

#CompromisoPaís
Para que ningún chileno se quede atrás



Un primer
acercamiento a
las soluciones



www.compromisopais.cl

#CompromisoPaís Para que ningún chileno se quede atrás



#CompromisoPaís

Para que ningún chileno se quede atrás



Un primer
acercamiento a
las soluciones



Contenidos

Introducción	5
Mesa 1 Personas que residen en una vivienda sin servicios sanitarios básicos (agua potable y/o baño)	9
Mesa 2 Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar sin ingresos propios	15
Mesa 3 Personas que viven en campamentos o en hacinamiento alto o crítico	21
Mesa 4 Niños, niñas y adolescentes que habitan en residencias del SENAME	27
Mesa 5 Personas dependientes que viven solas o están institucionalizadas y que pertenecen al 40% más pobre	31
Mesa 6 Niños, niñas y adolescentes (NNA) entre 5 y 18 que no asisten a un establecimiento educacional	37
Mesa 7 Personas con consumo problemático de alcohol y/o drogas	41
Mesa 8 Personas mayores de 18 años que no se encuentran estudiando y no han completado los 12 años de escolaridad	47
Mesa 9 Personas en listas de espera con Garantía de Oportunidad vencida del Programa AUGÉ-GES	53
Mesa 10 Personas en hogares donde uno de sus integrantes declara haber presenciado continuamente en el último mes tráfico de drogas o, balaceras o disparos	57
Mesa 11 Personas mayores de 18 años desempleadas por 3 meses o más, o sin contrato laboral, pertenecientes al 40% más pobre de la población	63
Mesa 12 Familias en que uno o más de sus integrantes presentan dependencia moderada o severa, pertenecientes al 40% más pobre	71
Mesa 13 Personas en situación de calle	75
Mesa 14 Personas del 40% de menores ingresos pertenecientes a pueblos indígenas	79
Mesa 15 Personas en el Sistema Penitenciario sin acceso a programas de rehabilitación y capacitación	83
Mesa 16 Localidades sin conexión a internet	87

Compromiso País

Que nadie en Chile se quede atrás

*“Ante todo, está nuestro convencimiento de que **las personas y la sociedad civil son el principal actor y motor del progreso**. Ampliar su libertad, confiar en sus capacidades y fortalecer sus recursos para lograr una real **igualdad de oportunidades** son las claves de la prosperidad”*

Programa de Gobierno Sebastián Piñera E. (2018 - 2022)

Si bien el crecimiento económico es un factor central para lograr el desarrollo de un país, ofrecer igualdad de oportunidades constituye un deber indispensable para alcanzar dicho desarrollo de forma integral y plena.

Por ello, un objetivo primordial de la política social de este Gobierno es apoyar y fortalecer a las familias, generando condiciones que les permitan alcanzar la mejor calidad de vida posible a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida de sus integrantes, desde la infancia hasta la tercera edad. Lo anterior, priorizando aquellos problemas y a las personas que no pueden salir adelante por sí mismos, a aquellos chilenos que se encuentran imposibilitados de beneficiarse de las oportunidades que les ofrece el país.

En la actualidad un importante número y porcentaje de personas se encuentra en situación de pobreza por ingresos y/o multidimensional. De acuerdo con la encuesta Casen del año 2017, un 2,3% de la población se encuentra en una situación de pobreza extrema, es decir, tiene carencias graves en la satisfacción de necesidades básicas, y un 6,3% de los chilenos se encuentra en situación de pobreza no extrema. Cuando se amplía el concepto de pobreza a uno que abarca condiciones de educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social, la llamada pobreza multidimensional, las cifras de pobreza alcanzan al 20,7% de la población.

Si bien el número y porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos ha disminuido durante los últimos años, se ha perdido la capacidad de reducir sostenidamente la pobreza, bajando el ritmo de reducción e, incluso, frenándose en el caso de la pobreza multidimensional. Esta realidad exige de parte del Estado una ágil reacción.

Es por ello que el Gobierno de Chile, con la colaboración de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, elaboró un instrumento denominado Mapa de la Vulnerabilidad, el cual identificó 16 grupos de la población que se encuentran en una condición muy difícil de ser superada por ellos mismos. Se trata de problemáticas que son parte de los Ministerios de Obras Públicas; Mujer y Equidad de Género; Vivienda y Urbanismo; Justicia y Derechos Humanos; Educación; Interior y Seguridad Pública; Salud; Transporte y Telecomunicaciones; Trabajo y Seguridad Social; y Desarrollo Social y Familia.

Compromiso País reúne al mundo público y privado para trabajar en la búsqueda e implementación de soluciones amplias, pero colaborativas y efectivas, donde convergen ideas, proyectos y recursos. Cada mesa es liderada por el correspondiente Ministerio y está integrada por un representante del sector privado, la academia, la sociedad civil y representantes ciudadanos. En estas instancias se ha trabajado en el levantamiento de un diagnóstico consensuado del grupo a ser atendido, para así definir, entre todos los sectores de la sociedad allí representados, cuáles podrían ser las soluciones a los problemas que los aquejan. Estas podrán traducirse en programas o proyectos sociales y políticas públicas que busquen impactar de manera positiva en la calidad de vida de su grupo, fijando objetivos y metas concretas que sean medibles en base al diseño de indicadores verificables y publicables en forma periódica.

Hoy las 16 mesas hacen entrega de la primera etapa de un trabajo que iniciaron en noviembre de 2018. Se trata de un diagnóstico afinado sobre la problemática a ser atendida y de algunas de las líneas o estrategias de intervención diseñadas para ser implementadas en el mediano y corto plazo. Partieron 80 personas comprometidas y ahora son 250 trabajando en alguna de las 16 mesas y/o 20 submesas temáticas, las que han llevado a cabo sobre 270 reuniones de trabajo. Compromiso País considera una bajada regional de manera de abordar las realidades y prioridades particulares de las 16 regiones de Chile, tomando en cuenta que cada grupo identificado tiene características diferentes y una distribución territorial distinta.

Agradecemos profundamente el compromiso que cada uno de ustedes ha asumido en pos de esta iniciativa. Estamos convencidos que Chile Lo Hacemos Todos. Es por ello que la meta del programa Compromiso País es impactar positivamente a la mayor cantidad de personas en situación de vulnerabilidad que viven en nuestro país, a través del esfuerzo conjunto de todos los sectores de la sociedad. Buscamos un gran propósito, como lo es comprometernos todos en problemáticas de larga data que deben ser abordadas como una responsabilidad conjunta, dejando un Chile que avance hacia un desarrollo integral.



Con el objetivo de conocer en terreno la problemática de las personas con acceso deficitario a servicios básicos, los integrantes de la mesa se trasladaron a la Comuna de Alhué.

Personas que residen en una vivienda sin servicios sanitarios básicos (agua potable y/o baño)

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

Las personas pertenecientes al grupo vulnerable residen en viviendas que presentan, al menos, una de las siguientes características: (1) no cuentan con conexión a la red pública de agua; (2) no cuentan con llave de agua en su interior; o (3) no cuentan con un sistema de eliminación de excretas adecuado. De acuerdo a la CASEN 2017, en Chile 1.431.162 personas viven en esta condición.

De acuerdo a cifras del Censo Abreviado de Población y Vivienda (INE, 2017), el 7,0% de las viviendas del país presenta carencia de acceso a red pública de agua, lo que equivale a 383.204 viviendas. Si solo se considera el universo de viviendas rurales a nivel nacional, el 47,2% de ellas no tiene acceso a red pública de agua, debiendo abastecerse principalmente de pozo o noria (27,7%), luego río o vertiente (12,2%) y finalmente camiones aljibe (7,2%). Por su parte, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (2017) reporta, respecto a las zonas urbanas, que la cobertura de agua potable a nivel nacional en los territorios concesionados se mantiene por sobre el 99,97% y la de alcantarillado alcanza el 97,15% de la población.

La infraestructura sanitaria existente en el sector rural es financiada principalmente por el Programa de Agua Potable Rural (PAPR) del MOP y por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) dependiente de la SUBDERE. El actual PAPR del MOP se focaliza en proporcionar a poblaciones rurales el servicio de abastecimiento de agua potable, sin considerar servicios sanitarios (alcantarillado y tratamiento de aguas servidas). Por el contrario, los recursos otorgados por el FNDR financian iniciativas tanto de abastecimiento de agua potable como de alcantarillado. Sin embargo, no existe coordinación entre los diversos programas del FNDR ni con el PAPR del MOP.

Dentro de las causas identificadas de carencia de servicios sanitarios básicos en viviendas rurales, destaca la complejidad y elevados tiempos en los procesos de diseño y ejecución de los proyectos de Agua Potable Rural (APR). El plazo mínimo estimado para poner en marcha un sistema de APR es de 38 meses, lo que no considera demoras por efecto de la evaluación social del proyecto, dificultades para la obtención de autorizaciones sanitarias, expropiaciones, y/o problemas para la obtención de financiamiento público. Se estima que la duración promedio de desarrollo de un proyecto de APR realizado por el MOP es de 5 años, de los cuales el 44% del plazo corresponde a ejecución y el 56% restante a tramitación al interior del Estado. Lamentablemente, no existe información comparable sobre el universo de proyectos APR que no dependen del MOP. El número total de sistemas de APR en todo el territorio bajo la responsabilidad del MOP es de 1.900. Sumados a los de la SUBDERE, que son del orden de 800 (no existe una cifra oficial de los sistemas de APR no MOP), entregan un total de 2.700 sistemas.

Otra causa identificada para las falencias del sistema son los problemas de gobernanza y gestión de los sistemas de APR. Todos los sistemas de APR MOP y no MOP son administrados por comités o cooperativas constituidos por la comunidad de vecinos asociada al sistema correspondiente. Se evidencia una falta o insuficiencia de planes de mantenimiento de los APR. En los sistemas no adscritos al PAPR del MOP, una vez construida e instalada la infraestructura no se hace seguimiento y control de la condición del sistema, de manera de poder mantenerlo eficientemente, y en general la información disponible sobre la gestión de estos APR es escasa. A esto se agregan problemas asociados a títulos de propiedad de los terrenos y derechos de aguas, entre otros.

Finalmente, se destaca la dificultad para el Estado de dotar de servicios básicos a viviendas rurales ubicadas en localidades dispersas, las que se caracterizan por tener menos de 80 habitantes y una densidad menor a 8 viviendas por kilómetro de red, debido principalmente a los altos costos, que redundan en una baja rentabilidad social de los proyectos asociados. Consecuentemente, el foco actual de los programas gubernamentales existentes está en localidades rurales concentradas y semi-concentradas. También es importante destacar que la información relativa a alcantarillado es bastante más precaria que la correspondiente a agua potable.

Estos desafíos son aún mayores por la falta de sistemas confiables de catastro, monitoreo y seguimiento continuo que permitan a las diferentes entidades contar con información actualizada de la situación de acceso a agua y servicios sanitarios de las comunidades rurales a lo largo del país. Esta Comisión hará un esfuerzo en este sentido para caracterizar y geo-referenciar con la información disponible todas estas comunidades a lo largo y ancho del país.

Con el propósito de conocer la realidad en detalle, el 29 de enero de 2019 se realizó una visita a terreno a la comuna de Alhué (Región Metropolitana), lo que permitió analizar in situ el funcionamiento de un sistema de APR, los problemas que hoy enfrentan las comunidades rurales abastecidas por sistemas más bien precarios, las plantas de tratamiento de aguas servidas que utilizan, en este caso administradas y financiadas por el municipio, y también poder recoger las distintas experiencias de los vecinos y dirigentes del sector.

2. Principales formas de abordar el problema identificado

Para abordar esta problemática y diseñar soluciones asociadas, la Mesa ha establecido 3 líneas estratégicas de trabajo, las cuales serán desarrolladas de manera paralela para luego ser integradas en acciones concretas por el Comité Ampliado de la Mesa:

- a) **Diagnóstico:** Considera un levantamiento de información catastral sobre el grupo vulnerable que sufre las carencias que nos ocupa como Mesa. Comprende un análisis de las bondades, limitaciones y diferencias de criterios y o metodología de las fuentes de información oficiales (CASEN, CENSO, Registro social de hogares, Programa APR MOP, otras). Además, se elaborará un marco teórico con análisis de las definiciones de servicios sanitarios básicos según usanza internacional y nacional, con el objeto de elaborar una recomendación de estándares mínimos para la población chilena. En base a dichos estándares mínimos se identificará y cuantificará el grupo vulnerable, para luego analizarlo cruzando información con respecto de variables socioeconómicas, geográficas, tipo de fuente de abastecimiento de agua, entre otras. Finalmente, se propondrán medidas para mejorar los sistemas de información necesarios para llevar un monitoreo continuo de las comunidades vulnerables.
- b) **Tecnología e Industria:** Considera tres aspectos: (i) el análisis comparado de casos de estudio internacionales relativos a situaciones similares de abastecimiento de agua potable y alcantarillado en áreas rurales, junto con la identificación de acciones clave y lecciones posiblemente replicables en Chile; (ii) el levantamiento y caracterización en base a indicadores objetivos de tecnologías existentes a nivel mundial para proveer de agua en cantidad, calidad y continuidad adecuada además de sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas en comunidades rurales dispersas; y (iii) un análisis detallado desde una perspectiva de ingeniería de los procesos asociados a los proyectos de APR que actualmente siguen las instituciones públicas encargadas de dotar de agua potable y alcantarillado a áreas rurales de Chile, buscando identificar ineficiencias y proponer mejoras.
- c) **Legislación y Regulación:** Considera una recopilación, sistematización y análisis crítico de la normativa aplicable y marco regulatorio de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento en Chile. Asimismo, se trabajará en conjunto con la definición de los aspectos legales y regulatorios de los procesos identificados por la línea de trabajo Tecnología e Industria, y propondrá una serie de cambios regulatorios, normativos, institucionales y de prácticas administrativas del sector público y privado para mejorar el acceso y seguimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento.

Con el fin de analizar la factibilidad de algunas de las soluciones en estudio (o propuestas de mejoras de procesos), la Mesa buscará evaluar la implementación de algún piloto en los territorios que presenten los mayores índices de carencia a nivel nacional, permitiendo la escalabilidad a nivel nacional.

El entregable final de esta mesa de trabajo es un Plan Nacional de Aguas y Servicios Sanitarios con un énfasis en las comunidades dispersas, junto con un programa de implementación de las acciones que la Mesa considera prioritarias. Los plazos asociados a la entrega de resultados aún no se han definido, pero se estima fines del mes de mayo. No obstante, se ha planteado un primer hito de resultados de la Mesa en abril de 2019. A fines de ese mes, el Comité Ejecutivo consolidará un primer documento de avance del Plan Nacional de Aguas y Servicios Sanitarios, el que integrará el trabajo realizado por las 3 líneas de trabajo.



Adicionalmente se han discutido algunos entregables que podrían tener visibilidad en un plazo menor, entre los que destacan: (i) un prototipo de plataforma informática para mantener un catastro actualizado de infraestructura, terrenos, derechos de agua y organizaciones de APR a nivel nacional; (ii) una propuesta preliminar de modificaciones prioritarias a procesos, normas, reglamentos y leyes; (iii) un concepto de pilotos para probar tecnologías que

tengan potencial de ser implementadas de forma transversal en el país; (iv) un concepto de una aplicación móvil para alertar de problemas o directamente fallas en el suministro de agua potable y alcantarillado en un formato de tipo *crowdsourcing*; y (v) un plan para regularizar los activos de los sistemas de APR.

3. Forma de trabajo de la Mesa

El trabajo de la Mesa es liderado por un Comité Ejecutivo, constituido por representantes de las 5 instituciones que conformaron inicialmente la Mesa. El Comité Ejecutivo define y establece los ejes estratégicos de trabajo, incluyendo los objetivos, el alcance y la planificación de cada una de las subcomisiones. Para facilitar el trabajo se establecieron 3 subcomisiones, cuyo foco está alineado con alguno de los 3 ejes de trabajo descritos anteriormente y que son: (1) Diagnóstico: liderada por el Ministerio de Obras Públicas y la Fundación Huella Local; (2) Tecnología e Industria: liderada por la Pontificia Universidad Católica y el Grupo Quiñenco; y (3) Legislación y Regulación: liderada por la Fundación Superación de la Pobreza y la Pontificia Universidad Católica. Asimismo, el Grupo Quiñenco, representante del sector privado en la Mesa, apoya transversalmente el trabajo de las 3 subcomisiones.

Respecto a la periodicidad de las reuniones de trabajo, el Comité Ejecutivo se reúne cada dos semanas para revisar los avances de cada subcomisión, levantar información de otros actores nacionales involucrados en el tema, y analizar ciertos aspectos estratégicos del funcionamiento de la Mesa. Las subcomisiones, por su parte, se reúnen frecuentemente de manera interna para coordinar las líneas de trabajo propias de sus respectivas tareas y mostrar su avance. Asimismo, la Mesa es un Comité Ampliado, constituido por todos los participantes del grupo de trabajo, que se reúne con periodicidad aproximada de una vez al mes para dar espacio a discutir inquietudes y tomar acuerdos sobre sugerencias provenientes del trabajo de la subcomisiones.

4. Comentarios finales

Una primera dificultad con la que se ha encontrado la Mesa es la baja frecuencia y/o representatividad de los datos e información disponible respecto a la carencia de servicios sanitarios básicos, especialmente en el caso de alcantarillado. El país no dispone de un sistema de información centralizado que permita diagnosticar de forma rápida y continua este problema. En esta misma línea, se destaca la necesidad de trabajar en una mejor especificación de la definición que permite identificar una persona, familia o comunidad, cuando es considerada carente desde el punto de vista de los servicios sanitarios básicos.

Se destacan los avances de esta Mesa en el esfuerzo catastral, donde se concluye la necesidad de incorporar preguntas pertinentes a estos temas en las futuras encuestas tales como CASEN y CENSO, y la recomendación de desarrollar y mantener una plataforma digital que incluya a todos los sistemas de APR, independientemente de su fuente de financiamiento, con capacidad de ser nutrida con información en tiempo real por múltiples actores relevantes como reguladores, fiscalizadores, proveedores de servicios, consumidores, entre otros.

También se destacan los avances en el estudio de análisis de casos internacionales, de tecnologías disponibles y de procesos asociados al desarrollo de proyectos de APR. Respecto al análisis de casos, se han estudiado los casos de Israel, Australia, California, Bolivia, Perú y Paraguay, destacando lecciones de corto y largo plazo, y su potencial aplicabilidad en Chile. En cuanto a las tecnologías disponibles, se han revisado en profundidad 22 tecnologías agrupadas en 4 categorías: captación, tratamiento, redes y plataformas digitales. Para cada una de ellas se ha elaborado una ficha descriptiva en la que se presentan los principales características de la misma utilizando indicadores objetivos. Respecto a los procesos, se han realizado diagramas de flujo detallados que presentan todas las tareas asociadas al diseño y ejecución de un proyecto de APR, en todas sus etapas, señalando los plazos e instituciones asociadas. El objetivo de desarrollar estos flujogramas es identificar puntos críticos e ineficiencias en los procesos de diseño, tramitación y ejecución.

Finalmente, la Mesa ha comenzado a identificar oportunidades de cambio de procedimientos, reglamentos y leyes que permitirán mejorar el desarrollo de los proyectos de APR y fortalecer la gobernanza de comités y cooperativas de APR a lo largo de todo el país. Queda aún mucho por avanzar en el caso de comunidades dispersas, las que, por las razones expuestas, presentan mayores dificultades en el proceso de inversión pública de Chile.

5. Integrantes de la Mesa

- **Juan Andrés Fontaine** (Ministerio de Obras Públicas, Estado)
- **Paola Luksic** (Quiñenco, sector privado)
- **Leonardo Moreno** (Fundación Superación de la Pobreza, organizaciones solidarias)
- **Gonzalo Vial** (Fundación Huella Local, organizaciones solidarias)
- **Juan Carlos de la Llera** (Pontificia Universidad Católica, academia)

Nuevos participantes:

Arnaldo Recabarren (Ministerio de Obras Públicas, Estado) – Mónica Ríos (Ministerio de Obras Públicas, Estado) – Verónica Aguilera (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Estado) – Diego Bacigalupo (Quiñenco, sector privado) – Georges de Bourguignon (Quiñenco, sector privado) – Daniel Mas (Ecomac Empresas, sector privado) – Gonzalo Uriarte (Ecomac Empresas, sector privado) – Rocío Espinoza (Fundación Amulén, organizaciones solidarias) – Lorenzo Constans (Fundación Superación de la Pobreza, organizaciones solidarias) – Paula Aguirre (Pontificia Universidad Católica, academia) – Wernher Brevis (Pontificia Universidad Católica, academia) – Sarah Leray (Pontificia Universidad Católica, academia) – María Molinos (Pontificia Universidad Católica, academia) – Daniela Rivera (Pontificia Universidad Católica, academia) – Sebastián Vicuña (Pontificia Universidad Católica, academia).

Coordinación:

Lucía Armanet (Ministerio de Desarrollo Social) – Joaquín Dagá (Ministerio de Desarrollo Social) – Talía Bravo (Virtus Partners)



En terreno en Puente Alto, los integrantes de la mesa visitando a mujeres que han pasado por situaciones de violencia.

Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar sin ingresos propios

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

Problema: Dificultades de las mujeres que sufren violencia intrafamiliar (VIF) para salir del círculo de la violencia, debido a la multiplicidad de factores estructurales, situacionales e individuales que inciden en esta problemática, y que se agravan en casos de vulnerabilidad económica.

Número de personas que actualmente sufren este problema: no es posible identificar a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar a menos que se acerquen a pedir ayuda a las diferentes instancias del sistema. Dado esto, la Mesa realiza el siguiente ejercicio de estimación: se aplica el 21,6% equivalente a mujeres que han sufrido algún tipo de violencia de la "Tercera Encuesta Nacional de Violencia intrafamiliar contra la Mujer y delitos sexuales" de la Subsecretaría de Prevención del Delito (ENVIF 2017), al total de mujeres sin ingresos propios de CASEN (Ministerio de Desarrollo Social, 2017), dando un total de 380.280 mujeres que podrían sufrir algún tipo de violencia y que no tienen ingresos propios.

Principales causas identificadas:

Un estudio preliminar de la ENVIF 2017, en Chile el riesgo de ser víctima de VIF es un 22% mayor en mujeres que no generan ingresos propios, en comparación a mujeres que sí lo

hacen. No obstante, este efecto tiene una débil significancia estadística pues –tal como se demuestra en estudios internacionales– la autonomía económica no necesariamente garantiza la disminución del riesgo de VIF (Reyes, 2018).

La literatura académica ha desarrollado principalmente tres perspectivas teóricas para explicar la VIF en las sociedades occidentales. La primera de ellas es la perspectiva de los factores de riesgo, que busca dar cuenta de los elementos individuales que influyen en la propensión tanto de desatar “ira” en los victimarios, como de ser víctima de VIF, entre ellos la edad, la educación, el estado civil, el desempleo, el estatus socioeconómico, entre otros (Shook et al. 2000).

La segunda corriente teórica se funda en la tradición feminista y establece una crítica a la perspectiva de los factores de riesgo para situar las causas de la VIF en la estructura cultural de tipo patriarcal (Greer, 2000). Ubica al patriarcado en la base de la etiología de la violencia intrafamiliar y a la mujer como sujeto de dominación masculina. Esta línea de pensamiento ha desarrollado la perspectiva del “control” (Smith et al 2009), que en la investigación social ha indagado en el rol del culto al amor posesivo, y en general, a las percepciones culturales acerca de los roles de género.

Finalmente, se ha desarrollado la perspectiva del interaccionismo. Esta corriente hace una crítica a las primeras dos por enfocarse en elementos anteriores a la ocurrencia de la VIF. Es decir, además de considerar los factores individuales y culturales, hay que observar los indicadores situacionales, la manera en que las familias interactúan y se comunican, otorgando más complejidad al fenómeno. Mientras el rol puede variar (se puede ser perpetrador, víctima o participante en la VIF), la interacción y la comunicación son importantes para comprender las secuencias en que ocurre la acción violenta (Athens, 2005).

Todas estas perspectivas dan cuenta de la complejidad de la VIF como un fenómeno multicausal, que responde tanto a elementos individuales, situacionales, culturales y microsociales asociados a las dinámicas de interacción social y familiar, especialmente en contexto de pareja. Este escenario tensiona a la política social en la medida que le exige también una mirada sistémica, y de distintos niveles de intervención, para su prevención y solución.

2. Principales formas de abordar el problema identificado

En consideración a las perspectivas teóricas enunciadas, surge como una mirada atingente de intervención social el enfoque ecológico (Bronfenbrenner, 1979), que parte del supuesto que cada persona está inmersa en una multiplicidad de niveles relacionales –individual, familiar, comunitario y social– en los cuales se pueden producir distintas expresiones y dinámicas de violencia.

Si se observan los factores individuales, culturales e interaccionales que se conjugan en la VIF, el tratamiento de la violencia desde la política pública debe contemplar todos los elementos en los que ella se explica y se perpetúa en la sociedad chilena.

A partir de este enfoque, y desde las limitaciones y alcances de la Mesa, se propone trabajar en los siguientes niveles donde la VIF se sitúa:

1. A corto plazo, mejorar (modernizar y fortalecer) el servicio de prevención, atención, protección y reparación, público y privado, para las mujeres que sufren VIF y su grupo familiar. Para ello, es indispensable identificar las falencias de los procesos y servicios actuales, y la ruta crítica que recorre la mujer que vive VIF, para desarrollar propuestas de acciones específicas en esta materia.
2. A mediano plazo, promover y facilitar el ingreso al mercado laboral formal de las mujeres que sufren VIF, por medio de la creación y/o mejora de programas de capacitación laboral y desarrollo personal, que entreguen herramientas en la autonomía para la toma de decisiones, así como desarrollar convenios con instituciones que ofrezcan empleo formal a las mismas.
3. A largo plazo, promover una cultura de igualdad de género que valore de la misma manera la contribución de mujeres y hombres en la construcción social, tanto en el espacio público como en el privado. Dentro de las acciones centrales de este lineamiento se encuentra: a. contribuir a una educación no sexista desde temprana edad; b. socializar el principio de corresponsabilidad familiar y corresponsabilidad social; c. promover políticas corporativas e institucionales de igualdad de género y de corresponsabilidad familiar. d. generar programas de sensibilización y de prevención educativa temprana en torno a la violencia contra las mujeres y las niñas.

3. Forma de trabajo de la mesa

Las y los integrantes de la Mesa se han reunido de semanalmente desde la primera sesión realizada el día 28 de octubre de 2018. Durante el desarrollo de las sesiones, se ha contado con la participación de expertos en el tema de género y violencia intrafamiliar: académicos, organizaciones de la sociedad civil, (Corporación Humanas, Comunidad Mujer,



Fundación Honra, entre otros) profesionales de organismos internacionales como el PNUD y ONU Mujeres, los que con su conocimiento y experiencia, han aportado a la revisión de las causas y consecuencias del problema, así como los abordajes teórico-prácticos que han sido utilizados en la experiencia nacional e internacional.

Durante el mes de enero de 2019 se realizó una visita a terreno para reunirse con mujeres que han sufrido el problema y que se encuentran en proceso de recuperación e insertas en el Programa Mujer Trabajadoras Jefas de Hogar del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género, ejecutado por la Municipalidad de Puente Alto.

Luego de 9 sesiones de trabajo que permitieron conocer la realidad de la violencia y de las mujeres que la viven, se elaboró el diagnóstico en el cual se definieron los lineamientos de intervención que han sido plasmados en el formulario 1. Para el desarrollo de las estrategias de intervención, la mesa optó por conformar 3 subgrupos para trabajar cada uno de los lineamientos propuestos. Los subgrupos asumieron el desafío de revisar la oferta disponible y evaluarla en relación a la evidencia de su impacto, con el fin de priorizar las estrategias más efectivas y viables.

Al final de esta primera etapa, la mesa decidió invitar a formar parte del trabajo a partir de abril, a una mujer representante de las potenciales beneficiarias, quien podrá aportar en la búsqueda de soluciones pertinentes.

4. Comentarios finales

La violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales que limita, total o parcialmente, el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades tales como: la vida, integridad física, psíquica, intimidad, vida privada, libertad, individual, salud, vida libre de violencia, por mencionar algunos (Convención de Belém do Pará, 1994). La violencia se puede manifestar de forma física, psicológica, sexual, económica, entre otras, siendo el femicidio la forma más extrema de violencia contra las mujeres. Independientemente de las formas en que ésta se manifiesta, constituye un fenómeno complejo que no distingue condición socioeconómica ni cultural, pues es transversal en la sociedad. En Chile, el femicidio cobra la vida de 40 mujeres al año y ha afectado al menos a 100 en que se frustró su asesinato (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, 2018). A la vez, un 21,6% de las mujeres declara haber sido víctima de violencia física, psicológica y/o sexual en los últimos 12 meses (ENVIF, 2017), cifra que ha ido en aumento en los últimos años. Las víctimas tienden a mantenerse en esa situación en promedio por 7 años antes de denunciar, siendo el perpetrador, en un 65% de los casos, una pareja o expareja.

Son devastadores los efectos que la violencia contra las mujeres, y en particular la VIF, tiene en las víctimas, desde aquellos relacionados con la salud mental y física, hasta la incidencia en sus dinámicas familiares y el desarrollo de la víctima en el ámbito laboral (León et al., 2014). Sin embargo, ésta no sólo afecta a la víctima directa, sino que también victimiza a otros miembros de la familia que puedan ser testigos directos o indirectos de este tipo de situaciones. Esto es especialmente crítico en el caso de los niños y niñas, quienes pueden verse emocionalmente perjudicados por esta exposición (Espinár & López, 2014).

En el caso chileno, existe importante vacío de conocimiento de esta problemática, aun cuando la política pública en Chile ha ido respondiendo a su creciente visibilización, así como

a la demanda de la población por atenderla (Araujo et al. 2000). En este sentido, no existe en el país un instrumento que permita determinar con exactitud el número de mujeres que está siendo víctima de violencia, puesto que la encuesta de la Subsecretaría de Prevención del Delito (ENVIF) no cuenta con representación nacional de zonas urbanas y rurales, así como tampoco recoge en detalle las realidades regionales.

En esta dirección, el desafío para la política pública es constante, cada vez más complejo y urge contar con información disponible, pues debe abarcar desde una correcta detección del problema y entregar de mejor manera el servicio de atención, prevención, protección y reparación, público y privado, para las mujeres que sufren VIF y su grupo familiar, hasta hacerse cargo de los factores más estructurales que determinan una cultura donde la mujer es valorada de manera diferente al hombre.

Dado lo anterior, esta mesa considera que se deben generar acciones que aborden de manera integral esta problemática hoy en Chile, lo que significa actuar en los distintos planos donde la violencia se produce, reproduce y perpetúa. Por ello, esta Mesa concluye que parte importante de la estrategia para lograr erradicar la violencia contra las mujeres dice relación con acciones de prevención, toma de conciencia, reeducación y empoderamiento de la mujer, que contribuyan a una cultura de igualdad de género y de corresponsabilidad, que otorgue los mismos derechos y oportunidades a las mujeres y a los hombres, valorando la contribución de ambos en la construcción social, tanto en el mundo público, como privado.

5. Integrantes de la mesa

- **Isabel Plá** (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Estado)
- **Esperanza Cueto** (Fundación Colunga, sector privado)
- **Tomás Honorato** (Fundación Honra, organizaciones solidarias)
- **Claudia Tarud** (Universidad de Los Andes, academia)
- **Elizabeth Guerrero** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, organizaciones internacionales)
- **Magdalena Chávez** (Representante ciudadano)

Nuevos participantes:

Carolina Cuevas (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Estado) – Carolina Contreras (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Estado) – Carolina Gatica (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Estado) – María José Abud (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Estado) – Paz Garcés (Fundación Colunga, sector privado) – Tania Pávez (Fundación Colunga, sector privado) – Alejandra Pizarro (Comunidad de Organizaciones Solidarias, organizaciones solidarias) – Javiera Reyes (Pontificia Universidad Católica y Universidad de Los Andes, academia)

Coordinación:

Lucía Armanet (Ministerio de Desarrollo Social) – Claudia Marfin (Virtus Partners)



El Ministro de Vivienda y Urbanismo, Cristián Monckeberg, liderando una de las reuniones de la mesa que enfrenta la problemática de los campamentos en Chile.

Personas que viven en campamentos o en hacinamiento alto o crítico

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

Se estima que en Latinoamérica hay más de 104 millones de personas en asentamientos precarios. En Chile existen 46.423 hogares en 822 campamentos, según el último catastro (2018) realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Durante los últimos años los campamentos aumentaron de forma preocupante, de 27.378 a 46.423 hogares entre 2011 y 2018, un 70% más de hogares en campamentos. También creció un 25% más el total de campamentos, de 657 a 822. Techo (2017) estima que por cada familia que lograba salir de un campamento, otras dos ingresan a vivir en estos asentamientos.

El MINVU cuenta con un estudio que analiza las causas y las motivaciones que inciden en la decisión de conformar y habitar campamentos. Más allá de las razones económicas, el estudio muestra que habitar en campamentos es una forma de los grupos más vulnerables para acceder a la ciudad, dada su imposibilidad de arrendar o comprar una vivienda. Vivir en un asentamiento precario afecta la calidad de vida y la salud de las personas, debido a la deficiencia de servicios básicos, falta de agua potable, problemas de electricidad, alcantarillado o retiro de desechos y por el permanente temor de ser expulsados.

Un campamento es un reflejo de la pobreza multidimensional en la cual convergen carencias relacionadas al ámbito educacional, sanitario, laboral, comunitario y habitacional.

Por otra parte, se evidencia que gran parte de los campamentos están emplazados en zonas de riesgo. El estudio del MINVU muestra que mayoritariamente están ubicados en lugares con riesgos medioambientales, no dispone equipamiento e infraestructura para cubrir sus necesidades básicas. Además, en muchos casos no cuenta con la seguridad estructural necesaria para protegerse del clima o desastres como inundaciones, terremotos, incendios, entre otros.

Conscientes de la complejidad de esta realidad, este equipo considera como punto de partida unir esfuerzos y capacidades para responder a los siguientes desafíos: 1) ¿Cómo monitorear de forma integral y permanente la dinámica de los campamentos? 2) ¿Cómo se potencia la salida de los campamentos a una solución habitacional de forma más rápida, eficaz y sostenible? 3) ¿Cómo asegurar, por razones humanitarias, un mínimo de condiciones básicas mientras las personas habitan en los campamentos? Aunque exista la voluntad de salir, una familia permanece como mínimo 8 años en un campamento, mientras espera una solución habitacional.

El Estado ha realizado catastros en campamentos altamente costosos, que no han sido periódicos y han estado sujetos a la voluntad del Gobierno de turno. El dinamismo del fenómeno no logra ser percibido por los mecanismos de monitoreo actuales, lo que no visibiliza a los nuevos campamentos y las variaciones entre catastros, e impide reaccionar a tiempo con políticas públicas oportunas.

Con respecto a la solución habitacional para las familias, se considera que no es suficiente para abordar esta realidad. En primer lugar, los recursos son limitados y las estrategias consideran procesos muy largos. Tal como se mencionó, el tiempo de espera para recibir su solución habitacional es de al menos ocho años. Por esta razón, viven durante años en condiciones muy marginales, sólo un 10% de los campamentos tiene acceso regular a agua potable, el 81% tiene acceso deficitario a servicios sanitarios y más del 75% tiene acceso deficitario al servicio eléctrico (Catastro MINVU, 2018).

Resulta fundamental profundizar el concepto de “habitabilidad transitoria”, el desarrollo de la vida en un campamento y establecer un consenso respecto a las condiciones de dignidad mínima durante el proceso en que se trabaja con las familias. Vivir en un campamento tiene costos en todas las dimensiones de la pobreza multidimensional. Por esta razón, es necesario disponer en la estrategia indicadores pertinentes para abordar la precariedad habitacional, el déficit de servicios básicos y servicios sociales que afectan las familias en campamentos.

Estos factores se acrecientan en un contexto donde el valor del suelo va en constante aumento. Sólo en la última década, el índice del precio de la vivienda se duplicó en las principales ciudades chilenas, lo que conlleva a que el acceso al suelo bien localizado para viviendas sociales se haga cada vez más difícil.

Por último, el importante incremento de la población migrante hacia Chile en condiciones de vulnerabilidad hace aún más urgente encontrar soluciones más rápidas y menos costosas. Las regiones del norte concentran el mayor crecimiento en número de campamentos, Antofagasta y Atacama un 179% y 167% más, respectivamente.

2. Principales formas de abordar el problema identificado

A partir de este diagnóstico, se ha trabajado sobre las siguientes tres líneas estratégicas: monitoreo y sistemas de información; habitabilidad transitoria; y soluciones alternativas e innovadoras.

Dado el dinamismo de los campamentos, resulta clave un constante monitoreo en las ciudades chilenas, así como evitar que se localicen en zonas de amenaza de riesgo. En primer lugar, se propone conformar un sistema de información integral y permanente, para actualizar y monitorear a las familias en campamentos. Complementario al catastro, se plantean dos herramientas adicionales:

- a) **Medición espacial de teledetección (MET):** es una herramienta basada en análisis de imágenes satelitales, para la detección temprana de la formación y crecimiento de los campamentos, permitiendo mostrar de forma simple, rápida y a bajo costo, la formación de asentamientos, medir el crecimiento los campamentos a través del tiempo y aportar evidencia para evitar que se localicen en zonas de amenaza de riesgo.
- b) **Aplicación de indicador de bienestar territorial para campamentos (IBT-C).** El índice de bienestar territorial (IBT) busca medir con indicadores las dimensiones de accesibilidad, infraestructura y ambiental. Esta herramienta identifica el bienestar territorial de los ciudadanos, localizando sus necesidades y carencias. Su uso contribuye a decisiones de políticas públicas focalizadas. Enfocarse en el bienestar territorial, dará cuenta del nivel de vulnerabilidad y criticidad de dichos hogares. Estas variables conformarán la dimensión "campamentos" para obtener el IBT-C y así identificar las brechas entre estos asentamientos y el entorno urbano, medir la vulnerabilidad del mismo y establecer comparaciones entre campamentos.

Identificar y actualizar periódicamente las características socio espaciales de los territorios, posibilitará la generación de información a tiempo para comprender, de forma simple, rápida y a bajo costo, la interacción y el efecto que tienen nuevas variables sobre los campamentos.

Con ello, se mejora la precisión con la que se determinan los campamentos que se encuentran en zonas de amenaza de riesgo, lo que permitirá al Estado definir una estrategia de intervención, atendiendo al riesgo vital que enfrentan las familias.

Respecto a la comprensión de la vida en los campamentos, se propone trabajar desde los criterios de Habitabilidad Transitoria con los que estén fuera de zonas de riesgo vital, priorizados a partir del índice de bienestar territorial de campamentos (IBT-C). Por esto, se plantea el diseño de un plan de intervención que en principio asegure condiciones de dignidad mínima en todos los campamentos. Se refiere a condiciones humanitarias mínimas, de carácter transitorio: acceso a agua potable, servicios higiénicos, y electricidad, materialidad de la vivienda y hacinamiento crítico.

Posteriormente, se propone avanzar con el plan de intervención sobre otro conjunto de condiciones mínimas que se ha denominado como "socialmente prioritarias", relacionadas con el acceso a servicios sociales: salud, educación, registro social de hogares, espacios públicos, así como otras dimensiones asociadas al entorno y la organización comunitaria en los campamentos. Para esto es necesario: a) definir cuáles son los estándares mínimos que se busca asegurar; b) Crear conciencia en la sociedad de estos desafíos y movilizar a que juntos se puede establecer las condiciones mínimas para todo aquel que viva en el país; c) Convocar

a los actores privados, sociales y públicos a colaborar para cumplir con estas condiciones mínimas y coordinar el trabajo en conjunto. Para organizar el desarrollo de estas iniciativas, es necesario activar un sistema de información que facilite el entendimiento, análisis y la creación de soluciones sostenibles y escalables que involucren a toda la sociedad. Una primera dimensión permitirá conectar los datos existentes, potenciará la gestión de la información desplegada por el trabajo de organizaciones sociales, aprovechando la capacidad disponible en los servicios públicos, las organizaciones, coordinadores territoriales, profesionales, voluntarios y desde la propia comunidad.

Otra dimensión, plantea entregar información de la localización de las viviendas en los asentamientos, para potenciar el vínculo entre las familias que viven en campamentos, los profesionales y los voluntarios. En una segunda fase, se busca coordinar las necesidades levantadas y sistematizadas con las oportunidades del entorno articulando los grupos de interés para aportar con soluciones públicas y privadas.

Por último, se explorará soluciones habitacionales alternativas, innovadoras, que den respuesta acorde al acelerado crecimiento de las demandas. El MINVU atendió a 4.000 familias el año 2018, asociadas a soluciones habitacionales (73 campamentos), la solución por esta vía implica 12 años más, sólo considerando las familias del catastro actual.

En este sentido, se está avanzando en dos propuestas: un proyecto de barrio evolutivo, que busca ser una solución incremental, donde la infraestructura construida adquiera valor en el tiempo. Las soluciones transitorias se plantean como una alternativa para los campamentos que crecieron muy por encima de la capacidad de respuesta del Estado. En una primera etapa se construye una vivienda incremental, acompañada de un diseño urbano del barrio.

La segunda propuesta es un proyecto piloto de arriendo asequible basado en concesiones en terrenos del Estado. En la cual, los privados construyen las unidades de vivienda destinadas al alquiler para población más vulnerable. A partir de una modelación económica, se determinará la cantidad de unidades reservadas, compatibles con los montos de subsidios de arriendo otorgados por el MINVU. Después de un tiempo, los edificios podrán ser concesionados nuevamente y el terreno seguirá perteneciendo al Estado. Esta medida tiene como objetivo aumentar la oferta de viviendas de alquiler para los sectores de menores ingresos y mejorar la tasa de aplicación del subsidio de arriendo. El desafío es la creación de un nuevo modelo de gestión que asegure un mayor impacto en la integración social de la ciudad.

