



Informe de Desarrollo Social 2015

1.	Introducción	2
2.	Nueva metodología de medición de pobreza en Chile	6
2.1	Nueva Metodología de Medición de Pobreza por Ingresos.....	7
2.2	Metodología de Medición de la Pobreza Multidimensional	13
3.	Diagnóstico de la realidad social en Chile	20
3.1	Análisis de la pobreza y la desigualdad social	20
3.2	Diagnóstico en educación, trabajo, salud y vivienda	32
3.3	Análisis de la realidad social de los grupos prioritarios para la política social.....	58
4.	El Sistema de Protección Social.....	85
5.	Acciones programáticas en materia de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social	91
5.1	Superación de la pobreza y vulnerabilidad	92
5.2	Acciones programáticas por ciclo vital.....	107
5.3	Grupos de interés de la política social	132
5.4	Fortalecimiento del Sistema Intersectorial de Protección Social.....	159
6.	Instrumentos para el apoyo al diseño y la implementación del Sistema de Protección Social	167
6.1	Sistemas de evaluación y seguimiento para una mejor política social	168
6.2	Sistema Nacional de Inversiones.....	177
6.3	Encuesta Casen 2015.....	188
6.4	Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales	191
7.	La importancia de la cooperación público-privada en la inclusión social de grupos vulnerables	200
8.	Referencias Bibliográficas	219

1. Introducción

De acuerdo a la Ley N° 20.530 al Ministerio de Desarrollo Social le corresponde “colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes, y programas en materia de equidad y/o 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 y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

Para reducir la pobreza que aún afecta a parte importante de la población y combatir la desigualdad, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha iniciado y priorizado cambios importantes: una reforma tributaria, aprobada en 2014, que permitirá recaudar tres puntos adicionales del PIB para incrementar el gasto social, estableciendo el principio de que quienes tienen más deben aportar más; una reforma educacional en proceso, que permitirá democratizar el acceso a una educación de calidad; y una modernización de las relaciones laborales que hará posible una relación más equilibrada entre trabajadores y empleadores.

Complementando esta tarea, el Ministerio de Desarrollo Social se ha puesto el objetivo de fortalecer el Sistema de Protección Social basado en derechos que contribuya a disminuir las brechas de desigualdad y las prácticas discriminatorias que llevan a la inequidad. Para ello requiere de instrumentos que permitan cuantificar, identificar y caracterizar con mayor precisión a la población más vulnerable. Dentro de estos instrumentos se encuentra la actualización de la metodología de medición de la pobreza por ingresos junto a la incorporación de una la medición de la pobreza multidimensional entregada en enero de 2015, a partir de los resultados de la Encuesta de Caracterización Nacional (Casen) 2013. Adicionalmente, destaca el Sistema de apoyo a la selección de usuarios de beneficios, prestaciones y programas sociales, que reemplazará gradualmente el uso de la Ficha de Protección Social; y el perfeccionamiento de los sistemas de evaluación y seguimiento de proyectos y programas sociales.

Desde el punto de vista normativo, los esfuerzos se han orientado y se seguirán orientando en profundizar el enfoque de derechos, predominante en los organismos de Naciones Unidas, para la construcción de Sistemas de Protección Social que resguarden y promuevan los derechos económicos, sociales y culturales.

Por cierto, el enfoque de derechos debe ser consistente con la sostenibilidad del gasto público, lo que implica contar con fuentes de financiamiento permanentes para gastos permanentes, que permitan avanzar en la garantía de estos derechos de manera responsable. En esa perspectiva, el avance hacia la garantía universal de derechos constituye siempre un proceso, pues implica, según los recursos disponibles, ir estableciendo poblaciones objetivo a las que se quiere llegar, según el acuerdo que se logre como sociedad respecto a quienes proteger y frente a qué riesgos o vulnerabilidades.

Además, cabe destacar que, en esta perspectiva, el fortalecimiento del Sistema de Protección y el gasto social asociado a ello combinan dos lógicas. Por un lado, la universalidad o la universalidad progresiva de seguridad social y por otro, un criterio de focalización o universalidad selectiva en materia de transferencias.

Este Informe de Desarrollo Social corresponde al segundo del actual gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, en el marco del primer presupuesto aprobado durante su gestión. Su propósito es presentar los avances del primer año de gobierno en el ámbito de acción del Ministerio, así como relevar los desafíos más importantes hacia el 2018. A su vez, este informe presenta un análisis de la realidad social del país, a partir de los datos provistos por la Encuesta Casen 2013, análisis que es vinculado a las acciones desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social en el contexto del Sistema de Protección Social, durante 2014 y primer semestre de 2015. Esta información es utilizada por el Ministerio en el cumplimiento de su función de velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, aportando con ello a la discusión y perfeccionamiento de las políticas sociales y su implementación, así como también la mejor asignación de recursos para ellas.

El **primer capítulo** del informe lo constituye esta introducción, en el **segundo** se explicitan los cambios relativos a la metodología para la medición de la pobreza. Cabe señalar que dicha metodología no había sido modificada en 25 años, existiendo un consenso que no permitía capturar de manera integral y completa la situación de pobreza de muchas familias. En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social presentó en Enero de 2015 una Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y una Metodología de Medición de Pobreza Multidimensional. La Nueva Metodología de Medición de Pobreza por Ingresos permite actualizar la medición de pobreza a los patrones de consumo de los chilenos, a la vez que impone estándares más altos, acorde al nivel de desarrollo actual del país. Al mismo tiempo, mediante la introducción de una Metodología de Medición de Pobreza Multidimensional, se reconoce que la pobreza es un fenómeno más complejo que la sola falta de ingresos para adquirir una canasta básica de consumo, y que la situación de pobreza de muchas personas y hogares queda en evidencia en las carencias que ellos sufren en distintas dimensiones del bienestar.

En el **tercer capítulo**, se presenta un detallado diagnóstico de la realidad social de Chile, basado en información de la Encuesta Casen 2013. Se incluye un análisis sobre la pobreza, tanto en su medición tradicional por ingresos como en su medición multidimensional, y en otros ámbitos del bienestar tales como la educación, el trabajo, la salud y la vivienda. También en este capítulo se entrega información sobre la evolución de la situación de los grupos prioritarios para la política social, tales como: niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad y pueblos indígenas.

En el **cuarto capítulo** se presenta una descripción del Sistema de Protección Social y sus avances en el tiempo, así como el papel del Ministerio de Desarrollo Social en la implementación de dicho sistema, en particular a través de la implementación del Sistema Intersectorial de Protección Social. El fortalecimiento del Sistema se relaciona directamente con la construcción de una sociedad más integrada, más justa e inclusiva.

Cabe señalar que desde sus inicios (comienzos del siglo XXI), el Sistema de Protección Social de Chile ha tenido como principio orientador básico el enfoque de derechos, lo que implica un fuerte rol del Estado en lo social, traduciéndose en la práctica de garantizar el acceso a bienes y servicios para toda la población, aunque en una primera etapa, con énfasis especial hacia los más pobres y vulnerables, con el fin de disminuir los altos niveles de desigualdad de la sociedad chilena.

En ese contexto, el Ministerio de Desarrollo Social, por mandato de la ley que lo crea (Ley N° 20.530), tiene un rol clave en el fortalecimiento y ampliación del Sistema de Protección de Social,

dado que articula el trabajo intersectorial en materia social, el que cubre un amplio espectro de acción. Además del detallado resumen de la forma en que ha evolucionado el Sistema de Protección Social, se presentan los desafíos principales a abordar en el período 2015-2018. En la medida que se avanza en la solución de algunos problemas básicos de carencias y acceso a servicios, se hacen más complejos los desafíos y por lo tanto, las políticas deben mejorar sus niveles de exigencia teóricos y metodológicos para ser realmente efectivas.

En el **quinto capítulo**, se desarrolla un análisis de las acciones programáticas en materia de protección social del Ministerio de Desarrollo Social y sus servicios relacionados: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) y Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). También se presentan las acciones programáticas de los Subsistemas que forman parte del Sistema Intersectorial de Protección Social: Subsistema de Seguridades y Oportunidades (SS y OO), Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (CHCC), ambos funcionando en plenitud, y el Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados, que se encuentra en etapa de diseño. En cada caso se presenta una caracterización de los grupos objetivos a los cuales se orientan los Subsistemas y servicios relacionados, para luego presentar los programas que buscan dar respuesta a las necesidades de cada grupo. Adicionalmente, se presentan los desafíos que el Sistema de Protección Social y los servicios y subsistemas tienen por delante para garantizar umbrales mínimos y ampliar las oportunidades de la población, en especial de aquella más desfavorecida.

El **capítulo sexto** se centra en la descripción de los principales instrumentos que permiten apoyar el diseño, implementación y la evaluación de las políticas sociales del país. Se hace referencia explícita a los instrumentos de evaluación y seguimiento de programas sociales (evaluación de programas nuevos o reformulados, seguimiento de la implementación y gestión de los programas vigentes), al Sistema Nacional de Inversiones, a la encuesta Casen y al Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios/as de Prestaciones Sociales que reemplazará gradualmente el uso de la Ficha de Protección Social. Este último constituye un buen ejemplo de los cambios e innovaciones en los que se ha trabajado en este último año. Se trata de un cambio profundo en lo que a la selección de los beneficiarios de los programas sociales se refiere. La propuesta es pasar de un instrumento que recoge información autorreportada, como es la actual Ficha de Protección Social, a un sistema cuyo objetivo es apoyar los distintos procesos de selección de usuarios de beneficios, prestaciones y programas sociales, a través de la provisión de un conjunto amplio de información, principalmente proveniente de registros administrativos del Estado, sistema que incorpora una calificación socioeconómica. Como se puede ver en este capítulo, este proceso constituye una innovación mayor respecto de la situación actual y tiene como objetivo final hacer más transparente, confiable y justo el proceso de selección de beneficiarios de los programas sociales y por esa vía, fortalecer el funcionamiento del Sistema de Protección Social.

Por último, en el **capítulo siete** se presenta el Sistema de cooperación público-privada, sus avances y desafíos en la inclusión social de grupos vulnerables.

En resumen, el presente Informe entrega una amplia descripción de los énfasis, avances, innovaciones y mejoras en la política social del gobierno. No obstante, quedan grandes desafíos por delante, los que deben ser vistos como verdaderos principios orientadores para los próximos años en el fortalecimiento del Sistema de Protección Social. Alguno de ellos son los siguientes:

- a) Reforzar, en términos conceptuales e institucionales el enfoque de derechos en la implementación del Sistema de Protección Social.
- b) Avanzar en la incorporación del enfoque territorial en el diseño e implementación de la oferta programática. La política social no solo debe tener como norte disminuir las brechas entre hogares y personas, sino que también entre comunidades y territorios.
- c) Fortalecer las políticas de inclusión social mejorando los niveles de participación y de involucramiento de los diversos grupos de la sociedad. Se trata que el Estado se acerque a los ciudadanos.
- d) Reforzar la coordinación e intersectorialidad de las políticas sociales. Al Ministerio de Desarrollo Social le cabe un papel estratégico al respecto, además de un mandato legal específico.
- e) Ampliar la incorporación de los enfoques de igualdad de oportunidades (género, personas en situación de discapacidad, pueblos indígenas, entre otros) en el diseño de las políticas y programas sociales que apunten a una disminución efectiva de la desigualdad imperante en el país. La idea es que dichos enfoques pasen de un estado esencialmente discursivo, a una situación donde formen parte relevante de la estrategia de intervención propiamente tal.
- f) Seguir trabajando en la actualización e innovación de instrumentos y metodologías que permitan una mejor comprensión de los problemas sociales y que faciliten una solución más adecuada y oportuna de los mismos. En el tema de los enfoques de igualdad de oportunidades y en el tema territorial hay un amplio margen para avanzar.

Finalmente, cabe señalar que el contenido de este Informe de Desarrollo Social está dirigido fundamentalmente a quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones, fundamentalmente en el ámbito público, pero además pretende ser de utilidad para el ciudadano común, entregándole información transparente y oportuna de la gestión del Sistema de Protección Social y las políticas y programas sociales asociados. Por ello constituye un documento de cuenta pública de la acción social del gobierno en lo que al ámbito del Ministerio de Desarrollo Social se refiere, acción que tiene como característica principal impactar directamente en la vida cotidiana de las personas.

2. Nueva metodología de medición de pobreza en Chile

Desde la década de 1980, en Chile la medición de la situación de pobreza de los hogares se ha realizado utilizando una metodología basada en ingresos. Según esta metodología de medición de la Pobreza, un hogar se considera en situación de pobreza extrema si sus ingresos totales per cápita mensuales no son suficientes para financiar el valor de la denominada canasta de necesidades básicas alimentarias (CBA) que es lo que se considera la línea de pobreza extrema o indigencia. En tanto, se considera que el hogar está en situación de pobreza si sus ingresos totales per cápita mensuales no le permiten cubrir sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias (el valor de la canasta básica alimentaria y no alimentaria es entonces la línea de pobreza).

La metodología de medición de la pobreza, que se mantuvo sin modificaciones entre 1990 y 2011, consideraba los patrones de consumo de los hogares registrados en la Encuesta de Presupuestos Familiares 1986-1987 del INE, una diferenciación del valor de las líneas de pobreza e indigencia entre zonas urbanas y rurales, y un ajuste del ingreso de los hogares a niveles de cuentas nacionales.

Si bien esta metodología fue reconocida y aceptada en su utilización para medir la pobreza en Chile en la década de los noventa, en los últimos años fue perdiendo legitimidad y crecía el consenso de que esta medición tradicional ya no daba cuenta de la situación de pobreza en que viven muchas familias. A partir de este consenso, el Ministerio de Desarrollo Social asumió durante el 2014 la tarea de revisar la manera en que se entiende y se mide la pobreza, considerando los desafíos que el país enfrenta hoy.

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social presentó en enero de 2015 una Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y una Metodología de Medición de Pobreza Multidimensional. Por una parte, la Nueva Metodología de Medición de Pobreza por Ingresos permite tomar en cuenta los cambios en los patrones de consumo de los chilenos a la vez que impone estándares más altos en medición de pobreza, acorde al nivel de desarrollo actual de Chile. Al mismo tiempo, mediante la introducción de una Metodología de Medición de Pobreza Multidimensional, se reconoce que la pobreza es un fenómeno más complejo que la sola falta de ingresos para adquirir una canasta básica de consumo, y que la situación de pobreza de muchas personas y hogares queda en evidencia en las carencias que ellos sufren en distintas dimensiones del bienestar.

Con esta nueva mirada, se pone a disposición del país una medida de la pobreza moderna y transparente, que permite comprender y visibilizar la situación de pobreza en que viven muchos hogares y que antes era invisible a las mediciones basadas sólo en ingresos. Asimismo, ambas metodologías de medición de la pobreza se complementan y permiten analizar en mayor detalle y profundidad las distintas características de la pobreza en Chile, ya sea por no contar con los ingresos necesarios para adquirir una canasta básica de consumo y/o por sufrir carencias en otras dimensiones del bienestar. Un entendimiento más comprehensivo de la pobreza en Chile y sus regiones permite diseñar e implementar mejores políticas sociales en beneficio de quienes más lo necesitan.

- Estas nuevas metodologías de medición de la Pobreza son fruto del esfuerzo de muchos entre los que se encuentran: La Fundación para la Superación de la Pobreza, a través de estudios como “Voces de la Pobreza”.
- La Comisión para la Medición de la Pobreza (CMP) creada en diciembre de 2012 y que entregó sus recomendaciones en enero de 2014.
- La Mesa Técnica Interinstitucional constituida por el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que analizó en detalle las propuestas de la CMP a partir de Abril de 2014.
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que participó de la Mesa Técnica Interinstitucional en un rol asesor, y realizó la medición de pobreza por ingresos.
- La Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI), que dio asistencia técnica al Ministerio de Desarrollo Social en el diseño metodológico y la medición de pobreza multidimensional.
- El Panel de Expertos Casen 2013, convocado ese mismo año y ratificado por el actual gobierno, que fue parte de todo el proceso Casen.

Este capítulo se organiza en dos secciones. En la primera, se describe la Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos, enfatizando aquellos aspectos diferenciadores respecto de la metodología vigente hasta 2011. En la segunda, se describe la Metodología de Medición de Pobreza Multidimensional, explicando su diseño conceptual, las características de la medida de pobreza multidimensional implementada en Chile (dimensiones, indicadores, umbrales, y pesos), y los siguientes desafíos de esta metodología.

2.1 Nueva Metodología de Medición de Pobreza por Ingresos¹

a) Marco conceptual

Hasta el año 2011, el Ministerio empleó exclusivamente el método de ingresos o indirecto para la generación de estimaciones oficiales de la pobreza que es a su vez un indicador de pobreza absoluta. En este método de ingresos el límite entre quienes están en situación de pobreza y quienes no lo están, se define en relación a mínimos de satisfacción de necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias. El ingreso se considera entonces un indicador del nivel de vida, más específicamente, de la capacidad de satisfacción de las necesidades básicas, a través de la adquisición de una canasta básica de alimentos y no alimentos. De este modo, los mínimos se establecen en términos de ciertos niveles de ingreso o “líneas de pobreza” determinadas a partir de la estimación del costo de una Canasta Básica de Alimentos.

Es así como, en Chile se consideraba que un hogar estaba en situación de pobreza extrema si su ingreso mensual por persona (per cápita) era inferior al valor de la “línea de pobreza extrema”, es decir, al ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias de una persona en ese mismo período. En tanto, un hogar se consideraba en situación de pobreza si su ingreso mensual per cápita era inferior al valor de la “línea de pobreza”, o ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de una persona en ese mismo período.

¹ Ver Ministerio de Desarrollo Social (2015). “Nueva metodología de medición de la pobreza por ingresos y multidimensional”. Serie Documentos Metodológicos N° 28.

Como una aproximación al costo de la canasta de satisfactores de necesidades básicas, o línea de pobreza, se utilizaba como base el costo de la canasta básica de alimentos al que se aplica un factor multiplicador, denominado Orshansky². Este factor se estimaba a partir del valor del coeficiente de Engel, que representa la proporción del gasto en alimentos respecto del gasto total del grupo de hogares que justo consume la cantidad mínima de requerimientos nutricionales, bajo el supuesto que los hogares que lograban cubrir adecuadamente sus necesidades de alimentación satisfacían, al mismo tiempo, los estándares mínimos de las otras necesidades básicas³.

A partir de Casen 2013 se introduce una nueva forma de medir la pobreza por ingresos que incluye desde innovaciones metodológicas a actualizaciones de patrones de consumo.

Dentro de las innovaciones metodológicas se encuentra la incorporación de escalas de equivalencia en el consumo del hogar, es decir, se reconoce que a medida que aumenta el número de integrantes del hogar aumenta menos que proporcionalmente el gasto a incurrir para cubrir los requerimientos nutricionales asociados a las necesidades básicas alimentarias, así como también las no alimentarias.

De esta forma, se considera que un hogar está en situación de pobreza si su ingreso mensual por persona equivalente es inferior a la “línea de pobreza por persona equivalente”, o ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de una persona equivalente en ese mismo período.

Análogamente, un hogar se considera en situación de pobreza extrema si su ingreso mensual por persona equivalente es inferior a la “línea de pobreza extrema por persona equivalente”, la que bajo la nueva metodología, se ha establecido en 2/3 el valor de la línea de pobreza por persona equivalente. De esta forma, la línea de pobreza extrema redefinida -a propuesta de la CMP- supone la posibilidad de que el hogar disponga de ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas en alimentación, vivienda y vestuario⁴, considerando el número de personas equivalentes que lo componen en el período de interés.

b) Ingresos de los hogares

Para la medición de la pobreza por ingresos en Chile, se considera el hogar como unidad de análisis, asignándosele a todos los miembros de un hogar el mismo indicador de bienestar: el ingreso equivalente del hogar.

Tal como se mencionó, el ingreso equivalente del hogar considera el efecto del tamaño del hogar en su bienestar; pero, además, toma en cuenta la existencia de economías de escala en el consumo al interior de los hogares. Estas economías -que se generan debido a la presencia de bienes compartidos en el consumo de los hogares, como, por ejemplo, la calefacción- se traducen en que cada miembro adicional necesita menos que un incremento proporcional del ingreso del hogar para que se conserve el mismo nivel de bienestar. En el cálculo del ingreso equivalente del

² Fisher (1992). “The development and history of the poverty thresholds”. Social Security Bulletin, vol.55, no.4.

³ CEPAL (1990). “Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1987”. Documento LC/L 599.

⁴ En palabras de la CMP: “En cuanto a la línea de pobreza extrema la Comisión propone fijar su valor en el equivalente a dos tercios de la línea de pobreza, lo que actualmente es cercano al gasto que realizan los hogares del grupo de referencia en alimentación, vivienda y vestuario” (CMP, 2014).

hogar se considera el tamaño o número de miembros del hogar elevado a una potencia denominada elasticidad de equivalencia⁵, donde esta elasticidad se considera igual a 0,7 para todos los miembros del hogar⁶.

La fuente de información utilizada para determinar los ingresos que reciben las personas y los hogares es la Encuesta Casen. Uno de los principales objetivos de este instrumento es medir las diferentes categorías de ingreso corriente que reciben las personas y los hogares, para su caracterización socioeconómica y, en particular, para la medición de pobreza. Se entiende por ingresos corrientes aquellos ingresos primarios, constituidos por los ingresos provenientes del trabajo y de la propiedad de los activos, las transferencias corrientes (prestaciones de los seguros sociales y la asistencia social) y las diversas transferencias corrientes entre hogares.

Los ingresos corrientes captados por la encuesta son la base para estimar los ingresos totales y por persona equivalente de los hogares, los que luego son contrastados con la línea de pobreza y la línea de pobreza extrema para identificar aquellos hogares que se encuentran en situación de pobreza no extrema y extrema. Previo a su utilización, los ingresos capturados directamente por la Encuesta CASEN han sido históricamente sujetos de corrección por no respuesta o sub y sobre declaración, y ajustados en sus niveles a la Cuenta de Ingresos y Gastos de los Hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN).

