



**UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO**
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAGISTER EN ESTUDIOS SOCIALES Y POLÍTICOS LATINOAMERICANOS**

**“Análisis Crítico a las Políticas Públicas para
Personas en Situación de Calle en Chile”**

**Memoria para optar al Título de
*Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos***

**Alumna
Javiera Wong Aguirre**

**Director de Tesis
Cecilia Osorio Gonnet**

**Profesor Informante
Ana María Farías**

Santiago, Chile, diciembre 2017



**UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO**
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAGISTER EN ESTUDIOS SOCIALES Y POLÍTICOS LATINOAMERICANOS**

**“Análisis Crítico a las Políticas Públicas para
Personas en Situación de Calle en Chile”**

**Memoria para optar al Título de
*Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos***

**Alumna
Javiera Wong Aguirre**

**Director de Tesis
Cecilia Osorio Gonnet**

**Profesor Informante
Ana María Farías**

Santiago, Chile, diciembre 2017

ÍNDICE

1	Introducción	1
2	Presentación de la investigación	2
2.1	Problema a investigar	2
2.2	Objetivos	10
3	Marco de referencia	11
3.1	Personas en situación de calle	11
3.2	Exclusión social	14
3.3	Políticas públicas bajo enfoque de derechos	20
3.4	Modelos de intervención social para personas en situación de calle	23
3.4.1	Modelo continuum of care o en escalera o etapas	23
3.4.2	Housing First	25
4	Metodología	26
5	Revisión crítica de las políticas públicas sobre personas en situación de calle en Chile	30
5.1	Principios	31
5.1.1	Ideario social	31
5.1.2	Objetivos	36
5.1.3	Actores responsables	41
5.2	Medios	44
5.2.1	Componentes de la política pública	44
5.2.2	Destinatarios de la política pública	55
5.2.3	Instituciones implementadoras	62
5.2.4	Coordinación Intersectorial e Interprogramática	68
5.2.5	Antecedentes presupuestarios	72
6	Reflexiones finales	79
6.1	Habitabilidad ¿elemento primario o secundario de la política?	79
6.2	La superación de la situación de calle como objetivo	81
7	Conclusiones	84
8	Anexos	92
	Anexo 1: Glosario de siglas	92
	Anexo 2: Referencias de los actores entrevistados en la investigación	93
	Anexo 3: Consentimiento Informado	94
	Anexo 4: Pauta de entrevistas a informantes clave	96
	Anexo 5: Listado de instituciones ejecutoras Programas Calle, Noche Digna y Tratamiento Ambulatorio SENDA	98
	Anexo 6: Convenios nacionales del componente de gestión de servicios y prestaciones sociales	102
9	Bibliografía	106

RESUMEN

La presente investigación tiene por objeto realizar un análisis crítico de las políticas públicas para personas en situación de calle en Chile. Así, en base a una matriz de análisis, se revisaron los actuales programas públicos para personas en situación de calle, a saber, Programas Calle, Noche Digna, Apoyo para la Salud Mental y tratamiento Calle SENDA, donde se describieron y analizaron ocho distintas dimensiones enmarcadas en los niveles de principios y medios.

La metodología utilizada es cualitativa descriptiva, donde con la información obtenida a través de la revisión documental y de las entrevistas, se realiza un análisis en relación a las dimensiones establecidas en la matriz antes señalada.

Dentro de los principales hallazgos desprendidos del análisis, podemos indicar que elementos distintivos del nivel de los principios, tales como, énfasis en la habitabilidad, enfoque de derechos y superación de la situación de calle, no son coherentes con las dimensiones relativas a los medios, es decir, con aquellos elementos que caracterizan la implementación concreta de dichos programas.

1 Introducción

Las personas en situación de calle contabilizadas en el último registro social realizado el año 2016, fueron 10.610 personas (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 b), es decir, menos de un 1% de la población chilena. Sin embargo, a pesar que esta parte de la población podría denominarse como un porcentaje marginal, estas personas se encuentran expuestas a una situación social extrema y precaria, excluidas del sistema social, con rupturas de los vínculos con personas significativas y sin acceso a la mayoría de sus derechos básicos (acceso a salud, trabajo, higiene, alimentación, etc). Considerando lo anterior, esta investigación buscará responder cómo las políticas públicas para las personas en situación de calle en Chile responden a determinados elementos de política pública establecidos en una matriz de análisis.

En este sentido, el elemento principal de esta investigación es el desarrollo de un análisis crítico de las políticas públicas que buscan intervenir el fenómeno del sinhogarismo en Chile, donde la relevancia respecto de la investigación social es generar antecedentes sistematizados que aporten a la discusión y análisis, y que permitan eventualmente procesos de mejoramiento de las políticas para personas en situación de calle en el país.

Dicho ejercicio será realizado a través de la revisión de dimensiones que componen una matriz de análisis, la cual fue elaborada con información levantada en documentos públicos sobre experiencias internacionales y bibliografía general de la temática y sobre políticas públicas. En este contexto, dicha matriz permite contar con un marco acotado para el análisis, el cual se desarrolla a través de la revisión de cada dimensión que la compone en contraste con la información disponible respecto de la realidad chilena. En consecuencia, esta investigación utiliza una metodología cualitativa, y se desarrolla mediante un estudio documental y de entrevistas a expertos en políticas públicas sobre personas en situación de calle.

La estructura del presente trabajo comienza con una presentación de la investigación donde se exponen el problema a investigar y los objetivos esperados. A continuación, se desarrolla el marco teórico que entrega elementos de contexto sobre lo que indica la literatura respecto de la temática, de manera de contar con herramientas que permitan la realización del análisis. Posteriormente se desarrolla la metodología donde se presenta la matriz de análisis, para finalmente desarrollar y analizar cada uno de los elementos identificados con la información recopilada, finalizando con algunas reflexiones sobre aspectos relevantes a destacar en el contexto de este trabajo.

2 Presentación de la investigación

2.1 Problema a investigar

El sinhogarismo como problema público en Chile es un tema relativamente reciente en la agenda pública. Sin ir más lejos, las primeras acciones estatales destinadas a la protección de las personas en situación de calle en el país se desarrollaron en el año 2006, luego de la realización de un catastro en el 2005, que buscó caracterizar, identificar y cuantificar a estas personas, antes invisibles para el mundo público.

Para dar un contexto a la presente investigación, se revisarán algunos de los primeros resultados entregados por el Ministerio de Desarrollo Social correspondientes a la fase de implementación del Registro social de personas en situación de calle iniciado en el año 2016. En este proceso se registraron un total de 10.610 personas, donde la mayor concentración se encontró en las regiones Metropolitana, Valparaíso y Biobío, con porcentajes de 43,9%, 11,9% y 9% respectivamente. Dentro de los registrados, el 85% fueron hombres (9.015 personas) y el 15% mujeres (1.595 personas), y el rango de edad donde se

concentra la mayor cantidad de personas es entre 45 y 59 años para los hombres y entre 30 y 44 años para las mujeres (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 b).

Respecto a las razones que se entregan para llegar a la calle, el 62,8% de los registrados indicaron que su situación fue causada por problemas con su familia o pareja, el 15% por consumo problemático de alcohol o drogas, el 11,5% por problemas económicos, y el 10,6% establecieron otras razones. El tiempo promedio en la calle es de 7,1 años, y del total de registrados, un total de 5.972 personas, es decir, el 56% registra ingresos laborales (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 b).

Por otro lado, es relevante considerar cómo ha sido la historia de las intervenciones sociales para las personas en situación de calle en Chile, ya que estos antecedentes son los que empujan el desarrollo de esta investigación, pensando en aportar a una historia de intervenciones estatales que lleva muy pocos años con una implementación sostenida en el tiempo.

En el caso chileno, es relevante señalar que las instituciones privadas llevan una clara ventaja por sobre la institucionalidad pública. Por ejemplo, a principios del siglo XX, esta parte de la población se encontraba en la categoría de personas identificadas como indigente, vaga, abandonada y delincuente, y las acciones realizadas por el Estado tenían un marcado acento disciplinador más que protector. En este sentido, las principales respuestas a este problema público fueron la reclusión de la población tanto adulta como infantil, por lo que era “frecuente la presencia de niños, niñas y adolescentes en las cárceles y en dependencias policiales, ya fuera por habitar en espacios públicos, por la acción de mendigar, o por la perpetración de delitos y faltas. Estas medidas provocaron rechazo de forma sistemática a lo largo de toda la primera mitad del siglo XX” (Ministerio de Planificación, 2005, pág. 19). Este perfil de políticas sancionadoras estaban enmarcadas en una concepción donde la vagancia y mendicidad eran penadas, incluso el código penal, entendía como delito el no desempeño de oficios

lícitos y vivir de la caridad pública sin un hogar fijo, de manera que las personas podían ser detenidas en tanto se consideraran “vagos”.

Ahora bien, con el paso de algunos años, la beneficencia privada avanzó en complementar su labor con acciones educativas y de rehabilitación, y ya en las primeras décadas del siglo XX, “organizaciones de beneficencia de carácter laico y no confesional –como el Rotary Club, la Sociedad Protectora del Hogar y la Cruz Roja, entre otras– asumieron estrategias de instrucción de los sectores socioeconómicos más vulnerables, en pos de la formación de capacidades para la incorporación de los internos al mundo laboral” (Ministerio de Planificación, 2005, pág. 20).

A partir de la década del 20 se implementaron los principales programas sociales estatales y se inició la construcción de una institucionalidad con los instrumentos básicos de la seguridad social. Una vez conseguido esto, se logró mejorar las condiciones de salud y previsión, una mayor cobertura educacional, aumento en la adquisición y construcción de viviendas, menor analfabetismo y descenso de la mortalidad infantil. Sin embargo, la implementación de una intervención específica para aquellas personas que se encontraban en situación de calle, quedó invisibilizada, ya que las intervenciones sociales se concentraban en grupos específicos, por lo que las personas en situación de calle seguían en la persistencia de una problemática social que no solucionaba sus condiciones de vida (Ministerio de Planificación, 2005).

“Dado que no se emprendió una acción pública específica hacia esta población, no es factible realizar una estimación de la cantidad de personas que sobrevivían en la calle, y menos aún tener un diagnóstico de sus condiciones de vida. Los cálculos fueron siempre generales y basados en las estadísticas de los registros policiales o de los servicios de salud y asistencia social que les entregaban prestaciones. En el año 1944 la cifra de personas en situación de calle estimada sólo para Santiago alcanzaba a 5.000 personas, [artículo “un hogar para los que no tienen techo”, en El Diario Ilustrado, del 16 de noviembre de 1946]. Esta población, según describían los diarios de la época, vivía en basurales, casuchas de cartón, a la orilla de los desagües de la ciudad o bajo los puentes del río Mapocho” (Ministerio de

Planificación, 2005, pág. 25).

Durante los años siguientes, hubo un aumento de las instituciones privadas como el Hogar de Cristo –fundada en 1944-, y que durante las décadas 50 y 60 se extendió territorialmente a través filiales en Antofagasta, Los Ángeles, Talca, Chillán, Arica, Concepción y Copiapó, y a fines de 1960 se establecía la primera hospedería para pacientes desahuciados de los hospitales. Aun así, a pesar del aumento de las instituciones de carácter privado y la expansión de éstas a lo largo del país, la oferta parecía no ser suficiente para la realidad social de la época.

“parecían no dar abasto a la totalidad de la población en situación de calle. Ante esta situación, se repetía periódicamente la *“barrida”* policial, el traslado a las comisarías y centros de detención, y el persistente llamado de los mismos funcionarios policiales sobre la necesidad de construir nuevos centros de reclusión y atención, dotados de mejores condiciones de seguridad y mayor capacidad. Para el año 1966, la cantidad total de establecimientos, privados y públicos, llegaba a 875, dependientes de 147 instituciones” (Ministerio de Planificación, 2005, pág. 28).

Ya en la década del 70, y a raíz del golpe militar, hubo una reducción del gasto público, ocasionándose una brusca disminución de la función estatal de protección social. En este sentido, el nuevo proceso de diseño de focalización instaurado no consideró a las personas en situación de calle, y de acuerdo a lo señalado por las instituciones encargadas de la acogida de estas personas, la población en situación de calle aumentó. Por ejemplo, a mediados de la década de 1970 la población en situación de calle atendida por las hospederías del Hogar de Cristo alcanzaba un promedio de 1.400 hombres, 550 mujeres y 315 niños, y pocos años más tarde, se recibía mensualmente, en las hospederías del Hogar de Cristo a cerca de 5.000 personas, y tras la crisis económica de 1982 la cantidad de gente que demandaba atención había crecido, pasando –sólo en hospederías– de 4.729 mensuales en 1979 a más de 8.000 en 1983 (Ministerio de Planificación, 2005).

Ya con el retorno de la democracia, los gobiernos de la Concertación iniciaron un proceso de valoración y reforzamiento de las políticas sociales que implicó un significativo crecimiento del gasto social per cápita en todos los sectores sociales, especialmente en educación, salud, vivienda y previsión, y comenzaron las

primeras experiencias con personas en situación de calle, que en este periodo se concentraron en niños, niñas y adolescentes, donde las estrategias de reparación estuvieron a cargo del Servicio Nacional de Menores, dada su situación de vulnerabilidad que, en muchos casos, se relaciona con un alto riesgo de ser víctimas de experiencias de explotación sexual, consumo de drogas e infracción a la ley. Por su parte, el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes CONACE, a través de su programa de marginalidad, interviene ambulatoriamente en la población de niños y niñas “de la calle”, población que en su mayoría eran consumidores problemáticos de drogas (pasta base y solventes) (Ministerio de Planificación, 2005).

Ahora bien, respecto del segmento adulto de esta población, las actividades de protección seguían estando ligadas a la institucionalidad privada quienes entregaban alojamiento, alimentación, y en muchos casos, intervenciones de carácter psicosocial. Sin embargo, para el año 2003, una agrupación de instituciones privadas dedicada a la temática, denominada Red Calle, se organizó para solicitar al Presidente Ricardo Lagos la realización de un catastro de la gente en situación de calle, hecho que gatilla a contar del año 2005, el inicio de una política sistemática de parte del Estado en torno a la protección de las personas en situación de calle.

En este contexto, a mediados del año 2006, la Presidenta Michelle Bachelet, impulsa el diseño e implementación de una iniciativa gubernamental para la integración social de personas en situación de calle a través del Sistema de Protección Social Chile Solidario. El programa Calle Chile Solidario tuvo por objeto incorporar a las personas en situación de calle a la red de prestaciones de Chile Solidario, a través de la coordinación del Ministerio de Planificación en conjunto con la red de organizaciones no gubernamentales, donde el primer paso consistía en ofrecer un servicio de consejería personalizado y continuo de al menos 12 meses, en el que los usuarios recibían información, orientación y motivación para lograr cambios en su situación de vida (Ministerio de Planificación, 2009). El programa Calle ha ido modificando sus métodos de intervención, sin embargo, se

ha mantenido presente desde el 2006 hasta la actualidad, ahora siendo parte del Subsistema Seguridades y Oportunidades, coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social, en adelante MDS.

Otro programa que nace al alero del MDS es el programa Noche Digna, creado el año 2011, y con dos componentes relacionados al ámbito de la habitabilidad de personas en situación de calle. El primer componente es el Plan de Invierno, que tiene por objetivo desplegar alternativas de estadía y protección de la vida para las personas, en periodos de bajas temperaturas, y el segundo componente, Centros Temporales para la Superación, que tiene por objetivo brindar alojamiento temporal y servicios sociales básicos orientados a promover la superación de la situación de calle.

Por otro lado, existen dos iniciativas que buscan abordar dos temas relevantes para esta población, como lo son los problemas de salud mental y el consumo de drogas y alcohol. Es así, como el MDS desde el año 2014, implementa el programa Apoyo a la Atención en Salud Mental, el cual tiene por objetivo que las personas derivadas del programa Calle reciban diagnóstico y tratamiento integral en salud mental en la red pública de salud (Sitio Web BIPS, s.f.). Por otro lado, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol SENDA, en adelante, SENDA, en coordinación con el MDS, cuenta con el programa Calle SENDA desde el año 2008, y su objetivo es entregar tratamiento y rehabilitación a través de un plan ambulatorio comunitario, realizado por un equipo clínico expertos en tratamiento de drogas y vulnerabilidad social. Este programa interviene de manera ambulatoria, y en terreno, a través de un apoyo terapéutico clínico, y en coordinación con la intervención que realiza un equipo psicosocial y/o especializado del programa Calle del MDS (Sitio Web SENDA, s.f.).

En el contexto del desarrollo de una estructura programática más estable y dirigida en específico a las personas en situación de calle, en el año 2014, Chile a través de representantes del Ministerio de Desarrollo Social, participó en la ciudad de Bérnago, Italia, del Encuentro llamado "*Hacia políticas integrales para personas en situación de calle*". Este encuentro tuvo por objetivo extraer, sistematizar y

socializar lecciones de la experiencia europea y latinoamericana acerca de las políticas destinadas a abordar la problemática de las personas en situación de calle (Eurosocial , 2015, pág. 1).

De este encuentro surgieron ciertos consensos que los países participantes se comprometieron a instaurar, y que es necesario conocer (Eurosocial , 2015, pág. 3):

- Elaborar un marco conceptual que defina y sitúe la situación de calle
- Desarrollar sistemas de información que permitan el seguimiento, monitoreo y evaluación continua de la problemática y de las políticas que la abordan
- Establecer un modelo de atención
- Elaborar una estrategia que garantice la participación y el protagonismo de la población en situación de calle y de otros actores sociales en el diseño, implementación y evaluación
- Evaluar modelos de intervención orientados a la vivienda (Housing Led) o vivienda primero (Housing First)
- Definir mecanismos para promover espacios de intercambio entre las experiencias nacionales

Considerando lo anteriormente descrito, y en virtud de la historia reciente de las políticas públicas para personas en situación de calle en Chile, donde la mayor cantidad de experiencia está radicada en las instituciones de carácter privado, es que la presente investigación tiene como principal objetivo realizar un análisis de las diversas iniciativas para personas adultas en situación de calle del país.

Lo anterior, con la finalidad de establecer de qué forma estas políticas buscan dar solución a las necesidades de esta población, evaluando si son o no adecuadas a la realidad chilena y a lo propuesto por la experiencia internacional, además de analizar la coherencia interna entre lo que se espera y lo que realmente se implementa. En este sentido, y en el contexto que esta tesis busca ser un trabajo descriptivo analítico, la pregunta de investigación es establecer ¿Cómo la actual política pública para personas en situación de calle en Chile responde a las dimensiones de análisis de ideario social, objetivos, instituciones responsables, componentes, destinatarios, instituciones implementadoras, coordinación

intersectorial e interprogramática y antecedentes presupuestarios, de acuerdo a la experiencia internacional y elementos de análisis general?

En este sentido, se busca establecer de qué manera el Estado chileno se está haciendo cargo de este proceso social, a través de un análisis de los principios y los medios, realizando una revisión de variables sistematizadas en una matriz de análisis construida con elementos de experiencia internacional sobre la temática y también, elementos transversales de política pública, tales como institucionalidad, presupuestos, coordinación intersectorial, etc.

Así, con este trabajo descriptivo se busca identificar a través de un conjunto de elementos, cuál es el estado actual de las políticas públicas para personas adultas en situación de calle en Chile, identificando aquellos puntos de encuentro y elementos distintivos de la realidad local. Lo anterior, con el objetivo de construir una sistematización de los elementos que componen las diversas iniciativas para personas en situación de calle, en adelante PSC, en Chile. En este sentido, entenderemos como política pública el conjunto de “reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad...un conjunto o secuencia de decisiones de gobierno particular” (Aguilar, 1992, pág. 24).

Desde el punto de vista de la investigación social, este trabajo tiene la intención de generar un aporte a la discusión y análisis de políticas públicas para personas en situación de calle, a través de la sistematización de elementos que en otros países -algunos de ellos con mucha más experiencia en el campo- han logrado el desarrollo de programas públicos que han respondido a las necesidades de esta población. Asimismo, a través del ordenamiento y descripción de estos elementos se busca aportar en los procesos de toma de decisión de políticas públicas en torno al mejoramiento de las iniciativas existentes, así como también, para el levantamiento de nuevas iniciativas respecto de la temática.

2.2 Objetivos

Con lo anterior, a través de esta investigación, se busca indagar sobre el desarrollo actual de la política pública para las personas en situación de calle en Chile, determinando sus características, diferencias y elementos distintivos que permitan establecer el estado actual de estas iniciativas y revisar cuánto responden estas iniciativas a las necesidades de la población en situación de calle.

En este sentido, el objetivo general de la presente investigación es realizar un análisis crítico de las políticas públicas para personas en situación de calle en Chile, a través del análisis de elementos de una matriz construida con variables de análisis de política pública, así como también elementos recogidos desde la experiencia internacional.

Así, los objetivos específicos son los siguientes:

1. Describir el estado actual de las iniciativas de política pública para personas en situación de calle en Chile respecto de las variables establecidas en la matriz de análisis.
2. Analizar el desarrollo de la política pública para personas en situación de calle en Chile, respecto de las variables levantadas en la matriz de análisis.
3. Identificar variables o elementos a fortalecer en la política pública para personas en situación en calle en Chile, derivados del análisis realizado sobre las variables de la matriz de análisis.
4. Analizar coherencia entre variables descritas en el ámbito de los medios, respecto de lo establecido en los principios de la política pública para personas en situación de calle.

3 Marco de referencia

3.1 Personas en situación de calle

Para desarrollar el concepto de personas en situación de calle, es relevante señalar que no existe una única manera de describirlo. Es así, como encontramos conceptualizaciones con distintos énfasis dependiendo de las instituciones o países que las desarrollen.

“las personas en situación de calle son un grupo de la población que no ha sido definido conceptualmente de acuerdo de sus características particulares, sino que se les ha asociado a fenómenos más amplios como la extrema pobreza, o la indigencia. Otra forma de referirse a estas personas es a través de su asociación con ciertas actividades como la mendicidad y vagancia, dando por ello el nombre de mendigos o vagabundos a toda persona que vive en la calle” (Weason, 2006, pág. 11).

Ahora bien, a continuación se entregan distintas definiciones que permiten distinguir los elementos en común así como también las distinciones que se manejan en los distintos países.

Por un lado, las definiciones de Estados Unidos, específicamente el “US Department of Housing and Urban Development” define el término “homeless people” como “(1) un individuo que no tiene una residencia nocturna fija, regular y adecuada y (2) un individuo que tiene una residencia nocturna primaria que es (a) un refugio temporal público o privado [...] (b) una institución que provee residencia temporal o (c) un lugar público o privado no destinado para ser usado como lugar de pernoctación por seres humanos” (Ministerio de Desarrollo Social, 2012 a, pág. 19) .

En la misma línea basada principalmente en una carencia o falta de habitabilidad, encontramos la definición que hace las Naciones Unidas, a través de su

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES). En este caso, se establece que las “Personas Sin hogar son aquellos sin refugio, que caen fuera de lo considerado una vivienda. Tienen pocas posesiones, duermen en las calles, entradas de casas, muelles, o en otro espacio, de manera relativamente aleatoria” (Ministerio de Desarrollo Social, 2012 a, pág. 19). Ahora bien, las Naciones Unidas, el año 2009 pondría en la mesa otra definición más amplia que la anterior a través de la Comisión Económica para la Conferencia de Estadísticos Europeos de las Naciones Unidas, donde se identificarían dos tipos de grupos, las personas Sin Hogar primarios, es decir, aquellas personas que viven en las calles, en lugares que no se consideran viviendas, y otro grupo correspondiente a las personas sin hogar secundario, es decir, aquellas que no tienen residencia habitual, sino que se mueven entre distintos lugares de estadía y alojamiento, como refugios, alberges u otras opciones entregadas por distintas instituciones (Ministerio de Desarrollo Social, 2012 a).

Por otro lado, las instituciones Europeas dedicadas a la temática, tales como, FEANTSA –Federación europea de organizaciones nacionales que trabajan con personas sin hogar-, que es una asociación de organizaciones no gubernamentales que trabajan para aliviar y prevenir la situación de calle en Europa, incluye al debate otro elemento relevante, ya que busca abarcar las distintas características que tienen las personas en situación de calle, donde el hincapié está en señalar que la situación de calle es un proceso, y no un fenómeno estático. Al respecto, FEANTSA propone la utilización de una tipología de sinhogarismo y exclusión social, cuyo nombre es ETHOS (European Typology on Homelessness and housing exclusion)¹ y se relaciona con la utilización de distintas categorías de acuerdo al lugar de habitabilidad:

“Sin Techo (Rooflessness): 1. Vivir en un espacio público (sin domicilio), 2. Pernoctar en un albergue y/o forzado a pasar el resto del día en un espacio público

¹ ETHOS corresponde a la tipología europea de sinhogar y exclusión residencial

Sin Vivienda (Houseslessness): 3. Estancia en centros de servicios o refugios
4. Vivir en refugios para mujeres, 5. Vivir en alojamientos temporales reservados a los inmigrantes y a los demandantes de asilo, 6. Vivir en instituciones: prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales sin tener donde ir, etc., 7. Vivir en alojamientos de apoyo

Vivienda Insegura (Insecure Housing): 8. Vivir en una vivienda sin título legal, 9. Notificación legal de abandono de la vivienda, 10. Vivir bajo la amenaza de violencia por parte de la familia o de la pareja

Vivienda Inadecuada (Inadequate Housing): 11. Vivir en una estructura temporal, 12. Vivir en una vivienda no apropiada según la legislación estatal, 13. Vivir en una vivienda masificada” (Ministerio de Desarrollo Social, 2014 c, pág. 17)

A su vez, las definiciones desarrolladas en Chile por las organizaciones privadas complementan las definiciones entregadas anteriormente, ya que incorporan el fenómeno de la exclusión social. En el caso de las definiciones utilizadas por organizaciones como el Hogar de Cristo y la Red de organizaciones de trabajo con personas en situación de calle, éstas hacen referencia a que la persona en situación de calle corresponde a “todo individuo que se encuentre en una situación de exclusión social y extrema indigencia, específicamente se refiere a la carencia de hogar y residencia, y a la vez, la presencia de una ruptura de los vínculos con personas significativas (familia, amigos) y con redes de apoyo” (Weason, 2006, pág. 11). La distinción de esta definición es que además de hacer alusión a la carencia de bienes materiales para guarecerse, estar “sin techo” o “sin casa”, “implica una noción más amplia, cercana a la idea de “ausencia de hogar” y a procesos de exclusión y desvinculación social” (Weason, 2006, pág. 11).