3. Forma de trabajo de la mesa

Desde la creación del Programa Compromiso País, este grupo de trabajo ha sesionado mensualmente en dependencias del MINVU, en reuniones lideradas por el ministro Cristián Monckeberg y el Subsecretario Guillermo Rolando, en las cuales los distintos actores presentan sus propuestas para tomar definiciones y avanzar en torno a los desafíos antes mencionados. En estas reuniones se presentan las conclusiones de tres subgrupos de trabajo: i) Diagnóstico y monitoreo de los campamentos, ii) Habitabilidad transitoria, iii) Solución habitacional. Este trabajo se coordina semanalmente en una reunión ejecutiva en la cual participan los liderazgos técnicos de las distintas contrapartes involucradas (en las dependencias de la Universidad Adolfo Ibáñez).

4. Comentarios finales

Dada la naturaleza multidimensional de los campamentos, es necesario avanzar en la articulación de los distintos actores, públicos y privados, para su pronta superación. También, es necesario seguir generando diagnósticos y herramientas de monitoreo que potencien la efectividad de los instrumentos.

5. Integrantes de la mesa

- **Cristián Monckeberg** (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado)
- **Sebastián Bowen** (TECHO, organizaciones solidarias)
- **Sandro Solari** (Megeve, sector privado)
- **Felipe Arteaga** (Fundación Vivienda, organizaciones solidarias)
- **Luis Valenzuela** (Universidad Adolfo Ibáñez, academia)
- **Bernarda Díaz** (Dirigenta Campamento Juan Pablo II, representante ciudadano)

Nuevos participantes:

Guillermo Rolando (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado) – Erica Pérez (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado) – Carlos Marambio (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado) – Alejandra Garretón (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado) – Paulina Henoch (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado) – Mariana Díaz (sector privado) – Andrés Durán (sector privado) – Pablo Flores (TECHO, organizaciones solidarias).

Coordinación:

Lucía Armanet (Ministerio de Desarrollo Social) – Eduardo Toro (Ministerio de Desarrollo Social)



Los integrantes de la mesa que trabaja por mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes en residencias bajo el sistema de protección del SENAME.

Niños, niñas y adolescentes que habitan en residencias del SENAME

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

La red SENAME atendió a 10.815 niños, niñas y adolescentes (NNA) en sus residencias durante el 2017. A ese mismo año la oferta de residencias a cargo del servicio era de 247 centros, de los cuales 231 corresponden a proyectos residenciales a cargo de organismos colaboradores (OCAS) -adjudicados por concurso público y que cuentan con subvención del Estado- y los 11 restantes corresponden a Centros de Administración Directa (CREAD) administrados por SENAME. Durante cualquier momento del año, aproximadamente 6.300 NNA se encuentran bajo cuidado residencial en Chile, debido a las graves vulneraciones de derechos que les han afectado y que han llevado a Tribunales de Familia a determinar su separación familiar.

El desafío presentado a la Mesa fue la mejora de la calidad de vida de los NNA en cuidado residencial, para lo cual el equipo de trabajo inició su labor definiendo qué entendía por calidad de vida para un NNA en Chile el año 2018, definiendo para ello 13 dimensiones que incluyen elementos higiénicos, como la seguridad, habitabilidad y salud física y mental, elementos individuales como la identidad y autonomía, elementos de desarrollo como la educación, las habilidades sociales y el proyecto de vida, y finalmente los relacionales, como el buen trato, el cariño, la vida en familia y la pertenencia a la sociedad.

A continuación, se presenta un esquema con afirmaciones que plantean el estado deseado para cada una de las dimensiones del propósito.



La Mesa estableció que no existían diferencias en la aspiración para la calidad de vida entre NNA que viven con sus familias y aquellos que están en cuidado residencial. Sin embargo, las brechas entre la situación actual y esta aspiración son significativamente mayores en NNA que están bajo el cuidado del Estado, debido a su trayectoria de vida y a los grandes traumas que han sufrido, así como también a las dificultades existentes para proveer la restitución de derechos vulnerados y la precariedad del sistema de protección de derechos.

En la etapa de diagnóstico, se identificaron las brechas más significativas para el propósito de mejorar la calidad de vida de los NNA en cuidado residencial, los que se detallan a continuación:

La oferta de salud física y mental requerida para habilitar los procesos de restitución de derechos; las herramientas para trabajar con las familias en pos de su reunificación; los modelos de trabajo con NNA para su desarrollo personal; la formación y competencias con que cuentan las personas y cuidadores que trabajan en el trato cotidiano con NNA vulnerados; las oportunidades educacionales pertinentes al nivel de desarrollo de los NNA; la infraestructura de las residencias; la gestión institucional de los organismos colaboradores y la forma en que la sociedad se vincula con los NNA en cuidado residencial.

Sobre la base de estas brechas, y con la información y diagnósticos recabados desde el ejecutivo, la sociedad civil y la academia, la Mesa construyó un mapa de iniciativas públicas y privadas que están abordando estas materias.

A continuación, el equipo trabajó en la priorización de las tres brechas con menor cobertura, considerando aquellas en que la Mesa tenía ventajas para su abordaje, dada su composición y experticia (academia, sociedad civil, sector privado y ejecutivo), y cuyos resultados tuvieran un impacto significativo en la calidad de vida de los NNA.

Las tres brechas escogidas fueron: modelos de desarrollo personal para NNA; la oferta de salud, con énfasis en salud mental y la formación de personas y desarrollo de competencias para el trabajo con NNA vulnerados. La Mesa realizó un análisis en profundidad de cada una de ellas, el que incluyó diversas propuestas posibles de implementar.

2. Principales formas de abordar el problema identificado

Tras los análisis realizados el equipo de trabajo concluyó que en el mediano plazo es posible abordar las tres brechas priorizadas, no obstante, se decidió focalizar en una primera etapa de trabajo la “Formación de personas y desarrollo de competencias para el trabajo con NNA vulnerados”, dejando las otras dos líneas, es decir, los planes de desarrollo y egreso para los NNA y los problemas de salud mental que enfrentan los niños, para ser abordadas como proyectos especiales, en tiempo y forma que decidirá la Mesa durante el año 2019.

Teniendo la línea de trabajo prioritaria ya definida, el primer paso será crear durante este año una gran red colaborativa de formación e instalación de capacidades para que los programas cuenten con las personas idóneas para trabajar con NNA que requieren protección y reparación por vulneración de derechos, en todos los niveles del sistema. En esta línea se plantea a corto plazo la formación de alianzas con instituciones formadoras, mientras que a mediano y largo plazo se plantea la posibilidad de modificar mallas curriculares, crear una red de OCAS para realizar una gestión de buenas prácticas en materia de trato con NNA en situación de vulneración de derechos y crear una estructura que lidere cada uno de los proyectos con marca y gobierno corporativo adecuado.

Debido al rol clave que cumplen los trabajadores de trato directo de residencias en la vida cotidiana y en la calidad de vida de los NNA, se estableció esa población objetivo como primera prioridad para el proyecto. En este sentido, toda medida que afecte positivamente al desempeño de los Educadores de Trato Directo, se traducirá en beneficio directo en el bienestar físico y emocional de los niños, niñas y adolescentes en cuidado residencial.

3. Forma de trabajo de la mesa

Se realizaron 10 sesiones que concluyeron el 1 de febrero de 2019, en las que los distintos actores incorporaron a nuevos integrantes que permitieron enriquecer el trabajo realizado en esta mesa.

Las diferentes etapas del proceso fueron:

1. Definición del propósito
2. Diagnostico actual e identificación de brechas
3. Análisis y profundización de oportunidades
4. Selección y priorización de líneas de acción

Todas estas etapas combinaron instancias expositivas, de ideación, deliberativas y de votación y consenso, con el fin de incorporar la mayor cantidad de puntos de vista posibles.

4. Comentarios finales

Desde la constitución de la mesa su principal objetivo fue encontrar espacios de mejora para el cuidado residencial de los NNA, considerando que estos debían ser complementarios a numerosas iniciativas por parte del Estado y el mundo privado en materia de niñez y cuidados alternativos que se encuentran en curso hoy y, además, que permitieran que la experticia de los cuatro actores de Compromiso País se constituyeran como un real aporte para el desarrollo de este proyecto.

La Mesa concluyó una primera y exitosa etapa de trabajo, con la selección de la primera línea de acción a desarrollar y con el compromiso de todos sus integrantes para avanzar en la ejecución de este proyecto, el que sin duda mejorará la calidad de la vida de los NNA más vulnerados y que son parte del sistema de protección.

5. Integrantes de la mesa

- **Susana Tonda** (Servicio Nacional de Menores, SENAME, Estado)
- **Luis Enrique Yarur** (BCI, sector privado)
- **Teresa Izquierdo** (Mesa Residencias COS, organizaciones solidarias)
- **Osvaldo Larrañaga** (Escuela de Gobierno Pontificia Universidad Católica de Chile, academia)

Nuevos participantes:

Emilia González (Gabinete Sename, Estado) – Gabriela Muñoz (Gabinete Sename, Estado) – Paola Alvano (Bci, sector privado) – Daniela Vergara (Corporación Crecer Mejor, sector privado) – Magdalena Simonetti (Juntos por la Infancia 3Xi, organizaciones solidarias) – Carolina Muñoz (Trabajo Social PUC, academia) – Andrés Hojman (Escuela de Gobierno PUC, academia) – Francisca de Iruarizaga (Asesora Presidencia, estado)

Coordinación:

Javiera Icaza (Ministerio de Desarrollo Social) – Valentina Gracia (Ministerio Desarrollo Social) – Rodrigo de la Calle (Virtus Partners)



Integrantes de la mesa N° 5 se reúnen para escuchar sobre la situación de personas dependientes que viven solas o están institucionalizadas y que pertenecen al 40% más pobre.

Personas dependientes que viven solas o están institucionalizadas y que pertenecen al 40% más pobre

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

La problemática que se busca resolver es la mala calidad de vida que incide en el bienestar de este grupo, que actualmente se ve afectado por una pérdida de autonomía, abandono familiar y exclusión social en términos de participación, de oferta programática, laborales, de salud y cuidado y accesibilidad.

Por otro lado, estos problemas se ven agravados por la baja visibilidad que tiene este grupo vulnerable. Actualmente 161.402¹ personas sufren este problema. 146.714 personas de este grupo viven solas, de las cuales 82% tiene sobre 60 años y 18% entre 18-59 años. 20.449 viven institucionalizadas, de las cuales el 24% lo hace en instituciones informales, y el 76% en instituciones formales

¹ El número indicado no considera a aquellas personas con dependencia entre 18 y 60 que se encuentran institucionalizadas en instituciones informales, esto debido a que no se cuenta con suficiente información para realizar una estimación. Fuente: Casen 2017, Catastro residencias para personas con discapacidad y dependencia adultas, SENADIS 2018 y estimaciones a partir de camas disponibles de ELEAM con resolución, "Condiciones de Vida de las Personas Mayores al interior de los Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores de SENAMA, 2018" y actualización de estudio "Adultos mayores institucionalizados en Chile: ¿Cómo saber cuántos son?, Marín, Guzmán, Araya, 2004" con datos Censo 2017, realizadas por SENAMA.

Las principales causas que inciden en estos problemas podrían responder a la disminución y/o inexistencia de redes familiares, comunitarias y de salud, a la dependencia y requerimiento de cuidados, al alto costo del cuidado, a la vulneración o maltrato y a la imagen social negativa de la vejez y la discapacidad, entre otros factores.

Lo anterior, repercute negativamente en que las personas con dependencia accedan y disfruten de cuidados oportunos y adecuados acordes a sus necesidades y características, produciendo un incremento de la pérdida de la funcionalidad y/o el realce de síndromes geriátricos, un aislamiento social y la vulneración o maltrato. Además, se generan las condiciones para el aumento de estereotipos negativos hacia la vejez y la discapacidad.

Respecto a los que están institucionalizados, muchos de ellos lo están debido a que se han encontrado en situaciones donde se vulneran sus derechos o de abandono familiar. Por otro lado, algunos sujetos del grupo objetivo que se encuentran institucionalizados se ven afectados por la baja calidad de las prestaciones que reciben por parte de estas instituciones y del sistema de salud.

2. Principales formas de abordar el problema identificado

El objetivo final es mejorar la calidad de vida del grupo vulnerable que permita alcanzar mayores niveles de bienestar.

El trabajo de la Mesa se organiza en torno a tres objetivos específicos:

- a.** Aumentar la cobertura y efectividad de intervención de dispositivos enfocados en la prevención y retraso de la dependencia

Acciones para el cumplimiento del objetivo:

Coordinando a través del Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (SNAC), y en conjunto con el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) y el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), se contribuirá a mejorar o mantener la funcionalidad de las personas mayores de 18 que viven solas que se encuentran en situación de dependencia a través de la realización de talleres de fortalecimiento físico y estimulación cognitiva. Estos talleres, a través de un diseño de bajo costo y alta efectividad, permitirán abordar gran parte de un grupo con poca oferta disponible.

El primer semestre de 2019 se realizarán pilotos en dos comunas de la Región Metropolitana y uno en el Maule, con el objetivo de probar y ajustar el modelo para luego escalarlo.

- b.** Apoyar la transición de Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM) sin resolución a con resolución, mejorando de esta forma la calidad de los servicios que reciben sus residentes y aumentando la oferta

Acciones para el cumplimiento del objetivo:

Desde la Fundación Oportunidad Mayor se está trabajando en el logro de este objetivo a partir de un programa que incorpora varios componentes:

1. Se han identificado las necesidades específicas de aquellos ELEAM que no cuentan con resolución sanitaria, y se elaborará, en conjunto con ellos, un plan de acción para obtener dicha categoría. Este plan incluye capacitaciones, asesoría técnica, materiales y apoyo monetario para mejoras en infraestructura.

Durante el primer semestre de 2019 se entregará este apoyo a 10 ELEAM en las regiones XIV, IX, V, VIII y Región Metropolitana, escalando con el tiempo.

2. Se está elaborando un Manual que fomenta la constitución de residencias en Chile, entrega información sobre la regularización de los sin resolución sanitaria y entrega información aclaratoria actualizada sobre regulaciones jurídicas en materia de ELEAM en Chile

Este manual estará disponible a partir de junio de 2019

3. Se pondrá a disposición de todos los ELEAM del país, manuales y/o tutoriales en materia de gestión y atención de residentes, por medio de una plataforma WEB (www.redeleam.cl)
4. Se entregarán donaciones a ELEAM y compras masivas de determinados productos de apoyo al cuidado, con el objetivo de conseguir un mejor precio para los usuarios.

El primer semestre de 2019 se entregará las primeras donaciones de catres clínicos y sillas de rueda.

- c. Permitir mayor autonomía e independencia a personas con dependencia funcional que viven solas, generando estrategias de vinculación con el entorno, los bienes y servicios existentes, y evitando así la institucionalización.

Acciones para el cumplimiento del objetivo:

- Desde SENADIS se diseñará, articulará, implementará y monitoreará una red de apoyos locales vecinales para las personas con dependencia funcional que viven solas, adaptando la experiencia del modelo RADARS desarrollado en Barcelona.

Usando esta red como base, mediante alianzas con privados, se ampliará la oferta de bienes y servicios destinada a las personas con dependencia que viven solas y se buscará fortalecer su autonomía e independencia mediante la habilitación de sus viviendas de forma que cumplan con normas de accesibilidad.

Por otro lado, se diseñarán estrategias comunicacionales que permitan visibilizar la realidad de la dependencia y el abandono de las personas que viven solas.

Durante el año 2019 se realizará un piloto en la zona La Legua Emergencia de la Comuna San Joaquín, en Puente Alto y una comuna rural con el objetivo de probar y ajustar el modelo para luego escalarlo.

Además, se ha determinado que para abordar la problemática que afecta a la población objetivo mayor de 60 años, es fundamental la prevención por medio de la promoción de un envejecimiento positivo, considerando que al año 2050 los adultos mayores dependientes que viven solos o institucionalizados, dentro del 40% más pobre, representarán un aumento de al menos el doble de la realidad actual. Por ello, también se ha trabajado de forma paralela (incluyendo a expertos externos) en recomendaciones de políticas públicas (referentes al salario mínimo de adultos mayores, metodologías de trabajo alternativas por parte de las empresas para personas mayores, transición a la jubilación, riesgos en el lugar de trabajo, capacitación y estereotipos) que promuevan el envejecimiento positivo, relacionadas a la empleabilidad.

También se entregó un documento al Ministerio de Salud listando las principales necesidades del grupo objetivo en términos de salud, para trabajar con miras al largo plazo con el Ministerio.

3. Forma de trabajo de la mesa

Para poder cumplir con el objetivo de este grupo, se incorporó la consultora Deloitte quien entregó un set de metodologías globales tanto para la gestión como para el análisis e identificación de iniciativas, que fueron adoptadas con la mesa de trabajo.

Se definieron cinco principales etapas (identificación de grupos de interés, de problemática de grupo, de buenas prácticas y visitas a terreno, etapa de focalización de problemas y soluciones y desarrollo de iniciativas y roadmap de implementación), algunas realizadas de manera paralela. También como parte del método de trabajo se programaron reuniones semanales, cuyo objetivo era coordinar las actividades, revisar avances, invitar personas o instituciones para presentar buenas prácticas, y realizar talleres de análisis o identificación de iniciativas.

Por otro lado, se realizaron múltiples visitas a terreno, tanto a nivel nacional como internacional, así como reuniones con actores relevantes y entrevistas a la población objetivo.

Una vez finalizado el diagnóstico, se definieron 4 líneas de trabajo las cuales se focalizaron a través de submesas donde se incluyó a expertos en las materias para el desarrollo de iniciativas que abordaran los distintos problemas.

4. Comentarios finales

El trabajo interseccional e interdisciplinar que semanalmente realizó la Mesa N°5 permitió en primer lugar estimar el grupo vulnerable objetivo.

En segundo término, luego de realizar entrevistas tanto a representantes de ONGs y Fundaciones enfocadas en temas de dependencia y discapacidad, como a personas en situación de dependencia y a sus cuidadores/as, logramos identificar algunos de los principales problemas de las personas que sufren esta problemática. En concreto, entre las personas con dependencia que viven en instituciones formales los principales problemas consisten en la poca sustentabilidad y estabilidad financiera de las instituciones, así como la falta de atención de salud física oportuna, de trabajo preventivo para la dependencia, de atención especializada en salud mental, y de redes familiares y sociales de apoyo. En cuanto a personas con dependencia que viven en instituciones informales los principales problemas son la posible vulneración de sus derechos, la falta de cuidados mínimos, el abandono familiar, y la pérdida de autonomía e independencia. Entre las personas con dependencia que viven solas, los principales problemas son las extensas listas de esperas para ingresar a instituciones, la falta de dispositivos de cuidado y monitoreo diario, y también la falta de vinculación con el entorno y redes de apoyo. Finalmente, en términos generales observamos que las personas con dependencia (especialmente aquellas más vulnerables económicamente) sufren de abuso patrimonial, abandono familiar, de pérdida de autonomía, y de exclusión social en términos laborales, de capacitación, de participación, de oferta programática, de salud y accesibilidad urbana.

En tercer y último lugar, realizamos un análisis acabado de los principales programas sociales (públicos y privados) dirigidos a personas con dependencia. Nuestro diagnóstico nos permitió concluir que, si bien existen múltiples programas impulsados desde el Estado para la población de interés, lo cierto es que la cobertura y características de dichos programas no son suficientes para abordar transversalmente los problemas que afectan la calidad de vida de personas con dependencia.

Tomando este diagnóstico como base, se han definido líneas de acción que serán llevadas a cabo por la mesa con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población objetivo y promover la prevención de la dependencia.

Esperamos que el trabajo realizado por la Mesa N°5 aporte y sirva como un valioso insumo para políticas públicas que busquen mejorar la calidad de vida de personas en condiciones de dependencia.

5. Integrantes de la mesa

- **Alfredo Moreno** (Ministerio de Desarrollo Social, Estado)
- **Lázaro Calderón** (Ripley, sector privado)
- **Cristián Glenz** (Cottolengo, organizaciones solidarias)
- **Consuelo Moreno** (Oportunidad Mayor, organizaciones solidarias)
- **Rosita Kornfeld** (Pontificia Universidad Católica, academia)

Nuevos participantes:

Ximena Rivas (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Octavio Vergara (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Gloria Cerón (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Cecilia Golzweig (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Ricardo Briggs (Deloitte, sector privado) – Hernán Hildebrandt (Deloitte, sector privado) – Emilia Labarca (Deloitte, sector privado) – Valeria Hernández (Deloitte, sector privado) – Martín Rodríguez (Feedback, sector privado) – Marisol Alé (Feedback, sector privado) – Fernando Fascioli (McCann, sector privado) – Maribel Vidal (McCann, sector privado) – Christine Angerstein (McCann, sector privado) – Jose Ignacio Solari (McCann, sector privado) – Francisca Correa (Triple V, sector privado) – Valentina Fourt (Triple V, sector privado) – Ignacio Madero-Cabib (Pontificia Universidad Católica, academia) – Jonathan González (Representante de personas con discapacidad) – Eleazar Vargas (Confederación Nacional de Adultos Mayores)

Coordinación

Jacqueline Plass (Ministerio de Desarrollo Social) – Bernardita Bulnes (Ministerio de Desarrollo Social) – Niels Danielsen (Virtus Partners)



Integrantes de la mesa reunidos en una obra de la Fundación Cristo Joven que se encargan de preparar a niños para dar los exámenes libres de Enseñanza Básica.

