudieran ofrecer los actores y sus roles en el camino a la concreción de una política pública integral en el tema.

2. Del problema a la agenda. El caso del problema de los perros callejeros y vagabundos.

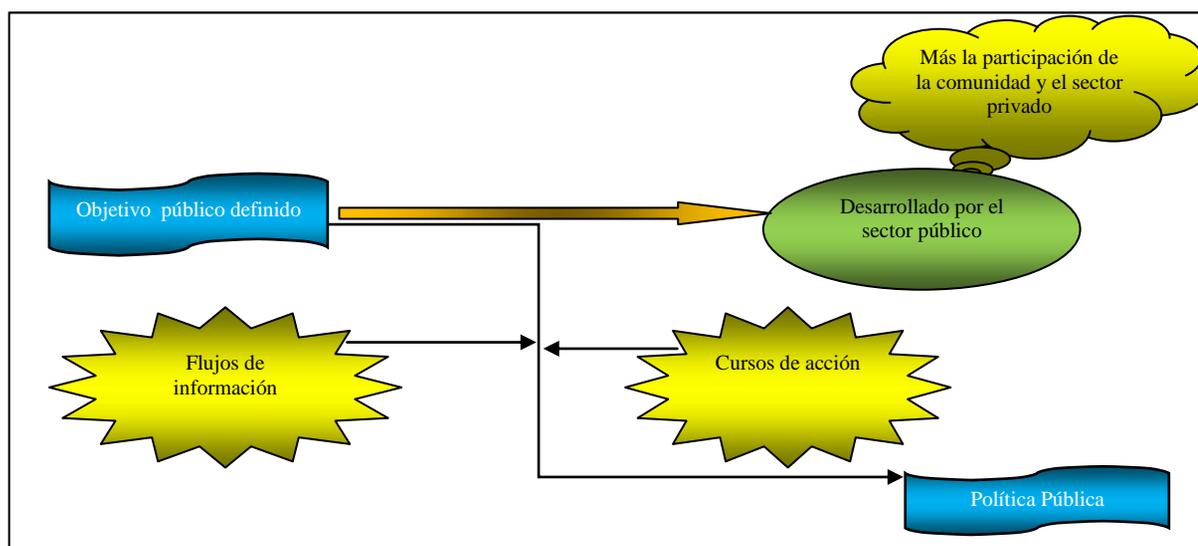
Se puede definir a una política pública como el programa de acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Meny and Thoenig, 1992), por lo que, en un contexto dado, la autoridad adopta

prácticas de determinado género y actúa o no actúa. Una política pública se compone de todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer (Dye, 1975, citado por Meny and Thoenig 1992). También se pueden comprender las políticas públicas en los términos planteado por Lahera (2002), como cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente también cuenta con la participación de la comunidad y el sector privado.

Para Lahera, el concepto de políticas públicas incluye tanto las políticas de gobierno como las de Estado, y estas últimas pueden considerar políticas de más de un gobierno e involucrar al conjunto de poderes estatales en su diseño o ejecución, ofreciendo un marco y una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública.

El siguiente diagrama sintetiza los elementos considerados en esta delimitación:

Figura 1: Definición de Política Pública

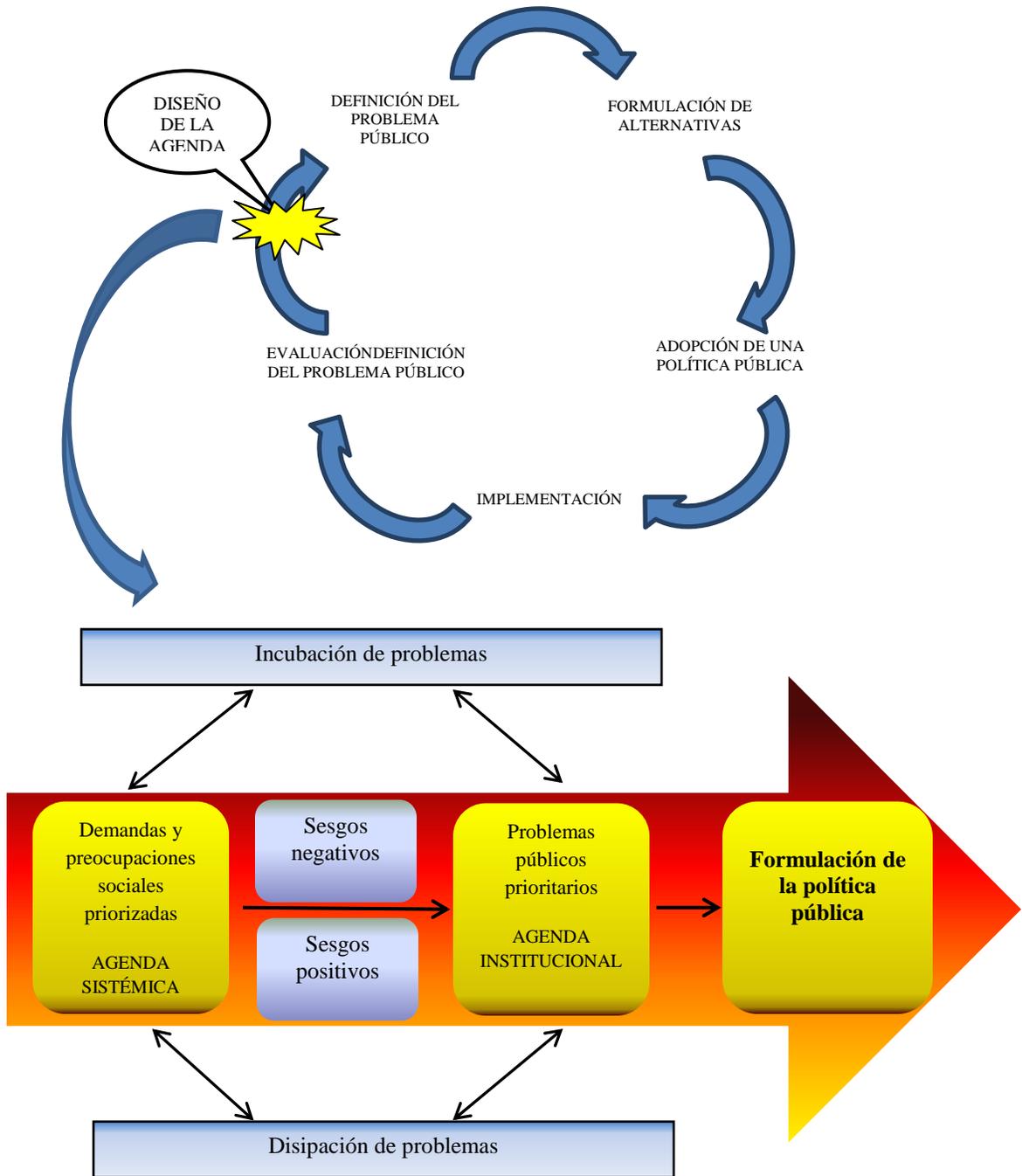


Fuente: Elaboración propia en base a Lahera 2002.

En términos del proceso de las políticas públicas se puede señalar que estas poseen un ciclo de construcción conceptual que comprende las fases de: identificación y definición del problema, formulación de alternativas de solución, adopción de una alternativa (política pública), implementación y evaluación (Tamayo, 1997).

El inicio del proceso está dado por la definición del problema. La literatura que aborda (o da cuenta del proceso de las políticas públicas) ofrece diversas definiciones y la mayoría van dirigidas a caracterizar al conjunto de actividades destinadas a la solución de un problema (Montecinos, 2007), proceso dentro del cual una de las etapas más relevantes es la identificación del problema y para esto se elige y realiza determinado curso de acción (Aguilar, 1993, citado por Montecinos, 2007).

Figura 2: El ciclo de vida de las políticas públicas y diseño de agenda



Fuente: Elaboración propia en base a Tamayo 1997

Entonces el enfoque de las políticas públicas recurre al concepto de formación de agenda pública para ubicar una política y analíticamente el surgimiento del problema, el cual puede o no pasar a la agenda de gobierno, por lo cual es fundamental hacer la diferencia entre ambos tipos de agendas ya que, según Montecinos (2007), un problema es público una vez que este se ha instalado en la agenda de gobierno sin perjuicio de que el problema se haya comenzado a

configurar en la agenda pública. Sin embargo, también indica que los problemas públicos no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real, ya que no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos estos alcanzan una definición precisa que se traduzca o pueda culminar en una decisión pública acertada.

De acuerdo a lo anterior, podemos decir que para efectos de este estudio el problema está definido abarcando a los perros vagabundos y callejeros que deambulan libremente por las calles. El paso siguiente es establecer por qué el problema es público, para finalmente tratar de identificar y establecer aquellos elementos que hacen que no exista una política pública consistente que aborde el tema.

2.1 Diseño de agenda

2.1.1 Agenda pública

Las políticas públicas responden a la materialización de un objetivo que a su vez es la expresión de una idea, situación, problemática o una combinación de estas, que se pueden dar en un momento puntual en el tiempo o arrastrarse desde meses e incluso años, como es el caso del tema de este estudio. La mayor parte de estas ideas o problemáticas tienen una connotación social.

Dicha idea, grupo de ideas o problemas tienen más o menos fuerza e impacto en la ciudadanía según la repercusión, magnitud de su alcance o segmentos sociales involucrados. Puede que en la medida que estas problemáticas sean más transversales a la sociedad mayor sea su impacto y por ende mayor podría ser la fuerza con la que son ingresadas como tema en la “agenda pública”, “sistémica” o “constitucional” (nombres con que se conoce a este espacio ciudadano de discusión de los problemas que atañen a la sociedad en su conjunto o a algún sector de esta). Está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedora de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente, entendiendo que toda comunidad política, local, estatal y nacional tiene su propia agenda sistémica (Cobb and Elder, 1972,1976, 1984, citado por Aguilar, 2000).

Dos de las formas más comunes de expresión de la ciudadanía son a viva voz o a través de un voto en una urna (cabildos y plebiscitos respectivamente), pero la agenda pública es más compleja que eso, es dinámica en ella constantemente entran y salen temas o asuntos de interés para el ciudadano y es en esencia una herramienta manejada por él. De acuerdo a Lahera (2002), la riqueza de una sociedad se mide por la complejidad de su agenda pública, así como de su capacidad de procesarla. Por tanto, es importante que la democracia eduque a sus ciudadanos en su habilidad de expresarse públicamente. El nivel de desarrollo e un país pudiera verse traducido o reflejado por el tratamiento en forma y fondo que la ciudadanía da a la agenda pública, siempre y cuando sea capaz de comprender la potencia y fuerza de esta.

Para que un asunto tenga acceso a la agenda pública requiere cumplir tres requisitos: ser objeto de atención amplia o al menos de alto conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que según la comunidad la acción sea competencia de alguna autoridad gubernamental. Si la cuestión entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos, se facilita su difusión al conjunto de la comunidad política (Cobb & Elder 1983 en Aguilar, 2000).

Existen personas o sectores que poseen una mayor capacidad de incluir temas en la agenda pública y de ahí que esta se constituya en un juego de poderes. Por lo tanto para efectos de este trabajo es esencial la identificación de los mencionados sectores o personas y su influencia, que también son conocidos como actores relevantes o *stakeholders*. Es por ello que en este estudio de caso se considera relevante la confección del mapa de actores involucrados en esta temática, puesto que de su análisis se podrá revelar a dichos *stakeholders*².

La definición de la agenda pública es un proceso continuo que se define y redefine de acuerdo a la dinámica de las fuerzas políticas, sociales y otras que detentan poder. Por otro lado, es importante considerar que una sociedad, en la media que pasa el tiempo, va madurando y con ello las perspectivas de sus problemas también van cambiando lo que hace que la agenda se vaya redefiniendo constantemente.

² Término inglés utilizado por R. E. Freeman en su obra *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, para referirse a todos aquellos individuos o agrupaciones, independiente de su calidad jurídica, que pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa (Freeman 2010)

2.1.2 Agenda institucional

Las personas miran hacia el gobierno en busca de atención y solución a sus problemas. Sin embargo, no todos los problemas logran captar la atención gubernamental y ser un tema prioritario. Entonces no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas pasan a ser objeto de atención del gobierno y formar parte de la “agenda formal”, “gubernamental” o “institucional”.

Por lo tanto, la agenda institucional está conformada por el conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción, y más propiamente como objetos sobre los cuales han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar, 2000) y también por elementos provenientes de la agenda sistémica.

2.1.3 Agenda-Setting

A la influencia de los medios de comunicación en nuestra forma de seleccionar temas significativos de la realidad y construir con ello la agenda pública se le denomina *Agenda-Setting*. En ella se estudia cómo los medios ejercen influencia en las audiencias mediante los temas considerados de mayor relevancia. “La prensa no tiene mucho éxito en decir a la gente qué tiene que pensar pero sí lo tiene en decir a sus lectores sobre qué tienen que pensar” (Cohen, 1963, p.13, citado por Rodríguez, 2004).

Aquí los medios de comunicación gradúan la importancia de la información que se va a difundir dándole un orden de prioridad para obtener mayor audiencia, mayor impacto y una determinada conciencia sobre la noticia (Rodríguez, 2004) e incluso sobre la introducción o exclusión de determinados temas.

2.1.4 Cuando un problema se hace público

Una definición de problema público es el proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia ya aprobada o colocada en la agenda pública es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Aguilar, 1993, citado por Montesinos 2007).

Paralelo a lo anterior, aparece el dilema de encontrar el límite entre lo privado y lo público, tema en permanente tensión. Para autores como Hirschman (1986) de acuerdo a la teoría económica convencional, ambos conceptos tienen un carácter dicotómico cuando el consumidor-ciudadano está consciente de estar inserto en una cultura que brinda tal propiedad a estos dos conceptos. Por lo tanto cuando en el ámbito privado siente frustrada su búsqueda de felicidad o bienestar al percibir que el producto comprado no es seguro y además percibe que ésta es una característica general del producto e involucra el interés público, pasará de la queja privada a la acción pública en aras de un interés común. Lo anterior sirve de ejemplo para comprender como algo, un tema o una idea-problema deja de ser percibido como un asunto privado y pasa a ser de interés público. Por otro lado, cuando el problema definido además genera externalidades negativas, éstas deben ser recogidas por la autoridad con el propósito de contenerlas y eliminarlas y para esto se despliega todo el aparato y recursos públicos con que un gobierno puede intervenir de acuerdo al alcance del problema.

Todos los elementos expuestos más arriba en este punto tienen el propósito de contribuir a dar cuerpo al presente estudio de caso, utilizando la perspectiva de un analista de políticas públicas propuesto por Tamayo, haciendo énfasis en la etapa de diseño de la agenda, en la cual es necesario destacar que los distintos actores que participan de una u otra forma en el tema entienden de diferente manera un problema público definido.

Otra mirada que es pertinente dar es lo que pasa en etapas previas a la formulación de una política pública, específicamente en el paso de la agenda pública a la institucional, donde pueden ocurrir situaciones que Tamayo describe como los sesgos, o sea, factores que inciden positiva o negativamente en este tránsito.

Además, también se debe considerar lo que indican algunos estudios como el realizado por McCombs y Shaw en 1972 que hace referencia a cómo la ciudadanía considera algunos temas más destacados (la agenda pública) que otros en una magnitud directa con la importancia que le den los medios (la agenda-*setting*). Aunque los medios no sean quienes decidan por la audiencia cuál será la actitud o decisión sobre estos asuntos que se proponen como agenda, podemos comprender cómo muchas problemáticas de impacto social entran y salen de la agenda pública en función de la relevancia que los medios den a la ocurrencia del hecho noticioso del momento.

De esta manera hay temas que saltan a la palestra de lo público y urgente, siendo capaz de ingresar temporalmente en la agenda gubernamental, pero luego ocurren dos situaciones a las que Tamayo (Tamayo, 1997) llama la “disipación de temas o problemas” en la que el tema se va desdibujando en el tiempo y la “incubación de temas” en la que el tema no recibe atención por un largo periodo de tiempo.

2.2 La importancia de la definición del problema en la formulación de políticas públicas.

2.2.1 La definición del problema: algunos conceptos referidos a la problemática de los perros callejeros y vagabundos

Un problema se puede entender como un asunto para el cual se requiere una solución ya que de lo contrario obstaculiza, impide o dificulta la realización o consecución de una cosa, por lo tanto, para poder entender de qué se trata un problema (cualquiera que este sea), se requiere utilizar definiciones y conceptos respecto de los cuales todas las partes involucradas entiendan lo mismo o al menos estar de acuerdo en lo que significan. Para el tema de este estudio de caso, se encontró que hay diferentes formas de sindicarse a un perro en condición de calle y dentro de esta condición a su vez también existen diferentes matices. La entrega de una definición u otra depende de la entidad que sea consultada, por lo que las acepciones proporcionadas son diametralmente diferentes. En definitiva, para poder definir el problema del presente estudio se requiere hacer algunas precisiones en las definiciones y conceptos utilizados como parte de la jerga de especialistas, representantes de ONGs, representantes gubernamentales, representantes municipales parlamentarios o actores vinculados al tema.

Cuando nos referimos a los animales de compañía como el perro, para muchos países desarrollados de la Unión Europea como España o Alemania el bienestar animal y el derecho de los animales van vinculados a la tenencia responsable de mascotas, definida como el conjunto de obligaciones que adquiere una persona o familia cuando decide adoptar una mascota, para asegurar el bienestar de los animales, de las personas y del entorno (entendiendo como mascota a todo animal doméstico o domesticado que convive con el hombre para fines de compañía y entretenimiento, son seres absolutamente dependientes del ser humano para asegurar su bienestar y supervivencia, una de las especies más comúnmente utilizadas como mascota es el perro) (SESMA). Un fenómeno asociado y que se ha transformado en un tema de debate público es el

abandono animal, los llamados perros callejeros y perros vagabundos. En la actualidad el vínculo entre animales y seres humanos se ha quebrado, los seres humanos con sus actos o la omisión de estos, han permitido la reproducción excesiva y luego el abandono en gran número de estos animales, lo que determina graves peligros para esta especie y un riesgo considerable para la salud del hombre y su sociedad (WHO-WSPA, 1990).

Hay variadas definiciones para perros callejeros y para perros vagabundos, o bien en muchos casos se utilizan como sinónimo. En algunos países se considera legalmente a un perro callejero como cualquier perro no acompañado por su dueño o supervisor en un lugar público o aquel que no lleve chapa de identificación (WSPA, 1995; citado por Espínola, 2004).

El término vagabundo también es impreciso porque un perro que se encuentra vagabundeando puede estar perdido, abandonado o paseando.

El término “con dueño” también es impreciso porque en algunos sectores un perro que en apariencia sin dueño puede ser considerado como propiedad del vecindario.

Una definición más compartida es la que aparece en la Guía para el Manejo Humanitario de Poblaciones Caninas (ICAM, 2005), de acuerdo a esta se define como perro vagabundo a aquel perro que se encuentra merodeando en vías y espacios públicos sin propietarios conocidos ni responsables a cargo y que por ende se reproducen descontroladamente, generando cachorros no deseados, dicho de otro modo perros sin hogar que han nacido en la calle y viven en ella o bien que han sido abandonados por sus dueños y arrojados a ésta, por otro lado, por perro callejero se entenderá a aquel perro que teniendo propietario conocido, merodea por las calles y vías públicas sin limitación ni restricción alguna.