Ahora bien, la definición utilizada por el gobierno de Chile, a través del Ministerio de Desarrollo Social, y sobre la cual basa su actual trabajo con las personas en situación de calle, se encuentra establecida en el Decreto 29, del año 2013 del Ministerio de Desarrollo Social, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 20.595,

sobre otros usuarios del Subsistema de Protección y Promoción Social “Seguridades y Oportunidades”². Esta definición institucional indica lo siguiente:

“ Persona en situación de calle: Personas y/o familias, que carecen de residencia fija y que pernoctan en lugares, públicos o privados, que no tienen las características básicas de una vivienda aunque cumplan esa función (no incluye campamentos). Asimismo, aquellas personas que de conformidad con una reconocida trayectoria de situación de calle, según determine el ejecutor del programa eje, reciben alojamiento temporal o por períodos significativos, provisto por instituciones que les brindan apoyo biopsicosocial” (Decreto N° 29, 2013).

Sobre las causas de la situación de calle, existe amplio consenso, desde la evidencia empírica y también a nivel bibliográfico, sobre la existencia de dos elementos que explican esta problemática. En primer lugar, están los elementos estructurales, es decir, aquellos que responden a las características de la sociedad donde se desenvuelve la persona, es decir, la estructura del mercado de alojamientos, la situación económica general, el mercado del trabajo, la legislación social, etc. El otro elemento que explica la situación de calle, es la variable biográfica de cada persona, es decir, su historia de vida, sus dificultades personales, la forma en cómo abordan sus problemas, el consumo de drogas y/o alcohol, entre otros (Ministerio de Desarrollo Social, 2012 a).

3.2 Exclusión social

El fenómeno social que viven las personas en situación de calle no es exclusivo de cierto tipo de sociedades, incluso el mundo desarrollado no ha logrado hacer mella de esta problemática. En este contexto, vincular su definición a la exclusión social parece más acertado que hacerlo solamente desde la falta de recursos económicos. En este sentido, si bien los “procesos de desarrollo global, tecnológico y económico han deparado unas sociedades más avanzadas, con mayores niveles de bienestar, también han generado nuevos fenómenos que

² La ley N° 20.595 es aquella ley que el Subsistema de Protección y Promoción Social denominado “Seguridades y Oportunidades” destinado a personas y familias vulnerable por encontrarse en situación de pobreza extrema.

acaban configurándose como procesos de exclusión social. Este concepto se manifiesta complejo por las diferentes implicaciones de tipo económico, social, político o cultural que tiene” (Jimenez, 2008, pág. 174).

Como establecimos anteriormente, al momento de definir a las personas en situación de calle, la inclusión social es un componente relevante, ya que se torna fundamental para generar un análisis más profundo de este fenómeno social. En este sentido, en el texto *Aproximación teórica de la exclusión social*, de Magdalena Jiménez, se señala que el discurso de la exclusión social comenzó a debatirse en Francia durante el decenio de 1960 para formular referencias vagas e ideológicas a los pobres, hablando de los excluidos. Ahora bien, según indica la literatura, las atribuciones más recientes sobre la utilización de este concepto se le atribuye a René Lenoir, quién en 1974, en su obra *Les exclus: Un Française sur dix*, se refería a la existencia de “categorías sociales desprotegidas por los seguros sociales de aquel tiempo; es decir, se trata de individuos que se encuentran excluidos del Estado del Bienestar” (García Lizana & Zayas Fuentes, 2000, pág. 3). En términos más amplios, los excluidos para Lenoir tenían relación con las siguientes condiciones:

“los excluidos estaban constituidos por personas con todo tipo de discapacidades, enfermedades mentales, drogadictos, incluso ancianos y familias monoparentales. Entendida de este modo, su propuesta derivaba en los problemas característicos de la distinción inclusión/ exclusión aplicada de forma binaria: dualización de la sociedad en incluidos y excluidos, transformación de procesos en estados, atribución de categorizaciones (discriminatorias) a personas, ocultamiento de las paradojas en constelaciones reales. La distinción permitía ver la existencia de un problema, pero el esquematismo de su aplicación impedía una descripción adecuada” (Mascareño & Carvajal, 2015, pág. 136).

Por otro lado, Subirats también establece como origen de este concepto la Francia de los años 70, donde principalmente indica que si bien este término no se generalizó en el lenguaje de las políticas públicas y ciencias sociales hasta las décadas de los ochenta y los noventa, en aquel momento, la exclusión social quedó asociada al concepto de desempleo y a la inestabilidad de los vínculos

sociales. En este contexto, el autor indica que a mediados de 1970, la administración francesa realizó las primeras aproximaciones sobre el porcentaje de población excluida y comenzó el desarrollo de algunas políticas específicas para su «reinserción». “De este modo se fue generalizando el término en la opinión pública, en el mundo académico y en los debates políticos, hasta que finalmente fue adoptado en la Unión Europea como nuevo eje de la política social para superar las insuficiencias del concepto de pobreza que, esencialmente, se había venido utilizando hasta el momento” (Subirats, y otros, 2004, pág. 17)

Ahora bien, en el texto de Jiménez se establece que posteriormente a lo establecido en Francia, “el discurso de la exclusión social se difundió rápidamente por el resto de Europa. Así podemos encontrar sucesivos informes europeos que aportan resoluciones sobre el asunto de la exclusión social. Concretamente, fue en 1989 cuando el Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de la entonces Comunidad Europea adoptó una resolución con el fin de combatir la “exclusión social” y de promover la integración y una Europa solidaria” (Jimenez, 2008, pág. 175). Es en este consejo donde el concepto de exclusión social se aborda desde un ámbito más amplio que la mirada exclusivamente económica, y donde “ponen de relieve que las situaciones de exclusión no son únicamente resultado de una insuficiencia de recursos y que la lucha contra la exclusión implica asimismo la afirmación del derecho de las personas y de las familias a acceder a condiciones de vida dignas mediante medidas de inserción social y profesional” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1989, pág. s/n).

Otras aproximaciones conceptuales seguidas de la entregada por Lenoir pueden encontrarse en autores como Townsend y Prebisch.

“En 1979 Peter Townsend publicó Pobreza en el Reino Unido, donde argumentaba que debería de haber un nivel de ingresos tan bajo que impediría a los individuos que los padecieran participar en el desenvolvimiento normal de la sociedad de la que formaban parte. Dos años después, Raúl Prebisch en su obra Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación, señalaba que aquella distribución tan inequitativa de los

frutos del desarrollo se debe primordialmente a la apropiación por los estratos superiores de la estructura social de una parte considerable del fruto del progreso técnico en forma de excedente económico...el sistema tiende así a excluir grandes masas que quedan vegetando en el fondo de la estructura social” (García Lizana & Zayas Fuentes, 2000, pág. 3).

En este contexto, como se puede apreciar, las primeras aproximaciones conceptuales de la exclusión social, entregan una mirada derivada del ámbito distributivo de los ingresos, es decir, una exclusión mirada desde los unos y los otros respecto del reparto de los ingresos, con un contenido netamente económico.

Ahora, teniendo claro el origen más contemporáneo del concepto de exclusión social, los autores García y Zayas en su texto *Aproximación al concepto de exclusión social* del año 2000, entregan una categorización acerca de las distintas aproximaciones conceptuales que distintos autores han realizado sobre la exclusión social. En primer lugar, hacen referencia sobre la existencia de dos enfoques de este término, identificando una postura crítica y otra positiva o constructivista.

Respecto del enfoque crítico, a su vez, identifican dos posturas al respecto. La primera considera que se trata de un eufemismo para referirse a otros conceptos presentes previamente en la discusión social como pobreza o desempleo. En este sentido, desde esta postura no existiría la exclusión social como fenómeno nuevo y diferente, sino que se trataría de una simple sinonimia de fenómenos sociales ya existentes. La otra postura, que agrupa otro conjunto de interpretaciones, considera que la exclusión social “constituye un elemento central en el discurso social hegemónico, principalmente en la Unión Europea. Su uso, para estos autores, se presenta como perjudicial, al desviar la atención de otras cuestiones más relevantes. Esta postura se encuentra firmemente defendida por varios autores como Kennett o Levitas” (García Lizana & Zayas Fuentes, 2000, pág. 5).

Por otro lado, se identifican dos visiones que se circunscriben dentro del enfoque positivo o constructivista. En este caso, la primera visión admite el uso de la expresión para referirse a un fenómeno social específico, donde se hace referencia a la existencia de problemas extremos, y por ende, el debilitamiento e incluso la ruptura de lazos con el resto de la sociedad. La segunda postura interpreta la exclusión social “como una falta de participación tanto en lo económico como en lo político, lo cultural y lo social. Es decir, se trataría de una falta de participación multidimensional. Esta es la postura aparentemente más generalizada entre los autores, aunque con innumerables matizaciones de unos a otros” (García Lizana & Zayas Fuentes, 2000, pág. 5).

Si consideramos la clasificación anterior, podríamos decir que este trabajo se sustentará en un enfoque positivo, donde se identifica un proceso social en el que existen rupturas de lazos fundamentales para las personas, y que conllevan a una falta de participación en variados ámbitos de la sociedad. Así, el concepto que apropiaremos para este caso es el que acuña Joan Subirats, donde:

“con el concepto de exclusión social queremos abarcar y recoger aspectos de desigualdad propios de la esfera económica, pero también muchos otros como la precariedad laboral, los déficits de formación, la falta de vivienda digna o de acceso a la misma, las precarias condiciones de salud, la falta de relaciones sociales estables y solidarias, la ruptura de lazos y vínculos familiares, etc.” (Subirats, y otros, 2004, pág. 12).

Joan Subirats propone tres pilares que componen la inclusión social, los cuales agrupan una multiplicidad de factores, los cuales ante una falta podrían constituir procesos de exclusión. Así, la plena integración social pasaría por la participación de las personas en los siguientes tres ejes básicos: “el mercado y/o la utilidad social aportada por cada persona, como mecanismo de intercambio y de vinculación a la contribución colectiva de creación de valor; la redistribución, que básicamente llevan a cabo los poderes y administraciones públicas; y finalmente, las relaciones de reciprocidad que se despliegan en el marco de la familia y las redes sociales” (Subirats, y otros, 2004, pág. 15).

Entonces, siguiendo la reflexión, podemos decir que la exclusión social es un proceso social, y que responde a una variedad de causas y también consecuencias a nivel social, ya que dependiendo de la historia de cada persona, esta exclusión se reflejará en diversos ámbitos de su vida. Así, el concepto de exclusión social Integral de Subirats, identifica distintos ámbitos, tales como: económico, laboral, formativo, sociocomunitario, residencial, relacional y finalmente de ciudadanía y participación, donde dentro de cada uno de estos espacios se pueden identificar un conjunto de factores, que pueden darse solos o en combinación con otros, de su mismo tipo o de otros, considerando además, las diversas características particulares de cada persona o grupo.

La exclusión social se define entonces como:

“una situación concreta fruto de un proceso dinámico de acumulación, superposición y/o combinación de diversos factores de desventaja o vulnerabilidad social que pueden afectar a personas o grupos, generando una situación de imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal, de inserción sociocomunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección social. Dicho de otra manera: hay personas que viven en unas condiciones de vida materiales y psíquicas que les impiden sentirse y desarrollarse plenamente como seres humanos. La exclusión hace difícil sentirse ciudadano en su proyección concreta en cada contexto social, sentirse formando parte de la sociedad de referencia” (Subirats, y otros, 2004, pág. 20).

Otro elemento a considerar es cómo se desarrollan los procesos de exclusión social en un contexto de creciente heterogeneidad. Al respecto, Subirats indica que la exclusión social no implica únicamente la reproducción de las desigualdades «clásicas», sino que se desarrollan situaciones derivadas de nuevas fracturas sociales y la ruptura de la integración. En este sentido, éste fenómeno considera a sectores amplios de población, siendo “algo más que desigualdades monetarias y también más que desigualdad social; implica el riesgo de una sociedad dual o fragmentada; viene dada por la negación o la inobservancia de los derechos sociales e incide en el deterioro de los derechos

políticos y económicos de los ciudadanos y ciudadanas; y es susceptible de intervención política” (Subirats, 2006, pág. 32).

En conclusión, podríamos establecer que en el contexto de esta investigación, consideraremos la exclusión social desde el enfoque positivo o constructivista propuesto por los autores García y Fuentes, ya que hace referencia a un fenómeno específico, donde predomina el debilitamiento o ruptura de lazos con la sociedad. A su vez, utilizaremos la propuesta de Subirats referida a que este fenómeno no es exclusivamente económico, sino que considera otros aspectos propios de la estructura de la sociedad actual, de los que las personas no logran ser partícipes.

3.3 Políticas públicas bajo enfoque de derechos

Es relevante desarrollar este enfoque ya que Chile declara y promueve el desarrollo de las políticas públicas desde el enfoque de derechos. Así, en el año 2000, Chile suscribe a la Declaración del Milenio, y a los “principios que la sustenta, y que convocan a los países a promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos” (Gobierno de Chile, 2014, pág. 5). En este contexto, la protección social se puede entender como:

“una política fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población, reconocidos en una serie de instrumentos legales nacionales e internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. En estos instrumentos normativos se reconocen los derechos a la seguridad social, el trabajo y la protección de niveles de vida adecuados para las personas y las familias, así como al disfrute del mayor bienestar físico y mental y a la educación” (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015, pág. 28).

Sobre el enfoque de derechos es relevante señalar que su base es normativa, por lo que se considera el derecho internacional sobre derechos humanos como

principal marco conceptual, haciendo que sea aceptado por la comunidad internacional y que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo (Abramovich, 2006, pág. 1). De esta manera, y de acuerdo a Abramovich, el enfoque basado en derechos considera que las personas son titulares de derecho, por lo que los sectores excluidos obligan al Estado a hacerse cargo de garantizarlos, cambiando así la lógica de la elaboración de políticas, desde la existencia de personas que necesitan asistencia a personas sujetos de derecho de determinadas demandas de prestaciones y conductas. Al respecto, Pautassi agrega que la realización plena del ser humano va de la mano con la necesidad de que se creen condiciones que permitan gozar a todas las personas tanto de sus derechos económicos, sociales y culturales, como de sus derechos civiles y políticos, los cuales están categorizados dentro del mismo rango de importancia y obligatoriedad, constituyéndose todos en una obligación jurídica y no en una manifestación de voluntad política del Estado (Pautassi, 2007).

Cecchini y otros, en su libro *Instrumentos de Protección Social* indican que el piso normativo a cumplirse, está claramente definido por el sistema internacional de derechos humanos y, en particular, por el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales.

Estos derechos fueron incluidos en los siguientes textos normativos: (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015, pág. 341)

- Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), antecedente directo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por las Naciones Unidas en 1966. A la fecha, 29 de 33 países de la región han adherido al PIDESC o lo han ratificado.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979
- Convención sobre los Derechos del Niño de 1989
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los

Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.
- Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual establece normas mínimas —que pueden determinarse en relación con el nivel salarial de los países— para las prestaciones de la seguridad social y las condiciones de acceso a ellas.

En el caso de América Latina y el Caribe, el sistema interamericano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) suscribió en 1969 la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en 1988 el Protocolo de San Salvador, enfocado en materias de derechos económicos y sociales, donde fue ratificado por 16 países.

Ahora bien, respecto a cómo este enfoque se desarrolla en la aplicación de las políticas de protección social, la Cepal señala que el enfoque de derechos en la protección social implica que el objetivo de las políticas públicas es facilitar el disfrute de los derechos económicos y sociales de toda la población, en base a las normas y los principios de derechos humanos, en este sentido “vivir protegidos no es solo una conquista social o un logro de los gobiernos; es exigible como imperativo de la ciudadanía” (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015, pág. 333). En particular, todo el proceso de las políticas públicas, es decir, diseño, implementación y evaluación debe estar en sintonía con los estándares de derechos humanos. Así, este enfoque no entregaría una receta única o un modelo a aplicar en el desarrollo de las políticas públicas, sino que entrega un marco y orientación para el proceso.

En este contexto, existen ciertos elementos que se tornan fundamentales para la implementación de políticas públicas bajo este. Uno de estos, es la necesaria coordinación de los distintos sectores y niveles gubernamentales que aplican las políticas públicas, éstos “requieren trabajar coordinando acciones y estructuras, como forma de materializar la integralidad necesaria para lidiar con la complejidad

no solo de la pobreza y de la desigualdad, sino también del bienestar objetivo y subjetivo de grupos poblacionales específicos” (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015, pág. 410).

Por otro lado, autores como Gloria Ochoa consideran de gran relevancia la participación social en todo el proceso de política, ya sea de los afectados por la política, como también las organizaciones sociales preocupadas de ciertas temáticas específicas. En este sentido, la autora indica que si bien la política pública corresponde a una decisión de un gobierno frente a un determinado problema, si se agrega que estas políticas deben tener un enfoque de derechos, “necesitará, incluso más que cualquier cosa, contar con la participación de la ciudadanía en todo su ciclo; entregar garantías a la población respecto a los derechos que están considerando en ella; y haber sido lo suficientemente informadas y difundidas para que las personas a las cuales están dirigidas puedan hacer ejercicio de dichos derechos” (Ochoa, 2011, pág. 7).

Finalmente, para el desarrollo de políticas públicas bajo un enfoque de derechos no sólo bastaría con la adscripción de Chile a los distintos tratados internacionales, sino que a partir de ese hecho elaborar en términos concretos sus políticas públicas desde la mirada de garante de derechos fundamentales para la población en general.

3.4 Modelos de intervención social para personas en situación de calle

Respecto de los modelos de intervención identificados en la literatura sobre la temática, cabe señalar que se identifican básicamente dos modelos:

3.4.1 Modelo continuum of care o en escalera o etapas

Este modelo de intervención residencial aborda la problemática implementando soluciones a través de dispositivos especializados de alojamiento (centros de día, hogares, residencias). Este enfoque supone primero el tratamiento multidisciplinario según cada caso y solo más adelante el tránsito una vivienda de

uso particular. En este sentido, este paso por etapas, “o peldaños de una escalera que va desde el albergue hasta la vivienda normalizada, atiende al concepto de sinhogarismo que sigue poniendo el énfasis en el tratamiento individual” (Fundación Salud y Comunidad, 2014, pág. s/n).

El modelo de escalera propone un sistema de peldaños progresivos con el ofrecimiento de una oferta diferenciada de alojamientos temporales que se vinculan paso a paso a los individuos con sus proyectos de vida, el entrenamiento de habilidades sociales mediante la vida comunitaria y la posibilidad de establecer vínculos de confianza con el resto de la sociedad. Es así, como las personas en situación de calle van superando “escalones/etapas” de diversos servicios de alojamiento. El primer “escalón” representa la acogida nocturna de emergencia y de ahí se transita hacia los hogares residencias solidarias, y alojamientos temporales. El progreso hacia el objetivo final de una vivienda personal y permanente está vinculado, generalmente, a la condición de que acepten y lleven a cabo con éxito un acompañamiento y seguimiento psicológico, de salud y, si necesario, un tratamiento respecto a las adicciones. En otros lugares, esta continuidad de prestaciones no se realiza en fases sucesivas sino de manera simultánea.

En resumen, en el caso de los enfoques Continuum of Care, el proceso se realiza a través de un itinerario en escalera, donde lo primero que se considera es la realización de un tratamiento, y en la medida que existan progresos personales en cada etapa, se podría llegar a una vivienda independiente, que bajo este modelo es visto como un objetivo final.

“En cierta medida se podría decir que consiste en sacar a los usuarios de las drogas, ayudarles a aprender habilidades para la vida, y entonces él o ella estará en posición para poder vivir de manera autónoma. Para los defensores del enfoque Continuum of Care, una intervención temprana en vivienda conllevaría el retorno al sinhogarismo, ya que los usuarios son vistos como incapaces de hacer frente a una vivienda autónoma. De ahí que se pida un alto grado de cumplimiento del tratamiento antes de considerarse preparado para vivir autónomamente (housing ready)” (Red madrileña de lucha contra la pobreza y la exclusión social, 2013, pág. 14).

3.4.2 Housing First

Este modelo surge en Estados Unidos a principios de la década de los 90 con la organización Pathways to Housing que dirige su trabajo a personas con problemas de toxicomanías y/o que padecen trastornos de salud mental. El modelo propuesto por esta organización propone “proporcionar vivienda primero y luego combinar esa vivienda con servicios de tratamiento de apoyo en las áreas de salud mental y física, abuso de sustancias, educación y empleo” (Pathways to housing PA, s.f.).

El modelo Housing First se basa en el derecho a la vivienda y sugiere una metodología basada en una intervención temprana en ese contexto, otorgando viviendas factibles y permanentes a personas que viven en la calle o en hogares de emergencia. Parte de la idea de que muchas de las problemáticas asociadas a la situación de calle se pueden abordar de una manera más eficaz una vez otorgada una vivienda estable, dado que el no tenerla reproduce la situación de inestabilidad y desafía la posibilidad de pensar proyectos de vida alternativos.

Al contrario del modelo en escalera, el “Housing First”, considera a la vivienda como un derecho inalienable y que, a partir de asegurar este derecho y desarrollar los apoyos profesionales necesarios, la erradicación del problema es un objetivo abordable.

“Este enfoque del problema de las personas sin hogar se basa en 8 principios fundamentales: 1-la vivienda es un derecho humano fundamental; 2-respeto y empatía para los receptores de ayuda; 3-compromiso de trabajar con la persona durante todo el tiempo que necesite; 4-alojamiento individual estable en apartamentos; 5-separación de la vivienda de los servicios profesionales de apoyo; 6-elección propia y autodeterminación para el tratamiento; 7-acompañamiento en la recuperación; 8-reducción del daño”. (Fundación Salud y Comunidad, 2014, pág. S/N)

Finalmente, vemos que existen dos modelos predominantes sobre cómo abordar el sinhogarismo, donde ambos consideran tratamientos o apoyo biopsicosocial, así

como también soluciones de alojamiento. La diferencia radica en el momento de la entrega de techo permanente y la necesidad, obligatoriedad y tiempos adecuados para el desarrollo de tratamientos, de acuerdo a las características de cada persona.

4 Metodología

El presente trabajo de investigación será realizado en base a metodología cualitativa, donde se considera desarrollar una investigación documental de la información sobre el fenómeno tanto en Chile como también a nivel internacional, considerando informes de gobierno sobre la temática, fichas técnicas de programas públicos referidos a la situación de calle, presupuestos, normativa, metodologías, catastros realizados a la población en calle, sistematización de experiencias exitosas, bibliografía especializada, etc.

Así mismo, se trabajó con la técnica de entrevista, las cuales fueron realizadas a personas claves en la temática, tales como expertos, representantes de la sociedad civil y profesionales en representación de los programas públicos del Ministerio de Desarrollo Social. Considerando que esta investigación trata sobre las políticas públicas para personas en situación de calle, la elección de los entrevistados se fundó principalmente en el conocimiento del funcionamiento interno de los distintos programas del Ministerio de Desarrollo Social. En este sentido, las tres personas entrevistadas se desempeñan o desempeñaron en dicha institución en programas para personas en situación de calle tanto a nivel regional como nacional. Otro criterio utilizado para la elección de los entrevistados se relaciona con la experiencia en la temática desde el sector privado. Así, dos de los tres entrevistados cuentan con dicha experiencia, como por ejemplo, participación en el catastro del año 2011 en la Universidad Alberto Hurtado, participación en la ejecución del programa Calle, Centros Temporales para la superación en instituciones del sector privado como el Hogar de Cristo y Fundación Rostros Nuevos. En conclusión, los criterios utilizados para la elección de las personas entrevistadas fueron el conocimiento general en la temática,

conocimiento empírico en los programas públicos y funcionamiento institucional y finalmente, experiencia en la temática desde la institucionalidad privada.

Dichas entrevistas constituyen un elemento fundamental para recoger información necesaria para evaluar los elementos establecidos en la matriz de análisis. En este sentido, previa entrega y firma del consentimiento informado por parte de los entrevistados, se les dio a conocer los objetivos de la investigación, solicitándoles la autorización para utilizar dicha información, sólo para los fines de investigación académica. Para ver el detalle de la experiencia de los actores entrevistados, el modelo tipo del consentimiento informado y la pauta de entrevista utilizada, revisar anexos N° 2, 3 y 4 respectivamente.

De los elementos extraídos principalmente de la revisión bibliográfica, se identificaron los elementos que integran la matriz de análisis, la cual fue elaborada en base a algunas dimensiones de análisis de la política social en América Latina propuesta por Susana Sottoli, en su texto *“La política Social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas”*. Las dimensiones que propone Sottoli son utilizadas para evaluar la evolución de las políticas sociales o características entre la política social tradicional, la nueva política social y la política social emergente, sin embargo, para el caso de esta investigación, la mayoría de ellas entregan un marco ordenador que permiten hacer un análisis de una política social específica, en especial, si son nutridas con información de la política social específica a analizar. En este sentido, cabe indicar que dada la naturaleza de esta investigación, hubo dimensiones de la propuesta de Sottoli que no fueron consideradas en el análisis, y el resto fueron ordenadas en relación a variables vinculadas a los principios, objetivos o ideas fundamentales de la política pública, y por otro lado, elementos relacionados con la implementación, es decir, con los medios de la política pública.