Niños, niñas y adolescentes (NNA) entre 5 y 18 años que no asisten a un establecimiento educacional

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

El problema se ha definido como aquellos NNA de entre 5 y 18 años que no se encuentran asistiendo a un establecimiento educacional, incluyendo a quienes nunca han asistido a un establecimiento educacional. Lo anterior, refleja situaciones tanto de no ingreso en el sistema educativo como de interrupción de la trayectoria educativa, lo que se traduce en un rezago en la conclusión de los estudios escolares e incluso en la interrupción definitiva de los estudios obligatorios por parte de este grupo poblacional.

La población de 5 a 18 años que no asiste a un establecimiento educación alcanza a 72.788 NNA según los datos de la Casen 2017. Sin embargo, su condición de autorreporte y la falta de un cifra oficial por parte del Estado que utilice valiosos datos administrativos que nos podrían ayudar a solucionar esta eventual limitación, ha llevado a que parte importante de nuestro trabajo desde hace 5 meses ha sido ayudar al Estado a avanzar en construir un sistema de información que una vez al año indique la situación del problema a los diversos actores involucrados para facilitar su trabajo y focalizar los esfuerzos. Es importante que

esta información sea construida de modo transparente, consensuada e independiente. Para ello se hace necesario que el área de estudios del MINEDUC cuente con este sistema actualizado de medición y con un panel experto que vele por la transparencia y consistencia de la medición en el tiempo.

2. El problema y sus causas

La exclusión educativa o desescolarización corresponde al no ingreso a la educación y a la interrupción de la trayectoria educativa durante la etapa escolar. Siendo la educación el principal canal de acceso a las oportunidades, esta situación dificulta la inserción en la sociedad y al mercado laboral y social, puesto que se reproduce la pobreza y vulnerabilidad. Un punto crítico en el fenómeno se produce en el tránsito desde establecimientos de educación básica a educación media.

La revisión de la literatura existente en el marco del trabajo de la mesa nos ha llevado a la conclusión de que este corresponde a un problema multifactorial. Entre otros, existen factores asociados a las propias familias de los estudiantes como el nivel socioeconómico de los hogares, la escolaridad de los padres, la valoración de la educación y las expectativas o aspiraciones de los padres, además de sexo y edad de los estudiantes y la maternidad/paternidad. También se puede encontrar factores relacionados con la experiencia de los propios estudiantes como el rendimiento, baja asistencia, repetición, falta de apoyo de los padres y bajo interés por el estudio. Finalmente, la literatura también identifica factores relacionados con el establecimiento educativo que incluyen, entre otros, bajas expectativas de los docentes o malas relaciones con sus estudiantes, la ruralidad y el nivel de vulnerabilidad de éstos.

3. Principales formas de abordar el problema identificado

Luego de las reuniones realizadas se ha llegado al consenso de que el problema debe ser abordado desde dos perspectivas: la prevención del abandono del estudio por parte de los NNA y la generación de estrategias de intervención para aquellos que se encuentran fuera del sistema escolar que permitan continuar con su trayectoria educativa.



Basado en estas dos líneas de acción, durante el primer semestre de este año, trabajaremos en cinco ámbitos: la revisión del marco de consenso sobre los aspectos técnicos y metodológicos claves para cuantificar la exclusión escolar en Chile; una caracterización de los factores de riesgo que lo propician; el desarrollo de tipologías sobre el mismo que faciliten, luego, las políticas y estrategias para abordarlo, con todo lo anterior, contribuir a la creación de un sistema de alerta temprana de la deserción escolar. Todo esto partiendo del trabajo realizado por el Estado, ONGs, el mundo académico y la evidencia empírica internacional.

Otras intervenciones que la mesa ha propuesto, por ejemplo, en el ámbito de la prevención y que pueden ser implementadas en el corto plazo:

1. Entre intervenciones relativas a la prevención se considera la implementación de campañas informativas, programas para incorporar a las familias, programas educativos extraprogramáticos en escuelas y liceos, la articulación de las intervenciones existentes en cuanto a incentivos a las escuelas y la revisión de los incentivos disponibles hacia familias relacionados con la asistencia a escuelas y liceos.
2. Respecto de intervenciones que buscan atender a quienes se encuentran fuera del sistema escolar, es decir, en el ámbito de reingreso y reinserción, se considera la implementación aulas de reingreso que podrían utilizar capacidad ociosa en algunos establecimientos educacionales, potenciar la modalidad de reingreso; que está diseñando el Ministerio de Educación; que busca atender de manera directa a los NNA que se encuentran fuera del sistema escolar con el fin de que no ingresen a la educación de jóvenes y adultos que tiene otro objetivo.

4. Forma de Trabajo de la mesa

La forma de trabajo de la mesa ha sido por medio de reuniones semanales de una duración aproximada de tres horas, realizadas en las oficinas de Arauco, Mineduc y MDS. En la primera reunión se realizó una visita a terreno a una institución que prepara NNAs para la rendición de exámenes libres para culminar la enseñanza básica en Peñalolén correspondiente a la Fundación Cristo Joven y a un establecimiento educacional de la Fundación Súmate del Hogar de Cristo. En ambos lugares se conversó con los estudiantes atendidos y con el personal que trabaja con los NNA.

Durante el resto de las reuniones se a contado con expositores participantes de la mesa y invitados con el objeto de conocer sobre el problema detecta, sus posibles causas y estrategias de intervención posibles o en ejecución. Dentro de éstos, se contó con la presentación de parte de Súmate de su experiencia en reingreso y reinserción, el Ministerio de Educación en cuanto a los programas de reingreso y reinserción y la educación de adultos, la experiencia de la Fundación educacional Arauco, presentación de UNICEF y presentación del CIAE. Además de la recopilación de experiencia nacional e internacional realizada por la mesa.

5. Comentarios finales

Una iniciativa que se puede destacar del trabajo de la mesa, corresponde al apoyo conseguido para realizar un trabajo conjunto con la consultora CSIRO para el manejo de metadata y de esta forma apoyar el manejo de las bases de datos del Ministerio de Educación para identificar el número de NNA que se encuentran fuera del sistema educacional y de poder generar un reporte periódico del número de NNA que abandonan el sistema. Además, apoyar en la generación de un modelo preventivo de la interrupción de la trayectoria educativa de los NNA.

Por otro lado, cabe destacar el valioso aporte de la Fundación Educacional Arauco con su experiencia de trabajo con docentes en las escuelas de las comunas en las que Arauco tienen presencia y de Súmate como un conocedor de las características de los NNA que buscan retomar sus trayectorias educativas. Ambas experiencias enriquecen el trabajo de la mesa en el diseño de estrategias de intervención.

Hacia el futuro, la mesa espera incorporar una nueva metodología de trabajo, realizar al menos una vez al mes reuniones temáticas específicas ampliadas que alimenten y validen las propuestas a implementar. Se espera incorporar la mirada de las personas afectadas por la problemática.

6. Integrantes de la mesa

- **Marcela Cubillos** (Ministerio de Educación, Estado)
- **Roberto Angelini** (Arauco, sector privado)
- **Liliana Cortés** (Súmate – Hogar de Cristo, organizaciones solidarias)
- **Francisco Gallego** (Pontificia Universidad Católica, academia)

Nuevos participantes:

Raúl Figueroa (Ministerio de Educación, Estado) – Macarena Bravo (Ministerio de Educación, Estado) – Matías Domeyko (Arauco, sector privado) – Charles Kimber (Arauco, sector privado)

Coordinación:

Lucía Armanet (Ministerio de Desarrollo Social) – Alejandra Calvo (Ministerio de Desarrollo Social) – Gonzalo Larraguibel (Virtus Partners)



Nuestros niveles de consumo de alcohol y marihuana en niños, niñas y adolescentes son los más altos de la región.

Personas con consumo problemático de alcohol y/o drogas

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

Chile tiene niveles de consumo de alcohol y marihuana que se encuentran entre los más altos de la región, especialmente en niños, niñas y adolescentes. Esto es especialmente preocupante dado todos los riesgos a la salud y sociales que tiene el uso de drogas en esta población menor de edad.

El problema que busca solucionar la mesa es el alto nivel de consumo problemático de alcohol y otras drogas en niños, niñas, adolescentes y adolescentes infractores de ley.

El XII Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar realizado por SENDA el año 2017, señala que el 30,9% de los estudiantes consumieron marihuana durante el último año. Si se considera el período 2011 a 2017, se aprecia una variación porcentual del 58% en la prevalencia de uso anual de esta sustancia (19,5% en 2011 a 30,9%). Según este mismo estudio¹, en Chile hay 585.971 estudiantes entre Octavo Básico y Cuarto Medio que declaran haber consumido alcohol y/u otras drogas (marihuana, cocaína y pasta base) durante el

¹ XII Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar, 2017. SENDA. Disponible en <http://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2018/12/PPT-ENPE-2017-Principales-Resultados-Nacionales.pdf>

último año. De estos, 94.256² son consumidores problemáticos de alcohol y/o marihuana. Dentro de la población adolescente, particular atención se pone en aquella que se encuentra infractora de ley.

Causas: En la literatura (MINSAL, 2017), la adolescencia se presenta como el momento crítico en que se establecen los cimientos para el desarrollo tanto físico, cognitivo, emocional y social del ser humano, por lo tanto, es un período lleno de desafíos y de procesos de cambios en la persona. Es así una etapa vulnerable a los diversos estímulos, estresores y eventos adversos sociales, familiares y relacionales, donde se producen los riesgos de adquirir conductas no saludables con consecuencias negativas para la salud y la calidad de vida. Dentro de estas conductas se encuentra el consumo de alcohol y otras drogas.

Durante esta etapa de desarrollo es también cuando frecuentemente, comienza la exploración de drogas lícitas e ilícitas. Varios estudios indican que aquellos que empiezan a consumir sustancias psicoactivas en las primeras etapas de la adolescencia (de 12 a 14 años)³ tienen más probabilidades de desarrollar abuso o dependencia a largo plazo, que aquellos que empiezan a consumir en edad adulta. De hecho, las investigaciones indican que cuanto más temprano se inicia el consumo, mayor es el riesgo de que, con el paso del tiempo, tenga diversos efectos nocivos para la salud (OAS, 2015). Estos efectos adversos incluyen:

- Factores fisiológicos resultantes por la menor cantidad de masa corporal y la menor eficiencia metabólica para sintetizar las sustancias;
- Factores neurológicos debido a cambios que ocurren en el desarrollo del cerebro frente a la exposición de determinadas sustancias;
- Factores cognitivos debido a los efectos psicoactivos que pueden alterar el juicio y aumentar así, la probabilidad de accidentes y traumatismos;
- Factores sociales que se derivan de patrones de consumo altos que pueden conducir a la intoxicación y la toma de riesgos.

Todos estos factores son agravados por el hecho de que los adolescentes tienen una menor experiencia con los efectos del alcohol y otras drogas en comparación con los adultos y además cuentan con menos recursos (sociales y financieros) para solicitar ayuda y amortiguar los riesgos sociales y ambientales que resultan del consumo, además del castigo social que implica declararlo.

2 El cálculo de la población adolescente con consumo problemático, de 94.256 se debe a: (i) Utilización del XII Estudio en Escolares 2017 y (ii) la propuesta por parte de la mesa de definir, en el caso de los menores de edad, a los consumidores problemáticos como aquellos que presenta consumo de alto riesgo según el Instrumento CAST (Cannabis Abuse Screening Test) y/o presenta a lo menos tres episodios de Embriaguez durante el último mes (es decir consumo cinco o más tragos en una ocasión). Un 15,7% de los escolares que consumieron marihuana en el último año presentaron un consumo de alto riesgo (según la escala CAST), lo que se traduce en 31.761 escolares entre 8° básico y cuarto medio. Un 24,7% de los escolares que consumieron alcohol en el último mes presentaron tres o más episodios de embriaguez en los últimos 30 días, lo que se traduce en 71.967 escolares entre 8° básico y cuarto medio.

3 XII Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar, 2017 arrojó que la edad de inicio (años) para alcohol (mes) es 13,7; para marihuana es 14, 4; para cocaína es 15,1 pasta base es 14,1 y para tranquilizantes sin receta médica (año) 13,9.

A lo anterior se suma una baja percepción de riesgo sobre consumo frecuente de marihuana. La declaración de las percepciones acerca de creencias asociadas a la marihuana muestra que esta sustancia es cada vez más vista como menos dañina por esta población. Todos estos factores aumentan la probabilidad de consumo en adolescentes.

Según SENDA4, la proporción de escolares que declara haber recibido al menos un ofrecimiento de marihuana durante el último año pasó de 25,6% en 2011 a 38,8% en 2017. En relación con la facilidad de acceso de alcohol, los datos indican que en el 2017 el 39,7% de los estudiantes declararon que les sería fácil o muy fácil comprar alguna bebida alcohólica. Cuando se indaga respecto a cómo se consiguió alcohol en los últimos 30 días, el 19,7% dice que lo compró o consiguió directamente, el 18,0% señala que lo consiguió a través de familiares mayores de 18 años y el 18,6% explicó que lo obtuvo a través de otra persona mayor de 18 años.

Con relación a la desaprobación parental ante el consumo de alcohol y marihuana esta viene a la baja desde el 2011. En el caso de los estudiantes que afirman que sus padres estarían extremadamente molestos si fueran sorprendidos con unos tragos de más la baja es de 65,7% a 57,2% (variación porcentual de 13%). Mientras, los estudiantes que señalan que sus padres estarían extremadamente molestos si supieran que ha probado marihuana baja de 82,3% a 67,7% (variación porcentual de 18%).

2. Principales formas de abordar el problema identificado

Esta mesa tiene por objetivo general evitar y/o disminuir el consumo de alcohol y otras drogas de niños, niñas y adolescentes, y rehabilitar a aquellos que presenten uso problemático de alcohol y otras drogas.

Dentro de las estrategias con las cuales se abordará este objetivo, están:

- Diseñar un conjunto de medidas y/o programas de prevención y control de alcohol y otras drogas.
 - Revisar y sugerir mejoras a la implementación del programa piloto de prevención que desarrolla el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (corto plazo).
 - Revisar la disponibilidad de alcohol para niños, niñas y adolescentes y sugerir modificaciones, así como también respecto a la legislación vigente (corto y mediano plazo).
- Proponer medidas para mejorar la oferta disponible de programas de tratamiento para adolescentes y adolescentes infractores que presentan un consumo problemático del alcohol y otras drogas.
 - Mejorar la oferta de programas existentes de acuerdo a estándares internacionales (corto plazo).

4 XII Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar, 2017. SENDA.

- Diseñar y pilotear un programa de tratamiento basado en evidencia para adolescentes con consumo problemático de alcohol y otras drogas (corto, mediano plazo).
- Diseñar y pilotear un programa de tratamiento basado en evidencia para adolescentes infractores de ley con consumo problemático de alcohol y otras drogas (corto, mediano plazo).

3. Forma de trabajo de la mesa

Los integrantes de la Mesa se han reunido semanalmente desde la primera reunión realizada en el mes octubre de 2018. Durante el desarrollo de las sesiones, se ha invitado a expertos en el tema de drogas y alcohol, académicos y sociedad civil (Fundación Paréntesis, Fundación Súmate, Corporación Esperanza).

El Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol ha estado presente en las sesiones y ha aportado con la data y otros insumos para facilitar el trabajo de la mesa.

Durante el mes de enero de 2019, se definieron los principales lineamientos, que serán trabajados durante el siguiente periodo.

Para el desarrollo de las estrategias de intervención, la mesa optó por conformar 4 subgrupos para trabajar cada uno de los lineamientos propuestos. Los subgrupos asumieron el desafío de revisar la oferta disponible, y evaluarla en relación a la evidencia de su impacto, con el fin de priorizar las estrategias más efectivas y viables.

4. Comentarios finales

"Nuestros jóvenes son los primeros de América en consumo de cocaína, marihuana, pasta base y tranquilizantes sin receta médica en población escolar Y cuando digo que somos los primeros no es por poco: es por muchísimo" Carlos Charme, director de SENDA, diciembre 2018.

Uno de cada tres escolares declara haber consumido alcohol durante el último mes, de ellos, el 62% reporta haberse embriagado, esto es que bebieron 5 o más tragos en al menos una ocasión. En cifras, esto significa que en Chile hay 585.971 estudiantes entre octavo Básico y cuarto medio que declaran haber consumido alcohol (mes) y/u otras drogas (marihuana, cocaína y pasta base) (año). De estos, 94.256 son consumidores problemáticos de alcohol y/o marihuana. Respecto a la población adolescente infractora de ley, con consumo problemático de drogas y/o alcohol imputados o condenados bajo la Ley 20.084, tenemos un aproximado de 6.691 jóvenes infractores que requerirían tratamiento por consumo de sustancias⁵.

5 FUENTE: Informe De Seguimiento Programas Sociales. Año 2017. Programa de Tratamiento Integral de Adolescentes y Jóvenes Ingresados por Ley N°20.084 con Consumo Problemático de Alcohol y Droga

Urge disminuir el consumo de drogas en nuestros niños, niñas y adolescentes, dado todos los riesgos a la salud y sociales que tiene el uso de drogas en esta población menor de edad. Esta tarea debe hacerse a través de la prevención, la educación y un fuerte rol de las familias.

5. Integrantes de la mesa

- **Andrés Chadwick** (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Estado)
- **Ignacio Cueto** (Latam Airlines, sector privado)
- **Carlos Vöhringer** (Fundación Paréntesis, organizaciones solidarias)
- **Ana Luisa Jouanne** (Corporación La Esperanza, organizaciones solidarias)
- **Eduardo Valenzuela** (Pontificia Universidad Católica, academia)

Nuevos participantes:

Carlos Charme (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Estado) – Javiera Astudillo (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Estado) – Cristóbal Lira (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Estado) – José Marín (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Estado) – Rodrigo Portilla (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Estado) – Paz Garcés (Fundación Colunga, sector privado)

Coordinación:

Lucía Armanet (Ministerio de Desarrollo Social) – José Tomás Valdés (Ministerio de Desarrollo Social) – Nora Miro (Virtus Partners)



Los integrantes de la Mesa N° 8 comprometidos trabajando para mejorar los niveles de escolaridad de la población adulta.

Personas mayores de 18 años que no se encuentran estudiando y no han completado los 12 años de escolaridad

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

El problema asociado al grupo vulnerable es que estas personas no han completado los 12 años de escolaridad obligatorios y no están en proceso de nivelar sus estudios. Esta problemática tiene efectos para los individuos tanto en su desarrollo laboral, social y personal.

La población afectada por la problemática alcanza los 4.910.889 individuos (CASEN, 2017). En relación a la cobertura vigente, la tabla que sigue presenta el número de individuos inscritos en cada modo de nivelación o certificación de estudios durante el año 2017. Además, se presenta información sobre el número de personas que aprobaron alguno de los ciclos de enseñanza y por último aquellos individuos que completaron el último ciclo de enseñanza, es decir nivelaron o certificaron los estudios de enseñanza media.

Tabla 1: Número de personas inscritas y aprobadas para cada una de las modalidades.

Modo de nivelación o certificación de estudios	Nº de personas inscritas	Nº de personas que aprobaron un ciclo educativo	Nº de personas que aprobaron último ciclo (enseñanza media)
Modalidad regular	130.874	78.360	47.661
Modalidad flexible	35.099	13.899	7.492
Validación de estudios	78.669	27.446	15.362
Total	244.642	119.705	70.515

Fuente: Ministerio de Educación.

Estas cifras reflejan que cerca de un 5% de la población total que no ha completado sus estudios se inscribió en alguna modalidad de educación de adultos o en exámenes de validación de estudios. Pero, en términos de la población total afectada aproximadamente solo un 2,4% avanza de ciclo y un 1,4% completa su educación escolar, es decir termina de nivelar o certificar su educación media. Manteniendo estas tasas de inscripción y aprobación recién en 38 años todas las personas que viven en Chile tendrían completa su educación formal.

La mesa decidió que la población potencial de los programas que se desarrollen, abordará a individuos que hayan cursado al menos un año de estudios en el sistema educativo, esto debido a que la población carente de educación formal tiene particularidades que hacen necesario desarrollar programas específicos, como programas de alfabetización. En total la población que nunca fue parte del sistema educativo formal alcanza los 317.403 individuos (CASEN 2017). Por otra parte, también se planteó que, en una primera etapa, los programas serán diseñados para los individuos que tengan menos de 65 años. Utilizando ambos criterios se alcanza una población potencial de 3.019.846 personas.

Principales causas identificadas

La problemática abordada se origina en primera instancia por la deserción de niños, niñas y jóvenes del sistema escolar. Esto se debe a que aquellos estudiantes que no se reinseran en el sistema pasan a ser parte de la población de adultos sin escolaridad completa.

La deserción escolar no es el eje central de la mesa, pero debido a la estrecha relación que tienen ambas problemáticas es importante ahondar en sus causas. La deserción tiene asociados factores exógenos al sistema educativo, como el nivel socioeconómico de la madre (Bayer, 1998; Santos 2009) y el nivel socioeconómico de los hogares. También se vincula con factores endógenos, tales como el bajo rendimiento, la repetición, los bajos niveles de asistencia, la falta de apoyo de los padres y el desinterés por los estudios (Román, 2011).

Por otra parte, en relación a por qué los individuos que no han completado sus 12 años de educación formal no terminan sus estudios, se identifican aspectos como: la desinformación sobre la oferta vigente, la desinformación sobre los beneficios tanto económicos como personales que acarrea la nivelación de estudios, el desinterés de los potenciales beneficiarios y la falta de tiempo para destinar a los estudios, tiempo que por lo general se destina al trabajo y al cuidado de la familia.

