

### INTRODUCCIÓN

En el último tiempo, Chile ha aumentado su prestigio internacional, a modo de ejemplo nuestro país es parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entidad que reúne a los países más prósperos del mundo, y el Índice de Desarrollo Humano nos ubica en el primer lugar en Latinoamérica y número cuarenta a nivel mundial<sup>1</sup>. Sin embargo, a medida que el país se va haciendo más pujante y se consolida en aspectos económicos, simultáneamente han aparecido nuevos desafíos.

En términos de ingresos, de calidad de vida, educación, ubicación geográfica y otros indicadores, las condiciones en las que vive el sector de mayor solvencia del país son muy superiores a aquellas de los sectores más vulnerables. De hecho, si el Índice de Desarrollo se corrige en términos de desigualdad, Chile baja diez puestos en el ranking mundial<sup>2</sup>. En cuanto al ingreso monetario el 10% más rico tiene ingresos 22.6 veces mayores que el 10% más pobre.

En cuanto al territorio, una de cada diez familias vive en condiciones habitacionales de pobreza, que no sólo considera aspectos de la vivienda, sino también acceso a servicios, transporte público, etc. Santiago, por ejemplo, es una de las ciudades más desiguales comparada con otras urbes como París, Milán o Lisboa<sup>3</sup>. Este panorama se replica en el plano de la educación. En base a la prueba PISA del año 2009, la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE) clasifica a Chile como el segundo país más segregado a nivel mundial<sup>4</sup>.

En el plano de la salud y según la OCDE, Chile se ubica en el lugar 23 de 33 países del ranking de inequidad social en salud auto-reportada. El 69% del quintil más rico de adultos en Chile dice estar en buen o muy buen estado de salud, comparado con el 49% del quintil de adultos de menores ingresos. En el ámbito penitenciario, a su vez, la Corte de Apelaciones de Santiago denunció en 2011 que, fruto del hacinamiento en los recintos carcelarios, viven entre 13 y 14 internos en habitaciones de dos por tres metros, circunstancia que perpetúa las condiciones de invisibilidad social.

A ello hay que agregar un problema relacionado con nuestra tasa de natalidad, que se sitúa por debajo de la tasa de recambio demográfico, generando abundante población envejecida y poca fuerza de trabajo joven<sup>5</sup>. Por su parte, cabe tener presente la cifra de divorcios en Chile durante el 2012, donde por cada 100 matrimonios que se celebraron, otros 118 terminaron en ruptura. Esto llama la atención si se tiene presente que el 76% de la población evalúa con nota 6 ó 7 el grado de satisfacción que experimenta en sus relaciones con los hijos y la pareja<sup>6</sup>, evidenciando que la comunidad familiar es uno de los aspectos más valorados por los chilenos. Estos temas si bien no atañen directamente a la segregación, repercuten incidentalmente en ella, a veces con mayor intensidad en los segmentos de menor solvencia económica. Esto debido a que se debilita la familia, una de las principales redes de protección social.

Todas estas problemáticas están relacionadas con el fenómeno de la desigualdad social. Constantemente en el debate público se plantea, de parte de algunos intelectuales, técnicos y líderes de opinión, que la desigualdad es problema ficticio o bien supeditado a la superación de la pobreza. Sin embargo, lo cierto es que la desigualdad sí constituye un problema. Pero debe ser analizada en sentido amplio, porque no sólo existe un desigual acceso en términos de bienes básicos como salud o educación, sino que él también se da en el acceso a áreas verdes, empleo, seguridad, calidad de gobiernos locales, estabilidad familiar, capacidad de influir en las decisiones públicas, conocimientos éticos y visión trascendente de la vida, etc. Son muchas aristas y cada una debe ser abordada en su justa dimensión, no olvidando que mientras algunas desigualdades son inherentes a la naturaleza humana, otras impiden llevar una vida digna a miles de personas y erosionan la cohesión social.

Por lo tanto, es imposible negar que durante las últimas décadas hayan existido avances en temas de equidad y disminución de la desigualdad. Pero, al mismo tiempo, no parece razonable hacer vista gorda de problemas nuevos que han ido surgiendo simultáneamente. Basta considerar, por ejemplo, que la misma evidencia empírica que a veces es utilizada por sectores del país que rechazan la desigualdad, a veces también da cuenta que en períodos de mayor crecimiento económico aumenta la desigualdad, lo cual hace discutible la afirmación de que ella disminuirá necesaria o exclusivamente gracias al crecimiento económico.

Es por lo anterior que el presente informe, busca aportar al debate programático presidencial, con propuestas desarrolladas para avanzar hacia una mayor igualdad social, con un énfasis hacia el fortalecimiento de esos vínculos de sociabilidad más inmediatos, como los familiares.

Por eso, lograr una mayor justicia social debe ser uno de los principales temas del debate presidencial y objetivos del próximo gobierno. Es un aspecto fundamental en un Chile que se desarrolla humanamente en todas sus dimensiones.

<sup>1</sup> PNUD. Índice de Desarrollo Humano 2013.

<sup>2</sup> PNUD. Índice de Desarrollo Humano 2013.

<sup>3</sup> Cfr. OECD (2013). Urban Policy Reviews.

<sup>4</sup> El análisis se realiza en base a la composición socioeconómica de las Escuelas. Las clasifica en aventajadas, mixtas o desaventajadas, según si el promedio del contexto socioeconómico de sus alumnos es mayor, menor o cercano al promedio nacional.

<sup>5</sup> MAÑALICH, Jaime, "Natalidad, desarrollo y salud", 03-01-13. Disponible en: <http://www.gob.cl/blog/2013/01/03/natalidad-desarrollo-y-salud.htm>. Última visita: 17-09-13.

<sup>6</sup> ENCUESTA BICENTENARIO UC – ADIMARK 2012. Disponible en: [http://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2013/05/2012\\_encuesta.pdf](http://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2013/05/2012_encuesta.pdf). Última visita: 16-09-13.

## FAMILIA Y NATALIDAD

### Diagnóstico

#### I. Natalidad

La falta de una real integración entre la familia y el trabajo ha llegado a afectar la tasa de nacimientos. Si bien la maternidad sigue siendo altamente valorada por las chilenas, la decisión sobre cuándo y cuántos hijos tener queda determinada en muchos casos por decisiones laborales, situadas en un contexto de mercados de trabajo excesivamente rígidos, poco trabajo de tiempo parcial y escasa flexibilidad horaria<sup>7</sup>.

El descenso en la natalidad se debe, además, al aumento de los costos que comporta la crianza y educación de los hijos. Estos a veces son percibidos como una carga y no como una realidad por sí misma valiosa para la sociedad. Por último, ha existido una política de Estado destinada a evitar la fecundidad. Al respecto el Ministro de Salud, Jaime Mañalich, señala que “Chile tiene una política de natalidad muy nítida desde hace años, enfocada a que cada familia tenga menos niños y, a la luz de lo comentado, ha sido muy exitosa”<sup>8</sup>. En el año 2012, el país se ubicó en una tasa de fecundidad de 1.9 niños por mujer, por debajo de la tasa de recambio demográfico necesaria para mantener estable la población, que se sitúa en 2.1 hijos<sup>9</sup>. Este cambio necesariamente pone en riesgo el denominado “bono demográfico”, pues disminuye la fuerza laboral y aumentan los costos asociados al envejecimiento, lo que es propio de las pirámides de población invertidas<sup>10</sup>.

#### II. Apoyo de la maternidad y los hijos

Hay una serie de políticas sociales que benefician directamente a los hijos: el Bono por Hijo<sup>11</sup>, el Programa de Apoyo al Recién Nacido<sup>12</sup> y el Subsidio Único Familiar (SUF)<sup>13</sup>. No obstante, el principal problema que se advierte respecto de estas ayudas, y en especial de los subsidios monetarios que entrega el Estado a todos los niños y niñas menores de 18 años (SUF), es que constituye un apoyo solamente marginal. Por ello, al no ser representativo de los gastos que implica un hijo, no se traduce en un incentivo para fomentar los nacimientos.

#### III. Integración de los adultos mayores

En Chile se ha ido configurando, cada vez más, la pirámide poblacional invertida, propia de países de altos ingresos, lo cual genera una población de adultos mayores con mejor esperanza de vida. Las políticas públicas en el país, a través del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), han tendido a proveer -a este segmento de la población- de actividades recreativas, comunidades digitales, residencias colectivas, etc.