Respecto de los elementos de análisis de la experiencia comparada, estas se obtuvieron de países donde existen experiencias de políticas públicas y programas para personas en situación de calle. En primer lugar, se tomaron antecedentes de

sistematizaciones de experiencias de países europeos y Estados Unidos, ya que, si bien tienen características muy distintas a las chilenas, entregan elementos que merecen ser revisados y puestos sobre la mesa en el análisis. Ello, entre otras cosas, porque cuentan con mayor cantidad de experiencia en su implementación que Chile, y fueron países impulsores de las metodologías imperantes sobre los procesos de superación de la situación de calle. Por otro lado, se tomaron experiencias de la implementación de políticas de países de Sudamérica, ya que se identificaron elementos relevantes que merecen ser evaluados en el contexto chileno. En este sentido, nos tomamos de lo que indica Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) para sustentar el levantamiento de variables de experiencia internacional en el contexto de este análisis:

“Los análisis sobre la calidad de las políticas públicas incorporan cada vez más el estudio comparado de su realización efectiva en diferentes instituciones y administraciones públicas. Lo que se ha ido conociendo como “benchmarking”, es decir esa constante capacidad de comparar entre políticas y servicios desarrolladas en distintos contextos políticos y administrativos, ha ido funcionando como una especie de sustantivo a lo que sería la comparación de precios de mercado en el caso de los servicios públicos. Y de esta manera, ha ido sirviendo de elemento-guía para la evaluación de los productos administrativos y de las políticas públicas. Se comparan los servicios similares que prestan diversas entidades en diferentes contextos, y ello muchas veces permite evidenciar costes y ventajas de una determinada acción pública” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

Todo lo anterior, permitió levantar un análisis específico de la materia, así como también, contrastar los elementos de la política chilena, identificando puntos de encuentro o coincidencias, ausencias o bien elementos distintivos de las iniciativas chilenas. Así, la construcción de la matriz, permite contar con un marco controlado de análisis para el estudio y comparación de elementos definidos en dicha matriz y aquellas variables desarrolladas en la realidad de la política pública chilena.

A continuación se presenta la matriz en cuestión, con las dimensiones y elementos específicos a desarrollar a lo largo de esta tesis:

Tabla 1: Matriz de análisis de políticas públicas para personas en situación de calle

Nivel de Análisis	Dimensión	Elementos a evaluar
Principios	Ideario social	Enfoque, idea o principio que está detrás de la política pública (enfoque de derechos, expresión del derecho a la vivienda en la legislación vigente, Inclusión social)
	Objetivos	Efecto que busca producir la política pública en las PSC (Superación de la situación, mejoramiento de calidad de vida, integración social, conexión a la red de oferta pública, etc.)
	Actores responsables	Estructura gubernamental responsable de la política pública para PSC
Medios	Componentes de la política pública	Componentes entregados como parte de la acción pública para personas en situación de calle (soluciones de habitabilidad, Apoyo psicosocial, Transferencias monetarias, etc.)
	Destinatarios de la política pública	Personas o grupo de personas definidas para la entrega de los componentes de Política Pública
		Identificación de población potencial (levantamiento de datos)
	Instituciones implementadoras	Instituciones encargadas de implementar los programas públicos definidos
	Coordinación intersectorial e interprogramática	Coordinación intersectorial existente y articulación de iniciativas
Antecedentes Presupuestarios	Análisis de presupuestos y evolución presupuestaria	

Fuente: Elaboración propia basada en dimensiones de Susana Sottoli (Sottoli, 2002, pág. 49)

Teniendo claridad de las dimensiones a revisar, en la siguiente sección se desarrollarán los elementos presentes en la matriz, de manera de establecer el funcionamiento de los distintos programas públicos para personas en situación de calle en el país.

5 Revisión crítica de las políticas públicas sobre personas en situación de calle en Chile

El análisis crítico se realizará a partir de la matriz definida anteriormente, la cual está dividida en dos niveles de análisis, principios y medios, los cuales a su vez tienen tres y cinco dimensiones que los componen.

Es importante que a modo de contexto reiteremos que actualmente en Chile existen cuatro programas públicos destinados a personas adultas en situación de calle. Tres de ellos son de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social, a saber, programa Calle – Subsistema Seguridades y Oportunidades, Programa Noche Digna (Componentes Plan de Invierno y Centros Temporales para la Superación) y Programa de Apoyo a la Atención en Salud Mental. Por otro lado, está el programa de Tratamiento Ambulatorio a cargo del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol SENDA.

En este sentido, para efectos de esta investigación, estos cuatro programas públicos serán considerados como la política pública a analizar, en el entendido que actualmente conforman el conjunto de acciones que actualmente el Estado se encuentra ejecutando. No obstante lo anterior, cabe hacer mención que al término del gobierno de Sebastián Piñera se publicó un documento denominado “Política Nacional de Calle. Una estrategia para la inclusión de las personas en situación de calle”, el cual nunca se implementó. De acuerdo a uno de los actores entrevistados, la publicación de este documento fue justo a la llegada del nuevo gobierno, por lo que se decidió someterlo a revisión. Actualmente, finalizando el gobierno de Michelle Bachelet, el Ministerio de Desarrollo Social, a raíz de los resultados arrojados por el Registro social de personas en situación de calle, se encuentra elaborando una nueva política de calle, la cual deberá ser revisada y/o implementada por el nuevo gobierno que asuma a contar de marzo de 2018 (Actor Estado 2). Considerando que estos proyectos de política no están vigentes a la fecha de esta investigación, no serán contemplados como parte de la política pública analizada, no obstante, se revisarán a lo largo de este trabajo algunos

elementos de la política del gobierno de Sebastián Piñera, a modo de entregar contexto histórico y elementos para el debate.

5.1 Principios

El nivel de análisis de los principios se compone de dimensiones que permitirán analizar el ámbito declarativo de lo que busca la política pública y cuáles son los principios que la sustentan. En este sentido, las dimensiones a desarrollar son el ideario social, los objetivos y los actores responsables del proceso. Como se puede apreciar, todos estos componentes tienen relación con lo que declara la política sobre lo que debe ser, qué debe lograr y quiénes deben realizarlo.

5.1.1 Ideario social

En esta dimensión de análisis revisaremos cuales son los enfoques, ideas o principios que están detrás de la política pública para personas en situación de calle en el país. Lo anterior, desde lo que la institucionalidad declara a través de documentos oficiales, lo que posteriormente confrontaremos con la implementación práctica, de manera de determinar cuán coherentes son ambos niveles de análisis.

En este sentido, una de las primeras definiciones que nos entregan luces de cuál es la idea de trasfondo existente en la política, tiene relación con la definición que tiene el Estado de la situación de calle. En este sentido, y como establecimos anteriormente, el Ministerio de Desarrollo Social define a las personas en situación de calle de la siguiente forma:

“Persona en situación de calle: Personas y/o familias, que carecen de residencia fija y que pernoctan en lugares, públicos o privados, que no tienen las características básicas de una vivienda aunque cumplan esa función (no incluye campamentos). Asimismo, aquellas personas que de conformidad con una reconocida trayectoria de situación de calle, según determine el ejecutor del programa eje, reciben alojamiento temporal o por períodos

significativos, provisto por instituciones que les brindan apoyo biopsicosocial” (Decreto N° 29, 2013)

Como se puede apreciar, esta definición tiene un énfasis desde el punto de vista exclusivo de la habitabilidad, respecto de la carencia de residencia y pernoctación en lugares que no catalogan como vivienda. En este sentido, uno de los elementos que se encuentran a la base de la discusión es la falta de vivienda, por lo que se esperaría que este elemento estuviera presente de forma relevante en las distintas iniciativas programáticas en relación a este grupo de la población.

Por otro lado, el año 2016, el programa Calle del Subsistema de Seguridades y Oportunidades, comenzó un proceso de modificación metodológica en virtud de la incorporación del Enfoque de Derechos. Así el Balance de Gestión Integral del año 2016 anunciaba como desafío 2017 la implementación de la “reformulación metodológica de los programas Familia y Calle del Subsistema Seguridades y Oportunidades, que son resultado del trabajo de fortalecimiento llevado a cabo el año anterior, con la incorporación del enfoque de derechos y la inclusión de la mirada de la medición de pobreza multidimensional” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 e, pág. 50).

En este sentido, si consideramos que la vivienda y el enfoque de derechos están presente dentro de los énfasis de la política, se hace relevante revisar si la vivienda en Chile, y particularmente para las personas en situación de calle, es vista desde el enfoque de derechos, tal como ocurre en países como Finlandia, donde a través de su constitución se “incorporó el derecho a la vivienda explicitando que los poderes públicos tienen el deber de promover el derecho a la vivienda de todos los ciudadanos, incluyendo el derecho al alojamiento si la vida o la salud corren peligro sin él” (Fernandez, 2015, pág. 171), o también, otro caso donde se hace explícito este derecho es a través de la Ley de Salud Mental finlandesa, donde se “establece que una persona que sufra problemas de salud mental o de algún tipo de trastorno se le debe proporcionar una vivienda asistida, o con servicios de apoyo adecuados, para su necesaria rehabilitación médica o

social” (Fernandez, 2015, pág. 171). En este sentido, como consecuencia de esta base jurídica, Finlandia elaboró una Estrategia Nacional para la reducción del sinhogarismo, que los ha llevado reducir “a más de la mitad en los últimos 25 años, con una disminución significativa en aquellos que han sufrido la falta de hogar por un largo tiempo” (Fundación Y, 2016, pág. 3).

Si bien Chile suscribió al pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966, el país no cuenta con un marco jurídico interno que promueva o establezca la vivienda como derecho. Al respecto, el nombrado pacto indica en su artículo 11, párrafo 1 lo siguiente:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento” (Decreto 326, 1989).

En cuanto al juicio de los expertos entrevistados, el enfoque de derechos humanos en los programas que atienden la temática no es más que una declaración de intenciones (Actor Estado 1), y que para que este enfoque realmente se aplique en la realidad, sería necesario que se *“establezca la vivienda como un derecho, para que luego los demás derechos puedan ser ejercidos”* (actor experto / sociedad civil).

“Es difícil implementar un enfoque de derechos si no hay una ley de garantía de derechos y si tienes una constitución que no vele por derechos, entonces lo que se trata de hacer es que de a poco que aparezca en el imaginario la noción de que el enfoque de derechos es relevante, porque en una sociedad de mercado es difícil de entender que hayan cosas que no se ganan con el esfuerzo, sino que uno las merezca por el solo hecho de ser humano.” (Actor Estado 2) .

Otro elemento que aparece en las publicaciones del Ministerio de Desarrollo Social sobre este fenómeno tiene relación con la exclusión social. Si bien, este no es un elemento explícito en su definición operativa³ respecto de la situación de calle, si está presente en la base de sus programas públicos. De hecho, este Ministerio considera para el desarrollo de sus programas y para una mejor comprensión de la situación de calle, la propuesta de la sociedad civil respecto a dos ejes necesarios para la comprensión de la situación de calle. El primero, corresponde al tiempo que se encuentra la persona en situación de calle y en segundo lugar, la situación de exclusión social que incluye los procesos de desvinculación progresiva asociados a dicha situación de calle (Ministerio de Desarrollo Social, 2014 c, pág. 18). En este sentido, y considerando que la principal expresión de la exclusión es la falta de una vivienda, “en la base existe un conjunto de diversos elementos asociados a fracturas, pobrezas, pérdidas, crisis, dolores, entre otros, que van configurando este proceso de desvinculación” (Ministerio de Desarrollo Social, 2014 c, pág. 47).

Dado lo anterior, si bien la exclusión social no está presente en la definición que el Estado entrega sobre la situación de calle, si está considerada dentro de la concepción global de este fenómeno, a través los documentos oficiales del MDS, así como también a la base del desarrollo de las metodologías de los programas públicos. De esta manera, la situación de calle corresponde a personas que, junto con no contar con un lugar para vivir, presentan un “progresivo proceso de desvinculación, del intercambio afectivo, simbólico y material con el resto de la sociedad, lo que se traduce en que las personas no despliegan sus recursos personales, sociales o económicos en forma suficiente para desarrollarse y ejercer su ciudadanía” (Ministerio de Desarrollo Social, 2014 c, pág. 47).

Finalmente, a modo de conclusión, los elementos presentes en la información oficial sobre el ideario detrás de las políticas para personas en situación de calle

³ El Ministerio de Desarrollo Social denomina que su definición de la situación de calle es operativa, ya que desde ahí se desprenden los lineamientos de sus programas, principalmente, quienes tendrán acceso a ellos (Ministerio de Desarrollo Social, 2012 a)

son habitabilidad vista respecto de la carencia, enfoque de derechos y concepto de exclusión social respecto de esta población. Ahora bien, la falta de vivienda es transversal como idea, ya que es la expresión más evidente de la situación de calle, sin embargo no es un elemento presente en las metodologías de los programas especializados. Por otro lado, el enfoque de derecho aparece como la base y guía de los programas, sin embargo, de acuerdo a los expertos entrevistados, este enfoque no se evidencia en la práctica, aunque si se reconocen avances respecto de ir posicionando la mirada de garantías de derecho por parte del Estado en la población. Finalmente, la exclusión social podría identificarse como un elemento más presente en el discurso y también en la implementación, ya que tal como veremos más adelante, es objetivo de todos los programas lograr una revinculación con las redes públicas y también privadas y personales, donde estas acciones forman parte de las prestaciones concretas a entregar. Al respecto, uno de los entrevistados cree que la respuesta ante la dificultad de encontrar el elemento central que identifica las acciones del Estado respecto a este problema público, es que no existe una revisión, reflexión ni acuerdos sobre cuál será el pilar ideológico, sino que más bien son discursos que no se sustentan en estrategias coherentes.

“Creo que aún no nos sentamos, los actores relevantes, el estado como garante de derechos en conjunto con la sociedad civil, a pensar cual es la meta país, y luego generar las estrategias.... Hoy lo que tenemos es la estrategia, y no tenemos la meta país. Creemos que queremos superar la situación de calle, pero no estamos ni cerca de hacerlo. Llevamos 11 años de programas aislados, debe haber una articulación...no hay un objetivo común entre Noche Digna y el programa Calle, menos va a haber un objetivo común entre el ministerio de desarrollo social, vivienda, y salud” (Actor experto/sociedad civil).

Lo anterior, se puede deber a que los distintos programas públicos han surgido en la esfera pública de forma independiente, derivados de hechos concretos que han llevado a su desarrollo. En este sentido, estos programas no nacen a la luz de un proceso único, donde se hayan delineado los principios rectores bajo los cuales se desarrollaría toda la intervención para personas en situación de calle en Chile.

5.1.2 Objetivos

Esta dimensión se refiere a los efectos y/o resultados que busca producir la política pública en las PSC. Así, en esta dimensión de análisis revisaremos los objetivos de la política, qué tipo de modelo de solución implementa Chile o si este se acerca a alguno de los modelos desarrollados a nivel mundial.

En este sentido, y a modo de contexto, la Política Nacional de Calle publicada a fines del año 2014, al finalizar el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, señalaba que el objetivo de la política nacional de calle era “contribuir a la inclusión social de las personas en situación de calle, revirtiendo los prejuicios y conductas discriminatorias hacia este grupo de la población, y reconociendo sus derechos y aptitudes para superar la situación de calle, mediante el despliegue de estrategias, acciones y compromisos intersectoriales a favor de las personas que viven o podrían llegar a vivir en situación de calle” (Ministerio de Desarrollo Social, 2013 a, pág. 18).

Por otro lado, en agosto de 2015 el Ministro de Desarrollo Social Marcos Barraza encabezó el lanzamiento de la Mesa Intersectorial de Política Pública para personas en situación de calle, cuya actividad estaba orientada a convocar acciones de colaboración entre el Estado y la sociedad civil en materia de inclusión. En esta oportunidad, señaló que “es necesario desarrollar una estrategia de largo plazo, con fuerte énfasis en la prevención y la superación permanente de la situación de calle, que quede instalada como una política de Estado sistemática y permanente; es decir, que la abordemos como un desafío-país” (Noticia Web MDS, 2015). Por su parte, en la misma instancia, el Subsecretario de Servicios Sociales argumentó que “estamos trabajando desde hace un tiempo en esta política pública para contribuir al desarrollo humano, económico y social de Chile, buscamos lograr la inclusión social de las personas en situación de calle a través de la restitución de sus derechos ciudadanos. Estamos implementando estrategias

a corto, mediano y largo plazo para personas en situación de calle con un norte claro el 2025” (Noticia Web MDS, 2015).

Ahora bien, si revisamos cuales son los objetivos que declaran los distintos programas públicos podemos encontrar lo siguiente:

Tabla 2: Objetivos de los programas para personas en situación de calle en Chile

Programa	Objetivo
Programa Calle – Subsistema Seguridades y Oportunidades	Personas en situación de calle mejoran sus condiciones psicosociales y superan la situación de calle, a través del despliegue de alternativas de seguridad y protección, junto al desarrollo de capacidades psicosociales y sociolaborales que les permitan su inclusión social (Decreto N° 29, 2013).
Programa Noche Digna Componente 1: Plan de Invierno	Personas en situación de calle acceden a servicios sociales básicos, orientados a brindar protección a la vida, a través de la provisión temporal de alojamiento, abrigo, alimentación, atención básica en salud y servicios para la higiene personal (Sitio Web BIPS, s.f.).
Programa Noche Digna Componente 2: Centros Temporales para la Superación	Personas en situación de calle mejoran el acceso a alojamiento temporal y servicios básicos, conectándose mediante los dispositivos con la red de protección social (Sitio Web BIPS, s.f.).
Apoyo en Salud Mental	Las personas en situación de calle (adultos), con trastornos de salud mental acceden a diagnóstico y tratamiento integral en salud mental en la red pública de salud. (Sitio Web BIPS, s.f.).
Tratamiento Ambulatorio - SENDA	Otorgar atención de tratamiento y rehabilitación del consumo problemático de alcohol y otras drogas a personas que se encuentran en situación de calle y que siendo usuarias del programa Calle MDS, requieran apoyo para el logro de su propósito de cambio de conducta de consumo (SENDA, 2017).

Fuente: Elaboración propia, en base a información extraída de Banco Integrado de Proyectos, decreto N° 29, de 2013, y bases de contratación de planes de tratamiento SENDA

Ahora bien, en términos generales, los elementos que se identifican en los distintos objetivos son la inclusión social, la superación de la situación de calle, apoyo para el mejoramiento de las condiciones biopsicosociales, la protección a la vida, y conexión a la red de protección social. Ahora bien, si buscamos elementos transversales y comunes a los distintos objetivos, podríamos decir que el énfasis está puesto en la generación de vínculo o conexión de las personas con las redes del estado con el objetivo de mejorar su calidad de vida.

Respecto a los modelos de intervención identificados en la experiencia internacional como también en la literatura sobre la temática, si bien el desarrollo o mejoramiento biopsicosocial de las personas siempre está presente en ellos, su enfoque se concentra en el tipo de soluciones de habitabilidad entregadas y el momento cuando se provee una vivienda permanente. Así, el modelo de escalera se basa en entregar dispositivos especializados donde las personas van avanzando por etapas o peldaños en la medida que vaya progresando en su proceso de tratamiento multidisciplinario, y el modelo Housing First o Vivienda Primero, considera esencial la disposición de alojamiento definitivo antes de los procesos de tratamiento.

En el caso chileno, el modelo declarado refiere a la “complementariedad de los sistemas de prevención, protección y promoción a nivel estatal y privado existentes para este grupo de la población” (Ministerio de Desarrollo Social, 2012 a, pág. 22). En este contexto, el documento del segundo catastro de personas en situación de calle establece que la base del modelo corresponde a los centros de atención (Componente 2 del programa Noche Digna: Centros Temporales para la Superación), sin embargo, actualmente, este conjunto de dispositivos no está presente en todas las regiones del país, y tiene cupos más reducidos respecto de aquellos que entrega el programa Calle, por lo que en rigor, siempre habrán personas recibiendo acompañamiento psicosocial y sociolaboral, sin tener una solución de habitabilidad como las que entregan dichos centros. Ahora bien, el

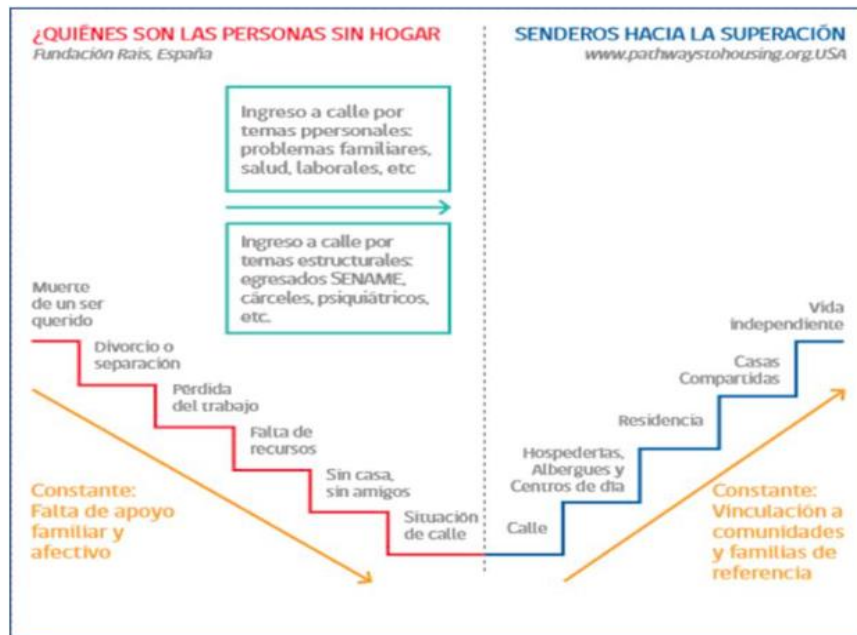
modelo de Centros Temporales fue construido bajo la influencia del modelo de escalera, tal como se plantea a continuación.

“Este modelo, basado en experiencias norteamericanas, se denomina “escalera a la superación”, y usa como referente el ícono de peldaños progresivos que establece una oferta diferenciada de alojamientos temporales que vinculan paso a paso a los individuos con sus proyectos de vida, el entrenamiento de habilidades sociales mediante la vida comunitaria y la posibilidad de establecer vínculos de confianza con el resto de la sociedad. Se trata de una oferta diferenciada lo que no implica que los participantes sean insertos en un proceso lineal ascendente...sino que más bien se instalan dispositivos de diverso tipo en un mismo territorio, cuya acción coordinada y complementada con otros servicios públicos y privados van a facilitar progresivamente la superación de la situación de calle” (Ministerio de Desarrollo Social, 2012 a, pág. 22).

Si bien, los Centros Temporales para la Superación siguen teniendo especificidades y complejidades diferenciadas, no existe un modelo en escalera tal como lo se describe en aquellos países que lo implementan, sino que el modelo chileno tiene una diferencia relacionada a la posibilidad de que las personas no necesariamente deben pasar por un proceso lineal y ascendente a través de la distinta oferta de dispositivos.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Desarrollo Social establece en el texto del segundo catastro, que el modelo de superación chileno tiene las características explicadas a través de la siguiente gráfica:

Figura 1: Modelo Escalera de la Superación utilizado en Chile



Fuente: Informe Segundo Catastro Personas en Situación de Calle (Ministerio de Desarrollo Social, 2012 a, pág. 22)

En este contexto, es claro que el modelo en el que se basa actualmente Chile es el Modelo de Escalera, con adaptaciones que no comprenden trayectorias lineales, y donde no se concibe la vivienda definitiva permanente como el último punto de dicha escala. En este contexto, y a raíz de la evaluación realizada por la DIPRES al programa Noche Digna, se estableció lo siguiente:

“no fue posible observar con claridad trayectorias de superación, es decir, trayectorias que vayan de dispositivos de menor complejidad a dispositivos de mayor complejidad. El análisis de direccionalidad mostró que la cantidad de usuarios que descienden en la escalera es similar a la cantidad que asciende. También se detectó que muchas de las trayectorias ascendentes no lo hacían siguiendo escalones contiguos sino que en muchos casos existían saltos de un dispositivo a otro. En cuanto a las trayectorias descendentes fue significativo notar que muchas de ellas terminan en centros de día, es decir salen de dispositivos de mayor complejidad para finalizar en los dispositivos de menor complejidad.”. (Dirección de Presupuestos, 2015, pág. 8)

Por lo anterior, en la línea de lo que estableció el actor experto entrevistado, si bien Chile se basó en un modelo internacional para desarrollar la metodología de su componente, “*Chile tiene un modelo propio y distinto a los modelos conocidos internacionalmente*” (Actor Experto / Sociedad Civil), ya que si bien se basa en el modelo en escalera, lo que tiene son dispositivos de diversos niveles de exigencia y complejidad por donde las personas pueden estar sin tener una trayectoria continua y ascendente desde el centro de menos complejidad a aquel que tiene más complejidad.

5.1.3 Actores responsables

En los distintos programas públicos para personas en situación de calle en Chile, existen instituciones responsables de la implementación, las cuales son distintas de las que efectivamente implementan en terreno y que tienen contacto directo con las personas participes de los programas. En esta dimensión, revisaremos cuáles son las instituciones a cargo, es decir, aquellas que son las responsables finales en el desarrollo de las políticas públicas para PSC en el caso chileno.

La organización del Estado que encabeza la política para personas en situación de calle es el Ministerio de Desarrollo Social, cuya misión institucional es “contribuir en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social” (Sitio Web Ministerio de Desarrollo Social, s.f.), en este sentido, es el encargado de velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de desarrollo social en el país.