2. Principales formas de abordar el problema revisado

Las maneras de abordar la problemática tienen relación con aumentar la oferta de programas sociales para la nivelación de estudios, mejorar la efectividad de la oferta vigente y desde el punto de vista de los individuos, aumentar la demanda por completar sus estudios.

i) Ampliar la oferta de programas sociales:

El objetivo es extender el número de oferentes de las modalidades actuales y desarrollar nuevas estrategias para la nivelación de estudios.

Para cumplir con estos objetivos se deben hacer diversos cambios normativos, que hagan más fácil la apertura e implementación de Centros de Educación Integrada de Adultos (CEIA), las Jornadas Vespertinas en los establecimientos educacionales y las entidades ejecutoras de la modalidad flexible. Actualmente el MINEDUC están recopilando las normativas que deben ser modificadas y se espera comenzar con los cambios regulatorios a lo largo del año 2019.

En relación a los nuevos programas que se implementarán a mediano plazo, se propone evaluar la alternativa de realizar nivelación de estudios en los Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP), junto con realizar nivelación de estudios a través de la certificación de competencias laborales. Ambas medidas serían muy ventajosas, puesto que permitirían atender a un gran número de personas que hoy no están siendo beneficiadas por los programas actuales. De todas formas, las dos iniciativas se ven limitadas por aspectos legales y normativos que hay que tener en consideración a la hora de discutir su posible implementación.

ii) Mejorar la efectividad de los programas que existen actualmente:

Para mejorar el desempeño de los programas actuales se propone realizar un plan para extender las buenas prácticas de los establecimientos y entidades con mejor desempeño. Para distinguir estos componentes se analizarán el desempeño por establecimiento y entidad ejecutora, desde el punto de vista de la retención de los estudiantes y de las tasas de aprobación de los estudiantes que completan los estudios. Durante el 2019 se realizará un levantamiento de las buenas prácticas para los programas de educación de adultos, y en el mediano plazo, se ofrecerá un plan apoyo para aquellas instituciones y entidades ejecutoras que quieran implementarlas internamente.

Junto con lo anterior, uno de los lineamientos tiene relación con el apoyo y seguimiento de los estudiantes. Esta iniciativa busca disminuir la deserción y apoyar a los beneficiarios en la nivelación de los conocimientos y materias necesarias. Además, está en etapa de diseño un programa piloto de acompañamiento para las personas que estén preparando los exámenes de validación de estudios.

iii) Aumentar la demanda de personas interesadas en terminar sus estudios:

Para aumentar la demanda en el corto y mediano plazo, se propone hacer un despliegue territorial para acercar la oferta existente y los programas pilotos a los potenciales beneficiarios. Para lograr este despliegue se propone establecer relaciones con las municipalidades y definir embajadores en las comunidades. Se espera que estos embajadores canalicen la demanda por nivelación de estudios de sus comunidades según las necesidades de cada persona, y generen redes de apoyo para aquellos que se inscriban en los programas.

Con el fin de aumentar la demanda por educación de adultos lo principal es informar a la población objetivo. En primer lugar, se debe transmitir cuáles son los beneficios laborales y personales que trae completar los estudios formales. En segundo lugar, se debe informar sobre la oferta vigente para la nivelación. Para cumplir con esta tarea se propone realizar una campaña comunicacional a través de diversos medios de comunicación y redes sociales¹.

Por último, se evalúa la posibilidad de establecer alianzas con empresas y gremios que tengan una alta presencia de trabajadores sin educación formal completa. El objetivo es que a través de una red con el sector privado estas empresas impulsen y les den facilidades a sus trabajadores para completar sus estudios².

3. Forma de trabajo de la mesa

Desde el lanzamiento de proyecto de Compromiso País la mesa se ha reunido una vez cada dos semanas. El objetivo de estas reuniones ha sido ahondar en el diagnóstico de la problemática, sus causas y las características del grupo vulnerable que hay que tener en consideración a la hora de diseñar los programas sociales.

De manera paralela, durante dos meses sesionó una sub-comisión encargada del análisis de datos. Con este insumo se construyeron distintos *clusters* en la población potencial, lo que permitió analizar las necesidades y limitaciones de cada sub-grupo. Con esta información se definieron distintas iniciativas para entregar herramientas a los sub-grupos y abordar de mejor manera la problemática.

Junto con lo anterior, se realizó una visita a un Centros de Educación Integrada de Adultos (CEIA) de Escuelas del Cariño.

Para los meses que vienen, se acordó en la mesa conformar tres grupos de trabajo que abordarán cada uno de los objetivos planteados para solucionar el problema: ampliar la oferta, mejorar la efectividad de los programas y aumentar la demanda de los interesados. Cada uno de esos grupos, le rendirá cuentas a la mesa cada dos semanas de los avances de su trabajo.

4. Comentarios finales

Según la encuesta CASEN en nuestro país hay 4.910.889 personas mayores de 18 años que no se encuentran estudiando y no han completado los 12 años de escolaridad. Esto implica que cerca de un 30% de las personas que viven en Chile y son mayores de 18 años no han alcanzado la escolaridad exigida por ley.

Considerando los efectos laborales y personales que conlleva el no haber completado la escolaridad obligatoria, y que la población afectada abarca a gran parte de la población del país, esta problemática debiese ser considerada como prioritaria a nivel nacional.

1 Esta campaña se propone implementarla a mediano plazo, debido a que este aumento en la demanda por nivelación de estudios tiene que estar ligada con un aumento en los ofertantes.

2 Los rubros en los que más se concentran trabajadores de este grupo vulnerables son el sector agrícola y la construcción.

Mediante diversas iniciativas como facilitar la oferta de programas de nivelación, realizar campañas comunicacionales, generar alianzas con el sector empresarial, implementar programas de apoyo a los estudiantes y realizar un despliegue territorial, como mesa de trabajo esperamos transmitir lo importante que es enfrentar esta problemática como sociedad e incentivar a las personas que no lo han hecho a nivelar sus estudios. Esto en miras de mejorar las condiciones de vida de los individuos y avanzar en desarrollo integral de nuestra sociedad.

5. Integrantes de la mesa

- **Marcela Cubillos** (Ministerio de Educación, Estado)
- **Claudio Melandri** (Banco Santander, sector privado)
- **Gonzalo Márquez** (Crece Chile, organizaciones solidarias)
- **Rafael Moyano** (Escuelas del Cariño, organizaciones solidarias)
- **Fernando Martínez** (AIEP, academia)

Nuevos participantes:

Raúl Figueroa (Ministerio de Educación, Estado) - Macarena Bravo (Ministerio de Educación, Estado) - Consuelo Alvear (Banco Santander, sector privado) - María Eugenia de la Fuente (Banco Santander, sector privado) - Nicolás Haefner (Banco Santander, sector privado) - Gonzalo Rodríguez (Banco Santander, sector privado) - Paula Silva (Banco Santander, sector privado) - Patricia Aranda (Cámara Chilena de la Construcción, sector privado) - Sebastián Errázuriz (Actitud Lab, sector privado) - Benjamín Renjifo (Actitud Lab, sector privado) - Rodrigo Berríos (Crece Chile) - Martín de Mussy (Crece Chile) - Diego Sotomayor (Escuelas del Cariño) - Marcela Vaccaro (AIEP, academia) - Christian Achá (AIEP, academia)

Coordinación:

Jacqueline Plass (Ministerio de Desarrollo Social) - Jacinta Diestre (Ministerio de Desarrollo Social) - Marcelo Larraguibel (Virtus Partners)



Los integrantes de la mesa N° 8 comprometidos en terreno en la Escuela del Cariño Saint Christian (La Granja).



El Ministro de Salud, Emilio Santelices, encabeza una de las reuniones de la mesa que trabaja para reducir la listas de espera.

Personas en listas de espera con Garantía de Oportunidad vencida del Programa AUGE-GES

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

Una Garantía de Oportunidad (GO) puede ser definida como *“el derecho a recibir las prestaciones garantizadas dentro de plazos máximos, en la forma y condiciones establecidas para cada problema de salud incluidas en el AUGE-GES”*.

El problema que sufre este grupo vulnerable es el retraso en el plazo establecido en la ley para otorgar las prestaciones sanitarias requeridas o Garantías de Oportunidad. Esto impacta en la condición de salud de las personas, pudiendo provocar agravamiento de sus enfermedades, la aparición de complicaciones y/o discapacidad.

Asimismo, la falta de atención oportuna contribuye al aumento de años de vida saludables perdidos (AVISA), al aumento de riesgos asociado a los problemas de salud y al aumento de mortalidad por aquellas patologías priorizadas por el Régimen General de Garantías Explícitas en Salud (GES).

De acuerdo con la División de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud (DIGERA), a abril de 2018 existían 11.087 Garantías de Oportunidad retrasadas, lo que corresponde a un 0,3% de las garantías abiertas.

Esas garantías corresponden a un corte transversal, sin embargo, es necesario señalar que cada mes se van produciendo nuevos retrasos en las garantías de oportunidad. Por tanto, la mesa tiene dos funciones principales. Por una parte, dar respuesta a las 11.087 personas identificadas y por otra disminuir el número de retrasos que se van produciendo cada mes.

A enero de 2019, las garantías de oportunidad retrasadas han disminuido a 7.426 lo que representa una disminución de un 33% respecto a abril de 2018. Sin embargo, aún existen brechas en la atención que suman nuevos incumplimientos, lo que ha impedido disminuir aún más el retraso.

En un trabajo conjunto con los servicios de salud del país, DIGERA ha logrado establecer las principales causas de las GO retrasadas, detalle que se muestra en la siguiente tabla:

Causa del Retraso	Total
Gestión Clínica	52,3%
Gestión Administrativa	34,9%
En 2do Prestador FONASA	6,4%
Falta de Oferta	5,7%
Sistema informático	0,7%

Elaboración División de Gestión de Redes Asistenciales (DIGERA) y Servicios de salud. Noviembre 2018.

2. Principales formas de abordar el problema identificado

Para abordar esta problemática se constituye una mesa de trabajo que tiene por objetivo entregar atención en salud, en primer lugar, a las 11.087 personas con garantías de oportunidad retrasadas en AUGÉ-GES identificadas en abril de 2018. Y en ese trabajo se han convocado a los Servicios de Salud, establecimientos Hospitalarios, CRS Maipú y centros privados de salud.

En la segunda parte, ha sido necesario identificar procesos que puedan ser mejorados para disminuir el número de garantías vencidas que se generan cada mes, disminuyendo el volumen de personas que esperan y el tiempo de espera.

Los principales objetivos que busca esta mesa son los siguientes:

- a) Optimizar los procesos de atención asociados a los problemas de salud GES con mayor retraso (aspectos clínicos y de registro): Para lo anterior, un grupo de académicos, liderado por Pablo González, analizó el funcionamiento del Hospital San José durante el mes de febrero para poder detectar los factores que impiden que la atención de los pacientes sea eficiente y oportuna.

Dentro de las conclusiones obtenidas por este grupo, podemos encontrar las siguientes:

- i) En oftalmología se estima que existe un potencial para reducir los tiempos de espera en un 40%.
- ii) Asimismo, respecto de oftalmología, se concluye que el Hospital San José tiene un flujo de producción relativamente simple y sin problema, por lo que no amerita intervención. Pero en el ámbito de gestión se debe mejorar, por ejemplo, se deja en manos de los pacientes el deber de conseguir citas para exámenes, uno a la vez, por lo que a veces los pacientes tienen que solicitar número en tres lugares distintos para tomarse todos los exámenes que necesitan, lo que hace que éstos pierdan mucho tiempo.
- iii) Asimismo, el Hospital San José requiere control eficiente de de flujo de los pacientes, para el seguimiento caso a caso, lo que permitirá disminuir los tiempos de espera para la atención.

Para solucionar este problema, la propuesta del grupo de académicos es comenzar a utilizar un Sistema de Apoyo Inteligente, cuya primera parte ya se ha iniciado por parte de las profesionales MINSAL. Es un software que mantiene la situación del paciente actualizada en el flujo de atención y provee recomendación y priorización de acciones sobre el mismo. Este software contiene una lógica diseñada y programada para producir el apoyo.

- b)** Generar una alianza público – privada que permita dar resolutiveidad a los casos GES en espera: Se está trabajando con las clínicas que son parte del grupo Banmédica y con Bupa para que el sector privado atienda a los pacientes con garantías de oportunidad retrasadas, de esa forma se está logrando subsanar el déficit existente.
- c)** Establecer un Segundo Prestador público que apoye en la resolución de problemas de salud con mayor volumen (oftalmológicos) y críticos (oncológicos): Se propone que en aquellas patologías que tengan mayor demanda se establezca un segundo prestador público (con capacidad de resolución) optimizando la utilización de la red. La idea es que a ese prestador se deriven aquellas GO que están prontas a vencer, para evitar que sigan aumentando los retrasos.

En cuanto a los plazos para implementar estos lineamientos, cabe mencionar que se ha iniciado el trabajo sobre optimización del flujo en Hospital San José; la alianza público-privada ya se encuentra en funcionamiento y respecto al segundo prestador es una estrategia que se ha utilizado en esta primera parte del proyecto y debe ser protocolizada para permitir un uso óptimo de la red. Se espera su implementación a partir del año 2020.



Integrantes de la mesa visitan el Hospital San José para conocer la realidad de las miles de personas que enfrentan esta situación.

3. Forma de trabajo de la mesa

La mesa sesiona cada 15 días en las oficinas del Ministerio de Salud. En cada una de esas reuniones se establecen acciones y compromisos que deben realizarse entre cada reunión para avanzar. Por su parte, DIGERA es el encargado de llevar el registro de las Garantías de Oportunidad retrasadas.

Respecto de la submesa técnica, esta ha sesionado en 2 ocasiones y el grupo académico ha estado trabajando en paralelo en una propuesta de intervención de los hospitales durante los meses de febrero y marzo del presente año.

4. Integrantes de la mesa

- **Emilio Santelices** (Ministerio de Salud, Estado)
- **Cristián Arnolds** (Banmédica, sector privado)
- **Pablo González** (Universidad de Chile, academia)

Nuevos participantes:

Elizabeth Cabello (Ministerio de Salud, Estado) – Mónica Cortés (Ministerio de Salud, Estado) – Orlando Durán (Ministerio de Salud, Estado) – Celia Fabio (Ministerio de Salud, Estado) – Susana Fuentealba (Ministerio de Salud, Estado) – Christian Igor (Ministerio de Salud, Estado) – Sidia Matus (Ministerio de Salud, Estado) – Soledad Mena (Ministerio de Salud, Estado) – Ana María Merello (Ministerio de Salud, Estado) – Marcelo Mosso (Ministerio de Salud, Estado) – Mario Paublo (Ministerio de Salud, Estado) – Érika Quiroz (Ministerio de Salud, Estado) – Yonathan San Martín (Ministerio de Salud, Estado) – María Eugenia Wegner (Ministerio de Salud, Estado) – Óscar Barros (Universidad de Chile, academia) – Fernando Ordóñez (Universidad de Chile, academia)

Coordinación:

Lucía Armanet (Ministerio de Desarrollo Social) – Vicente Ruiz-Tagle (Ministerio de Desarrollo Social) – Andrés Besa (Ministerio Secretaría General de la Presidencia) – Sebastián Varas (Virtus Partners)



NO MAS TERROR
EN NUESTRAS
CASAS

En Chile hay 2.368.029 personas en que uno de los integrantes de su hogar declara haber presenciado tráfico de drogas o balaceras o disparos.

Personas en hogares donde uno de sus integrantes declara haber presenciado continuamente en el último mes tráfico de drogas; o balaceras o disparos

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

En nuestro país, 2.368.029 personas residen en hogares donde al menos uno de sus integrantes declara haber presenciado tráfico de drogas o disparos continuamente en el último mes (CASEN 2017), cuestión que afecta su calidad de vida. Estos territorios se caracterizan, además, en que son poco permeables a la acción del Estado, conduciendo a la sustitución de servicios, estructuras o redes por otros servicios, estructuras o redes, sea por falta de ellos o bien por su deficiente calidad. En este caso, "las redes sociales perversas se antepone a las redes comunitarias... disminuyendo el vínculo entre vecinos (capital social) y el control social informal en el territorio". Así, se configura un panorama donde bandas delictuales, de distinto nivel de organización, se convierten en los principales actores que tienen presencia e incluso pueden llegar a dominar estos territorios.

La baja permeabilidad de estos territorios a la acción del Estado y la descoordinación de las acciones del este cuando logra proveer sus servicios en el territorio se ha traducido, en el tiempo, en:

- Vulnerabilidad y exclusión social.
- Desconfianza en el Estado por parte de la comunidad.
- Sustitución de servicios del Estado, sea por falta de ellos o bien por su deficiente calidad.
- Estructura productiva informal (alimentación, vigilancia y seguridad, por ejemplo).
- Conciencia de y temor a redes delictuales existentes.
- Disminución del vínculo entre vecinos (capital social) y reducción del control social informal en el territorio.

Dentro de las principales carencias identificadas en este tipo de territorios se cuentan: el déficit cuantitativo y cualitativo de sus viviendas y de espacios públicos, deserción escolar, la precariedad laboral y la ausencia de servicios del estado y privados entre otros. Estas deficiencias conllevan muchas veces estigmatización.

La evidencia internacional sugiere que en aquellos territorios donde se desarrollan procesos de apego con los espacios y la comunidad, los vecinos tienden a intervenir en los espacios públicos participando en la mantención y cuidado de estos.

2. Principales formas de abordar el problema identificado

De acuerdo a ONU – Hábitat, “cuando predominan prácticas que corresponden a manifestaciones de un capital social perverso, la intervención se justifica porque constituyen espacios vulnerables al crimen organizado, a su reproducción entre jóvenes cooptados y a su expansión en el resto de la ciudad, y, por ende, configuran territorios de debilitamiento del Estado” (ONU – Hábitat, 2010: 9-10).

La experiencia internacional y local (particularmente sistematizada a través de actores que ejecutan programas a nivel local) aporta un conjunto de aprendizajes a incluir en el diseño de políticas públicas en esta materia, de los cuales se pueden rescatar los siguientes elementos:

- La necesidad de identificar desde el inicio y de forma clara el problema que se busca abordar, definiendo objetivos medibles en el diseño para el posterior seguimiento y evaluación de la implementación.
- La importancia de implementar intervenciones adaptadas a las necesidades locales del territorio y su comunidad y para esto contar con un diagnóstico formulado con la comunidad.
- La necesidad de generar intervenciones basadas en evidencia, evitando improvisar soluciones que probablemente no serán efectivas.
- La necesidad de diseñar políticas integrales, con una clara y fuerte articulación de los distintos actores con presencia en el territorio.

- La importancia de contar con una comunidad organizada y, de ser necesario, fortalecer el capital social existente integrando a la comunidad como un agente de cambio.
- La ejecución de acciones que permitan romper la condición de criticidad del territorio considerando el desarrollo de un componente policial inicial.

Considerando los antecedentes antes descritos, las dos principales condiciones que se deben presentar para intervenir en la problemática son la confianza en las instituciones del Estado, y particularmente de la policía, y la participación comunitaria.

Es imprescindible contar con una entidad articuladora de todos los actores con presencia en el territorio, tanto de la oferta pública como privada, y que tenga claramente otorgadas las facultades para realizar esta coordinación y estas estén suficientemente difundidas para que sean respetadas por todos.

Por ello, la Mesa se ha planteado como desafío, para el año 2019, el diseño a través de una entidad técnica con experiencia en la materia, de un modelo de intervención que se ajuste a cada una de dichas realidades de los barrios a intervenir. Para esto se realizará un diagnóstico de cada territorio identificable como prioritario por la Subsecretaría de Prevención del Delito.

La estrategia consensuada considera intervenir 3 barrios “pilotos”, de manera que sus aprendizajes permitan estructurar un nuevo modelo de intervención en barrios de estas características, que sean incorporados por la Subsecretaría de Prevención del Delito en sus intervenciones territoriales.

Para el año 2019, se implementará el modelo en dos barrios pertenecientes a la Región Metropolitana, incorporando un tercero en el año 2020.

Para seleccionar los barrios a intervenir se ha considerado que tengan un tamaño cercano a 1.500 viviendas, presencia de problemas relacionados con violencia y criminalidad, no hayan sido sobre intervenidos por el Estado, no hayan tenido intervenciones fallidas en el último tiempo y en lo posible cuenten con organizaciones sociales reconocidas y establecidas.

3. Forma de trabajo de la mesa

La Mesa se reúne todos los lunes en sesiones que duran dos horas. Adicionalmente, se organizaron las siguientes instancias:

- a. Se invitó a exponer a la Mesa a los alcaldes de las municipalidades de San Joaquín, Puente Alto y La Pintana, de los cuales dos de ellos fueron representados por integrantes importantes de sus equipos. El propósito de esta instancia fue conocer sus experiencias en intervenciones realizadas en ciertos barrios ubicados en sus respectivas comunas.