La alternativa metodológica adoptada tradicionalmente en Casen para el tratamiento de la no respuesta y que se mantiene en la nueva metodología de medición de pobreza por ingresos introducida a partir de Casen 2013, es la imputación de los datos faltantes; esto es, la imputación de determinados valores a todas aquellas personas u hogares que debiendo reportar ingreso en alguna corriente específica no lo hicieron, utilizando como base los ingresos reportados en la propia Encuesta por las personas u hogares de similares características a los que no responden.

Específicamente, se efectúan imputaciones en los siguientes casos⁷: personas que se declaran ocupadas, en calidad de trabajador dependiente o independiente, es decir, en una categoría distinta a la de trabajador familiar no remunerado, y que no reportan el ingreso proveniente de su ocupación principal; personas que declaran recibir ingresos por concepto de jubilaciones, pensiones o montepíos y que no reportan el monto correspondiente; hogares que ocupan una vivienda en condición de propietarios de la misma o residentes en viviendas cedidas por familiar, por trabajo o servicio, o en usufructo, y que no reportan un valor por concepto de arriendo imputado (esto es en la pregunta sobre cuánto se paga de arriendo en el sector por viviendas similares a la de residencia del hogar). Además, a aquellos hogares que residen una vivienda de la cual no son propietarios, o que ocupan en una situación diferente de cedida o en usufructo, se les elimina el valor reportado, si es que lo han respondido.

Por otra parte, se deja de usar el ajuste de niveles de ingresos a aquellos que se obtienen de las estimaciones de la cuenta institucional de hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), y es, por tanto, otra de las innovaciones de la nueva metodología de medición de pobreza por ingresos. Las razones para dejar de incorporar este ajuste son las siguientes:

⁵ CEPAL (2001). "Escalas de equivalencia: Reseña de conceptos y métodos". Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos.

⁶ Según lo propuesto en el informe final de la Comisión para la Medición de la Pobreza en 2014.

⁷ Mayores detalles se encuentran disponibles en:

http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf (agosto 2015).

- Cada vez menos países de la región realizan ajuste de variables de ingresos a Cuentas Nacionales. Colombia, Argentina y México son algunos de los países que han abandonado esta práctica en los últimos años, por razones similares a las señaladas a continuación. Además, los países de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) tampoco realizan el ajuste a Cuentas Nacionales.
- El ajuste supone que la totalidad de las discrepancias entre los ingresos de los hogares calculados a partir de la encuesta y las estimaciones de la cuenta institucional de hogares del SCN se debe solo a la sub declaración de ingresos. Sin embargo, es muy probable la existencia de truncamiento en la encuesta Casen. En efecto, dada la alta concentración del ingreso existente en el país en un muy reducido número de hogares, estos hogares, los más ricos, difícilmente son capturados en la encuesta por su baja probabilidad de selección.
- El ajuste realizado tradicionalmente no ha considerado los patrones de la sub declaración, asociando la sub declaración de ingresos en la Encuesta al tipo de ingreso y asumiendo que sigue, en general, un patrón de elasticidad ingreso unitaria. De esta forma, se introduce un sesgo que distorsiona la magnitud y estructura de los ingresos recolectados por Casen.
- El análisis del comportamiento de la información de ingresos, en las diferentes versiones de la Encuesta Casen, muestra que ésta es confiable. Por una parte, la comparación de la información de Casen con otras encuestas sociales, como la Encuesta de Presupuestos Familiares y la Encuesta Suplementaria de Ingresos, muestra que si bien tienen diferentes objetivos, diseños muestrales, estrategias de recolección de datos y procesos de supervisión, la estructura por tipo de ingresos es similar, reafirmando la confiabilidad de los datos.
- La sustentabilidad de cualquier metodología de ajuste no está garantizada, pues las cuentas nacionales están en proceso de revisión permanente, lo que significa cambios metodológicos y de año base en períodos breves.

Realizada entonces la corrección por no respuesta o por sub o sobre declaración a las partidas indicadas anteriormente, se construyen las partidas de ingresos. Para la clasificación de los hogares en las categorías pobres extremos, pobres o no pobres, se considera el ingreso total del hogar, definido como la suma de: i) *ingreso autónomo del hogar* (sueldos y salarios, monetarios y en especies, ganancias provenientes del trabajo independiente, auto-provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, dividendos y retiro de utilidades, jubilaciones, pensiones o montepíos y transferencias corrientes), ii) *las transferencias monetarias* que recibe el hogar del Estado (aportes en dinero que reciben las personas y los hogares del Estado a través de los programas sociales), y iii) una *imputación por concepto de arriendo de la vivienda*, cuando ésta es habitada por sus propietarios y en el caso de las viviendas ocupadas en condición de cedida por familiar u otro, cedida por servicio o trabajo, o en usufructo.

c) Líneas de pobreza y pobreza extrema

Los valores de las líneas de pobreza y de pobreza extrema, son estimados a partir del costo de una canasta básica de alimentos, que debe permitir satisfacer un nivel mínimo de requerimientos calóricos por persona al mes, así como reflejar los hábitos de consumo prevalecientes⁸. La nueva canasta básica de alimentos (CBA) considera un umbral de requerimientos de 2.000 calorías diarias

⁸ CEPAL, Una Estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile 1987. Documento LC/L 599, octubre de 1990.

promedio por persona⁹ y su composición fue determinada a partir del gasto de aquel grupo de la población correspondiente al quintil de hogares de menores ingresos per cápita que, dado su patrón de gastos alimenticios, satisface en promedio los requerimientos calóricos recomendados por persona al día (en adelante, “grupo de referencia”). Para estimar las calorías consumidas en promedio por cada quintil, se sumaron a las obtenidas a partir de la EPF aquellas calorías que, en promedio, recibe cada quintil de hogares a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE)¹⁰. Esta suma de calorías si bien se utilizó para determinar el grupo de referencia, no se contabilizó como parte de la CBA, considerando que mientras el Programa mantenga su oferta, los hogares deberán cubrir con sus recursos la diferencia entre las 2.000 Kcal. promedio recomendadas por día y aquellas recibidas del PAE.

La identificación del estrato de referencia (grupo de hogares en EPF para el cual se calcula el costo de la CBA), se realizó ordenando a los hogares según quintiles móviles de ingreso per cápita y seleccionando a aquel quintil que teniendo el menor ingreso cubre los requerimientos calóricos. El estrato de referencia resultante se sitúa entre los percentiles 1 y 20, con una ingesta calórica promedio de 2.000 calorías per cápita al día.

Finalmente, la composición física de la canasta fue ajustada para cumplir las recomendaciones nutricionales para la población.

El valor de la canasta básica de alimentos por persona al mes así estimado, excluyendo el gasto en alcoholes, ascendió a \$31.029 en abril de 2012.

Por su parte, el valor de la línea de pobreza fue estimado sobre la base del gasto total de los hogares en el estrato de referencia determinado en la EPF 2011-2012, excluyendo:

- los gastos en alcohol y tabaco,
- el gasto en bienes y servicios adquiridos por menos del 10% de los hogares (manteniendo el “arriendo imputado de la vivienda principal para hogares que pagan arriendo reducido o gratuito”).

El Coeficiente de Orshansky resultante es de 2,68, es decir, el grupo de referencia, a abril 2012, gastaba 37,3% (1/2,68) de su presupuesto en alimentos y el resto, en otros productos no alimentarios.

El valor de la línea de pobreza obtenida al aplicar la metodología presentada alcanza \$368.389 en abril de 2012, para el hogar promedio del grupo de referencia (de 4,43 personas). Por persona equivalente, la línea de pobreza era de \$129.964 en abril 2012.

⁹ Esta nueva CBA fue propuesta y elaborada por la Comisión para la Medición de la Pobreza sobre la base de la información proporcionada por la VII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), levantada por el Instituto Nacional de Estadísticas entre noviembre de 2011 y octubre de 2012.

¹⁰ Esta estimación se realizó a partir de información de beneficiarios de este Programa de acuerdo a la encuesta Casen 2011, por tramo etario y quintil móvil, y a la información de composición nutricional de los alimentos entregados por el Programa, según información contenida en las bases de licitación del Programa. Esto permitió imputar a cada quintil móvil de EPF 2011-2012 una estimación de las calorías recibidas del Programa por los hogares del quintil móvil correspondiente en Casen 2011.

En cuanto a la línea de pobreza extrema, su valor equivale a dos tercios de la línea de pobreza, lo que es cercano al gasto que realizan los hogares del grupo de referencia en alimentación, vivienda y vestuario. Esta línea, por persona equivalente, se estimó en \$86.643 para abril 2012.

La utilización de escalas de equivalencia implica, que en vez de tener una única línea de pobreza y de pobreza extrema, expresada en valores per cápita, se tendrán distintas líneas dependiendo del tamaño del hogar. El Cuadro N° 2.1.1 presenta los valores de estas líneas a noviembre 2013, utilizados para la medición de la pobreza a partir de Casen 2013.

Cuadro N° 2.1.1
Líneas de pobreza según tamaño del hogar, Nueva Metodología.

Casen 2013		
Número de personas en el hogar	Valor línea de pobreza extrema (\$ noviembre 2013)	Valor línea de pobreza (\$ noviembre 2013)
1	91.274	136.911
2	148.275	222.413
3	196.940	295.409
4	240.874	361.311
5	281.596	422.395
6	319.929	479.894
7	356.383	534.574
8	391.301	586.952
9	424.931	637.396
10	457.455	686.182
Promedio grupo de referencia (4,43 personas)	258.720	388.081

Fuente: CEPAL – Ministerio de Desarrollo Social.

Por otra parte, según la metodología tradicional, el valor de esta canasta difería entre zonas rurales y urbanas, pues en su definición se asumía que en zonas rurales es mayor el autoconsumo y, por tanto, el costo para un hogar rural de esta canasta se consideraba menor que para un hogar de zona urbana. Sin embargo, la nueva metodología de medición de pobreza por ingresos no diferencia el valor de la canasta básica alimentaria y no alimentaria entre zona urbana y rural, tal como fue recomendado por la CMP, ya que por una parte, según lo indicado por el Ministerio de Salud la información disponible señala que no existen diferencias en requerimientos calóricos promedio de las personas por zona urbana o rural y, por otra parte, no se cuenta con evidencia de precios en zonas rurales que avalen una diferenciación de este tipo.

Por último, bajo esta nueva metodología de medición de la pobreza, el valor de la Canasta Básica de Alimentos será actualizado mensualmente de acuerdo a la variación de los precios de cada uno de los productos que la componen en el IPC. La diferencia entre el valor de la línea de pobreza y la canasta básica de alimentos (“canasta básica no alimentaria”), será actualizada de acuerdo a la variación de precios del IPC descontando los alimentos y restaurantes, cafés y establecimientos similares.

2.2 Metodología de Medición de la Pobreza Multidimensional

a) Antecedentes

Como se ha señalado, en Chile la pobreza se ha medido históricamente a partir de los ingresos de los hogares. Bajo este enfoque tradicional se simplifica la identificación de las personas y hogares que están bajo un estándar de vida aceptable.

Una medida de pobreza multidimensional, en cambio, permite medir de manera directa las condiciones de vida de la población, en tanto se mide la situación de los hogares y las personas que los integran, en relación a distintas dimensiones e indicadores de bienestar que se consideran socialmente relevantes. De este modo, permite visibilizar carencias que afectan a las personas y sus hogares en múltiples dimensiones, más allá de su ingreso, y analizar la importancia relativa de tales carencias en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza.

Las medidas de pobreza multidimensional pueden ser usadas como un complemento a medidas de pobreza por ingresos, además de orientar a los diferentes servicios públicos acerca del resultado de políticas y programas sobre la reducción de la pobreza en cada una de sus dimensiones. De este modo, la medición multidimensional de la pobreza entrega un resumen de información pertinente a la evaluación de programas, así como también permite dirigir programas de protección social a familias que sufren múltiples privaciones. Además de permitir un diagnóstico en cada momento del tiempo, permite realizar un seguimiento a la situación de carencia de los hogares en el país y regiones, respecto de los distintos indicadores y dimensiones definidos, así como también de su situación de pobreza multidimensional.

Junto con ello, se hace posible identificar “trampas de pobreza” por medio del análisis de patrones específicos de carencias, realizar comparaciones respecto de la composición de las dimensiones, estudiar la contribución relativa de ciertas dimensiones e indicadores a la persistencia de la pobreza, y analizar diferenciadamente su efecto sobre territorios o grupos de la población, si la información lo permite.

b) Objetivo de una medida de pobreza multidimensional para Chile

El Ministerio de Desarrollo Social, con el apoyo de OPHI, Cepal, el Panel Expertos Casen 2013, y la Mesa Interinstitucional, ha desarrollado e implementado una medición de pobreza multidimensional que complementa la medida de pobreza por ingresos, de tal forma de:

- Contar con un diagnóstico más comprehensivo de la situación de pobreza en Chile;
- Disponer de un instrumento útil para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Esta medida de pobreza multidimensional permite medir de manera directa las condiciones de vida de la población, abordando el análisis de la situación de las personas y los hogares en relación a cuatro dimensiones de bienestar (educación, salud, trabajo y seguridad social, y vivienda) con sus correspondientes indicadores que se consideran socialmente relevantes. De este modo, se visibilizan carencias que afectan a las personas y los hogares en estas dimensiones, más allá de su ingreso, y es posible analizar la importancia relativa de las carencias observadas en cada dimensión sobre las condiciones de vida de la población en situación de pobreza.

c) Metodología de Medición de Pobreza Multidimensional

Con el objetivo de analizar de manera simultánea y rigurosa un conjunto de dimensiones pertinentes al estudio de la pobreza, el desarrollo de una medida multidimensional de la pobreza requiere adoptar decisiones metodológicas fundamentadas tanto desde un punto de vista técnico como normativo. Reconociendo esta complejidad, la metodología propuesta por Alkire y Foster (2007¹¹) constituye uno de los principales esfuerzos desarrollados en las últimas décadas y es el referente de base para la construcción de una metodología aplicable al caso de Chile.

Esta metodología ha sido implementada -con variaciones y adaptaciones- por diferentes países, incluyendo la experiencia reciente de algunos latinoamericanos como México y Colombia. Además, dicha metodología ha servido de base para el desarrollo del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM o MPI, por su sigla en inglés) establecido a nivel internacional por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y continúa extendiéndose a diversos países con la asistencia técnica de la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI), de la Universidad de Oxford, a diversos países del mundo.

El equipo de OPHI, ha asesorado al Ministerio de Desarrollo Social en el diseño e implementación de la medición de Pobreza Multidimensional.

Unidad de análisis

La unidad de análisis para la medición de pobreza multidimensional en Chile es el hogar. Razones para ello son:

- Existen recursos compartidos al interior del hogar, que significan que si algún miembro del hogar tiene alguna carencia (o dispone) de estos recursos o capacidades, tal situación afecta a los demás miembros del hogar;
- La medición de pobreza multidimensional a nivel de hogares es consistente con la metodología aplicada tradicionalmente y la nueva metodología implementada para la medición de pobreza por ingresos que se realiza a nivel de hogares (y se informada como porcentaje y número de hogares y personas en situación de pobreza por ingresos);
- Más generalmente, la medición de pobreza multidimensional a nivel del hogar es consistente con las políticas públicas de reducción de pobreza a nivel de los hogares.

El considerar como unidad de análisis al hogar no limita la posibilidad de determinar cuántas personas están en situación de pobreza multidimensional, pues bastará considerar en tal situación a las personas que pertenecen a hogares que se encuentran en situación de pobreza multidimensional.

¹¹ Alkire, S., & Foster, J. (2007). Recuento y medición multidimensional de la pobreza, Documento de Trabajo OPHI No. 7, Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford, Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford.

Dimensiones

La medida de pobreza multidimensional implementada en Chile considera cuatro dimensiones, atendida su relevancia para el bienestar de los hogares y los objetivos de esta medición, complementaria a la pobreza por ingresos.

- **Educación**, debido a su valor intrínseco, a que constituye un derecho constitucional y, a que es el medio a través del cual los individuos adquieren, a través de procesos de aprendizaje, los conocimientos y habilidades para desarrollarse como personas, para desenvolverse e integrarse socialmente a la comunidad a la cual pertenecen y desarrollar sus proyectos de vida. Carencias en el ámbito educativo limitan las posibilidades de desarrollo e integración social de las personas.
- **Salud**, pues es una condición necesaria para el desarrollo de las capacidades humanas en distintos ámbitos de la vida. Por sí mismo un buen estado de salud representa una capacidad para el desarrollo individual y colectivo de las personas.
- **Trabajo y seguridad social**, ya que la posibilidad de contar con un empleo de calidad y de previsión para la vejez, es tanto una consecuencia del pleno desarrollo de las personas en los ámbitos de la salud y la educación, como un medio para acceder a recursos para satisfacer las necesidades de las personas. Pero además de ser un medio, el estar empleado tiene también un valor intrínseco pues contribuye a la autovaloración de las personas, su sensación de seguridad y de pertenencia a grupos sociales.
- **Vivienda**, dado que las condiciones en que habitan las personas impacta directamente en la capacidad de contar con una vida sana y el pleno desarrollo de relaciones familiares armónicas, que afectan tanto su bienestar, como su dignidad y el desarrollo de sus capacidades en el ámbito laboral y educativo.

En la literatura internacional las dimensiones seleccionadas son consideradas las dimensiones tradicionales de la medición de pobreza multidimensional. Aun cuando se reconoce la relevancia de considerar adicionalmente indicadores de **Entorno y Redes** como parte de la medida de pobreza multidimensional, se excluyó esta dimensión de la primera medición realizada con Casen 2013, de tal forma de poder evaluar en profundidad la manera apropiada de incorporar estos ámbitos en futuras versiones de la encuesta Casen¹².

Indicadores y umbrales por dimensión

Los indicadores son elementos constituyentes de cada dimensión. Habitualmente, la definición de los indicadores resulta de la aplicación de criterios empíricos y normativos, y depende del propósito o la justificación normativa de la medición, la disponibilidad de datos, consideraciones institucionales e históricas, antecedentes bibliográficos sobre el indicador, la interrelación con otros indicadores y la precisión de los datos a nivel individual o del hogar (Alkire, 2013¹³).

¹² Mayores detalles de la evaluación realizada al respecto se encuentran disponibles en el documento “Pobreza Multidimensional: Anexo Entorno y Redes” disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Pobreza_Multidimensional_Anexo_Entorno_y_Reddes.pdf (agosto 2015).

¹³ Alkire, S. (2013). Aspectos Normativos en Pobreza Multidimensional. Recuperado el 5 de agosto de 2014, de <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Aspectos-Normativos.pdf?7ff332&0a8fd7>.

En la medida de pobreza multidimensional para Chile se incorporan indicadores de acceso y logro, y en los casos de las dimensiones de Trabajo y Seguridad Social, y de Vivienda se han incorporado algunos indicadores de calidad del acceso a servicios. Los indicadores por Dimensión son los siguientes:



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

Al igual que en el caso unidimensional (por ingresos), cuando se aplica un enfoque multidimensional en la medición de la pobreza se requiere definir un umbral mínimo para cada indicador utilizado. Los criterios y los procedimientos para determinar estos umbrales son variados, pero el objetivo final es capturar el nivel mínimo sobre el cual la sociedad considera que una persona puede tener una vida digna. A continuación se presenta para cada indicador su definición en términos del umbral que identifica a los hogares en situación de carencia en ese indicador y que permite, a posteriori, identificar entre los hogares que presentan alguna carencia, aquéllos que se encuentran en situación de pobreza multidimensional.

Dimensión Educación

Asistencia Escolar:	Se considera que un hogar es carente por asistencia escolar si al menos uno de sus integrantes de 4 a 18 años de edad no está asistiendo a un establecimiento educacional y no ha egresado de cuarto medio, o al menos un integrante de 6 a 26 años tiene una condición permanente y/o de larga duración y no asiste a un establecimiento educacional.
Rezago Escolar:	Se considera que un hogar es carente por rezago escolar si al menos uno de sus integrantes de 21 años o menos asiste a educación básica o media en alguna de sus dos modalidades, y se encuentra retrasado dos años o más con respecto al curso que le corresponde de acuerdo a su edad.
Escolaridad:	Se considera que un hogar es carente en escolaridad si al menos uno de sus integrantes mayores de 18 años ha alcanzado menos años de escolaridad que los establecidos por ley, de acuerdo a su edad.

Dimensión Salud

Malnutrición en niños(as):	Se considera que un hogar es carente en malnutrición en niños(as) si al menos uno de sus integrantes de 0 a 6 años está con sobrepeso u obesidad, o está en desnutrición o riesgo de desnutrición.
Adscripción a Sistema de Salud:	Se considera que un hogar es carente en adscripción a un sistema de salud si al menos uno de sus integrantes no está afiliado a un sistema previsional de salud y no tiene otro seguro de salud.
Atención de salud:	Se considera que un hogar es carente en acceso a atención de salud si al menos uno de sus integrantes: <ul style="list-style-type: none"> • tuvo un problema de salud en los últimos 3 meses y no tuvo consulta ni atención por alguna de las siguientes razones: pensó en consultar pero no tuvo tiempo, pensó en consultar pero no tuvo dinero, pensó en consultar pero le cuesta mucho llegar al lugar de atención, pidió hora pero no la obtuvo; • o, durante los últimos 12 meses, ha estado en tratamiento médico por enfermedad AUGE, pero no ha sido cubierto por el Sistema de Garantías Explícitas de Salud, por alguna de las siguientes razones: Decidió no esperar para acceder a la consulta a través de AUGE o GES, para solucionar su problema con mayor rapidez; pensó que la atención AUGE podría ser de baja calidad; el trámite para acceder al AUGE o GES es muy difícil; el AUGE o GES no cubría las necesidades de la enfermedad; no sabía que su enfermedad estaba cubierta por el AUGE; no pertenece al tramo de edad que está cubierto por el AUGE; otra razón.