En particular, la institucionalidad que coordina la implementación de los programas Calle – Subsistema Seguridades y Oportunidades, programa Noche Digna con sus dos componentes y el programa de Apoyo a la Atención en Salud Mental, es la División de Promoción y Protección Social, perteneciente a la Subsecretaría de

Servicios Sociales, donde una de sus principales funciones está la de liderar gran parte de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social, entre ellas el Sistema de Protección Social con sus Subsistemas Chile Crece Contigo, Seguridades y Oportunidades y Chile Cuida (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 b).

La otra institución a cargo del programa de Tratamiento Ambulatorio es el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol – SENDA, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. La misión del SENDA es “generar e implementar políticas y programas integrales y efectivos que contribuyan en la disminución del consumo de drogas y alcohol y sus consecuencias sociales y sanitarias, liderando y articulando un trabajo intersectorial orientado a mejorar la calidad de vida de las personas” (SENDA, 2017, pág. 46), en este sentido, la ejecución de las políticas en materia de tratamiento, rehabilitación e integración social de las PSC implica asumir la responsabilidad del diseño e implementación de estrategias y acciones adaptadas para este grupo de la población (SENDA, 2017).

Ahora bien, teniendo identificada la estructura que actualmente se hace cargo del desarrollo y gestión de los diversos programas, cabe mencionar que al contrario de lo que pasa en algunas experiencias internacionales, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en adelante MINVU, no tiene participación en este proceso. Por ejemplo en el Reino Unido, la base de las políticas relacionadas con el sinhogarismo se articulan desde el marco legislativo de 1977, donde entre otras cosas, "la responsabilidad sobre las familias sin hogar quedaba asignada a las áreas de vivienda de los municipios, en lugar de corresponder a los servicios sociales. Por consiguiente, el núcleo de definición de sinhogarismo se desplazó de los problemas de las familias a su necesidad de vivienda” (Fernandez, 2015, pág. 208).

Otro caso donde se puede ver la incorporación del Ministerio de Vivienda y otras instituciones relacionadas con la materia es en Londres, donde en el año 2011 se creó un grupo de trabajo sobre el sinhogarismo, llamado Ministerial Working Group, donde hay representantes de los departamentos más relevantes relacionados con sinhogarismo para compartir información y abordar los complejos e interrelacionados aspectos que contribuyen al sinhogarismo, como el Ministerio de Vivienda, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Sociedad Civil, entre otros (Web Ministerial Working Group, s.f.).

Ahora bien, desde un lugar más cercano a nuestras políticas sociales, en el caso de Uruguay se entiende que la temática no puede ser abordada exclusivamente por el Ministerio de Desarrollo Social, de manera que en virtud de la necesidad de articulación interinstitucional, los organismos responsables de la protección social - con la coordinación del MIDES- se estableció una Mesa Interinstitucional de Calle integrada por las siguientes instituciones: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Administración de los Servicios de Salud del Estado, el Ministerio de Vivienda, el Banco de Previsión Social, el Ministerio de Defensa Nacional, la Intendencia de Montevideo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Poder Judicial y la Secretaría Nacional de Drogas. (Sitio Web Ministerio de Desarrollo Social Uruguay, s.f.).

En el caso chileno, vemos que sólo las instituciones que ejecutan programas de forma directa son aquellos que están involucrados, y donde el principal ausente es el Ministerio de Vivienda. Al respecto, una fuente entrevistada opina lo siguiente:

“En otros países este Ministerio tiene un rol súper protagónico y es la columna vertebral de cualquier política que busque la superación de la situación de calle...cuestión que ha estado completamente ausente en los 11 años de políticas pública que ha existido en Chile. Ahí siempre ha tenido un rol protagónico el Ministerio de Desarrollo Social, que si bien es parte de su rol, y la misión del MDS es articular los programas sociales en pro de la superación de calle, pobreza o de exclusión, no ha estado ni con un peso de la glosa presupuestaria del Ministerio de Vivienda, algún programa que

busca dar respuesta al problema de la falta de techo” (Actor Experto / Sociedad Civil).

Otro actor entrevistado opina que hay dos instituciones donde es necesario su involucramiento, a saber, Minvu donde a su parecer sería necesario *“flexibilizar el decreto relativo a subsidio de arriendo y compra de vivienda, que están orientados básicamente a familias, y no a familias unipersonales. Ese decreto hace excepcionalidad solamente con los indígenas, personas en situación de discapacidad, etc. Debiera haber otro grupo más que fuera personas en situación de calle” (Actor Estado 2).* Por otro lado, pone en la discusión la necesidad de incorporar al Ministerio de Bienes Nacionales, donde su aporte sería proveer de espacios para la entrega de soluciones de habitabilidad.

Así entonces, vemos que, desde la experiencia internacional, así como también desde la opinión de los expertos, las instituciones que son necesarias de incorporar en los procesos de política pública tienen relación con la necesidad de fortalecer el pilar de la habitabilidad, que a su vez debería constituirse en la columna vertebral de una política para las personas en situación de calle.

5.2 Medios

El nivel de análisis correspondiente a los medios, dice relación con aquellos elementos de la política pública relacionados con la implementación o la ejecución más directa.

5.2.1 Componentes de la política pública

Los componentes de la política pública corresponden como su nombre lo indica, a los elementos que la componen, en este caso, los cuatro programas públicos que la integran, y en particular, los elementos y ofertas que estos entregan a las personas.

En este contexto, antes de entrar en el detalle de cada componente en el caso chileno, revisaremos algunas iniciativas o elementos diferenciadores de algunas implementaciones en otros países, con el objetivo de facilitar el análisis crítico.

En primer lugar, existen países que si bien se ocupan de las personas que se encuentran en calle, también le dan gran importancia a la implementación de acciones preventivas. Por ejemplo, la legislación nacional de Alemania tendría una fuerte orientación hacia la prevención de la situación de calle (Fernandez, 2015, pág. 162), o por otro lado, el sector de “Renania del Norte-Westfalia dispone desde el año 2009 de un programa de acción para apoyar proyectos de innovación para la erradicación del sinhogarismo. El programa llamado Prevención del sinhogarismo y desarrollo del apoyo para casos de emergencia en la vivienda” (Fernandez, 2015, pág. 151) y se centra en cinco áreas, que son prevención, viviendas permanentes, servicios pro-activos (asesoramiento y orientación), Innovación, Asesoría (evaluación de políticas) (Fernandez, 2015).

Otro país que tiene un enfoque preventivo es Uruguay, donde el programa de atención a las personas en situaciones de calle de Uruguay, implementado a través del Ministerio de Desarrollo Social de dicho país “tiene como objetivo contribuir a la reinserción sociocultural y laboral de las personas y familias en situación de calle. Está dirigido a varones y mujeres mayores de 18 años (con o sin menores a cargo), que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad biopsicosocial, en situación de calle o en riesgo de estarlo” (Ministerio de Desarrollo Social Uruguay, 2013, pág. 185).

Por otro lado, en el caso de Finlandia, cabe indicar que es “uno de los pocos países que está transformando su sistema de atención a las personas sin hogar eliminando o transformando las plazas de albergues y fomentando el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social independiente” (Fernandez, 2015, pág. 171), y aquellos albergues que mantiene de baja exigencia para casos de

emergencia “disponen de instalaciones de buena calidad y su tarea consiste en proporcionar servicios sociales básicos y conectar a los usuarios a otros servicios o tratamientos, así como hacia los servicios de vivienda” (Fernandez, 2015, pág. 176).

Así, vemos que desde la experiencia comparada, estos países además de ocuparse de la situación de calle ya establecido en sus territorios, también despliegan estrategias de prevención, de manera de evitar nuevas entradas a la calle. Esto se toma relevancia si consideramos que el tiempo en calle es un factor que influye directamente los procesos de socialización e inclusión social (Ministerio de Desarrollo Social, 2014 c, pág. 18).

A continuación, revisaremos los componentes de la iniciativa chilena para las personas en situación de calle:

5.2.1.1 Programa Calle – Subsistema seguridades y oportunidades

El programa Calle se encuentra presente en todas las regiones del país y forma parte del Subsistema Seguridades y Oportunidades. Se configura como un modelo que integra cinco componentes, cuyo objetivo final es activar y comprometer las capacidades y recursos existentes en las personas, para un proceso de superación sustentable, a partir de diversos apoyos que se ponen a su disposición. (Sitio Web BIPS, s.f.). El tiempo de intervención es de mínimo 12 y máximo 24 meses, y los componentes son los siguientes:

Tabla 3: Descripción de componentes del programa Calle

Componente	Descripción
Programa EJE	Modelo de intervención que se basa en el monitoreo de la trayectoria de las personas en el programa y que considera tres fases, es decir, diagnóstico, seguimiento y evaluación. Además del monitoreo al proceso, este componente procura gestionar la red local y velar por la pertinencia y suficiencia de la oferta del Estado en el territorio, según las necesidades de las personas que participen del Subsistema. Este componente es ejecutado directamente por los “Expertos en Grupos Vulnerables”, quienes dependen de las distintas Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social (Sitio Web BIPS, s.f.)
Gestión de la oferta	Corresponde a la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social para generar la oferta programática social adecuada a los requerimientos de los participantes, junto a la articulación de redes locales que permiten favorecer la implementación del programa y el acceso de los usuarios a tales servicios (Ley N°20.595, 2012). En este sentido, de acuerdo a la Ley N° 20.595, los beneficiarios del Subsistema Seguridades y Oportunidades, entre ellos, las personas que participan del programa Calle, podrán acceder a todas las acciones y prestaciones de forma preferente.
Transferencias monetarias	El programa Calle contempla “prestaciones sociales de cargo fiscal a las que accederán las personas usuarias del Subsistema, entre cuyos objetivos están los de aliviar las consecuencias de la pobreza en forma inmediata, aumentando los ingresos de las personas, y a mediano plazo, asociando incentivos que protegen la generación de capital humano, tales como salud y educación” (Sitio Web BIPS, s.f.)
Apoyo psicosocial	De acuerdo al artículo 7 de la Ley N° 20.595, “el programa de Acompañamiento Psicosocial tiene por objeto promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo, de manera de contribuir al logro de los objetivos del plan de intervención definido” (Ley N°20.595, 2012).
Apoyo sociolaboral	Este componente tiene como objetivo “mejorar la capacidad de los usuarios para mejorar ingresos de forma autónoma, el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad y participación en el ámbito laboral” (Ley N°20.595, 2012). Para lo anterior, se entrega acompañamiento sociolaboral a las personas que según el plan de intervención tienen capacidades y motivación para iniciar un proceso de empleabilidad, donde se trabaja de manera conjunta con el apoyo psicosocial.

Fuente: Elaboración propia en base a Ley N°20.595 (Ley N°20.595, 2012) y Banco Integrado de Proyectos (Sitio Web BIPS, s.f.)

5.2.1.2 Programa Noche Digna

El programa Noche Digna tiene como propósito que las “personas en situación de calle logren mayores niveles de inclusión social, a través de la entrega de servicios sociales básicos orientados a brindarles mayor protección y oportunidades para la superación de calle” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 c). Para lo anterior, este programa se compone de dos líneas de intervención distintas, a saber, el Plan de Invierno y los Centros Temporales para la Superación.

1. Plan de Invierno: Este componente o línea programática se desarrolla en épocas de invierno y bajas temperaturas, está en todas las regiones del país y tiene como objetivo proteger la vida de las personas en situación de calle, entregando servicios de alojamiento, abrigo, alimentación, atención básica en salud y servicios para la higiene personal. De acuerdo a los tiempos que establece el Ministerio de Desarrollo Social, considerando que la implementación es distinta entre las regiones del país, el Plan de Invierno funciona un promedio de cuatro meses al año. Por otro lado, los distintos componentes descritos en el manual de orientaciones técnicas de esta línea programática son los siguientes:

Tabla 4: Descripción de componentes de Plan de Invierno

Dispositivos	Descripción
Albergues	“Dispositivo de Emergencia y de carácter temporal destinados a brindar alojamiento, alimentación, higiene personal, abrigo y atención básica en salud. Tiene por finalidad disminuir los riesgos a la salud que implica dormir a la intemperie en época de bajas temperaturas y/o precipitaciones” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 f, pág. 12)
Sobrecupos	“Se refiere a camas adicionales instaladas en recintos de hospedaje existentes y que complementan la oferta- En este dispositivo se entregan prestaciones de hospedaje, alimentación, higiene y ropa” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 f, pág. 39).
Rutas sociales	“Equipos móviles orientados a disminuir los niveles de vulnerabilidad y prevenir los deterioros graves de salud de las personas en situación de calle. Están destinadas a atender personas que por diferentes razones no han accedido a un

	albergue o Sobrecupo” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 f, pág. 53). Considera prestaciones básicas de alimentación, abrigo e higiene, además de informar de las alternativas de hospedaje
Rutas médicas	Equipos móviles orientados a proteger la vida a través de la atención médica ambulatoria en los puntos calle, es decir, en los lugares donde pernoctan las personas. Cada ronda especializada cuenta con médicos, técnicos en enfermería técnicos sociales (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 f, pág. 95)
Central de coordinación nacional	La central de coordinación comprende la articulación de los distintos servicios y dispositivos del Plan de Invierno, con el fin de entregar información oficial y oportuna, gestionar y coordinar las acciones entre los distintos dispositivos (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 f, pág. 105)

Fuente: Elaboración propia en base a Manual de orientaciones y estándares técnicos Plan de Invierno para personas en situación de calle, año 2017

2. Centros Temporales para la Superación: Esta línea se desarrolla en todas las regiones del país, excepto Antofagasta, Atacama, Coquimbo y Los Ríos y tiene por objetivo que las “personas en situación de calle encuentren con alojamiento temporal y servicios sociales básicos orientados a promover la superación de dicha situación” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 c). En el caso de esta línea, los tiempos de permanencia de las personas puede variar desde los tres meses, hasta máximo doce, revisables en caso que las personas requieran más tiempo de permanencia. En el caso particular de los centros de día el tiempo de uso puede ser ilimitado. Ahora bien, el objetivo de este componente se busca materializarse a través de disponer de los siguientes componentes:

Tabla 5: Descripción componentes Centros Temporales para la Superación

Componentes	Descripción
Centros de día	Dispositivo de baja exigencia, que ofrece un espacio diario de encuentro para las personas, donde se busca favorecer la socialización y la re-integración social en un ambiente de seguridad. Se ofrecen servicios de atención básica (preparación de alimentos, servicios higiénicos y otros), actividades educativas y recreativas (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 g, pág. 21).
Hospederías Noche Digna	“Centro destinado a procurar la prestación de servicios básicos, alimentación, alojamiento y orientación de carácter temporal. Aunque la hospedería brinda alojamiento nocturno, estas se encuentran abiertas las 24 horas del día, todos los días del año, de modo de realizar un trabajo integrado que busque dar respuesta a las necesidades más básicas de las personas por un periodo de tiempo acotado” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 g, pág. 49)
Residencias para la superación	Centros que ofrecen “alojamiento, servicios básicos y orientación a personas que se encuentran en procesos de salida de la situación de calle. Se promueve en los residentes una participación activa en la organización y mantenimiento de la casa, siendo corresponsables de una estructura que facilita procesos de cambio, participación e integración” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 g, pág. 65).
Casas compartidas	Centros que ofrecen “alojamiento, servicios básicos y orientación a personas que se encuentran en proceso de salida de la situación de calle. A través del ejercicio de una vida autónoma junto a un grupo reducido de personas, se desarrollan herramientas que facilitan la salida de la situación de calle” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 g, pág. 80). Este dispositivo no cuenta con supervisión de un monitor de forma sostenida, sino que las personas que la habitan deben corresponsabilizarse del mantenimiento de dicha casa.
Centros de referencia	Dispositivo piloto para la región Metropolitana, y está “destinado a procurar la prestación de alojamiento, estadía diurna, servicios básicos, alimentación y orientación a personas que viven en situación de calle. De este modo, se entrega complementariamente una solución habitacional y se habilita un espacio para que las personas puedan utilizar la infraestructura y los servicios del dispositivo para resolver sus necesidades básicas sin ingresar necesariamente en procesos de interrupción de la situación de calle, manteniendo una lógica de bajo umbral” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 g, pág. 33). En el caso de la Región Metropolitana, los centros de referencia reemplazaron los dispositivos centros de día y hospederías, ya que entregan las mismas prestaciones.

Fuente: Elaboración propia en base a Manual de orientaciones y estándares técnicos para Centros Temporales para la superación, año 2017

Cabe señalar, que las únicas regiones que cuentan con la totalidad de los dispositivos de la estructura de esta línea programática son la Región Metropolitana, con el modelo piloto compuesto por los centros de referencia, residencia y casa compartida, y Valparaíso y Biobío, con la tipología clásica, compuesta por los centros de día, hospederías, residencias y casas compartidas.

Tabla 6: Tipos de dispositivos distribuidos por región, año 2017

Región	Tipos de dispositivos
Arica y Parinacota	Centro de día Hospedería
Tarapacá	Centro de día
Valparaíso	Centro de día Hospedería Residencia Casa Compartida
Metropolitana	Centro de Referencia ⁴ Residencia Casa Compartida
O’higgins	Residencia
Maule	Centro de día
Biobío	Centro de día Hospedería Residencia Casa Compartida
Araucanía	Residencia
Los Lagos	Centro de día Casa Compartida
Aysén	Centro de día
Magallanes	Centro de día

Fuente: Elaboración propia con información de bases de concurso de Centros Temporales para la Superación 2017 (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 b)

En el caso de la gestión de servicios y re-vinculación, las acciones descritas en el manual de orientaciones técnicas de Centros Temporales para la Superación son las siguientes (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 g, pág. 18):

⁴ Como se indicó, los centros de referencia son dispositivos que fusionan las prestaciones de un centro de día y una hospedería.

“ Registro civil: Emisión de Cédula de Identidad, certificado de antecedentes y otros certificados y trámites.

Servicios de Salud: Acompañamiento a horas y exámenes, gestión de derivación a otros servicios de salud, inscripción en servicio de salud, toma de horas y exámenes, vinculación y/o revinculación con equipo tratante, y otros.

Intervención complementaria: Incorporación al programa ambulatorio comunitario, incorporación al programa Calle, incorporación al programa de apoyo a la atención en salud mental.

Beneficios estatales: Acceso a beneficios SENCE; acceso a subsidios a vivienda, gestión de pensiones, incorporación a programas FOSIS, ingreso y actualización de RSH Calle, vinculación con SENADIS, Vinculación con SENAMA, y otros” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 g, pág. 18).

5.2.1.3 Programa Apoyo a la Atención en Salud Mental

Este programa se implementa sólo en la región Metropolitana, y busca reducir las barreras de acceso a la atención en salud mental de personas en situación de calle, mediante la inscripción de los beneficiarios en un dispositivo de salud de atención primaria, donde un equipo compuesto por un psicólogo, un terapeuta ocupacional y un asistente social, les realiza una evaluación integral de confirmación de un trastorno de salud mental y un posterior plan de intervención personalizado según objetivos terapéuticos definidos por el equipo multiprofesional. Dependiendo de la complejidad del caso, se atenderán en atención primaria (CESFAM) o en atención de salud mental especializada (COSAM) (Sitio Web BIPS, s.f.). De modo transversal, la estrategia diseña e implementa acciones de complementariedad con el programa Calle del MDS, que deriva usuarios/as, con el objetivo de fortalecer objetivos comunes de trabajo, priorizar ámbitos de acción y colaborar con la permanencia en los tratamientos dirigidos a mejorar la salud mental de las personas que participan en el programa.

Por último, la atención médica de las personas no tiene un tiempo definido, y los criterios de egreso se determinan individualmente según el cumplimiento de los objetivos terapéuticos del plan de intervención. El egreso por alta clínica o

terapéutica se define según estándares clínicos y protocolos establecidos en las orientaciones técnicas de salud mental del Ministerio de Salud.

5.2.1.4 Programa de tratamiento ambulatorio Calle SENDA

Este programa actualmente se implementa en todas las regiones del país, excepto en las de Coquimbo, Los Lagos y Magallanes. Se ejecuta a través del desarrollo de un denominado Plan Ambulatorio Comunitario, donde tal como lo indican las bases técnicas del programa para los años 2018-2019, corresponde a una modalidad de intervención orientada a facilitar el acceso y permanencia de las personas en un proceso de tratamiento, a través de estrategias de trabajo en terreno, que incluyen la intervención directa en el lugar donde se encuentran las personas en calle: rucos, hospederías, domicilio de familiares y diversos lugares públicos. La intervención en terreno puede eventualmente realizarse en otros espacios físicos adecuados a las necesidades de intervención, disposición motivacional y avances en el proceso de integración social que presenten las personas usuarias, tales como sedes vecinales, salas de atención dispuestas por el programa u otros (SENDA, 2017).

Como se describió en una dimensión de análisis anterior, el objetivo general del programa es otorgar atención de tratamiento y rehabilitación del consumo problemático de alcohol y drogas. Estos procesos se desarrollan de manera progresiva, de acuerdo a las características y necesidades de las personas usuarias, y contemplan las posibles siguientes prestaciones: “Consulta médica, Consulta psiquiátrica, Consulta de salud mental, Intervención psicosocial (individual, familiar y de grupo), Consulta psicológica, Psicoterapia individual, Psicodiagnóstico, Visita en terreno, Exámenes de laboratorio que se requieran y medicamentos si corresponde” (SENDA, 2017, pág. 6).

Finalmente, el tiempo estimado por el SENDA para lograr los objetivos del proceso de tratamiento, es una duración promedio entre 12 y 18 meses, sin embargo, el

servicio explicita en sus bases que el tiempo real corresponderá a la necesidad de cada persona, siendo este periodo variable.

Ahora bien, habiendo revisado el contenido de los cuatro programas, podríamos decir que dos de ellos, Calle y Noche Digna, abordan los dos ámbitos que por definición las personas en situación de calle deberían tener acceso, es decir, el acompañamiento psicosocial y opciones de alojamiento durante este proceso. Por otro lado, los dos programas restantes, Apoyo en Salud Mental y Tratamientos Ambulatorio de SENDA entregan prestaciones que si bien son relevantes por las características de la población en cuestión, su implementación depende de la necesidad particular de la persona que cumpla con características especiales de ingreso como problemas de salud mental y consumo problemático de alcohol y drogas. En este sentido, tenemos un grupo de programas que podemos denominarlos con programas base, ya que ambos corresponden a una necesidad transversal para este grupo de la población, y luego, otro grupo que podríamos denominar complementarios.

Por otro lado, en el caso del análisis respecto a cómo los programas abordan el problema público de manera integral, hay algunos elementos identificados por los expertos entrevistados, que apuntan a la falta de oferta, en particular, aquella relacionada con iniciativas de prevención de la situación de calle.

“Falta la parte de la prevención, que ha sido tema pendiente desde el 2006 a la fecha. Nosotros este año nos contactamos con Gendarmería de Chile, que tiene un departamento post-penitenciario, y tiene los centros de apoyo a la integración social, desde ahí sale gente de la cárcel que es potencial personas en situación de calle. Esas mismas conversaciones se deberían hacer con el SENAME, extenderlas con Gendarmería y en otros espacios. Según el registro calle, siguiendo la tendencia de los catastros anteriores, aproximadamente 7 de cada 10 personas está en la calle porque tiene problemas familiares de algún tipo, donde el estado podría levantar un espacio de prevención. Otro componente que falta es el componente egreso, porque nosotros tenemos salida de la situación de calle y tenemos vuelta a la situación de calle, entonces hay que hacer un seguimiento mayor para que ver eso sea efectivo” (Actor Estado 2).

En este sentido, las iniciativas tendientes a la prevención del sinhogarismo aún corresponden a experiencias pilotos, y constituyen procesos aislados y no sistematizados, que podrían eventualmente formar parte del trabajo de los programas, por ejemplo, entregando posibilidades de alojamiento provisorio a personas que eventualmente podrían caer en situación de calle, y requieren de un primer apoyo para no hacerlo. En el caso de la falta del componente de egreso, cabe indicar que el programa Calle sí cuenta con este elemento en su metodología, donde existe un periodo posterior a la intervención psicosocial y sociolaboral de un año, donde las personas siguen perteneciendo al programa, continúan recibiendo prestaciones monetarias y acceso a oferta preferente, y se realiza un proceso de seguimiento post acompañamiento (Ministerio de Desarrollo Social, 2014 c). Ahora bien, en el caso de la línea de Centros Temporales, este no es un elemento que esté presente en su metodología, así como tampoco lo es para los programas que entregan tratamiento, ya que una vez entregada el alta bajo parámetros médicos no existe un seguimiento posterior.

Por otro lado, y tal como lo revisamos en la dimensión de los actores responsables, uno de los componentes ausentes a juicio de los expertos es aquel relacionado con la entrega de soluciones de vivienda permanentes, que complemente lo realizado por Noche Digna. Desde la lógica del modelo basado en el de escalera, la vivienda permanente debería ser el paso natural a un término exitoso de un proceso de acompañamiento, sin embargo, esta opción no existe en los actuales programas, por lo que las personas deben optar, con el apoyo y orientación de los programas, a espacios de residencia a través de sus propios medios y en las condiciones que el mercado y las opciones que el Ministerio de Vivienda entregan de forma transversal a la población general.

5.2.2 Destinatarios de la política pública

En esta dimensión de análisis se revisarán quienes son los usuarios potenciales de los distintos programas públicos, y cuáles son los mecanismos para identificar

a esta población, en el entendido que las personas en situación de calle, hasta antes del 2017 no se encontraban consideradas dentro de encuestas o censos de población general.