Para efectos de este estudio utilizaremos las definiciones utilizadas por Espínola (Espínola, 2004) en su investigación, en la que de acuerdo al nivel de dependencia del perro (en cuanto a alimento, albergue, compañía humana y restricción de movimiento o supervisión del perro) los clasifica como:

Perro restringido o supervisado: totalmente dependiente o totalmente restringido o supervisado.

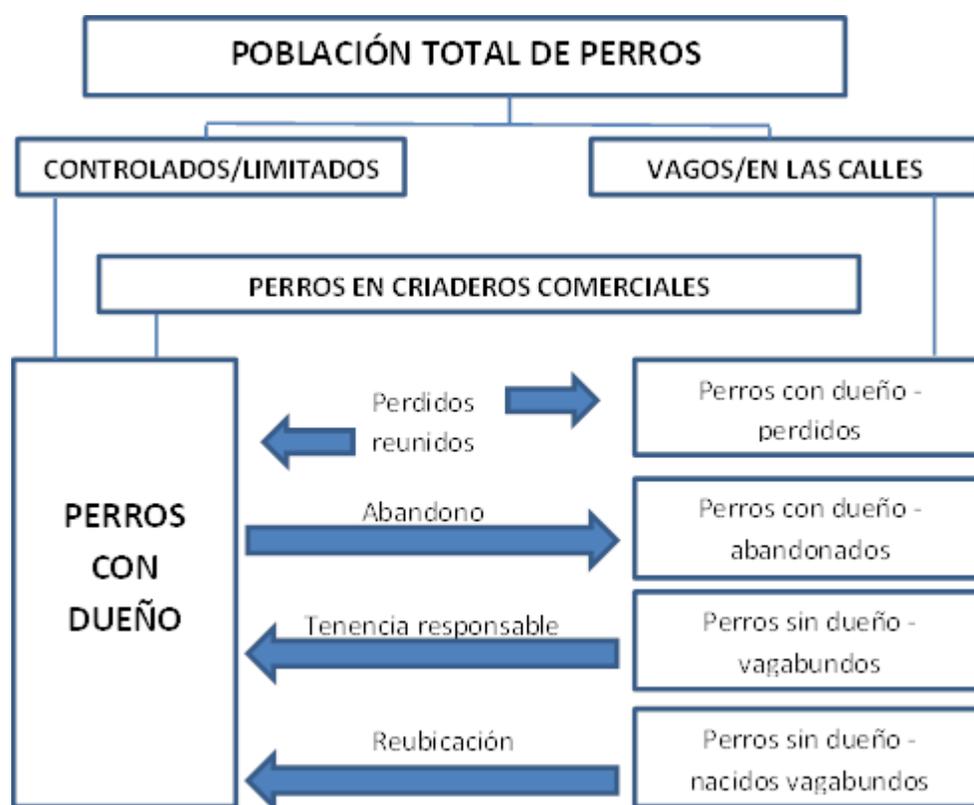
Perro callejero: totalmente dependiente; semi-restringido.

Perro del vecindario: semi-dependiente, semi-restringido o sin restricción.

Perro vagabundo: independiente sin restricción. Aunque puede necesitar de los desperdicios humanos para su supervivencia, nadie es responsable de él. .

El diagrama muestra las subpoblaciones en las que se puede dividir la población. Nótese que estas categorías son fluidas y las definiciones pueden desplazarse entre las categorías, según indican las flechas.

Figura 3: Relaciones entre las diferentes definiciones de la condición de calle de un perro y el que no la tiene.



Fuente: ICAM 2005

De acuerdo a las definiciones entregadas y en concordancia con el contexto y el tema de esta investigación, se recogen las definiciones de perro callejero y vagabundo como el universo definido como la problemática.

2.2.2 Diagnóstico y problema. La situación de la población canina en Chile

En el mundo, y especialmente en los países en desarrollo, la tendencia es que la población canina vaya aumentando, con alrededor del 75% de su masa definida como callejera (Butcher,

2000) (OPS 2003). Chile no es ajeno a esta tendencia. Los estudios que existen sobre demografía y migración de la población canina nacional se remontan al año 1965 (Abalos y col. 1965, citado por Gúttler, 2005) en la ciudad de Santiago. Desde esta fecha en adelante, se realizan diversos estudios que van desde la Región de Atacama a la de Los Lagos (Villalobos, 1987). Si bien la mayoría de los trabajos están referidos a investigaciones realizadas en diferentes comunas de la Región Metropolitana, aquellos que se realizaron en otras regiones del país hacen referencia a tendencias similares a las obtenidas en la capital de Chile.

Entre los datos y conclusiones de estos estudios (figura que se ha observado a través de los años), está el hecho de que la relación hombre perro se ha ido estrechando. Por ejemplo, en Santiago para el año 1984 era de 17:1 (Villalobos 1987) y para esta ciudad en 1997 era de 6:1 (Acuña 1998). Otra tendencia que se observa es que la proporción de machos es mayor a la de hembras por la presión de selección realizadas sobre esta especie, ya que se evita la crianza de hembras por los inconvenientes vinculados al periodo de celo (Cisternas, 1989), estimándose que dos tercios de la población total corresponden a machos (Betzhold, 1997).

Por otro lado, hay estudios que indican que existe una relación directa entre la densidad poblacional canina, su demografía y características de su migración con el tipo de hábitat, nivel sociocultural y económico de los pueblos que los albergan (Valencia 1994) y que modificaciones en la estructura, características y composición de la población humana implican cambios en la población animal con la que se convive (Villalobos 1987).

Expertos indican que si bien los estudios son referidos a muestras de la población canina, los modelos aplicados en dichos estudios permiten extrapolar los resultados a la población con base y evidencia estadística. Por ende, se ha estimado que en la actualidad la población canina total en Chile es de alrededor de 3,4 millones³.

Si bien los antecedentes revisados ofrecen una mirada sobre la cual se podrían establecer ciertos parámetros que faciliten el entendimiento de la dinámica de la población canina en Chile, lo cierto es que hay una evidente carencia respecto de estudios e investigaciones que sean

³ Información obtenida por entrevista al Dr. Luís Ibarra, profesor de la cátedra de Estadística de la Fc. de Cs. Veterinarias y Pecuarias de la Universidad de Chile.

específicas en el tema y que estén actualizados, de manera que poder dimensionar la real magnitud de la problemática o determinar si realmente son un problema.

2.2.3 Tres Perspectivas de análisis: Salud Pública, medioambiental y seguridad ciudadana

Si bien la problemática deriva del mal o nulo manejo de las poblaciones caninas, las consecuencias de dicha problemática son múltiples e interconectadas entre si y repercuten sobre la sociedad civil de diferentes formas que para efectos de este estudio en términos de Salud Pública, medioambiental y seguridad ciudadana son las aristas escogidas para desarrollar este análisis.

i. Perspectiva Salud Pública

En términos de Salud Pública, un gran problema gira en torno al número de habitantes mordidos por un perro al año. La tasa promedio de individuos mordidos en la ciudad de Santiago ha aumentado en los últimos años, llegando en la actualidad a 1.262 personas por cada 100.000 habitantes (Ibarra y col., 2003). Sin embargo, no todas las personas acuden a un servicio médico para procurar un tratamiento. De esta manera, en el año 2003 para la Región Metropolitana se registró un total de 22.000 notificaciones en servicios públicos de urgencia. El costo del tratamiento, valorado tanto en recursos humanos como en insumos médicos, para el año 2000 se estimó en U\$43 por persona, por lo que el costo total está alrededor de U\$ 1 millón. Se considera que el costo se triplicaría si se consideran las mordeduras que se atienden en centros de salud privados y las que no reciben tratamiento (SESMA, 2003).

Es necesario hacer notar que de acuerdo al estudio de Cáceres (1998), el 77,2% del total de incidentes por mordeduras se produjeron en la vía pública. También desde las perspectiva de la Salud Pública el perro representa una fuente de enfermedades zoonóticas, entendiendo estas como enfermedades que se transmiten desde los animales al hombre (Acha y Szyfres, 2001), estimándose que existen más de 67 enfermedades que el humano puede contraer por contacto con el perro (Morrison, 2001; citado por Güttler, 2005). Una de las más importantes es la rabia, enfermedad de curso mortal y respecto de la cual, pese a que se reconoce que existen varias especies animales que también la pueden transmitir, se sigue considerando al perro como el principal agente zoonótico de esta enfermedad. Se indica que para Latinoamérica en el 73,3% de los casos en que se conoce la especie agresora, el perro sigue siendo el principal agente zoonótico

de esta enfermedad. Otro riesgo potencial para la salud es la concentración de material fecal dejados por estos animales en parques o áreas verdes que son frecuentadas por adultos y niños, dicho material puede contener parásitos u otros agentes patógenos de alto riesgo para la salud de las personas (OPS, 2001). El Estado gasta del orden de \$2.000.000.000 anuales en vacunas y otras prestaciones para atender a personas mordidas. (CNC, 2009d)

ii. Perspectiva ambiental

Desde el punto de vista ambiental, un ejemplo de la problemática en este sentido es lo que actualmente sucede en países en desarrollo y en Chile, en los que una característica común de los propietario de perros es la costumbre de sacar a sus mascotas a realizar sus necesidades fisiológicas a las áreas verdes, parques, plazas públicas o en calles y avenidas lo que genera un problema en el incremento de material fecal de origen animal que crea dificultades de orden sanitario (que provoca malos olores, atracción de moscas, accidentes al resbalar, aspecto sucio de calles o áreas verdes) y social por los constantes enfrentamientos entre vecinos por las molestias que causan, además éste hábito es factor de riesgo en el aumento de la incidencia de enfermedades zoonóticas. (Valencia, 1994; Cáceres 1998; CODEISA 2000, citados por Espínola 2004).

Por otro lado, los perros callejero y vagabundos son potenciales vectores de diseminación de la basura y desperdicios generados por los hogares, lo que atraen roedores e insectos con el consiguiente riesgo sanitario que implica para la población que convive con ellos (Conciencia-Animal, 2008). Además, mordidas, riñas entre animales e incluso accidentes de tránsito son otro ejemplo de las molestias causadas por las poblaciones de perros que deambulan libremente por las calles sin control o supervisión. Lo anterior redundo en una carencia de normativas, reglamentaciones y sanciones cuando se falta a éstas, respecto del cuidado que deben tener los propietarios en cuanto a la protección y cuidado de la higiene de espacios comunitarios, o el vacío que existe en este punto frente al rol de las municipalidades cuando el perro no tiene propietario.

En el año 2000 el Ministerio de Salud aplicó en Chile la “Primera Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud” (ECVS), cuyos objetivos fueron establecer una línea base para la elaboración de planes y programas en torno a promoción de la salud y la generación de insumos

para la formulación de políticas públicas y la formulación de “Los Objetivos Sanitarios para la década 2000-2010”. En el año 2006, se realizó la segunda encuesta con el objeto de dimensionar el impacto de las políticas, estrategias y programas aplicados, proporcionando evidencia para la implementación de los ajustes pertinentes. La encuesta se aplica a una muestra de 6.210 viviendas en todo el territorio nacional. Los siguientes cuadros muestran parte de los resultados obtenidos en la encuesta aplicada el año 2006:

Cuadro 1 ¿Qué problemas de contaminación del entorno identifica usted en su barrio o localidad?

	N	%	IC 95%	
			Inferior	Superior
Perros vagos	6.037.767	50.4	48.7	52.1
Ruidos molestos	4.312.664	36.0	34.4	37.6
Malos olores	4.210.876	35.2	33.6	36.8
Micro basurales	3.079.815	25.7	24.3	27.2
Contaminación del aire	3.070.914	25.6	24.2	27.1
Deficiente evacuación de agua lluvias e inundaciones	2.551.116	21.3	20.0	22.7
Contaminación del suelo	2.129.579	17.8	16.6	19.1
Contaminación de agua	911.426	7.6	6.8	8.5
Otro	423.832	3.5	3.0	4.2

Fuente: MINSAL 2006

Cuadro 2 ¿Qué problemas de contaminación del entorno identifica usted en su barrio o localidad? Según sexo

	Sexo	N	%	IC 95%	
				Inferior	Superior
Perros vagos	Hombre	2.876.413	50.6	48.1	53.0
	Mujer	3.161.354	50.3	47.9	52.6
Ruidos molestos	Hombre	1.950.169	34.3	32.0	36.6
	Mujer	2.362.495	37.6	35.3	39.9
Malos olores	Hombre	1.983.357	34.9	32.6	37.2
	Mujer	2.227.519	35.4	33.2	37.7
Micro basurales	Hombre	1.459.689	25.7	23.7	27.8
	Mujer	1.620.126	25.8	23.8	27.8
Contaminación del aire	Hombre	1.424.722	25.0	23.0	27.2
	Mujer	1.646.192	26.2	24.2	28.3
Deficiente evac. de agua lluvias e inundaciones	Hombre	1.174.531	20.6	18.8	22.6
	Mujer	1.376.585	21.9	20.1	23.8
Contaminación del suelo	Hombre	1.041.455	18.3	16.5	20.2
	Mujer	1.088.124	17.3	15.7	19.1
Contaminación del aguas	Hombre	482.041	8.5	7.3	9.9
	Mujer	429.385	6.8	5.8	8.0
Otros	Hombre	187.403	3.3	2.6	4.1
	Mujer	236.429	3.8	3.0	4.7

Fuente: MINSAL 2006

Cuadro 3 ¿Qué problemas de contaminación del entorno identifica usted en su barrio o localidad? Según edad

	15 a 19			20 a 44			45 a 64			65 a 74			75 y más años		
	IC 95%			IC 95%			IC 95%			IC 95%			IC 95%		
	%	Inf	Sup	%	Inf	Sup									
Perros vagos	55.9	50.5	61.3	50.6	48.0	53.1	50.5	47.5	53.5	46.2	41.0	51.5	42.7	36.8	48.9
Ruidos molestos	35,7	30,7	41,2	34,8	32,5	37,3	40,7	37,7	43,7	32,6	27,8	37,7	26,0	20,8	32,0
Malos olores	35,0	29,9	40,4	36,7	34,3	39,2	36,7	33,8	39,6	30,8	25,8	36,4	21,9	17,4	21,7
Micro basurales	28,2	23,8	33,2	28,3	26,1	30,6	24,2	21,8	26,7	21,6	17,4	26,5	14,9	11,5	19,0
Contaminación del aire	20,5	16,5	25,2	25,9	23,8	28,2	29,3	26,6	32,1	24,3	30,0	29,3	17,1	13,3	21,6
Deficiente evac. de lluvias e inundaciones	24,3	20,1	29,0	23,1	21,1	25,3	19,0	16,8	21,4	18,4	14,7	22,7	17,4	13,4	22,4
Contaminación del suelo	27,5	23,1	32,4	19,5	17,6	21,5	14,9	13,0	17,0	12,3	9,3	16,1	7,5	5,2	10,7
Contaminación de agua	8,4	6,0	11,7	8,8	7,5	10,2	6,6	5,3	8,1	5,0	3,3	7,4	5,7	3,6	9,0
Otro	2,8	1,7	4,7	3,5	2,7	4,5	4,2	3,2	5,6	2,3	1,4	3,8	3,4	2,1	5,6

Fuente: MINSAL 2006

Cuadro 4 ¿Qué problemas de contaminación del entorno identifica usted en su barrio o localidad? Según quintiles del NSE del hogar

	1° quintil			2° quintil			3° quintil			4° quintil			5° quintil		
	IC 95%			IC 95%			IC 95%			IC 95%			IC 95%		
	%	Inf	Sup												
Perros vagos	42,6	39,5	45,8	55,1	51,6	58,6	57,7	53,9	61,4	52,8	48,8	56,8	43,8	39,7	47,9
Ruidos molestos	21,9	19,4	24,6	36,0	32,7	39,5	39,3	35,6	43,2	40,9	37,1	44,8	41,8	37,7	45,9
Malos olores	37,9	34,8	41,1	36,9	33,5	40,4	36,6	33,0	40,4	35,4	31,7	39,3	29,0	25,3	33,0
Micro basurales	24,8	22,0	27,8	27,4	24,5	30,7	31,1	27,7	34,6	24,8	21,7	28,2	20,5	17,5	23,9
Contaminación del aire	15,9	13,8	18,2	27,4	24,5	30,7	31,1	27,7	34,6	24,8	21,7	28,2	20,5	17,5	23,9
Deficiente evac. de lluvias e inundaciones	24,4	21,7	27,3	23,9	21,2	26,9	23,4	20,3	26,7	17,7	15,0	20,8	17,2	14,3	20,6
Contaminación del suelo	15,2	12,9	17,7	21,3	18,5	24,3	21,0	18,1	24,1	18,5	15,7	21,8	13,0	10,6	15,7
Contaminación de agua	9,4	7,7	11,4	8,7	7,0	10,7	7,1	5,4	9,1	7,3	5,5	9,7	5,6	4,1	7,5
Otro	2,6	1,7	3,9	3,4	2,5	4,7	3,7	2,5	5,4	4,1	2,9	5,7	4,0	2,8	5,7

Fuente: MINSAL 2006

Los resultados indican que para que más de la mitad de la población encuestada la presencia de perros vagos es el problema de deterioro del entorno más importante en su barrio o localidad, le siguen los ruidos molestos, malos olores, micro basurales y contaminación del aire (36%, 35%, 26%, 26%; respectivamente), en lo referido a la percepción de las personas sobre su entorno.

La encuesta también desglosa en análisis por región y aquí se observó una leve diferencia cuando se comparan las zonas rurales y urbanas. Para las todas las áreas urbanas de las regiones del país los resultados son los mismos, o sea la presencia de perros vagos es el problema de deterioro del entorno más importante en su barrio o localidad, pero en las zonas rurales las cifras cambian siendo el problema de deterioro del entorno más importante en su barrio o localidad los malos olores y en segundo lugar la presencia de perros vagos (MINSAL, 2006). En definitiva, si bien la encuesta es de percepción, refleja el sentir y preocupación de la ciudadanía por la problemática de este estudio y da evidencias de que dicha problemática si tiene carácter de problema público.

iii. Perspectiva desde la seguridad ciudadana

En Chile la problemática de los perros callejeros y vagabundos en el último tiempo ha cobrado una mayor connotación desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. Cada vez y con más frecuencia comienzan a aparecer en la prensa notas relacionadas a algún tipo de agresión o ataque de un perro a una persona. Estos hechos se comenzaron a relevar con la aparición de ataques en los que se vieron envueltos algunos perros de las llamadas razas peligrosas⁴ contra sus propios dueños y/o vecinos. Luego la atención de estos hechos se comenzó a concentrar en los casos en los que perros vagabundos y callejeros se vieron envueltos⁵.