Desde el mundo privado, las Cajas de Compensación de Asignación Familiar destacan como agentes intermediarios de diversas activida-

des de esparcimiento. Asimismo, cabe consignar la amplia red de descuentos que existen en el rubro de los servicios, tales como farmacias, supermercados y hotelería. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por su parte, gestiona el “Subsidio Acoge a un Adulto Mayor”, que consiste en un aporte especial de 90 UF para ampliación de la vivienda<sup>14</sup>.

Con todo, desde el punto de vista de la integración al trabajo, no hay políticas públicas que se hagan cargo de la situación laboral de aquellos adultos mayores que, debido a su edad, dejan de ser contratados en las empresas.

#### IV. Unión matrimonial

La cultura matrimonial en Chile se encuentra sumamente debilitada. Por un lado, no existen herramientas desde la política pública para que los cónyuges, frente a una crisis familiar, busquen vías de conciliación. Los cursos de preparación al matrimonio que hoy existen, medios privilegiados para transmitir a los novios lo que implica ser y hacer familia, no son obligatorios en la práctica para los contrayentes<sup>15</sup>. Por otro lado, es un hecho cierto que la introducción del divorcio en 2004 debilitó la institución matrimonial. Según estudios de la organización “Separados Chile”, en 2012 la tasa de rupturas superó a la de nupcialidad, de manera que por cada 100 matrimonios celebrados ese año, otros 118 se disolvían<sup>16</sup>, ubicando a Chile como el país con la tasa de divorcios más alta de Sudamérica. Frente a esto, no hay ninguna política familiar

### Propuestas

#### I. Creación del sello “Empresa Familiarmente Responsable” e incentivos tributarios a ella.

El sello “Empresa Familiarmente Responsable” (Modelo EFR) consistirá en un reconocimiento que el Estado hace a aquellas empresas que, dentro de su estructura laboral, exhiban buenas prácticas en la manera de conciliar familia y trabajo, en especial tendientes a favorecer sustentablemente la incorporación de la mujer al mercado laboral. Este modelo EFR tiene aplicación en México, dependiendo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. A su vez, se ha estandarizado un manual de aplicación de este tipo de empresas<sup>17</sup>. En nuestro país, la Revista Ya y la Fundación Chile Unido efectuaron un estudio que premió a las mejores empresas para madres y padres que trabajan, lo que evidencia que el tema comienza a sensibilizar a algunas compañías<sup>18</sup>. Ahora es momento de transformarlo en algo estable y promovido desde la política pública.

Proponemos que la administración de este sello quede radicado en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que actuará en coordina-

<sup>7</sup> HERRERA, María Soledad, “Revisión de la relación entre familia, mujer y trabajo en Chile”, CELAM Académicos UC, pp. 389 y ss.

<sup>8</sup> MAÑALICH, Jaime, “Natalidad, desarrollo y salud”, 03-01-13. Disponible en: <http://www.gob.cl/blog/2013/01/03/natalidad-desarrollo-y-salud.htm>

<sup>9</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, “Informe de política social 2012”, Gobierno de Chile, p. 189.

<sup>10</sup> MAÑALICH, Jaime, Op. Cit.

<sup>11</sup> Disponible en: <http://www.ips.gob.cl/bono-por-hijo/255-ique-es-el-bono-por-hijo>

<sup>12</sup> Disponible en: <http://www.crececontigo.gob.cl/programa-de-apoyo-al-recien-nacido-ajuares/>

<sup>13</sup> Disponible en: <http://www.quilpue.cl/page/24-24/85/subsidio-unico-familiar-y-subsidio-maternal.html>

<sup>14</sup> Este subsidio se destina a la ampliación de vivienda para recibir a un adulto mayor con dependencia económica y/o física, o bien, en caso que el adulto mayor sea el propietario de la vivienda a intervenir, para albergar a uno o más familiares para que se ocupen de su cuidado. Esta política constituye un esfuerzo por integrar a la población de la tercera edad a la comunidad familiar, evitando que vivan solos o en hogares de ancianos, con el desarraigo afectivo que ello genera (<http://www.gob.cl/especiales/subsidio-acoge-a-un-adulto-mayor/>).

<sup>15</sup> Los contrayentes pueden eximirse de participar en tales programas, bastando que declaren conocer suficientemente los deberes y derechos del estado matrimonial (Ley N° 19.947, art. 10).

<sup>16</sup> La Segunda, 07-06-2012. Disponible en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Buena-Vida/2012/06/753094/Chile-registra-la-tasa-de-divorcios-mas-alta-de-Sudamerica-y-una-de-las-mas-altas-del-mundo>. Última visita: 16-09-13.

<sup>17</sup> EMPRESA FAMILIARMENTE RESPONSABLE, “Manual para su aplicación”. Disponible en: [http://clusterrsc.com/Documentos\\_de\\_RSC/Normatividad\\_de\\_RSC/Empresa\\_Familiarmente\\_Responsable/Manua\\_de\\_Aplicacion\\_EFR\(PDF\).pdf](http://clusterrsc.com/Documentos_de_RSC/Normatividad_de_RSC/Empresa_Familiarmente_Responsable/Manua_de_Aplicacion_EFR(PDF).pdf). Última visita: 16-09-13.

<sup>18</sup> EMOL, 15-01-13. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/01/14/579166/entregan-premios-mejores-empresas-para-madres-y-padres-que-trabajan-del-ano-2012.html>. Última visita: 16-09-13.

ción con el Ministerio de Economía. Promovido prioritariamente por el gobierno, los productos y servicios de estas empresas reconocidas deberán verse beneficiadas con políticas de difusión, como podría ser a través del Servicio Nacional de Turismo, y eventualmente establecer incentivos tributarios para tales empresas. Este sello representa un cambio de paradigma en la comprensión del trabajo como medio de realización personal, buscando además desincentivar prácticas negativas en la cultura laboral.

### II. Fomentar la incorporación de adultos mayores al trabajo y la creación de cooperativas o mini empresas gestionadas por la tercera edad

Proponemos que se flexibilice la jornada laboral de este segmento etario, de tal modo que los adultos mayores puedan trabajar menos horas a la semana, de acuerdo a las posibilidades de su salud y estado físico.

Al respecto han existido experiencias desde el mundo privado. Tales son los casos de las empresas y organizaciones que concursan al "Premio Plenus", creado por la Asociación de AFP, que reconoce anualmente a las mejores entidades que se preocupan en favorecer a los adultos mayores en empleabilidad, actividades de desarrollo social y productos y servicios<sup>19</sup>.

Asimismo, en el terreno de la asociatividad deben promoverse la creación de cooperativas o pequeñas empresas auto gestionadas de distinta índole, administradas y trabajadas por los propios adultos mayores. Tal modelo de negocios permite a las personas de la tercera edad complementar su jubilación con trabajos livianos y donde ellos mismos vean los retornos de sus esfuerzos. En Chile existe una experiencia de este tipo en la Cooperativa para el Adulto Mayor de Arica, que contó con el apoyo de la Municipalidad del lugar, el Servicio de Cooperación Técnica la Corporación Protege, patrocinadora ante la Comunidad Económica Europea<sup>20</sup>. El organismo que coordine el diseño, implementación y asesoría de estas iniciativas laborales puede ser el Servicio Nacional del Adulto Mayor.

### III. Crear un subsidio significativo y permanente a los hijos

Consiste en una suma de dinero que se entregue de forma permanente y en un monto significativo a los jefes del núcleo familiar, por cada uno de los hijos y de acuerdo a tramos etarios de éstos. Esto permitirá afrontar de mejor manera el encarecimiento de la vida y de acuerdo a las necesidades que los hijos demanden en las distintas etapas de su crecimiento, hasta los 18 años. Puede utilizarse la figura del actual Subsidio Único Familiar (SUF), reformándolo de acuerdo a los parámetros de edad.