Dimensión Trabajo y Seguridad Social

Ocupación:	Se considera que un hogar es carente en ocupación si al menos uno de sus integrantes mayores de 18 (o menor de 19 si ha completado la enseñanza media) está desocupado, es decir, actualmente no tiene trabajo y busca trabajo durante el período de referencia.
Seguridad Social:	Se considera que un hogar es carente en seguridad social si al menos uno de sus integrantes de 15 años o más que se encuentra ocupado no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación superior completa.
Jubilaciones:	Se considera que un hogar es carente en Jubilaciones si al menos uno de sus integrantes no percibe una pensión contributiva (mujeres de 60 años o más y hombres de 65 años o más), o no contributiva (Pensión Básica Solidaria para personas de 65 años o más, o pensiones de reparación) y no recibe otros ingresos por arriendos, retiro de utilidades, dividendos e intereses.

Dimensión Vivienda

Hacinamiento:	Se considera que un hogar es carente por hacinamiento si el número de personas en el hogar por dormitorio de uso exclusivo es mayor o igual a 2,5 ¹⁴ .
Estado de la vivienda:	Se considera que un hogar es carente en estado de la vivienda que habita, si ésta presenta muros, techos o suelos en mal estado (estado de conservación "Malo"); o si la vivienda es de tipo precario: mediaguas o mejoras; y viviendas precarias de materiales reutilizados (latas, plásticos, cartones, etc.).
Servicios básicos:	Se considera que un hogar es carente en servicios básicos si: <ul style="list-style-type: none"> • reside en una vivienda que no tiene acceso a agua potable procedente de red pública en el caso de áreas urbanas; o, que no tiene acceso a agua procedente de red o sistema de distribución proveniente de fuentes subterráneas o superficiales (incluyendo entre éstas el acceso a agua proveniente de pozo o noria, río, vertiente, lago o estero, o camión aljibe) en áreas rurales; • o, en área urbana o rural, tiene llave fuera de la vivienda y/o no tiene servicio de eliminación de excretas adecuado (solución diferente a W.C conectado a alcantarillado o fosa séptica).

Pesos de indicadores y dimensiones

La metodología de medición de pobreza multidimensional para Chile define una ponderación equivalente para cada dimensión. En palabras simples, no se han encontrado razones que justifiquen considerar más importante para el bienestar de los hogares y las personas una dimensión que otra, entre las seleccionadas: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda. De este modo, por tratarse de cuatro dimensiones, el peso de cada dimensión en la medida de pobreza multidimensional es de 25%.

Un argumento análogo es aplicable a la ponderación de los indicadores al interior de cada dimensión. Al no existir argumentos de consenso que avalen otorgar mayor relevancia a un indicador sobre otros, al interior de cada dimensión se asigna igual peso a todos los indicadores, de tal modo que la totalidad de ellos sume 25%, el total del peso asignado a la dimensión que componen. Así, dado que cada dimensión tiene un peso de 25% en la medida de pobreza multidimensional, y cada dimensión incluye tres indicadores, cada indicador tiene un peso de 8,33% en la medida.

Identificación de situación de pobreza multidimensional

La metodología AF identifica quienes se encuentran en situación de pobreza multidimensional, mediante una *línea de corte dual* (Alkire y Foster, 2007). Se definen dos líneas de corte. La primera es una línea de corte específica para cada indicador y que identifica como carentes, respecto a cada indicador, a los individuos u hogares que están por debajo del umbral establecido. Luego, se realiza el conteo de las carencias de cada individuo u hogar en la dimensión y se establece una segunda línea de corte. Esta línea de corte de pobreza multidimensional representa una cantidad mínima de carencias que debe presentar una persona u hogar para ser considerado en situación

¹⁴ Es decir, cuando el cociente entre el número de personas que integran el hogar dividido por el número de dormitorios de uso exclusivo del hogar, reportados en la encuesta, es mayor o igual a 2.5.

de pobreza multidimensional. Mientras más alto este umbral, mayor es la exigencia para ser considerado en situación de pobreza multidimensional, ya que se necesita estar privado simultáneamente en un mayor número de indicadores para ser identificado como tal.

Se reconoce que la identificación del punto de corte que define los hogares que están en situación de pobreza multidimensional, debe estar acorde con la realidad de cada país y con las definiciones de la medida de pobreza multidimensional correspondiente. En particular, considerando que cada dimensión pesa un 25% de la medida de pobreza multidimensional, se ha determinado el siguiente umbral de pobreza multidimensional:

Se considera que un hogar está en situación de pobreza multidimensional si tiene al menos 25% de carencias, lo que es equivalente a una dimensión completa en carencia.

Dado que todos los indicadores de la medida de pobreza multidimensional tienen igual peso, y que tres indicadores corresponden al 25%, esto significa que los hogares en situación de pobreza multidimensional tienen carencias en a lo menos tres de los doce indicadores incluidos en la medida.

Una vez identificados los hogares y personas en situación de pobreza multidimensional, es posible agregarlos en diferentes medidas a nivel de la sociedad. El Ministerio de Desarrollo Social ha publicado la incidencia (Tasa de Recuento, H) de la Pobreza Multidimensional, la que se interpreta de forma equivalente a la tasa de pobreza por ingresos, históricamente utilizada en Chile. No obstante, se reporta de forma complementaria tanto el Porcentaje promedio de las carencias entre los hogares que se encuentran en situación de pobreza multidimensional (A), como la Tasa de Recuento Ajustada (M_0)¹⁵, que permiten considerar también la magnitud de las carencias en los hogares y personas en pobreza multidimensional.

¹⁵ Nombrada en presentaciones de resultados de pobreza como “Incidencia ponderada por el porcentaje promedio las carencias entre los hogares que se encuentran en situación de pobreza multidimensional”. M_0 puede ser interpretada como la cantidad total de carencias que presentan los hogares (personas) en situación de pobreza multidimensional, dividido por el máximo número de carencias que pueden tener.

3. Diagnóstico de la realidad social en Chile

El desarrollo de la política social requiere de un análisis contante de la realidad social del país, con el objeto de identificar áreas de desigualdad en el acceso a oportunidades para el desarrollo económico, social y cultural de toda la población. Con el reconocimiento de las necesidades que presenta cada grupo, es posible establecer desafíos, diseñar e implementar políticas, planes y programas sociales, que busquen brindar protección social a las personas y grupos vulnerables, contribuyendo de este modo al fortalecimiento del Sistema de Protección Social.

Como se verá más adelante, la construcción del Sistema de Protección Social es un proceso que se va estructurando en función de la realidad cambiante de la población, para asegurar que aquellas personas que se encuentran en desventaja social en el acceso y goce de derechos, lo hagan en condiciones de igualdad y no discriminación.

El presente capítulo presenta un análisis de la realidad social actual del país (el cual será complementado con el análisis presentado en el capítulo 4), organizando su contenido en tres secciones. En la primera se presenta un diagnóstico de la realidad social actual en relación a la pobreza multidimensional y la nueva línea de pobreza por ingresos, centrando el análisis en su descripción y tendencia, junto a un análisis de la desigualdad de ingresos. En una segunda sección se analizan las principales necesidades de las personas y hogares en las áreas de educación, salud, trabajo y vivienda, áreas fundamentales en el bienestar de la población.

En la última sección se presenta un análisis de la realidad social de los grupos prioritarios para la política social, específicamente aquellos que constituyen las poblaciones objetivos de los Subsistemas que actualmente componen el Sistema Intersectorial de Protección Social y de los servicios relacionados al Ministerio de Desarrollo Social: niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad y personas pertenecientes a pueblos indígenas. Este primer análisis se centra en un diagnóstico de la pobreza y la desigualdad de ingresos en cada grupo. Posteriormente, en el capítulo 4, se profundiza en la caracterización de cada una de estas poblaciones, identificando los desafíos que cada una plantea a la política social.

3.1 Análisis de la pobreza y la desigualdad social

Conforme a lo descrito en el capítulo anterior, la introducción de una nueva metodología de medición de la pobreza, que incluye dos miradas diferentes pero complementarias, como lo son la pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional, plantea un nuevo horizonte de desafíos para el país. Disponer de estas herramientas no sólo permite enriquecer y profundizar el diagnóstico existente sobre la pobreza en Chile, sino que también señala la necesidad de evaluar los resultados de las políticas públicas en coherencia con una visión integral del desarrollo y del bienestar de las personas.

La pobreza por ingresos es medida ahora a través de un estándar más exigente y acorde a los actuales desafíos que se impone el país. Si bien este cambio se refleja en una tasa de pobreza más elevada que la observada por la metodología que estuvo vigente hasta antes de la publicación de

los resultados de la Encuesta Casen 2013, la nueva medida de pobreza por ingresos se muestra sensible a reconocer los importantes avances realizados por el país en los últimos años.

Por su parte, la incorporación de una medida de pobreza multidimensional, aporta a construir una mirada dinámica y más compleja de las transformaciones experimentadas por los hogares chilenos en su calidad de vida, además de identificar grupos y territorios que, con relativa independencia del nivel de ingreso, permanecen excluidos de acceder a las oportunidades y al bienestar del que disfruta el resto del país. Respecto de la pobreza multidimensional, interesa observar no sólo el porcentaje y evolución de la población y de hogares en situación de pobreza, sino también estudiar la composición de las carencias que les afectan, análisis que contribuye a evidenciar desafíos concretos para el fortalecimiento de la política social.

3.1.1. Pobreza por ingresos¹⁶

Según la encuesta Casen, a fines del año 2013, la población en situación de pobreza por ingresos en Chile alcanza a 2.481.672 personas, lo que equivale al 14,4% de la población total. Esta cifra corresponde a 674.397 hogares en situación de pobreza (12,8% del total). En situación de pobreza extrema vivían 778.643 personas (4,5% del total), pertenecientes a 207.643 hogares (3,9% del total) (Ver Cuadro N° 3.1.1).

Cuadro N°3.1.1
Personas y hogares en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos. 2013
(Número y Porcentaje)

Categoría	Personas		Hogares	
	Número	%	Número	%
Pobres extremos	778.643	4,5	207.643	3,9
Pobres no extremos	1.703.029	9,9	466.754	8,9
Total pobres¹	2.481.672	14,4	674.397	12,8
No pobres	14.774.547	85,6	4.599.431	87,2
Total	17.256.219	100,0	5.273.828	100,0

¹Incluye a pobres extremos y pobres no extremos.

Nota: Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

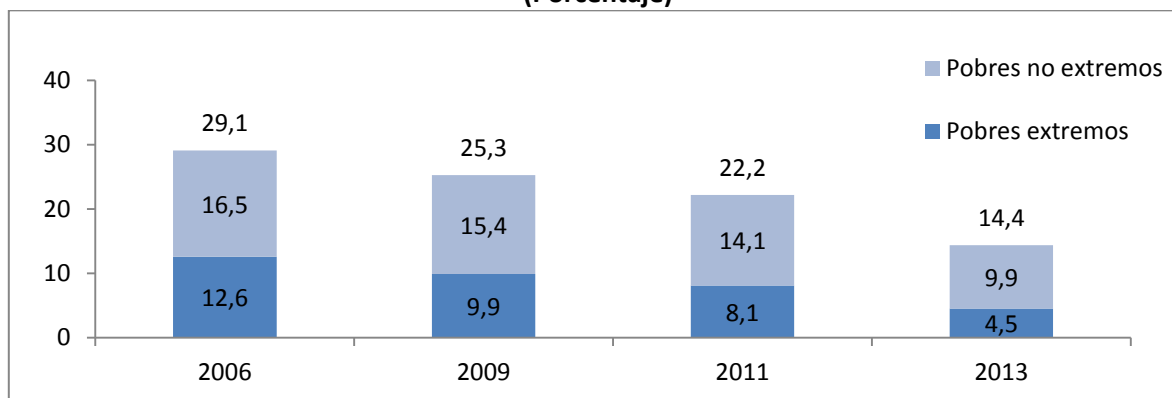
Estas estimaciones reflejan una reducción significativa¹⁷ de la pobreza entre los años 2006 y 2013. En 2006 un 29,1% de la población del país se encontraba en situación de pobreza, porcentaje que disminuye significativamente a 14,4% al año 2013. De igual modo, la población en situación de pobreza extrema se reduce significativamente, desde 12,6% en 2006 a 4,5% en 2013.

Asimismo, el porcentaje de hogares pobres disminuyó significativamente, desde 26,5% hasta 12,8% en el período 2006-2013. Por su parte, durante el bienio el porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema se reduce significativamente desde 11,1% en 2006 hasta 3,9% en el 2013 (Ver Gráficos 3.1.1 y 3.1.2).

¹⁶ Todo el análisis de pobreza por ingresos se centra en la nueva metodología, que es la vigente a partir de los resultados Casen 2013. Se presenta respecto del periodo 2006-2013, de modo de poder elaborar un diagnóstico más certero de la realidad social y su evolución.

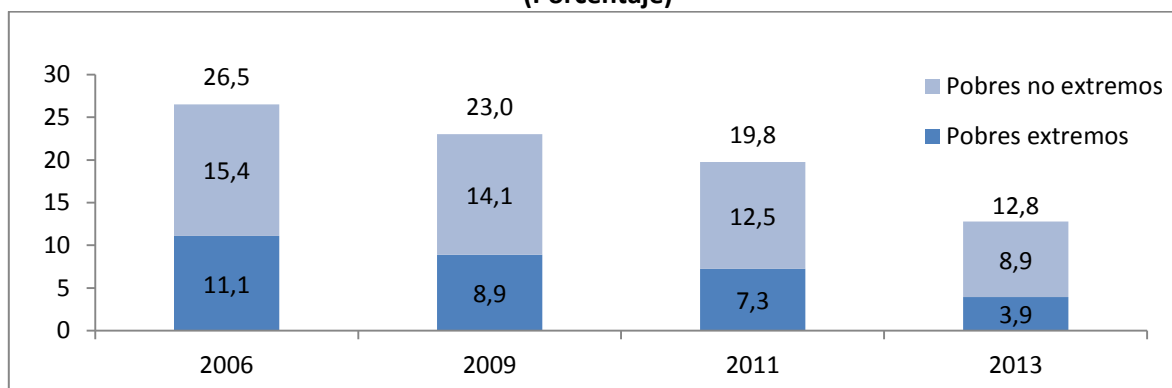
¹⁷ En adelante, se considerarán que un cambio es estadísticamente significativo si la diferencia es estadísticamente distinta de cero al 95% de confianza.

Gráfico N°3.1.1
Personas en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos. 2006-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Gráfico N°3.1.2
Hogares en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos. 2006-2013
(Porcentaje)



¹Incluye a pobres extremos y pobres no extremos.

Nota: Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Aun cuando la población en situación de pobreza y pobreza extrema (al igual que la población total del país), se concentra mayoritariamente en la zona urbana, a fines de 2013, se observa que la incidencia de la pobreza en la zona rural (27,9%) es significativamente mayor que en la urbana (12,4%). En el caso de la pobreza extrema, su incidencia en el sector rural, de 9,6%, supera significativamente la estimada en el sector urbano, de 3,8%. Misma tendencia se observa al analizar la pobreza a nivel de hogares (Ver Cuadro N°3.1.2).

Cuadro N°3.1.2
Personas y Hogares en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos, según zona urbana y rural. 2013
(Número y Porcentaje)

Categoría	Zona	Personas		Hogares	
		Número	%	Número	%
Pobres extremos	Urbana	568.107	3,8	151.235	3,3
	Rural	210.536	9,6	56.408	8,3
	Total	778.643	4,5	207.643	3,9
Pobres no extremos	Urbana	1.299.860	8,6	350.505	7,6
	Rural	403.169	18,3	116.249	17,1
	Total	1.703.029	9,9	466.754	8,9
Total pobres¹	Urbana	1.867.967	12,4	501.740	10,9
	Rural	613.705	27,9	172.657	25,4
	Total	2.481.672	14,4	674.397	12,8
No pobres	Urbana	13.189.282	87,6	4.092.173	89,1
	Rural	1.585.265	72,1	507.258	74,6
	Total	14.774.547	85,6	4.599.431	87,2
Total	Urbana	15.057.249	100,0	4.593.913	100,0
	Rural	2.198.970	100,0	679.915	100,0
	Total	17.256.219	100,0	5.273.828	100,0

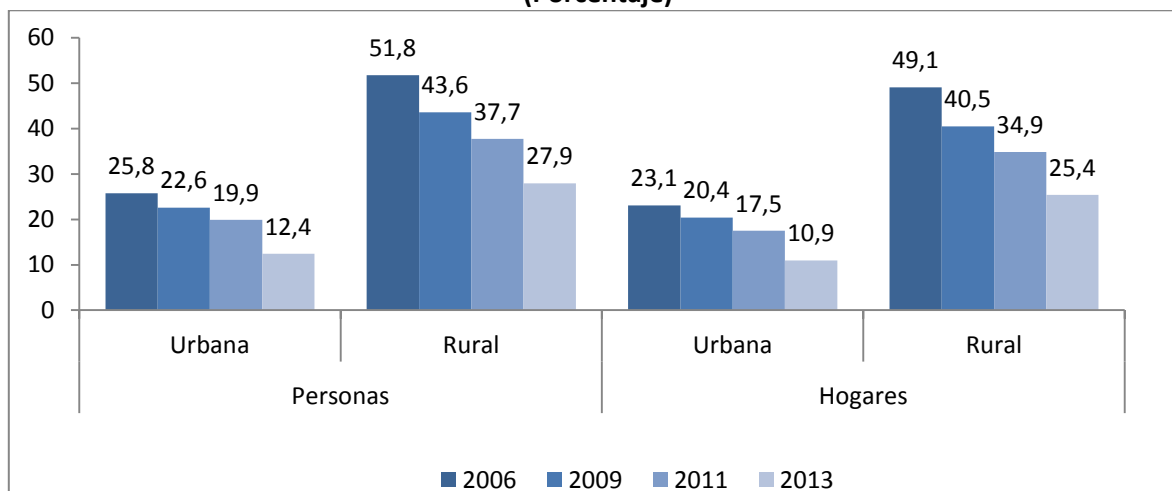
¹Incluye a pobres extremos y pobres no extremos.

Nota: Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Entre los años 2006 y 2013 se verifica una disminución significativa tanto de la pobreza como de la pobreza extrema en ambas zonas, en los distintos sub períodos considerados. En el Gráfico N° 3.1.3, se observa que la incidencia de la pobreza disminuye significativamente en el período, tanto a nivel de hogares como de personas (desde 51,8% hasta 27,9% de la población en la zona rural y desde 25,8% a 12,4% de la población en la zona urbana).

Gráfico N°3.1.3
Personas y hogares en situación de pobreza por ingresos según zona. 2006-2013
(Porcentaje)



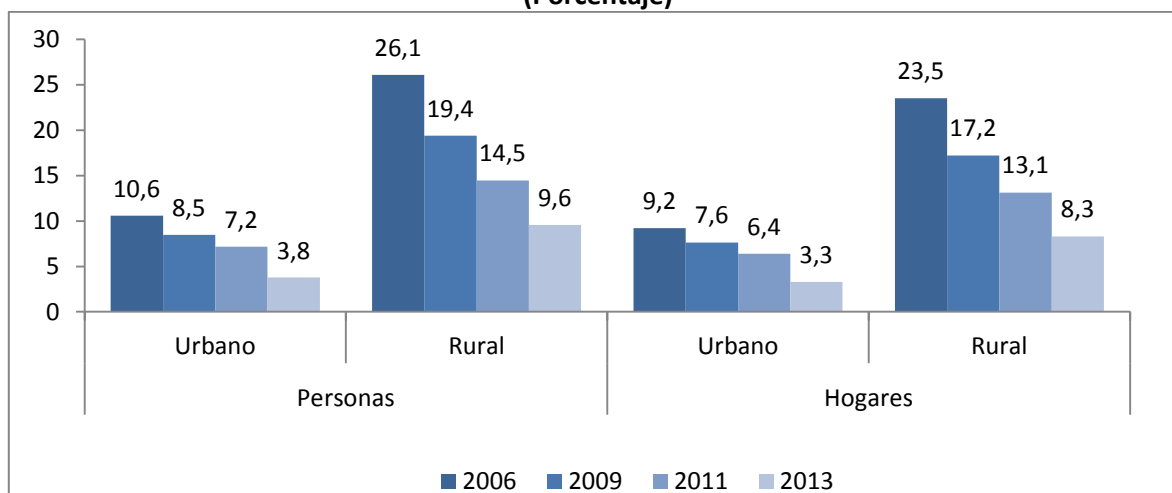
¹Incluye a pobres extremos y pobres no extremos.

Nota: Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Por otra parte, en el Gráfico N° 3.1.4, se aprecia que la incidencia de la pobreza extrema, entre 2006 y 2013, disminuye significativamente desde 26,1% a 9,6% en la zona rural, y desde 10,6% a 3,8% en la zona urbana. En términos de hogares, también se observa una reducción significativa.

Gráfico N°3.1.4
Personas y hogares en situación de pobreza extrema por ingresos según zona. 2006-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Evolución de la incidencia de la pobreza y pobreza extrema por región

Chile mantiene agudos contrastes desde el punto de vista de la incidencia de la pobreza entre las diferentes regiones. A fines de 2013 (ver Cuadro N° 3.1.3) es posible distinguir diversas situaciones, desde la región de La Araucanía donde un 27,9% de la población está en condición de pobreza, hasta la región de Antofagasta, donde este porcentaje se reduce a 4,0%.