Otro frente en esta perspectiva son los accidentes automovilísticos causados por perros que deambulan libremente por calles y autopistas (pese a que no existen datos estadísticos de frecuencia o incidencia de éstos, sí existen antecedentes y declaraciones recogidas por la prensa de parte de testigos que presenciaron el accidente, donde el causante fue un perro que

⁴ Como Rottweiler, Malamut o Akita

⁵ Uno de los hitos que marcó a la opinión pública al respecto ocurrió en noviembre del 2010 en los que la prensa recogió la preocupación ciudadana frente a la muerte de dos mujeres (madre e hija) debido al ataque de perros callejeros que irrumpieron en su hogar y que eran propiedad de un vecino. Sobre este hecho las autoridades locales debieron tomar cartas en el asunto debido a una presión más mediática que por fuerza de leyes o normativas, lo que nuevamente deja en evidencia la falta de regulación y la no definición de roles y atribuciones de los diferentes entes públicos en el tema. No hay referencia legal que indique quien de todos los actores públicos relacionados en el tema de seguridad ciudadana y perros callejeros o vagabundos debe hacerse responsable.

repentinamente cruza la calzada) y que al atravesarse, además de provocar su propia muerte en la mayoría de los casos, son causal de accidentes no menores o al menos tacos y congestión vehicular, ya que los automóviles deben maniobrar para esquivar los cadáveres de estos animales que quedan tirados en el camino, lo cual también presenta un evidente riesgo cuando dichas maniobras son efectuadas a alta velocidad en las autopistas.

Es importante no perder de vista que si bien cada una de las perspectivas exploradas presenta particularidades, todas ellas de una u otra manera, están entramadas o interconectadas entre sí y con otras aristas del problema⁶.

3. Un análisis de la situación de los perros callejeros como asunto de interés público

3.1 Actores y posiciones

Dado que este estudio analiza la problemática existente en el diseño de la agenda, se hace necesario abordar el tema del mapeo de actores y su capacidad de incluir temas en la agenda pública y de ahí que esta se constituya en un juego de poderes. Estos sectores o personas también son conocidos como actores relevantes o *stakeholders* (Freeman, 2010),

El mapeo de actores no sólo busca determinar quiénes son los *stakeholders* que intervienen en una iniciativa, proyecto o programa, sino también identificar y analizar sus intereses, importancia e influencia sobre los resultados de una intervención, así como sus acciones y objetivos de su participación.

A partir de la confección de la matriz de actores se realiza el mapeo de los actores y aquí se muestra el nivel de influencia de cada uno de los actores en el proceso de establecer la problemática en la agenda institucional, asumiendo que ninguno de los actores ofrece resistencia o está en contra (sesgo negativo) de la creación de una política pública en lo referido a dicha problemática. Por esta razón los actores fueron agrupados en tres sectores que se diferencian

⁶ Por ejemplo cuando nos referimos a los problemas que existen en términos de medio ambiente como lo es que los perros rompan las bolsas de basura domiciliaria, que está a la espera del camión recolector, y la diseminen por las calles, lo que atrae más perros que se pelean por la posesión de ésta, generando, por consiguiente, un alto riesgo de ataques a personas que transitan por el sector, o bien podrían provocar accidentes vehiculares al cruzar calles y autopistas intempestivamente, o por el gran cúmulo de excretas de estos animales que generan malos olores, estos también están atraen moscas y roedores que son vectores de enfermedades para las personas.

entre sí por su posición respecto del uso de la eutanasia como parte de los instrumentos que eventualmente podrían ser utilizados en el manejo y control de las poblaciones caninas. Para efectos de este estudio, no se incluye dentro del grupo de actores relevantes a dueños de mascotas, vecinos y a aquellos grupos organizados informales.

Cuadro 5: Matriz de mapeo de actores

Grupo de actores sociales ⁷	Actores	Rol de cada actor ⁸	Jerarquización de su poder ⁹
Instituciones Públicas	Ministerio Secretaría del Interior	Proponer al Presidente de la República las normas y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social.	Alto
	Ministerio de Salud	Formular y fijar las políticas de salud del país. De acuerdo a la Ley 20.380 debe elaborar el Reglamento que regula las condiciones establecidas en dicha Ley	Medio
	SEREMI de Salud	Representa al Ministro de Salud en la Región y vela por el cumplimiento de las normas, planes, programas y políticas nacionales de salud fijados por la autoridad, entre ellos el Código Sanitario o el decreto n° 89 que son atingentes al tema de este estudio. También debe adecuar los planes y programas a la realidad de la respectiva región, dentro del marco fijado para ello por las autoridades nacionales.	Medio
	Ministerio de Agricultura	Vinculado a la problemática a través de la ley de 19.473 que modifica a la 4.601 a fin de proteger a la fauna y sobre las cuales la Ley 20.380 indica que esta institución tiene injerencia en el tema, haciendo referencia a los animales asilvestrados.	Medio
	Municipalidades	La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695) indica que estas entidades son las encargadas del aseo y ornato, cuidado de la salud pública, protección del medio ambiente y seguridad ciudadana. Por otro lado el Código Sanitario, en el artículo 11° establece que les corresponde “promover a la limpieza y a las condiciones de seguridad de sitios públicos de tránsito y recreo”.	Bajo
	Juzgado policía	El juez competente está facultado para, en casos de maltrato o crueldad con	Bajo

⁷ Para este estudio se establecieron los siguientes grupos: Instituciones públicas, Instituciones Privadas, Organizaciones sin fines de Lucro (con personalidad jurídica) y Organizaciones sociales (sin personalidad jurídica).

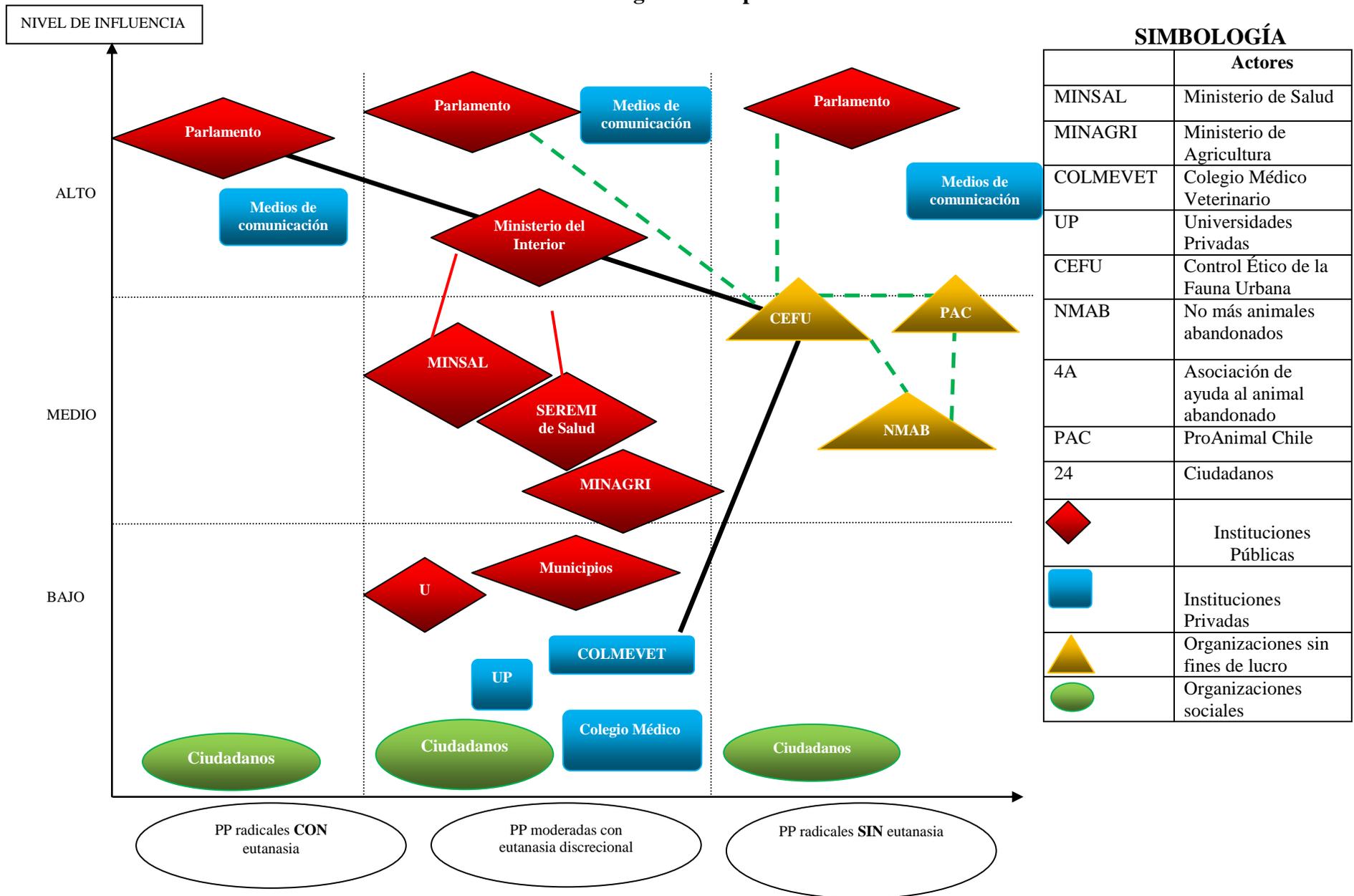
⁸ El objetivo es reconocer las principales funciones de los actores sociales e institucionales en la propuesta de intervención; así como identificar las posibles acciones que podrían desarrollar los actores sociales e institucionales perfilando una red de alianzas interinstitucionales en relación con la propuesta de intervención.

⁹ Se define como la capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones que se emprenda con la intervención. Se considera los siguientes niveles de poder: **Alto**: predomina una alta influencia sobre los demás; **Medio**: la influencia es medianamente aceptada; **Bajo**: no hay influencia sobre los demás actores

	local	animales ordenar las medidas, sin perjuicio de las demás atribuciones que le competen, que aparecen en el artículo 12 de la Ley 20.380	
	Parlamento	Ejercer la representación de la ciudadanía, elaborar leyes junto con el Presidente de la República y fiscalizar los actos del gobierno. A la fecha existen 15 proyectos de ley vinculados al tema de tenencia responsable de mascotas y perros peligrosos y control de estas, de los cuales sólo uno se ha concretado como Ley (la n° 20.380).	Alto
	Universidades	Principalmente las escuelas dedicadas a la formación de profesionales vinculados a la salud (humana y animal) de los diferentes centros de estudios superiores son la fuente principal de obtención de datos y estadísticas fidedignas frente a diferentes aspectos del tema de este estudio y otros aspectos vinculados a este, mediante investigaciones y estudios preparados por ellos mismos. Son fuente de referencias citadas por investigadores y autoridades.	Bajo
Instituciones Privadas	Colegio Médico Veterinario	Congrega a los profesionales del área de la salud animal, su postura en el tema dice relación con el control ético y racional de las poblaciones caninas mediante métodos mecánicos y farmacológicos que se acompañen de campañas educativas efectivas, todo esto bajo el marco regulatorio de las leyes que velen por el trato ético de los animales en concordancia con el cuidados de la salud y seguridad de la ciudadanía	Bajo
	Colegio Médico	Congrega a los profesionales del área de la salud humana, su postura en el tema dice relación con la necesidad de control desde el punto de vista sanitario y de seguridad ciudadana principalmente.	Bajo
	Universidades	Principalmente las escuelas dedicadas a la formación de profesionales vinculados a la salud (humana y animal) de los diferentes centros de estudios superiores son la fuente principal de obtención de datos y estadísticas fidedignas frente a diferentes aspectos del tema de este estudio y otros aspectos vinculados a este, mediante investigaciones y estudios preparados por ellos mismos. Son fuente de referencias citadas por investigadores y autoridades.	Bajo
	Clínicas Veterinarias	Velan por el cuidado y salud de los animales a la vez que sus acciones redundan en la salud y seguridad pública mediante el control de enfermedades zoonóticas. La Ley 20.380 les hace referencia en el sentido de ser los profesionales idóneos	Bajo
	Pets	Venden a la ciudadanía todo tipo de mascotas y razas caninas sin mayor requerimiento para los propietarios el pago por adquirir la mascota.	Bajo
	Centros de adiestramiento	Centros requeridos por sus clientes para mejorar o resaltar ciertas características de los perros a su cuidado, especialmente requeridos para desarrollar en los	Bajo

	canino	canes habilidades de guardia (lo que incluye la estimulación y desarrollo de agresividad)	
	Criaderos caninos	Venden a cualquier persona que cumpla con el requerimiento del pago del valor del animal, diferentes razas caninas, según la raza en la que se especialicen.	Bajo
	Hoteles caninos	Alojan a canes cuyos propietarios, por motivos de viaje u otro, hacer uso de las instalaciones en forma transitoria dejando sus mascotas (perros o gatos en su mayoría) al cuidado de estos.	Bajo
	Medios de Comunicación	Se hace referencia a los medios de comunicación de masa, en el que un emisor se dirige a un público amplio (en este caso la ciudadanía) y su misión es informar sobre hechos y acontecimiento noticiosos de diferente índole, entre otros los referidos a la problemática de este estudio. Son también una ventana para difundir ideologías y formas de pensar determinadas	Alto
Organizaciones sociales sin fines de lucro (con personalidad jurídica)	CEFU	Buscan el reconocimiento y respeto de los derechos animales no humanos y la protección del medio ambiente. Es una de las agrupaciones más reconocidas por su ahínco en la defensa y promoción de los derechos animal. Promotores de la introducción de modificaciones en la ley 20.380, buscan aumentar grados de las penas por maltrato. Se oponen férreamente a la eutanasia como método de control de canes.	Alto
	NMAB	Declaran que su objetivo principal es terminar de forma ética, permanente y eficiente con la problemática de los animales abandonados mediante acciones de denuncia, iniciativas educacionales y proyectos de política pública. Centran su labor en la recuperación de animales abandonados reubicándolos en hogares adoptivos.	Alto
	4 A	Se dedica a la Rehabilitación y reubicación de animales que están en calidad de abandonados., además de acciones en educación sobre tenencia responsable a la comunidad (jornadas de adopción, charlas en colegios, capacitaciones, seminarios, sitio web, etc.).	Bajo
	ProAnimal Chile	Reúne a grupos y organizaciones de protección animal y cuenta con el respaldo de organizaciones internacionales de defensa y protección animal. Dentro de la escena nacional referida a la problemática de este estudio figuran dentro de las organizaciones más activas en la defensa de los animales con voz en los temas de elaboración de normativas en el Congreso Nacional.	Alto

Figura 4: Mapa de actores



SIMBOLOGÍA

	Actores
MINSAL	Ministerio de Salud
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
COLMEVET	Colegio Médico Veterinario
UP	Universidades Privadas
CEFU	Control Ético de la Fauna Urbana
NMAB	No más animales abandonados
4A	Asociación de ayuda al animal abandonado
PAC	ProAnimal Chile
24	Ciudadanos
	Instituciones Públicas
	Instituciones Privadas
	Organizaciones sin fines de lucro
	Organizaciones sociales

Para el mapeo de actores, se utiliza por un lado el nivel de influencia de estos dentro de la gestión de la programación de la agenda gubernamental (alto, medio y bajo) y por otro su posición frente al tema de la eutanasia (una posición completamente a favor, otro con una posición intermedia y el último con una posición absolutamente en contra de su utilización como parte de las herramientas de control de la población canina).

La razón para considerar a la eutanasia como uno de los dos parámetros que definen el mapeo es debido a la sensibilidad que genera y su rol protagónico dentro de los debates que buscan consensuar cuáles debieran ser los elementos técnicos que tendrían que formar parte de las medidas de control de la población canina dentro de una política pública.

Como resultado se obtiene un diagrama dentro del cual se identifican tres grandes grupos a los que pertenece un determinado actor: las instituciones públicas, las privadas, y las organizaciones sociales sin fines de lucro (con personalidad jurídica).

Es posible apreciar también que dentro de cada uno de estos tres grupos identificados, las posiciones respecto del tema del uso de la eutanasia son variables (los tres grupos identificados tienen representantes en los tres tipos de posición respecto de la utilización de la eutanasia) No obstante, se puede apreciar que respecto de los niveles de influencia, no todos los grupos identificados poseen representación, por ejemplo la ciudadanía no está presente en nivel alto de influencia, pero si está presente en los tres tipos de posición frente a la eutanasia.

Dentro de cada uno de los tres grandes grupos de actores identificados, se entrega una breve reseña que viene a continuación:

3.1.1 Instituciones públicas

En nuestro país son muchos y de variados ámbitos aquellos entes públicos vinculados a la problemática. Tanto el poder ejecutivo como el parlamento poseen una participación desde el punto de vista de la creación y aprobación de iniciativas legales que pretenden dar un marco jurídico al tema del control de perros callejeros y vagabundos. También desde esta perspectiva, tiene participación el sector salud en su rol de garante de la salud pública de la ciudadanía. Al Ministerio de Salud le corresponde formular y fijar las políticas de salud del país. Para ello debe velar por el debido cumplimiento de las normas en materia de salud, a través de la Subsecretaría

de Salud y de las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud (SEREMI) quien asumió las funciones del SESMA¹⁰, sin perjuicio de la competencia que la ley asigne a otros organismos (Ministerio de Salud 2009). El Ministerio de Secretaría del Interior está vinculado al tema desde la perspectiva de la seguridad ciudadana y su participación en el tema dice relación con los proyectos de Ley vinculado al control y manejo de razas peligrosas principalmente.

Las Municipalidades, facultadas por la Ley, hacen uso de las Ordenanzas como instrumento para desarrollar muchas de sus acciones. En general las ordenanzas referidas al control de perros callejeros y vagabundos pueden contener diferentes directivas de acuerdo a los objetivos que la autoridad se plantee frente al tema o de la perspectiva del problema que pretenda solucionar, es así como por ejemplo aparecen ordenanzas como la nueva ordenanza municipal de Tenencia Responsable de Mascotas de la Municipalidad de Santiago que sancionará con una multa de \$200.000 a las personas sorprendidas alimentando perros callejeros. La de Ñuñoa contempla medidas como la aplicación gradual un sistema de identificación de mascotas mediante chips y el retiro de perros vagabundos a un canil municipal para su protección y cuidado. La de Valparaíso contempla el control, tenencia, circulación y protección de la población canina en la y hace mención a sanciones para personas que maltraten y/o abandonen perros en la vía pública, así como también para aquellos que alimenten o monten refugios en las calles para los perros callejeros y vagabundos, también contempla el registro de la población canina con propietario, entre otras medidas.

En general, las ordenanzas municipales hablan de medidas que los propietarios deben aplicar para el correcto manejo de sus mascotas (en términos de contención y/o sujeción tanto en hogares como en lugares públicos), registros de estas (mediante chips o placas de identificación), entre otras. Lo anterior se asocia a programas de esterilización canina que generalmente están sujetas,

¹⁰ Entre 1979 y el 1 de enero de 2005, en la Región Metropolitana (RM) existió el Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente (SESMA) encargado de fiscalizar y sancionar el incumplimiento de las disposiciones del Código Sanitario y otras normativas como el decreto n° 89. Si bien ni el Código Sanitario ni el decreto n° 89 establecen expresamente que la figura del SESMA o algún otro Servicio de Salud del Ministerio es la autoridad competente a cargo del control de población canina del país, el SESMA usó ambos instrumentos legales para apoyar las acciones sanitarias que tienen que ver con el retiro de animales de manos de sus propietarios (cuando los tuviere) apoyados por la fuerza pública (carabineros) o de la calle (mediante denuncias ciudadanas o municipales), para luego disponer de ellos, en coordinación con las municipalidades, en centros de contención de diseñados para éstos (protectoras de animales) o bien disponer el sacrificios de los perros, que de acuerdo al criterio de la autoridad sanitaria, para lo cual contó con profesionales de terreno que ejecutaban esa labor o se delegaba en las municipalidades la ejecución de dicho acto.