- b. Se realizó una actividad de levantamiento de información de carácter cualitativa, a la cual asistieron representantes de organismos con experiencias de intervención de barrios de características similares. El propósito de esta instancia fue conocer la experiencia adquirida por estas personas en terreno, identificando factores facilitadores y obstaculizadores de estas experiencias, entre otros. Las personas invitadas pertenecían a:
- Programa de Recuperación de Barrios "Quiero Mi Barrio" – MINVU
 - Programa Barrios de Alta Complejidad – Ministerio del Interior y Seguridad Pública
 - Programa Abriendo Caminos – Ministerio de Desarrollo Social
 - PDI La Legua
 - Mesa barrial Yungay
 - Municipalidad de Puente Alto
- c. Se invitó a exponer a la Mesa a un Comisario de la PDI, a un Mayor de Carabineros, y a la Jefa Nacional del Programa de Apoyos a Víctimas

4. Comentarios finales

La presencia de tráfico de drogas, balaceras o disparos tiene múltiples consecuencias en la calidad de vida de las personas. No solo demuestra condiciones de violencia de territorios donde se evidencia una limitada presencia del Estado y una creciente demostración de fuerza por parte de actores vinculados con la criminalidad, sino que además impide el ejercicio de derechos fundamentales (por ejemplo, una vida libre de violencia). Todo lo anterior potencia los niveles de impunidad y temor que tiene la población, el encierro en los espacios privados y el abandono del espacio público y consolida niveles de desconfianza institucional.

Actualmente, la SPD tiene identificado 33 barrios a nivel nacional, de los cuales el 33% corresponde a la Región Metropolitana, entre los cuales se encuentran los 3 barrios seleccionados por la Mesa.

Uno de los puntos que caracteriza estos barrios prioritarios es la presencia de actividades de tipo informales que se legitiman entre los habitantes del sector, siendo la tendencia natural la desarticulación de redes sociales positivas. Adicional a lo anterior, estos barrios se caracterizan, con distinta intensidad, en ser doblemente victimizados: "son víctimas tanto de la violencia de su propio entorno como de la sociedad que los estigmatiza".

Los hogares que declaran presencia de estos problemas de seguridad, presentan además una probabilidad de ser víctimas de delitos consumados un 32,4% superior a los hogares que no presentan estos factores. Así mismo, los hogares que declaran presencia de estos problemas presentan temor a ser víctima de delitos en los próximos 12 meses un 36,5% superior a aquellos hogares que no presentan presencia de estos factores (ENUSC 2017).

5. Integrantes de la Mesa

- **Andrés Chadwick** (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Estado)
- **Bernardo Matte** (CMPC, sector privado)
- **Javier Morales** (Junto al Barrio, organizaciones solidarias)
- **José Tomás Vicuña** (Servicio Jesuita a Migrantes, organizaciones solidarias)
- **Lucía Dammert** (Universidad de Santiago, academia)

Nuevos Participantes:

Katherine Martorell (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Estado) – Daniel Escobar (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Estado) – Rosario Martínez (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Estado) – Daniel Johnson (Paz Ciudadana, organizaciones solidarias) – Nicolás Muñoz (Paz Ciudadana, organizaciones solidarias)

Coordinación:

Jacqueline Plass (Ministerio de Desarrollo Social) – Cristobal Hurtado (Ministerio de Desarrollo Social) – Francisco Reed (Virtus Partners) – Gonzalo Schneider (Ministerio Secretaría General de la Presidencia)



El Ministro del Trabajo y Previsión Social, Nicolás Monckeberg, lidera la mesa N° 11 que busca dar oportunidades de empleo a quienes no han podido encontrar un trabajo o no tienen contrato formal.

Personas mayores de 18 años desempleadas por 3 meses o más, o sin contrato laboral, pertenecientes al 40% más pobre de la población

Introducción

De acuerdo a la encuesta CASEN 2017, en Chile habitan más de 425 mil personas mayores de 18 años de edad que pertenecen al 40% más vulnerable de la población y que llevan más de 3 meses buscando trabajo, o que tienen un empleo pero no están protegidas por un contrato laboral. Este es un grupo heterogéneo de personas; esto es, las problemáticas específicas que impiden a cada una de ellas acceder a empleos formales son diversas.

Por ello, la mesa ha intentado identificar a grupos de personas que comparten una situación específica para proponer líneas de acción más acordes a sus necesidades. Así, en esta etapa hemos analizado la situación de dos grupos específicos –jóvenes de 18 a 24 años de edad y trabajadores de casa particular—para diseñar estrategias apropiadas para ellos. Estos dos grupos representan algo más del 30% del total de personas en el grupo objetivo de la mesa. Cabe destacar que el trabajo de la mesa también considera a jóvenes en el mismo grupo etario y de vulnerabilidad que están inactivos pero que indican estar interesados en trabajar, y a trabajadores de casa particular que tienen contrato pero cuyos ingresos estarían sub declarados para efectos previsionales.

En la sede central de la Fundación Cristo Vive, oportunidad en la que sus integrantes realizaron un recorrido por las instalaciones, donde conversaron con un grupo de aprendices del taller de mecánica a cargo de la Fundación, quienes explicaron cuál es situación actual de empleo y sus expectativas de la capacitación.



Este documento resume los avances en relación a la situación laboral de las personas pertenecientes a estas dos categorías. La mesa se encuentra al mismo tiempo, analizando el caso de las demás personas del grupo objetivo con el fin de determinar la forma más eficaz de abordar sus dificultades para emplearse formalmente.

I. Submesa: Grupo jóvenes entre 18 y 24 años

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

Existen 311.194 jóvenes entre 18 y 24 años desempleados o inactivos con deseos de trabajar, o empleados sin contrato, todos ellos pertenecientes al 40% más pobre de la población. De estos, 22.076 son desempleados y están buscando trabajo por más de 3 meses, 50.023 están ocupados sin contrato y 239.095 no se encuentran buscando trabajo por 3 meses o más, ni están trabajando sin contrato, pero responden de manera afirmativa a la pregunta CASEN 2017: si le ofrecieran un trabajo, ¿estaría disponible para comenzar a trabajar?

Además de la "sensación de soledad, un autoconcepto disminuido y autopercepción como trabajador desechable"¹ que generan los ambientes de empleos de baja duración, propios de este grupo, se abordan 3 causas del problema:

- **Desajuste entre la formación y la demanda laboral:** Existe una desconexión entre quienes diseñan el contenido formativo y el sector productivo, pues "Chile carece de un mecanismo institucional que permita integrar los requerimientos del sector productivo a la oferta formativa".²
- **Falta de orientación de los jóvenes respecto de las oportunidades laborales ante las decisiones educativas:** Estigmatización de la educación técnico profesional (TP), subestimación por parte de los jóvenes del beneficio de terminar la educación básica y sobrestimación de la remuneración que pueden obtener al alcanzar niveles mayores de educación.³
- **Falta de intermediación laboral en contextos de exclusión:** Ausencia de estrategias multicanal de atención a usuarios, carencia de procesos efectivos de trazabilidad de usuarios, entre otros.⁴

1 PNUD "Desiguales, Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile" (2017).

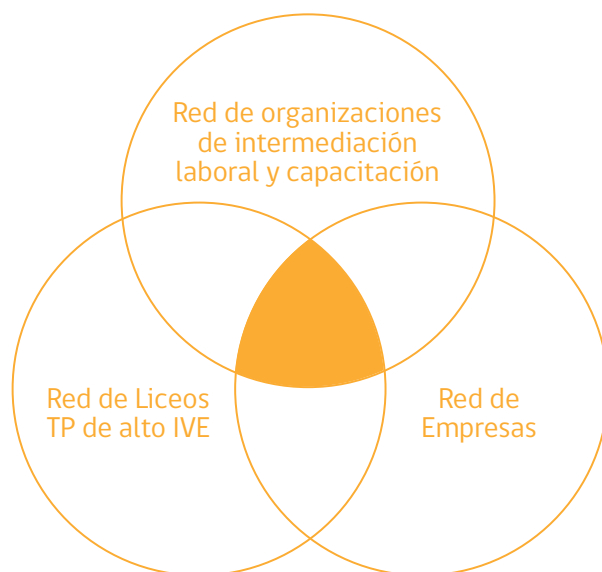
2 Comisión Nacional de Productividad (CNP), en base a los hallazgos del estudio "Formación de Competencias para el Trabajo en Chile" (2018).

3 "Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?" Novella, Repetto, Robino y Rucci, (2018).

4 "Reestructuración para el Sistema de Intermediación Laboral", Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, diciembre de 2018.

2. Principales formas de abordar el problema revisado

Las orientaciones para abordar el desafío contemplan la generación de rutas laborales alternativas para acceder a puestos de trabajo formales a partir de liceos técnicos profesionales, complementados con formación en oficios o capacitación, y experiencia laboral temprana en empresas e intermediación laboral. Para la implementación de estas rutas se propone la activación de tres redes interconectadas, con intervenciones directas o preventivas en la población objetivo.



- **Red de liceos técnicos profesionales:** Activación de redes de formación escolar en base a necesidades reales del mundo laboral, con interacción con las empresas (implementación de formación dual, visitas a empresas, pasantías, prácticas)
- **Red de organizaciones de intermediación laboral y capacitación:** Activación de una red de conexión entre demanda y oferta laboral, con un trabajo personalizado de intermediación laboral y/o formación en oficios.
- **Red de empresas:** Activación de un conjunto de empresas que ayuden a identificar necesidades laborales para orientar las cualificaciones que se implementarán en las mallas curriculares de liceos TP, así como abrir sus puertas para la formación dual y la demanda para los centros de intermediación laboral y formación en oficios.

Estas intervenciones se pilotearán en cuatro zonas del país que reúnen las condiciones mínimas para activar las tres redes: existencia de varios liceos técnicos profesionales con carreras afines a las empresas locales; operaciones industriales o actividades empresariales que puedan acoger laboralmente a los jóvenes objetivos; y organizaciones de capacitación e intermediación laboral con actividades en la zona. Estas macrozonas preliminarmente serían la Región Metropolitana, la Región de Valparaíso, la Región del Biobío y una zona rural por definir de la Región de Coquimbo. Se contempla a corto plazo (2019) la activación de las redes, partiendo por la red de empresas de las zonas piloto, donde se levantarán las necesidades de demanda laboral, así como las orientaciones para el diseño de cursos formativos para la educación media TP o cursos de formación en oficios.

A su vez, considerando las necesidades laborales de la zona, se activará la red de liceos en función de sus especialidades TP y perfil de los estudiantes, a quienes se les realizará una primera aproximación al mundo empresarial mediante la vinculación formal del liceo con un grupo de empresas. La activación de una nueva malla curricular se realizará el 2020, siendo el 2019 año de diseño, pero con intervenciones directas con los jóvenes de los liceos. Se contempla un alcance de 1.920 jóvenes para el 2019. Para el año 2020 se ampliaría a 2.940 beneficiarios y el 2021 a 5.280.

Finalmente, de manera paralela a la red de liceos, el 2019 se constituirá un centro de activación laboral, el cual diseñará proceso de intermediación laboral y articulación de cursos de formación para nivelar brechas de los jóvenes durante el 2020.

3. Forma de trabajo de la mesa

La mesa constituyó una sub-mesa para desarrollar con mayor precisión este proyecto. Esta sub-mesa es liderada por Bernardo Larraín, Presidente de SOFOFA y la componen también SENCE, la Corporación Educacional SOFOFA, la Fundación EMPLEA del Hogar de Cristo y la Red Forjar. La sub-mesa sesionó para validar el diseño de las redes propuestas y luego apoyó en la creación de los formularios.

Para el futuro, la sub-mesa actual será la encargada de liderar la ejecución en la Región Metropolitana y de supervisar la ejecución del modelo en las otras macrozonas. En estas últimas, el proyecto estará liderado por réplicas de la sub mesa, lideradas por representantes de empresas locales e incluyendo representantes de la academia, del gobierno y de las ONG relacionadas (intermediación y capacitación).

4. Comentarios finales

El empleo de calidad representa una de las variables de mayor incidencia para la superación de la pobreza, y representa un mínimo habilitante para la reducción de la pobreza multidimensional.

Ante este escenario, este grupo de jóvenes que se desea apoyar se encuentra en un espiral de desventajas, con una proyección de su trayectoria sociolaboral difícil de abandonar si no se realiza un esfuerzo puntual que revierta este espiral. La mejor oportunidad para realizar intervenciones costo-eficientes es en el tiempo que transcurre entre el final de su educación media y sus primeras aproximaciones con el mundo del trabajo.

El desempleo, la inactividad o los empleos inestables y de mala calidad, son desafíos que requieren de soluciones adaptativas (no existe una única solución correcta ni permanente), complejas (deben combinar cobertura y calidad) y que integren a una diversidad de actores (instituciones educacionales, de formación, sociedad civil organizada, empresas y Estado). Sin embargo, en términos generales se puede observar que la manera de enfrentar el problema ha adolecido de esta aproximación adaptativa, compleja e integral. Esto es especialmente preocupante en circunstancias que hoy enfrentamos un mercado laboral muy cambiante, producto de la irrupción de nuevas tecnologías y diversas modalidades de organizar el trabajo. Si los jóvenes no están preparados para estas nuevas dinámicas, pueden quedar fuera de los beneficios que traen estos avances.

Finalmente, se debe destacar que las tendencias asociadas a las trayectorias de desempleo no son simples de revertir.⁵ Por lo mismo, es necesario planificar intervenciones consistentes, que involucren diversos focos de acción y que consideren pilotos con evaluaciones sistemáticas, para poder revertir estas tendencias.

II. Submesa: Trabajadores de casa particular (TCP)

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

Los trabajadores de casa particular (TCP) que pertenecen al 40% más vulnerable de la población presentan una alta tasa de informalidad. También preocupa la posible subcotización de los ingresos laborales de este grupo. De acuerdo a la CASEN 2017, del total de personas empleadas como TCP en el 40% más vulnerable, 59% no tiene un contrato por escrito, lo que equivale a alrededor de 61 mil personas.

No existen estadísticas precisas respecto de la incidencia de la subdeclaración de ingresos para efectos previsionales de este grupo de trabajadores. Sin embargo, un estudio del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica sugiere que los programas sociales pueden generar un incentivo a esta subdeclaración de ingresos, incentivos que se han ampliado en el tiempo con la creación de nuevos subsidios focalizados como lo es la gratuidad de la educación superior.⁶ Conversaciones con distintos actores como el Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular, corroboran esta preocupación.

La mesa ha identificado diversas causas para esta problemática:

- **Empleadores que no se hacen cargo de sus deberes.** Ya sea por desconocimiento, por los costos financieros y/o monetarios que significa el cumplimiento de deberes, o por simple negligencia, algunos empleadores incumplen los deberes legales en relación a los TCP que emplean.
- **Incomprensión y/o desconocimiento de los trabajadores de sus derechos.** El desconocimiento de sus derechos por parte de los trabajadores reduce la probabilidad de su cumplimiento, pues los trabajadores no pueden exigir algo que no conocen.
- **Falta de incentivos a formalizarse y a cotizar por la totalidad de la remuneración.** La formalización significa en ocasiones perder beneficios sociales presentes a cambio de beneficios sociales que eventualmente se pueden recibir en el futuro. En efecto, en la medida en que algunas prestaciones entregadas por el Estado dependan de los ingresos

5 En un análisis para el periodo 1997-2002, expuesto en "Un Diagnóstico del Desempleo en Chile" y realizado por Kevin Cowan Alejandro Micco, Alejandra Mizala, Carmen Pagés y Pilar Romaguera (2015), los trabajadores más jóvenes (menores de 25 años), son los que mayor aumento de su tasa de desempleo experimentaron en este periodo de menor crecimiento económico, siendo especialmente relevante para el rango etario entre los 19 y los 24 años. Un estudio reciente del Banco Central ("Mercado Laboral: Hechos Estilizados e Implicancias Macroeconómicas", diciembre de 2018) también ilustra las mayores dificultades de inserción laboral que muestran los jóvenes en Chile.

6 Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile, "Análisis de los Incentivos que Generan los Actuales Programas Sociales y Políticas Públicas sobre Cobertura, Nivel y Densidad de las Cotizaciones Previsionales". Estudio Conjunto del Consejo Consultivo Previsional y Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, marzo de 2012.

en el hogar, los trabajadores pueden preferir perder ciertas coberturas ante riesgos eventuales (previsional o de accidentes laborales, por ejemplo) a cambio del acceso a esas otras prestaciones presentes (bonos y gratuidad de la educación superior de sus hijos, por ejemplo).

- **Fiscalización insuficiente.** La fiscalización de las condiciones en las que se da el empleo tiene desafíos particulares pues se trata de funciones que se cumplen dentro de los hogares. Tanto la atomización del empleo como el hecho de que se trate de espacio privado, dificultan la fiscalización. El registro creado recientemente es un paso, pues facilita el monitoreo de las condiciones laborales de los trabajadores de casa particular por medio de inspecciones sin ingresar a los hogares.

2. Principales formas de abordar el problema revisado

Las cuatro causas de la problemática identificadas, sugieren que las políticas hacia la formalidad del empleo TCP deben considerar intervenciones como las que siguen:

- **Campañas hacia empleadores y trabajadores.** Con el objetivo de reducir la carga que perciben los empleadores, es importante indagar en la posibilidad de instaurar mecanismos que faciliten los trámites asociados a la formalidad de quienes están empleados como TCP, junto con la provisión de información. Asimismo, las propuestas a diseñar deben considerar la posibilidad de que los TCP no conozcan y/o comprendan sus derechos, lo que puede abordarse con campañas de información y sensibilización.
- **Incentivos a la formalización y a cotizar por la totalidad de la remuneración.** Para aliviar la tensión entre cobertura previsional y beneficios sociales, se propone diseñar políticas que eleven la valoración de la formalidad tanto entre empleadores como trabajadores. Entre ellos puede considerarse beneficios especiales para este grupo. También se indagará la posibilidad de ofrecer capacitaciones en áreas de interés para los TCP y sus empleadores, que potencien sus habilidades, y que estén diseñados (en términos de horarios y de localización de la oferta) de modo de facilitar su asistencia. Para ello, se ha considerado crear alianzas con los municipios donde está más concentrado este empleo.
- **Más y mejor fiscalización.** Debe evaluarse los programas hoy implementados por la DT, para crear nuevos mecanismos y estrategias que logren una mayor y mejor cobertura de la fiscalización.

3. Forma de trabajo de la mesa

La mesa constituyó una sub-mesa para trabajar en este tema. Esta sub-mesa es liderada por Andrea Repetto; participan también María José Zaldívar, Carolina Hazbún y Francisco Szederkenyi. La sub-mesa revisó la literatura nacional e internacional respecto de este grupo de trabajadores, las estadísticas disponibles (registros de la Dirección del Trabajo y la encuesta CASEN, principalmente) y los programas sociales que promueven el empleo formal del que este grupo pudiese ser beneficiario. También conversó con la directiva del Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular con quienes se abordó la problemática de este grupo de trabajadores y sus posibles soluciones.

4. Comentarios finales

El grupo de TCP es un grupo complejo de abordar por las características propias del tipo de trabajo. Al tratarse de labores realizadas para las familias en sus hogares, la aplicación de la regulación y su fiscalización es más costosa.

Adicionalmente, este tipo de trabajo suele ser poco valorado, con remuneraciones menores al resto de los ocupados de menores calificaciones. Según la Encuesta CASEN 2017, el 86% de los trabajadores de servicio doméstico se encuentran en el Grupo de Ocupación "Trabajadores No Calificados⁷", con un ingreso promedio de la ocupación principal de unos 230 mil pesos mensuales, mientras que el ingreso promedio del resto de los Trabajadores No Calificados es mayor en un 22%. Se trata, además, de personas que, al no tener contrato firmado, carecen de acceso a las protecciones esenciales que otorga la ley laboral y a los beneficios de la seguridad social.

Las acciones consideradas para la formulación de políticas considerarán estas particularidades de modo de avanzar con eficacia en una mejor inserción laboral y social de este grupo de trabajadores.

5. Integrantes de la mesa:

- **Nicolás Monckeberg** (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Estado)
- **Bernardo Larraín** (SOFOFA, sector privado)
- **Gustavo Donoso** (Red Forjar, organizaciones solidarias)
- **Andrea Repetto** (Universidad Adolfo Ibáñez, academia)

Nuevos participantes:

María José Zaldívar (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Estado) – Francisco Szederkenyi (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Estado) – Juan Eduardo Carmach (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Estado) – Pablo Kusnir (SOFOFA, sector privado) – Gonzalo Russi (SOFOFA, sector privado) – Ricardo Délano (Fundación Emplea, organizaciones solidarias)

Coordinación:

Jacqueline Plass (Ministerio de Desarrollo Social) – Carolina Hazbún (Ministerio de Desarrollo Social)

⁷ De acuerdo a la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (OIT), el grupo de Trabajadores No Calificados está compuesto por quienes realizan tareas sencillas y rutinarias que requieren principalmente la utilización de herramientas manuales y, a menudo, cierto esfuerzo físico. La mayoría de las ocupaciones de este grupo requieren de calificaciones de primer grado, tal como las define la CIUO. Las tareas realizadas por los trabajadores no calificados consisten normalmente en vender mercancías en la calle, lugares públicos o de puerta en puerta; prestar diversos servicios ambulantes; limpiar, lavar y planchar; brindar servicios de portería, vigilancia y guardia en hoteles, oficinas, fábricas y otros edificios, entre otros.



Ministro de Desarrollo Social, Alfredo Moreno, lidera la mesa que busca mejorar la situación a la que se ven enfrentadas las familias en las que uno o más de sus integrantes presenta dependencia moderada o severa y forman parte del 40% más pobre.