Cuadro N°3.1.3
Personas y Hogares en situación de pobreza por ingresos según región y país. 2006-2013
(Porcentaje)

Región	Personas				Hogares ¹			
	2006	2009	2011	2013	2006	2009	2011	2013
XV. Arica y Parinacota	30,6	18,8	21,0	14,6	28,7	18,2	17,7	11,7
I. Tarapacá	24,0	24,9	16,4	8,2	21,1	21,2	15,5	7,5
II. Antofagasta	12,3	8,8	7,1	4,0	10,9	9,4	6,1	3,2
III. Atacama	22,3	22,2	16,3	7,3	21,0	20,9	14,4	6,1
IV. Coquimbo	37,9	30,6	26,1	16,2	34,3	27,5	24,2	14,6
V. Valparaíso	30,6	24,4	24,5	15,6	27,0	22,1	21,1	13,6
VI. O'Higgins	32,6	25,8	19,4	16,0	30,3	24,2	18,5	14,2
VII. Maule	43,9	38,8	32,5	22,3	41,8	35,7	30,4	20,7
VIII. Biobío	41,3	35,1	32,3	22,3	38,6	32,5	29,2	20,4
IX. La Araucanía	48,5	48,5	39,7	27,9	45,0	44,3	36,0	25,1
XIV. Los Ríos	45,3	37,7	32,0	23,1	42,3	33,3	28,6	19,9
X. Los Lagos	29,3	29,0	27,0	17,6	26,8	26,4	24,1	15,8
XI. Aysén	23,0	20,3	13,3	6,8	21,4	16,8	11,4	6,2
XII. Magallanes	12,8	10,3	7,0	5,6	11,5	8,3	6,3	4,3
Metropolitana	20,2	17,6	15,7	9,2	17,5	15,5	13,3	7,8
Total	29,1	25,3	22,2	14,4	26,5	23,0	19,8	12,8

¹Incluye a pobres extremos y pobres no extremos. Nota: Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Durante el período 2006-2013 disminuyó significativamente la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema por ingresos en todas las regiones del país. Las mayores reducciones de la tasa de pobreza en el período se observan en: Los Ríos, Maule, Coquimbo, La Araucanía, y Biobío.

Al igual que con la pobreza, en relación a la situación de pobreza extrema el año 2013, las mayores tasas se registran en la región de La Araucanía, y las menores en la región de Antofagasta (Ver Cuadro N°3.1.4).

Cuadro N°3.1.4
Personas y Hogares en situación de pobreza extrema por ingresos según región. 2006-2013
(Porcentaje)

Región	Personas				Hogares ¹			
	2006	2009	2011	2013	2006	2009	2011	2013
XV. Arica y Parinacota	13,2	7,6	7,1	4,7	11,8	6,9	6,1	3,8
I. Tarapacá	10,5	8,0	6,0	2,2	8,9	7,3	5,5	2,0
II. Antofagasta	4,5	2,1	2,2	1,1	3,6	2,6	2,0	1,0
III. Atacama	9,3	10,3	5,4	2,0	8,2	9,5	5,0	1,7
IV. Coquimbo	15,9	11,8	9,5	5,3	14,4	10,5	9,5	4,4
V. Valparaíso	13,0	8,7	8,5	4,5	10,8	8,0	7,6	3,9
VI. O'Higgins	11,8	8,2	5,7	4,7	10,8	7,5	5,5	4,2
VII. Maule	20,8	16,7	11,2	5,9	19,3	14,6	10,7	5,4
VIII. Biobío	19,9	15,3	11,3	8,0	18,0	13,7	10,4	7,1
IX. La Araucanía	25,8	25,1	19,0	10,6	22,6	21,6	16,6	9,0
XIV. Los Ríos	21,4	16,2	12,0	8,0	18,5	14,0	10,4	6,7
X. Los Lagos	13,1	10,1	9,5	5,7	11,2	9,0	8,6	4,9
XI. Aysén	9,6	8,7	3,4	1,6	7,9	7,2	3,2	1,6
XII. Magallanes	4,8	5,6	1,6	3,2	4,6	4,0	1,7	2,3
Metropolitana	7,5	6,0	5,8	2,6	6,4	5,3	4,8	2,2
Total	12,6	9,9	8,1	4,5	11,1	8,9	7,3	3,9

¹ Nota: Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

3.1.2. Desigualdad y distribución del ingreso

El Cuadro N°3.1.5 muestra que, durante el período comprendido entre 2006 y 2013, la elevada concentración del ingreso autónomo en el decil 9 y 10 se mantiene relativamente estable. Al considerar el ingreso monetario, se verifica una reducción en los indicadores de desigualdad de ingresos por las transferencias monetarias, especialmente en el índice 10/10, que realiza el sector público a los hogares de menores ingresos.

Cuadro N°3.1.5
Indicadores de la distribución del ingreso de los hogares según tipo de ingreso.
2006-2013

	2006	2009	2011	2013
Ingreso autónomo¹				
Índice 20/20	11,7	12,7	11,7	11,5
Índice 10/40	2,6	2,8	2,5	2,5
Índice 10/10	27,6	38,8	29,8	29,1
Coefficiente de Gini	0,505	0,512	0,504	0,504
Ingreso monetario²				
Índice 20/20	10,0	9,3	9,0	8,8
Índice 10/40	2,4	2,4	2,2	2,2
Índice 10/10	20,1	19,8	17,7	17,1
Coefficiente de Gini	0,499	0,499	0,492	0,491

¹Corresponde a la suma de todos los pagos que reciben todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro, provenientes tanto del trabajo como de la propiedad de los activos. Estos incluyen sueldos y salarios, monetarios y en especie, ganancias provenientes del trabajo independiente, la auto-provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, dividendos y retiro de utilidades, jubilaciones, pensiones o montepíos, y transferencias corrientes.

²Corresponde a la suma de los ingresos autónomos y los subsidios monetarios percibidos por todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro.

Nota: Ingresos corregidos por no respuesta.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

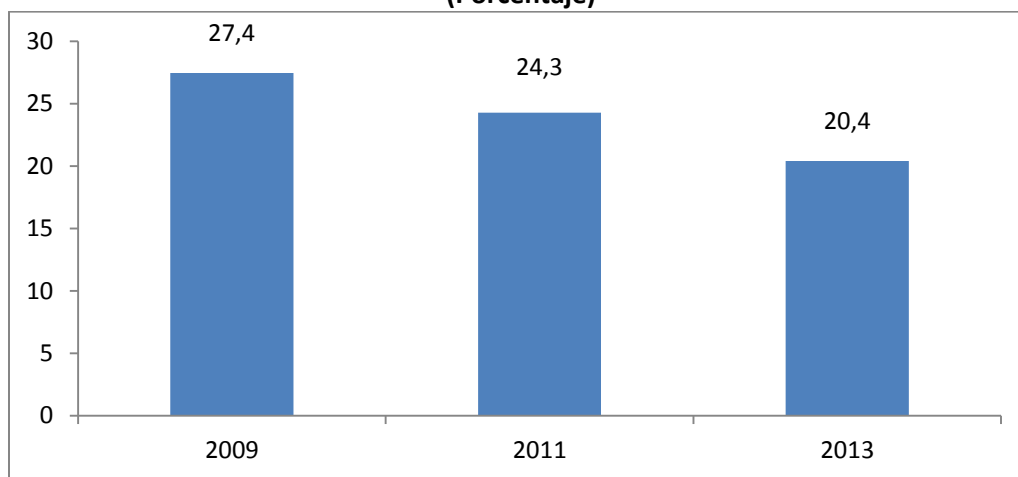
Como se observa en el Cuadro N° 3.1.5 los valores del coeficiente de Gini, estimados a partir del ingreso autónomo, han fluctuado entre 0,504 y 0,512 entre los años 2006 y 2013. Por su parte, el índice 20/20, muestra que el ingreso autónomo promedio de un hogar perteneciente al 20% de los hogares de mayores ingresos ha sido entre 11,5 y 12,7 veces superior al ingreso de un hogar perteneciente al 20% de menores ingresos; el índice 10/40 muestra que el ingreso autónomo promedio de los hogares pertenecientes al 10% de los hogares de mayores ingresos más que ha duplicado el ingreso de los hogares pertenecientes al 40% de menores ingresos; y el índice 10/10, muestra que el ingreso autónomo promedio de un hogar perteneciente al 10% de los hogares de mayores ingresos ha sido entre 27,6 y 38,8 veces superior al ingreso de un hogar perteneciente al 10% de menores ingresos.

Las transferencias monetarias, realizadas por el sector público a los hogares de menores ingresos autónomos, reducen la desigualdad durante todo el período: basta comparar los indicadores de distribución de ingresos antes de transferencias monetarias (ingresos autónomos) y después de transferencias (ingresos monetarios), observándose una disminución en la brecha entre el ingreso de los grupos de menores y mayores ingresos. En efecto, como muestra el Cuadro N°3.1.5, tanto el índice de Gini como los índices 20/20, 10/10 y 10/40 se reducen cada año, siendo mayor el efecto sobre el índice 10/10 que es donde se concentra el apoyo a los hogares de menores ingresos.

3.1.3. Pobreza Multidimensional

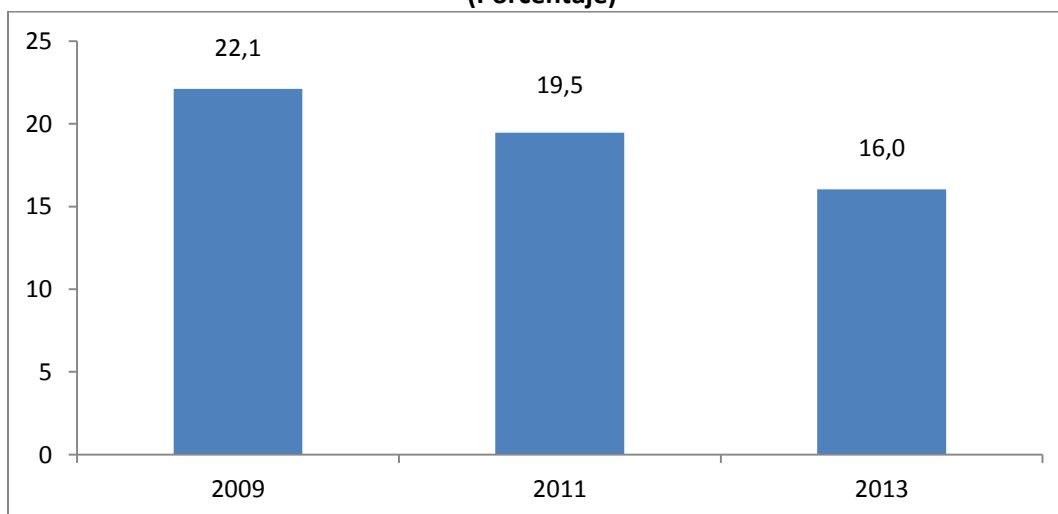
En el año 2013, la pobreza multidimensional afecta en Chile a un 20,4% de las personas (ver Gráfico N° 3.1.5). En un análisis dinámico se observa que ésta se reduce entre los años 2011 y 2013 en casi 4 puntos porcentuales y, entre 2009 y 2011, en 3 puntos porcentuales. A nivel de hogar, un 16% se encuentra en situación de pobreza multidimensional el año 2013, registrando una disminución significativa de 6 puntos porcentuales entre las versiones 2006 y 2013 de la Encuesta Casen (Gráfico N°3.1.6).

Gráfico N° 3.1.5
Personas en situación de pobreza multidimensional. 2009-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

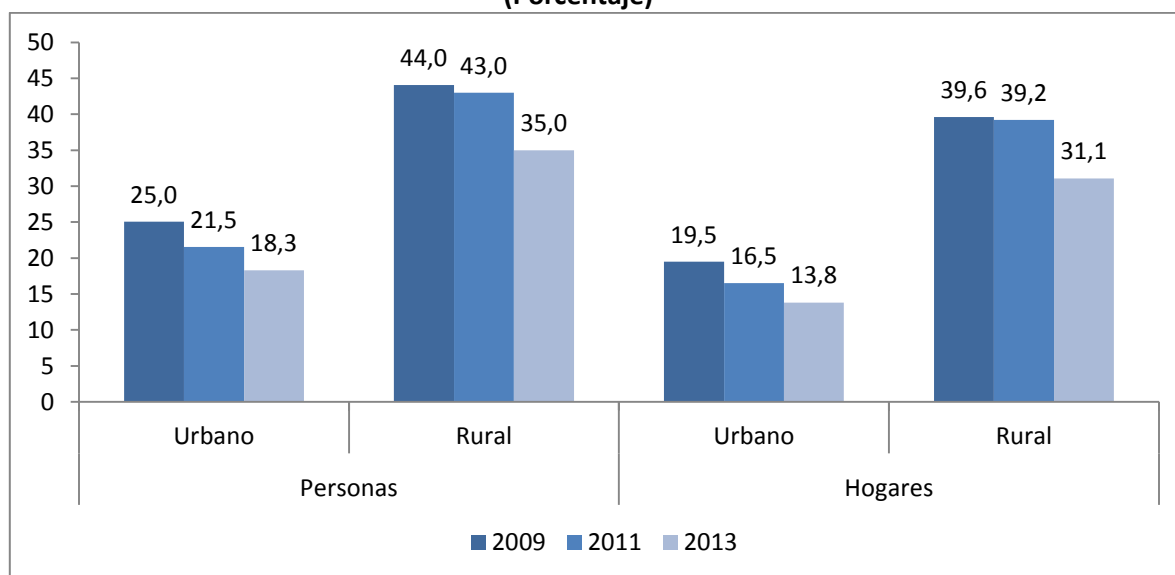
Gráfico N° 3.1.6
Hogares en situación de pobreza multidimensional. 2009-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Para cada uno de los años considerados, se observa que la incidencia de la pobreza a nivel de personas en la zona rural es mayor que en la urbana de manera significativa, ocurriendo lo mismo a nivel de hogares (Gráfico N°3.1.7). Sin perjuicio de lo anterior, se observa que la incidencia de la pobreza en personas disminuye significativamente en el período 2009-2013, de 25,0% a 18,3% en la zona urbana, y de 44,0% a 35,0% en la zona rural. A nivel de hogares la disminución también es estadísticamente significativa en la zona urbana de un 19,5% a un 13,8% y en la zona rural de un 39,6% a un 31,1%.

Gráfico N° 3.1.7
Personas en situación de pobreza multidimensional, por zona. 2009-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

En términos de distribución regional de la pobreza multidimensional, el año 2013 se observa que las regiones de Tarapacá, Valparaíso, Magallanes y Metropolitana tienen un menor porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional que el promedio nacional (20,4%). Mientras que en las regiones de Arica y Parinacota, Atacama, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, y presentan mayores porcentajes de personas en pobreza multidimensional que el promedio nacional. A nivel de hogares, las regiones con porcentajes menores al promedio país coinciden con las indicadas para el nivel poblacional, sin embargo, las regiones que superan significativamente los porcentajes regionales de pobreza multidimensional son las regiones de Arica y Parinacota, Atacama, O'Higgins, el Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, y Aysén.

En cuanto a la dinámica regional, entre 2011 y 2013 el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional se reduce en la mayoría de las regiones, constituyendo las excepciones las regiones de Antofagasta, Atacama, Los Ríos y Magallanes, donde la diferencia no es estadísticamente significativa. No obstante, entre los años 2009 y 2013 se reduce el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en todas las regiones, siendo la única excepción Arica y Parinacota, donde la diferencia no es significativa. A nivel de hogares se observa una tendencia similar (ver Cuadro N° 3.1.6).

Cuadro N° 3.1.6
Personas y Hogares en situación de pobreza multidimensional, por región. 2009-2013
(Porcentaje)

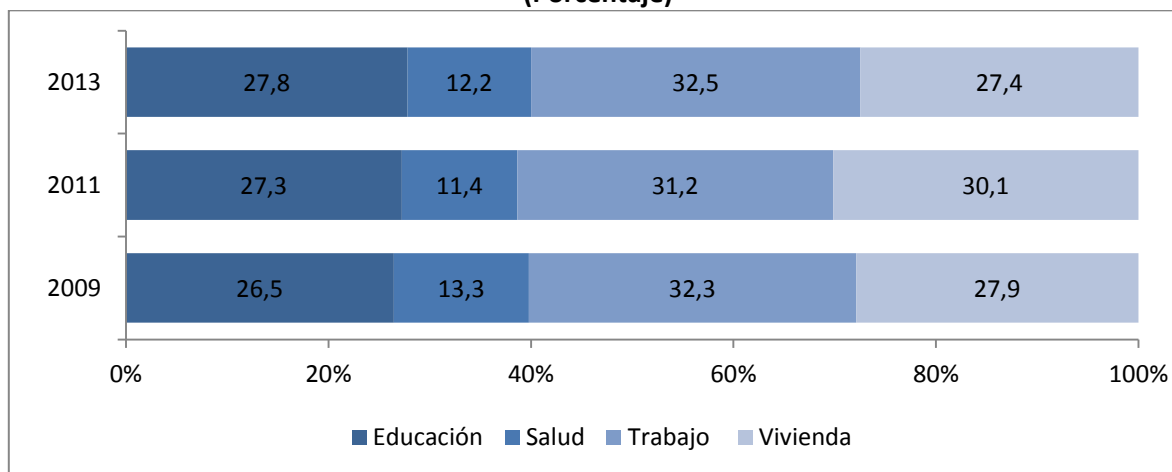
Región	Personas			Hogares		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013
XV. Arica y Parinacota	24,6	27,1	23,6	19,1	22,1	20,1
I. Tarapacá	31,1	24,2	17,8	24,3	20,4	14,3
II. Antofagasta	30,5	25,0	20,7	22,8	18,8	14,8
III. Atacama	34,8	25,0	26,2	27,8	20,6	20,3
IV. Coquimbo	30,7	25,1	21,6	24,4	20,0	17,7
V. Valparaíso	24,3	22,8	18,0	19,4	17,3	14,0
VI. O'Higgins	26,8	26,9	21,1	22,2	22,8	17,6
VII. Maule	29,2	31,8	21,9	24,1	27,4	18,5
VIII. Biobío	28,2	28,7	22,4	23,9	22,8	17,7
IX. La Araucanía	37,2	33,3	28,5	32,0	28,9	23,7
XIV. Los Ríos	29,8	25,3	22,9	25,6	21,6	18,2
X. Los Lagos	34,5	29,0	26,1	29,5	24,7	21,9
XI. Aysén	32,4	26,9	22,3	26,3	22,7	17,9
XII. Magallanes	18,3	13,6	11,8	13,4	10,2	9,6
Metropolitana	24,8	20,0	18,0	19,1	15,3	13,5
Total	27,4	24,3	20,4	22,1	19,5	16,0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Junto con la estimación del porcentaje de hogares y población en situación de pobreza, la metodología propuesta por Alkire y Foster (2007) permite visualizar la contribución relativa de cada dimensión a la pobreza multidimensional. Esta contribución es medida en referencia al Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que corresponde al producto entre la incidencia de la pobreza (porcentaje de hogares o personas en situación de pobreza multidimensional) y el promedio de carencias entre los hogares (personas) en situación de pobreza multidimensional. El IPM puede ser interpretado como la cantidad total de carencias que presentan los hogares (personas) en situación de pobreza multidimensional, dividido por el máximo número de carencias que puede tener toda la población.

En el Gráfico N° 3.1.8 se observa que, para el periodo 2009-2013, la dimensión con mayor peso relativo en el IPM es Trabajo, seguida en 2009 y 2011 por la dimensión Vivienda y, en 2013, por la dimensión Educación. En tanto la dimensión con menor peso relativo en todos los años de la serie es Salud.

Gráfico N° 3.1.8
Contribución de Dimensiones al Índice de Pobreza Multidimensional. 2009-2013
(Porcentaje)



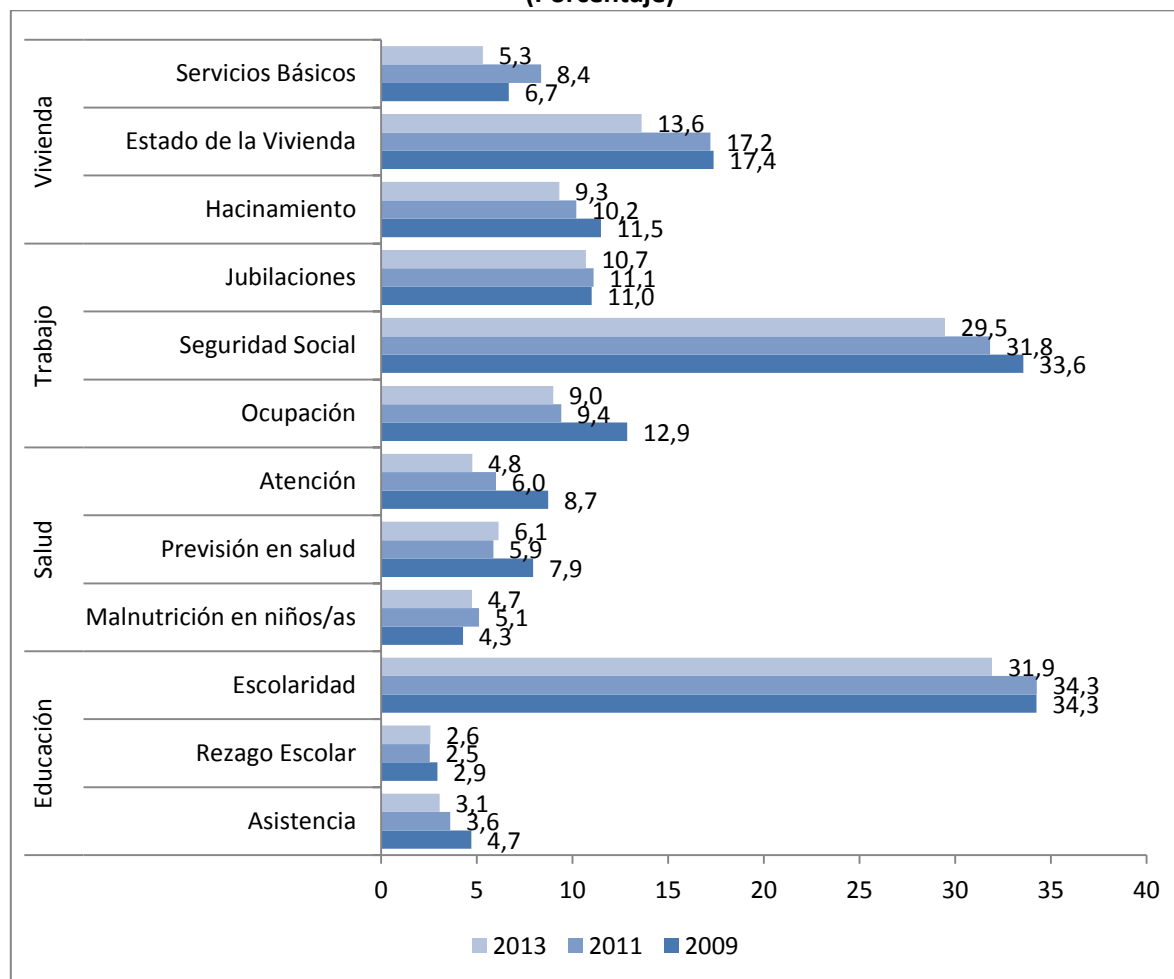
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen, años respectivos.