En la actualidad las funciones del SESMA fueron asumidas por el SEREMI de Salud de la RM., quien debe velar por el debido cumplimiento de las disposiciones del Código Sanitario y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones sobre la materia, para lo cual se encontrará dotado de todas las facultades y atribuciones que el Código Sanitario y demás normas legales y reglamentarias sanitario ambientales le confieren, de conformidad con lo previsto en el Artículo 14C de la Ley 19.937 de la Autoridad Sanitaria.

en términos presupuestarios, a los fondos regionales a los cuales las municipalidades acceden vía proyectos que deben incluir en su planificación anual. En definitiva hoy tenemos en el país tantas ordenanzas diferentes que tratan de abordar el tema del control de poblaciones caninas, como municipalidades existen.

Otro actor relevante a nivel de la institucionalidad pública es el Servicio Agrícola y Ganadero que por ley es la entidad encargada de velar por el bienestar animal, pero con un enfoque dirigido principalmente a los animales de abasto y silvestres, que son parte de las áreas que le competen. La problemática de este estudio no es un tema que sea de su directa su jurisdicción pese a que la Ley de Caza y Pesca establece que en zonas rurales donde la población de perros callejeros y vagabundos actúan en contra del ganado causando daño y mermas a éste o que sean una amenaza para la fauna silvestre, son susceptibles de ser cazados (SAG, 2010). De todos modos, esta entidad ha organizado y realizado algunos encuentros y charlas en los que se desarrollan temas relacionados al bienestar animal y mascotas como el seminario “Estrategias de Gestión de Poblaciones Caninas”, que se llevó a cabo en la ciudad de Santiago en mayo del 2011 (WSPA, 2011).

3.1.2 Instituciones privadas

Por otro lado, desde el sector privado existen diferentes tipos de organizaciones, tanto con y sin fines de lucro, que bien podrían tener roles protagónicos por su opinión técnica, por ser formadores de profesionales vinculados al tema (entidades gremiales, Universidades Privadas) o formar parte del grupo económico que eventualmente podría ver restringida su actividad comercial (asociaciones de clínicas veterinarias, criadores y adiestradores). Todos estos actores, eventualmente, ya sea en forma de bloque (en función de sus intereses) o aliados estratégicamente, podrían influenciar de uno u otro modo las diferentes iniciativas tendientes a desarrollar medidas de control sobre las poblaciones caninas, por ejemplo si se promulgase una ley cuyo contenido implicase la restricción de la venta de animales enteros o bien que deban incurrir en gastos extras al sólo poder vender animales esterilizados.

3.1.3 Organizaciones sociales sin fines de lucro (con personalidad jurídica)

En Chile existen organizaciones con carácter de beneficencia que realizan valiosos esfuerzos en pro de la defensa y trato humanitario de aquellos animales en situación de abandono o que son víctimas de abuso y crueldad, tales como Conciencia Animal, Control Ético de la Fauna Urbana

(CEFU), ProAnimal Chile, por nombrar a algunas, muchas de las cuales cuentan, trabajan o son representantes en Chile de otras ONG internacionales que están a la vanguardia en el tema y que forman parte de las redes de estas organizaciones nacionales. Para el caso de la problemática de este estudio, estas organizaciones están constantemente realizando campañas de adopción de estos animales o promoviendo actividades de control poblacional como es la esterilización. Para ello cuentan con sistemas de financiamiento en base a donaciones voluntarias, trabajo en terreno con ciudadanos voluntarios de todas las edades y condiciones sociales, apoyo por parte de algunas instituciones privadas como laboratorios farmacológicos (a través de sus líneas para mascotas), empresas de alimentos para mascotas.

Otras realizan un trabajo más político y menos operativo, realizando *lobby* con parlamentarios independiente del color político de estos, lo que prima en este conjunto de organizaciones es ser actores activos en la elaboración y aprobación de proyectos vinculados a la problemática en cuestión.

También existen grupos al interior de algunas universidades como el grupo de Bienestar Animal de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Austral de Chile formado por académicos, estudiantes en tesis de pre y postgrado y colaboradores de instituciones relacionadas, trabajan juntos para promover el bienestar animal, principalmente de animales de abasto pero que cuenta con espacios dirigidos hacia el cuidado de las mascotas y dentro de este marco realizan charlas a colegios cuyo objetivo es que los niños tomen conciencia de la responsabilidad que se emana respecto del cuidado de sus mascotas.

En general todo este grupo de organizaciones velan por el bienestar y cuidado de muchas especies animales y no sólo de los perros.

3.2 Perros callejeros y vagabundos como problema público.

La ciudadanía considera que la problemática de este estudio es el principal problema de deterioro del entorno de su localidad. Así quedó reflejado en las encuestas de calidad de vida aplicadas por el SESMA (2006) (al menos así lo señaló más del 50% de los encuestados en esa oportunidad). También se puede señalar que en términos de salud pública se favorece el aumento del índice de mordeduras por perro (desafortunadamente los índices descritos en la literatura no son exactos ya que un alto porcentaje de las atenciones en consultorios y otros centro

asistenciales por esta casusa no son denunciados). Desde la mirada ambiental, el aumento de material fecal en plazas y parques, además de tener implicancia zoonótica por el riesgo de contagio de enfermedades parasitarias, atrae moscas y roedores transformándose en un tema sanitario. En términos de seguridad ciudadana, los ataques de perros a las personas generan lesiones que requieren atención médica y/o cirugías además del trauma emocional, por ejemplo ya para el año 1996 sólo en la región Metropolitana la tasa de mordeduras era de 167 a 435 por 100.000 habitantes (Ibarra, 2003). Por otro lado la problemática favorece el riesgo en términos de seguridad vial al ser factor de accidentes de tránsito en calles y carretera.

Si se consideran los antecedentes y estudios de la dinámica poblacional canina presentados al inicio de este estudio, que demuestran que con el pasar de los años dicha población ha tenido un constante aumento sin intervención ni manejo alguno, se obtienen parte de los precedentes necesarios para sentar que la problemática de este estudio ofrece todas las características de un problema de índole público.

Sin embargo, y pese lo antes descrito, se puede señalar que la problemática de este estudio no es el único elemento que amerita control y manejo por parte de las autoridades, ya que surgen nuevos cuestionamientos y planteamientos dentro de la integralidad de las medidas y acciones a seguir, por ejemplo surge la posibilidad de cuestionar si realmente se tiene la claridad suficiente como para aseverar que la problemática de este estudio es realmente el problema de fondo. Con los antecedentes disponibles y analizados no podemos asegurar que existe una sobrepoblación canina en Chile, por lo cual no se puede decir tajantemente que el problema son los perros callejeros y vagabundos que deambulan libres por las calles, ya que si se analiza con más detención y profundidad todos los elementos entregados, si se puede concluir que un problema real es la inadecuada y en algunos casos la inexistencia de la tenencia responsable de mascotas. Por ejemplo, si todos los tenedores o propietarios de perros mantuvieran a estos dentro de sus casas o recintos con restricción de salir a la calle, aquel 75% de la población canina mencionado al principio de este estudio estaría fuera de las calles y sólo habría que hacerse cargo de ese 25% de la población que no tiene propietario, o sea el perro vagabundo. Si bien no es parte de los objetivos de este estudio segmentar el tipo de individuo de acuerdo a su condición de calle ni tampoco señalar la o las mejores medidas de control de acuerdo a esta segmentación, estos planteamientos no son menores ya que en la práctica no tenemos dimensionada la magnitud de la

problemática, por lo tanto difícilmente podremos dar una solución clara, certera y eficaz al problema si este no está bien definido.

3.3 Institucionalidad para el abordaje de una política pública

¿Cómo han actuado las autoridades competentes frente al tema?, ¿qué han hecho los diferentes gobiernos por dar una solución al tema? Esta problemática se arrastra desde hace muchos años, no es tema un gobierno en particular, es de Estado y es transversal a todos los sectores de la sociedad y del cual las autoridades no se han hecho cargo. Si bien puede haber razones por las cuales las autoridades no han querido o podido abordar esta problemática, no es objeto de este estudio definir las ni analizarlas, pero sí se puede señalar que en los últimos veinte años el problema se ha recrudecido. Así lo demuestran los antecedentes antes entregados en los que se evidencia que los avances en materia de regulación y control de la población canina mediante una política pública que aborde en forma integral no existen.

Sólo hay, por parte de algunas autoridades, medidas reaccionarias utilizadas de acuerdo al criterio y aplicabilidad de marcos legales poco acordes a nuestros tiempos y realidad. Algunos de estos instrumentos son el código sanitario, ordenanzas municipales y la aplicación de algunos artículos provenientes de leyes que no fueron creadas específicamente con el fin de dar una solución a la problemática. Muchas de las normativas abordan asuntos como regulación de pesca y caza o de bienestar animal (que hace foco en los animales de abasto y que además después de 10 años de tramitación y modificaciones desde su creación como proyecto, logra su promulgación probablemente en un entorno sociocultural muy diferente al que existía desde su concepción original), por lo que su aplicación depende de la interpretación que se dé a estos elementos legales más el criterio y habilidades de las autoridades que en terreno usan dicho marco legal para dar sustento a la operatividad sus acciones. Estas se basan más en el retiro y en algunos casos eliminación de perros desde los espacios y vías públicas, principalmente mandatados por denuncias provenientes de la sociedad civil y privados.

3.4 La inserción del problema de los perros callejeros en la agenda pública

Si bien todos los actores están a favor de la creación de una política pública y de la necesidad de regular la tenencia responsable de mascotas, se distinguen algunos matices entre los actores respecto de cómo debería enfocarse y que elementos debiera contener dicha política. Por ejemplo,

respecto de la creación de leyes y su vínculo con el tema de la eutanasia como medida de control de la población canina.

Mirando lo que previamente se definió como la agenda pública y considerando los elementos revisados con anterioridad que hacen referencia a su formación, son varios los sectores de la sociedad civil que hoy colocan y mantienen el tema de la problemática como un asunto de relevancia e impacto social. Se fundamentan en las repercusiones sobre la calidad de vida, salud pública o seguridad de la ciudadanía. Entre estos sectores tenemos a personas individuales, agrupaciones vecinales, agrupaciones de personas con y sin personalidad jurídica y algunas ONGs que declaran su compromiso frente a problemática el sentido de conseguir para estos perros una mejor calidad de vida, un trato digno y su retiro de las calles por medio de la aplicación de medidas éticas y humanitarias para lo cual emplazan al resto de la sociedad a empoderarse del tema y a las autoridades a tomar conciencia y acción.

La problemática tiene un espacio permanente en la agenda pública y se releva o no dependiendo de otros factores como puede ser el efecto de la agenda-*setting*. Lo cierto es que desde hace aproximadamente 20 años observamos que nuestra sociedad lentamente está cambiando y mejorando su cultura respecto al trato, manejo y cuidado de las mascotas y animales en general, pero al parecer aún no está lo suficientemente madura como para asumir su rol y exigir a las autoridades la solución definitiva de la problemática como ya ha ocurrido en países desarrollados que poseen políticas públicas y legislaciones que no son sólo reaccionarias frente al tema, sino que son consistentes, aplicadas y sostenibles en el tiempo.

En Chile, la mayoría de los esfuerzos para regular la tenencia responsable de mascotas, el manejo y registro de perros de razas peligrosas (que en el fondo debieran tender a controlar la vagancia de perros), han partido principalmente por eventos mediáticos, por lo que si consideramos que la teoría del "establecimiento de la agenda" también considera la agenda mediática (conformada por las noticias que difunden los medios informativos a las que se les confieren mayor o menor relevancia), se observa que efectivamente influye en el establecimiento de la agenda pública.

En definitiva la problemática de este estudio compite con muchos otros temas de mayor relevancia política, económica o de mayor connotación social, por lo que dicha problemática no es tema no es prioritario ni es capaz de mantener la atención de los gestores públicos lo suficiente

como para que se defina una política pública que aborde el tema. Consecuencia de esto es que sólo se han generado algunos proyectos de ley que permanecen en trámite y una Ley de bienestar animal (Ley N° 20.380) pero que hace acento en la producción de animales de abasto.

4. Análisis del proceso legislativo y penal: maltrato animal, bienestar animal, razas peligrosas y tenencia responsable.

La mayor consideración hacia los animales por trazarse de seres con capacidad de sufrimiento implica que actos de maltratos o crueldad fueren abordados desde distintos ángulos, entre otros el jurídico.

Tempranamente, Chile incorporó en su legislación normas orientadas a sancionar el maltrato y crueldad con animales, es así como en el año 1874 se incorporó esta figura en el Código Penal, sancionándolo con multa. (CNC, 2009c). Posteriormente, en 1962 diputados de diferentes partidos y posiciones políticas presentaron el primer proyecto de ley referido al tema del maltrato animal, lo que reflejó ya un cambio en la mentalidad de aquella época. En 1989, la Junta de Gobierno elevó la categoría respecto de las sanciones a los actos de maltrato o crueldad con animales, al rango de punibilidad y por ende la categoría del ilícito. Previo a lo anterior, en el año 1988, el entonces General Stange dio curso a la idea de legislar en estos términos, proponiendo la misma modificación al párrafo correspondiente del Código Penal, proyecto que finalmente no prosperó en su totalidad y culminó transformándose en el actual artículo 291 bis de este cuerpo legal, que desde el 2 de noviembre del año 1989 a través de la ley N° 18.859 elevó a categoría de delito la conducta de maltrato animal.

Más recientemente, en el año 1995, un grupo de Senadores y Diputados presentaron una Moción sobre protección de los animales, el título del proyecto es “Sobre Protección de Animales”, cuyo objetivo es fijar un marco jurídico que estableciera la normativa legal respecto de la protección de los animales, acorde con los principios que rigen hoy en día en los países desarrollados respecto de la preocupación sobre el medio ambiente, su entorno y también de la armonía que debe existir entre la naturaleza y el mundo animal. La iniciativa se funda en la necesidad de contar con una herramienta legal eficaz que permita una adecuada fiscalización en materias de prevención y maltrato animal, sin distinguir entre animales domésticos, silvestres o de empleo en experimentación, teniendo siempre presente el bienestar de los animales de manera de evitarles sufrimientos innecesarios (BCN , 2009).

Sin embargo, este proyecto eliminó las sanciones vigentes al maltrato animal sin lograr reponer nuevas sanciones, razón por la cual de ser promulgado dicho proyecto el maltrato y la crueldad animal hubiesen quedado en completa impunidad. El proyecto no se promulga, a la espera de la aprobación de un nuevo Proyecto de Ley sobre sanciones al Maltrato Animal, proyecto titulado “Ley que tipifica la conducta de maltrato o crueldad con los animales”, que aparece 8 años después, este proyecto se presenta el 2003 y busca reponer las sanciones al maltrato y crueldad con animales ausentes en el proyecto marco y suplir otros graves vacíos que presentaba dicho proyecto sobre protección animal.

En el Congreso Nacional, durante los últimos 16 años (1996-2012) han sido tres los Proyectos de ley que se han denominado de "Protección Animal". A saber, dos proyectos sobre protección animal y el otro que tipifica la conducta de maltrato o crueldad con los animales que también se tituló “Sobre protección de los animales”¹¹, (CNC, 2009a). Finalmente el 11 de septiembre del 2009 se promulga la Ley 20.380¹² sobre protección de animales. Los proyectos que: “Sancionan conductas sobre maltrato animal”¹³, “Dispone protección y sanciones al maltrato animal.”¹⁴, “Establece protección y condición jurídica de los animales”¹⁵ y “Relativo al ejercicio de la acción para sancionar el maltrato de animales”¹⁶, si bien también tratan sobre protección animal, son proyectos que buscan cubrir ciertos vacíos que quedaron desde la promulgación dicha ley. Por ejemplo, aumentar las penas por actos de maltrato hacia los animales o eliminar la categoría de cosa con la que los animales están definidos en nuestra Constitución. Razón por la cual nuestra legislación procesal, hasta ahora, no reconoce a los animales como susceptibles de ser considerados víctimas de delito, en tanto que la norma de derecho sustantivo, artículo 291 bis del Código Penal, claramente se matricula con una concepción avanzada de que los animales en

11 Boletín N° 1721-12; Boletín N° 3327-12 y Boletín N° 6521-12

12 Dicha Ley posee como antecedentes jurídicos: El artículo 19, numeral 8° de la Carta Fundamental, que consagra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, El artículo 291 bis del Código Penal, El Código Sanitario., La ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente., La ley N° 4.601, modificada por la ley N° 19.471, que establece las disposiciones por las que se regirá la caza en el territorio de la República, El decreto supremo N° 531, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1967, que promulga la "Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América", suscrita en Washington, el 12 de octubre de 1940, La ley N° 19.162, que establece un sistema obligatorio de clasificación de ganado, tipificación y nomenclatura de sus carnes, y regula el funcionamiento de mataderos, frigoríficos y establecimientos de la industria de la carne, El decreto con fuerza de ley R.R.A. N° 16, del Ministerio de Hacienda, de 1963, sobre sanidad y protección animal, La ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto supremo N° 430, del Ministerio de economía, de 1992 y la ley N° 18.755, que establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero

¹³ Boletín N° 3250-12

¹⁴ Boletín N° 6573-12

¹⁵ Boletín N° 6589-12

¹⁶ Boletín N° 6804-11

cuanto son seres sintientes tienen capacidad de padecer y de ser víctimas de maltrato o crueldad por actos de personas. Vistos los antecedentes, no hay concordancia entre la norma constitucional y sustantiva penal, por una parte, con la norma procesal penal del artículo 111 (que sólo autoriza a las víctimas de delitos y a quienes la ley faculte expresamente para ocurrir como querellantes) y con el artículo 567 del Código Civil, por otra. (CNC, 2009b).

La Ley 20.380, sólo aborda temas de protección animal y no hace ninguna referencia sobre la tenencia responsable de mascotas ni de la tenencia y manejo de razas peligrosas, existiendo hoy sólo proyectos de ley en ambos casos (Navarro 2002; Sánchez 2002) que en general hablan de los daños causados por los perros callejeros y vagabundos y sobre quien recae la responsabilidad (CNC, 2009). De entre estos, el proyecto del año 2004 que establece normas sobre animales peligrosos¹⁷, compila elementos de los otros proyectos referidos a estos temas y los complementa, pero es necesario indicar que ninguno de los proyectos obliga a la realización de acciones de control específicas de la población canina, como por ejemplo podrían ser los programas de esterilización.