En España existe el reconocimiento a la condición de familia numerosa, que, entre otros casos, son aquellas formadas por uno o dos ascendientes con tres o más hijos. Los beneficios para estas familias, previamente acreditadas, consisten, por ejemplo, en bonificaciones del 20 ó 50% en las tarifas de transporte por carretera, ferrocarril y marítimo; bonificaciones en los precios de museos, auditorios y teatros estatales; beneficios en materia de vivienda (subsidio a préstamos, facilidades para cambio de vivienda en caso de incremento del

número de miembros, etc.), etc.<sup>21</sup>.

### IV. Crear subvenciones del Estado a las entidades que dicten cursos de preparación al matrimonio y que ofrezcan programas de consejería familiar

Proponemos crear una subvención permanente del Estado a aquellas organizaciones de la sociedad civil que dicten cursos de preparación al matrimonio, a fin de promover la libertad y la seriedad del consentimiento matrimonial. Asimismo, proponemos crear una subvención a aquellas entidades que presten servicios de consejería y mediación familiar de manera gratuita, tales como iglesias, universidades, corporaciones y fundaciones de apoyo a la familia, centros de mediación y, en general, personas jurídicas sin fines de lucro cuyos estatutos comprendan la realización de actividades de promoción y apoyo familiar. Las instituciones que quieran acogerse a las subvenciones de esta propuesta, deberán, por ejemplo, inscribir sus cursos y programas en el Registro Especial que lleva el Registro Civil e Identificación.

En algunos países, como España, la preocupación por la estabilidad de la familia, considerada como la mejor red de protección social, es compartida también por el Estado. Allí existe el Programa de Orientación y/o Mediación Familiar, impulsado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, cuyo objetivo es orientar a las familias para prevenir en su interior situaciones graves de conflictividad, ofreciendo los servicios de orientación, mediación y puntos de encuentro<sup>22</sup>.

## ADOPCIÓN

### Diagnóstico

La adopción tiene lugar cuando la familia de origen recibe a un hijo que no fue concebido naturalmente, sea por razones involuntarias, voluntarias, o bien cuando los niños han sido objeto de abandono por alguno de los dos padres biológicos, para entregarle afecto y el cuidado necesario para satisfacer sus necesidades espirituales y materiales<sup>23</sup>. Esto significa que la adopción sólo se lleva a cabo en subsidio de la familia de origen, es decir, cuando se ha acreditado debidamente que el niño o los niños, no pueden permanecer al cuidado de sus padres biológicos.

La importancia de la adopción radica en que el primer derecho de los niños es el de nacer en una familia auténtica<sup>24</sup>. Por consiguiente,

<sup>21</sup> Cfr. MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD de España, "Ayudas a familias numerosas". Disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ayudas/ayudasFamiliasNumerosas/home.htm>. Última visita: 12-09-13.

<sup>22</sup> CENTRO UC DE LA FAMILIA, "Programa de Orientación y/o Mediación Familiar". Disponible en: [http://centrodelafamilia.uc.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2616:espana&catid=666:politicas-publicas-destacadas-en-otros-paises&Itemid=674](http://centrodelafamilia.uc.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=2616:espana&catid=666:politicas-publicas-destacadas-en-otros-paises&Itemid=674). Última visita: 12-09-13.

<sup>23</sup> Cfr. Ley que dicta normas sobre adopción de menores. Art. 1

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=140084>

<sup>24</sup> Un estudio realizado en 2012 por Mark Regnerus, de la Universidad de Texas, presenta una nueva y extensa evidencia empírica sobre las diferencias entre los hijos criados por ocho tipos diferentes de estructuras familiares. Este estudio observó cómo se desempeñan los hijos de familias matrimoniales en 40 áreas diferentes y, entre sus conclusiones, sostuvo que la estructura de familia que más se asemejaba en desempeño a la estructura matrimonial intacta - establecida fehacientemente como la más adecuada para satisfacer los anhelos de desarrollo integral de los niños - son las familias adoptantes de padres de distinto sexo. Esto es importante, porque significa que las necesidades de los niños en situación de abandono u orfandad, sus intereses y su protección, si puede ser devueltos y reparados en un nuevo hogar, lo más parecido a cómo hubiese sido uno de padres biológicos. Cfr. Mark Regnerus, How different are the adult children of parents who have same-sex relationships? Findings from the New Family Structures Study, Social Science Research, Volume 41, Issue 4, July 2012, Pages 752-770.

<sup>19</sup> Cfr. Premio Plenus: <http://plenus.cl/premio.html>.

<sup>20</sup> El Morrocotudo, 25-10-2007. Disponible en: <http://www.elmorrocotudo.cl/admin/render/noticia/12484>.

la adopción debe ser considerada como la medida de protección de menores por excelencia, pues permite a los niños, en situación de abandono, encontrar nuevos padres que se hagan responsables de su cuidado y desarrollo, para que de esta forma hacer efectivo su derecho a vivir en una comunidad familiar.

## Institucionalidad

La institucionalidad relacionada a los procesos de adopción requiere de importantes modificaciones, tanto a nivel de leyes que los rigen, como de las instituciones relacionadas. Por ejemplo, se pueden mencionar las condiciones para declarar la susceptibilidad de adopción de un menor, el procedimiento de adopción propiamente tal, modificaciones a la estructura del Servicio Nacional de Menores, etc.

Para ello, se han presentado a la fecha cinco proyectos de ley que buscan hacerse cargo de estos desafíos, todos iniciados por mociones parlamentarias. Sin embargo, estos proyectos no se hacen cargo de una reforma sistemática de la legislación vigente. Últimamente la Ministra de Justicia, Patricia Pérez<sup>25</sup>, anunció modificaciones sustanciales a la ley de adopción, reformas que sí apuntan a un cambio de fondo al sistema<sup>26</sup>. Sin embargo, dicho proyecto de ley todavía no es enviado al Congreso Nacional.

### I. Financiamiento

Respecto al presupuesto destinado a la adopción de menores, también existen esfuerzos pendientes. Si bien los fondos que financian los gastos del Servicio Nacional de Menores (Sename) no son despreciables, éstos disminuyeron significativamente entre 2011 y 2012. Así, de \$145 mil millones asignados en 2011, en el año 2012 sólo se concedieron \$98 mil millones<sup>27</sup>.

Por otra parte, actualmente el mayor costo de los procesos de adopción recae en las familias, el cual varía entre \$2.500 y \$3.000 mil millones. El Estado, en cambio, solventa alrededor del 20% del costo total. Los gastos restantes son asumidos por los solicitantes de la adopción y aportes gestionados por las instituciones acreditadoras<sup>28</sup>.

### II. Prácticas Judiciales

Actualmente existen algunas dificultades durante los procesos judiciales relativos a la adopción. Uno de los más importantes se refiere a la subjetividad de los jueces en materias que precisan de cierta objetividad, actitud que repercute necesariamente en el bienestar de los niños y de las familias. Por ejemplo, la ley actual deja muchos flancos abiertos a la libre interpretación del juez, lo que genera, en la práctica, una diversidad de criterios, o una postura éticamente neutral frente a una realidad evidente, como lo son los niños sin una familia que les brinde los cuidados elementales, realidades que no pueden ser entre-

<sup>25</sup> Por qué queremos reformar la Ley de Adopción. Disponible en: <http://www.gob.cl/blog/2013/07/08/por-que-queremos-reformar-la-ley-de-adopcion.htm>

<sup>26</sup> Otro problema importante se refiere a la institucionalidad del Servicio Nacional de Menores. En agosto del 2012, el presidente Sebastián Piñera envió un proyecto de ley que reemplaza al SENAME por el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente, y por el Servicio Nacional de Protección de la Infancia y Adolescencia. Dentro de las funciones de éste último se encuentra el velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la adopción de niños

<sup>27</sup> Cuenta Pública SENAME 2011 y 2012. Para mayor información revisar: IDEA PAÍS, "Adopción: una opción por la familia y por la vida. Dirección de Estudios", Marzo 2011. [http://www.ideapais.cl/system/publicaciones/archivos/000/000/003/original/Adopcion\\_una\\_opcion\\_por\\_la\\_familia\\_y\\_por\\_la\\_vida\\_-\\_IdeaPais\\_\(1\).pdf?1379108780](http://www.ideapais.cl/system/publicaciones/archivos/000/000/003/original/Adopcion_una_opcion_por_la_familia_y_por_la_vida_-_IdeaPais_(1).pdf?1379108780)

<sup>28</sup> Cfr. IDEA PAÍS, "Adopción: una opción por la familia y por la vida. Dirección de Estudios", Marzo 2011. [http://www.ideapais.cl/system/publicaciones/archivos/000/000/003/original/Adopcion\\_una\\_opcion\\_por\\_la\\_familia\\_y\\_por\\_la\\_vida\\_-\\_IdeaPais\\_\(1\).pdf?1379108780](http://www.ideapais.cl/system/publicaciones/archivos/000/000/003/original/Adopcion_una_opcion_por_la_familia_y_por_la_vida_-_IdeaPais_(1).pdf?1379108780)

gadas exclusivamente al criterio personal de los jueces.