Finalmente, el Gráfico N° 3.1.9, presenta un resumen de la incidencia de carencias en hogares para los indicadores específicos utilizados en cada dimensión. Respecto de la dimensión educación, se observa que, al año 2013, el 3,1% de los hogares contaba con al menos un miembro que presentaba carencia en el indicador de asistencia, un 2,6% presentaba carencias en el indicador de rezago escolar y el 31,9% presentaba carencia en el indicador de escolaridad.

En cuanto a los indicadores de salud, para el mismo año, el 4,7% de los hogares contaba con al menos un niño(a) que presentaba carencia en el indicador de Malnutrición, un 6,1% de los hogares contaba con algún integrante con carencia en el indicador de Previsión en Salud y el 4,8% presentaba carencia en el indicador de Atención en Salud.

En relación a los indicadores de trabajo y seguridad social, el año 2013 el 9% de los hogares contaba con al menos un miembro del hogar con carencia en el indicador de Ocupación, un 29,5% de los hogares contaba con algún integrante con carencia en el indicador de Seguridad Social y el 10,7% presentaba carencia en el indicador de Jubilaciones. En la dimensión de vivienda el año 2013 el 9,3% de los hogares presentaba carencia en el indicador de Hacinamiento, un 13,6% contaba con carencia en el indicador de Estado de la Vivienda y el 5,3% presentaba carencia en el indicador de Servicios Básicos.

Gráfico N° 3.1.9
Hogares que registran carencias por indicador y dimensión. 2009-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

3.2 Diagnóstico en educación, trabajo, salud y vivienda

3.2.1. Educación

La educación en Chile es administrada de forma descentralizada y provista por los municipios, sostenedores particulares subvencionados y particulares pagados. Los niveles educacionales que comprende son cuatro: parvularia, básica, media y superior.

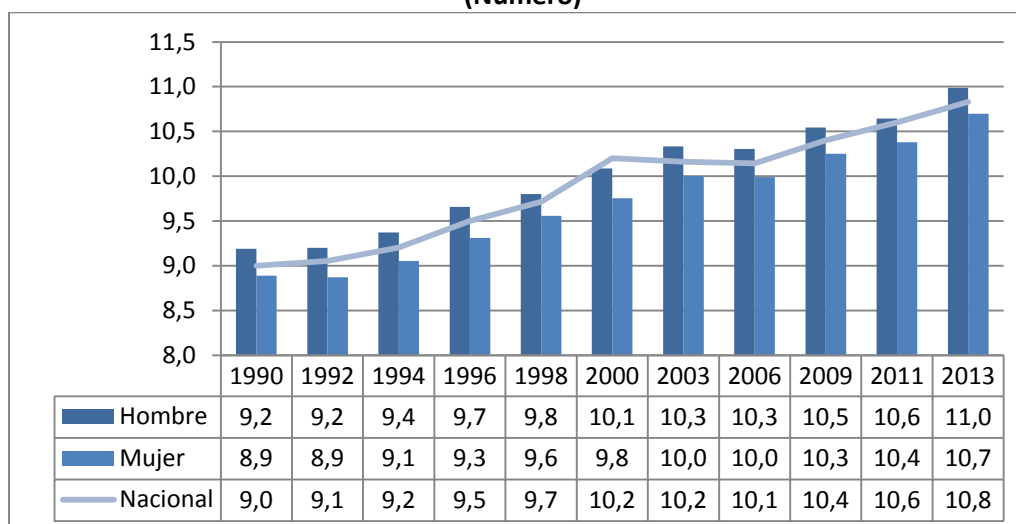
En la actualidad, el sistema educacional conforma uno de los principales ejes de reformas impulsados por el actual Gobierno, las que apuntan a generar un sistema educacional de calidad para todos y todas, sin fines de lucro ni selección, que esté acompañado del perfeccionamiento de la carrera docente, entre otras.

A continuación, se presenta un diagnóstico basada en información de la encuesta Casen, relativo a la situación educacional de la población en Chile, dentro de la cual se pueden identificar dos grupos, aquel conformado por las personas que se encuentran asistiendo a un establecimiento educacional y el otro compuesto por quienes ya no lo hacen. Los principales indicadores son la escolaridad de la población y las tasas de asistencia a los distintos niveles educacionales.

A partir de las preguntas incluidas en la Encuesta Casen se realiza el análisis de los años de estudio de la población, considerando información que hace referencia al último año de estudio aprobado por cada persona y al nivel educacional al que corresponde dicho curso. En función de esta información se puede obtener la escolaridad promedio, que corresponde a uno de los principales indicadores utilizados para caracterizar en términos educativos a la población y que sirve de base para la identificación de carencias en hogares en el marco de la medición de pobreza multidimensional.

En el Gráfico N° 3.2.1 se presenta la escolaridad promedio de las personas de 18 años y más según sexo. Según se aprecia, entre los años 1990 y 2013, ha aumentado en 1,8 años la escolaridad promedio de la población, alcanzando un total de 10,8 años para la medición realizada en 2013. Al desagregar por sexo se tiene que, para la serie completa, son los hombres quienes alcanzan mayores años de estudio, llegando en 2013 a 11,0 años. Entre las mujeres, en cambio, se observa una escolaridad promedio de 10,7 años, brecha que resulta estadísticamente significativa.

Gráfico N°3.2.1
Escolaridad Promedio de la población de 18 años y más por sexo. 1990 – 2013
(Número)

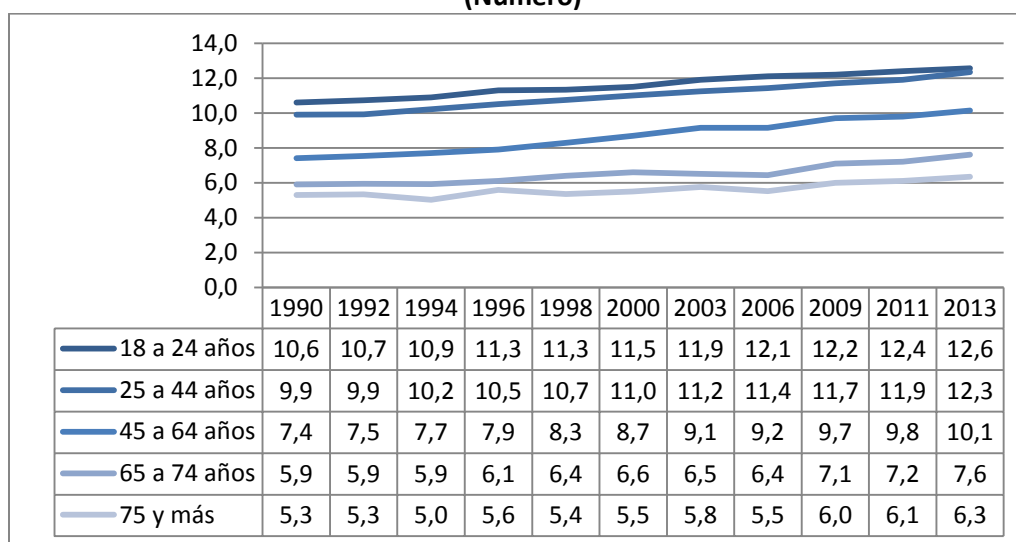


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Al analizar los años de escolaridad entre personas de distintos quintiles de ingreso autónomo per cápita del hogar, se aprecian brechas en el promedio de años de estudio. Por ejemplo, en 2013 una persona de 18 años y más perteneciente al 20% de los hogares de menores ingresos autónomos per cápita (primer quintil) tiene en promedio 8,7 años de escolaridad, mientras que una persona del 20% de mayores ingresos (quinto quintil) alcanza en promedio 14,2 años de estudios, es decir, ésta última estudia en promedio 5,5 años más que alguien del primer quintil de ingreso.

Otra desagregación importante se refiere a las distintas cohortes de edad. Puede observarse en el Gráfico N°3.2.2, que en el periodo 1990-2013, todos los grupos etarios, incrementaron el promedio de años de estudio. Por ejemplo, el grupo más joven (18 a 24 años) en el año 1990 alcanzaba en promedio 10,6 años de estudios, mientras en 2013 llegaba a los 12,6 años de escolaridad. Esta tendencia es congruente con la política pública que, desde los años noventa, ha estado orientada a aumentar la escolaridad de la población. Dicho énfasis se acentúa a contar del 2003, cuando la educación obligatoria pasó de ocho a doce años, destacando la inclusión del nivel de transición mayor y menor (Kinder y PreKinder) en la subvención escolar.

Gráfico N°3.2.2
Años de estudio promedio de la población de 18 años y más por tramos etarios. 1990 - 2013
(Número)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

En las siguientes secciones, se presenta una selección de indicadores relevantes para la caracterización específica de cada uno de los niveles que conforman el sistema de educación en Chile, organizados del siguiente modo: (a) educación parvularia; (b) educación escolar (incluyendo la enseñanza básica y media); y, (c) educación superior.

a) Educación Parvularia

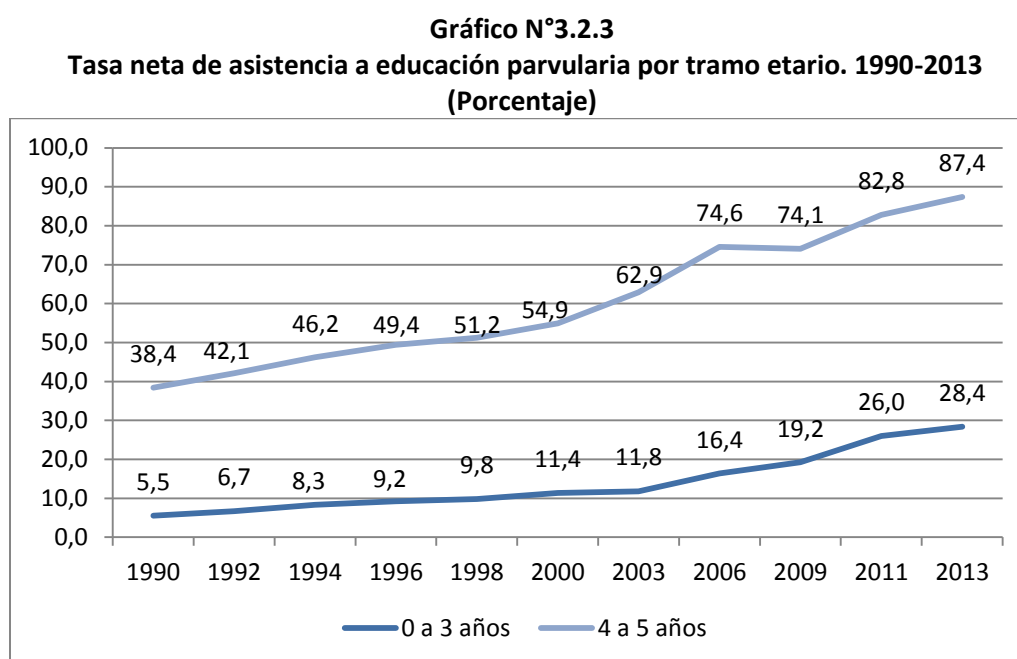
Este nivel educacional es impartido por distintas instituciones entre los que se tienen establecimientos reconocidos oficialmente por el Ministerio de Educación (Mineduc), la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) y la Fundación Nacional de Atención al Menor (Integra). En este nivel educacional se analiza con detalle la tasa de asistencia neta para la población de 0 a 5 años de edad¹⁸ y las razones por las cuales algunos niños y niñas pertenecientes a dicho segmento etario no asisten a educación parvularia.

Con respecto a la tasa neta de asistencia, se aprecian diferencias importantes en la asistencia de niños y niñas de entre 0 y 3 años, frente a la asistencia de niños y niñas de entre 4 y 5 años,

¹⁸ Tasa neta de asistencia a educación parvularia: Número total de niños(as) de 0 a 5 años que asisten a educación parvularia dividido por la población de 0 a 5 años.

concentrándose los mayores avances en asistencia en este segundo grupo. Tal como muestra el Gráfico N° 3.2.3, el porcentaje de niños de 4 y 5 años que asisten a educación parvularia alcanza a un 87,4%, lo que es significativamente superior al 28,4% que presenta la población entre 0 y 3 años.

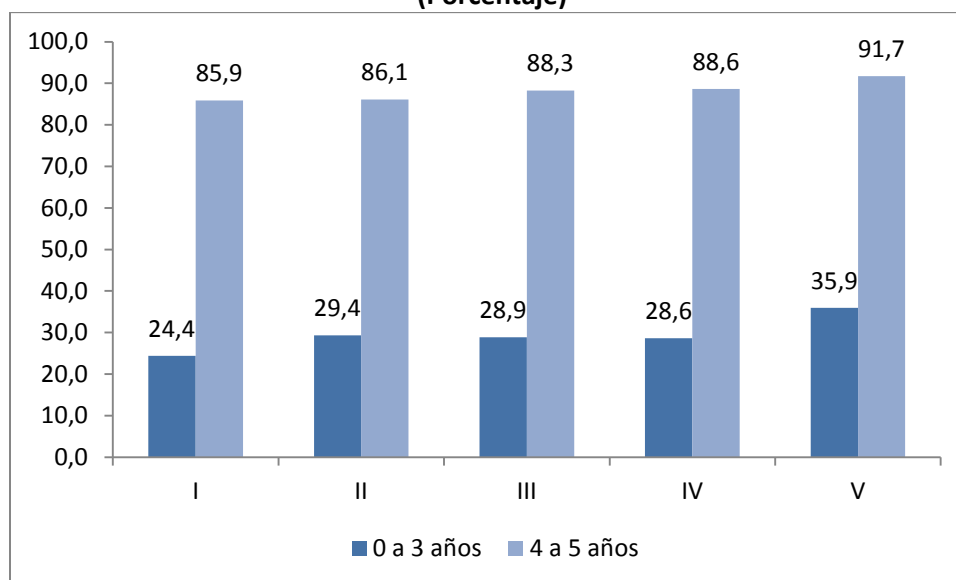
Si bien la brecha entre los tramos etarios ha crecido a través del tiempo, ambos grupos muestran un incremento del porcentaje de población que asiste a algún establecimiento educacional, presentando una variación absoluta de 23 puntos porcentuales en el caso de los niños y niñas de 0 a 3 años y de 49 puntos porcentuales para la población de 4 y 5 años.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Sin embargo, las diferencias entre quintiles de ingreso autónomo per cápita persisten, principalmente en el tramo etario de 0 a 3 años. En 2013, un 35,9% de los niños y niñas del quinto quintil asisten a un establecimiento educacional, mientras que en el primer quintil el porcentaje se reduce en 11,5 puntos porcentuales, alcanzando a un 24,4% de los niños y niñas de 0 a 3 años. En el caso de la población de 4 a 5 años, la tasa de asistencia neta de educación parvularia asciende a 85,9% en el primer quintil y 91,7% en el quinto quintil, registrándose una brecha de 5,8 puntos porcentuales en 2013 entre ambos grupos.

Gráfico N°3.2.4
Tasa neta de asistencia a educación parvularia por tramo etario según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Una forma de caracterizar a aquellos niños y niñas que no se encuentran asistiendo a la educación parvularia es identificar las razones esgrimidas para no hacerlo. En 2011, se estima que 792.886 niños y niñas no asisten. Esta cifra disminuye en 2013 a 730.287 niños y niñas, de los cuales 91,7% tienen entre 0 y 3 años. Con respecto a las razones de no asistencia para el grupo de 0 a 3 años, la mayoría se concentra en las alternativas “No es necesario porque lo cuidan en la casa” (74,4%) y “No me parece necesario que asista a esta edad” (10,1%). En cuanto a la población que no asiste entre 4 y 5 años, las principales razones mencionadas para no asistir son “No es necesario porque lo cuidan en la casa” (67,2%), y, aspectos relacionados con el acceso al establecimiento educacional (no hay matrícula, no lo aceptan, no existe establecimiento cercano, dificultad de acceso o movilización, u otra razón) que en conjunto llegan al 9,6%. Es principalmente este último grupo el que plantea un desafío para la política social, al tener la voluntad de acceder al sistema educacional, pero verse enfrentada a barreras de acceso que impiden su incorporación.

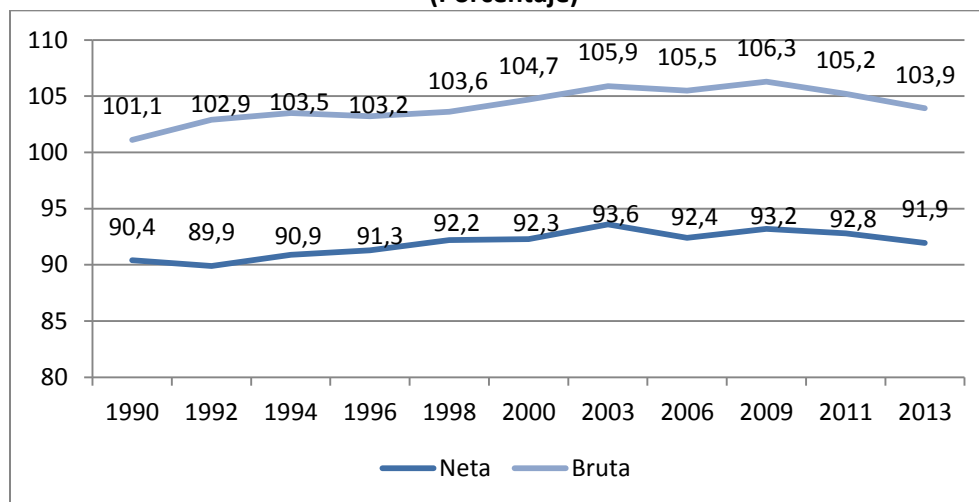
b) Educación Básica y Media

La cobertura educacional en Chile ha logrado llegar a niveles altos, especialmente en el nivel de la educación básica. Tanto la tasa neta como la tasa bruta de asistencia¹⁹ para la educación básica se presentan en el Gráfico N° 3.2.5. En él se aprecian las altas tasas de asistencia con que cuenta la educación básica, que alcanzan al 91,9% de la población de 6 a 13 años en 2013 en el caso de la tasa neta, y que supera el 100% en el caso de la tasa bruta.

¹⁹ Tasa neta de asistencia a educación básica: Número total de niños(as) de 6 a 13 años que asisten a educación básica dividido por la población de 6 a 13 años.

Tasa bruta de asistencia a educación básica: Número de total de niños(as) que asisten a educación básica dividido por la población de 6 a 13 años.

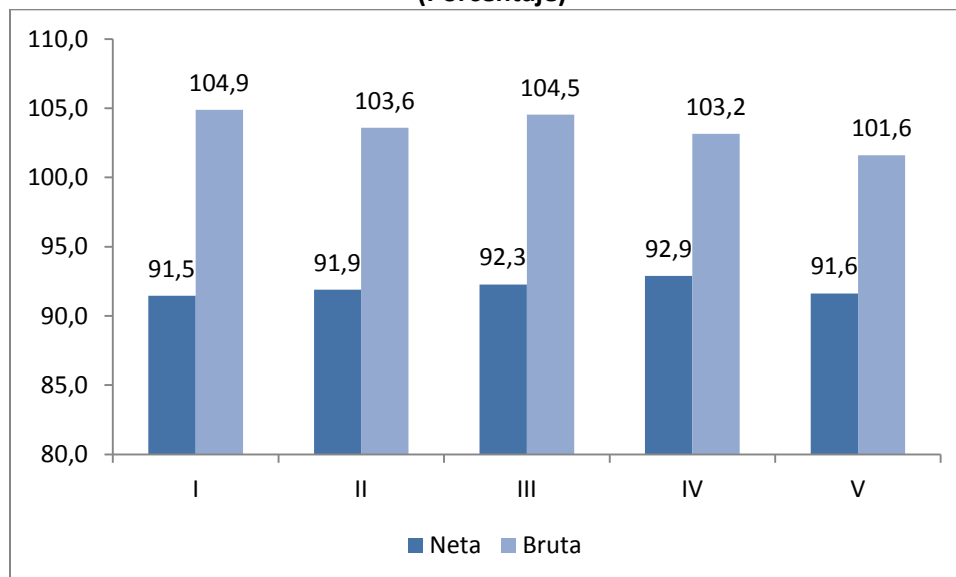
Gráfico N°3.2.5
Tasa neta y bruta de asistencia a educación básica. 1990 - 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

En Chile la asistencia a un establecimiento de educación básica no depende de la condición socioeconómica del hogar. Las estimaciones de la Encuesta Casen 2013 permiten evidenciar que no existen diferencias significativas entre las tasas de asistencia neta y bruta según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar (Gráfico N°3.2.6).