En mayo del 2009 se presenta el proyecto titulado “Sobre tenencia responsable de mascota y animales de compañía”¹⁸ que de cuanta de la responsabilidad de los daños ocasionados por animales potencialmente peligrosos y que en la actualidad va en su 2º trámite constitucional. Este proyecto de Ley, enviado por el Ejecutivo busca: 1) regular la responsabilidad por los daños a las personas y a la propiedad que sean consecuencia de la acción de mascotas o animales de compañía, 2) proteger la salud pública aplicando medidas para el control de la población de canina u otras mascotas y/o animales de compañía, a fin de evitar un impacto negativo en la salud de las personas, 3) proteger la salud animal y promover su bienestar mediante la tenencia responsable, 4) determinar las obligaciones y derechos de los responsables de mascotas o animales de compañía. Cabe señalar que es primer proyecto en el tema que define roles, atribuciones y responsabilidades a los órganos del Estado.

En forma paralela a lo antes señalado, la Contraloría General de la República dictamina¹⁹ que las municipalidades tienen funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente, pero que ninguna disposición de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades ni

¹⁷ Boletín N° 3603-12

¹⁸ Boletín N° 6499-11

¹⁹ Dictamen N° 034751N05, de 27 de julio de 2005.

del Código Sanitario les atribuye la facultad de disponer la muerte de animales abandonados en lugares de uso público.

En lo relativo a las normas que hacen referencia a la tenencia y control de mascotas, particularmente de perros se encuentran contenidas en ordenanzas municipales. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695) indica que estas entidades son las encargadas del aseo y ornato, cuidado de la salud pública, protección del medio ambiente y seguridad ciudadana. Para ejecutar las labores impuestas, las municipalidades disponen de cuerpos legales conocidos como Ordenanzas, que son normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. Éstas pueden contener desde las directrices de su accionar hasta el establecimiento de multas para los infractores de estas.

Existen además disposiciones al respecto en el Reglamento sobre Prevención de la Rabia en el hombre y los animales, aprobado por decreto supremo N° 47, de 24 de febrero de 1984, del Ministerio de Salud, Ley de Caza y Reglamento de Caza.

Otro tipo de cuerpo legal, que de alguna manera tiene injerencia en el tema del manejo de poblaciones caninas, son las disposiciones del Código Sanitario y otras normativas como el decreto n° 89. Respecto del Código Sanitario, que rige todas las cuestiones relacionadas con el fomento, protección y recuperación de la salud de los habitantes de la República, atiende todas las materias relacionadas con la salud pública y el bienestar higiénico del país, en lo referente a los animales en general, en su artículo 31 indica que “en caso de peligro de epidemia o cuando ésta se hubiere declarado en cualquier lugar del territorio, el Servicio Nacional de Salud podrá disponer o tomar a su cargo el sacrificio de los animales o la eliminación de los insectos propagadores de la enfermedad. Igualmente, podrá declarar obligatoria la vacunación de los animales contra enfermedades transmisibles al hombre. Finalmente el Artículo 34. Indica que “toda persona mordida, rasguñada o que hubiere podido ser infectada por un animal enfermo o sospechoso de tener rabia, deberá someterse al tratamiento antirrábico que determine el Servicio Nacional de Salud.

En el caso del decreto n° 89²⁰, en el que se aprueba el reglamento para la prevención de la rabia en el hombre y los animales, en su artículo n° 2 establece que corresponderá a los Servicios

²⁰ Publicado en el diario oficial el 08 d enero del 2002

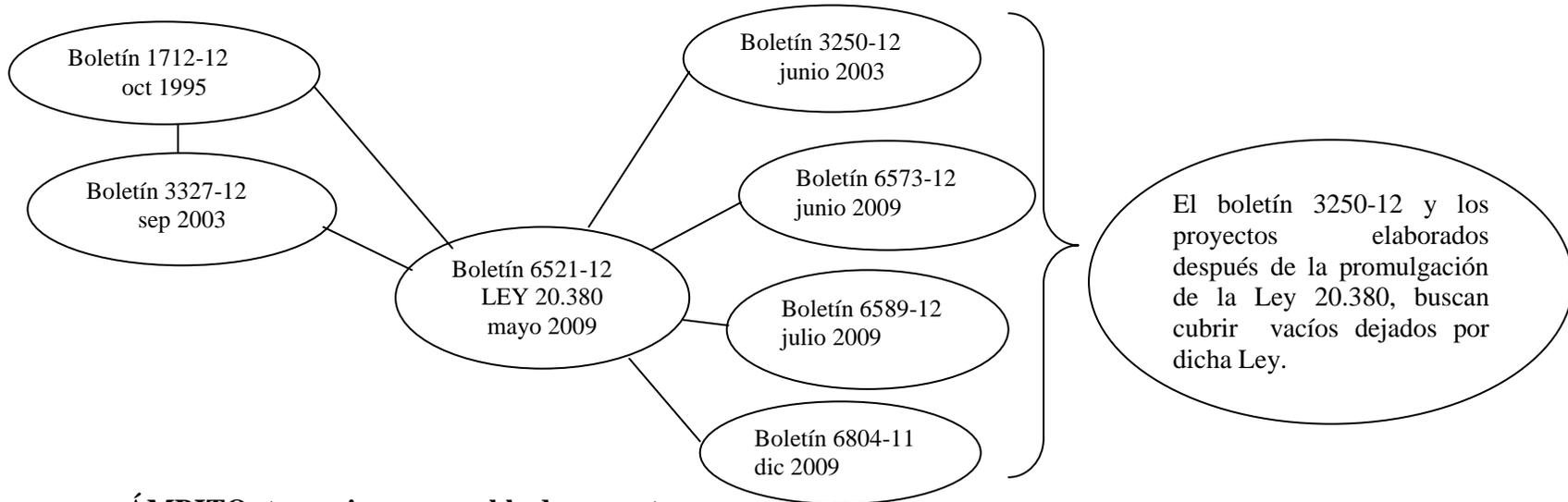
de Salud promover y realizar todas las acciones necesarias para prevenir esta enfermedad en el hombre y en los animales. De igual modo en su artículo n°6 indica que el perro que se encuentre en la vía pública o en lugares de uso público, deberá estar refrenado por una cadena u otro medio de sujeción. El artículo n° 7 indica que cuando la autoridad sanitaria detecte, en su territorio de competencia, un caso de rabia o las condiciones epidemiológicas para que se produzca un brote de la enfermedad podrá retirar y/o eliminar los perros que se encuentren en la vía pública y lugares de uso común.

El siguiente esquema resume todos los proyectos y leyes existentes en Chile, cuya materia apunta a regular el tema de la población canina, su tenencia, deberes y sanciones hacia propietarios irresponsables. Estos proyectos están listados de acuerdo a la fecha en que ingresan al Congreso y además se agruparon en dos ámbitos: tenencia responsable de mascotas y protección animal. En el caso de estos últimos, se han agrupados en bloques de manera que aquellos de la derecha son proyectos que quedaron detenidos en alguna fase de su trámite y fueron reemplazados (o algunos de sus aspectos están contenidos) por el proyecto “Sobre protección de los animales” que termina siendo la actual Ley 20.380 (Figura N°4) y en el costado izquierdo figuran los cuatro proyectos restantes que vienen a complementar aquellos vacíos dejados por dicha Ley. De la misma manera en el caso los proyectos referidos a tenencia responsable de mascotas, en el centro figura el proyecto “Sobre tenencia responsable de mascota y animales de compañía” que funde y compila a los otros proyectos referidos a su temática, en el costado derecho figuran los proyectos que quedaron detenidos en alguna fase de su trámite y fueron reemplazados por el proyecto que establece normas sobre animales peligrosos y en el costado izquierdo figuran los tres proyectos restantes que vienen a complementar aquellos vacíos dejados por el proyecto antes mencionado.

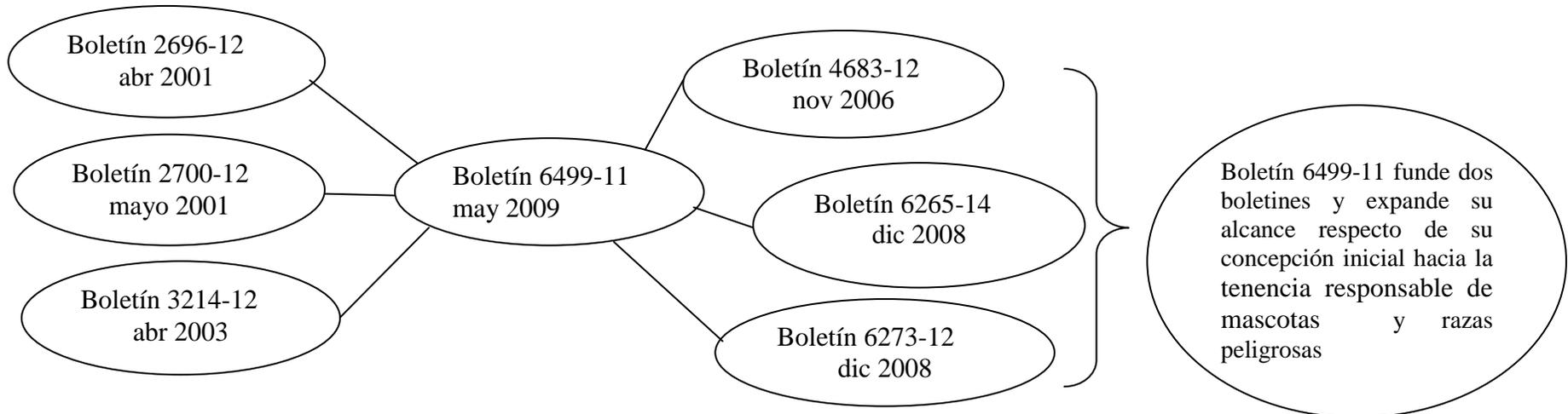
El anexo 1 contiene un resumen de la trayectoria de cada proyecto presentado al Congreso.

Figura 5: Esquema cronológico de la aparición de los proyectos, según materia

ÁMBITO: Protección animal



ÁMBITO: tenencia responsable de mascotas



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, de la revisión y análisis del conjunto de elementos que componen las leyes, normativas, proyectos de ley, decretos, código y reglamentos referidos a la problemática de este estudio, la información disponible evidencia que han existido ciertos esfuerzos por dar un marco legal al tema, pero también refleja la incapacidad histórica de nuestros legisladores para elaborar un marco jurídico definitivo, ajustado a la realidad local y acorde a nuestros tiempos, apoyado en estudios e investigaciones que avalen los argumentos técnicos necesarios que sirvan de precedente para sostener una política pública integral que de tratamiento y solución a la problemática en el país. Otro elemento que además se debe mencionar es la brecha entre los elementos constitucionales y lo penal.

Por otro lado y a juicio del investigador, hay elemento que permiten señalar que si bien las brechas antes mencionadas existen y que aún hay un largo camino por recorrer para poder declarar que Chile es un país con conciencia animal, también existen avances que muestran la evolución de la cultura ciudadana respecto del trato y relación con los animales, por ejemplo el hecho de tener una ley de protección animal, con todas sus falencias, es una señal de avance ya que hace 25 años atrás esto habría sido impensable.

Cuadro 6: Cuerpos legales existentes relacionados con la problemática

Cuerpo legal	Origen	Contenido	Estado de avance
Relativo al ejercicio de la acción para sancionar el maltrato de animales. Boletín 6804-11 PROTECCIÓN ANIMAL	Moción originada desde cámara del senado, 22 de diciembre de 2009	Relativo al trato de los animales. Proyecto que busca agregar a la actual Ley de protección Animales (20.380) relativo al ejercicio de la acción para sancionar el maltrato de animales. Agregar el Artículo 14 bis a la dicha Ley en la que se faculta de querrela de las personas jurídicas que tengan por objeto la protección de los animales o su bienestar, leyó sea que se puedan querrellar las organizaciones de derecho privado, con personalidad jurídica que tengan por finalidad la protección de los derechos de los animales."	Primer trámite constitucional 22/12/2009
Establece protección y condición jurídica de los animales Boletín. 6589-12 PROTECCIÓN ANIMAL	Moción originada desde cámara diputados, ingresado el 02 de julio de 2009	Relativo al trato de los animales. Proyecto que busca legislar sobre los vacíos existentes en todas las leyes y proyectos de ley relativos a la PROTECCIÓN ANIMAL para que esta sea efectiva. Propone cambios en la condición jurídica de los animales (que dejen de ser considerados cosas), aumentar las penas, establecer planes para rescate de animales en caso de catástrofes. Promueve algunas modificaciones tanto en la ley de Protección Animal, como a nivel del Código civil, el Penal y el Procesal Penal.	Primer trámite constitucional 02/07/2009
Dispone protección y sanciones al maltrato animal. Boletín 6573-12. PROTECCIÓN ANIMAL	Moción originada desde cámara diputados, ingresado el 30 de junio 2009	Sus contenidos apuntan en parte a lo mismo que el proyecto 6804-11, pero agrega la obligación de denuncias por parte de médicos veterinarios cuando estos constaten maltrato animal y también hace referencia a los animales de circo.	Primer trámite constitucional 30/06/2009
Sobre protección de los animales. Boletín 6521-12. PROTECCIÓN ANIMAL	Trato de los animales. Moción originada desde cámara del senado, 13 de mayo de 2009	Habla del trato a los animales tanto de abasto, domésticos como silvestres. En lo referidos a los domésticos indica que se deben controlar la población canina y felina. Indica la elaboración de un reglamento que definirá las distintas categorías de animales domésticos y silvestres, según especie. Hace referencia a sanciones por falta a esta Ley	(Ley N° 20.380 - D.Oficial 03/10/2009 Reglamento pendiente

Sobre responsabilidad por daños ocasionados por animales potencialmente peligrosos. Boletín 6499-11 TENENCIA RESPONSABLE DE MASCOTAS	Moción originada desde cámara del senado, ingresado el 05 de mayo de 2009	Habla de la tenencia responsable de mascotas y control de población canina y felina en términos jurídicos más que de aspectos institucionales y orgánicos	Primer trámite constitucional 03/08/2011
Sobre tenencia responsable de animales domésticos. Boletín 6273-12 PROTECCIÓN ANIMAL y TENENCIA RESPONSABLE DE MASCOTAS	Moción originada desde cámara del senado, ingresado el 16 de diciembre de 2008	Considera elementos no incluidos en los proyectos 3327-12 y 1721-12, busca complementar los anteriores ya que por el estado de los proyectos no pueden ser intervenidos. Menciona la obligatoriedad por parte del propietario de identificar a la mascota	Primer trámite constitucional archivado al 24/03/2011
Modifica la ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, en materia de tenencia de animales domésticos. Boletín 6265- Copropiedad inmobiliaria y animales	Moción originada desde cámara del senado, ingresado el 10 de diciembre de 2008	Busca modificar Ley de copropiedad inmobiliaria para prohibir prohibición de tenencia de mascotas y regula las condiciones de tenencias de estas	Primer trámite constitucional terminado 13/07/2010
Modifica el Código Sanitario fijando responsabilidad municipal en ataques sufridos por personas a manos de animales sueltos en sitios públicos. Boletín 4683-12 TENENCIA RESPONSABLE DE MASCOTAS	Moción originada desde cámara del senado, ingresado el 21 de noviembre de 2006	Fija responsabilidad municipal frente a ataques de perros con o sin dueño y a su vez las municipalidades repiten la responsabilidad en los dueños si los hubiere	Primer trámite constitucional 21/11/2006
Establece normas sobre animales peligrosos. Boletín 3603-12 TENENCIA RESPONSABLE DE MASCOTAS	Moción originada desde cámara diputados, ingresado el 13 de julio 2004	Recopila datos de proyectos 2700-12, 3214-12 y 2696-12 creando una única normativa en relación al tema definiendo el concepto de animal peligroso, un sistema de registro de los mismos, medidas especiales de cuidado y protección frente a eventuales daños y sanciones por el incumplimiento de la normativa respectiva sobre regulación de tenencia y responsabilidad por daños causados por animales peligrosos	Primer trámite constitucional. 31/08/2004
Proyecto de ley que tipifica la conducta de maltrato o crueldad con los animales. Boletín 3327-	Moción originada desde cámara del senado, ingresado	Complementa al proyecto 1721-12, cambiando o modificando algunos artículos del primero en materia penal	Tercer trámite constitucional 11/05/2010

12 PROTECCIÓN ANIMAL	el 02 de septiembre de 2003		
Sanciona conductas sobre maltrato animal. Boletín 3250-12 PROTECCIÓN ANIMAL	Moción originada desde cámara diputados, ingresado el 10 de junio 2003	Define maltrato y crueldad contra los animales, además de proponer aumentar las penas por dichos actos.	Primer trámite constitucional 21/01/2009
Establece responsabilidad por daños ocasionados por los animales potencialmente peligrosos. Boletín 3214-12 TENENCIA RESPONSABLE DE MASCOTAS	Moción originada desde cámara diputados, ingresado el 08 de abril de 2003	Entre otros expresa que daños causado por perro vagos es de responsabilidad de la municipalidad donde se produce el hecho	Primer trámite constitucional 09/07/2003
Establece régimen jurídico para la tenencia de animales potencialmente peligrosos. Boletín 2700-12 TENENCIA RESPONSABLE DE MASCOTAS	Moción originada desde cámara diputados, ingresado el 3 de mayo de 2001	Hace mención clara de los perros y mascotas, definiendo estas, establece registro de mascotas peligrosas	Primer trámite constitucional 03/05/2001
Proyecto ley razas peligrosas Establece normas sobre crianza, tenencia y adiestramiento de perros potencialmente peligrosos. Boletín 2696-12 TENENCIA RESPONSABLE DE MASCOTAS	Moción originada desde cámara diputados, ingresado el 19 de abril de 2001	Habla del manejo de perros considerados peligrosos, definiéndolos y enumerando las razas consideradas tales	Segundo trámite constitucional. Archivado desde el 7 junio de 2011
Sobre protección de los animales. Boletín 1721-12 PROTECCIÓN ANIMAL	Moción originada desde cámara diputados, ingresado el 24 de octubre de 1995, Trato de los animales	El más antiguo de los proyectos, habla de animales en general	Tercer trámite con veto en cámara revisora desde 6 de mayo 2010 y archivado

5. Rol del Estado frente al problema: una visión de los actores

A partir del mapa de actores se seleccionó a un grupo de estos, que representaran dentro de lo posible a cada segmento sobre los cuales se aplicó la entrevista (Anexo 3) mencionada en la primera parte de este estudio. Del análisis de estas, se entrega una perspectiva de la situación de la problemática desde diferentes ámbitos, que a juicio del investigador debieran ser los más relevantes de abordar para, en conjunto con el análisis realizado a los antecedentes bibliográficos, lograr obtener una visión holística del estado del arte de la problemática de este estudio.

Dentro de la entrevista se definieron seis grandes objetivos que intentaron abordar temas que van desde captar el nivel de entendimiento y consenso por parte de los entrevistados sobre temas como: las definiciones utilizadas en este estudio para referirse a un perro y su condición de calle, algunos aspectos legislativos, temas operativos y de recursos, hasta las consecuencias que pudiera tener para el país en términos de imagen la actual forma de abordar la temática.

5.1 Un primer obstáculo en el paso de problema a agenda: diversidad en los significados de perro callejero, vagabundo y abandonado.

Del análisis preliminar de las entrevistas, la mayor parte de los entrevistados expresa que no hay consenso sobre las definiciones y significados de perro callejero, vagabundo y abandonado, ni siquiera entre los propios especialistas, representantes de ONGs, representantes gubernamentales, parlamentarios o actores vinculados al tema.