La falta de definición, precisión y exactitud de algunos términos, en particular lo referido a las condiciones para declarar susceptible de adopción a un niño, son un ejemplo claro de esta situación.

## Propuestas

### I. Cambios a la ley N°19.620 sobre adopción de menores

Se debe avanzar lo más posible hacia una legislación que contenga una mayor certeza jurídica y deje los menores espacios para arbitrariedades o interpretaciones que vayan en contra del espíritu de la adopción, la familia y la dignidad humana. Por ejemplo, algunos de estos casos son una mayor especificación del procedimiento a seguir cuando la madre quiere ceder a su hijo, como también, lo que la ley entiende por "abandono", junto a los criterios de acción que acompañan esta definición.

Por otro lado, la ley debe incluir mayores sanciones para aquellos profesionales que participan en los procesos de adopción (Sename, organismos acreditados, tribunales de justicia, etc.) que entreguen información confidencial o a terceros involucrados que no pueden acceder a ésta.

Finalmente, la ley debe señalar que las Agencias Acreditadoras deben ser las instituciones idóneas para proponer a los Tribunales de Familia las duplas niños susceptibles de adopción, junto a los padres idóneos que decidan iniciar una causa de adopción. Las Agencias Acreditadoras son las entidades más calificadas para tomar decisiones de esta naturaleza y las que mayor información tienen respecto de ambas partes involucradas, junto a la suficiente preparación técnica para enfrentar un proceso de esta índole.

### II. Cambios a la ley N°20.032 de subvenciones del Sename

Se deben aumentar significativamente los recursos destinados a subvenciones de programas de adopción. Es necesario propender a que las subvenciones cubran la mayor parte de los costos que implica la preparación de los padres adoptivos, la mantención del niño en la residencia, causa de susceptibilidad y la causa de adopción. Por otro lado, también se debiesen aumentar las subvenciones de programas de residencia para madres con conflicto de maternidad.

### III. Complemento a la reforma de la institucionalidad del Sename

El Sename, además de ser la autoridad central respecto de los procesos de adopción, desarrolla también sus propios programas de adopción. Sin embargo, sus procedimientos y programas no están acorde a los lineamientos técnicos pedidos a los organismos acreditados que realizan programas de adopción, debido principalmente a la ausencia de presupuesto y capital humano. Por ello, además de las modificaciones legales necesarias antedichas, se deben mejorar las condiciones presupuestarias y del personal de este servicio.

## EDUCACIÓN

### Diagnóstico

Durante los últimos años, las movilizaciones estudiantiles hicieron patentes las mayores deficiencias del sistema educativo. No obstante ello, en la discusión pública no ha existido un debate serio sobre todas

las dimensiones del proceso de la educación, obviándose varias problemáticas de especial trascendencia para el futuro del país. A continuación, se plantean brevemente algunas de éstas aristas pendientes. Una de estas temáticas es la importancia de la educación inicial. En este sentido, se tiene consenso en que los primeros años de la escuela son vitales en la formación del niño y repercuten preponderantemente durante toda la vida adulta, discutiéndose sobre la importancia de la cobertura de la educación preescolar, principalmente por los beneficios que puede traer a futuro en cuanto a equidad e igualdad. Sin embargo, no se ha profundizado sobre la calidad de la educación que se entrega en este nivel, ni sobre la formación de los profesionales relacionados, ni tampoco de la pertinencia del marco regulatorio e institucionalidad actual.

Respecto de la calidad de la educación preescolar, al año 2012, de los 324 programas tanto profesionales como técnicos, solo 106 están acreditados, siendo 76 pertenecientes a universidades y 30 a institutos profesionales. De los 186 programas de técnico en educación de párvulos, sólo 18 están en proceso de ser acreditados y los demás no están acreditados<sup>29</sup>. Respecto de la cobertura, de los tres quintiles de menores ingresos, sólo el 76% de los niños asiste al pre kínder.

En tercer lugar, cabe señalar el financiamiento público para la enseñanza gratuita proporcionada por el Estado. El medio de financiamiento para cubrir este mandado constitucional son las subvenciones, las cuales han demostrado ser la vía más directa y eficiente para financiar los establecimientos educativos.

Por último, si bien el Currículum Nacional ha sido modificado recientemente en virtud de la entrada en vigencia de la Ley General de Educación (LGE, 2009) (el nuevo documento del Currículum Nacional, las Bases Curriculares, se está aplicando gradualmente desde la entrada en vigencia de la LGE, estando todavía vigente el documento antiguo, el Marco Curricular), no han existido mayores cambios con respecto al concepto de enseñanza que pretende iluminar el sistema educativo.

Actualmente, la Ley General de Educación propone un concepto de educación que busca desarrollar a la persona integralmente, en sus aspectos espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico<sup>30</sup>. Sin embargo, el sentido natural y obvio de las disposiciones señala que la enseñanza es concebida como un proceso de “aprendizaje permanente”<sup>31</sup>, lo que implica un contrasentido, porque los aprendizajes son solo un aspecto de la enseñanza. La misma idea se reproduce en el resto de la legislación, sobre todo en el contenido del Currículum Nacional. Actualmente las Bases Curriculares<sup>32</sup> integran, en el concepto de aprendizajes, habilidades, conocimientos y actitudes, que no se traduce de modo equilibrado en los distintos programas de estudio<sup>33</sup>.

## Propuestas

### I. Creación de una institución pública que provea de educación al nivel de transición

Proponemos la creación de una nueva institución que provea educa-

ción parvularia exclusivamente para los niveles de transición –kínder y pre kínder–. Ella permitirá aumentar la cobertura en ese ciclo al 100%, considerando también el aumento de la demanda que habrá cuando kínder comience a ser obligatorio. Esto último de acuerdo al proyecto de ley que se tramita actualmente en la Cámara de Diputados<sup>34</sup>.

Esta institución será distinta de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra, las que se enfocan principalmente en el ciclo de 0 a 3 años, y podría desarrollar una ventaja en educación de pre kínder y kínder respecto de los colegios municipales al especializarse en este ciclo.

Se sugiere seguir el modelo de Integra, con una fundación de derecho privado dependiente del Ministerio de Educación (MINEDUC), con aportes directos del Estado, enfocándose especialmente en los niños provenientes de familias de los tres primeros quintiles de ingreso. La clave sería el énfasis en la calidad, que debiera ser más fácil de conseguir en una institución nueva (independiente) que en los colegios municipales.

### II. Aumentar el monto de la Subvención Escolar de acuerdo a la variable matrícula

Proponemos mantener la política de subvenciones como instrumento de financiamiento público para los establecimientos municipales y particulares subvencionados.

Actualmente la ecuación que determina el monto de la subvenciones a pagar depende del producto entre la unidad de subvención escolar (USE), el factor por nivel y modalidad de enseñanza diferenciado y la asistencia promedio trimestral. Proponemos agregar una cuarta variable que considere la matrícula anual del establecimiento, de modo que las subvenciones sean más estables y permanentes y no dependan de la cierta incertidumbre que determina el factor asistencia, lo que iría en beneficio sobre todo en aquellos establecimientos educativos donde los alumnos presenten altos niveles de riesgo social y hábitos de inasistencia.

### III. Reformular los Contenidos Mínimos Obligatorios a contenidos auténticamente mínimos

En la actualidad, los contenidos mínimos resultan ser, en la práctica, máximos, lo que hace que el espacio y el tiempo para que los establecimientos impartan su proyecto educativo sea escaso. La cantidad de materias tratadas como mínimas son innecesariamente extensas, lo que se agrava por la gran importancia de las pruebas estandarizadas existentes en el sistema, como el SIMCE y la PSU, que miden estos contenidos, y que obliga a que los establecimientos enfoquen la enseñanza sólo en función de aquellos.