Familias en que uno o más de sus integrantes presentan dependencia moderada o severa, pertenecientes al 40% más pobre

1 . ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

El principal problema planteado por la mesa es: "La situación vivida por familias u hogares en donde existe una o más personas en situación de dependencia funcional que requieren la provisión de cuidados para su desenvolvimiento en la vida diaria. Estos cuidados implican un impacto en el estilo de vida, mayores gastos y una menor participación social y laboral de las personas que asumen el rol de cuidadores, las cuales en su mayoría son mujeres"

Según la Casen 2017 existen 234.347 familias en que uno o más de sus integrantes presenta dependencia moderada o severa, pertenecientes al 40% más pobre.

La mesa problematiza la dependencia como un fenómeno personal y colectivo. Las familias deben modificar su vida, ocupaciones y roles en función del acto de cuidar, afectando su participación en los escenarios de la vida, disminuyendo el ingreso económico e impactando en el bienestar de sus integrantes. El trabajo de esta mesa reconoce el derecho de la persona con dependencia y la importancia de la autodeterminación de su vida, en donde

nuestro país avanza con legislaciones y programas de manera progresiva. Sin desconocer esto, la propuesta priorizará la vivencia de las personas que ejercen el rol de cuidar, quienes son principalmente mujeres y no reciben remuneración por esta labor. El empobrecimiento, la falta de redes, alta sobrecarga que no se declara por el impacto social de este rol “naturalmente constituido” y la carencia de políticas públicas que aseguren el cuidado por parte de terceros, donde el acto de asistir sea una opción y no una obligación, son elementos centrales de esta problemática. Se identificaron 189.984 personas que ejercen el cuidado informal no remunerado hacia personas con dependencia moderada y severa del 40% más pobre del país, siendo un 71,6% mujeres (Casen, 2017).

2. Principales formas de abordar el problema identificado

Con el fin de implementar iniciativas concretas que apoyen a las familias en que uno o más de sus integrantes presenta dependencia moderada o severa, pertenecientes al 40% más pobre, se está trabajando en los siguientes focos:

Se reconoce que las personas en situación de dependencia y por ende las familias asociadas no se encuentran claramente identificadas, por tanto se propone durante el 2019 establecer estrategias de visibilización y de pesquisa de la población, mediante instrumentos de comunicación y difusión que se articularán con las proyectadas a nivel público.

La acción se enfoca en la disminución de la sobrecarga de las familias y la persona que cuida, con énfasis en dispositivos y espacios de apoyo al cuidado, derecho al descanso, tiempo personal, acceso a conocimientos en el autocuidado y cuidado de otros. Se proyecta en base a pilotos territoriales para instalar las diferentes acciones bajo una perspectiva de desarrollo local, el reconocimiento de agentes comunitarios, los bienes y servicios existentes, públicos y privados, facilitando en una primera fase, el acceso a estos recursos.

Se realizará un análisis de las prestaciones sociosanitarias, intencionando estrategias para la priorización de la persona que cuida para el acceso a estos servicios.

De acuerdo a los datos recogidos y reconociendo el impacto económico en el acto de cuidar, las personas que ejercen este rol pierden su participación en el mundo laboral y manifiestan el interés por recuperar este espacio, con propuestas mas flexibles y vinculadas a su realidad. Para esto, se está trabajando en la identificación de ofertas laborales y/o recursos que disminuyan el gasto del cuidado, mediante la creación de una plataforma digital gratuita. Se reconoce que el mundo virtual es una herramienta que permite el acceso, pero no será la única vía de comunicación. Las versiones en papel y vinculadas a agentes comunitarios que manejen y orienten en el proceso, son fundamentales. Durante el año 2019 se pilotearán parte de estos servicios en coordinación con municipalidades.

3. Forma de trabajo de la mesa

La mesa 12 comenzó su trabajo en octubre del 2018, desde esa fecha se llevan a cabo reuniones semanales. En una primera etapa, la mesa se enfocó en generar un diagnóstico, con este objetivo los integrantes realizaron una recolección de datos, estado del arte, acceso a encuestas lideradas por las personas que cuidan y una serie de visitas a terreno entre las que se incluyó Cerro Navia Joven, Kintun de Peñalolen, entre otros.

Luego, y con el objetivo de profundizar en la temática y trabajar en soluciones concretas, se crearon dos submesas. La primera submesa tiene foco en mitigar el impacto económico de las familias debido al costo que implica el cuidado y a la necesidad de que algún miembro abandone sus actividades laborales para dedicarse al cuidado, la segunda submesa tiene foco en la disminución de la sobrecarga de la persona que cuida, producto de la falta de apoyo y la carga que implica el cuidado. Desde enero del 2019 cada una de estas mesas se encuentra trabajando en la identificación de soluciones para apoyar a las familias. El avance de las submesas es reportado semanalmente a la mesa principal, en la que se toman los acuerdos y se articula el trabajo. Dentro de la mesa principal, la participación de las representantes ciudadanas ha sido clave para validar y acercar las propuestas a las reales necesidades del grupo afectado por el problema.

4. Comentarios finales

Uno de los principales desafíos que ha enfrentado la mesa es la identificación y caracterización de la población. En la actualidad es difícil acceder a un número real sobre la dimensión del problema, dado que las distintas fuentes de información reflejan parcialmente la problemática, lo que se da por diversas razones: No hay acuerdo ni en la literatura ni en la cotidianidad del concepto de dependencia ni la clara objetivación de sus grados. Las pautas de evaluación para los grados de dependencia en general indican datos relacionados al nivel de independencia en las actividades de la vida diaria básica e instrumentales, pero no evidencia la implicancia del contexto en relación a la independencia. Resulta compleja la medición en las etapas de vida tempranas, niñez y en personas en situación de dependencia asociado a un problema de salud mental, psíquico o intelectual. No se cuenta con información detallada que permita identificar y caracterizar a las personas que hoy ejercen el cuidado. En este sentido, la mesa considera fundamental avanzar en una identificación y caracterización más detallada de estas familias y personas que cuidan, lo cual es clave para la correcta implementación y focalización de políticas que busquen abordar a este grupo.

Consideramos que el trabajo desde una perspectiva local, la generación de agentes comunitarios y la priorización de las personas que cuidan en las prestaciones sociosanitarias ya existentes, sería de manera inmediata, un cambio radical en la calidad de vida de estas familias.

5. Integrantes de la mesa

- **Alfredo Moreno** (Ministerio de Desarrollo Social, Estado)
- **Daniel Hurtado** (Caja Compensación Los Andes, sector privado)
- **Niniza Krstulovic** (Fundación Cerro Navia Joven, organizaciones solidarias)
- **Alejandra Valdés** (Fundación Amanoz, organizaciones solidarias)
- **Daniela Alburquerque** (Universidad de Santiago de Chile, academia)
- **América Benavides** (Representante ciudadano)
- **Carmen Neculqueo** (Representante ciudadano)

Nuevos participantes:

Ximena Rivas (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Octavio Vergara (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Carmen Luz Belloni (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Marie Auteroche (Caja Compensación Los Andes, sector privado) – Iván Cubillos (Caja Compensación Los Andes, sector privado) – Nelson Rojas (Caja Compensación Los Andes, sector privado) – Alejandra Mustakis (ASECH, sector privado) – Soledad Ovando (ASECH, sector privado) – Pelayo Covarrubias (Fundación País Digital, organizaciones solidarias) Mariela Serey (Fundación Yo Cuido, organizaciones solidarias) – María Isabel Robles (Rostros Nuevos, organizaciones solidarias) – Julian Ugarte (Socialab, organizaciones solidarias)

Coordinación:

Lucía Armanet (Ministerio de Desarrollo Social) – María Luisa Maino (Ministerio de Desarrollo Social) – Rodrigo Suárez (Virtus Partners)



En la foto los integrantes de la mesa N°13, liderada por el Ministerio de Desarrollo Social, luego de una de las reuniones para abordar la problemática de las personas en situación de calle.

Personas en situación de calle

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

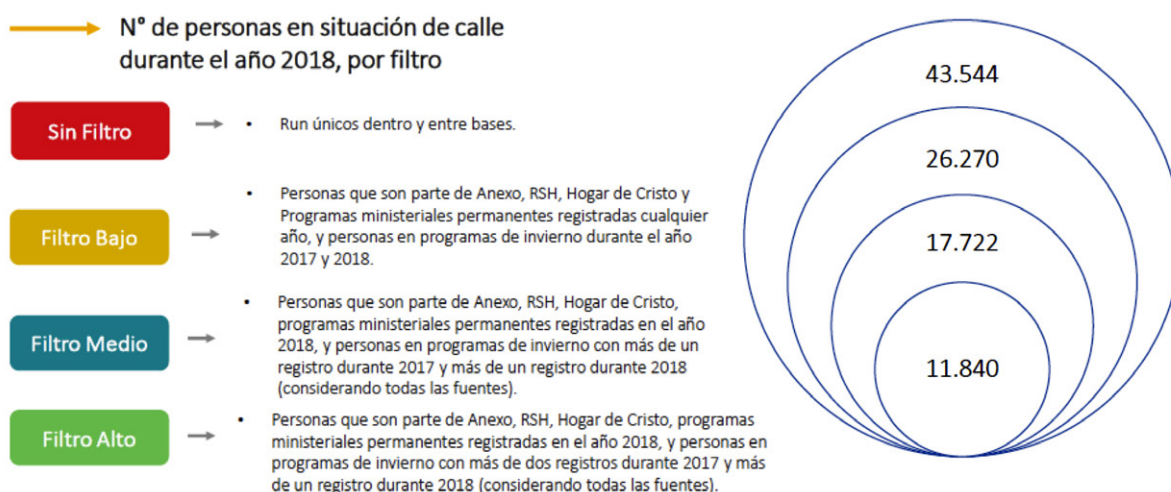
Problema: La exclusión social y el deterioro de la salud que viven las personas que por diversas razones están en situación de calle y las consecuencias que este problema genera en los barrios, ciudades y en el resto de la sociedad.

Número de personas que actualmente sufren este problema: Dado que la sociedad civil tiene un rol relevante en la atención de personas en situación de calle (PSC), con el objetivo de dimensionar la real magnitud de este problema, se trabajó en conjunto con el Hogar de Cristo, la Pontificia Universidad Católica, Corporación Moviliza y el Ministerio de Desarrollo Social¹, lo que permitió unificar y ampliar los registros construyendo una base de datos común.

Con esta unificación de registros se realizó un trabajo de definir criterios para dimensionar el universo de las personas en situación de calle. Utilizando un primer criterio exigente, de permanencia en calle, “filtro alto” se identificó que el número de PSC es al menos 11.840 personas. Si se contabiliza a todas las personas que utilizaron, al menos una vez, alguno de

1 Personas en Situación de Calle, Análisis Cifras Nacionales. Diciembre 2018

los programas públicos o privados durante los dos últimos años, esta cifra asciende a 26.270 personas. Esto habla que la situación de calle es un fenómeno dinámico donde salen y entran personas permanentemente, a si también como un proceso en el que se puede entrar y salir varias veces a lo largo de una trayectoria vital. A partir de este análisis reafirmamos que la permanencia en calle es un fenómeno dinámico con diversas causas estructurales, institucionales y personales que provocan esta situación.



Principales causas identificadas: Las causas que se encuentran a la base de la situación de calle suelen ser complejas, siendo el resultado de uno o varios eventos que gatillan la condición. La situación de calle es el resultado de un proceso paulatino de exclusión social, y muchas veces constituye la última etapa de un camino que se empieza a muy temprana edad, marcado por experiencias de violencia, pobreza, maltrato y pérdidas. A nivel teórico, las causas se suelen dividir entre tres grandes categorías: estructurales, institucionales y personales.

Las estructurales sitúan las razones de la situación de calle en las estructuras sociales y económicas, y por lo general citan la pobreza, las fuerzas negativas del mercado de trabajo, la inadecuada cobertura de los servicios sociales, y la falta de vivienda asequible como las causas principales.

Las causas institucionales se refieren a la falta de apoyo adecuado, ya sea porque los servicios sociales no están disponibles o no están coordinados adecuadamente, lo cual puede aumentar la vulnerabilidad a estar en situación de calle o sin hogar. Por ejemplo: se incluyen las fallas en los sistemas de institucionalización de niños, niñas y adolescentes, largas estadías en hospitales y sistema penitenciario.

Finalmente, las causas personales se centran en los comportamientos de las personas, por tanto, considera que la situación de calle es la consecuencia de problemas personales tales como las enfermedades mentales y/o adicción a ciertas drogas. Bajo esta categoría, las enfermedades crónicas, la discapacidad y el bajo nivel educacional también son factores que aumentan la probabilidad de estar en situación de calle. Finalmente, también se encuentran aquellos factores asociados a problemas de relaciones y familiares, tales como separaciones de pareja y divorcios, violencia familiar, y duelos, los cuales podrían desencadenar la situación de calle.

2. Principales formas de abordar el problema identificado

Sistema Integrado de servicios entre fundaciones y el sector público: A partir del diagnóstico, se identificó la necesidad de coordinación entre el Estado y la sociedad civil por medio de un modelo de gestión y coordinación que permita una sincronización de la oferta pública y privada, manteniendo registros actualizados y ofreciendo una estrategia integral de superación para las personas en situación de calle.

Estrategia de Invierno: La Estrategia de Invierno es un conjunto de servicios especializados para proteger los deterioros graves de salud y proteger la vida de las personas en situación de calle durante la época invernal. Para este fin el Estado ofrece servicios articulados a través de los programas Plan de Invierno y Código Azul.

A través del trabajo de una submesa, en la que se sumaron todos los actores que participan en la estrategia de invierno, y gracias al aporte experto en logística del mundo privado, se rediseñaron procesos clave que permitirán lograr una atención mucho más eficaz para impedir el deterioro de salud durante el invierno, resguardando el mejor uso de los recursos públicos.

Estrategia Calle Cero: Se está trabajando en una innovadora estrategia que permita avanzar en la disminución significativa de la situación de Calle en Chile, la base de esta estrategia es una adaptación del modelo "Housing First" estrategia que combina vivienda con apoyos especializados para la población que se encuentra en una situación crónica o de deterioro biopsicosocial y que tiene una larga trayectoria en calle. Es un programa que complementa la oferta existente en Chile y que ha demostrado tener éxito en erradicar la situación de calle en EE.UU, Canadá y varios países europeos.

Durante el 2019 se están iniciando los primeros pilotos, y mediante el apoyo de un modelo de colaboración público privado, se busca llegar con esta estrategia a 1500 personas en situación de calle para el año 2021.

Fortalecimiento de las fundaciones de la Sociedad Civil: se está trabajando en la generación de un modelo de acompañamiento, donde empresas se comprometan con apoyar y fortalecer a un grupo de instituciones que trabajan con personas en situación de calle.

3. Forma de trabajo de la mesa

La mesa principal se reúne una vez por mes y supervisa el avance de las submesas que se han ido creando.

Submesa Diagnóstico: Aborda la unificación de criterios y bases de datos para llegar a un diagnóstico y criterios comunes en base a los datos de PSC de instituciones públicas y privadas. Esta primera submesa ya llegó a resultados de diagnóstico y se planea hacer un sistema común de monitoreo y seguimiento entre todas las instituciones.

SubMesa Estrategias de Invierno: Aborda un rediseño de la estrategia de emergencia para Plan de Invierno y Código azul, en base a tecnologías, sistema logístico y coordinación de donaciones.

SubMesa Vivienda: Aborda la generación de una estrategia, en el contexto del sistema inmobiliario chileno, que permita la provisión de viviendas para las personas en situación de calle, utilizando subsidios estatales y modelos de colaboración e integración público-privado.

Mesas Regionales: Considerando la importancia de la coordinación y adecuación de las estrategias a nivel territorial, se ha iniciado un proceso de replicar la estructura de la mesa de compromiso país, constituyendo mesas en las regiones de Valparaíso y Biobío

4. Integrantes de la mesa

- **Alfredo Moreno** (Ministerio de Desarrollo Social, Estado)
- **Sergio Cardone** (Mall Plaza, sector privado)
- **Fernando de Peña** (Mall Plaza, sector privado)
- **Loreto Ramírez** (Hogar de Cristo, organizaciones solidarias)
- **Ignacio Irrarrázaval** (Pontificia Universidad Católica, academia)

Nuevos participantes:

Sebastián Villarreal (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Camilo Herrera (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Fernando Medina (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Fernando Monroy (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Francisco Socías (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Karinna Soto (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Leonardo Figueroa (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – María Elena Lobos (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Rocío Donoso (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Javiera Zúñiga (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Millaray Manqueli (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Patricio Baeza (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Patricio Fernández (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Teresa Campusano (Ministerio de Desarrollo Social, Estado) – Fernando Jiménez (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado) – Noemí Leal (Ministerio de Salud, Estado) – Cristian Saavedra (Carabineros de Chile, Estado) – Dominique Fuentes (Municipalidad Estación Central) – Francisca Monteverde (Mall Plaza, sector privado) – Francisco Errázuriz (Sodimac, sector privado) – Luiz Santos (Sodimac, sector privado) – Juan Pablo Stitchkin (Carey, sector privado) – Álvaro Sepúlveda (Fono Calle Konec, sector privado) – Santiago Arellano (Hogar de Cristo, organizaciones solidarias) – Tamara Elgueta (Hogar de Cristo, organizaciones solidarias) – Felipe Expósito (Hogar de Cristo, organizaciones solidarias) – Jaime Lavín (Hogar de Cristo, organizaciones solidarias) – Felipe Estay (Moviliza, organizaciones solidarias) – Karen Henríquez (Moviliza, organizaciones solidarias) – Eduardo Miranda (Fundación Cristo Vive, organizaciones solidarias) – Felipe Arteaga (Fundación Vivienda, organizaciones solidarias) – Valeska Gómez (Fundación Vivienda, organizaciones solidarias) – Sebastián Muñoz (Fundación Vivienda, organizaciones solidarias) – Isabel La Calle (Nuestra Casa) – María de los Ángeles Ibañez (Mesa Calle COS, organizaciones solidarias) – Pelayo Covarrubias (Fundación País Digital) – Sergio Moraga (ONG Las Viñas, organizaciones solidarias) – Varinia Mazquiaran (ONG CIDETS, organizaciones solidarias) – Humberto Jiménez (Pontificia Universidad Católica, academia) – Marcela Garrido (Universidad de Los Andes, academia) – Joel Giraudo (Jefe de refugio Código Azul)

Coordinación:

Jacqueline Plass (Ministerio de Desarrollo Social) – José Luis Domínguez (Ministerio de Desarrollo Social) – Ignacio Contreras (Virtus Partners)



Integrantes de la mesa que se encarga de las brechas de la población indígena plantando flores de una cooperativa de mujeres mapuches en Vilcún.

Personas del 40% de menores ingresos pertenecientes a pueblos indígenas

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

De acuerdo con la Encuesta Casen 2017, las personas pertenecientes a pueblos indígenas en el 40% de menores ingresos alcanza 983.505 personas, el 25% está en situación de pobreza por ingresos y 6,9% en pobreza extrema. El 38,9% está en situación de pobreza multidimensional. El grupo vulnerable tiene un alto porcentaje de ruralidad (32,5%) comparado con el resto de la población no indígena que se encuentra en los mismos deciles (16,2%). La región del país con mayor número de habitantes presentes en el grupo vulnerable es la Región de la Araucanía con 255.361 personas, lo que representa un 25,54% de la población total de la región.

Las cifras de la CASEN reflejan una realidad de la población indígena que se debe a una multiplicidad de complejos factores, incluso desde los inicios de la república. Sin ánimo de simplificar, estos factores se pueden resumir en factores históricos, regulaciones vigentes desactualizadas, deficiencias administrativas de las políticas públicas y carencias en infraestructura pública habilitante en regiones con alta ruralidad del sur del país:

- Factores históricos: desde el informe final elaborado por la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003) se evidencia el impacto que habría tenido tanto el proceso de colonización y la entrega de títulos de merced (1885 a 1927 aproximadamente) como la división de estos títulos y la pulverización de la propiedad indígena causando los minifundios (1927 a 1993) en la pobreza actual del mundo mapuche, el principal pueblo del grupo vulnerable.
- Regulaciones vigentes desactualizadas: respecto al estatuto de limitaciones a la propiedad indígena en la Ley N°19.253, dada su naturaleza proteccionista, existen dos elementos principales que afectan el potencial desarrollo del pueblo mapuche:
 - Titularidad de las tierras indígenas: sólo pueden ser dueños las personas naturales indígenas y las comunidades indígenas (organización creada por la Ley Indígena). Por lo tanto, toda otra organización creada tanto por la Ley Indígena (i.e. asociaciones indígenas) como por otros cuerpos legales (i.e. fundaciones, corporaciones, sociedades comerciales, etc.), no puede ser titular de tierras indígenas. Esta restricción genera una importante limitación a la construcción de vehículos jurídicos que permitan fomentar la productividad de las tierras indígenas.
 - Dominio de las tierras indígenas: existen una serie de limitaciones en el derecho real de dominio (uso, goce y disposición) de estas. En primer lugar, no pueden ser enajenadas, embargadas, gravadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de un mismo pueblo. Adicionalmente una compra con recursos del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI conlleva una prohibición de enajenar por 25 años, por lo que dentro de ese plazo la persona natural beneficiada no podría ejecutar ninguno de estos actos, ni siquiera a otras comunidades o personas de su mismo pueblo. En segundo lugar, pueden ser gravadas a personas no indígenas sólo con previa autorización de la Conadi. Sin embargo, el gravamen respectivo no puede comprender la casa-habitación de la familia indígena ni el terreno necesario para su subsistencia

Dependiendo de la naturaleza del titular, existen además otras limitaciones. Entre ellas, las tierras indígenas cuyos titulares son personas naturales indígenas pueden ser arrendadas, dadas en comodato, o cedidas a terceros en uso, goce o administración por un plazo no superior a cinco años. Para las tierras indígenas cuyos titulares son comunidades indígenas en tanto, tienen absoluta prohibición de ser arrendadas, dadas en comodato, cedidas a terceros en uso, goce o administración.