En este sentido, los perfiles de los usuarios potenciales de los programas vinculados a la temática son los que se describen a continuación:

Tabla 7: Destinatarios de programas para personas en situación de calle

Programa	Destinatarios	Cupos por año ⁵
Programa Calle – Subsistema Seguridades y Oportunidades	Mayores a 18 años en situación de calle que carezcan de un alojamiento fijo, regular y adecuado, que pernoctan en lugares públicos o privados sin contar con una infraestructura que pueda ser caracterizada como vivienda, tales como hospedería solidarias o comerciales o albergues (Ley N°20.595, 2012)	2.000 cupos
Programa Noche Digna Componente 1: Plan de Invierno (PI)	Personas en situación de calle mayores de edad, excepcionalmente menores acompañados de su padre o madre, cuando acceden a la red de dispositivos del Plan de Invierno (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 f)	3.164 cupos diarios ⁶
Programa Noche Digna Componente 2: Centros Temporales para la Superación (CTS)	Personas mayores de 18 años con o sin hijos, chilenos o extranjeros, que se encuentren en situación de calle y que manifiestan su interés por interrumpirla. Se excluyen las regiones de Antofagasta, Atacama, Coquimbo y los Ríos, donde no existe esta oferta (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 g)	1.270 cupos
Apoyo en Salud Mental (PASM)	Personas con trastornos o problemas de salud mental diagnosticados según criterios clínicos en centros de salud derivados del programa Calle (Sitio Web BIPS, s.f.)	206 cupos

⁵ Cupos corresponden a información del año 2017.

⁶ Para el caso del Plan de Invierno, se entrega cupos diarios, ya que se trata de dispositivos que no funcionan todo el año y no tienen la misma duración por cada región. Además, dichos cupos no son ocupados por las mismas personas todo el periodo.

Tratamiento Ambulatorio - SENDA	Personas mayores de 18 años, que pertenezcan al programa Calle y que presenten consumo problemático de alcohol y otras drogas (SENDA, 2017)	225 cupos
------------------------------------	---	--------------

Fuente: Elaboración propia en base a Ley 20.595 (Programa Calle), Manual de orientaciones técnicas (Programa Noche Digna), informe descripción de programas de banco integrado de programas sociales (PASM), bases de contrataciones de planes de tratamiento (SENDA)

Ahora bien, teniendo claridad de quienes son las personas que pueden participar de la oferta pública disponible, es importante considerar a modo de contexto, cuáles son los diferentes métodos de recolección de datos posibles de utilizar en el caso de esta población. En este sentido, se pueden identificar tres grupos principales, “encuestas a personas en situación de calle, recolección de información a través de proveedores de servicios y registros administrativos y encuestas a la población general. Cada una de estas metodologías se enfoca en distintos componentes de la población en situación de calle y en el tipo de información que proveen, lo que es, prevalencia, stock o flujo” (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2015, pág. 98).

Sobre las encuestas, habría dos formas de realizarlas, aquellas que se hacen directamente a personas en situación de calle, y aquellas que sean hechas a autoridades locales y proveedores de servicios, y pueden ser levantadas a nivel nacional, o en territorios más acotados como municipalidades. Así, algunos “ejemplos de países que ocupan conteos nacionales son Italia (2000), Francia (2001), España (2004), y Portugal (2005). Por el lado de conteos municipales o de la ciudad principal es más común encontrar países latinoamericanos, como Argentina (2012), México (2012) y Colombia (2009). Por último, entre los países que aplican encuestas a autoridades locales están Alemania, Finlandia, Irlanda y Suecia” (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2015, pág. 99). Sobre los registros y datos administrativos, estos se ocupan con el objetivo de contabilizar y definir perfil de personas en situación de calle, y se pueden medir en cualquier momento del tiempo.

“pueden tomar muchas formas. Por ejemplo, existen datos regionales o municipales obtenidos mediante encuestas de proveedores de servicios,

como es el caso de las encuestas de Inglaterra y Dinamarca. También existen registros oficiales de los proveedores de servicios en países como República Checa y Hungría. Otro tipo de recolección de datos es aquel que se obtiene de registros de clientes de diversas ONGs, que se utiliza en países como Holanda, Alemania, República Checa y Portugal” (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2015, pág. 99).

Respecto de los Censos, encuestas de vivienda y registros poblacionales a nivel nacional, éstos pueden usarse como un medio de información de algunas categorías de situación de calle. En el caso chileno, cabe mencionar que de forma inédita, el censo abreviado 2017, por primera vez consideró a las personas en situación de calle incluyéndolas en la contabilización oficial que el país realiza cada diez años sobre su población. En esa ocasión el Censo fue aplicado al igual que a las personas que cuentan con domicilio, aplicando el cuestionario sin las preguntas referidas a la vivienda. Al respecto, el director del Hogar de Cristo mencionó que "se ha hecho un esfuerzo destacable, importante, de mirar los programas, los servicios y los lugares donde las personas sin hogar se encuentran, acercarse a ellos como cualquier ciudadano, con derecho a ser escuchados y censarlos" (Noticia Cooperativa.cl, 2017).

Ahora bien, sobre el levantamiento de información específica de las personas en situación de calle en Chile, cabe señalar que previo al año 2005, no existía información oficial sobre la cantidad de personas en situación de calle en el país, ni menos de sus características, necesidades y reales condiciones. Lo anterior, dado que sin bien Chile implementa instrumentos de contabilización y caracterización de la población, como el Censo Nacional y la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (Casen), éstos eran aplicados de forma exclusiva a hogares, de modo que las personas que no habitaban en un lugar domiciliado no fueron parte de las estadísticas.

Dada esta realidad, y con la finalidad de conocer esta situación social invisibilizada por los instrumentos de caracterización oficial, el estado chileno ha realizado desde el año 2005 tres instancias que buscan contar, identificar y caracterizar a las personas en situación de calle. Estas tres instancias fueron dos catastros en

los años 2005 y 2011, y un Registro Social que comenzó su implementación en el año 2016.

El origen del catastro 2005 se remonta al año 2003, cuando el Ministro del Interior de la época, José Miguel Insulza se compromete -en el día de la solidaridad- a "poner todos los esfuerzos para identificar a las personas en situación de calle y entregarles una atención más oportuna a los beneficios sociales del Estado, mediante el Sistema de Protección Social Chile Solidario" (Ministerio de Planificación, 2009, pág. 22). A razón de ello en el año 2005 se realizó "Habitando la Calle, Primer Catastro de Personas en Situación de calle en Chile", instancia que sería reconocida por el Estado como el primer "esfuerzo gubernamental de incorporar progresivamente al Sistema de Protección Social del Estado a aquellas personas en situación de calle que habían sido invisibilizados en el desarrollo de las políticas sociales de las décadas anteriores" (Ministerio de Desarrollo Social, 2012 a, pág. 29).

“En marzo de 2005, y dando cumplimiento al compromiso adquirido, el Presidente de la República, Ricardo Lagos, instruyó al Ministerio de Planificación para que realizara el Primer Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle, cuyo diseño y desarrollo fue ejecutado por la División Social de este Ministerio” (Ministerio de Planificación, 2005, pág. 8)

Así, el objetivo del Catastro 2005 fue “dimensionar y caracterizar a las personas en situación de calle, con el fin de facilitar su inclusión social y mejorar sus condiciones de vida, aportando importante información para la elaboración e implementación de programas y políticas dirigidos a estas personas” (Ministerio de Planificación, 2005, pág. 8). Se aplicó en las 15 regiones del país, en las 80 comunas con más de 40 mil habitantes, y el trabajo fue realizado de forma mancomunada entre instituciones del ámbito público y de la sociedad civil. De hecho, para estos efectos se levantó una Mesa Nacional y un Comité Técnico Nacional, que tenía como función diseñar el cuestionario y la organización de las actividades para levantar la información. Finalmente el catastro comenzó en la noche del 28 y finalizó en la mañana del 29 de julio, y contó con la participación de

más de 5.000 voluntarios en todo el país.

Seis años después, en agosto del año 2011 se realizó el segundo catastro para personas en situación de calle, donde se hace un proceso de encuestaje masivo, con las características de un censo de derecho para personas en situación de calle⁷. Este segundo catastro tuvo lugar en 161 comunas del país, cuyo número representa un 86% del total de la población nacional. Para llegar a la identificación de estos territorios, se realizó un trabajo previo donde se levantó información de puntos de calle, es decir, lugares de pernoctación de personas en situación de calle, en más de 220 comunas, incluyendo todas aquellas con más de 20 mil habitantes. Así el trabajo en terreno se llevó a cabo entre los días 16 al 21 de agosto del 2011, y participaron alrededor de nueve mil voluntarios.

En este contexto, los dos primeros catastros realizados por Chile caben dentro de la categoría de encuesta a personas en situación de calle, por lo que la información o datos recabados corresponden a un stock, es decir, a información recabada en un momento específico del tiempo, donde los datos obtenidos corresponden a una fotografía de ese momento y condiciones.

Para el año 2016 se implementó un instrumento distinto a los dos anteriores, ya que se trata de un Registro social, que corresponde a un módulo complementario al Registro social de hogares, con características específicas de esta población. Éste se implementó inicialmente en un total de 126 comunas del país, cuyo total representa el 81% de la población nacional, y su objetivo general es “reunir información pertinente a hogares y personas que se encuentran en situación de calle, permitiendo su identificación, caracterización, monitoreo y análisis de sus trayectorias, con el fin de poder adecuar las políticas públicas a las necesidades específicas de esta población, además de contar con antecedentes de diagnóstico que contribuyan a la generación de nuevas políticas y programas” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 a, pág. 4). Este registro considera dos de las categorías

⁷ El censo de derecho tiene por objetivo medir la magnitud de poblaciones que se mueven por un determinado territorio. Consiste esencialmente el empadronar todos los puntos de encuestaje posible y recorrerlas múltiples veces por un periodo de varios días, dependiendo de la zona geográfica (Ministerio de Desarrollo Social, 2012 a, pág 17)

planteadas en un inicio, es decir, encuestas a personas en situación de calle y también recolección de información a través de registros administrativos, ya que como indicamos anteriormente este proceso sigue la misma lógica del Registro social de hogares, que considera además de los datos aportados por la persona, “bases administrativas que posee el Estado, proveniente de las siguientes instituciones: Servicio de Impuestos Interno, Servicio de Registro Civil e Identificación, Instituto de Previsión Social, Superintendencia de Salud, Administradora de Fondos de Cesantía y Ministerio de Educación” (Registro Social de Hogares, s.f).

Así, si se consideran los tres instrumentos aplicados, es importante establecer la diferencia que presenta este registro respecto de las dos primeras instancias, donde la importancia es la obtención de información permanente, con la identificación de las personas y la actualización de sus datos en caso de ser necesario, lo que permitiría que la postulación y acceso a las prestaciones que entrega el Estado sea realizado a través de éste, permitiendo eliminar las barreras de acceso que tienen las personas en situación de calle.

“El Registro Social Calle no es comparable con los Catastros 2005 y 2011 dada su metodología. El registro por primera vez identifica a las personas en situación de calle con nombre, RUN y lugar donde habitualmente habita. Además conecta a las personas en situación de calle, a través del Registro Social de Hogares, con la Red de Protección Social del Estado, permitiendo que sean un grupo prioritario para el acceso a beneficios sociales” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 b).

En este mismo contexto, uno de los entrevistados para esta investigación señaló cual era la importancia de este nuevo proceso, y qué se buscaba evitar en esta ocasión, respecto de los catastros anteriores:

“se buscaba subsanar algunas cosas del catastro como son evitar el doble conteo y evitar un gasto de plata que era innecesario. La información que te daba un catastro era muy importante, pero sobre todo a un nivel de relato. El registro en cambio, está en la lógica de la innovación, por primera vez junta bases administrativas, que es algo que en Europa y Estados Unidos se venía haciendo hace hartó rato...ahora vamos a saber su rut y a través de la base

de datos administrativas, vamos a saber por ejemplo si pueden acceder a una pensión, subsidios, u otros. El registro tiene la idea de sacar esas fotografías del catastro, pero más corto en el tiempo” (Actor Estado 2).

Otro elemento que considera la implementación del registro va más allá del conteo y la caracterización, sino que también está vinculado a la entrega de beneficios de Estado.

“El registro no solo permite conocer quiénes son, donde están, como se llaman, cuál es el estado y cómo se encuentran respecto a algunas dimensiones de su vida, sino que también es la puerta de entrada a los beneficios sociales y a la protección social, vale precisar que el registro es un anexo al registro social de hogares, y en ese sentido es la puerta de entrada a los beneficios y derechos sociales. Este es un instrumento que tiene un impacto mucho mayor, porque también permite el seguimiento” (Actor Estado 1).

En conclusión, vemos que respecto del levantamiento de información sobre esta población, Chile se ha puesto rápidamente a la vanguardia, y ha pasado de modelos que entregaban información en un corte específico de tiempo, que se actualizaba cada 5 años, a un sistema de registro que se irá actualizando varias veces en un año y que a la fecha se aplica en todas las comunas del país. Por otro lado, en el Censo abreviado se levantó información de las personas en situación de calle, hecho que para los números puede ser irrelevante, sin embargo, a nivel simbólico tiene un peso sustantivo, para una población que por muchos años no estuvo presente en la discusión de políticas públicas.

5.2.3 Instituciones implementadoras

En el caso de todos los programas para personas en situación de calle, existe una diferenciación entre las instituciones que están a cargo de dichos programas, es decir, las instituciones responsables, de las que efectivamente ejecutan en terreno y con contacto directo a las personas. En este sentido, en el nivel de análisis de los medios, revisaremos cuáles son las instituciones que efectivamente

implementan los modelos técnicos de los distintos programas (para revisar detalle de las instituciones implementadoras, ver tabla con detalle en anexo N°5).

Para el caso del programa Calle, las instituciones ejecutoras se escogen a través de un proceso de concurso público de antecedentes, donde las distintas Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social realizan la selección de personas jurídicas encargadas de implementar el modelo de intervención para personas en situación de calle. Así, las bases de concurso de antecedentes para la ejecución del modelo de intervención del año 2017, indica que los organismos que pueden postular son los siguientes (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 h):

- a) Municipalidades;
- b) Organismos del Gobierno Central;
- c) Instituciones privadas, con personalidad jurídica y sin fines de lucro.

Ahora bien, respecto de las características de las instituciones que actualmente implementan el programa Calle, podríamos señalar que la proporción entre instituciones privadas y públicas es medianamente equitativa, donde el 55% de ellas, es decir, 21 son públicas (1 gobernación y 20 municipalidades) y el 45%, equivalente a 17 instituciones, son privadas, entre las cuales hay Corporaciones, Fundaciones y Universidades.

Para el caso del programa Noche Digna, en sus componentes Plan de Invierno y Centros Temporales para la Superación, también se realiza un llamado a concurso público de antecedentes, cuyas bases indican que podrán concursar “Instituciones privadas con personalidad jurídica sin fines de lucro, municipalidades y organismos del gobierno central” (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

Este programa en su línea Plan de Invierno, el 58% de las instituciones son públicas, es decir, 35 en total (2 gobernaciones, 4 servicios de salud y 29 municipalidades), y el 42% son privadas, equivalentes a 25 instituciones, entre las que se encuentran corporaciones, clubes de rehabilitación, fundaciones, etc. Un

comportamiento distinto ocurre en el caso de los Centros Temporales para la superación, donde el 82% de las instituciones ejecutoras son de carácter privado, y un solo el 18% corresponden al mundo público, correspondiente a 4 municipalidades.

Por otro lado, considerando que el programa de Apoyo en Salud Mental refuerza con horas el sistema público de salud, por definición las Instituciones que ejecutan el programa son las mismas que entregan el servicio al resto de la población. De esta forma, el programa trabaja a través de los Departamentos o Corporaciones Municipales de Salud y los Servicios de Salud. Así, en el caso de este programa, el Ministerio de Desarrollo Social firma convenios de transferencias de recursos con los Servicios de Salud Metropolitano (Norte, Central, Occidente y Sur), los cuales, a su vez realizan convenios con las Municipalidades donde se ejecuta el programa, con el objetivo que se realice la atención en centros de atención primaria "CESFAM" y de especialidad "COSAM". Así, los Servicios de Salud son los responsables del apoyo técnico a los equipos de los centros de Salud que implementan el programa.

En el caso de la implementación de los planes de tratamiento, el SENDA realiza cada dos años una licitación pública para que externos al Servicio se hagan cargo de desarrollar planes de tratamiento para personas adultas en situación de calle con consumo problemático de drogas y alcohol, bajo los lineamientos técnicos entregados por dicho Servicio Público. En este contexto, y para el proceso de licitación que contempla los años 2018 y 2019, el SENDA convocó a través de la plataforma electrónica de mercado público ampliamente a personas naturales y personas jurídicas, tales como sociedades, fundaciones y/o corporaciones.

Si bien, la licitación para los años 2018 y 2019 se encuentra en proceso a la fecha de esta investigación, las instituciones ejecutoras de los planes de tratamiento para los años 2016 y 2017 son once organizaciones, de las cuales tres son públicas (dos municipalidades y un servicio de salud) y ocho son privadas, las

cuales corresponden a comunidades, centros terapéuticos, corporaciones, fundaciones y consultoras (Sitio Web SENDA, s.f.).

En general las instituciones implementadoras son variadas y muy diversas entre sí, donde muchas de ellas tienen amplia trayectoria en el trabajo con personas en situación de calle desde el ámbito de la sociedad civil. Este conocimiento podría enriquecer y potenciar las distintas intervenciones, sin embargo, la variedad y heterogeneidad de los implementadores también podría atentar contra la estandarización del trabajo y los modelos desarrollados desde el Estado. Al respecto, los actores entrevistados opinan lo siguiente:

“La complementariedad de visiones permite abordar el problema que es multidimensional...A las instituciones se les entrega un librito, y si les dice tome ahí están las directrices, ejecútelas. Pero en lo que falla el Ministerio, es en efectivamente monitorear, supervisar, porque se están pidiendo normas técnicas para que los ejecutores lleven a cabo, sin embargo, si uno va a la práctica, uno ve que los ejecutores hacen lo que pueden desde su visión respecto del problema, desde sus recursos técnicos y financieros. Entonces, bien por la diversidad, porque les permite a las personas en situación de calle sentiré cómodos ... permite tener una visión mucho más complementaria y amplia de la realidad” (Actor Experto / Sociedad Civil).

En este sentido, el entrevistado valora los conocimientos y experiencias de los diversos ejecutores de los programas, sin embargo, no está de acuerdo en la heterogeneidad en la aplicación de los modelos de los programas, donde según su visión, para asegurar una implementación estándar, es crucial el acompañamiento y supervisión que puede realizar la institución responsable a la institución ejecutora. Ahora bien, en el contexto de la estandarización de los modelos, un entrevistado indica que el programa Calle y el Noche Digna representan dos extremos de este proceso, donde ambos podrían atentar en los procesos de intervención.

“el subsistema seguridad y oportunidades, desde que era Chile Solidario estaba estandarizado, con sus manuales, matrices, bitácoras, etc. Entonces cualquier institución se tenía que regir con estos principios que a veces resultaban contraproducentes porque eran demasiado rígidos, entonces la gente se preocupaba mucho por asegurarse porque todo se hiciera al pie de

la letra y esa falta de flexibilidad terminaba atentando en contra de las intervenciones. Y en el otro extremo está Noche Digna, donde no se hizo ningún tipo de estandarización metodológica. Ese es un problema que detectó la DIPRES, el instituto de sociología de la católica en el estudio que hizo el 2015. Esa falta de estandarización se da porque no hay realmente un modelo de intervención homogénea, entonces efectivamente, si yo soy una institución laica le puedo dar mi sello, si yo soy una institución católica le doy mi sello, porque ese era el espíritu cuando se pensó Noche Digna, relevar el conocimiento que tenía la sociedad civil” (Actor Estado 2).

Otro matiz entrega otro experto, donde si bien reconoce la existencia de normas técnicas estricta, indica que no es posible asegurar del todo que estas normas sean aplicadas de la misma manera, considerando la diferencia en las instituciones:

“Una de las principales ventajas que tiene trabajar con la sociedad civil, de partida es reconocer que parte de ellos el trabajo, permitió visibilizar algo que no se miraba. En ese sentido es súper enriquecedor las distintas miradas que tienen estos grupos, y mirar la temática desde una estrategia multidimensional. En el ámbito de lo inverso, es como lo que pasa con el SENAME, donde los criterios de calidad de la intervención quedan un poco alejados del control del Estado. Si bien existe una mirada desde el seguimiento, también siempre va a quedar a criterio de los ejecutores cómo hacen las cosas. Es una posibilidad de confiar en la vivencia y experiencia de otro, pero un poco a ojos cerrados, porque el estado no necesariamente puede velar porque todos hagan las cosas como la metodología establece” (Actor Estado 1).

En este sentido, es importante que los modelos de intervención sean lo más guiados posibles, ya que siempre existirá un sello institucional que no se puede obviar. Por otro lado, es relevante fortalecer los procesos de acompañamiento técnico a las instituciones y el monitoreo de la implementación de los modelos, de manera de reducir lo más posible la diferencia en las intervenciones.

Finalmente, cabe hacer presente que muchas de las instituciones ejecutan más de un programa para personas en situación de calle en el mismo periodo, de manera que en muchos territorios se da el escenario en donde el ejecutor que entrega soluciones temporales de alojamiento, también entrega el acompañamiento

psicosocial y/o socio laboral, o los planes de tratamiento. Al respecto, cabe indicar que, entre las 93 instituciones ejecutoras existentes, podemos distinguir los siguientes tipos de coincidencias entre institución y programas:

Tabla 8: Cantidad de Instituciones que ejecutan más de un programa

Coincidencia de Programas	Cantidad de Instituciones
PASM – PI	1
PI – CTS – Calle	9
PI – Calle	11
PI – CTS	4
PI – SENDA	2
PI – SENDA - CTS	1
PI – Calle – SENDA	1
CALLE – CTS	5
CALLE - SENDA	1

Fuente: Elaboración propia, en base a listado de instituciones

Considerando entonces que existen organizaciones ejecutoras de más de un programa, es posible que de forma natural exista esa confluencia de intervenciones, que propendan al desarrollo de estrategias complementarias, tal como lo indica uno de los entrevistados, respecto de su experiencia en el Hogar de Cristo:

“desde el Hogar de Cristo siempre se pensó que ambos programas deberían trabajar sincronizadamente, a propósito de la multidimensionalidad de la situación de calle, entendiendo el techo, como el piso de cualquier proceso de intervención, pero no lo único, por eso se requería de este acompañamiento psicosocial” (Actor Experto / Sociedad Civil) .

En este sentido, y para finalizar, es relevante insistir en que son relevantes las directrices claras por parte de las instituciones responsables para el logro de ejecuciones lo más apegadas a los modelos posible. Sobre todo, si es que muchas de ellas ejecutan más de un programa, dada la búsqueda de generar

complementariedad en las intervenciones. Así, es necesario que las instituciones responsables se hagan cargo de situaciones como la complementariedad programática que parece tan natural, y que al parecer desde los modelos institucionales no ha logrado concretarse.

5.2.4 Coordinación Intersectorial e Interprogramática

En esta dimensión de análisis se revisarán dos puntos relevantes para el desarrollo de una política pública, cuyo problema a resolver tiene factores multifactoriales. En el caso de la coordinación intersectorial, dada la naturaleza más amplia e integral de los programas Calle y Noche Digna, en especial, respecto a los Centros Temporales para la Superación, es que revisaremos la existencia de trabajo con otros sectores del Estado distintos de Desarrollo Social, donde existan acuerdos y/o trabajo conjunto a favor del desarrollo de políticas públicas para personas en situación de calle. Sobre la coordinación interprogramática, se buscará establecer cuál es el nivel de esta relación y trabajo coordinado entre los programas Calle y Noche Digna⁸.

En el caso de la coordinación intersectorial, comenzaremos con un elemento explícito en la Ley 20.595, respecto de uno de los componentes del programa Calle. Este componente es la Gestión de Oferta, o como se indica en el último Balance de Gestión Integral del MDS, el Componente de Gestión de Servicios y Prestaciones Sociales, que corresponde a la coordinación intersectorial para tener a disposición de los participantes de dicho programa oferta social, es decir “busca favorecer la articulación y gestión de los servicios y prestaciones sociales que tanto el Estado como los privados ponen a disposición de las personas y familias participantes del Subsistema” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 e, pág. 13).

En este contexto, los beneficiarios del programa podrían acceder a dichas prestaciones gestionadas para los usuarios del Subsistema Seguridades y Oportunidades, de acuerdo a lo que establece la Ley N° 20.595. En este sentido,

⁸ No se revisan la coordinación con PASM y Programa SENDA; ya que ellos por su diseño, se coordinan con el Programa Calle.

las personas en situación de calle podrían optar a un cupo para dichas prestaciones, junto con las personas y/o familias que participan de los otros tres programas del Subsistema Seguridades y Oportunidades, es decir, al programa Familias -con 45.008 familias diagnósticas en el 2016-, programa Vínculos -11.242 adultos mayores atendidos en el 2016-, y el programa Abriendo Caminos –con cobertura para el 2016 de 2.500 niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, a pesar que el objetivo de este componente es entregar oferta centrada en los requerimientos específicos de los participantes, favoreciendo la activación de recursos que se orienten hacia el cumplimiento de las metas de las personas, en la práctica, no todos los convenios son atingentes a las necesidades específicas de las personas en situación de calle.

“el componente oferta entrega acceso preferente de oferta de otros servicios. También indicar que el programa Calle está en el marco de una ley que es mucho más amplia que el programa en particular, por lo que la oferta que existe hoy día, para el Subsistema Seguridades y Oportunidades, que es donde está instalado este programa, sigue siendo priorizada para una población que se ajusta bastante más a los otros programas. El programa Calle tiene cupos muy limitados, yo diría que la articulación más potente con el componente oferta tiene que ver con lo socio-laboral, en donde a través de FOSIS, hay un reconocimiento de cierta potencialidades de las personas. El resto de los convenios existentes, se concentran en usuarios de otros programas, no así del Calle, siendo que desde los planteamientos del componente del programa aparece bastante explícito, al momento de operacionalizarlo, se generan vacíos, donde más allá de una declaración de principios, no hay mucho más en acciones concretas” (Actor Estado 1).