Esta disparidad se observa también a nivel de ciudadano común. Como señala la representante de organizaciones animales "la opinión pública usa indistintamente las definiciones y en general hablan de perro vago" (entrevista N° 4).

Lo anterior no es menor ya que entre otras condiciones requeridas para dar solución a un problema público está primero el definir claramente el problema y si no se tiene un lenguaje común, o al menos utilizar conceptos respecto de los cuales la comunidad en general tenga consenso sobre su significado, difícilmente habrá acuerdo en cuál es el problema y peor aún no habrá capacidad de encontrar la vía y acciones más adecuadas para dar solución a un problema público.

Las definiciones en cuestión no nacieron producto de un criterio advenedizo, ya que detrás de estas hay organismos internacionales (ONGs) referentes en el tema y que llevan años de trabajo en la defensa de los animales y la lucha contra el maltrato en todos sus tipos tanto en perros como en muchas otras especies animales (como por ejemplo la World Society for the Protection of Animals, WSPA). Otras entidades internacionales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) o la Oficina Internacional de Epizootia (OIE) han adoptados las definiciones de perro vagabundo y perro callejero entregadas por dichas ONGs y las utilizan en conjunta colaboración con estas para la creación de programas propios, lineamientos generales y recomendaciones que son entregadas a todos aquellos los países que presentan problemas con el control de las poblaciones caninas. Dichas ONG no están completamente validadas por algunos de los entrevistados (y por ende sus definiciones tampoco) ni por la opinión pública en general, entonces el trabajo y planificación de las posibles acciones de control de la población canina, como señala un funcionario público, “ya es complicado porque no hay una definición aceptada” (entrevista n° 5). Sí es necesario indicar que es el mundo académico, el Servicio Agrícola y Ganadero y las organizaciones proteccionistas quienes más referencia hacen a este tipo de entidades y sus definiciones. Un punto de partida podría ser lo declarado por el anterior funcionario "para discutir un tema el ideal es entender y usar todos los mismo conceptos sobre cada estándar, hay que hablar sobre un punto común" (entrevista n° 5).

Otras definiciones que son aún menos manejadas pudieran ser la de los perros asilvestrados y los perros ferales, ambas son utilizadas con más frecuencia en el ámbito rural y silvestre por actores vinculados más intensamente a dichos ambientes, por ejemplo la Corporación Nacional Forestal o el Servicio Agrícola y Ganadero. Estas definiciones hacen referencia a aquellos perros que por diferentes causas y orígenes (asociados a la falta de manejo y control sobre estos) afectan peligrosamente el equilibrio en ambos ecosistemas. Las definiciones inicialmente consultadas en las entrevistas responden más al ámbito urbano, ya que la atención de la problemática recae y es más mediática sobre las ciudades que en los otros dos ambientes, pero ciertamente son un problema que también requiere algún tipo de manejo.

La mayoría de los entrevistados coincide en que efectivamente la sociabilización de estas definiciones y el crear algún grado de empoderamiento en la ciudadanía podrían contribuir a dar solución a la problemática, pero que para ello se requiere que las fuentes que transmiten la información, como por ejemplo la prensa, autoridades públicas u otros entes que por

desconocimiento no manejan técnicamente los diferentes matices utilizados para cada definición, entreguen un mensaje claro y sin errores, un ejemplo de estos errores ocurre cuando de acuerdo a lo declarado por un académico, "cualquiera se las da de experto y se mete, si voy a hacer estudios poblacionales necesariamente debo trabajar con las clasificaciones que corresponde" (entrevista N°2). Otro ejemplo es el citado por un funcionario municipal, "la prensa transmite los mensajes, si ellos no tienen claras las definiciones, entonces la opinión pública recibe un mensaje errado" (entrevista N° 7).

Por lo tanto se comienza a construir en el imaginario colectivo una forma de problema que no necesariamente es tal, lo que a juicio del investigador es otro elemento más permite sostener como hipótesis que el verdadero problema está mal definido.

De lo anterior se deriva que según la opinión de algunos representantes del mundo académico o de organizaciones animalistas, los medios de comunicación no cumplen un rol adecuado en la difusión de problemática y en la toma de conciencia de la ciudadanía al respecto. Una de las razones que se esgrimen es que los periodistas que no necesariamente manejan la información correcta pero sí son quienes en forma masiva hacen llegar a la opinión pública mucha de la información referida al estado, calidad y avance en materias de control y manejo de las poblaciones caninas. Esto último es completamente coincidente con la idea de Tamayo (1997) respecto que "los medios son uno de los elementos más eficaces en las democracias pluralistas para ayudar a introducir problemas en la agenda institucional, al llamar la atención de los decisores sobre problemas que afectan a personas o a colectivos determinados. La agenda de los medios se especializa en problemas emotivos, en problemas que enlazan con valores y tendencias de moda y en situaciones que afectan a la legitimidad del sistema".

Finalmente, producto de esta consulta puntual, surgió una situación dentro de las entrevistas que llamó mucho la atención, varios de los entrevistados coinciden en que si bien el tema de las definiciones de conceptos no es de pleno consenso, el problema es más de fondo ya que expresan que la problemática en sí no está bien definida, por ejemplo así lo señala el representante de Colegio Médico Veterinario "si no tienes claramente definido el problema, difícilmente podríamos hablar un lenguaje común" (entrevista N°8). Para muchos el perro en la calle era sólo la punta del iceberg, ya que detrás subyacen una serie de problemas no resueltos como la tenencia responsable de mascotas, así lo señala un Senador de la República "no hay conciencia y al no

haber esta no hay un buen diagnóstico y por ende no habrá un buen tratamiento sistémico porque no están bien definidos” (entrevista N°1).

El punto es que para poder tomar acciones correctivas primero se debe tener claro el objetivo y antes de esto hay que definir cuál es el problema, por ejemplo: ¿el problema es la sobrepoblación de perros en Chile?, ¿o la sobrepoblación de perros libres en la calle? ¿o el problema son los propietarios irresponsables?, en fin la lista podría ser infinita. Entonces de lo que se adolece pasa en parte por no ser capaces de consensuar cuál es el problema real y si no hay capacidad de definir el problema difícilmente se podrá ejecutar las acciones pertinentes que vayan en pos de resolver la problemática.

5.2 Una visión holística del rol autoridades, normativa y eutanasia.

Para efectos del análisis de este tema, se optó por dividirlo en segmentos: el rol de las autoridades, aspectos legislativos, ejecutores de política pública y eutanasia. También para efectos de mejorar la comprensión del análisis y debido a la derivación desde las normativas y de la identificación de las herramientas de control canino, es que este último tema se introdujo en esta sección del análisis.

Respecto de los aspectos legislativos y rol de las autoridades de gobierno: Especialistas en el tema, representantes de ONGs, representantes gubernamentales, parlamentarios y actores vinculados al tema concuerdan que como parte de las responsabilidades del Congreso Nacional y del ejecutivo están la formación de leyes y que para el caso de la problemática de este estudio, éstas debieran en primer lugar, definir claramente los roles, atribuciones y alcances de cada institución gubernamental que tiene participación pertinente en la problemática. Luego indican que la Ley también debiera otorgar y asegurar los recursos necesarios para operativizar todas las acciones que de ella se emanen, elementos que hoy en la ley más atingente a la problemática (Ley de protección animal) no existen.

Varios de los entrevistados opinan que la problemática en cuestión no es prioritaria para las autoridades, ya que como se mencionara antes compite con otros temas de mayor prioridad o relevancia, por ejemplo las filas en los consultorios o los problemas de la calidad de la educación. Por lo mismo, el Congreso Nacional no pone urgencia ni se preocupa por aplicar tiempos adecuados a la promulgación de leyes tendientes a dar un marco normativo que sustente la

creación y operatividad de una política pública integral en el tema. Como lo expresa un Senador de la República “hoy las leyes y políticas desarrolladas son atentatorias a los derechos de los animales” (entrevista N°1). Por otro lado un funcionario municipal opina que “hoy, en forma tácita los animales tienen más derechos que las personas, ya que un animal que muerde a una persona en la calle no puede ser retirado de esta porque no hay amparo legal detrás de esa acción (a menos que sea sospechoso de rabia)” (entrevista N°7). En el caso de la última cita, probablemente la percepción de esta condición se deba a que como nuestra legislación privilegia el derecho del individuo por sobre el bien común, cuando un perro que deambula libremente por la calle y que tiene un propietario detrás (pero que no realiza una adecuada tenencia responsable de mascotas) muerde a una persona, dicho perro no puede ser retirado por la autoridad competente, ya que pertenece a un privado y no existe facultad legal para proceder, por lo tanto de haber litigio pasa a ser entre privados. De hecho, si un individuo es mordido en la calle por un “animal callejero”, al asistir a la Municipalidad respectiva a solicitar el retiro de dicho animal desde la calle, esta entidad sólo podría utilizar como subterfugio para actuar sobre ese animal la presunción de rabia (amparado por el Código Sanitario). Pero si el animal posee propietario la figura se dificulta, la presunción de rabia no es tan fácil de argumentar y la Municipalidad se ve incapacitada para actuar, por lo que recomienda al ciudadano mordido poner la respectiva denuncia en Carabineros o una demanda civil, por lo que deberá esperar a ser citado por el juzgado de policía local y esperar la resolución del juez, sanciones e indemnizaciones que correspondan.

Frente a la consulta sobre herramientas de control de la población canina, hubo gran diversidad de opiniones, por ejemplo un académico señala que “sólo hay iniciativas aisladas” (entrevista N°3), la representante de la organización animalista expresó que “la principal es la educación de las personas, pero es a largo plazo y en el corto plazo lo son la tenencia responsable de mascotas y el control reproductivo” (entrevista N° 4). Otro señala que “si las hubiera estaría solucionado el problema” (entrevista N° 6) y otros simplemente no las identifican (entrevista N°1 y 8).

Cuando se consultó sobre la eficacia dichas herramientas, la respuesta fue que no eran eficaces debido a la magnitud de la problemática (la cual no está clara), así lo señala un funcionario público cuando indica que “las iniciativas son locales con impacto macro cero” (entrevista N°6). En términos generales se podría decir que las herramientas en cuestión no han

tenido ni éxito ni impacto y que una de las causas podría ser (además del tema de la magnitud de la problemática) la inexistencia de una orgánica general que coordine las acciones basadas en una ley que ofrezca un marco base que permita la operatividad de las acciones, con el objeto de lograr un trabajo en paralelo por parte de las diferentes unidades operativas (municipios). Si se corrigiera lo anterior se evitarían la atomización de los esfuerzos, la ineficiencia en el uso de los recursos que finalmente redundan en lo que señala un entrevistado, “una gestión arbitraria, cada alcaldía hace lo que quiere” (entrevista N°1), lo que va mermando el ánimo y los recursos y la respetabilidad de las instituciones.

Sin embargo, tanto entre aquellos entrevistados que no identificaron herramientas como aquellos que sí las visualizaron, hay consenso en cuales debieran ser el mínimo de herramientas a utilizar: la esterilización de machos y hembras, identificación y registro de mascotas, educación y promoción de la tenencia responsable de mascotas, regularización de la tenencia de mascotas enteras (sin esterilizar), registro de razas peligrosas e identificación de sus tenedores. Todo lo anterior como medidas integrales dentro de un marco legal que defina roles, sanciones y penalización a infractores y al maltrato animal (ejemplo el abandono de mascotas).

Respecto de la ejecución de una política pública referida al manejo de la problemática en el país, exceptuando a la representante de la organización animalista, el resto de los entrevistados cree que los municipios son los entes estatales más idóneos para operativizar las acciones emanadas desde de dicha política, entre las razones argumentadas está el nivel de capilaridad dentro del territorio nacional que estas entidades poseen (en cada rincón del país existe un municipio, además de un consultorio y carabineros). Así opinan algunos funcionarios públicos al indicar que "las municipalidades por el alcance que tienen y la estructura montada" (entrevista N°5) o de acuerdo a lo expresado por el Senador de la República "El municipio, ya que otras instituciones no tienen la capilaridad que ellas tienen" (entrevista N°1).

En opinión del investigador, ciertamente los municipios debieran ser los entes estatales llamados a ejecutar las acciones en terreno que deriven de una política pública, por varias razones, por ejemplo geográficamente son las unidades político-administrativas del estado con mayor dispersión y cobertura a lo largo del territorio nacional, también por su cercanía con la población cada uno de estos gobiernos locales posee un alto nivel de conocimiento respecto de las necesidades y requerimientos de sus vecinos (cercanía que ninguna otra entidad pública tiene),

por otro lado posee una estructura orgánica que le permite desarrollar diferentes tipos de acciones y programas en beneficio de la ciudadanía (facultados por la Ley Orgánica Municipal a través de las Ordenanzas Municipales), lo que hace que para el caso de un programa de control canino puedan contratar el personal profesional y técnico necesario para desarrollar dichos programas siempre y cuando cuenten con los recursos para ello.

Otras entidades como pudiera ser el MINSAL ha ido perdiendo la capacidad operativa necesaria para realizar esta misión de acuerdo a lo señalado por un académico “los ministerios han perdido capacidad operativa de terreno” (entrevista N°2).

Cuando los entrevistados son consultados sobre cuáles debieran ser los elementos requeridos para que el ente operador (municipios) realice las acciones que se le encomienden, nuevamente todos coinciden en que lo primero es una ley general base lo suficientemente flexible para permitir a cada municipios actuar de acuerdo su realidad y requerimientos locales. También se mencionan recursos económicos y humanos suficientes que garanticen la implementación de acciones.

También es interesante señalar que algunos entrevistados mencionan la necesidad de que exista una entidad superior que los coordine y que elabore las medidas y acciones, así lo expresó un funcionario municipal al decir que “Ministerio de Salud, Intendencias y más arriba el Estado debieran ser los responsables de la generación de políticas y coordinación de acciones y quienes operativizan debieran ser las Municipalidades” (entrevista N°7).

De lo anterior y producto del análisis e historia de la problemática de este estudio, el investigador concuerda plenamente con la idea de crear un ente estatal a cargo de elaborar las directrices de los programas de control canino, así como también de coordinar las acciones. Una propuesta pudiera ser que cada intendencia genere una unidad dedicada a las labores mencionadas, de manera que la coordinación se realice directamente con los municipios bajo su jurisdicción, este permitiría respetar las particularidades del tema en cada territorio. Por otro lado cada Intendencia reportaría los avances de las acciones al Ministerio del Interior, organismo del cual depende y que en la actualidad lidera la gestión del proyecto de ley “Sobre tenencia responsable de mascota y animales de compañía” mencionado en la cuarta parte de este estudio.

Acerca de la eutanasia y el consenso de su utilización: Otro elemento que se desprende directamente de algunas entrevistas como la realizada al Senador de la República o a la representante de organizaciones animalistas, es la mención que se hace frente al conflicto de intereses por parte de actores que inciden directamente en la creación de leyes o en la modificación de proyectos de ley, lo que también dilata la formulación final de estas.

Los tipos de conflictos de intereses mencionados son diversos pero el más recurrido es el supuesto costo político (votos) al que se pudiera enfrentar un parlamentario si apoya la promulgación de una ley que considere la eutanasia como parte de las herramientas de un programa de control canino dentro de una política pública referida al tema. Así lo declara, por ejemplo la representante de organizaciones animalistas: "no sólo deben dejarse llevar por el rédito político que el tema puede tener en términos de votos para una elección" (entrevista N°4).

Frente a lo anterior y como ejemplo del tipo de conflicto, se puede dar que actores ligados a la empresa privada como pets, criaderos y hoteles caninos que hoy no poseen ninguna restricción para mantener animales enteros, en el futuro podrían ver aumentados sus gastos frente a la aprobación de una ley que contemple y restrinja la tenencia de dichos animales a aquellos que estén dispuestos a cancelar fuertes sumas de dinero para conseguir los permisos necesarios que les permitan mantenerlos. Otros actores podrían argumentar que frente a tal restricción se atenta contra el derecho de todo ciudadano, al discriminar por sobre aquellos que si pueden solventar dichos gastos para poder poseer animales enteros. Sin embargo el conflicto más recurrido es el relacionado con el tema de la eutanasia, ya que podría ser visto como políticamente incorrecto hacerse parte de una medida impopular entre los votantes que repudian esta medida, lo que implicaría pérdidas de votos al momento de las elecciones. Lo cierto es que independiente si dicho costo es real o no, son muy pocos los políticos dispuestos a arriesgarse a declarar abiertamente que se encuentran a favor de la medida.

También confluyen y/o coinciden la falta de voluntad para consensuar en el tema la eutanasia, debido a la radicalización de posiciones de legisladores y parlamentarios que para argumentar sus puntos de vista se basan en la opinión de especialistas que son afines su propia posición, así legisladores de posiciones contrapuestas, utilizando elementos técnicos que avalen sus posturas se trenzan en eternas discusiones dejando en evidencia la inmadurez y arraigo cultural en el tema, además de demostrar su incapacidad de flexibilización y tozudez, que finalmente redundan en la

elaboración de leyes que al momento de hacerse efectivas ya no están de acuerdo a los tiempos en que deben ser aplicadas, o sea son casi obsoletas.

En definitiva, los entrevistados están de acuerdo en que en la actualidad se carece de un marco legal en el tema. Así lo señalan académicos: “el problema se debe abordar técnicamente y eso significa normativa (...), de lo contrario implica una mala focalización de los recursos por una mala estrategia de esterilización y esto implica voluntad política” (entrevista N°2). O bien se expresa que “el problema es que no sabemos aplicarlas o las normas no son claras y también hay un problema de definición de roles.” (entrevista N°3). A su vez los funcionarios públicos señalan que “ojalá estuvieran claramente definidos los roles en la ley, la autoridad competente con sus atribuciones y recursos necesarios”, (entrevistado N°) o bien “establecer claramente la autoridad competente, es una definición que debería estar clara, hoy no lo está, incluso en la actual Ley de protección animal” (entrevista N°5). También las leyes “deben entregar el marco legal y determinar los recursos disponibles para ellos” (entrevista N°6), y “se requiere una nueva ley donde los actores (todos) participen” (entrevista N°7). Al respecto señala la representante de la organización animalista, que “el Congreso debe crear la legislación, establecer responsabilidades, roles y también de las personas, dar el marco normativo vigente. También debe supervisar las actividades asignadas al ejecutivo (fiscalizar)” (entrevista N°4). El representante de Colegio Médico Veterinario que señala se requiere “definición de roles claros y transparentes al igual que las responsabilidades” (entrevista N°8). Cabe mencionar que varios de los comentarios citados también hacen hincapié en la necesidad de asegurar los recursos necesarios para que los entes pertinentes puedan operar, este hecho es relevado por el representante de Colegio Médico Veterinario al señalar que “hay instrumentos legales que carecen de respaldo y poder suficiente y tampoco tiene recursos suficientes (ordenanzas municipales) (entrevista N°8).