Adicionalmente, proponemos aumentar el tiempo de libre disposición en los establecimientos que operen con Jornada Escolar Completa (JEC) del 30% actual a un 50%. De este modo, se concreta de mejor modo el principio de autonomía y diversidad de proyectos educativos, inspirador del sistema educativo chileno. De esta manera, los programas educativos podrán incorporar otras dimensiones formativas más allá de las intelectuales, como las morales, afectivas y sociales en general.

<sup>29</sup> Cfr. Bases de Datos CNED

<sup>30</sup> Cfr. Ley General de Educación, artículo 2. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1006043>

<sup>31</sup> Cfr. Ley General de Educación, artículo 2.

<sup>32</sup> Las Bases Curriculares para la Educación Básica 2012: <http://www.curriculumenlineaeduc.cl/605/w3-article-14598.html>

<sup>33</sup> Programas de Estudio: <http://www.curriculumenlineaeduc.cl/605/w3-propertyvalue-49761.html>

<sup>34</sup> Reforma constitucional que establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición y crea un sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio mayor. Rol: 8997-07, se encuentra actualmente en segundo trámite constitucional. [http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=9404&prmBL=8997-07](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9404&prmBL=8997-07)

## POBREZA Y DESIGUALDAD

### Diagnóstico

En nuestro país, la visión de la pobreza utilizada en las políticas sociales dice relación con la incapacidad de una persona para satisfacer sus necesidades básicas. Una familia se considera pobre si su ingreso per cápita es inferior al valor de dos canastas básicas de alimentos (CBA), que equivale a \$72.098 a noviembre de 2011, y se considera en extrema pobreza si es inferior al valor de una CBA, equivalente a \$36.049 a la misma fecha. El principal instrumento utilizado para medir la pobreza en nuestro país es la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), que tiene por objetivo conocer la situación de la población, con representatividad regional, en especial aquella que se encuentra en situación de pobreza, y medir el impacto de las políticas sociales<sup>35</sup>.

Según la última encuesta CASEN, al 2011, un 14,4% de la población vivía en condiciones de pobreza, y un 2,8% en condiciones de pobreza extrema. El avance en la disminución de la pobreza desde 1990, cuando 38,6% de los chilenos eran pobres, ha sido notable. Sin embargo, la disminución respecto del año 2009 es de sólo un 0,7%<sup>36</sup>. En nuestro país hay un gran número de políticas sociales, ejecutadas por diferentes ministerios y servicios públicos, que buscan aliviar la situación de las familias pobres. Es por esto que en 2011 se creó el Ministerio de Desarrollo Social, con el objeto de ser el ente articulador y coordinador de todas las políticas sociales emanadas del gobierno. Algunas de las principales políticas sociales de nuestro país son, entre otras, "Chile Solidario", "Chile crece contigo" y el "Ingreso Ético Familiar". Existen además otras políticas, como subsidio a la vivienda, la subvención escolar preferenciales, bonos de capacitación e inserción laboral, pensión básica solidaria, entre otras.

En general, estas políticas son ejecutadas directamente por el gobierno central, a través de las secretarías regionales de los respectivos ministerios. En otros casos, los programas son diseñados a nivel central, como el "Programa Puentes", e implementados en convenio con las municipalidades. En este sentido, la posible adaptación a la realidad local y las necesidades específicas de cada comuna son bajas, en donde a los municipios les toca normalmente una labor más enfocada en la ejecución que en el diseño.

### Propuestas

#### I. Ampliar la visión de la pobreza

Actualmente está trabajando la Comisión para la Medición de la Pobreza, cuyo principal objetivo es redefinir el concepto en el cual estarán enfocadas las políticas sociales de nuestro país. Esto implica no sólo definir qué se entenderá por pobreza, sino además definir una nueva línea de esta y la forma en la cual se medirá. La entrega del informe final está planificada para finales del presente año. Uno de los acuerdos más relevantes de la Comisión es considerar en la medición de la pobreza dimensiones como salud, educación, vivienda y entorno<sup>37</sup>. La pobreza no debe ser reducida a la falta de ingresos económicos, sino además se debe relacionar a la posibilidad de desarrollo de las

personas y a su calidad de vida. Además de las dimensiones consideradas por la Comisión, se debiesen incluir otras variables como acceso y calidad del trabajo. México, Colombia y Brasil son referentes relevantes en la experiencia de medición multidimensional de la falta de bienes, que la utilizaron para una correcta focalización de las políticas sociales<sup>38</sup>. En el caso de México, en el año 2006 se inició el trabajo para una medición multidimensional de la pobreza y su metodología considera rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos y acceso a alimentación<sup>39</sup>.

#### II. Una encuesta CASEN con representatividad comunal y descentralización de programas sociales

La realidad geográfica, social, cultural y económica de cada una de las regiones del país es muy disímil. El diseño actual de la Encuesta CASEN no permite realizar, con la precisión deseada, análisis estadísticos a nivel de comunas. Por ejemplo no se puede estimar el porcentaje de pobreza para cada una de las comunas del país (sólo se puede hacer para algunas). Es sabido que incluso dentro de una misma región, la realidad social de las comunas también son diversas, y por esto mismo sería útil para la focalización de los programas sociales, poder caracterizar en el plano socioeconómico a cada una de ellas. Por eso proponemos una encuesta CASEN con representatividad comunal. En las respectivas municipalidades, la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) es quien desarrolla parte importante de los programas sociales municipales. Una Encuesta CASEN con representatividad comunal entregaría información relevante para una correcta focalización de sus acciones, además de poder medir la efectividad de éstas en el tiempo.

Por otra parte, se debe avanzar hacia un diseño de los programas sociales que considere la no uniformidad de las distintas zonas o áreas geográficas del país, a fin de mejorar la eficiencia de las políticas sociales<sup>40</sup>. Si bien actualmente los municipios participan en el proceso de implementación de las políticas, es poca la flexibilidad que existe para una mayor adaptación a la realidad local. En este sentido, se debe avanzar hacia iniciativas que sean diseñadas con un mayor nivel de cercanía de las personas y familias beneficiarias.

Los municipios tienen la ventaja de tener un mayor conocimiento de las necesidades de sus habitantes y territorios, aspecto muchas veces no considerado en las políticas sociales a nivel central. Las deficiencias a nivel de gestión de algunas municipalidades podrían solucionarse con una mayor capacitación y dotación de recursos humanos y un acompañamiento que asegure un correcto uso de los recursos según los fines específicos. Las municipalidades, a nivel de alcalde y consejos municipales, deben tener mayores atribuciones y grados de libertad, para destinar los fondos de políticas sociales, según las necesidades específicas de su población.

#### III. Articulación y coordinación con organizaciones de la sociedad civil especializadas

La posibilidad de una familia de salir o entrar al "círculo de la pobreza" se relaciona en gran medida con aspectos que trascienden lo labo-

<sup>35</sup> Cfr. [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen\\_obj.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_obj.php)

<sup>36</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Resultados Encuesta CASEN 2011.

<sup>37</sup> Cfr. Comisión para la medición de la pobreza, Informe de Avance, abril 2013.

<sup>38</sup> Cfr. <http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/>

<sup>39</sup> Cfr. CONEVAL, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Noviembre 2010.

<sup>40</sup> CAHMI, Rosita, "Mejores políticas para superar la pobreza y mejorar la igualdad de oportunidades", en "Pobreza: Ideas para superarla", Libertad y Desarrollo, 2009. Pag. 225-264.

ral o económico propiamente tal. Circunstancias relacionadas con las drogas, alcohol, embarazo adolescente, enfermedades catastróficas, ex convictos, violencia intrafamiliar, entre otros, determinan muchas veces la situación socioeconómica de una familia. En este sentido, el grado de especialización que se requiere para abordar estos problemas es cada vez mayor, y las instituciones de la sociedad civil se presentan como un posible aliado y colaborador en las políticas sociales que buscan abordar estos temas.