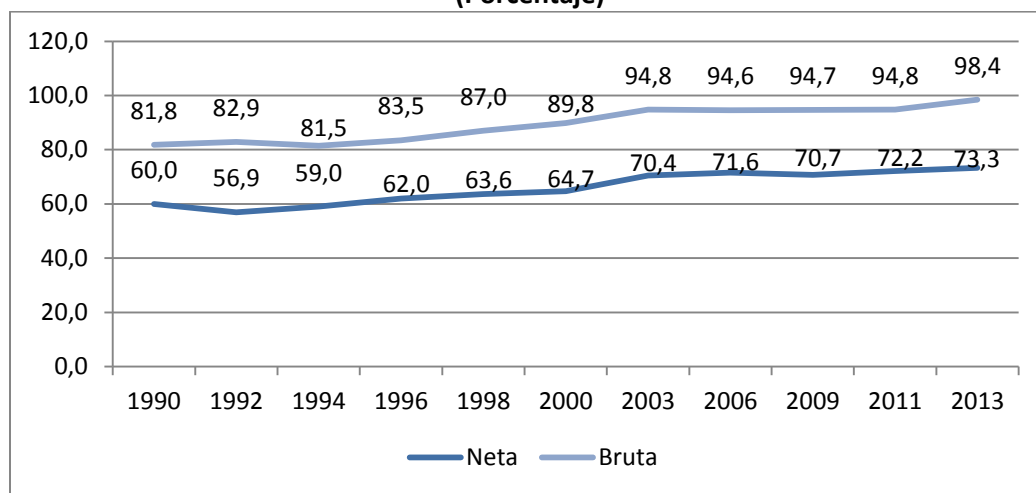
Gráfico N°3.2.6
Tasa neta y bruta de asistencia a educación básica según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

En el Gráfico N° 3.2.7, se observan las tasas neta y bruta de asistencia para la educación media ²⁰. En este nivel educacional, el año 2013, la tasa neta de asistencia alcanza a un 73,3% (13,3 puntos porcentuales superior a la tasa del año 1990), mientras que la tasa bruta llega al 98,4%.

Gráfico N°3.2.7
Tasa neta y bruta de asistencia a educación media. 1990 - 2013
(Porcentaje)



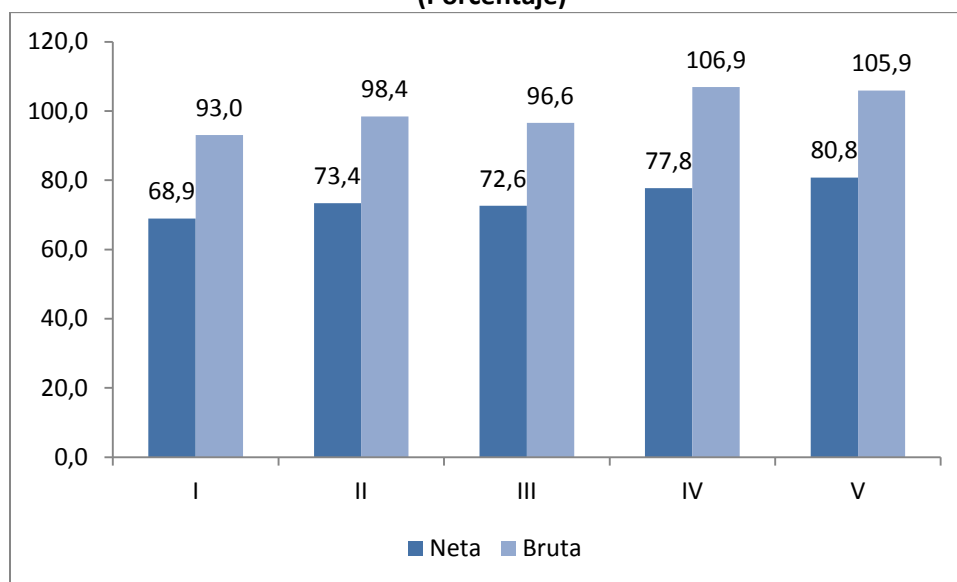
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

El desafío en relación a la educación media siguen siendo las diferencias que se observan en las tasas de asistencia cuando se analiza la situación por nivel de ingresos del hogar. En el caso de la tasa neta, sólo en el quinto quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar ésta supera el 80%, mientras que en el primer quintil llega a 68,9%. En el caso de la tasa bruta de asistencia, tanto el cuarto como el quinto quintil superan el 100%, mientras que en el resto de los quintiles fluctúa entre el 93% y 98%.

²⁰ Tasa neta de asistencia a educación media: Número total de niños(as) y adolescentes de 14 a 17 años que asisten a educación media dividido por la población de 14 a 17 años.

Tasa bruta de asistencia a educación media: Número de total de niños(as) y adolescentes que asisten a educación media dividido por la población de 14 a 17 años.

Gráfico N°3.2.8
Tasa neta y bruta de asistencia a educación Media según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(Porcentaje)



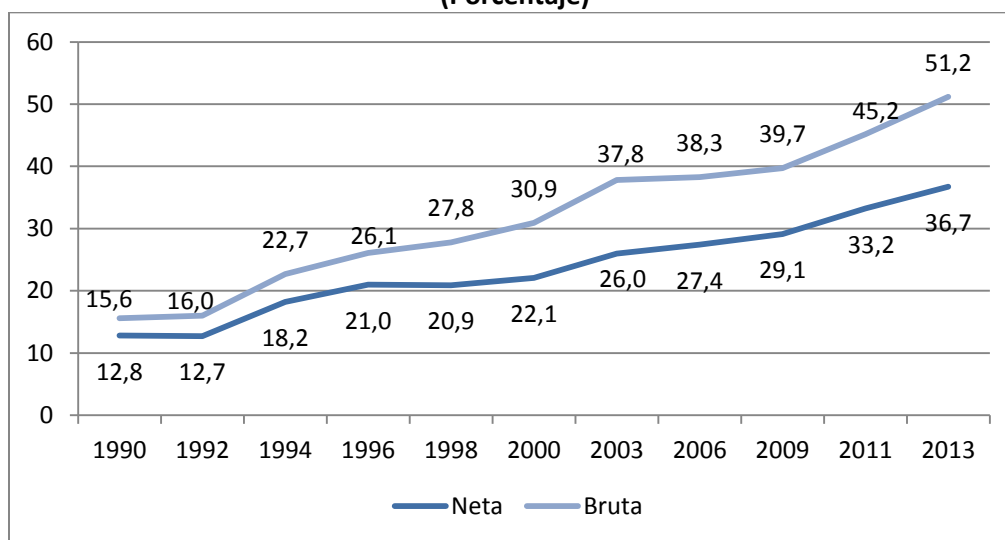
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

c) Educación Superior

En educación superior, las tasas netas y brutas de asistencia han mostrado un aumento considerable a lo largo del tiempo, a pesar de continuar siendo bajas en comparación a los restantes niveles educacionales. El año 1990, la tasa neta de asistencia alcanza un 12,8%, mientras que al año 2013 aumenta en cerca de 24 puntos porcentuales. Algo semejante se puede apreciar en el caso de la tasa bruta, donde aumenta en el período aproximadamente 36 puntos porcentuales. Lo anterior denota el aumento de quienes optan por seguir estudios superiores luego de su enseñanza obligatoria, lo que se sustenta en las expectativas salariales de la población con mayor capital educativo: mientras que una persona que ha terminado la enseñanza media tiene, en promedio, un ingreso de la ocupación principal de \$320.285 mensuales, aquellos que cuentan con estudios superiores²¹ logran más que duplicar dicho monto alcanzando a un ingreso de \$657.468 promedio mensual (ambos ingresos expresados en pesos de noviembre 2013).

²¹ Incluye técnico de nivel superior (carreras de 1 a 3 años), profesional (carreras de 4 y más años) y postgrado.

Gráfico N°3.2.9
Tasa neta y bruta de asistencia a educación superior²². 1990 - 2013
(Porcentaje)



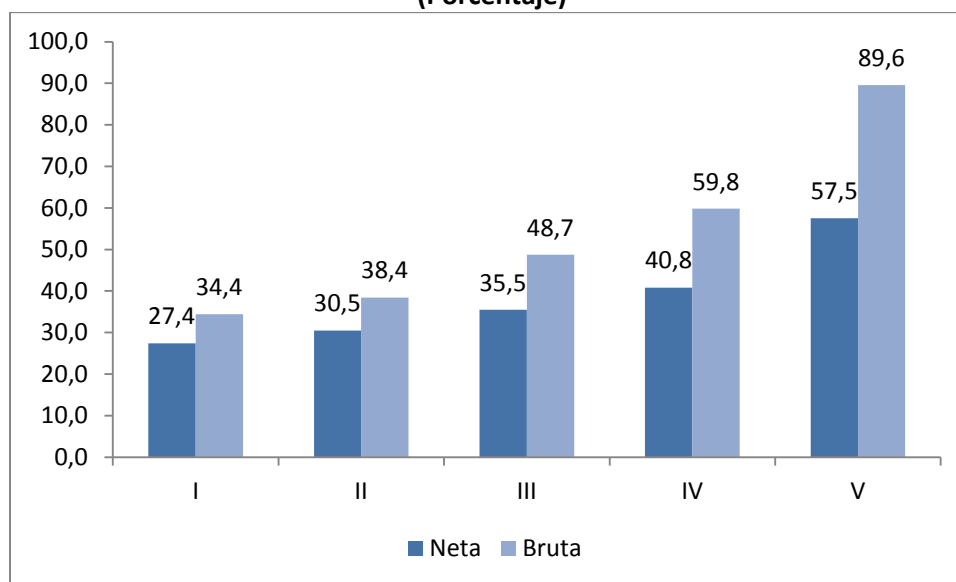
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Al igual que ocurre con la educación media, pero de manera aún más acentuada, existen importantes brechas en el acceso a educación superior en función del nivel de ingreso de los hogares. En el año 2013 la tasa neta de asistencia a educación superior en el primer quintil de ingreso autónomo alcanza el 27,4%, por bajo el promedio nacional, mientras que en el quinto quintil, la tasa neta de asistencia a educación superior es de 57,5%, 30 puntos porcentuales por sobre el primer quintil de ingreso (Gráfico N° 3.2.10).

²² Tasa neta de asistencia a educación superior: Número total de jóvenes de 18 a 24 años que asisten a educación superior dividido por la población de 18 a 24 años.

Tasa bruta de asistencia a educación superior: Número de total de jóvenes que asisten a educación superior dividido por la población de 18 a 24 años.

Gráfico N°3.2.10
Tasa neta y bruta de asistencia a educación Media según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

3.2.2. Trabajo²³

a) Participación laboral y ocupación

La tasa de participación laboral en el país llegó a 57,3% en 2013, lo que representa un total de 7 millones 800 mil personas. Aunque la tasa de participación aumentó para hombres y mujeres, la variación es estadísticamente significativa sólo para estas últimas y persiste una diferencia importante entre ambos sexos. La tasa de participación masculina fue de 70,7% en 2013, mientras que la femenina se ubicó en 45,6% (Cuadro N° 3.2.1).

Durante el período 2011-2013, el número de ocupados creció en 5,3%, lo que equivale a la creación de 335 mil nuevos empleos. Este crecimiento del empleo, que supera el aumento en la fuerza de trabajo, permite reducir la tasa de desocupación desde 7,7% en 2011 a 7,0% en 2013. El mayor aumento de la ocupación se registra entre las mujeres, con una variación de 9,3% en el período, lo que representa un total de 233 mil puestos de trabajo ocupados por mujeres. Lo anterior contribuye a la reducción de la tasa de desocupación femenina desde 9,6% en 2011 a 8,2% en 2013 (Cuadro N° 3.2.1).

²³ Respecto del presente análisis, cabe señalar que los indicadores presentados corresponden al periodo de levantamiento de la encuesta en terreno (11 de noviembre de 2013 al 02 de febrero de 2014). Además, los indicadores analizados toman en cuenta la situación laboral de las personas en la semana previa a la encuesta.

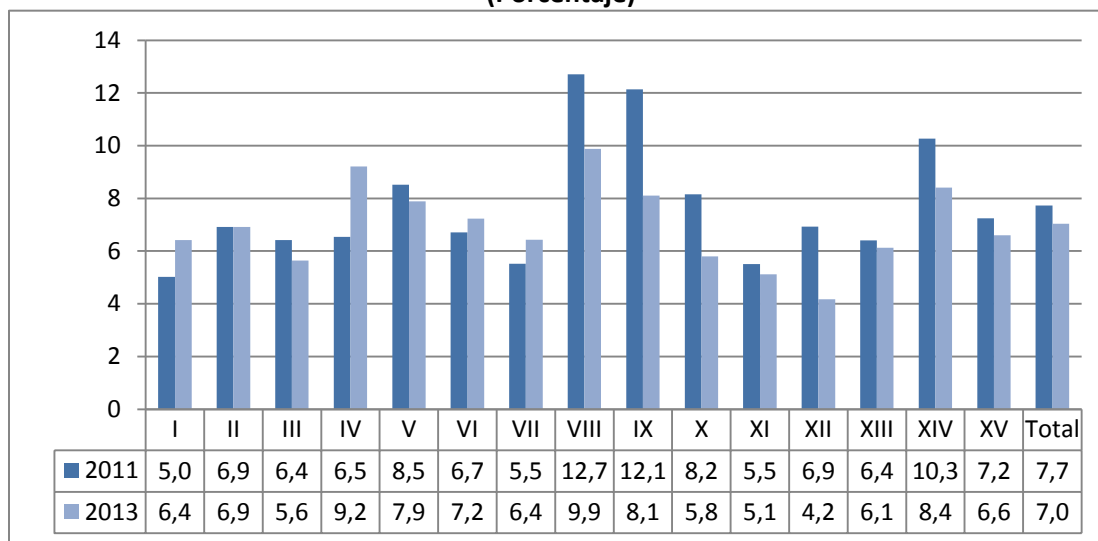
Cuadro N°3.2.1
Población en edad de trabajar por condición de actividad según sexo. 2011 - 2013
(Número y Porcentaje)

	Población en edad de trabajar	Fuerza de trabajo	Ocupados	Desocupados	Inactivos	Tasa de participación ²⁴	Tasa de ocupación ²⁵	Tasa de desocupación ²⁶
2011								
Hombre	6.269.477	4.396.495	4.115.092	281.403	1.872.982	70,1	65,6	6,4
Mujer	7.123.639	3.096.592	2.798.945	297.647	4.027.047	43,5	39,3	9,6
Total	13.393.116	7.493.087	6.914.037	579.050	5.900.029	55,9	51,6	7,7
2013								
Hombre	6.361.945	4.499.270	4.219.844	279.426	1.862.675	70,7	66,3	6,2
Mujer	7.305.136	3.329.510	3.057.915	271.595	3.975.626	45,6	41,9	8,2
Total	13.667.081	7.828.780	7.277.759	551.021	5.838.301	57,3	53,3	7,0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

A nivel regional, en la mayor parte de las regiones se produce una caída en la tasa de desocupación estimada, tal como se observa a nivel nacional. Sin embargo, estas disminuciones son estadísticamente significativas sólo en las regiones del Biobío y la Araucanía, donde caen de 12,7% a 9,9% y de 12,1% a 8,1%, respectivamente. En tanto, sólo en la región de Coquimbo la tasa de desocupación registra un aumento significativo desde 6,5% en 2011 a 9,2% en 2013 (Gráfico N° 3.2.11).

Gráfico N°3.2.11
Tasa de desocupación según región. 2011 y 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

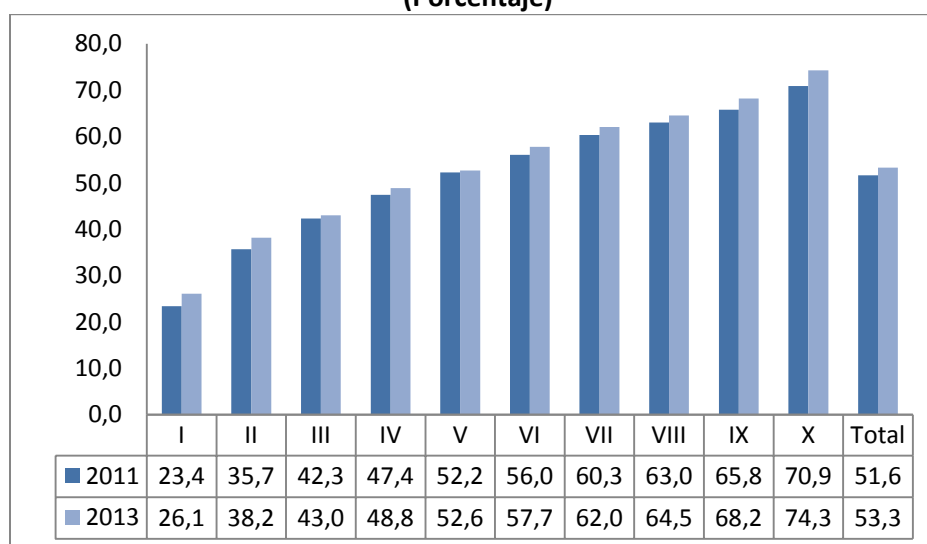
²⁴ La tasa de participación laboral se define como el porcentaje de la fuerza de trabajo o población económicamente activa (ocupados y desocupados) con respecto a la población total de 15 años o más.

²⁵ La tasa de ocupación corresponde al porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar de 15 años y más.

²⁶ La tasa de desocupación corresponde al porcentaje de la población desocupada (cesantes y personas que buscan trabajo por primera vez) de 15 años y más con respecto a la fuerza de trabajo.

Una importante desigualdad social se observa al analizar la tasa de ocupación por deciles de ingreso autónomo per cápita del hogar. En 2013, la tasa de ocupación del primer decil es de 26,1% mientras que en los hogares del décimo decil supera el 74% de la población en edad de trabajar. En 2011, se observa un comportamiento similar, registrándose una diferencia de 47,5 puntos porcentuales entre ambos grupos (Gráfico N° 3.2.12).

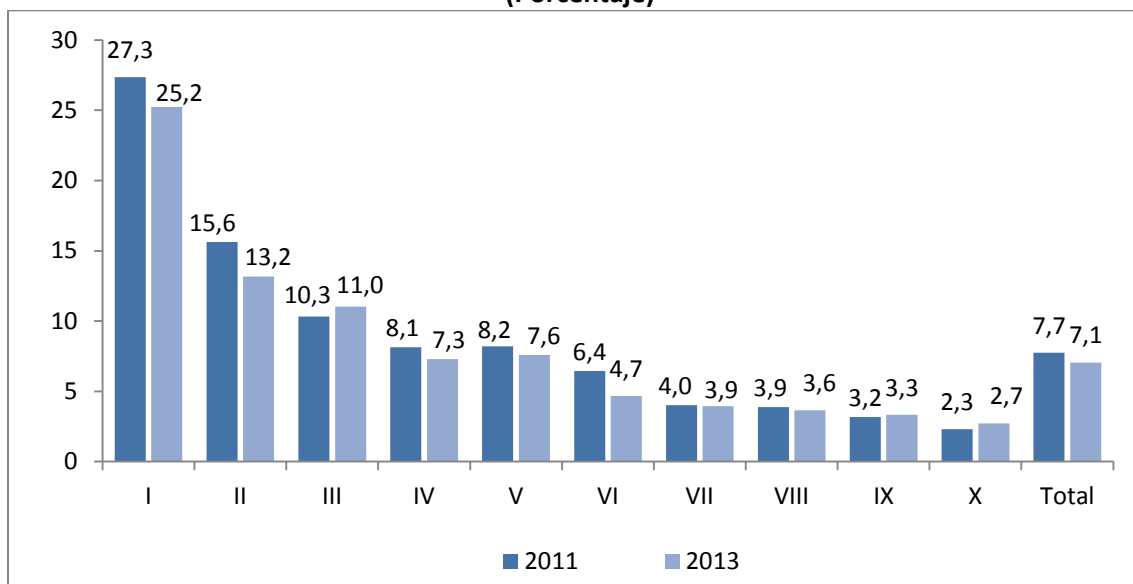
Gráfico N°3.2.12
Tasa de ocupación según decil de ingresos autónomos del hogar. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

El panorama de la desigualdad persiste si se analiza la desocupación de la fuerza laboral. Según la Encuesta Casen 2013, la desocupación afecta al 25,2% de la población en edad de trabajar del primer decil de ingresos autónomos per cápita del hogar, reduciéndose más de 22 puntos porcentuales en el décimo decil. Esta diferencia se ha mantenido relativamente invariable desde 2011 (Gráfico N°3.2.13).