En este sentido, del total de 23 convenios a nivel nacional para los programas del Subsistema, hay solo dos programas que tienen cupos destinados especialmente a los usuarios del programa Calle, a saber, el programa Yo emprendo Semilla de FOSIS y el ya nombrado programa de Apoyo en Salud Mental, y otros 9 en los que las personas podrían optar ya que cumplen con el perfil para hacerlo, al igual que las personas de los otros programas del subsistema. El detalle de los convenios antes mencionados se encuentra en el Anexo N°6.

Ahora bien, estos convenios son las únicas iniciativas que tiene resultados concretos respecto a la coordinación con otros servicios públicos, con la finalidad de entregar oferta preferente a los usuarios en situación de calle. Desde el programa Noche Digna, específicamente en su componente Centros Temporales para la Superación, no existen coordinaciones intersectoriales que hayan derivado en acuerdos o colaboraciones formales.

El otro ámbito a revisar en esta dimensión de análisis tiene relación con la coordinación entre la oferta existente para personas en situación de calle. En el caso del programa Calle, al ser parte de un programa del Subsistema de Seguridades y Oportunidades, existe necesaria coordinación con los programas de la oferta preferente, en particular con el programa de SENDA y el en Apoyo en Salud Mental. Ahora bien, lo anterior no ocurre con el programa Noche Digna, ya que éste no pertenece al nombrado Subsistema y por tanto no es normado a través de la Ley N° 20.959, sino que su reglamentación corresponde a una glosa presupuestaria que puede ser modificada todos los años. Lo anterior, en términos prácticos dice relación con que los participantes del programa Noche Digna no pueden acceder a los programas preferentes a los que sí podrían acceder los del programa Calle. En este sentido, toma total relevancia la necesidad de que los participantes de los Centros Temporales puedan ser parte del programa Calle, ya que se esta forma tendrían acceso al conjunto de programas y oferta disponible. En este contexto, tal como lo señala la Dirección de Presupuestos, en el proceso de evaluación de programas realizado a Noche Digna en el año 2015, “El 42% de las PSC que asisten a CTS son beneficiarios del programa Calle, lo que da cuenta de una complementariedad parcial entre estos programas gubernamentales; si se considera que los dispositivos residenciales de los CTS son los de mayor complejidad del programa Noche Digna y supuestamente reciben a las PSC que están más motivadas por superar su situación, por lo que se esperaría que un porcentaje alto de los beneficiarios de dispositivos residenciales de los CTS fueran también beneficiarios del programa Calle” (Dirección de Presupuestos, 2015, pág. 7).

Sobre la necesidad de complementariedad entre Noche Digna y Calle levantada por la DIPRES, cabe señalar que el programa Calle, desde el concurso de antecedentes realizado en el año 2016 en adelante tiene como criterio de evaluación para la elección de ejecutores, la complementariedad con el programa Noche Digna. En este sentido, se entrega más puntuación a aquellas instituciones postulantes que sean ejecutoras en de algún dispositivo de Centros Temporales para la Superación en el mismo territorio donde se encuentra postulando. (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 h, pág. 13). No obstante, si bien hay un intento de generar intervenciones integradas, también existirían barreras para su ejecución que impiden un desarrollo fluido.

“Cada vez más se han complementado los programas, que es algo que parecería lógico para cualquiera, pero hay restricciones normativas que hacen que eso sea así, ya sea por los tiempos de las convocatorias, porque el subsistema tiene restricciones que no están en Noche Digna. Por ejemplo, si tu saliste del Calle, tienes que esperar una cantidad de tiempo para volver a ingresar, y en Noche Digna tu puedes estar permanentemente ahí, no tienes restricción de ingreso” (Actor Estado 2).

Por otro lado, en el caso del programa de SENDA, aunque no existe una exigencia legal para atender de forma exclusiva a participantes del programa Calle, si aparece en sus bases de Licitación, y siempre fue pensado para entregar una oferta al programa Calle, donde “a contar del año 2012, se afianza progresivamente la articulación con el Ministerio de Desarrollo Social, tanto desde el nivel central como en el trabajo directo en el espacio local desarrollado por los equipos” (SENDA, 2017).

Pensar las intervenciones desde la complementariedad programática obliga a las instituciones responsables pensar en profundidad que es lo que se busca para la política, ya que si bien existen barreras administrativas que no permiten una complementariedad fluida, estas barreras deben ser modificadas por ley, lo que no sólo afecta al programa Calle, sino que a todo el Subsistema de Seguridades y Oportunidades.

En este sentido, fortalecer la coordinación intersectorial y la interprogramática tiene relación con repensar la política pública a fin de realizar cambios profundos, donde necesariamente deben haber procesos de reflexión sobre lo que se espera, como por ejemplo, formar un solo programa para personas en situación de calle donde se saque al programa Calle del Subsistema Seguridades y Oportunidades, gestionar por otra vía oferta especializada para la población, unificar los tiempos de acompañamiento con los de estadía en los Centros Temporales, etc.

5.2.5 Antecedentes presupuestarios

La revisión de esta dimensión tiene relación con establecer cuáles son los recursos económicos destinados a la implementación de los distintos programas, y ver cómo se comporta su evolución, de manera de determinar el nivel la estabilidad de la política.

Respecto del presupuesto de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, cabe indicar que actualmente, éste se encuentra distribuido en tres programas presupuestarios: 1. Presupuesto de la Subsecretaría de Servicios Sociales (partida 21, capítulo 01, programa 01), Presupuesto Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario (partida 21, capítulo 01, programa 05), y Presupuesto de Sistema de Protección Integral a la Infancia (partida 21, capítulo 01, programa 06). Esta diferenciación es relevante, ya que tiene consecuencias en la entrega de beneficios entre participantes de distintos programas. En este sentido, todos aquellos programas financiados a través del programa 05, es decir, del Presupuesto Ingreso Ético Familiar y Sistema Chile Solidario, son presupuestos exclusivos para usuarios del Subsistema de Seguridades y Oportunidades. Así, todos los programas correspondientes a los convenios nacionales identificados en la dimensión coordinación intersectorial corresponden a este programa presupuestario, por lo que los usuarios del programa Noche

Digna no podrían acceder, ya que financiamiento está en el programa presupuestario 01, de la Subsecretaría de Servicios Sociales.

Respecto del programa Calle su presupuesto desde el 2008 en adelante es el siguiente:

Tabla 9: Presupuesto Programa Calle – Subsistema Seguridades y Oportunidades

Año⁹	Presupuesto Total	Variación presupuestaria P. Calle
2008	514.748.000	-
2009	971.462.000	88,7%
2010	986.034.000	1,5%
2011	1.018.573.000	3,3%
2012	1.277.776.000	25,4%
2013	2.034.738.000	59,2%
2014	3.729.424.000	83,3%
2015	4.009.888.000	7,5%
2016	4.162.264.000	3,8%
2017	4.260.193.000	2,4%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Ley de Presupuestos www.dipres.cl

Sobre el incremento presupuestario ocurrido el año 2009, el Balance de Gestión Integral de dicho año atribuye este incremento al desafío de lograr la habilitación del 50% de las personas en situación de calle, las que correspondían a un total de 1.365. A su vez, se indica que durante el 2009 el programa tuvo 2 líneas de intervención, la de servicio de acompañamiento psicosocial y otra de servicios complementarios para población en situación de calle, de manera que se requirió más presupuesto para financiar estas metas (Ministerio de Desarrollo Social, 2009).

⁹ Para los años 2006 y 2007, el presupuesto del programa Calle no se encuentra individualizado, sino que existe un presupuesto total para todo el Subsistema Chile Solidario. Sólo a contar del año 2008, el programa Calle tiene un presupuesto específico.

Ahora bien, en relación a los incrementos presupuestarios de los años 2012, 2013 y 2014, el profesional del programa Calle entrevistado indica no tener conocimiento de las causas exactas de dicho aumento, aunque supone que se debe a la instalación del Subsistema de Seguridades a contar de la aprobación de la ley 20.595, del año 2012, implementado en el gobierno del Presidente Sebastián Piñera (Actor Estado 1). Por otro lado, los Balances de Gestión Integral de dichos años, dan cuenta de los aumentos de presupuesto, pero no entregan los motivos específicos, aunque si se dan cuenta de una consolidación de los nuevos modelos técnicos del programa, como la atención de grupos prioritarios en la atención, que estaría asociado a una diferenciación de costos (Ministerio de Desarrollo Social, 2013 c), así como también, una consolidación para el año 2014 de “la metodología que define una trayectoria de mínimo 12 meses y máxima de 24 meses, definiéndose dos componentes: el de Acompañamiento Psicosocial, que está enfocado en el reforzamiento y desarrollo de las capacidades funcionales de las personas, para que puedan mejorar sus condiciones de vida y el Acompañamiento Sociolaboral, enfocado en el desarrollo de habilidades y competencias que permitan, mejorar condiciones de empleabilidad y fortalecer su inserción laboral” (Ministerio de Desarrollo Social, 2013 c, pág. 27).

Respecto del presupuesto del programa Noche Digna, presenta un incremento sostenido, que se reduce al crecimiento inercial a contar del año 2016, lo que de acuerdo al entrevistado que forma parte de este programa, se debe a la restricción presupuestaria anunciada por la Presidenta de la República Michelle Bachelet a nivel nacional.

Tabla 10: Presupuesto Programa Noche Digna¹⁰

Año	Presupuesto total	Variación Presupuestaria P. Noche Digna
2012	3.365.672.000	-
2013	4.274.037.000	27,0%
2014	5.315.314.000	24,4%
2015	6.151.072.000	15,7%
2016	6.384.813.000	3,8%
2017	6.671.122.000	4,5%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Ley de Presupuestos www.dipres.cl

Ahora bien, es interesante el análisis del comportamiento del presupuesto ejecutado por el programa Noche Digna en cada una de sus líneas, ya que ambas no tienen una evolución equitativa. En este sentido, a continuación, se presenta la evolución de cada componente del programa Noche Digna:

Tabla 11: Presupuesto Ejecutado de Componentes del Programa Noche Digna

Año	Componente 1: Plan de Invierno	Variación Presupuestaria	Componente 2: Centros Temporales para la Superación	Variación Presupuestaria
2012	\$ 1.654.577	-	\$ 1.448.047	-
2013	\$ 2.404.101	45%	\$ 1.854.345	28,06%
2014	\$ 3.236.796	35%	\$ 2.331.760	25,75%
2015	\$ 3.602.924	11%	\$ 2.415.987	3,61%
2016	\$ 3.740.528	4%	\$ 2.373.170	-1,77%
2017 ¹¹	\$ 3.302.609	-12%	\$ 3.117.389	31,36%

Fuente: Elaboración propia, en base a Informes de Comisión Mixta Programa Noche Digna¹²

¹⁰ Programa financiado a través de Presupuesto de Subsecretaría de Servicios Sociales (partida 21, capítulo 01, programa 01)

¹¹ El monto del año 2017 corresponde al presupuesto planificado y no ejecutado.

¹² La Ley de Presupuestos desde el año 2012 a la fecha, posee una glosa para el Programa Noche Digna, que indica que “el Ministerio de Desarrollo Social deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, las metas y objetivos esperados para dicho año así como los instrumentos de evaluación al que estará sometido el programa. Además, enviará trimestralmente, dentro de los

En términos presupuestarios, existe una clara diferencia entre ambos componentes, donde los dispositivos del Componente de Centros Temporales para la Superación son más costosos. En primer lugar, son dispositivos que funcionan todo el año, caso contrario a los del Plan de Invierno que duran cuatro meses promedio. Por otro lado, “las prestaciones del componente 2 (Centros Temporales) son más complejas. En consecuencia, y dado que cada beneficiario de los CTS recibe la totalidad de las prestaciones que ofrece cada dispositivo, el costo por beneficiario de los CTS es mayor que en Plan Invierno” (Dirección de Presupuestos, 2015, pág. 10). Ahora bien, como se aprecia en la tabla, el año 2017 se invirtió el comportamiento de las variaciones presupuestarias de los componentes, lo que se explica por lo que señala uno de los entrevistados, y que tiene relación con la necesidad de comenzar a entregar soluciones de habitabilidad más allá de la emergencia.

“a mi parecer, y tal como quedó estipulado en la política nacional que dejó Piñera, Noche Digna es la columna vertebral de la política de calle, y los Centros para la Superación a mi juicio son el programa más importante en términos de promoción social. El Calle no tiene el componente de habitabilidad, que si tienen los Centros, que es la base del trabajo con personas en situación de calle. Los Centros Temporales para la Superación son el programa más relevante, y progresivamente se le ha dado esa relevancia, entonces, por ejemplo, lo que se intenciona es que primero aumente su cobertura y aumente su rol dentro de la política de calle. En este sentido, el Plan de Invierno debería tender a desaparecer” (Actor Estado 2).

No obstante, si bien en el último año se ve un aumento en el presupuesto de Centros Temporales, y una disminución en Plan de Invierno, el presupuesto de este último sigue siendo el mayor dentro del programa Noche Digna, en particular, si consideramos que estos dispositivos están disponibles sólo algunos meses en el año. Así, vemos que proporcionalmente, la inversión para el Plan de Invierno sigue siendo muy superior respecto de la de Centros Temporales.

treinta días siguientes al término del periodo respectivo, un informe de su cumplimiento y estado de ejecución”.

Respecto del presupuesto del programa de Apoyo en Salud Mental, a continuación, se presenta la distribución desde el año 2011 en adelante.

Tabla 12: Presupuesto Programa de Apoyo en Salud Mental

Año	Presupuesto total del programa	Variación Presupuestaria
2011	\$ 287.174.000	-
2012	\$ 295.215.000	2,8%
2013	\$ 303.776.000	2,9%
2014	\$ 310.456.000	2,2%
2015	\$ 319.770.000	3,0%
2016	\$ 331.921.000	3,8%
2017	\$ 316.381.000	-4,7%

Fuente: Elaboración Propia, en base a información de Ley de Presupuestos www.dipres.cl

En el caso del presupuesto del programa de Apoyo en Salud Mental, desde el año 2012 en adelante, el crecimiento presupuestario es solo inercial o reajustado, por lo que no ha contado con presupuesto extraordinario para ampliación de cupos, ni modificaciones o gastos extras. Para el año 2017, el presupuesto presenta una disminución que el Informe de Balance de Gestión Integral aclara indicando que “corresponde a la rebaja en el presupuesto honorarios de aquellos funcionarios que fueron pasados a contrata” (Ministerio de Desarrollo Social, 2016 b, pág. 102).

En el caso del programa de tratamiento de SENDA, sus presupuestos a contar del año 2011 son los siguientes:

Tabla 13: Presupuesto Programa de Tratamiento Ambulatorio - SENDA¹³

Año	Monto mensual por plan de tratamiento	Variación Presupuestaria
2011	\$ 91.435.000	-
2012	\$ 122.075.000	34%
2013	\$ 203.795.000	67%

¹³ Se entrega información a contar el año 2011 cuando comenzó el funcionamiento el nuevo Servicio Nacional para la prevención y rehabilitación del Consumo y Drogas y Alcohol, continuador legal del programa CONACE.

2014	\$ 266.000.000	31%
2015	\$ 480.000.000	80%
2016	\$ 456.000.000	-5%

Fuente: Elaboración propia, en base a informes de Balance de Gestión Integral (Ministerio de Desarrollo Social, 2016 b)

Como se ve en la tabla, este programa ha vivido hasta el año 2015 aumentos presupuestarios, los que de acuerdo a lo informado en los informes de gestión integral, se deben a ampliaciones en los cupos de atención. Así por ejemplo, se pasó del año 2011, donde el programa estuvo presente en 3 regiones del país (Valparaíso, Metropolitana y Biobío), y atendió a 134 personas (SENDA, 2011, pág. 6), al año 2012, donde se sumó la región de Tarapacá como piloto, y se atendieron 158 personas en situación de calle (SENDA, 2012, pág. 10). En el caso del año 2013, “se implementaron nuevos programas en las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Valparaíso, Maule, Magallanes, y Metropolitana, permitiendo que el programa contara con una cobertura total de 9 regiones del país, otorgando tratamiento a 676 personas” (SENDA, 2013, pág. 12), lo cual explica el incremento presupuestario de un 67% respecto del año anterior. Ahora bien, de acuerdo al Balance de Gestión Integral del año 2014, para este año la cantidad de programas ascendió a 14, con representación en 11 regiones del país (SENDA, 2014, pág. 15), y para el año 2015, el programa aumentó su cantidad de programas a 15 programas al igual que los del año 2016 (SENDA, 2015 b, pág. 13). En este sentido, entre el año 2015 y 2016, el número de convenios se mantiene a raíz de la reducción presupuestaria.

Finalmente, vemos que durante los últimos años de ejecución, a pesar de existir restricciones presupuestarias a nivel nacional, los programas para personas en situación de calle no han reducido su presupuesto, y pueden continuar ejecutando al menos la misma cantidad de cupos por año. No obstante, sería importante reflexionar sobre la forma en que estos recursos pueden utilizarse de forma más eficiente. Actualmente vemos cuatro programas que por separado cuentan con presupuestos diferenciados, que también tienen sus respectivas estructuras administrativas, de manera que existen costos de operación que en el caso de

unificar intervenciones, o pensar las intervenciones desde una lógica de política, podrían haber reorientaciones presupuestarias con el foco hacia la intervención, y no al pago de costos administrativos.

6 Reflexiones finales

Habiendo hecho la revisión de las dimensiones de la matriz de análisis, a continuación se presentarán algunas reflexiones finales surgidas a partir de la conjunción de los elementos antes vistos, y que tiene como objetivo revisar la coherencia entre algunas de las dimensiones correspondientes a los principios, respecto de aquellas identificadas en los medios.

6.1 Habitabilidad ¿elemento primario o secundario de la política?

Como planteamos en la dimensión correspondiente al Ideario Social, hay un factor que se encuentra presente en todos los documentos oficiales de los distintos programas relacionados con la temática, y que tiene relación con la habitabilidad, vinculado particularmente a la carencia de vivienda para esta parte de la población. Este tema es el elemento fundamental de la definición de la situación de calle con la que trabaja el Estado, que se encuentra establecida por ley y además se establece en el núcleo del “modelo de superación”, donde se indica que los centros de atención (Centros Temporales para la Superación) son la base central de este modelo (Ministerio de Desarrollo Social, 2012 a). También encontramos que dentro del discurso interno del Ministerio de Desarrollo Social, se le entrega a la línea programática dedicada a la habitabilidad una relevancia por sobre los otros programas, que hace suponer que este es el énfasis que se busca dar a una política para personas en situación de calle.

Por otro lado, el programa Calle, en su proceso de acompañamiento psicosocial, integra la habitabilidad dentro de los temas a trabajar con la persona, sin embargo, el énfasis principal está puesto en que las personas puedan tener lugares donde alojar y estar protegidos, y luego en caso que las condiciones se den, se entregan

orientaciones respecto a cómo funciona el sistema para optar a una vivienda definitiva.

Desde la metodología del programa Calle, dentro de la matriz de bienestar¹⁴ existe una dimensión que se llama hábitat y entorno, que lo que busca es poder entregar ciertos lineamientos mediante la generación de indicadores para trabajar con las personas.... Entonces esta dimensión está intencionada hacia que las personas puedan acceder a la satisfacción de necesidades básicas y en ese sentido poder acceder a las prestaciones del programa Noche Digna, es decir, que tengan donde alojar. Pero también entendiendo que la matriz de bienestar tiene una lógica de progresión, donde hay personas que ya accedieron a la satisfacción de esas necesidades de alojamiento, la idea es ir un paso más allá, y la matriz también contiene indicadores que van en la línea de postulación a subsidios habitacionales” (Actor Estado 1)

No obstante lo anterior, se ve en la práctica, al analizar los distintos programas públicos para personas en situación de calle, que las soluciones de habitabilidad no son el eje central de las iniciativas gubernamentales sobre la temática, al menos no la vivienda de carácter permanente que les permita a las personas vivir un proceso de revinculación social de manera progresiva y sistemática, como se supone ocurriría en los Centros Temporales para la Superación, de acuerdo a lo que se declara en el documento de los resultados del catastro 2011 (Ministerio de Desarrollo Social, 2012 a). Por otro lado, tal como vimos en el punto 5.2.1, de los componentes de la política, Centros Temporales no tiene desplegada toda su oferta en el territorio, por lo que existen cuatro regiones del país que no tienen ninguna alternativa de habitabilidad durante el año entregada por el Estado, y en las 11 regiones restantes, sólo en tres de ellas existe la oferta completa. En este sentido, la relevancia que se le entrega a este componente, considerándolo el elemento central de la política se queda sólo en lo declarativo si es que no hay un despliegue territorial que garantice toda la oferta para las personas. Así también lo vemos en el ámbito presupuestario, donde los Centros Temporales cuentan con un presupuesto inferior al Plan de Invierno.

¹⁴ La matriz de bienestar es la base de la Metodología del programa Calle, que busca poder entregar lineamientos mediante la generación de indicadores para trabajar con las personas que participan del programa.

Por otro lado, respecto de la política en general, vemos que sólo hay un ente responsable de la temática, y no un conjunto de instituciones que representen la multicausalidad del problema público en cuestión. Si bien en la política nacional que dejó el gobierno de Sebastián Piñera, donde se explicita el compromiso de instituciones públicas como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, entre otros, de acuerdo a lo que indica uno de los entrevistados, estos compromisos no llegaron a concretarse una vez realizado el cambio de gobierno (Actor Estado 2). Es así, como los únicos esfuerzos por trabajar la habitabilidad desde una mirada estable y permanente para las personas, se ve estancada cuando no existe un compromiso reflejado en acciones concretas desde la institucionalidad mandatada. Por ejemplo, en el caso del programa Calle, que como se explicaba antes, pueden trabajar sobre la posibilidad de obtención de subsidios habitacionales, pero esto no sería suficiente si no existe desde la cartera de vivienda, las facilidades o mirada inclusiva para estas personas que no son posibles receptores de beneficios por las características propias de este grupo de la población. Por ejemplo, en el caso de la posibilidad de gestionar subsidios, un entrevistado señaló lo siguiente:

“pasa algo interesante, porque ahí tampoco son priorizados dentro de esa política, entonces qué es lo que sucede, los criterios para poder ser receptor de esos beneficios tiene que ver con el puntaje que tienen en la ficha de protección social, el registro social de hogares hoy día, pero al ser personas que habitualmente viven solas y en edad de trabajar, no logran llegar al nivel de focalización para poder optar a los subsidios de vivienda” (Actor Estado 1)

En resumen, tenemos un énfasis desde lo discursivo vinculado a la habitabilidad, y a la importancia que tiene el programa vinculado con este tema dentro de la política, pero en la práctica, vemos que no existe participación de la institución pública que trabaja en la temática, además de contar con el desarrollo de un componente de la política que resulta insuficiente en entrega de prestaciones y llegada territorial, por lo que no sería un elemento principal en su desarrollo.

6.2 La superación de la situación de calle como objetivo

Como revisamos en el punto 5.1.2. de los objetivos de la política, pudimos observar que de los cuatro programas revisados, la superación de la situación de calle está presente en los dos programas base de la política. En el caso del programa Calle, éste explicita en su objetivo la superación de la situación de calle, y en el caso del Programa Noche Digna, este es un objetivo trazado por los Centros temporales para la Superación. No obstante lo anterior, no existe en la documentación oficial una operacionalización o explicación respecto a lo que significa la superación, y a nivel de experto, tampoco existe un consenso o explicación sobre este concepto, y cómo en términos prácticos se busca obtener.

“Nosotros hicimos una arqueología de cómo surgió la idea de la superación de calle, y los resultados de eso nos daba que es una heredera de la idea de la superación de la pobreza, o sea nuevamente es el imaginario Chile Solidario. Pero nunca estuvo definido propiamente tal a qué se refería, nunca fue operacionalizada, y cada uno de los programas lo entendía de forma laxa” (Actor Estado 2).

Respecto a cómo se visualiza la superación de la situación de calle en el programa Calle, la opinión del actor entrevistado es la siguiente:

“Superar calle, es un concepto que no parece tan cercano, ¿qué es superar calle?, eso no está claro, no hay consenso, está en términos declarativos en los objetivos, pero no se operacionaliza” (Actor Estado 1)

Así, el hecho de no tener claridad de cómo lograr un objetivo dificulta el desarrollo de los programas, ya que las estrategias que desplieguen podrían o no aportar al cumplimiento del objetivo, y dado que no existe un consenso sobre qué significa, no es posible medir o establecer niveles de logro. Entonces, si bien el programa Calle tiene como objetivo el mejoramiento de las condiciones psicosociales y /o la superación de la situación de calle, podríamos establecer que al trabajar bajo el concepto de dimensiones e indicadores de bienestar, este programa está diseñado para dar respuesta al primer punto de su objetivo, más no la superación.

Por otro lado, respecto de los Centros Temporales para la Superación, la Dirección de Presupuestos indica lo siguiente sobre sus objetivos:

“...existe una contradicción entre lo que el modelo es en el discurso y lo que ocurre en la práctica. En cuanto al discurso, el componente se presenta como un sistema de dispositivos cuya estrategia o modelo de atención se denomina “escalera de superación” debido a que se la PSC irá superando su condición en la medida en que transite desde un dispositivo de menor a uno de mayor complejidad. Sin embargo, en la práctica, el modelo se ejecuta más bien como una oferta diferenciada con niveles sucesivos de especificidad y complejidad de las intervenciones, lo que no implica que los participantes de este sistema sean insertos en un proceso lineal ascendente con peldaños sucesivos”. (Dirección de Presupuestos, 2015, pág. 5)

Finalmente, en la medida en que la superación siga siendo un objetivo a lograr por los programas, podríamos decir que no existe posibilidad de establecer si cumplen con esas metas propuestas. En este sentido, es necesario revisar cuales son los propósitos y cómo estos se van a sistematizar en los programas públicos. Así, nuevamente vemos que no existen elementos que deriven de procesos reflexivos, sino que sólo existen estrategias prácticas desplegadas, más no necesariamente derivan de un ejercicio abstracto sobre qué es lo que se quiere lograr, y que de forma posterior se llegue al cómo se entenderán estos objetivos, y cuáles serán las estrategias para lograrlos.