Una de las principales consecuencias de estas limitaciones es que los indígenas dueños de tierras no tienen acceso al mercado crediticio formal, pues al no poder ser embargadas las tierras (aunque la Conadi autorizara la constitución de hipotecas sobre ellas) no pueden ser ejecutadas y, por lo mismo, los bancos no autorizan créditos cuyo pago se garantice con hipoteca sobre tierras indígenas. La restricción tanto parcial como total en la posibilidad de suscribir contratos de arriendo u otros similares, dificulta a su vez la posibilidad del desarrollo de proyectos o iniciativas que podrían llevarse a cabo sin esta restricción, tales como agricultura intensiva con retornos mayores a 5 años, desarrollo de proyectos turísticos y energéticos, entre otros.

- Deficiencias administrativas de las políticas públicas asociadas a los pueblos indígenas: existe una gran diversidad de políticas públicas del estado que tienen como foco los pueblos indígenas. Sin embargo, un reciente estudio de Aninat y Hernando (CEP 2019, por publicar) plantea que el conjunto de ellas presentan dos grandes dificultades para su eficacia:
 - Descoordinación en la oferta programática: CONADI es la entidad estatal que implementa los principales programas (a través del Fondo de Tierras y Aguas y del Fondo de Desarrollo Indígena). Sin embargo, existen otros catorce organismos estatales (incluyendo el Gobierno Regional de la Araucanía) con programas específicos o puntaje/acceso prioritario para las personas indígenas. Si bien existen instancias de coordinación sectoriales, se aprecia una falta de coordinación general entre estos organismos y programas
 - Baja efectividad y deficiencias de los programas: de los programas indígenas que han sido evaluados por la DIPRES hasta la fecha, ninguno ha obtenido resultados positivos. Las recomendaciones en términos de la evaluación de impacto de los programas apuntan a la necesidad de llevar a cabo modificaciones mayores, rediseños sustantivos, reemplazos íntegros, e incluso se evidencian programas que no demuestran tener resultados. Por otra parte, el Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI ha sido objeto de múltiples comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados y auditorías de Contraloría General de la República, que dan cuenta de ausencia de controles administrativos y deficiencias en la gestión.
- Deficiencias en infraestructura pública habilitante en regiones con alta ruralidad del sur del país: el 55,7% de los miembros del grupo vulnerable viven entre las regiones del Biobío y Aysén, especialmente en La Araucanía (26%) y Los Lagos (16%). Estas regiones poseen una alta concentración de población viviendo en zonas rurales, cifras que son aún mayores en el caso de población indígena. Estas deben desarrollarse en sectores con altas deficiencias en infraestructura pública habilitante (salud, educación, caminos, acceso al agua potable y otros servicios sanitarios, entre otros). Por ejemplo, un 28,2% del grupo vulnerable vive a más de 2,5 km o 20 cuadras de un centro de salud (atención primaria o nivel superior) en comparación al 17,5% del resto de la población en el 40% más pobre que sufre la misma deficiencia. En la calidad de la vivienda en tanto, existen niveles de privación significativamente más altos con respecto a la población no indígena en términos de su estado, el acceso a los servicios básicos y la distancia al transporte. Respecto al acceso a la educación, el 50% de la población indígena mayor de 25 años en el 40% más pobre tiene como máximo enseñanza básica completa (8 años), no así para el grupo no indígena que tiene una mediana de 11 años de escolaridad.

2. Principales formas de abordar el problema identificado

Considerando el diagnóstico, las principales formas de abordar el problema tendrán foco en los lugares y temas más urgentes, a saber:

- Corto plazo: implementación de proyecto piloto en escuelas rurales de la comuna de Galvarino, replicando programas implementados por Fundación Educa Araucanía con el apoyo de Desafío Levantemos Chile, que permitan aumentar considerablemente la calidad educativa de los establecimientos de la comuna. Implementación de proyectos

asociativos de desarrollo económico en comunas de Ercilla y Vilcún, entre comuneros mapuches, el empresario Juan Sutil y el apoyo de diferentes entidades estatales (Corfo, Indap y Banco Estado).

- Mediano plazo: desarrollo de Consulta Indígena que permita identificar potenciales actualizaciones a la Ley Indígena n° 19.253.
- Largo plazo: escalamiento de proyectos piloto educacional y de desarrollo económico en caso de ser exitosos. Luego de finalizado el proceso de consulta indígena, tramitar en el congreso el proyecto de ley que actualice la Ley Indígena 19.253.

3. Forma de trabajo de la mesa

Reuniones periódicas de la mesa completa donde se coordinan las diferentes acciones a realizar en base al diagnóstico elaborado. El trabajo de diagnóstico fue elaborado en base a una propuesta de los miembros de la academia de la mesa, quienes debatieron y socializaron con el resto de los integrantes para lograr una propuesta final. Además se han realizado múltiples visitas a la región de La Araucanía, donde se encuentran la mayoría de las personas pertenecientes al grupo vulnerable. En dichas visitas se han realizado reuniones con actores relevantes y entrevistas a la población objetivo.

4. Integrantes de la mesa

- **Alfredo Moreno** (Ministro de Desarrollo Social, Estado)
- **Juan Sutil** (Empresas Sutil, sector privado)
- **Cristián Goldberg** (Desafío Levantemos Chile, organizaciones solidarias)
- **Mauricio Apablaza** (Universidad del Desarrollo, academia)
- **Sebastián Donoso** (Pontificia Universidad Católica de Chile, academia)

Nuevos participantes:

Andrés Cortés (Ministerio de Desarrollo Social, Estado)

Coordinación:

Jacqueline Plass (Ministerio de Desarrollo Social) – Javier Muñoz (Ministerio de Desarrollo Social) – Valentina Schwerter (Virtus Partners)



El Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Hernán Larraín, quien encabeza la mesa N°15, en el lanzamiento del Proyecto +R, una iniciativa de alianza público-privada que busca capacitar e insertar laboralmente a las personas privadas de libertad, disminuyendo la reincidencia.

Personas en el Sistema Penitenciario sin acceso a programas de rehabilitación y capacitación

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

Durante los últimos 10 años el gasto público en seguridad y justicia aumentó significativamente, sin embargo los índices de victimización se mantienen estables en el tiempo. El presupuesto de seguridad representa 5,6% del presupuesto total del Estado de Chile, lo que corresponde a 2,5 billones de pesos. Del total de este presupuesto cerca del 60% se destina a policías y al Ministerio Público, lo que permite señalar que dicho gasto está concentrado en la persecución penal, sin aumentos en materias de rehabilitación ni de prevención social temprana.

Chile evidencia una alta tasa de encarcelamiento, ocupando el 6º lugar a nivel sudamericano, con una índice de 236 personas encarceladas por cada 100.000 habitantes¹.

1 International Centre of Prison Studies, World Prison Brief. En Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). Política Pública de Reinserción Social 2017. Disponible en : http://www.minjusticia.gob.cl/media/2017/12/Politica-Publica-Reinsercion-Social-2017_vd.pdf

Actualmente Gendarmería de Chile atiende una población total de 138.646 personas, distribuidas en los 85 establecimientos penales del país, en los cuales se asegura el cumplimiento de una condena y promueve el acceso a la educación, trabajo, salud, deporte, vínculo con la familia y procesos de intervención psicosocial. Del total de población atendida, el 44% corresponde al sistema abierto (61.716 personas cumplen su condena de manera sustitutiva al encarcelamiento), 20% al sistema post penitenciario (27.228 personas aprox. ya han cumplido su condena y se encuentran eliminando sus antecedentes, entre otros) y un 36% al sistema Cerrado (49.702 personas se encuentran intramuros).

Esta mesa está abordando el alto índice de reincidencia delictual en hombres entre 18 a 65 años que han infringido la ley penal y cumplen condenas en centros penitenciarios. El foco está puesto en la reinserción sociolaboral de esta población, preparando a los internos antes de su egreso con capacitaciones laborales y acompañamiento psicosocial.

Existe una medición de egresados de las unidades penales realizada por Paz Ciudadana en el 2012, la que indica que el porcentaje de reincidencia es de un 50,5%, siendo mayor en aquellas personas con condenas menores a un año, la cual fluctúa entre un 51 y 62,6%². Por otra parte Gendarmería, efectúa una medición a personas que han participado en algún programa de reinserción social, obteniendo resultados más alentadores, pues aquellos que participaron de los Centros de Educación y Trabajo tuvieron un 22,2% de reincidencia³.

De acuerdo a un estudio de Gendarmería del año 2012, la oferta programática pública en reinserción social con enfoque laboral, no alcanza a cubrir el 10% de la demanda en el sistema cerrado y tras estudiar los impactos de diferentes políticas públicas en la materia, llevadas adelante por parte de varios gobiernos, se llegó a la conclusión que la alta reincidencia revela que los programas de reinserción social-laboral han sido insuficientes o han fracasado.

En otras palabras, una justicia integral de reinserción, requiere generar un nuevo sistema con fuerte presencia del sector privado, que se haga cargo de la problemática desde el período mismo de privación de libertad, pero también una vez finalizado el cumplimiento de la condena.

2. Principales formas de abordar el problema identificado

Estrategia de intervención: Programa +R

La sigla +R hace referencia a dos conceptos fundamentales que quieren ser los sellos de esta nueva política pública: Mayor Reinserción, Mayor Seguridad.

El objetivo del Programa +R es implementar una política pública que, a través de la colaboración público - privada, permita capacitar e insertar laboralmente a quienes han estado privados de libertad, disminuyendo de esta manera la reincidencia delictual.

2 Fundación Paz Ciudadana y Universidad Adolfo Ibañez: "Reincidencia en el sistema penitenciario chileno". Stgo. de Chile, 2012.

3 Gendarmería de Chile: "Reincidencia delictual en egresados del sistema penitenciario chileno, año 2011" UNICRIM, Gendarmería de Chile, Stgo. De Chile, 2016

El programa se inicia con una fase piloto en todo el país, que consiste en dos líneas de acción:

- 1) La instalación de unidades productivas al interior de centros penitenciarios, donde los internos realizarán trabajos remunerados y capacitaciones, emulando una jornada de trabajo.
- 2) La segunda modalidad se desarrollará durante el primer semestre en ocho regiones, y se tratará de un programa piloto de capacitación y trabajo remunerado, que a diferencia del anterior, se desarrollará en empresas que estarán ubicadas fuera de las cárceles, para los cual los internos se trasladarán al exterior. Para ello el compromiso asumido por los empresarios es asegurar cupos y permanencia laboral a lo menos de un año de egresado del proceso de capacitación.

Esta modalidad beneficiará en este primer semestre al menos a 405 hombres condenados a penas privativas de libertad. Para el segundo semestre se pretende capacitar a 1.000 personas más, 100 de estas mujeres y 50 jóvenes infractores de ley; la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) está haciendo asimismo un levantamiento de cupos laborales que oriente las temáticas de capacitación.

Respecto a aquellas personas que no cumplan con las condiciones para acceder a los planes de capacitación, se fomentará su participación en la oferta programática de Gendarmería, de modo de ir cumpliendo con los requisitos para ser parte de +R.

El Estado por sí solo no puede llevar cabo esta compleja tarea de reinserir a las personas privadas de libertad, razón por la cual se ha formado una gran alianza por la reinserción, donde la empresa privada compromete cupos laborales e instala unidades productivas en las cárceles; los organismos públicos fortalecen sus programas dirigidos a la población privada de libertad; y la sociedad civil aporta su experiencia como ejecutores de los procesos de capacitación, inserción y seguimiento laboral, dando origen a un programa inédito e innovador:

1. **Habrá cupos laborales asegurados en empresas:** Con el apoyo de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), para este primer semestre se han comprometido alrededor de 400 cupos distribuidos en las grandes empresas de todo el país, con contratos de trabajo que tengan una duración de al menos un año. Lo anterior será potenciado con la oferta que realizarán las empresas regionales y las pymes que se sumarán dentro de esta primera etapa.
2. **Sello Regional garantizado:** A diferencia de otras iniciativas, este programa será a escala nacional, con fuerte sello regional que permita planificar, hacer seguimiento e ir evaluando de manera permanente la implementación del Programa +R. Para ello, se ha convocado a mesas regionales, lideradas por los/as Seremis de Justicia y Derechos Humanos, donde participan las instituciones públicas, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de que el proyecto se ajuste a la realidad particular de cada zona.
3. **Se trabaja con internos con alto nivel de riesgo reincidencia:** Habitualmente los otros proyectos en la materia han apostado por capacitar y dar oportunidad a aquellos internos con bajo riesgo de reincidencia. El Programa +R, por el contrario, se enfocará en aquellos internos con mayor riesgo de reincidencia que estén cercanos a cumplir condena, para impactar directamente en la seguridad pública del país.

- 4. Acompañamiento posterior:** Otro elemento diferenciador es que habrá un acompañamiento a las personas beneficiarias durante toda su participación en el programa, así como a las empresas que los acojan, de modo de facilitar el proceso de reinserción e ir abordando las potenciales dificultades.

El modelo de trabajo del Programa +R involucra cuatro etapas: 1) Preparación para el trabajo; 2) Capacitación en oficio y competencias transversales; 3) Colocación laboral; 4) Acompañamiento sociolaboral a cargo de una dupla psico-social, siendo la primera vez que un programa del Estado une estos cuatro componentes e incorpora el acompañamiento profesional con el fin de insertar a una persona en la sociedad.

Alcance Nacional y Regional

El programa +R durante este año 2019 se implementará en 8 regiones: Arica y Parinacota, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, Ñuble, Biobío, y Los Lagos, implicando 405 cupos de capacitación laboral a ejecutar en el primer semestre. Los 95 cupos restantes serán licitados para el 2º semestre 2019.

3. Integrantes de la mesa

- **Hernán Larraín** (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Estado)
- **Sergio Torreti** (Cámara Chilena de la Construcción y Confederación de la Producción y el Comercio, sector privado)
- **Gonzalo Millares** (Proyecto +R, organizaciones solidarias)

Instituciones que participan:

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Gendarmería de Chile Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Educación, Ministerio de las Culturas, el Arte y el Patrimonio; Ministerio del Deporte, SENCE, FOSIS, Comunidad de Organizaciones Solidarias (La COS)

Coordinación:

Jacqueline Plass (Ministerio de Desarrollo Social)



La mesa de integración digital presenta las principales conclusiones del diagnóstico y lineamientos de acción.

Localidades sin conexión a internet

1 . ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

La existencia de una brecha digital, definida como la falta de acceso a internet móvil o existencia de una cobertura deficiente, que impide a dicha población acceder a información, oportunidades en educación, salud y/o desarrollo socioeconómico.

Número de personas que actualmente sufren este problema: 632 localidades (con más de 50 habitantes)¹.

La brecha digital de demanda se define como “la diferencia entre los hogares que pueden tener acceso al servicio de banda ancha pero que no lo compran” (Katz, 2009). Ahora bien, la explicación del por qué los hogares no acceden a servicios de banda ancha, aun cuando existe oferta, se relaciona con el interés de las familias en contar con el servicio y su disponibilidad de pago, siendo este último el principal determinante en países o zonas de ingresos bajos.

¹ Relevamiento de información hecho por SUBTEL, considerando datos del Censo 2017 (INE) y coordenadas analizadas con un centroide polígono de localidad, y cruzándolos con la cobertura informada por la Industria en 2016. Se contemplan también localidades con cobertura de 2G

En las zonas extremas y rurales se observa en mayor medida la coexistencia de importantes factores relacionados con la oferta y la demanda a la hora de explicar por qué existe dicha brecha digital. En el caso de Chile, la extensión del territorio y el fuerte centralismo determina que las regiones extremas del país y las zonas rurales cuenten con una demanda insuficiente para incentivar la inversión en redes de telecomunicaciones.²

Esta brecha digital a su vez tiene varias dimensiones, viéndose afectada específicamente por la dimensión sociodemográfica. Respecto al rango de edad, los adultos mayores, que no tienen a jóvenes en sus núcleos familiares directos, son los más afectados con cifras de conectividad muy bajas, siendo que todavía hay más de 50 comunas, donde 99 de cada 100 hogares no están conectados. Por lo mismo, se pueden identificar dos tipos de ciudadanos: los conectados con acceso, y los que, estando conectados, tienen acceso limitado. Para avanzar en políticas de digitalización, es clave vencer esta 'pobreza digital'.³

2. Principales formas de abordar el problema identificado

Según el análisis hecho por los distintos integrantes de la Mesa, se puede y debe considerar la conectividad digital como uno de los elementos que puede contribuir a romper el círculo de la pobreza, ampliando el horizonte de oportunidades como ser el acceso a información de subsidios educacionales, programas de salud, capacitaciones laborales o poder realizar trámites frecuentes de manera práctica. Con la "brecha digital" como factor de desigualdad, la Mesa ha trabajado bajo una lógica colaborativa, aportando equitativamente el tiempo y herramientas para avanzar en posibles soluciones.

A su vez, la mesa ha hecho el siguiente análisis: la actualidad política, normativa y de la industria no permite resolver el problema utilizando los modelos tradicionales (FDT, Contraprestaciones, Todo Chile Comunicado), por lo que debemos actuar de manera innovadora. Sabemos que la solución no vendrá de "un solo mundo". Debemos sumar a todos los actores, y trabajar "con la comunidad" y no "para la comunidad" desde el inicio. Todos debemos aportar desde nuestra capacidad.

3. Forma de trabajo de la mesa

Según lo analizando por la mesa, Gobierno, empresarios, sociedad civil y academia están llamados a crear un modelo colaborativo que permita reducir la brecha digital, utilizando los recursos disponibles y la tecnología existente. El gran desafío como mesa es: Coordinar a todos los actores para eliminar las barreras que impiden la Integración Digital de calidad en cada localidad.

2 Chile, ecosistema digital 2017– 2030. (2017). Subsecretaría de Telecomunicaciones, Gobierno de Chile.

3 Subsecretaría de Telecomunicaciones califica la brecha digital como "dolorosa y escalofriante", (2018). Link: <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2018/09/05/brecha-digital-subtel.html>

Por lo mismo, hacia corto plazo (mediados de 2019), la Mesa principal desarrollará la convocatoria para una Mesa Regional en Ñuble, región seleccionada para la “fase 1”. A esa instancia, se busca invitar a las autoridades y actores locales más relevantes, y avanzar en distintas propuestas en conjunto, contemplando estimaciones de costo de proyecto. El objetivo es identificar las barreras técnicas de 29 localidades seleccionadas, las cuales fueron dispuestas en 11 zonas para amortizar costos de transmisión y evitar duplicidad de infraestructura. Con este “kick off” en marcha, la Mesa principal planea aplicar en el mediano plazo la misma lógica de trabajo en la región de La Araucanía y Aysén, buscando continuar sucesivamente en todo el país, promoviendo Mesas Regionales como un formato de trabajo a replicar.

4. Comentarios finales

La problemática de esta Mesa resulta de interés común para los distintos proyectos de Compromiso País, ya que las temáticas de las otras Mesas tienen cierta trazabilidad con la Integración digital, como ser la Mesa 8 con personas mayores de 18 años que no se encuentran estudiando y no han completado los 12 años de escolaridad, la Mesa 9 que contempla personas en lista de espera (con garantía de oportunidad vencida) del programa AUGES, o las Mesa 6 que trabaja por los Niños, niñas y adolescentes (NNA) entre 5 y 18 años que no asisten a un establecimiento educacional. Por lo tanto, resulta pertinente que se considere la importancia que tiene dar acceso a conectividad a las localidades delimitadas y finalmente disminuir la brecha digital en la población de Chile.

5. Integrantes de la mesa

- **Gloria Hutt** (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Estado)
- **Carolina del Río** (sector privado)
- **Pelayo Covarrubias** (Fundación País Digital, organizaciones solidarias)
- **José Miguel Piquer** (Universidad de Chile, academia)

Nuevos participantes:

Pamela Gidi (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Estado) – Álvaro Castro (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Estado) – Natalia López (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Estado) – Virginia Reginato (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Estado) – Marcelo Rute (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Estado) – Manuel Toro (Empresa ALCOM, sector privado) – Guillermo Hernández (Cosoc Subsecretaría de Telecomunicaciones, organizaciones solidarias) – Juan Luis Núñez (Fundación País Digital, organizaciones solidarias) – Marcelo Valenzuela (Universidad de Chile, academia)

Coordinación:

Javiera Icaza (Ministerio de Desarrollo Social) – Paula Tejeda (Ministerio de Desarrollo Social) – Trinidad Besio (Virtus Partners) – Juan José de la Torre (Virtus Partners)

#CompromisoPaís
Para que ningún chileno se quede atrás