El gobierno central, además de los gobiernos locales, debiesen entregar recursos e incentivos, además de realizar un trabajo coordinado, para que ONG especializadas en estos temas puedan ser quienes atiendan y den las prestaciones respectivas a la población más vulnerable<sup>41</sup>. Por ejemplo, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) desarrolla programas de "Prevención del Consumo de Drogas en Regiones" al igual que el "Programa Previene" (a nivel municipal). En ambos casos se transfieren recursos a las intendencias o municipalidades, según corresponda, para implementar dicho programas en coordinación con las oficinas regionales del SENDA (ex CONACE). En este caso, la ejecución misma del programa y las acciones que requieran de mayor especialización podrían ser llevadas a cabo en conjunto con instituciones del tercer sector especializadas en el tema.

## SISTEMA DE SALUD

### Diagnóstico

#### I. Cobertura

En el sistema de Atención Primaria de Salud (APS)<sup>42</sup> es en donde se evidencian las mayores dificultades. En este nivel se atiende la mayor parte de la población y que, en general, corresponde a las familias de menores ingresos.

El principal problema de la atención primaria de salud (APS) es la falta de financiamiento por parte del Estado. Esto se debe, en primer término, a que el financiamiento per cápita que se asigna no responde a valoraciones actualizadas de los costos que efectivamente se incurre para atender la canasta de prestaciones de la APS. Por otro lado, la actual canasta de 95 prestaciones es incompleta, ya que no cubre todas las patologías GES (Garantías Explícitas de Salud), de manera que los municipios deben financiar ese déficit con sus propios recursos. Por último, dicho per cápita, al usar promedios nacionales, no toma en cuenta las diferencias entre las distintas comunas del país y no considera el perfil epidemiológico de la población local, lo que redundará en una mala focalización de los recursos<sup>43</sup>.

#### II. Eficiencia y gestión

No siempre hay responsabilidad en el uso de los recursos, no siempre existen protocolos establecidos de atención al usuario (a diferencia el sistema privado) y se carece de una logística en la organización

de los recursos. Esto puede deberse al hecho de que la dirección de los hospitales está en manos de médicos y no de profesionales más capacitados en administración (como ingenieros comerciales o civiles). Así, los problemas más acuciantes de la salud pasan no sólo por insuficiencia de recursos económicos, sino también por criterios de eficiencia, materia en la que no existe unanimidad acerca del mejor modelo de gestión a implementar.

Para contrarrestar estos problemas, en 2005 se inició una reforma de la salud, que en su espíritu original sitúa a la APS como el pilar central del sistema sanitario. Sin embargo, al revisar las leyes que le dieron consistencia, se puede comprobar que éstas prácticamente no la consideran<sup>44</sup>. Por otra parte, algunas voces han visto a la reforma de 2005 como el "antimodelo" de lo universalmente aceptado como atención primaria de salud, por estar aquella más centrada en la enfermedad que en la salud propiamente tal. Esto se evidencia en que en la reforma hay un absoluto predominio de las intervenciones que tienden a curar enfermedades por sobre las intervenciones que tienden a prevenir y a promover un concepto de vida saludable<sup>45</sup>.

### III. Deudas pendientes

Muchos de los problemas históricos del sistema público de salud han sobrevivido a la reforma. En primer lugar, continúa la desconexión en información entre la red de atención primaria (consultorios) y la red de atención secundaria y terciaria (hospitales). Estas últimas no suelen contar con la historia clínica del paciente que se atiende en un centro familiar, lo que no permite controlar que se produzcan sobre-derivaciones desde los consultorios hacia los hospitales.

En segundo lugar, continúa el problema con los incentivos a los médicos y al personal de apoyo. El sistema de remuneraciones es fijo (reajustable por antigüedad), independiente de la experiencia o productividad del médico. Esto genera desafección al sistema público, sobre todo entre los médicos jóvenes y mejor cualificados, pues a final de mes obtendrán por concepto de remuneración lo mismo que un facultativo que presta un servicio regular, o incluso menos que un colega de mayor edad. A esto debe agregarse que en Chile hay un déficit de especialidades, como la de anestesiólogos, en donde se acusa una falta de cerca de 400 de estos profesionales<sup>46</sup>.

En tercer lugar, persiste la insatisfacción usuaria. Interesa destacar que los reclamos no suelen ir dirigidos a la atención médica propiamente tal, sino a la gestión o solicitud del personal, que no siempre es protocolizada y donde la logística se administra precariamente. De aquí derivan no pocas veces los problemas de las colas de madrugada para obtener una ficha de atención.

### Propuestas

#### I. Mejorar la eficiencia y la gestión en el sistema de prestadores públicos de salud

Para ello es necesario realizar ajustes organizacionales y administrativos. Entre ellos, fortalecer la gestión local y potenciar una política de recursos humanos para formar, atraer y retener profesionales competentes, particularmente médicos en la atención primaria (AP). Es-

<sup>41</sup> CAHMI, Rosita, Op. Cit.

<sup>42</sup> El mundo de la salud en Chile posee una particular complejidad. En él coexisten, por una parte, seguros privados (ISAPRE) y el seguro público de salud (FONASA), y, por la otra, los prestadores privados (clínicas) y los prestadores públicos de salud (hospitales). Estos últimos, que conforman el sistema público de prestadores, se dividen en tres niveles: nivel primario (consultorios), nivel secundario (hospitales de menor complejidad) y nivel terciario (hospitales más complejos).

<sup>43</sup> Cfr. MONTERO, Joaquín, et al., "Elementos claves para la implementación de un modelo de gestión en la salud municipal", Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2011.

<sup>44</sup> TÉLLEZ, Álvaro, et al., "Reforma sanitaria chilena y la atención primaria de salud. Algunos aspectos críticos", Centro de Políticas Públicas UC, Temas de la Agenda Pública, N° 38, 2010.

<sup>45</sup> TÉLLEZ, Álvaro, et al., Op. Cit.

<sup>46</sup> LA TERCERA, 05-09-2013. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/09/680-541209-9-ministro-manalich-por-deficit-de-anestesiistas-son-una-verguenza-para-la-shtml>

tablecer políticas y procurar mecanismos para contar con médicos familiares, es decir, especialistas en atención primaria, para enfrentar los desafíos y los cambios que se requieren<sup>47</sup>. Generar un nuevo trato laboral, de manera de mejorar la forma de alienar los incentivos a los médicos, creando mecanismos que premien su rendimiento y calidad, para lo cual pueden aplicarse exámenes de evaluación, satisfacción de los usuarios, etc.

Asimismo, se deben adecuar los montos que hoy se asignan; como, por ejemplo, crear un Sistema de Información de Salud, que sea oportuno, confiable, que entregue información consistente en los distintos niveles del sistema y que reúna la opinión del público usuario; y fortalecer los equipos profesionales, para lo cual es necesario formar especialistas en APS<sup>48</sup>.

## II. Convocar a un concurso internacional para atraer a los mejores especialistas extranjeros

El concurso para determinar qué especialistas extranjeros contratar debe contemplar algunos criterios tales como la rendición y un resultado sobresaliente en el Examen Médico Nacional y provenir de universidades que, de acuerdo al Ranking Mundial de Universidades publicado por la agencia Quacquarelli Symonds (QS), estén ubicadas entre las ciento cincuenta mejores universidades del mundo, entre otros.

Como contrapartida, a los médicos se les debe ofrecer una remuneración superior a la que percibiría en su país de origen; facilidades para optar al arrendamiento o a la compra de una vivienda; acceso gratuito a programas de perfeccionamiento y pasantías en universidades de excelencia; etc.

## III. Avanzar hacia un nuevo modelo de gestión de la salud primaria, más fuerte y desarrollado

Para ello, se requieren equipos de profesionales con mayor formación técnica en atención primaria de salud (APS), mayor tecnología disponible en los centros de atención y una organización de trabajo en equipos interdisciplinarios que combinen una atención clínica efectiva con un trabajo centrado en la familia y la comunidad. Modelos de APS con estas características se asocian a estrategias de atención más integrales, menos redundantes y más eficientes<sup>49</sup>.