7 Conclusiones

A lo largo de esta investigación, hemos hecho una revisión sobre cada dimensión de análisis de la matriz planteada. Con este ejercicio, hemos podido obtener una comprensión más detallada sobre el actual estado de las políticas públicas para personas en situación de calle en Chile, entendiendo a esta como el conjunto de iniciativas que trabaja en la temática, ya que como se planteó anteriormente, si bien existen ejercicios de estructurar una política nacional para personas en situación de calle, ninguno de ellos se ha puesto en práctica, ni ha sido aceptado. Así, en este repaso descriptivo pudimos encontrar los siguientes elementos distintitos por cada dimensión:

Tabla 14: Principales elementos identificados por dimensión de análisis

Nivel de Análisis	Dimensión	
Principios	Ideario social	<p>Habitabilidad: La carencia de vivienda corresponde a la representación más gráfica de este problema social, por lo que su importancia es transversal a todos los actores, tendencias y modelos.</p> <p>Enfoque de derechos: Aparece como la base y guía de los programas, entendiendo además que el Estado debe ser garante de ellos. A pesar de lo anterior, no es posible establecer con claridad, cuales son aquellos derechos que se deben garantizar desde esta política, donde por ejemplo, la vivienda no forma parte de estas garantías.</p> <p>Exclusión social: Podría identificarse como un elemento más presente en el discurso y también en la implementación. Es objetivo de todos los programas lograr una revinculación con las redes públicas y también privadas y personales, donde estas acciones forman parte de las prestaciones concretas a entregar.</p>

Nivel de Análisis	Dimensión	
	<p>Objetivos</p>	<p>Superación de la situación de calle: Es un objetivo trazado tanto en los programas base de la política (Calle y Centros Temporales para la Superación de Noche Digna), como también por las autoridades, sin embargo, no existe claridad sobre cómo se operacionaliza este objetivo.</p> <p>Mejoramiento de las condiciones biopsicosociales: Lo anterior es un elemento transversal en los programas Calle, Apoyo en Salud Mental y Tratamiento SENDA. El programa Calle lo realiza a través de acompañamiento psicosocial y sociolaboral, y los otros dos, lo realizan a través de la entrega de tratamientos especializados.</p> <p>Protección a la vida: Otro gran foco, en particular en épocas de bajas temperaturas, tiene que ver con la protección de la vida de las personas en situación de calle, a través del despliegue de prestaciones por el Componente Plan de Invierno.</p> <p>Inclusión social y conexión a la red: Ambos objetivos están conectados, ya que los programas buscan a través de la conexión a la red de protección social generar procesos de inclusión social.</p>
	<p>Actores responsables</p>	<p>Los actores responsables en la política son aquellas instituciones que desarrollan y gestionan los programas que la constituyen, es decir, el Ministerio de Desarrollo Social y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol.</p>
<p>Medios</p>	<p>Componentes de la política pública</p>	<p>Los componentes de la política son aquellas prestaciones que entregan los cuatro programas que trabajan en la temática en Chile:</p> <p>Programa Calle: seguimiento a la trayectoria, acompañamiento psicosocial, acompañamiento sociolaboral, oferta y transferencias monetarias</p> <p>Plan de Invierno – Noche Digna: Dispositivos de alojamiento en época de bajas temperaturas, rutas sociales y medicas</p> <p>Centros Temporales para la Superación – Noche Digna: Dispositivos de alojamiento temporal, estadía</p>

Nivel de Análisis	Dimensión	
		<p>diurna y gestión de servicios</p> <p>Programa de Apoyo en Salud Mental: Atención en Salud Mental</p> <p>Programa de Tratamiento SENDA: Tratamiento ambulatorio por consumo de drogas y alcohol</p>
	<p>Destinatarios de la política pública</p>	<p>Los destinatarios de los programas son personas en situación de calle mayores de 18 años.</p> <p>Para identificar a estas personas, actualmente en Chile se utiliza el registro social para personas en situación de calle, el cual cuenta con información de bases administrativas, así como también realiza un proceso de encuestaje, de manera de levantar información de caracterización sobre la población. Este sistema se nutre permanentemente, de manera que el Estado dispone de información actualizada de la población en situación de calle que se encuentra registrada.</p>
	<p>Instituciones implementadoras</p>	<p>Para todos los programas, las instituciones ejecutoras no son la misma institución que gestiona el programa, y para ello se realizan convenios de ejecución. Estas organizaciones pueden ser municipalidades, instituciones del gobierno central e instituciones privadas.</p>
	<p>Coordinación intersectorial e interprogramática</p>	<p>Coordinación intersectorial: Sólo se puede observar esta coordinación a través de los convenios con distintas instituciones públicas, correspondientes al componente Gestión de Oferta del Subsistema de Seguridades y Oportunidades, de donde es parte el programa Calle.</p> <p>Coordinación interprogramática: Entre los programas Calle y PASM y SENDA, existe una fuerte coordinación. Básicamente esto ocurre, dado que los programas de tratamiento atienden a personas del programa Calle de forma exclusiva.</p> <p>Sobre la coordinación entre Calle y Noche Digna, de los antecedentes recabados, existen iniciativas de complementariedad, sin embargo existen barreras vinculadas a la gestión, tales como periodos de convocatorias, años de participación en los</p>

Nivel de Análisis	Dimensión	
		programas, etc, que impiden una complementariedad de sus modelos.
	Antecedentes presupuestarios	El comportamiento presupuestario de los últimos tres años en los programas ha sido de crecimiento inercial, sin grandes inyecciones de recursos, a excepción de SENDA que para el año 2016 está con una disminución en su presupuesto de un 5%, sin embargo, esto no afecta la planificación de la cobertura del programa.

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, como ya hemos señalado, vemos que existe consenso en poner la habitabilidad como punto focal en el discurso, por ejemplo, en la definición que tiene el Estado de personas en situación de calle. Sin embargo, dicho énfasis no se condice con el despliegue de los programas existentes, en particular el programa Noche Digna, donde el mayor presupuesto corresponde al financiamiento de dispositivos de emergencia, respecto de aquellos dispositivos permanentes durante el año. Así, los Centros Temporales para la Superación no se encuentran presentes en todas las regiones del país y en aquellas regiones donde se encuentra presente, no tiene todos los dispositivos de su modelo. Las únicas regiones que cuentan con la totalidad de dispositivos son Valparaíso, Metropolitana y Biobío.

Otro elemento relevante en este sentido, es la evidente ausencia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en esta política. Actualmente no existen conversaciones con esta institución, ni tampoco existe oferta diferencial para la población que se encuentra en situación de calle, lo que evidencia que la búsqueda de soluciones de vivienda definitiva a las personas que participan de los programas no está en el foco de la implementación.

Por otro lado, evidenciamos que constantemente se utiliza la “superación de la situación de calle” como un objetivo a seguir, sin embargo, no hay documentos, ni

tampoco percepción de los actores entrevistados que este sea un concepto que se haya sistematizado y operacionalizado en post de conseguirlo a través de la ejecución. En efecto, el modelo de intervención del programa Calle, a través del despliegue de acompañamiento en base a dimensiones e indicadores de bienestar, busca conseguir el mejoramiento de las condiciones psicosociales de las personas, más que la superación.

Respecto del modelo seguido en Chile, podemos decir que no se implementa ningún modelo internacional de forma pura. En Chile, existe un acercamiento al modelo de escalera, sin embargo, sus distintos dispositivos no funcionan de forma escalonada o por etapa, sino que las personas pueden pasar de uno a otro, o integrarse a uno de más exigencia sin necesariamente pasar por etapas previas. Si bien la estrategia del programa refiere al trabajo conectado de estos dispositivos, que busca impulsar trayectorias de ascenso hacia una vida autónoma (Sitio Web BIPS, s.f.), para que esto ocurra, los dispositivos deben tener ciertas condiciones que permitan a una persona ir moviéndose en esta escalera, que en la práctica no ocurre, ya de a la base solo existe la gama completa de dispositivos en tres regiones del país.

En este sentido, podríamos decir que el modelo utilizado en Chile tiene mucho de herencia del concepto del Plan de Invierno, es decir, una variedad de dispositivos u oferta desplegada a nivel nacional, pero independientes unos de otros, con la diferencia que estos lugares están disponibles durante todo el año, y que además buscan generar procesos de apoyo en la conexión a las redes públicas del Estado. En este sentido, si bien “los albergues y otros alojamientos de emergencia pueden funcionar como trampolín para salir de una situación de calle, su utilidad depende en gran medida de la existencia de recursos de alojamiento estable, a los que se pueda acceder desde él. Estos recursos tampoco deberían considerarse como un paso esencial en el proceso de salida del sinhogarismo” (FEANTSA, 2008, pág. 45).

Por lo anterior, en la evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos al programa Noche Digna, se recomienda que para el caso de los Centros Temporales para la Superación se busque “solucionar la contradicción que existe entre el discurso (modelo de escalera que supone una progresión esperada de los beneficiarios) y la práctica (modelo de red, entendido como diversificación de servicios para distintos perfiles de usuarios)” (Dirección de Presupuestos, 2015, pág. 11).

Otro tema relevante de precisar es la importancia que tiene la conexión que se establezca entre la institución que ejecuta y aquella responsable. Como ya revisamos, existe una amplia variedad de instituciones que ejecutan los programas en terreno, lo que es positivo, ya que de otra forma el estado no podría proveer los servicios en la escala territorial que lo hace. No obstante lo anterior, existe un alto riesgo de que los modelos se implementen de acuerdo a los conocimientos y experiencia de las instituciones, más que de acuerdo a lo que el Servicio responsable necesita, por lo que se hace necesario generar procesos de supervisión y acompañamiento que apoyen a dichas instituciones en la ejecución. Lo anterior, es lo que a juicio de los tres actores entrevistados es un punto débil de las instituciones responsables, por lo que se deberían encontrar formas de realizar estas acciones en pro de tener una ejecución lo más estandarizada posible.

Finalmente, otro tema a destacar tiene relación con la intersectorialidad y la complementariedad entre programas. En primer lugar, durante la presente investigación no se encontraron prácticas habituales de relación intersectorial para el trabajo de esta temática. Lo único que existe al respecto, es la firma de convenios para otorgar oferta preferente a las personas y familias del Subsistema Seguridades y Oportunidades, pero no hay instancias de coordinación entre sectores para trabajar en estrategias específicas sobre las personas en situación de calle, donde evidentemente la institución ausente y de mayor relevancia corresponde al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En este sentido, y como lo indica FEANSTA “los Ministerios de Vivienda deben aceptar que tienen la

responsabilidad de desarrollar políticas de actuación sobre el sinhogarismo, preferiblemente utilizando estrategias interministeriales” (FEANTSA, 2008, pág. 45).

En segundo lugar, si bien se evidencian intentos de complementariedad entre los programas Calle y Centros Temporales – Noche Digna, éstos no son lo suficientemente potentes para marcar procesos de intervención diferenciadores para las personas. Es ahí donde radica la importancia de complementar ambos programas, ya que uno tiene el ámbito del apoyo y acompañamiento psicosocial y sociolaboral, y el otro entrega la habitabilidad, donde las personas puedan desarrollar esos procesos acompañados por profesionales y protegidos en un entorno seguro y de confianza.

Es así como un alojamiento de carácter estable “puede ser un elemento esencial en lo relativo a las pertenencias personales, las relaciones, la autoestima, la intimidad, la seguridad y el acceso al empleo. Siguiendo esta lógica, la vivienda por sí sola no garantiza la inclusión social, pero es una condición indispensable para que la persona sin hogar pueda llegar a integrarse” (FEANTSA, 2008, pág. 43). En este sentido, vemos como la conexión entre los programas se vuelve fundamental, por lo que es necesario que se realicen las mejoras necesarias en el ámbito administrativo, de gestión, legales y metodológicos para que esto ocurra, es decir, tal como indicó DIPRES, es necesario “mejorar la complementariedad con otros programas dirigido a población vulnerable de características similares, como por ejemplo, el programa Calle, programas de salud mental, tratamiento de adicciones y atención psiquiátrica a personas con riesgo social” (Dirección de Presupuestos, 2015, pág. 11).

En términos generales vemos que no existe claridad del objetivo de política, cuáles son los principios directores y las ideas fuerzas que guiarán las estrategias en terreno. Por el contrario, existen modelos que por separado cuentan con metodologías cada vez más claras, pero miradas desde la gestión y no surgidas

desde el nivel de los principios, donde se mire este problema social con real enfoque de derechos y que consideren a la vivienda con columna vertebral de los programas.

En definitiva, y a modo de recomendación, es necesario que desde el Estado se mire este problema social desde la multifactorialidad que lo caracteriza y que en virtud de ello, se desarrollen estrategias de acción que estén en coherencia con los planteamientos que deriven de una reflexión sobre lo que se espera de las políticas públicas para personas en situación de calle en Chile. En este proceso, deben estar incorporados todos los actores necesarios para brindar alternativas que integren todas las aristas que necesita una persona que vive una de las manifestaciones más evidentes y profundas de la exclusión social.

Finalmente, respecto de esta investigación, si bien se caracteriza por ser un estudio eminentemente descriptivo, también es un primer ejercicio necesario para poder mirar con perspectiva las iniciativas estatales vinculadas con la temática, de manera de romper con la lógica de revisión aislada de los programas públicos relacionados. Esta revisión proporciona elementos de análisis relevantes a la hora de plantear el desarrollo de una política pública para esta población, de manera que se espera ser un aporte inicial a futuras investigaciones que vayan en la línea de levantar y estructurar un modelo de intervención para personas en situación de calle integral.

8 Anexos

Anexo 1: Glosario de siglas

1. MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo
2. MDS: Ministerio de Desarrollo Social
3. PSC: Personas en situación de calle
4. PND: Programa Noche Digna
5. SENDA: Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de drogas y Alcohol
6. PASM: Programa de Apoyo en Salud Mental
7. PI: Plan de Invierno
8. CTS: Centros Temporales para la Superación

Anexo 2: Referencias de los actores entrevistados en la investigación

Tipo de entrevistado	Experiencia	Fecha de la Entrevista
Actor Estado	Socióloga Universidad Alberto Hurtado Magíster Interdisciplinario en Intervención Social, Universidad Alberto Hurtado Profesional del programa Calle – Subsistema Seguridades y Oportunidades, Ministerio de Desarrollo Social. Participa en la operación nacional del programa, así como también, fue parte del equipo que elaboró la nueva metodología del programa,	5 de diciembre de 2017
Actor Estado	Sociólogo Universidad Alberto Hurtado Trabajó en catastro 2011 en Universidad Alberto Hurtado Profesional del programa Noche Digna, y ha participado desde el año 2015, en Equipo registro social para personas en situación de calle, Política Nacional de Calle, programa Calle, desde el ámbito metodológico y de diseño.	12 de diciembre de 2017
Actor Experto / Actor Sociedad Civil	Psicóloga Universidad de Chile Magíster en Psicología, Mención Psicología Comunitaria. Trabajó en Hogar de Cristo, en la construcción de modelos técnicos y en la ejecución del programa Calle Entre los años 2011 y 2015 trabajó en el Ministerio de Desarrollo Social como Encargada regional de programa Calle, y encargada Nacional del Plan de Invierno Trabajó en Fundación Rostros Nuevos, para personas con discapacidad mental en situación de calle como encargada regional de convenios	9 de diciembre de 2017

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3: Consentimiento Informado



**UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO**
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Estimado (a) entrevistado (a):

Por medio del presente documento, ruego dar su acuerdo a la entrevista que se detalla a continuación.

El tema a abordar se refiere a la investigación para tesis de Magíster, “Análisis Crítico de las Políticas Públicas para Personas en Situación de Calle en Chile”, la cual es llevada a cabo por Javiera Wong Aguirre, candidata a Magíster de Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado. En este sentido, el elemento principal de esta investigación es realizar un análisis crítico de las políticas públicas que buscan intervenir el fenómeno del sinhogarismo en Chile. Este análisis se realizará a través de la construcción de una matriz de análisis comparada construida a partir de elementos de la experiencia internacional, modelos de abordaje imperantes y variables transversales de política pública.

Esta entrevista tiene por objetivo ser un insumo para la comprensión y análisis de las política pública para personas en situación de calle, por lo que su selección está en relación con personas vinculadas de manera directa o indirecta a los programas que componen la oferta pública para este segmento de la población, así como también personas expertas en las temáticas y personas pertenecientes a instituciones privadas vinculadas al trabajo con personas en situación de calle.

La entrevista se realizará en un lugar de acuerdo para ambas partes, se utilizará como forma de registro una grabadora sin imágenes y tendrá una extensión aproximada de 1 hora. Se contempla realizar una entrevista por participante, aunque excepcionalmente podría solicitarse una segunda instancia para profundizar algunos aspectos. La participación es voluntaria, y Ud. puede retirarse en cualquier momento, no existiendo ninguna consecuencia negativa para Ud. No

se contemplan beneficios o incentivo monetario, o pago por participar, ni tampoco riesgos para el entrevistado.

Toda la información que usted aporte, será tratada de manera confidencial, salvaguardando los derechos presentes en la Ley chilena No 19.628, sobre protección de la vida privada o la protección de datos de carácter personal, por lo que no se dará a conocer su fuente, salvo que sea exigido por la justicia. Solo se tendrá acceso a ella por parte del equipo investigador, quienes no poseen la autorización para difundir a terceros, bajo ningún formato, las entrevistas realizadas. Las grabaciones obtenidas en esta entrevista no serán utilizadas como objetos ajenos a este estudio, ni para fines no autorizados, siendo custodiadas por la Investigadora.

	Estoy de acuerdo y otorgo autorización para ser entrevistado, Sin embargo, me abstengo de ser citado con mi nombre (CARÁCTER ANONIMO).
	Daré mi autorización y acuerdo para realizar la entrevista, Además, otorgo mi consentimiento para ser citado con mi nombre (CARÁCTER PÚBLICO).

ENTREVISTADOR:

Nombre:

Rut y Firma:

Fecha y lugar:

ENTREVISTADO:

Nombre:

Rut y Firma:

Fecha y lugar:

Anexo 4: Pauta de entrevistas a informantes clave

Nivel de Análisis	Dimensión	Elementos a evaluar	Preguntas para entrevistas
Principios	Ideario Social	Enfoque, idea o principio que está detrás de la política pública (enfoque de derechos, expresión del derecho a la vivienda en la legislación vigente, Inclusión social)	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles serían las ideas o enfoques que están detrás de los programas para PSC? - ¿Cómo influye el enfoque de derechos el diseño de los programas? - En Chile y específicamente en los programas para PSC, ¿Se visualiza la vivienda como un derecho?, si es así, ¿Cómo se expresa este derecho en las políticas públicas?
	Objetivos	Efecto que busca producir la política pública en las PSC (Superación de la situación, mejoramiento de calidad de vida, integración social, conexión a la red de oferta pública, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál es el objetivo de la política pública para PSC en Chile? - ¿Existe alguna definición oficial para “Superación de la situación de calle”? - En el mundo existen dos modelos documentados, sobre la forma de abordar este problema público. A su juicio, ¿Cuál es el que implementa Chile, o con cuál tiene más cercanía metodológica? - ¿Cuál es el modelo que debería desarrollarse en Chile? - ¿Qué variables pueden impedir la implementación el Housing First en Chile?
	Actores responsables	Estructura gubernamental responsable de la política pública para PSC	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué institución está a cargo de la coordinación de las distintas iniciativas de política pública? - A su juicio, ¿Falta alguna institución pública en la participación del desarrollo de las PP para PSC? - ¿Cuál es la importancia que se le da a la coordinación intersectorial en el proceso? - En algunos países (Alemania, Finlandia, etc.) el Ministerio o Departamento de Vivienda es una de las instituciones principales dentro de la política para PSC. ¿Cómo visualiza el papel de este ministerio en Chile?, desde su punto

Nivel de Análisis	Dimensión	Elementos a evaluar	Preguntas para entrevistas
			de vista, ¿Cuál es el rol que debería cumplir en el contexto chileno?
Medios	Componentes de la política pública	Componentes entregados como parte de la acción pública para personas en situación de calle (soluciones de habitabilidad, Apoyo psicosocial, Transferencias monetarias, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> - Considerando la oferta existente, ¿Considera que estos componentes abordan el problema en su integralidad? - Con los componentes existentes, ¿Se logra responder al objetivo de PP para PSC? - A su juicio, falta algún componente en la PP para PSC - Los tiempos de duración de los programas públicos son distintos, a su juicio ¿Cómo afecta esa diferencia en el cumplimiento del objetivo de la política pública?
	Destinatarios de la política pública	Identificación de población potencial (levantamiento de datos)	- ¿Cuál es el modelo utilizado para levantar información sobre personas en situación de calle en Chile
		Personas o grupo de personas definidas para la entrega de los componentes de PP	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Considerando que hay más de una oferta para PSC, el hecho de participar en un programa, ¿Se garantiza la participación en los otros programas? - ¿Cómo se realiza el ingreso de personas a los programas?
	Instituciones implementadoras	Instituciones encargadas de implementar los programas públicos definidos	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la implementación de programas públicos por instituciones de la sociedad civil? - ¿Cómo se asegura la entrega de los componentes de forma homogénea?
	Coordinación Intersectorial e interprogramática	Coordinación intersectorial existente y articulación de iniciativas	- Considerando que existe más de un programa que aborda este problema público, ¿Existe una coordinación entre programas?, ¿Cómo se da la coordinación entre programas?, ¿Cómo mejoraría la coordinación intersectorial?
	Antecedentes presupuestarios	Análisis de presupuestos y evolución presupuestaria	- ¿Cómo interpreta que el presupuesto para emergencia de invierno es mayor al presupuesto para los Centros Temporales para la Superación que funcionan todo el año?

Anexo 5: Listado de instituciones ejecutoras Programas Calle, Noche Digna y Tratamiento Ambulatorio SENDA

Instituciones ejecutoras Programa Calle año 2016 ¹⁵	Cantidad de Instituciones
Total de ejecutores Programa Calle¹⁶	38
Organismos del Gobierno Central	1
Gobernación de Talagante	
Municipalidades	20
Municipalidad de Ancud	
Municipalidad de Arica	
Municipalidad de Calama	
Municipalidad de Caldera	
Municipalidad de Huechuraba	
Municipalidad de la Calera	
Municipalidad de Los Andes	
Municipalidad de Los Ángeles	
Municipalidad de Melipilla	
Municipalidad de Osorno	
Municipalidad de Quellón	
Municipalidad de Quillota	
Municipalidad de Quilpué	
Municipalidad de Quintero	
Municipalidad de Recoleta	
Municipalidad de San Antonio	
Municipalidad de San Felipe	
Municipalidad de Talcahuano	
Municipalidad de Villa Alemana	
Municipalidad de Villarrica	
Instituciones Privadas	17
Centro de Rehabilitación Cultural Social y de Beneficencia Comunidad Terapéutica Tabor	
Corporación de Derecho Privado - MOVILIZA	
Corporación Hallazgos	
Corporación Para la Atención Integral del Maltrato CATIM	
Fundación Caritas	
Fundación Cristo Vive	
Fundación de Beneficencia Ayuda y Esperanza	
Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo	
Fundación Esperanza	
Fundación para el Trabajo Universidad Arturo Prat	
Fundación Rostros Nuevos	

¹⁵ Se presenta información del año 2016, ya que el programa Calle realiza su concurso público en el último trimestre del año 2017, de manera que, a la fecha de esta investigación, aún no se cuentan con los ejecutores correspondientes al presupuesto 2017. De todas formas, estas son las instituciones que ejecutan el programa con presupuesto 2016, pero durante el año 2017.

¹⁶ Para el caso del programa Calle, sólo se nombran las instituciones que trabajan la línea de adultos en situación de calle.