Otros de los aspectos que los entrevistados destacan que debiera estar incluido en la legislación, es el que hace referencia a la tenencia responsable de mascotas, sobre todo aquellos elementos concernientes a los deberes de los propietarios y tenedores de animales, así como también las sanciones y penas al maltrato animal. También se menciona en varias oportunidades la necesidad de integralidad de herramientas y acciones entre los municipios, los cuales debieran según un entrevistado “trabajar mancomunadamente con otras entidades, juntas de vecinos, universidades” (entrevista N°4), otros aluden a la “falta trabajo conjunto” entre diferentes entidades (entrevista N°5), o como lo menciona la representante de la organización animalista al

señalar que se requiere integralidad ya que “la academia su gran problema es que no se comunican las cosas” (entrevista N°4). Lo anterior son opiniones y propuestas que apuntan a hacer más eficientes la focalización de esfuerzos y recursos, por ejemplo “se evitaría que cada municipio actúe como un redil individual y daría un marco común a las acciones” (entrevista N°7). Sobre lo mismo hace referencia el Senador de la República cuando señala que “se requiere una política integral” (entrevista N°1).

Finalmente, también algunos entrevistados hacen referencia a que las políticas y sus marcos normativos deben estar orientados a romper paradigmas y generar cambios en otros aspectos, así lo señala un funcionario público cuando se refiere al hecho que lo difícil “es cambiar la actitud de las personas y este tema no se ha abordado” (entrevista N°6). Ante esto nuestro arraigo cultural o la poca cultura cívica frente a la problemática es lo que hace que esta exista. La poca o nada de conciencia que se tiene en el acto de abrir la puerta para que el perro salga a hacer sus necesidades al espacio público y comunitario generando todas las externalidades negativas que de esta acción derivan, o la indiferencia existente por parte de la ciudadanía cuando está frente a un ser que sufre al ser maltratado debido al abandono, son señales de la carencia y vacíos en lo referido a educación cívica y tenencia responsable de mascotas.

5.3 La necesidad de una política pública en el tema: exploración de los contenidos mínimos y principales obstáculos para su materialización

La mayor parte de los entrevistados señala que no hay una política pública en el tema o bien que leyes “si hay, pero no se aplican ni instrumentalizan” (entrevistado N°2), En tanto desde la organización animalista se señala que sí la hubo “pero referente al tema de la rabia” y no al tema de este estudio (entrevista N°4).

Cuando se les consultó a los entrevistados sobre la necesidad de tener una política pública que abordada la problemática tanto especialistas, representantes de ONGs, representantes gubernamentales, parlamentarios como actores vinculados al tema coinciden en la absoluta necesidad de la existencia de esta para evitar que se continúe, por ejemplo con el “exterminio criaturas inocentes” (entrevista N°1), es necesaria también “desde el punto de vista de la salud humana y animal y del bienestar de las personas” (entrevista N°8) o porque “daría un marco común a las acciones” (entrevista N°7). A lo anterior también podemos agregar que se mejoraría la eficiencia y eficacia del uso de los recursos fiscales, entre otros elementos.

Frente al tema de las acciones realizadas por los municipios (vistas como un tipo de política pública), sólo uno de los entrevistados la considera como tal, y lo interesante de su declaración en la que señala “teóricamente no estoy seguro, pero cualquier impacto que se tenga sobre un bien público de alguna forma lo ejercen” (entrevista N°5), es el hecho de que los municipios ejercen acciones sobre el bien público. El resto de los entrevistados señala que lo que hacen los municipios no puede ser visto como una forma de política pública por varias razones, por ejemplo el Senador de la República señala que “lo que hay es una gestión arbitraria, cada alcaldía hace lo que quiere” (entrevista N°1), de igual forma y como indica un académico “los municipios no actúan colegiadamente o al menos con una base general común” (entrevista N°3) o por lo señalado por el representante de Colegio Médico Veterinario “se perciben como acciones reactivas a la presión ciudadana, faltas de conocimiento y por ende aplicadas erróneamente” (entrevista N°8).

En definitiva, lo que se tiene son avances puntuales y aislados que mal o bien encausados denotan el interés de los municipios por dar respuesta y solución a la problemática más allá de la presión ciudadana que se pueda generar, el punto es que las acciones son reactivas, sin planificación, estrategias ni plazos definidos y no son coordinadas lo que termina generando gasto ineficiente del recurso fiscal y desgaste de las intenciones y de las personas involucradas.

Cuando se consulta sobre los contenidos mínimos que debiera abordar una política pública respecto de la problemática, dentro del conjunto de elementos señalados por los entrevistados los más recurrentes son: una política pública con objetivos claros, basada en un marco legal que defina roles, que sea integrador de entidades tanto públicas como privadas y que sustente económicamente las herramientas, elementos y personal necesarios para desarrollar una estrategia y plan de control de la población canina.

Muchos de los elementos operativos que los entrevistados mencionan como parte de las herramientas a implementar, son los mismos recomendados por las ONGs que trabajan en el tema, por ejemplo la esterilización de macho y hembras, existencia de refugios (albergues) para mantener temporalmente a los perros, la obligatoriedad de identificación del animal y mantención de un registro de mascotas que permita filiar al animal con su propietario, registro de animales

peligrosos, restricción en la venta de animales enteros, programas educacionales aplicados a colegios de enseñanza básica orientados a reforzar la tenencia responsable de mascotas .

Resumiendo, lo que se busca es manejar "elementos que no atenten contra los derechos de los animales pero que tampoco atenten contra la seguridad y salud de las personas" (entrevista N°3). Pero no todas las opiniones coinciden, algunos tienen una visión diferente respecto de si las condiciones están dadas, al señalar que "no están para una política pública, pero si para desarrollar un plan" (entrevista N°6). Un elemento común entre los entrevistados es una visión de la necesidad de legislar en el tema y la existencia de elementos que entorpecen ese camino, así lo señalan algunos académicos al referirse a "la polarización de ideas y las posiciones de los radicales de ambos lados" (entrevista N°3) o "la ignorancia, arraigo cultural, intereses personales (líderes negativos) y falta de recursos" a la que hace mención el representante de Colegio Médico Veterinario (entrevista N°8). Otros elementos identificados como entorpecedores de este proceso son los señalados por un funcionario municipal "los paradigmas de la eutanasia, el costo político y el sesgo en los criterios y sobre todo la gente" (entrevista N°7) y a este respecto la visión del Senador de la República es que "no hay conciencia, nuestra cultura es antropocéntrica" (entrevista N°1). Pero así como están estos elementos entorpecedores del camino a desarrollar una política pública en el tema, también hay elementos que favorecen dicho tránsito y entre los más relevantes están los señalados por la representante de la organización animalista y el que "las condiciones sociales están cambiando" (entrevista N° 4) o como señala un funcionario público "hoy hay una ley, buena o mala está y es un inicio y una oportunidad" (entrevista N° 5).

Analizando la opinión del entrevistado n° 6, quizás sería interesante plantear una estrategia de control no basada en una política pública, sino que partir con algo menos complejo de implementar.

En opinión del investigador, si se continúa esperando a que exista una ley que sea el marco para la creación de una política pública en el tema, cosa que no es susceptible de ocurrir en lo inmediato, la problemática continuará creciendo pudiendo llegar a un punto que obligue a tomar medidas drásticas tan como podrían ser matanzas masivas de perros (pésima imagen para cualquier gobierno y para el país), por lo que se plantea como primera etapa en el camino a la creación de una política pública, la posibilidad implementar un plan de manejo y control de la población canina, el cual debiera ser elaborado por la entidad coordinadora mencionada con

anterioridad en este capítulo, la que a su vez debiera ser asesorada por un grupo de profesionales y/o especialistas que velen por el control ético y humanitario de los perros, así como por los derechos y deberes de los ciudadanos en lo que respecta a la problemática. Esta entidad también debiera contar con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio de Hacienda y la Asociación de Municipalidades, en función de asegurar los recursos económicos de dicho plan, previa evaluación del proyecto que debe respaldarlo.

Finalmente, cuando se les consulta a los entrevistados respecto de la permanencia de la problemática en la agenda institucional, las opiniones son muy divergentes al describir las razones por las que ello no ocurre, pero todas las opiniones convergen en un mismo centro y es que la problemática de este estudio no es tema para la agenda del gobierno.

La representante de la organización animalista indica que una de las razones es que se debe a la "incapacidad de las organizaciones de mantener un lobista que esté manteniendo el tema de manera perseverante" (entrevista N°4). Pero el Senador de la República es más tajante al señalar que se debe a que "el tema es invisible para el gobierno no existe" (entrevista n°1), o como lo señalan algunos académicos al indicar que "no es prioridad, ni se tiene personeros políticos o de gobierno de peso que gestionen el tema, por lo que frente a la presión el tema pasa a segundo plano" (entrevista N°3). Otra posible razón es que los "problemas de interés público pasan mucho por la prensa" (entrevista N° 2), lo que también coincide con lo expresado por el representante de Colegio Médico Veterinario al señalar que "es un tema de prioridades y la influencia de los medios de comunicación" (entrevista N° 8).

Es entonces evidente que la reacción de las autoridades y de la opinión pública frente a la problemática de este estudio es netamente coyuntural, mientras más sensacionalista sea el hecho noticioso o más cobertura y alarde se hace de él mayor es la reacción y dicha reacción está muy influenciada por cómo la prensa presenta los hechos, un ejemplo de ello es cuando un perro catalogado como de raza peligrosa ataca a una persona, o si un menor es mordido en la cara por un perro de la calle (si lo muerde en la pierna no es una noticia digna de exposición). Lo anterior es reforzado por autores como Tamayo (1997) o Cohen (1963) respecto del efecto de los medios de comunicación sobre la opinión pública.

En opinión del investigador no se puede dejar de señalar que los legisladores muchas veces responden a la presión de los medios y no brindan la atención necesaria y oportuna a otros elementos y herramientas disponibles para tomar sus decisiones, como por ejemplo los resultados de la encuesta de Nacional de Calidad de Vida y Salud realizada por el MINSAL (con versiones para los años 200 y 2006), la que refleja que uno de los problemas que la ciudadanía reconoce como dentro de los factores que más afecta en forma negativa a su comunidad, o que son importantes elementos que causan detrimento (y que son de repercusión) tanto para ellos mismo como para su entorno, es el problema de los perros callejeros y vagabundos (por ende también los problemas que de ellos derivan).

5.4 Tenencia responsable de mascotas, derecho y bienestar animal. Una mirada de su pertinencia en el escenario actual.

Al consultársele a los actores respecto de si hay avances en temas de tenencia responsable de mascotas, derecho animal y bienestar animal, aquellos que expresaron su opinión coinciden que efectivamente se nota un cambio en la relación y actitud de las personas hacia los animales en general, sobre todo en el tema de la tenencia responsable de mascotas y así lo expresó el Senador de la República al hacer notar que “implica una evolución del pensamiento”, (entrevista N°1), o como lo señaló un académico la razón se puede deber a que “estamos pasando a una etapa de toma de conciencia”, pero como continúa indicando, también es cierto que “de ahí a la acción es otro tramo” (entrevista N°3).

Respecto del derecho animal también hay algunas coincidencias al indicar que aquí estamos atrasados. Al respecto un funcionario público señala que “el derecho animal es otra cosa, implica obligar cosas, es un tema más personal que público” (entrevista N°5). Se podrían analizar varios de los elementos que denotan un cambio en la relación y trato hacia los perros, por ejemplo hace 30 años la mayor razón para tener un perro era por su función de guardián, hoy es más por estatus (el tener determinada raza) o moda, pero independiente de lo anterior lo que es necesario resaltar es que hoy la actitud hacia los animales y en especial al perro ha cambiado, tanto por el tipo de vínculo como por la historia que lo liga al hombre. Otro elemento que denota el cambio es la existencia de Ley de bienestar animal (pese a todas sus falencias), es la evidencia más tangible del cambio.

Cuando se consultó a los entrevistados por los problemas que podría enfrentar una política pública que aborde la problemática en términos de eficiencia y eficacia, tal como ya se ha mencionado en otras secciones de este capítulo, la mayoría de los entrevistados identifica la poca conciencia tanto del individuo como de la sociedad frente al tema de la responsabilidad y el manejo de sus mascotas, otro elemento identificado es la falta de recursos, la pobre difusión y esfuerzos existentes por educar respecto del tema y el conflicto de intereses de los actores.

Finalmente también es necesario hacer notar que de las entrevistas se desprende que en muchas ocasiones los actores entrevistados coinciden en señalar que la falta de integralidad de las acciones, herramientas y de los mismos actores son elementos que aún no se abordan en el tratamiento de la problemática, por ejemplo así lo señalan algunos académicos al decir que “el abordaje en general es pobre” (entrevista N°2) o que “se requiere una combinación de medidas” (entrevista N°3).

5.5 Los potenciales sesgos para la concreción de una política pública que aborde el problema.

Todos los actores especialistas, representantes de ONGs, representantes gubernamentales, parlamentarios o actores vinculados al tema expresan su apoyo frente al desarrollo y aplicación de una política pública que aborde la problemática, pero al consultárseles bajo qué condiciones lo harían, pocos se expresan con una respuesta directa, como por ejemplo un funcionario público que señaló su total apoyo “si estuvieran claramente definidos los roles en la ley, la autoridad competente con atribuciones y recursos necesarios” (entrevista N° 5). Otros, si bien no fueron tan directos, expresaron su sentir en apoyar o no la iniciativa de acuerdo a si se cumplieran ciertas premisas que estuvieran a la par con sus principios o posiciones, principalmente en lo referido al tema de la eutanasia. De todos modos la mayoría expresa su disposición a conversar sobre una política pública por considerar necesario el dar una solución a la problemática. Se debe recordar que para un funcionario público, independiente de su posición frente al tema, debe si o si alinearse frente a las políticas de gobierno.

Respecto de los sesgo negativos identificados por los actores, nuevamente aparece el tema de la poca conciencia por parte de las personas, la falta de recursos y otros paradigmas como “el interés político y su costo” así lo señaló un funcionario público (entrevista N°6).

5.6 Imagen país. La no acción, un inoficioso negocio.

Respecto de la relevancia que los entrevistados dan al tema de la imagen país frente a la comunidad internacional en relación a cómo estamos manejando la problemática, las opiniones son bastante dispares, por ejemplo al ser consultado si se daña nuestra imagen el Senador de la República indica que “no, ni repercute económicamente” pues para él el tema es ético (entrevista N°1), de similar forma opina la representante de la organización animalista, o como lo señaló un funcionario público “No hay percepción, nuestro problema es menos grave que en otros países, por ejemplo porque no tenemos rabia“ (entrevista N°5). Por el contrario algunos académicos y otros funcionarios públicos señalan que desde otros países "nos ven horrible, los países desarrollados no entienden cómo es que permitimos esto" (entrevista N°3), el representante del Colegio Médico Veterinario opina que “considera paradójico que Chile en su condición actual de desarrollo y posición tenga una condición tan paupérrima sobre el trato a nuestros animales” (entrevista N°8).

Cuando se consulta a los entrevistados respecto de posibles repercusiones en el aspecto económico, como por ejemplo podría ser el turismo, las opiniones también fueron diversas. El representante de Colegio Médico Veterinario señaló tener antecedentes de un caso en que un viñedo en Pirque vio comprometido su contrato comercial con una empresa italiana a condición que se realicen ciertas acciones de manejo de los perros callejeros que deambulan alrededor de sus instalaciones. Otro funcionario público señala que tanto la imagen como aspectos comerciales si se pueden ver afectados porque, de acuerdo a lo señalado por él “nuestras ventaja es que tenemos controladas enfermedades zoonóticas como la rabia, pero la imagen no se condice con este orden sanitario” (entrevista N° 7).

A juicio del investigador respecto del tema imagen país, pareciera que la problemática no es sólo invisible para los parlamentarios y autoridades de gobierno, sino que también para un segmento no menor de la sociedad chilena. Por un lado no se trata sólo de las implicancias económicas que este tema pudiera desencadenar, ya que quizás no en lo inmediato pero si en el mediano plazo la no acción frente a la problemática de este estudio se podría utilizar como excusa para una barrera paraarancelaria, ejemplo de ello es la situación del viñedo en Pirque. Por otro lado se está enviando una clara señal del nivel de desarrollo cultural predominante y que redunde en la imagen proyectada, un ejemplo de ello es que se utilice la imagen de un perro abandonado en la calle como postal de uno de los principales puertos del país como lo es Valparaíso ¿así se

pretende fomentar el turismo?, muy por el contrario esa imagen habla de un país tercermundista incapaz de solucionar esta problemática de manera consensuada, ética y humanitaria, con acciones y altura de mira de un país con el nivel de avance y desarrollo que ofrece Chile, lo que hace que en forma desafortunada el país encaje perfectamente con lo que el abogado, pensador y político Mahatma Gandhi (1869-1948) dijo: “la grandeza de una nación y su progreso moral pueden ser juzgados por la manera en que ellos tratan a sus animales”.

6. Conclusiones y recomendaciones: hacia una política pública

6.1 Conclusiones

Se puede señalar que:

Respecto de la pregunta que guía este estudio de caso, todos los antecedentes recopilados más el instrumentos utilizado para captar la opinión y posición de los actores como parte de la metodología de este estudio, brindan la evidencia necesaria para dar respuesta al objetivo de este estudio, permitiendo sostener que el problema de los perros callejeros y vagabundos es un problema público. Pero también es necesario agregar que, de acuerdo a la magnitud y dimensión del problema, dichos elementos están mal definidos y mal ponderados ya que no existen antecedentes válidos que demuestren que hoy existe una sobrepoblación de canes en el país. En tanto sí se puede aseverar que el problema de perros callejeros y vagabundos (con o sin dueños) que deambulan libres por la calle sin sujeción son la cara visible de un problema más de fondo, que es la poca o nula conciencia por parte de un gran número de ciudadanos que siendo propietarios o tenedores de una mascota (de un perro para el caso de este estudio) no realizan una adecuada tenencia responsable, amparados en la falta de un marco jurídico legislativo que defina claramente su participación y responsabilidad y amparado también en un débil e inadecuado sistema de sanciones y penalizaciones a las faltas o abusos cometidos en contra de una mascota, como por ejemplo lo es el abandono²¹. En definitiva se tiene una sociedad que aún no le toma el peso al tema en términos culturales y que por ende o no es capaz de manejar su rol en lo político,

²¹ Esta no es sólo la forma de maltrato animal de mayor extensión y frecuencia en el país, sino que su gravedad estriba en el sufrimiento que provoca en los animales ya que se los expone injusta e innecesariamente a padecer una privación total de las necesidades más elementales para vivir, se los condena a una anorexia forzada, sed crónica, accidentes, enfermedades asociadas al abandono y en muchos casos una muerte en aberrantes condiciones, afectando así también la salud física y mental de las personas. (CNC, 2009b)

la cultura cívica es pobre y evidencia la carencia o vacío educacional en lo referido a la problemática.

Mediáticamente es un tema poco captador de rating lo que hace que los medios de comunicación no le dediquen mucho tiempo ni espacio, limitándose a hacer referencia a la problemática casi exclusivamente cuando ocurren hechos vinculados a ataques de perros hacia las personas. Respecto de notas de prensa o investigaciones periodísticas que contribuyan a concientizar o educar a la población poco y nada.

Hasta ahora no hay registro de que algún gobierno haya presentado dentro de su programa o agenda algún tipo de propuesta de manejo o control de la población canina que diga relación con la problemática o de otro tipo, puede que la razón sea que hoy los gobiernos son más cuidadosos en armar su agenda ya que la sociedad actual está más empoderada e informada y cobra a los gobiernos el cumplimiento de sus programas.