Un modelo a replicar parece ser el proyecto piloto Red Ancora UC, que efectúan su labor en algunas poblaciones vulnerables de las comunas de Puente Alto y La Pintana. De acuerdo a la experiencia de estos centros, ellos lograron una mayor efectividad clínica expresada en reducciones del 25% de derivaciones a especialidades secundarias, 70% de consultas de urgencia y 30% de hospitalizaciones respecto de centros comparados<sup>50</sup>. Estos centros recogen la experiencia de salud primaria chilena, pero introducen significativas innovaciones en cuatro áreas esenciales: a) En el área de gestión, el proyecto introduce un nuevo modelo mixto, público-privado, para el financiamiento y la prestación de servicios; b) En el área de recursos humanos, el proyecto desarrolla un modelo de formación de profesionales de salud con competencias específicas ausentes en la APS actual; c) En el área tecnológica, el proyecto introduce nuevas tecnologías de apoyo clínico y sistemas de registro informático no disponibles en la actual

APS chilena; d) En el área de modelo de atención de salud, el proyecto profundiza el enfoque familiar de la APS, aplicándolo a necesidades clínicas y de salud específicas<sup>51</sup>.

## SISTEMA PENITENCIARIO

### Diagnóstico

#### I. Hacinamiento y vulneración de derechos humanos

Nuestro sistema penitenciario es quizá el escenario más crítico en cuanto a condiciones de dignidad, pero al mismo tiempo es el de mayor invisibilidad para la opinión pública. El episodio de la cárcel de San Miguel dejó en evidencia muchos problemas. En el Centro de Cumplimiento Colina II se detectó, en 2011, que no era posible usar la red húmeda ante casos de incendio, porque los tubos de PVC sólo resistían la presión del agua algunos minutos. A su vez, en el Centro de Detención Preventiva Santiago Sur había internos sin celda que dormían a la intemperie y en carpas. Las habitaciones disponibles albergaban a 13 ó 14 personas, en espacios de dos por tres metros en dos niveles<sup>52</sup>.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, se ha señalado que el hacinamiento persiste como una constante y el sistema penitenciario chileno se muestra ineficaz para lograr la rehabilitación y reinserción de una persona<sup>53</sup>. Estos problemas no son nuevos. En 2007 se habían denunciado las “condiciones infrahumanas” en que vivían los internos, tales como hacinamiento en los centros no concesionados, falta de agua potable en algunos recintos, tasas turcas sucias, cañerías rotas, desagües pestilentes y riesgos de plagas de ratas, piojos y hongos<sup>54</sup>. La alimentación tenía mala calidad y poca abundancia. Había falta de remedios y de atención médica oportuna y expedita. Se aplicaban las “celdas de castigo”, golpizas y posterior inmersión en agua helada<sup>55</sup>. Frente a ello, se ideó el sistema concesionado para paliar estos efectos. Sin embargo, las cárceles licitadas exhibieron idénticos problemas a los centros tradicionales: casos de tortura, suicidios masivos de internos, problemas de salud vinculados a focos de tuberculosis, etc.<sup>56</sup>.

#### II. Una compleja institucionalidad

Gendarmería de Chile “tiene por finalidad atender, vigilar y contribuir a la reinserción social”<sup>57</sup> de las personas detenidas o privadas de libertad. Sin embargo, en los hechos la estructura institucional ha estado orientada fundamentalmente a la seguridad y control en los centros penales<sup>58</sup>. A juicio de la Comisión para la Reforma Penitenciaria, resulta complejo que una misma institución cumpla las funciones de seguridad de los recintos penitenciarios y también de reinserción, pues se trata de “dos trabajos esencialmente diferentes, que requieren de una

<sup>47</sup> PÜSCHEL, Klaus, et al., *Op. Cit.*

<sup>48</sup> MONTERO, Joaquín, et al., *Op. Cit.*

<sup>49</sup> Cfr. PÜSCHEL, Klaus, et al., “Hacia un nuevo modelo de atención primaria en salud. Evaluación del proyecto de salud familiar Ancora UC”, Centro de Estudios Públicos, 2013.

<sup>50</sup> PÜSCHEL, Klaus, et al., *Op. Cit.*

<sup>51</sup> CENTRO DERECHOS HUMANOS UDP, “Condiciones carcelarias...”, *Op. Cit.*, p. 20.

<sup>52</sup> CENTRO DERECHOS HUMANOS UDP, “Condiciones carcelarias...”, *Op. Cit.*, p. 28.

<sup>53</sup> CENTRO DERECHOS HUMANOS UDP, “Condiciones carcelarias...”, *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>54</sup> Decreto Ley N° 2.859, art. 1.

<sup>55</sup> CONSEJO PARA LA REFORMA PENITENCIARIA, “Recomendaciones para una nueva política penitenciaria”, 2010, p. 31.

<sup>56</sup> CONSEJO PARA LA REFORMA PENITENCIARIA, *Op. Cit.*, p. 32.

<sup>47</sup> TÉLLEZ, Álvaro, et al., *Op. Cit.*

<sup>48</sup> MONTERO, Joaquín, et al., *Op. Cit.*

<sup>49</sup> Cfr. PÜSCHEL, Klaus, et al., “Hacia un nuevo modelo de atención primaria en salud. Evaluación del proyecto de salud familiar Ancora UC”, Centro de Estudios Públicos, 2013.

<sup>50</sup> PÜSCHEL, Klaus, et al., *Op. Cit.*



distinta formación y cultura organizacional<sup>59</sup>. Por esto, en la práctica se produce el efecto indeseado de que el personal de Gendarmería termine muchas veces por priorizar la seguridad y control antes que una auténtica resocialización<sup>60</sup>. En la práctica, según datos del año 2010, sólo el 21% del personal civil de Gendarmería se dedica a tareas de resocialización, entre psicólogos, trabajadores sociales y profesores<sup>61</sup>.

### III. La exigua función resocializadora del trabajo

En el actual sistema penitenciario<sup>62</sup>, es en los Centros de Educación y Trabajo (subsistema semiabierto) en donde los internos pueden desempeñar actividades laborales de forma regular y permanente. Sin embargo, el subsistema semiabierto representa apenas el 0,49% de la población atendida por Gendarmería<sup>63</sup>, de modo que el trabajo permanente sigue siendo una actividad muy marginal. También en el subsistema cerrado los reclusos pueden desarrollar actividades laborales, aunque de manera voluntaria y no siempre de forma continua<sup>64</sup>. Hay una correlación positiva entre desempleo y reincidencia/delinuencia, si se considera que “un 40% se encuentra recluido por delitos contra la propiedad y 18% por tráfico de drogas”<sup>65</sup>. Por otro lado, hay evidencia que muestra que los programas laborales intramuros generan un círculo virtuoso, en el sentido de que mejoran los niveles de relación afectiva entre los reclusos y sus familias, reducen los niveles de agresividad, disminuyen los gastos en vigilancia, se crean algunos incentivos monetarios, etc.<sup>66</sup>. Sin embargo, el actual sistema de trabajo intramuros no logra entregar valor agregado a los reclusos, en el sentido de que no facilita la adquisición de habilidades y capacitaciones acordes a las necesidades del mercado laboral externo, no obstante mostrar fuerte evidencia internacional en torno a su rentabilidad<sup>67</sup>.

### IV. Uso desmedido de la privación de libertad

En la última década, la población penal se ha incrementado debido a la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal y también a un aumento de penas privativas de libertad. Para algunos expertos en política criminal, la prisión de libertad es una medida que al condenado le genera tal grado de desarraigo social, familiar y ocupacional, y tal identificación moral como delincuente, que se genera un elevado nivel de reincidencia<sup>68</sup>. En el caso de las mujeres (la mayoría condenada por micro tráfico), se estima que la reclusión sólo agrava la marginalidad, pues el hacinamiento y la consecuente falta de intimidad generan

agresividad y dificultan la rehabilitación<sup>69</sup>. Por otro lado, hay estudios norteamericanos que, en términos económicos, indican una merma de ingresos del 40% entre quienes han salido de la cárcel, lo que reduce significativamente las expectativas de integración y movilidad social de ellos y sus familias<sup>70</sup>.

Cabe tener presente que las violaciones alcanzan tan sólo al 0,5% y los homicidios ascienden al 0,1% de los delitos de mayor connotación social<sup>71</sup>. La mayoría son delitos contra la propiedad. Todo indica, en consecuencia, que explorar soluciones alternativas a la reclusión para aquellos delincuentes primerizos y de bajo compromiso delictual, aparece como la vía a seguir. Más todavía si se considera que las cárceles se han transformado en auténticas “universidades del delito”.