Instituciones ejecutoras Programa Calle año 2016¹⁵	Cantidad de Instituciones
Fundación Social Novo Millenio	
Organización No Gubernamental CIDETS	
Organización No Gubernamental de Desarrollo Alta Tierra	
Organización no Gubernamental de Desarrollo Fraternidad Las Viñas	
Servicio para el Desarrollo de Los Jóvenes, SEDEJ	
Universidad Santo Tomás	

Fuente: www.ministeriodesarrollosocial.cl - Información pública sobre proceso de concurso 2016

Instituciones ejecutoras Plan de Invierno año 2017	Cantidad de Instituciones
Total de Ejecutores Plan de Invierno	60
Organismos del Gobierno Central	6
Gobernación Provincial de Malleco	
Gobernación Provincial de Osorno	
Servicio de Salud de Concepción	
Servicio de Salud Metropolitano Central	
Servicio de Salud Ñuble	
Servicio de Salud Valparaíso San Antonio	
Municipalidades	29
Municipalidad de Buin	
Municipalidad de Cabrero	
Municipalidad de Calama	
Municipalidad de Caldera	
Municipalidad de Cañete	
Municipalidad de Cerro Navia	
Municipalidad de Chillán	
Municipalidad de Conchalí	
Municipalidad de Coquimbo	
Municipalidad de Coronel	
Municipalidad de La Calera	
Municipalidad de La Serena	
Municipalidad de La Unión	
Municipalidad de Los Andes	
Municipalidad de Los Ángeles	
Municipalidad de Lota	
Municipalidad de Quilicura	
Municipalidad de Quillota	
Municipalidad de Quilpué	
Municipalidad de Recoleta	
Municipalidad de San Antonio	
Municipalidad de San Felipe	
Municipalidad de Talagante	
Municipalidad de Tocopilla	
Municipalidad de Tomé	
Municipalidad de Valparaíso	

Instituciones ejecutoras Plan de Invierno año 2017	Cantidad de Instituciones
Municipalidad de Villa Alemana	
Municipalidad de Villarrica	
Municipalidad de Viña del Mar	
Institución Privada	25
ONG Alta Tierra	
ONG Cidets	
ONG Fraternidad Las Viñas	
Club Rehabilitador Lo Prado	
Comunidad Cristiana Puro Corazón	
Corfap	
Corporación Amulen Profesionales	
Corporación Casa padre Demetrio	
Corporación Para la Atención Integral del Maltrato CATIMM	
Corporación Evangélica Cristiana Pentecostés	
Corporación Hallazgos	
Corporación Programa Caleta Sur	
Corporación Refugio Buen Pastor	
Cruz Roja	
Fundación Amalegría	
Fundación Caritas	
Fundación Cristo de la Noche	
Fundación Cristo Vive	
Fundación Damián Molokai	
Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo	
Fundación EDUCERE	
Fundación Familia Trinitaria	
Fundación Joven Levántate	
Fundación Social Novo Millennio	
Centro de Rehabilitación Cultural Social y de Beneficencia Comunidad Terapéutica Tabor	

Fuente: www.ministeriodesarrollosocial.cl - Información pública sobre proceso de concurso 2017

Instituciones ejecutoras Centros Temporales para la Superación año 2016¹⁷	Cantidad de Instituciones
Total de ejecutores Centros Temporales para la Superación	22
Municipalidades	4
Municipalidad de Chillán	
Municipalidad de Coyhaique	

¹⁷ Se presenta información del año 2016, ya que, a la fecha de esta investigación, la línea de Centros Temporales para la Superación aún no tenía sus dispositivos adjudicados. No obstante, y de acuerdo a lo que indicó un entrevistado profesional del Programa Noche Digna, los Centros Temporales han tenido estabilidad respecto de sus ejecutores, por lo que se espera que los ejecutores 2016 sean los mismos que los del año presupuestario 2017.

Instituciones ejecutoras Centros Temporales para la Superación año 2016¹⁷	Cantidad de Instituciones
Municipalidad de Recoleta	
Municipalidad de Santiago	
Institución Privada	18
Corporación Hallazgos	
Corporación de Derecho Privado - MOVILIZA	
Corporación para la Atención Integral al maltrato CATIM	
Fundación EDUCERE	
Fundación Amalegría	
Fundación Cristo Vive	
Fundación Esperanza	
Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo	
Fundación Social Novo Millennio	
Fundación para el Trabajo Universidad Arturo Prat	
Fundación Rostros Nuevos	
Fundación Vida Compartida Don Bosco	
ONG Alta Tierra	
ONG Cidets	
ONG Corfap	
ONG Las Viñas	
Servicio para el Desarrollo de los Jóvenes SEDEJ	
Fundación Caritas	

Fuente: www.ministeriodesarrollosocial.cl - Información pública sobre proceso de concurso 2016

Instituciones ejecutoras por programa y tipo año 2016¹⁸	Cantidad de Instituciones
Programa de Tratamiento Ambulatorio Calle - SENDA	11
Organismos del Gobierno Central	1
Servicio de Salud Magallanes	
Municipalidades	2
Municipalidad de Osorno	
Municipalidad de La Serena	
Instituciones Privadas	8
Corporación CORFAP	
Comunidad Terapéutica Tabor	
Fundación Paréntesis	
Corporación Cristo Obrero	
Corporación Caleta Sur	
Centro Terapéutico Cantares	
Consultora Working Group Profesionales	
Comunidad Terapéutica La Roca	

Fuente: <https://www.mercadopublico.cl> - Información pública sobre adjudicación de Planes de Tratamiento para adultos en situación de calle

¹⁸ Se presenta información del año 2016, ya que el programa Calle realiza su concurso público en el último trimestre del año 2017, de manera que, a la fecha de esta investigación, aún no se cuentan con los ejecutores correspondientes al presupuesto 2017.

Anexo 6: Convenios nacionales del componente de gestión de servicios y prestaciones sociales

Convenios Nacionales 2016, para Usuarios del Subsistema Seguridades y Oportunidades		
Institución	Programa	Descripción ¹⁹
Fondo de Solidaridad e Inversión Social	1. Programa de Preparación para el Trabajo (Yo Trabajo – Fondo de Apoyo Chile Solidario – Seguridades y Oportunidades)	Este programa busca que las personas desocupadas mejoren su empleabilidad y puedan acceder al mercado laboral formal. Cobertura: 6.000 personas.
	2. Programa Apoyo al Micro emprendimiento (Yo Emprendo Semilla)	Implementa acciones para el financiamiento de planes de negocios de los usuarios que les permitan aumentar sus ingresos a través de un trabajo independiente (autoempleo) y potenciar las competencias laborales de las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. Cobertura: 18.900 personas
	3. Programa Apoyo a la Inserción Laboral Juvenil (Yo Trabajo Jóvenes)	Entrega orientación y capacitación a jóvenes hasta los 24 años, y que de acuerdo a sus intereses desarrollen habilidades y competencias personales para enfrentar el mundo del trabajo o desarrollar un micro emprendimiento. Cobertura: 1.300 personas
Ministerio del Trabajo	4. Desarrollo Competencias Laborales Mujeres Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades (DCL)	Se orienta a desarrollar cursos de capacitación con enfoque de competencias, resguardando la incorporación de las mujeres, urbanas y rurales al mundo laboral. Cobertura: 700 mujeres
	5. Programa Apoyo al Empleo Chile Solidario Seguridades y Oportunidades	Se entrega capacitación a través de cursos de habilitación sociolaboral, formación en oficios y prácticas laborales en empresas. Posteriormente, se realiza intermediación laboral para la inserción laboral. Cobertura: 1.800 personas
	6. Programa Servicios Sociales	Contempla capacitación (en oficio y competencias de empleabilidad), intermediación laboral y colocación en un puesto de trabajo dependiente. Cobertura: 700 personas

¹⁹ Las coberturas entregadas en este cuadro resumen corresponden a las entregadas en el Balance de Gestión Integral del Ministerio de Desarrollo Social, correspondiente al año 2016 (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 b)

Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas JUNAEB	7. Programa Salud Oral	Modelo de Atención de Intervención Temprana a través de la promoción, prevención y tratamiento dental. Cobertura: 9.270 niños y niñas
	8. Programa Habilidades para la Vida	Programa psicosocial que se desarrolla en el ámbito escolar, incorporando acciones de promoción de conductas saludables, detección y prevención temprana de factores de riesgo en salud mental. Cobertura: 74.032 niños y niñas
	9. Programa de Alimentación Escolar y Útiles Escolares (Tercera Colación – PAE)	Entrega de una tercera ración a niños, niñas y jóvenes que estén cursando estudios desde Pre-Kinder hasta 4° de Enseñanza Media, matriculados en establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados. Cobertura: 75.000 niños y niñas
	10. Programa Educación Media (Beca de Apoyo a la Retención Escolar, BARE)	Consiste en un aporte económico destinado a estudiantes de enseñanza media que presentan altos niveles de vulnerabilidad socioeducativa y riesgo de retiro, matriculados en establecimientos focalizados según criterios de vulnerabilidad de sus estudiantes. Cobertura: 25.244
Junta Nacional de Jardines Infantiles	11. Programa Educación Pre-básica JUNJI (líneas CASH, CECI y PMI).	<p>Programa Conozca a su Hijo CASH: Capacita a madres y/o cuidadores de sectores rurales como primeras educadoras de sus hijos e hijas menores de seis años, que no asisten a Programas de Educación Parvularia Cobertura: 3.500 párvulos</p> <p>Programa Centros Educativos Culturales de Infancia (CECI): Educa y cuida a niños y niñas desde los 2 años a 5 años 11 meses de edad en sectores rurales concentrados y urbanos de alta vulnerabilidad social, en centros comunitarios a través de un proyecto educativo elaborado en conjunto con la comunidad. Cobertura: 4.500</p> <p>Programa de Mejoramiento a la Infancia (PMI): Es un programa que reúne a familias, agentes comunitarios y colaboradores de saber popular que, en forma voluntaria, construyen, elaboran y desarrollan una propuesta educativa para niños y niñas de sus barrios, comunidades,</p>

		sectores o localidades. Cobertura: 3.500 párvulos
Corporación de Desarrollo Indígena	12. Generación de Micro emprendimiento Indígena Urbano.	Programa que consiste en la implementación de acciones para entregar financiamiento a planes de negocios presentados por usuarios/as que les permitan incrementar sus ingresos a través del trabajo independiente (autoempleo). Está destinado a personas de pueblos originarios que establece la Ley Indígena, que residan en zonas urbanas de regiones definidas. Cobertura: 600 personas.
Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer - PRODEMU	13. Programa de Apoyo a la Dinámica Familiar ADF	Consiste en la aplicación de una intervención socioeducativa, para contribuir a la disminución de las brechas de inequidad que afectan a las mujeres en situación de pobreza. Cobertura: 4.000 personas.
Ministerio de Educación	14. Subvención Educacional Pro Retención	Consiste en un aporte monetario de carácter anual, pagado en una sola cuota y dirigido a los sostenedores de los establecimientos educacionales particular-subvencionados, municipales y de administración delegada que hayan logrado mantener en el sistema educativo a estudiantes en situación de alta vulnerabilidad. Cobertura: 219.829 alumnos.
Subsecretaría de Educación y Párvulos y Fundación Integra	15. Salas Cuna, Jardines Infantiles y Extensión Horaria	Programa ejecutado por la Subsecretaría de Educación Parvularia y Fundación INTEGRA, en las modalidades de Salas Cuna, Jardines Infantiles y Extensión Horaria Cobertura: 11.018 niños y niñas
Servicio de Registro Civil e Identificación	16. Programa de Identificación Chile Solidario	Programa que permite subsidiar, el costo de obtención de la Cédula de Identidad a personas pertenecientes a Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades. Cobertura: 37.232 personas.
Ministerio de Desarrollo Social	17. Programa de Habitabilidad Chile Solidario	El programa tiene por finalidad mejorar la calidad de vida de las familias vulnerables mediante el mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad. Cobertura: 5.672 familias y/o personas (Programas Familia, Vínculos y Abriendo Caminos).
	18. Programa de	Tiene por propósito contribuir a aumentar

	Apoyo a Familias para el Autoconsumo	la disponibilidad de alimentos saludables de la población objetivo mediante la educación y la autoprovisión, para así complementar sus necesidades alimentarias y mejorar sus condiciones de vida. Cobertura: 4.278 familias
	19. Programa Piloto de Salud Mental Chile Solidario	Tiene por objeto entregar atención en salud mental a las niñas, niños y adolescentes, y a sus cuidadores, beneficiarios del Programa de Apoyo a Niños, Niñas y Adolescentes con un Adulto Significativo Privado de Libertad - Abriendo Caminos; y a las personas en situación de calle, beneficiarios del Programa Apoyo a Personas en situación de calle Cobertura: 148 niños, niñas y adolescentes y/o sus cuidadores –programa Abriendo Caminos y 206 personas en situación de calle
FONASA	20. Programa Salud Chile Solidario – FONASAMINSAL	El Programa tiene por objeto entregar algunas prestaciones de salud dental que se realizan en el Programa Odontológico Integral de la Atención Primaria en Salud, favoreciendo la atención dental en las siguientes prestaciones: Más Sonrisas, Endodoncias y Prótesis. La cobertura según convenio es de 78.407 con un presupuesto total de M\$3.921.369
Servicio Nacional de Discapacidad	21. Programa de Ayudas Técnicas – SENADIS	Tiene por objeto financiar total o parcialmente la adquisición de Ayudas Técnicas y los Servicios de Apoyo necesarios para personas con discapacidad de los subsistemas Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades Cobertura: 1.000 usuarios.
Ministerio de Bienes Nacionales	22. Programa Regularización de Títulos de Dominio para Familias Chile Solidario	Consiste en la regularización de títulos de dominio, a través de la aplicación del D.L. N° 2.695/79. Cobertura: 500 familias
Gobernaciones	23. Programa Fortalecimiento a la Gestión Provincial	Tiene como objetivo fortalecer la implementación y desarrollo del Sistema Intersectorial de Protección Social a nivel provincial. Cobertura: 54 provincias

Fuente: Balance de Gestión Integral 2016 MDS (Ministerio de Desarrollo Social, 2017 e, págs. 23-27)

9 Bibliografía

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*(88), 35- 50.
- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. (M. A. Porrúa, Ed.) México.
- Cechinni, S., & Martínez, R. (2011). *Protección Social Inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile.
- Cechinni, S., Filgueira, F., & Robles, C. (2014). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Celic, I. (2016). *Tesis para optar a grado de Magíster en Psicología: "La multidimensionalidad de la situación de calle en Chile: Muchomás que no tener techo"*. Santiago: Universidad de Chile.
- CEPAL. (2014). *Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2015). *Desarrollo Social Inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1989). *Resolución del Consejo y de los Ministros de asuntos sociales relativa a la lucha contra la exclusión social*.
- Decreto N° 29. (2013). Aprueba Reglamento del Artículo 4° de la Ley N° 20.595, sobre otros usuarios del Subsistema de Protección y Promoción Social "Seguridades y Oportunidades". Diario oficial de la República de Chile.
- Decreto 326. (1989). *Promulga el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, adoptado por la asamblea de naciones unidas*.
- Dirección de Presupuestos. (2015). Informe Evaluación Programas Gubernamentales - Programa Noche Digna. Santiago, Chile.
- European federation of national associations working with homeless. (2010). Informe de conferencia de consenso europeo sobre las personas sin hogar. *Conferencia de consenso europeo sobre las personas sin hogar*.

- Eurosocial . (2015). Políticas integrales para personas en situación de calle. *Diálogo para la acción - Avances en Políticas Públicas para la Cohesión Social en América Latina*, 32-33.
- FEANTSA. (2008). *Informe Europeo: El papel de la vivienda en el sinhogarismo. Alojamiento y exclusión residencial*.
- Fernandez, G. (2015). *Tesis Doctoral El Acceso a la Vivienda Social de las Personas Sin Hogar. Estudios de casos: Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*. Universidad Autónoma Barcelona.
- Filgueira, F. (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. *CEPAL - Serie Políticas Sociales N° 188*.
- Fundación Salud y Comunidad. (16 de octubre de 2014). *e-noticias Fundación Salud y Comunidad*. Recuperado el 10 de septiembre de 2017, de La erradicación de la pobreza y las personas sin hogar ¿Hacia un cambio de paradigma?: <https://www.fsyc.org/prensa/la-erradicacion-de-la-pobreza-y-las-personas-sin-hogar-hacia-un-cambio-de-paradigma>
- Fundación Y. (2016). *De reducir el sinhogarismo a la mital, a terminar con él. Lecciones de unas jornadas de intercambio internacionales a la Fundación Y, Finlandia*.
- García Lizana, A., & Zayas Fuentes, S. (2000). Aproximación al concepto de exclusión social. *Anales de Economía Aplicada. XIV Reunión ASEPELT-España*. Oviedo, España.
- Gobierno de Chile. (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cuarto Informe del Gobierno de Chile*. Santiago, Chile.
- Irrazabal, I. (2008). Pobreza y personas en situación de calle: Una nota sobre la experiencia internacional y lecciones para Chile. *Revista Trabajo Social N° 75, Noviembre*, 17-21.
- Jimenez, M. (2008). Aproximación teórica de la Exclusión Social: Complejidad e imprecisión del término consecuencias para el ámbito educativo. *Estudios Pedagógicos XXXIV(1)*, 173- 186.
- Ley N° 20.557. (2011). Ley de presupuestos del sector público año 2012.
- Ley N° 20.641. (2012). Ley de presupuestos del sector público año 2013.
- Ley N°20.595. (2012). *Ley que crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer*.

- Ley N° 20.713. (2013). Ley de presupuestos del sector público año 2014.
- Ley N° 20.798. (2014). Ley de presupuestos del sector público año 2015.
- Ley N° 20.882. (2015). Ley de presupuestos del sector público año 2016.
- Ley N° 20.981. (2016). Ley de presupuestos del sector público año 2017.
- Mascareño, A., & Carvajal, F. (2015). Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión. *Revista Cepal* (116), 131 - 146.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2009). Balance de Gestión Integral *Web Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 01 de diciembre de 2017, de <http://www.dipres.gob.cl/>: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-60735_doc_pdf.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social. (2012 a). *En Chile Todos Contamos. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2012 b). Balance de Gestión Integral *Web Dirección de presupuestos*. Recuperado el 01 de diciembre de 2017, de www.dipres.cl: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-104062_doc_pdf.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social. (2013 a). *Política Nacional de Calle. Una estrategia para la inclusión de las personas en situación de calle*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2013 b). Informe Comisión Mixta - 4º Trimestre año 2012.
- Ministerio de Desarrollo Social (2013 c). Balance de Gestión Integral *Web Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 01 de diciembre de 2017, de www.dipres.gob.cl: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-114859_doc_pdf.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014 a). Informe Comisión Mixta - 4º trimestre año 2013 Programa Noche Digna.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014 b). Balance de Gestión Integral *Web Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 01 de Diciembre de 2017, de <http://www.dipres.gob.cl>: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-133299_doc_pdf.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014 c). *Programa Calle. Metodología y Norma Técnica*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015 a). Bases administrativas y técnicas Programa Noche Digna

- Ministerio de Desarrollo Social. (2015 b). Informe Comisión Mixta - 4º trimestre año 2014 Programa Noche Digna.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015 c). Balance de Gestión Integral *Web Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 01 de diciembre de 2017, de [www.dipres.gob.cl: http://www.dipres.gob.cl/595/articulos-104062_doc_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articulos-104062_doc_pdf.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016 a). Informe Comisión Mixta - 4º trimestre año 2015 Programa Noche Digna.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016 b). Balance de Gestión Integral *Web Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 1 de diciembre de 2017, de [www.dipres.gob.cl: http://www.dipres.gob.cl/595/w3-multipropertyvalues-15401-20971.html](http://www.dipres.gob.cl/595/w3-multipropertyvalues-15401-20971.html)
- Ministerio de Desarrollo Social (2017 a). *Manual de Usuario Registro Social para personas en situación de calle*. Obtenido de Registro Social de Hogares: http://www.registrosocial.gob.cl/wp-content/uploads/2016/01/Manual-de-plataforma-Calle_03.05.2017.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social (2017 b). *Sitio Oficial Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 2 de Octubre de 2017, de Noticia: Registro Social Calle ha identificado 10.610 personas en situación calle a Agosto de 2017: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/noticias/2017/08/30/registro-social-calle-ha-identificado-10.610-personas-en-situacion-calle-a-agosto-de-2017>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017 c). Informe Comisión Mixta - Metas y Objetivos Programa Noche Digna año 2017.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017 d). Informe Comisión Mixta - 4º trimestre año 2016 Programa Noche Digna.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017 e). Balance de Gestión Integral 2016. Santiago, Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017 f). *Manual de orientaciones y estándares técnicos Plan de Invierno para personas en situación de calle, año 2017*. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017 g). *Manual de orientaciones y estándares técnicos para centros temporales para la superación, año 2017*. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017 h). *Bases administrativas y técnicas del concurso de antecedentes para la ejecución del modelo de intervención para personas en situación de calle año 2017*. Santiago.

- Ministerio de Desarrollo Social Uruguay. (2013). *Informe MIDES - Seguimiento y evaluación de actividades y programas*. Montevideo.
- Ministerio de Desarrollo Social Uruguay. (2015). *Cartilla de recursos sociales - relevamiento de organismos nacionales*. Montevideo.
- Ministerio Desarrollo Social Brasil. (22 de junio de 2015). *Servicios especializados población sin hogar*. Recuperado el 1 de noviembre de 2017, de Sitio Web Ministerio Desarrollo Social Brasil: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/servicos-e-programas/servico-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua/servico-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua>
- Ministerio de Planificación. (2005). *Habitando la Calle. Catastro Nacional de Personas en Situación en Situación de Calle 2005*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Planificación. (2009). *Documento N°1: Sistematización Programa Cille Chile Solidario. Construyendo juntos una política pública para personas en situación de calle*. Santiago, Chile.
- Navarro, C. (2012). *Memoria El derecho a la vivienda digna y el rol del estado chileno*. Valdivia, Chile.
- Noticia Cooperativa.cl. (19 de abril de 2017). *Censo 2017 encuesta por primera vez a personas en situación de calle*. Recuperado el 08 de diciembre de 2017, de www.cooperativa.cl: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/censos/censo-2017-encuesta-por-primera-vez-a-personas-en-situacion-de-calle/2017-04-18/214131.html>
- Noticia Web MDS. (27 de agosto de 2015). *Ministro Barraza participa en lanzamiento de Mesa Intersectorial de Política Pública para Personas en Situación de Calle 2015*. Recuperado el noviembre de 2017, de Página Web Ministerio de Desarrollo Social: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/noticias/ministro-barraza-participa-en-lanzamiento-de-mesa-intersectorial-de-politica-publica-para-personas-e>
- Ochoa, G. (2011). *Políticas públicas con enfoque de derechos y organizaciones no gubernamentales en Chile*. Santiago.
- Pathways to housing PA. (s.f.). *El primer modelo de vivienda*. Recuperado el 11 de septiembre de 2017, de <https://pathwaystohousingpa.org/housing-first-model>

- Pautassi, L. (2007). La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos. En Erazo, X, *Políticas públicas para un estado social de derechos: el paradigma de los derechos universales* (págs. 89 - 116). España: LOM.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. (2015). *Diseño y estimación de costos de tercer catastro nacional de personas en situación de calle*. Santiago.
- Red madrileña de lucha contra la pobreza y la exclusión social. (2013). *El Modelo Housing First, una oportunidad para la erradicación del sinhogarismo en la comunidad de Madrid*. Madrid.
- Robles Farías, C. (2013). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Chile*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Sepúlveda, M. (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. *CEPAL - Serie Políticas Sociales N° 189*.
- SENDA - Balance de Gestión Integral. (2011). *Web Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 03 de diciembre de 2017, de http://www.dipres.gob.cl/http://www.dipres.gob.cl/595/articles-88079_doc_pdf.pdf
- SENDA - Balance de Gestión Integral. (2012). *Web Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 03 de diciembre de 2017, de http://www.dipres.gob.cl/http://www.dipres.gob.cl/595/articles-103956_doc_pdf.pdf
- SENDA - Balance de Gestión Integral. (2013). *Web Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 03 de diciembre de 2017, de http://www.dipres.gob.cl/http://www.dipres.gob.cl/595/articles-114755_doc_pdf.pdf
- SENDA - Balance de Gestión Integral. (2014). *Web Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 03 de diciembre de 2017, de http://www.dipres.gob.cl/http://www.dipres.gob.cl/595/articles-133193_doc_pdf.pdf
- SENDA. (2015 a). *Bases para la contratación de meses de tratamiento para personas adultas en situación de calle con consumo problemático de drogas y alcohol para los años 2068 - 2017*. Chile.
- SENDA. (2015 b). Balance de Gestión Integral *Web Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 03 de diciembre de 2017, de http://www.dipres.gob.cl/http://www.dipres.gob.cl/595/articles-147081_doc_pdf.pdf
- SENDA. (2016). Balance de Gestión Integral *Web Dirección de Presupuestos*. Recuperado el 03 de diciembre de 2017, de http://www.dipres.gob.cl/http://www.dipres.gob.cl/595/articles-158497_doc_pdf.pdf

- SENDA. (2017). *Bases para la contratación de meses de tratamiento para personas adultas en situación de calle con consumo problemático de drogas y alcohol para los años 2018 - 2019*. Chile.
- Siles, C. (2015). *Los Invisibles. Por qué la pobreza y la exclusión social dejaron de ser prioridad*. Santiago, Chile: Instituto de estudios de la sociedad.
- Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Revista papeles de población*, vol.8(34), 43 - 63.
- Subirats, J., Riba, C., Obradors, A., Giménez, M., Queralt, D., Bottos, P., & Rapoport, A. (2004). *Pobreza y exclusión Social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona, España: Fundación "La Caixa".
- Subirats, J. (2006). *Fragilidades Vecinas. Narraciones biográficas de exclusión social urbana*. Barcelona, España: Icaria Editorial.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Weason, M. (2006). *Personas en Situación De Calle: Reconocimiento e Identidad en Contexto de Exclusión Social*". Tesis de Grado. Universidad Alberto Hurtado.

Sitios Web consultados

- Sitio Web Ministerio de Desarrollo Social. (04 de diciembre de 2015). Recuperado el 01 de noviembre de 2017, de <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>
- Sitio Web Banco Integrado de Programas Sociales (s.f.). Recuperado el 01 de noviembre de 2017, de <http://www.programassociales.cl/programas>
- Sitio Web Ministerio de Desarrollo Social Uruguay. (s.f.). *web Ministerio de Desarrollo Social Uruguay*. Recuperado el 06 de diciembre de 2017, de Atención a personas en situación de calle: <http://www.mides.gub.uy/82320/atencion-a-personas-en-situacion-de-calle>
- Sitio Web Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol SENDA. (s.f.). *Áreas de tratamiento*. Recuperado el 9 de noviembre de 2017, de Tratamiento para población adulta: <http://www.senda.gob.cl/tratamiento-area-de-tratamiento/>
- Sitio Web Ministerial Working Group. (s.f.). *Collection Ministerial working group on preventing and tackling homelessness*. Recuperado el 05 de diciembre de 2017, de www.gov.uk:

<https://www.gov.uk/government/collections/ministerial-working-group-on-preventing-and-tackling-homelessness>

Sitio Web Registro Social de Hogares. (s.f). *¿Qué es el Registro Social de Hogares?*. Recuperado el 9 de noviembre de 2017, de <http://www.registrosocial.gob.cl/que-es-el-registro-social/>