Gráfico N°3.2.13
Tasa de desocupación según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2011-2013
(Porcentaje)



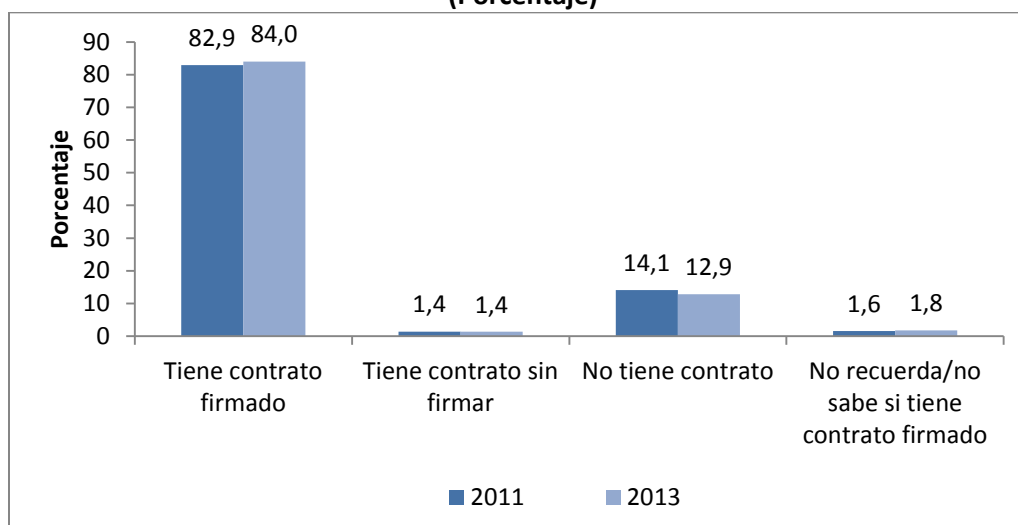
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

b) Condiciones de empleo

En 2013, el 78,2% de los ocupados se desempeña como asalariado, mientras que el 21,8% restante trabaja en forma independiente, ya sea como empleador o como trabajador por cuenta propia. Estos valores no representan cambios estadísticamente significativos con respecto a lo observado en 2011.

Para analizar las condiciones laborales de los asalariados, se presenta la evolución de la situación contractual, el tipo de contrato y la cobertura de la cotización previsional de este grupo de ocupados. En el Gráfico N° 3.2.14 se observa que, en 2013, el 84,0% de los ocupados que trabajan como asalariados han firmado su contrato de trabajo, mientras que 1,4% tiene contrato de trabajo escrito pero no firmado. Sin embargo, el 12,9% de los asalariados declara que no tiene contrato escrito, situación que implica una infracción.

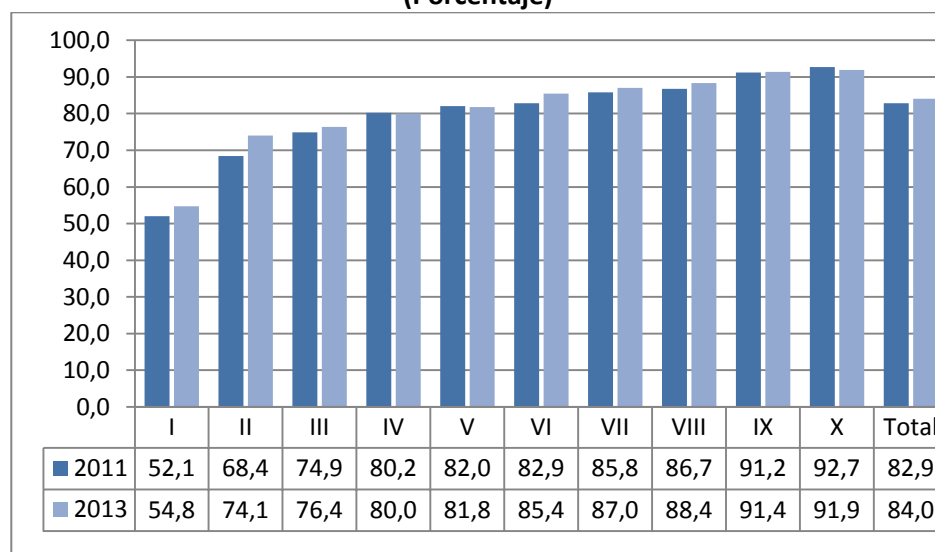
Gráfico N°3.2.14
Distribución de la población asalariada según situación contractual. 2011-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

El porcentaje de asalariados con contrato firmado tiende a ser menor en los deciles de menores ingresos. En 2013, sólo el 54,8% de los asalariados del primer decil tenían contrato de trabajo firmado, porcentaje significativamente inferior al resto de los deciles. En el noveno y décimo decil, el porcentaje de asalariados con contrato firmado supera el 90% (Gráfico N° 3.2.15).

Gráfico N°3.2.15
Población asalariada que tiene contrato firmado por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2011-2013
(Porcentaje)

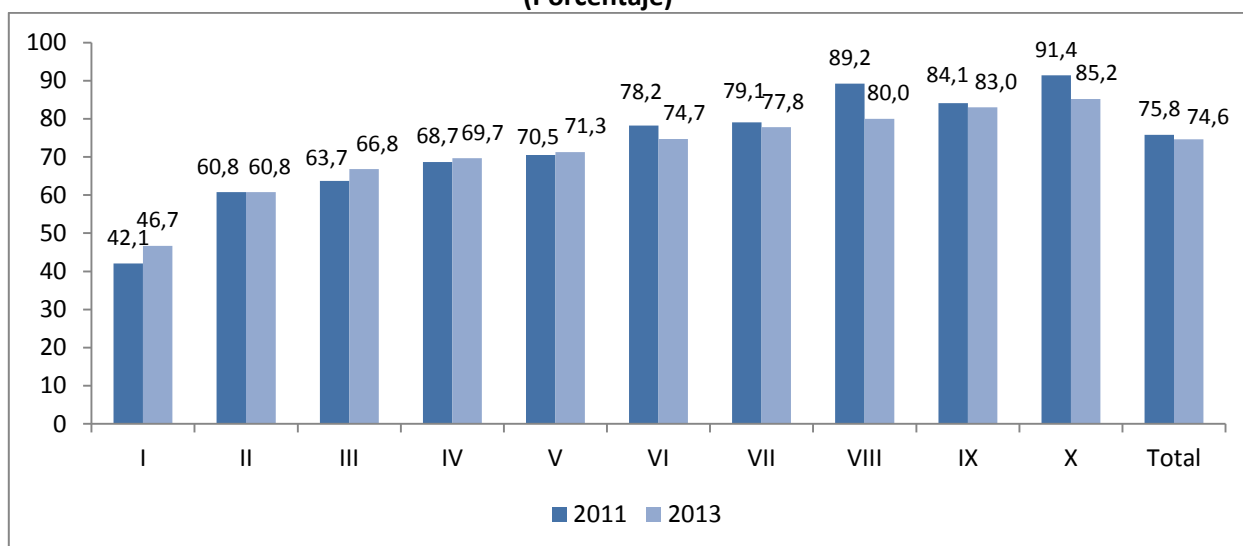


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos

En relación al tipo de contrato, la modalidad predominante corresponde al contrato indefinido que representa la situación de un 74,5% de los asalariados en 2013. Esta cifra no presenta diferencias significativas entre hombres y mujeres. Aunque entre 2011 y 2013 se observa una disminución en el porcentaje estimado de asalariados con contrato indefinido, ésta no resulta estadísticamente significativa.

En relación al tipo de contrato, nuevamente se observan diferencias en relación al ingreso. Tal como se muestra en el Gráfico N° 3.2.16, el primer decil presenta una situación considerablemente distinta al resto de los deciles, alcanzando un 46,7% de asalariados con contrato indefinido en 2013, mientras el resto de los deciles supera el 60%.

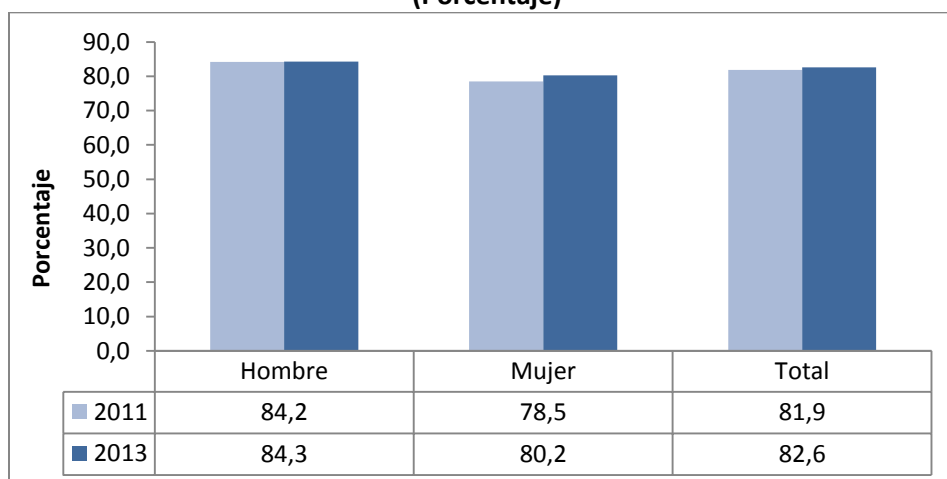
Gráfico N°3.2.16
Población asalariada que tiene contrato indefinido por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2011-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Como se observa en el Gráfico N° 3.2.17, en 2013, el 82,6% de los asalariados cotiza en algún sistema previsional, presentando diferencias estadísticamente significativas entre hombres (84,3%) y mujeres (80,2%). Esta situación se mantiene estable desde el 2011.

Gráfico N°3.2.17
Población asalariada que cotiza en un sistema previsional por sexo. 2011-2013
(Porcentaje)

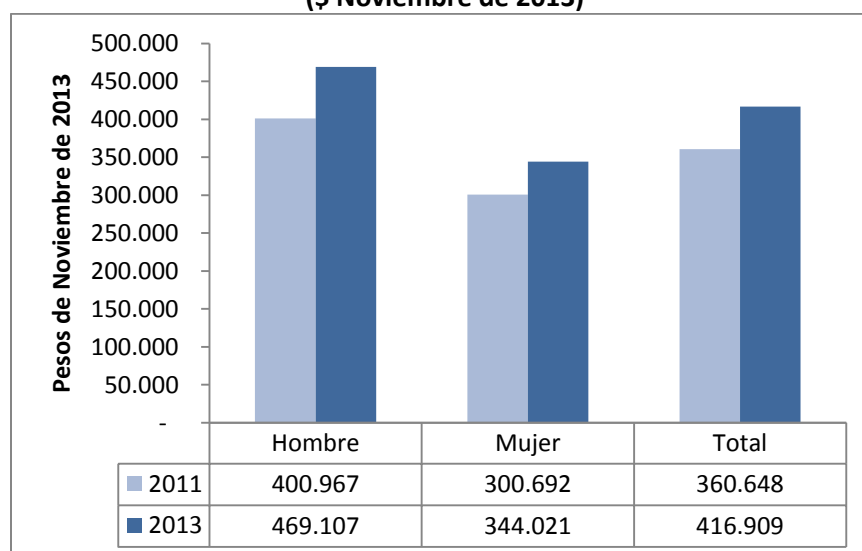


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

c) Ingresos de la ocupación principal

El ingreso promedio de la ocupación principal llega, en 2013, a 417 mil pesos mensuales (en pesos de noviembre 2013), lo que equivale a un crecimiento de 16,0% con respecto de 2011. En promedio, los hombres reciben un ingreso de la ocupación principal que es 36% mayor que el que reciben las mujeres, diferencia que es estadísticamente significativa y no presenta cambios relevantes con respecto a lo que se observaba en 2011 (Gráfico N° 3.2.18).

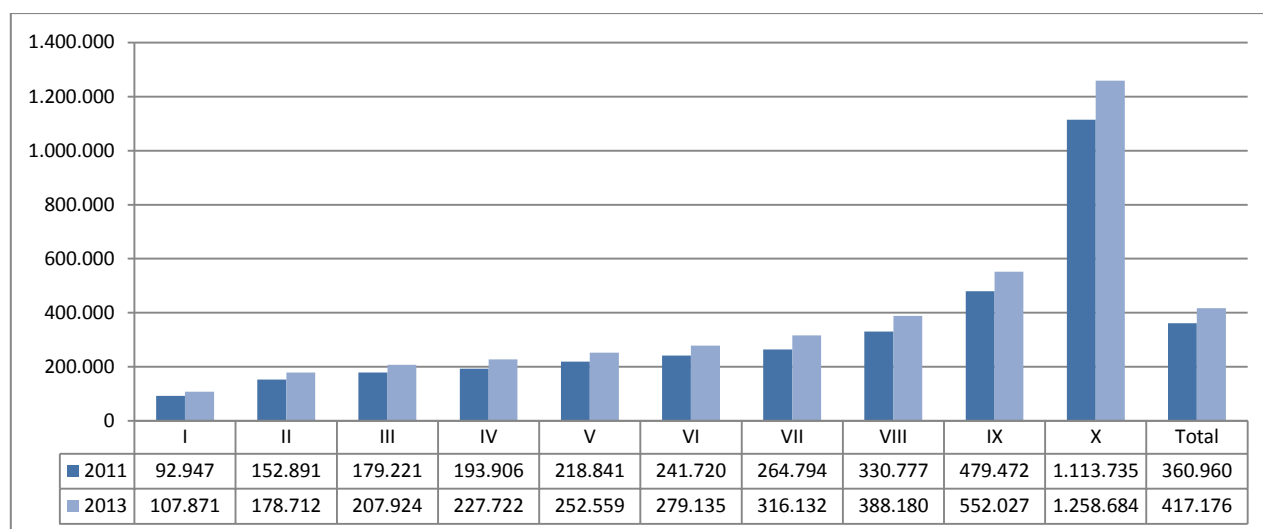
Gráfico N°3.2.18
Ingreso promedio de la ocupación principal por sexo. 2011-2013
(\$ Noviembre de 2013)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Como es de esperar, dada la desigual distribución de los ingresos de la población, se observan grandes brechas en el nivel salarial de la población en relación al decil de ingreso autónomo per cápita de los hogares. Como se observa en el gráfico N° 3.2.19, el ingreso promedio mensual de la ocupación principal del décimo decil (1.258.684) es 11,7 veces mayor que el del primer decil (107.871), llegando a ser incluso más que el doble del ingreso promedio del noveno decil (552.027).

Gráfico N°3.2.19
Ingreso promedio mensual de la ocupación principal por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2011-2013
(\$ Noviembre de 2013)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

3.2.3. Salud

a) Cobertura del sistema previsional de salud

El sistema de salud chileno es un sistema mixto, integrado por instituciones y organismos públicos y privados. El sistema público está representado principalmente por el Fondo Nacional de Salud (FONASA), y entrega cobertura de atención tanto a las personas que cotizan, como también a aquellas que, por carecer de recursos propios, financia el Estado a través de un aporte fiscal directo. Los afiliados a FONASA son clasificados en cuatro grupos distintos (A, B, C y D) de acuerdo a sus ingresos, siendo el grupo A el más vulnerable. En el sistema privado, las ISAPRES operan como un sistema de seguros de salud basado en contratos individuales, en el que los beneficios otorgados dependen directamente del monto de la prima cancelada.

De acuerdo a los resultados de la encuesta Casen 2013 (Cuadro N° 3.2.2), el 95,5% de la población chilena se encuentra afiliada a un sistema previsional de salud. De este porcentaje, 78,3% se encuentra afiliada a FONASA, un 14,2% a ISAPRE y el restante 3,0% está afiliada a otro sistema (sistema previsional de las FF.AA. u otro). En comparación con 2011, los resultados 2013 muestran una disminución significativa en la proporción de afiliados a FONASA (especialmente de los afiliados al grupo A) y un aumento principalmente en la proporción de afiliados a ISAPRE.

Cuadro N°3.2.2
Distribución de la población según afiliación a sistema previsional de salud. 1990-2013
(Porcentaje)

		1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011	2013
FONASA	Total Fonasa	67,3	62,4	63,4	59,4	61,6	65,5	71,7	76,9	78,8	81,0	78,3
	Grupo A	25,8	24,5	29,0	23,7	24,3	24,0	27,9	29,4	31,5	33,3	28,1
	Grupo B	20,7	18,8	14,6	13,5	14,9	20,5	23,1	24,2	24,3	25,8	24,7
	Grupo C	6,1	7,1	7,6	8,9	8,0	8,9	11,7	12,8	11,5	11,0	11,8
	Grupo D	6,3	6,7	7,0	10,2	12,3	10,9	8,0	8,8	6,8	7,4	9,2
	No sabe grupo	8,4	5,4	5,3	3,2	2,1	1,1	0,9	1,7	4,6	3,6	4,5
Isapre		15,1	20,1	23,7	24,9	23,2	20,8	16,7	13,5	13,1	12,9	14,2
FF.AA. y del Orden y Otro Sist.		4,0	3,6	3,6	3,7	3,3	3,5	3,3	3,2	2,9	2,5	3,0
Ninguno		12,2	12,3	8,0	11,1	11,0	9,7	7,3	5,1	3,5	2,6	2,7
No sabe		1,4	1,6	1,3	1,0	0,9	0,6	1,1	1,4	1,8	1,1	1,9

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Al analizar la afiliación al sistema de salud por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar (Cuadro N° 3.2.3), se aprecia una mayor proporción de personas afiliadas a Isapres a mayor decil de ingresos, pasando de 2,2% en el primer decil, a 67,5% en el décimo decil. Además, éste último es el único decil de ingresos en el cual la proporción de afiliados al sistema privado, supera la de aquellos del sistema público de salud.

Cuadro N°3.2.3
Distribución de la población según afiliación a sistema previsional de Salud, por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(Porcentaje)

		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Fonasa	Total	92,9	92,8	90,3	89,8	86,0	83,3	78,5	67,9	52,0	25,6	78,3
	Grupo A	64,3	49,6	38,7	31,5	25,0	20,6	16,0	9,8	6,1	2,9	28,1
	Grupo B	19,6	26,7	29,8	31,1	30,3	28,9	28,4	22,0	15,6	6,6	24,7
	Grupo C	4,7	9,8	13,3	15,0	15,3	16,3	14,6	12,7	9,5	4,1	11,8
	Grupo D	1,8	3,8	5,3	7,9	10,7	12,7	14,0	15,7	14,7	8,4	9,2
	No sabe grupo	2,5	3,0	3,2	4,4	4,8	5,0	5,5	7,7	6,1	3,6	4,5
Isapres		2,2	1,7	4,0	3,9	5,9	8,6	12,0	22,1	37,0	67,5	14,3
FF.AA. y del Orden y Otro Sist.		1,1	1,3	2,0	1,7	3,1	3,2	4,8	4,6	5,4	3,7	3,0
Ninguno		2,1	2,4	2,1	2,8	3,1	2,7	2,8	3,2	3,5	2,2	2,7
No sabe		1,8	1,7	1,7	1,7	1,9	2,2	2,0	2,2	2,1	1,1	1,8
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

En relación a la población sin cobertura de un sistema previsional de salud, de 1990 a 2013 se aprecia una significativa baja en la proporción de personas no afiliadas, pasando desde el 12,2% a 2,7% de la población, la que se ha mantenido estable entre 2011 y 2013 (Cuadro N° 3.2.4). Si se analizan las características de esta población, a partir de Casen 2013, no se obtiene un patrón diferenciado por decil de ingresos (Cuadro N° 3.2.13), lo que indicaría que la no afiliación a un

sistema de salud no se encuentra vinculada directamente a la falta de ingresos. En términos etarios (Cuadro N° 3.2.6), se observa una mayor proporción de personas sin cobertura de salud en el periodo de edad productiva (20 a 59 años), diferencia que es estadísticamente significativa en comparación con los grupos de 0 a 19 años y de 60 y más años.

Cuadro N°3.2.4
Distribución de la población según afiliación a sistema previsional de salud por tramo de edad.
2013
(Porcentaje)

		0 a 19 años	20 a 29 años	30 a 44 años	45 a 59 años	60 años y más	Total
Fonasa	Total	80,3	73,1	73,3	77,9	86,1	78,3
	Grupo A	35,9	24,4	23,8	25,6	25,9	28,1
	Grupo B	19,1	21,9	19,8	24,8	42,5	24,7
	Grupo C	12,8	12,2	13,6	13,0	6,0	11,8
	Grupo D	9,1	9,1	11,5	9,9	6,2	9,2
	No sabe grupo	3,3	5,5	4,6	4,6	5,5	4,5
Isapre		13,5	17,1	18,9	14,2	7,4	14,2
FF.AA. y del Orden y Otro Sistema		2,6	2,9	2,5	3,2	3,9	3,0
Ninguno		1,6	4,4	3,5	3,1	1,4	2,7
No sabe		2,0	2,5	1,9	1,6	1,2	1,9
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

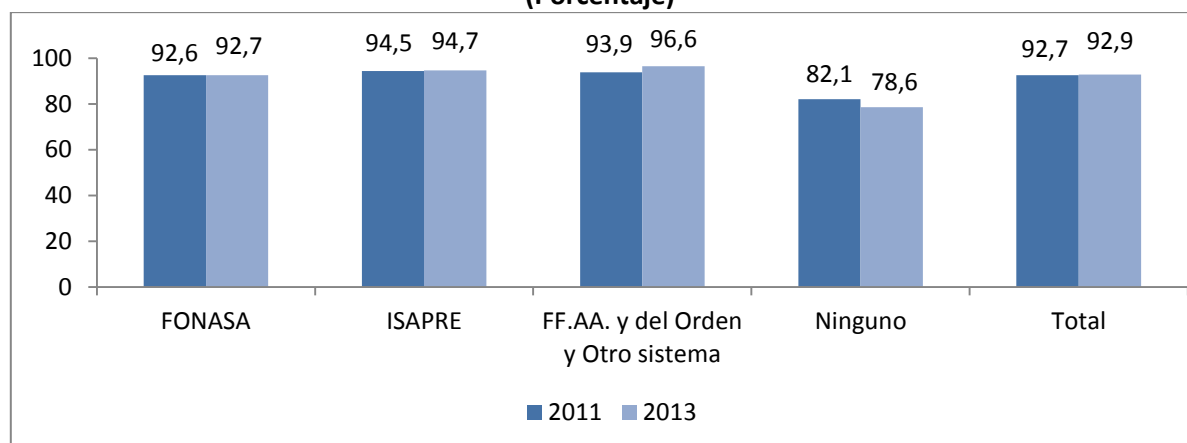
b) Acceso a atención médica ante problema de salud

La Encuesta Casen permite ahondar en el análisis de equidad de acceso al sistema de salud chileno, al consultar respecto a la atención médica entre quienes declararon haber tenido algún problema de salud durante los últimos tres meses. De esta manera, y desde la óptica de una población con necesidades sanitarias diferenciadas, es posible comparar el acceso a atención médica entre distintos grupos sociales, controlando por la existencia de una necesidad sanitaria (problema de salud, enfermedad o accidente ocurrido durante los últimos tres meses).