Respecto del análisis de la legislación pertinente que trata sobre la problemática de este estudio, en el país no existe un marco legislativo concreto y claro que sustente un plan de manejo o control de la población canina dentro del cual estén definidos claramente los roles y responsabilidades de cada una de las entidades gubernamentales que tienen injerencia en el tema, lo cual redundaría en vacíos legales y operativos respecto de quién debe, por ejemplo elaborar planes de control o quien debe ejecutarlos. Se requiere una política que coordine instituciones para evitar el nivel de dispersión existente.

En términos de recursos disponibles para sustentar una política pública que aborde integralmente la problemática, hay total inexistencia de un marco legal que asegure los recursos económicos y humanos necesarios para hacer operable un plan anual de manejo de la población canina. Este elemento ha sido identificado como parte de los principales insumos requeridos para la creación de una política pública que brinde una solución a la problemática.

Respecto de la tenencia responsable de mascotas, también se llega a la conclusión de que hay debilidades en la actual normativa que no permiten regular adecuadamente la práctica de esta. Asimismo falta generar políticas de educación incorporados a los planes de estudios en la

población en edad preescolar y de enseñanza básica a modo de concientización de la población sobre la tenencia responsable de mascotas.

En cuanto al poder ejecutivo y legislativo, se evidencia la falta de voluntad política para resolver el tema. Hay incapacidad de lograr el consenso requerido para obtener los elementos mínimos que deben componer la Ley marco que sustente una política pública en el tema. Esta incapacidad está dada, en parte y en ocasiones, por actores poco gravitantes e incapaces de sostener el tema o por la lucha de intereses personales de *lobbyistas* o actores con influencia en el tema y que son capaces de influir o presionar para acelerar o entorpecer los procesos al interior de las Cámaras. Por otro lado dicha incapacidad también está dada por la radicalidad de posiciones de algunos legisladores frente a temas como la eutanasia.

6.2 Recomendaciones

En lo referido a los elementos legislativos, se requiere un marco legal que defina y establezca claramente los roles, atribuciones, responsabilidades y actividades a realizar por parte de cada uno de los entes estatales que tengan injerencia en la problemática. Además debe ofrecer una línea base o condiciones mínimas de obligatoriedad y cumplimiento para dichos entes, pero que a la vez sea lo suficientemente flexible para permitir ajustar las acciones a la realidad local, ya que a lo largo del territorio la problemática tiene diferentes matices y por lo tanto se debieran requerir diferentes formas de abordaje.

En lo referido a propietarios y/o tenedores de mascotas, el marco legal debiera contener claramente definidas las obligaciones y deberes de estos para con los animales, de la misma manera también debe ser explícita respecto de las sanciones y penalización cuando se falta o viola la Ley.

El marco legal debiera contener, al menos los siguientes elementos: facultar la inserción de un programa educativo para niños en edad preescolar y enseñanza básica, de manera de cimentar la tenencia responsable de mascotas desde la infancia y por ende reforzar la conducta, trato y relación con los animales, un programa de identificación nacional de mascotas, creación y mantención de un registro de mascotas que incluya tanto a razas consideradas como peligrosas y no peligrosas, para propietarios y tenedores de mascotas (pets, criaderos y hoteles), restricción de

la tenencia de perros en cuanto a número de ellos por domicilio (especificar el máximo), restricción de la tenencia de animales enteros y un programa de esterilización de mascotas.

Sobre las unidades operativas, debido a la distribución político administrativa y a su capilaridad dentro del territorio nacional, debieran ser los municipios quienes ejecuten las acciones derivadas de un plan de manejo y control de la población canina, ya que como gobierno local están presentes a lo largo de todo el territorio nacional. Para ello debieran contar con un médico veterinario de planta a cargo de la ejecución de las acciones, de manera que si eventualmente dentro del paquete de herramientas se considerase el uso de la eutanasia, esta sea aplicada con un sustento técnico y ético.

Se recomienda la creación de una figura que coordine a todas las acciones de las unidades operativas a lo largo del territorio, la que también debiera elaborar los planes de acción y facilitar la flexibilización de estos de acuerdo a la realidad local. Dicha figura podría crearse al interior de cada intendencia, las que a su vez rinden cuenta al ministerio correspondiente.

Como comentario final, en la actualidad se está tramitando un proyecto de Ley que viene a compilar algunos elementos de los proyectos de registro de razas peligrosas, maltrato animal, tenencia responsable de mascotas y que también pretende suplir los vacíos en términos de sanciones y penalidades que dejó la actual Ley de Bienestar Animal. Esta podría ser la instancia para aplicar todas o parte de las recomendaciones dadas, que no son más que la recopilación y textualización de los comentarios y opiniones de todos los actores entrevistados que participan de una u otra forma del tema, más la opinión del investigador derivada del análisis de todos los elementos incorporados en la investigación. Pero ciertamente de nada sirve realizar todos los esfuerzos si no existen las confianzas suficientes y necesarias entre los actores e instituciones vinculadas a la problemática, así como tampoco sirven si no dejan de radicalizar sus posiciones, o si no logran consensuar temas, con el fin de impulsar la creación de una Ley verdaderamente efectiva en pro de mejorar la antigua e íntima relación entre el hombre, el perro y los demás animales.

7. Referencias Bibliográficas

- Acha P., y Szyfres B. 2001:** Zoonosis y enfermedades transmisibles comunes al hombre y a los animales . 3a ed. Washington, D.C. : OPS : OMS, 2001-2003.
- Acuña, P. 1998: Demografía canina y felina en el Gran Santiago. 1997. Memoria de titulación, Fc. de Cs. Veterinarias y Pecuarias. Universidad de Chile.
- Aguilar, L. 2000:** Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera edición, reimpresso en abril del 2007. México. Pp 31-32.
- Andreu Ávela, Jaime 2003:** Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada [en línea] <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>.
- BCN, 2009:** Biblioteca del Congreso Nacional; Historia de la Ley N° 20.380 Sobre protección de animales. www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3851/. Consultado el 15-04-2011
- Betzhold, A. 1997:** Fecundidad canina y felina en el Gran Santiago 1997. Memoria de titulación, Fc. de Cs. Veterinarias y Pecuarias. Universidad de Chile.
- Butcher R. 2000.** La implementación de programas de control de animales vagos, los efectos de las diferencias económicas y culturales. MEVEPA, 14, 40-46.
- CNC 2009:** Congreso Nacional de Chile <http://sil.senado.cl/pags/index.html> . Consultado el 3 de marzo de 2011.
- CNC 2009_a:** Congreso Nacional de Chile http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7205&prmBL=6804-11. Consultado el 31/08/2011
- CNC 2009_b:** Congreso Nacional de Chile http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=6981&prmBL=6589-12. Consultado el 31/08/2011
- CNC, 2009_c:** Congreso Nacional de Chile. http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=6968&prmBL=6573-12. Consultado el 31/08/2011
- (CNC, 2009_d):** Congreso Nacional de Chile http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=6892&prmBL=6499-11. Consultado el 31/08/2011
- Cisternas, P. 1989:** Estudio demográfico de la población canina y antecedentes de la población felina en la comuna de La Granja. Memoria de titulación, Fc. de Cs Veterinarias y Pecuarias. Universidad de Chile.

CONCIENCIA ANIMAL, 2008: <http://www.concienciaanimal.cl/paginas/temas/temas.php?d=737>. Consultado el 15 de marzo 2011

Cornejo, J. 2004: Bases para la legislación sobre tenencia de perros potencialmente agresivos. Memoria de titulación, Fc. de Cs Veterinarias y Pecuarias. Universidad de Chile. pp 89. Santiago.

Güttler, V, 2005: Análisis de algunas características de la población canina relacionadas con mordeduras e hidatidosis humana en la provincia de Valdivia. Memoria de titulación, Fc. de Cs Veterinarias. Universidad Austral de Chile. pp 3 Valdivia

Hirschman, A. 1986: Interés privado y acción pública. Fondo de Cultura Económica. México DF. México. Pp 73.

Ibarra, L.; Morales, M.; Cáceres, L. 2003: Mordeduras a personas por ataques de perros en la ciudad de Santiago, Chile. AV CS VET 18: 41-46

ICAM, 2005 Coalición internacional para el manejo de animales de compañía. Guía para el Manejo Humanitario de Poblaciones Caninas (versión español) http://www.icam-coalition.org/downloads/Guia_Para_El_Manejo_Humanitario_de_Poblaciones_Caninas_Spanish.pdf consultado el 15-04-2001 pp5

Espínola, F. 2004: Estimación de la población canina y supervisada en las calles de la ciudad de Santiago, Región Metropolitana. Memoria de titulación Fc. de Cs. Veterinarias y Pecuarias. Universidad de Chile. Pp 3

Freeman, E.R. 2010: Strategic Management: A Stakeholder Approach. University Cambridge Press. UK 2010

Lahera, E. 2002: Introducción a las Políticas Públicas. Primera edición. Fondo de cultura económica Chile S.A. Santiago. Chile 2002. Pp13

LEY N° 18.695 : (http://www.subdere.cl/1510/articles-76977_archivo_fuente.pdf). Consultado el 29-04-2011.

Marradi, A. Archenti, N y Piovani, J. 2010: Metodología de las Ciencias Sociales. Buenos Aires. http://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/meto_marradi-archeti-piovani_-_metodologia_en_ciencias_sociales.pdf Consultado en noviembre 2012.

Meny, I. Thoenig, J. 1992: Las políticas públicas. Versión española. Barcelona 1992. España. Pp 89.

MINSAL. 2006: II Encuesta de Calidad de Vida y Salud Chile 2006. Subsecretaría de Salud Pública. División de Planificación Sanitaria. Depto. de epidemiología. Unidad de Estudios y Vigilancia de enfermedades no transmisibles. Ministerio de Salud de Chile. Pp 65 y 66

Montecinos, E. 2007: Límite del enfoque de las políticas públicas para definir un problema. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/205/20503314.pdf>. Consultado el 04/08/2011.

Montes L. 1966. Estudio de la población canina en la ciudad de Santiago, su densidad y composición. Memoria de titulación, Escuela de Medicina Veterinaria, Universidad Austral de Chile.

MINISTERIO DE SALUD 2009: Complemento manual de inducción. Concurso de promoción de profesionales y directivos de carrera. Subsecretaría de Salud Pública 2009.
<http://www.redsalud.gov.cl/portal/url/item/79aa724a0b82165ce04001011f016d59.pdf> consultado

Navarro, A. 2002: Régimen jurídico para la tenencia de animales potencialmente peligrosos. (boletín N° 2700-12) http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=1885&prmBL=2700-12. Consultado el 29/04/2011

OPS 2001: Boletín de vigilancia epidemiológica de la rabia en América
<http://paho.org/Spanish/HCP/HCV/ZNS/boletin-rabia-2001.htm>

OPS 2003: http://bvs1.panaftosa.org.br/local/File/textoc/IX_Redipra_esp.pdf consultado el 21-4-2011

Pozo, A. 2007: Mapeo de actores sociales. Elaborado por Antonio Pozo Solís.
http://intranet.catie.ac.cr/intranet/posgrado/SA-508/1_Los%20actores%20de%20un%20territorio/3%20Mapeo%20de%20actores%20sociales.pdf
f Consultado el 03/07/2011

PUBLIMETRO, 2010: <http://www.publimetro.cl>. Consultado el 31 de marzo de 2001

Rodríguez, R. 2004: Teoría de la Agenda *Setting*, aplicación a la enseñanza universitaria.
<http://www.obets.ua.es/obets/libros/AgendaSetting.pdf>. consultado el 03/08/2011.

SAG, 2010: Servicio Agrícola y Ganadero.
[http://www.sag.cl/opendocs/asp/pagDefault.asp?boton=Doc52&argInstanciaId=52&argCarpetaId=1327&argTreeNodosAbiertos=\(1327\)\(-52\)&argTreeNodoActual=1327&argTreeNodoSel=](http://www.sag.cl/opendocs/asp/pagDefault.asp?boton=Doc52&argInstanciaId=52&argCarpetaId=1327&argTreeNodosAbiertos=(1327)(-52)&argTreeNodoActual=1327&argTreeNodoSel=).
Consultado el 15 de mayo de 2011

Sánchez, L. Acuña, M. 2002: Establece normas sobre la crianza, tenencia y adiestramiento de perros potencialmente peligrosos. (boletín N° 2696-12)
http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=1881&prmBL=2696-12. Consultado el 29/04/2011

SESMA Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente. Campaña de tenencia responsable de mascotas. Unidad de Zoonosis.
http://www.ecobarrio.com/pdf/tenencia_responsable_mascotas.pdf. Consultado el 15 de mayo de 2011.

SESMA 2003: Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente . Situación actual de la rabia en Chile. Seminario Nuevo reglamento del control de rabia de la población canina. Santiago, Chile, Julio 2003 p 18

TAMAYO, M. 1997: El Análisis de las Políticas Públicas. La nueva administración Pública. <http://es.scribd.com/doc/27756759/El-Analisis-de-las-Policas-Publicas>. Consultado el 01 de abril de 2011.

Valencia, J. 1994: Estudio demográfico de poblaciones de perro y gatos y existencia de otras especies domésticas en la comuna de El Bosque, 1992. Santiago. Chile. Memoria de titulación, Fc. de Cs. Veterinarias y Pecuarias. Universidad de Chile. Pp 9

Villalobos, A 1987: Demografía canina y felina comuna de Santiago 1984. Memoria de titulación, Fc. de Cs. Veterinarias y Pecuarias. Universidad de Chile. Pp 9

WSPA 2011: World Society for the Protection of Animals http://www.wspa-latinoamericana.org/latestnews/2011/wspa_seminario_perros_Chile.aspx] Consultado el 12 de mayo de 2011.

WHO: Word Health Organization; **WSPA:** World Society for the Protection of Animals. 1990: Guía para el manejo de la población canina. Ginebra Suiza. Pp 128
http://www.ifaw.org/Publications/Program_Publications/Companion_Animals/asset_upload_file160_48658.pdf consultado el 15-04-2011

8. ANEXOS

8.1 ANEXO 1: Pauta de entrevistas

Objetivo 1: Determinar si existe un vocabulario único respecto al significado de perro callejero, vagabundo, vago y abandonado.

¿Cree que exista conocimiento y también consenso respecto de las definiciones que manejan en el tema de lo que es un perro vago, vagabundo, abandonado y callejero?

- Aclarar y consensuar estas definiciones tendría algún sentido para sensibilizar y empoderar a la opinión pública y el resto de entes vinculados a la temática?

Objetivo 2: Lograr obtener una visión holística respecto de la posición de los actores en el tema respecto de: aspectos legislativos, la eutanasia como medida de control, el rol que a su juicio le compete a las autoridades, a quiénes identifican como los principales ejecutores de una política pública.

Como país y entidad que participa dentro del concierto de la sociedad y de la problemática en cuestión, ¿desde su perspectiva cuál es el rol que al Congreso le compete en el tema?

- ¿Se cuenta en la actualidad con instrumentos o herramientas de algún tipo permitan realizar el control de las poblaciones caninas y qué elementos o herramientas identifica?
- ¿Quiénes debieran ejecutar las medidas de control y que se requiere para ello?
- Frente al tema de la eutanasia como parte del paquete de medidas que debe contemplar una **política pública**, cuál es su posición?
- ¿Considera que en Chile existe y opera alguna forma de **política pública** en el tema?
- ¿Considera que la forma de intervención en el accionar de las municipalidades en el tema se pueden visto como una **política pública**?

Objetivo 3: Determinar si existe claridad respecto de si debemos tener o no una política pública en el tema y entender cuáles debieran ser sus contenidos mínimos (qué falta para tener una política pública. Principales obstáculos presentes hoy para la obtención de una política pública en el tema.)

De acuerdo al accionar de los mecanismos hoy existentes en el manejo el tema de los perros callejeros y vagabundos, ¿considera necesaria la existencia de una **política pública** en el tema?

Si es si:

- ¿Por qué?
- Cree o piensa que existen condiciones para poder sentar las bases para la creación de una **política pública** enfocada al control de la población canina de manera integral?
- ¿A su juicio cuáles debieran ser el o los contenidos mínimos que debiera contemplar una **política pública** en el tema para que sea integral?
- ¿Hoy hay elementos entorpecen el consenso en términos de elaboración y aprobación de legislaciones referidas al control de la población canina?
- Estos elementos que entorpecen el consenso son los grandes responsables de no tener una **política pública** integral en el tema?
- ¿Cuál considera la principal(es) razón(es) para que la problemática no sea capaz de entrar y/o permanecer en la agenda institucional?

Objetivo 4: En cuanto al tema de la tenencia responsable de mascotas , derecho animal y bienestar animal, obtener la opinión de los actores sobre cuánto se ha avanzado en términos de materias normativas, legales y judiciales.

Detrás de una **política pública** que contemple en términos integrales todas las áreas que debe abordar tal tipo de **política pública** en la problemática, ¿Hay aspectos no abordados aún respecto de la problemática?

- ¿Considera que existen avances en lo referido al bienestar animal, tenencia responsable de mascotas y derechos de los animales en nuestro país?
- ¿Cuáles podrían ser los principales obstáculos que podrían entorpecer la eficiencia y eficacia de una PP en el tema?

Objetivo 5: Establecer la posición de los actores en lo referido a los sesgos (negativos y positivos).

¿Identifica elementos que estén a favor y en contra de crear una **política pública** referida a la problemática en el actual escenario nacional?

- ¿En qué condiciones apoyaría una **política pública** para resolver la problemática y en cuáles no?

Objetivo 6: Establecer relevancia del tema en el plano de la imagen país.

En un mundo globalizado y considerando que los tratados de libre comercio que los países firman cuentan en variadas formas con barreras para arancelarias, ¿considera que la no existencia de una PP en el tema puede acarrear para el país alguna consecuencia en el concierto internacional?

- ¿Cómo cree que es mirado Chile en el tema del manejo dado hasta ahora hacia los animales, en específico el tema de los perros callejeros y vagabundos?
- ¿Puede trascender y tener consecuencias para las relaciones futuras con otros países en términos comerciales o turísticos?

8.2 ANEXO 2: Listado de entrevistados

Entrevista N° 1: Parlamentario integrante de la Cámara del Senado de Chile

Entrevista N° 2: Académico con más de 10 años de experiencia en estudios de poblaciones caninas del país, perteneciente a una de las escuelas de Medicina Veterinaria tradicionales del país.

Entrevista N° 3: Académico y directivo, perteneciente a una de las escuelas de Medicina Veterinaria privadas del país.

Entrevista N° 4: Representante de organizaciones defensoras de animales (organizaciones animalistas) y Directora Ejecutiva de una de estas.

Entrevista N° 5: Funcionario público perteneciente a entidad subordinada al Ministerio de Agricultura

Entrevista N° 6: Funcionario público perteneciente a entidad subordinada al Ministerio de Salud (SEREMI).

Entrevista N° 7: Funcionario público perteneciente a entidad subordinada a la Municipalidad de Santiago

Entrevista N° 8: Funcionario público perteneciente a entidad subordinada al Ministerio de Salud.