## Propuestas

### I. Crear el Servicio Nacional de Reinserción Social, de manera de terminar con el doble rol de custodio y agente resocializador que desempeña Gendarmería.

Este nuevo organismo quedaría dependiente del Ministerio de Justicia, aunque actuaría en coordinación con la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior. En el Servicio Nacional de Reinserción Social quedarían radicadas la supervisión de medidas alternativas y programas de reinserción. Para ello abordaría conjuntamente y desde una perspectiva integral los tres subsistemas vigentes: cerrado, semiabierto y abierto.

Esta nueva política deberá: fortalecer el personal dedicado a reinserción en el medio libre, destacando la misión y visión diferente respecto del control y la seguridad penal; independizar el presupuesto para reinserción respecto del presupuesto de Gendarmería; contar con oferta programática pública y privada, donde la institución y la gestión dependan del Estado, pero la implementación local se pueda externalizar; y realizar un levantamiento de información de la oferta pública disponible y un estudio del perfil de los condenados para determinar los servicios y programas necesarios<sup>72</sup>. De esta manera, Gendarmería quedaría encargada exclusivamente de la función de seguridad y control, mientras que este nuevo Servicio estaría abocado a las tareas de resocialización.

### II. Impulsar un paquete de medidas tendientes a una política de rehabilitación efectiva.

Para ello, proponemos ampliar la oferta de los Centros de Educación y Trabajo (CET), esto es, aquellas unidades productivas en las que mediante la capacitación, formación y trabajo, apoya la reinserción bajo normas de cumplimiento y compromiso<sup>73</sup>. Actualmente los CET sólo funcionan en el sistema semiabierto y emplean un bajo porcentaje de población penal, por lo que se hace necesario replicar esta experiencia en el sistema cerrado para que abarque un mayor número de internos.

Asimismo, promover y subsidiar en alguna medida la labor de organi-

<sup>59</sup> CONSEJO PARA LA REFORMA PENITENCIARIA, Op. Cit., p. 32.

<sup>60</sup> Este problema adquiere mayor relevancia todavía si se considera que existe un mandato expreso a Gendarmería en su Ley Orgánica cuando dispone que, entre otras tareas, le corresponderá: “Contribuir a la reinserción social de las personas privadas de libertad, mediante la ejecución de acciones tendientes a eliminar su peligrosidad y lograr su reintegración al grupo social” (Decreto Ley N° 2.859, art. 3, letra f).

<sup>61</sup> Datos del Ministerio de Justicia. Citado en: CONSEJO PARA LA REFORMA PENITENCIARIA, “Recomendaciones para una nueva política penitenciaria”, 2010, p. 32.

<sup>62</sup> El sistema penitenciario chileno se divide en tres subsistemas: cerrado, semiabierto y abierto.

<sup>63</sup> CÁRDENAS, Ana, “Trabajo penitenciario en Chile”, Universidad Diego Portales – ICSO, p. 11.

<sup>64</sup> Las principales labores del subsistema cerrado son: a) realización de tareas relativas a la mantención y el funcionamiento del recinto penitenciario; b) trabajo para empresas instaladas en los recintos penitenciarios; c) prestación de servicios para empresas externas a la cárcel; d) el autoempleo; y e) el empleo dependiente derivado del autoempleo en prisión (Cfr. CÁRDENAS, Ana, Op. Cit., pp. 68-87.).

<sup>65</sup> BLANCO, Javiera, “Nuevos desafíos penitenciarios: inserción laboral de los reclusos”, Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, 2005, p. 18.

<sup>66</sup> BLANCO, Javiera, Op. Cit., p. 21.

<sup>67</sup> BLANCO, Javiera, Op. Cit., pp. 67-68.

<sup>68</sup> GÁLVEZ SANTIBÁÑEZ, Jorge, especialista en política criminal teórica y teoría del delito de la Universidad Católica. En ALAM PICHARA, Marcela, “La eterna condena”, Revista Universitaria, P. Universidad Católica de Chile, N° 114, 2012, pp. 67-69. Disponible en: <http://issuu.com/visionuniversitaria/docs/ru114>. Última visita: 10-09-13.

<sup>69</sup> STUVEN, Ana María, Directora Corporación Abriendo Puertas. En ALAM PICHARA, Marcela, Op. Cit.

<sup>70</sup> LARROULET, Pilar, Investigadora en temas de delitos y drogas del Instituto Sociología UC. En ALAM PICHARA, Op. Cit.

<sup>71</sup> CENTRO ESTRATÉGICO DE ANÁLISIS DEL DELITO (CEAD), “Estadísticas Policiales de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y Violencia Intrafamiliar”, Tercer Trimestre 2012, Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

<sup>72</sup> CONSEJO PARA LA REFORMA PENITENCIARIA, Op. Cit., p. 7.

<sup>73</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y GENDARMERÍA DE CHILE, “11 medidas en 90 días para mejorar condiciones de encarcelamiento en nuestro país”, 2010, p. 16.

zaciones de la sociedad civil que se dedican al trabajo con internos. Entre ellas, Fundación Mujer Levántate, Corporación Abriendo Puertas y Fundación Proyecto B. Por último, implementar programas de tratamiento para drogadictos y alcohólicos y programas psicológicos y educativos, en base a equipos multidisciplinares. Muchos de estos programas debieran quedar externalizados en instituciones como CONACE y dar forma a una suerte de INFOCAP PENITENCIARIA, que capacite laboralmente y de manera profesional a los internos.

### III. Avanzar hacia un modelo de cárcel-empresa.

Se trata de un programa laboral intramuros con participación de empresarios privados, que se basa en la experiencia comparada de Estados Unidos e Inglaterra. Estos países han logrado niveles exitosos de disminución de la delincuencia y bajas en las tasas de reincidencia en aquellas personas que han participado de iniciativas laborales en prisión<sup>74</sup>. Los objetivos son solucionar el problema de los largos períodos de ocio en prisión y ocupar ese tiempo libre de manera productiva y que mejore su autoestima. A su vez, los reclusos podrán remesar parte del dinero obtenido a sus familias y acumular un capital semilla para emprender algún negocio propio una vez que cumplan su condena<sup>75</sup>. El modelo de cárcel-empresa deberá poseer una institucionalidad específica, que ejerza las funciones de administración y regulación del trabajo intramuros<sup>76</sup>. La propuesta tiene varias ventajas: los ambientes laborales se tornan más seguros, toda vez que al disminuir el nivel de desocupamiento de los reclusos, se reducen también los niveles de agresividad. Estos también resultan efectivos en cuanto generan una masa de trabajo calificada que puede encontrar espacios laborales luego de su puesta en libertad. Por otra parte, los privados obtienen una serie de incentivos monetarios, tales como: arriendo de espacios al interior del penal a bajos precios, subsidios en las compras de equipamientos, etc. Finalmente las ganancias generadas por los trabajos permitirán pagar parte de los costos de encarcelamiento, los salarios de los reclusos, y también favorecer la mantención de las familias de los reclusos, compensar a las víctimas, etc<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> BLANCO, Javiera, *Op. Cit.*, pp. 66 y ss.

<sup>75</sup> Esta propuesta de trabajo intramuros está conceptualizada como alternativo a los Centros de Educación y Trabajo (CET), pues éstos últimos no suelen ser económicamente autosustentables ni generan valor agregado al interno para el momento en que deba insertarse al mercado laboral externo (Cfr. BLANCO, Javiera, "Nuevos desafíos penitenciarios: inserción laboral de los reclusos", Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, 2005, pp. 66 y ss.).

<sup>76</sup> Deberá existir una coordinación entre administración privada, operarios privados y Gendarmería. Además, deben implementarse instrumentos de clasificación previos de los internos, de manera de derivarlos adecuadamente hacia los programas que ofrece el recinto penitenciario que sean de su interés y en que muestren mayores capacidades. La orientación de la oferta debe conjugar una mayor correspondencia con las exigencias del mercado en general y con las exigencias del mercado local al que seguramente accederán los que hubieren estado reclusos, una vez libres.

<sup>77</sup> BLANCO, Javiera, *Op. Cit.*, p. 68.