Según Casen 2013, el 92,9% de las personas que ha tenido algún problema de salud en los últimos 3 meses recibió atención médica, sin que se observen variaciones significativas respecto a los resultados de Casen 2011 (Gráfico N° 3.2.20). Sin embargo, al diferenciar por sistema previsional de salud, se observa que quienes no cuentan con cobertura de salud reportan un menor acceso a atención médica ante necesidad (78,6%) que quienes están afiliados a uno (93,1%).

Gráfico N°3.2.20

Población que accede a atención médica ante enfermedad o accidente en los últimos 3 meses, por sistema previsional de salud. 2011 - 2013
(Porcentaje)

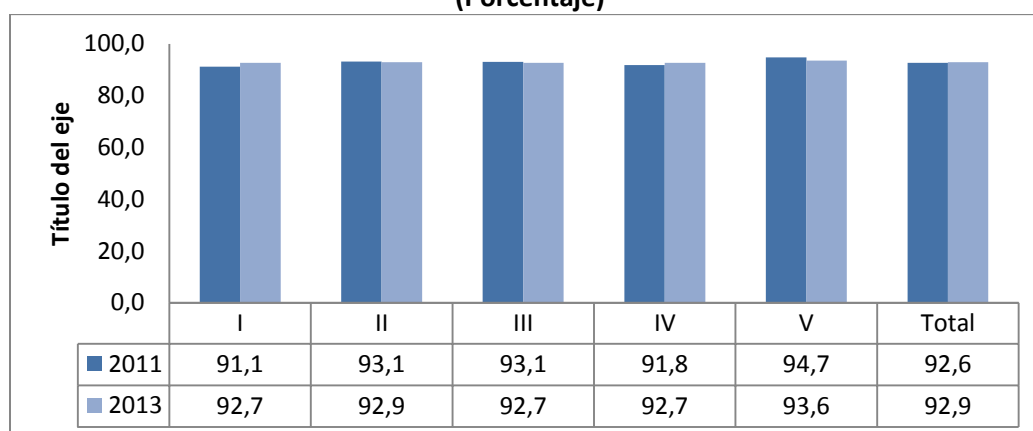


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

En la línea de evaluar posibles inequidades en el acceso de grupos vulnerables, se compara el acceso a atención de salud de personas pertenecientes a diferentes quintiles de ingreso autónomo per cápita del hogar (Gráfico N° 3.2.21). Los resultados 2011 y 2013 no muestran una variación entre los años, ni diferencias significativas entre los grupos, lo que indicaría que la falta de recursos económicos no es la principal barrera de acceso a prestaciones de salud ante una necesidad sanitaria.

Gráfico N°3.2.21

Personas que han tenido acceso a atención médica ante enfermedad o accidente en los últimos 3 meses, por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2011-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

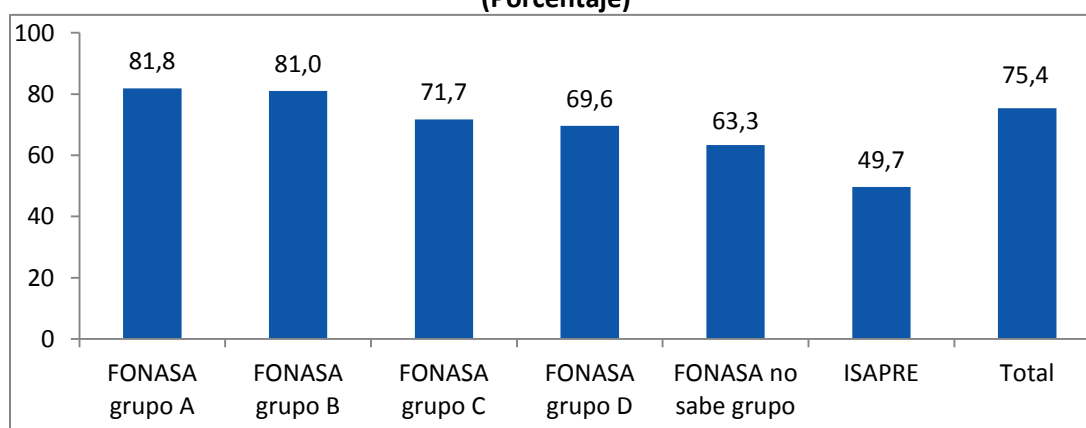
c) Cobertura AUGE-GES

El Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE), garantiza por ley la cobertura de 80 enfermedades (Garantías Explícitas en Salud, GES) a toda persona beneficiaria de Fonasa o Isapre, que cumpla con las condiciones especiales de edad, estado de salud u otras, definidas para cada

patología, debiendo atenderse en la red de prestadores que determine Fonasa o Isapre, según corresponda. Este plan establece garantías explícitas para cada problema de salud, que constituyen derechos para los asegurados, referidas a los siguientes ámbitos: garantías de acceso (a recibir las atenciones definidas para cada enfermedad), oportunidad (existencia de un plazo máximo para otorgar las prestaciones de salud garantizadas, en las etapas de diagnóstico, tratamiento y seguimiento), calidad (cumplimiento de los estándares de calidad) y protección financiera (a pagar sólo el copago establecido según el sistema de salud previsional a la que se esté afiliado).

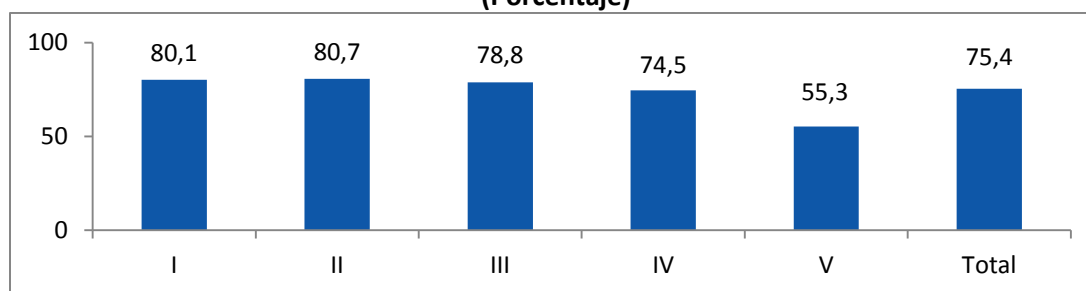
La Encuesta Casen permite estimar la cobertura AUGE-GES del tratamiento de 20 de las 80 patologías consideradas por este plan. En 2013, el 75,4% de los beneficiarios Fonasa e Isapre que se encuentran en tratamiento por alguna de las 20 patologías consultadas, señala haber financiado este tratamiento mediante AUGE (Gráfico N° 3.2.22). Esta proporción es más alta entre afiliados a Fonasa y, en particular, entre los grupos más vulnerables (A y B). Esta cobertura disminuye en los mayores niveles de ingresos, siendo significativamente más baja entre las personas del quinto quintil de ingreso autónomo per cápita (Gráfico N° 3.2.23).

Gráfico N°3.2.22
Cobertura AUGE-GES del tratamiento recibido por condiciones de salud garantizadas consultadas, según sistema previsional de salud y grupo. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Gráfico N°3.2.23
Cobertura AUGE-GES del tratamiento recibido por condiciones de salud garantizadas consultadas, según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

3.2.4. Vivienda

La política de vivienda aborda la provisión integral de condiciones habitacionales adecuadas para el conjunto de la población, incluyendo no sólo la disponibilidad y acceso a vivienda, sino también la satisfacción de estándares de calidad material y espacio, la seguridad de la tenencia, la conexión a servicios domiciliarios básicos (como agua, energía eléctrica, instalaciones y sistemas sanitarios), accesibilidad a infraestructura y servicios sociales en el territorio, además de su adaptación a las condiciones climáticas y medioambientales y su adecuación respecto de las características socioculturales y de las necesidades específicas de las personas.

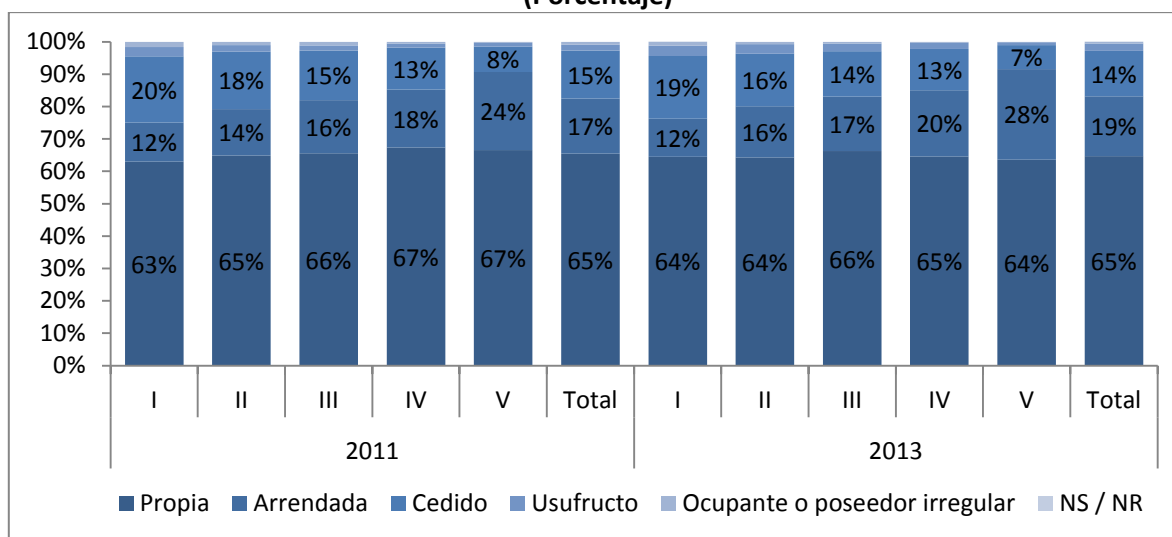
Tradicionalmente, la política habitacional en Chile ha centrado su acción en programas de subsidio que favorecen la adquisición de vivienda en propiedad, con atención preferente en grupos vulnerables y sectores medios. Los programas de subsidio se han diferenciado de acuerdo al monto del aporte económico realizado por el Estado respecto del valor total de la vivienda, permitiendo financiar soluciones habitacionales de diversas características, además de habilitar el acceso formal a través de modalidades de postulación individuales y colectivas.

Desde 2006 se ha ampliado considerablemente el rango de alternativas ofrecidas, destinando mayores recursos a programas de mejoramiento y rehabilitación del stock de vivienda existente, con especial énfasis en generar estándares adecuados de calidad a toda la población y entregar soluciones orientadas no sólo a atender aquellas situaciones de mayor precariedad, sino también a fomentar la sostenibilidad y protección del patrimonio de familias que han sido beneficiarias de subsidios habitacionales. Asimismo, más recientemente, se ha abierto una línea de apoyo al arriendo dirigida a familias jóvenes.

a) Acceso y tenencia de la vivienda

Conforme a la información entregada por la Encuesta Casen 2013, se destaca como característica sobresaliente la alta proporción de hogares que accede a vivienda en condición de propiedad. En efecto, el 64,6% de los hogares ocupa una vivienda en condición de propietario, proporción que no muestra cambios estadísticamente significativos en el periodo 2011-2013 (Gráfico N° 3.2.24). A su vez, el alto porcentaje de hogares propietarios es un atributo común a los diferentes grupos de ingreso, no existiendo diferencias estadísticamente significativas por quintil y elevándose por sobre un 63,0% en todos los quintiles.

Gráfico N°3.2.24
Distribución de los hogares por situación de tenencia de la vivienda según quintil de ingreso autónomo. 2011-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Respecto de la participación de otras formas de tenencia de la vivienda, cabe observar que ésta varía ostensiblemente en función del perfil socioeconómico de los hogares. El acceso a través de arriendo tiene una mayor presencia en los grupos de más alto ingreso, destacando fuertemente el quinto quintil, con un 27,9% de hogares que acceden a vivienda a través de esta forma, en comparación con el 11,8% que lo hace en el primer quintil. La cesión o préstamo (sea por razones de servicio o trabajo o bien por cesión de un familiar u otro) es también una modalidad frecuente entre los hogares chilenos, alcanzando un 14,0%. No obstante, su participación es mucho más relevante en grupos de menor ingreso, destacándose los quintiles I y II, que superan significativamente la media nacional.

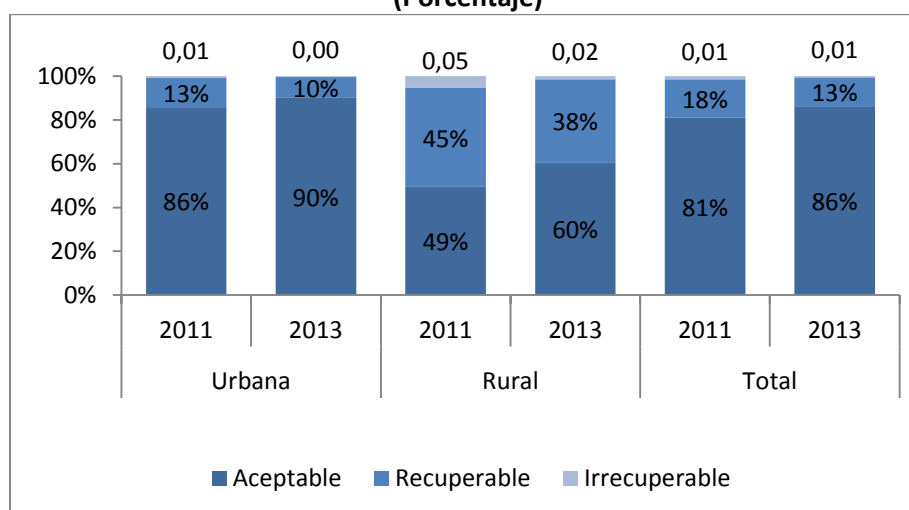
b) Calidad material y habitabilidad

Desde el punto de vista de la calidad material, la mirada convencional considera el análisis de la tipología y materiales predominantes en pisos, techo y muros exteriores de la vivienda. El análisis combinado de estos factores permite segmentar al parque habitacional y a los hogares ocupantes de vivienda conforme al índice de calidad global²⁷ (Gráfico N° 3.2.25). Según se observa, al año 2013, un 86,2% de los hogares del país habita en viviendas de calidad aceptable, caracterizadas por contar con un estándar adecuado en términos de su tipología y materiales de construcción.

²⁷ El índice de calidad global de la vivienda resulta de la combinación de las variables: tipo de vivienda, material predominante en muros exteriores, techo y piso de la vivienda, además del estándar de acceso a servicios básicos de la vivienda, calificado de acuerdo al origen del agua, tipo de servicio higiénico (o sistema de eliminación de excretas) y sistema de distribución del agua en la vivienda. La construcción de este índice presenta algunas variaciones respecto de anteriores publicaciones basadas en Encuesta Casen. En particular: (a) no se consideran como viviendas irrecuperables las viviendas de tipo rancho, choza o ruca; y, (b) se sustituye el índice de saneamiento por el índice de acceso a servicios básicos.

Dicha proporción, además, es significativamente mayor, en términos estadísticos, respecto de lo observado al año 2011, donde el porcentaje de hogares residentes en viviendas de calidad aceptable llegó a 81,0%. Respecto de este crecimiento, es importante consignar que al año 2011 se evidenciaban aun los efectos del terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010.

Gráfico N°3.2.25
Distribución de los hogares por categoría índice de calidad global de la vivienda según zona.
2011-2013
(Porcentaje)



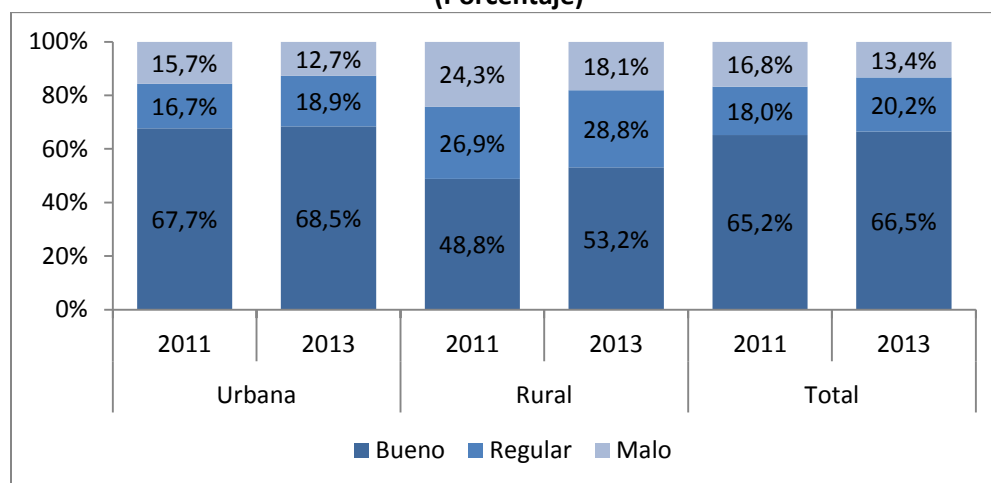
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Un rasgo a resaltar es la importante brecha observada entre hogares residentes en zona urbana y rural. Tal como se advierte, el porcentaje de hogares en viviendas de calidad recuperable e irrecuperable de zonas rurales supera en casi cuatro veces al porcentaje registrado en zona urbana. No obstante, tanto en zona urbana como rural, se observan mejoras significativas en este indicador para el periodo 2011-2013.

Una forma complementaria de caracterizar la calidad de la vivienda es por medio del índice de estado de conservación²⁸, que clasifica a los hogares en tres categorías (bueno, regular y malo) de acuerdo a la combinación del estado observado de los muros, techos y pisos. Esta clasificación resulta más exigente por cuanto permite discriminar diferentes categorías de conservación entre viviendas cuyo índice de calidad global es aceptable o recuperable. Según se aprecia en el Gráfico N° 3.2.26, poco más de un tercio de hogares chilenos al año 2013 habita viviendas con un estado de conservación regular o malo, proporción que no registra un cambio estadísticamente significativo en el periodo 2011-2013. Por otro lado, también se destaca la brecha entre territorios urbanos y rurales: mientras un 53,2% de los hogares rurales habita en viviendas con buen estado de conservación, el porcentaje registrado en zonas urbanas llega a 68,5%.

²⁸ El índice de estado de conservación de la vivienda considera la combinación del estado de conservación observado en los muros exteriores, piso y techo de la vivienda, considerando las siguientes categorías: (a) bueno (estado de conservación bueno en muros y estado de conservación bueno o aceptable en techo o piso); (b) regular (estado de conservación aceptable en muros y estado de conservación bueno o aceptable en techo o piso); y, (c) malo (al menos un indicador con estado de conservación malo, sea en muros, piso o techo).

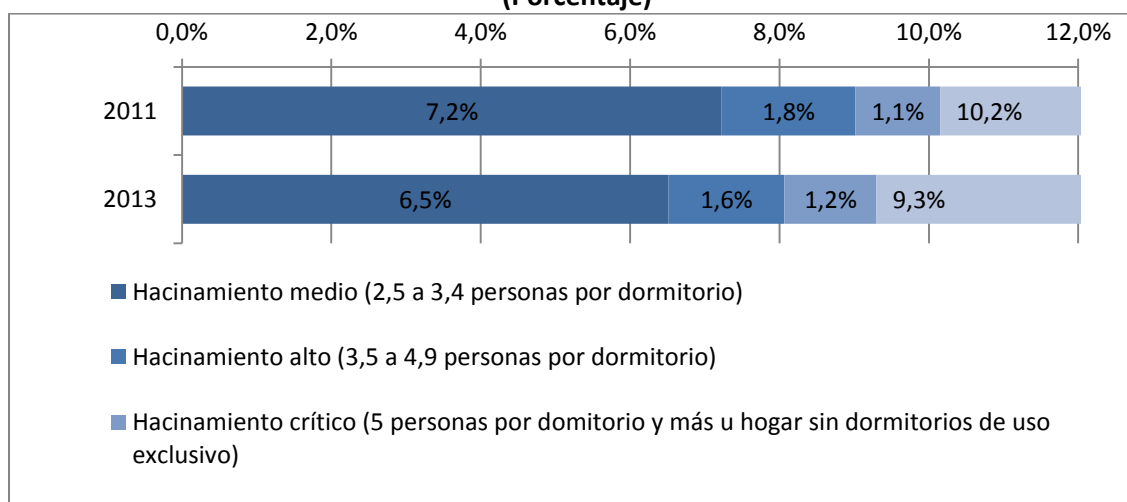
Gráfico N°3.2.26
Distribución de los hogares por categoría índice de estado de conservación de la vivienda según zona. 2011-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Desde la mirada de la habitabilidad, una vivienda debe proporcionar espacio suficiente para sus ocupantes. Bajo esta perspectiva, un indicador clave es el índice de hacinamiento, que se define como la razón entre el número de personas del hogar y el número de dormitorios de uso exclusivo con que cuenta el mismo. Al año 2013 (Gráfico N° 3.2.27), el porcentaje de hogares hacinados llegó al 9,3%, de los cuales es mayoritaria la proporción de hogares en situación de hacinamiento medio (entre 2,5 y 3,4 personas por dormitorio), correspondiente a 6,5%. Las situaciones de hacinamiento alto (3,5 a 4,9 personas por dormitorio) y crítico (5 personas y más por dormitorio, junto a hogares sin dormitorios) representaron, en conjunto, menos de un 3%. Respecto del año 2011, se observa un descenso en la estimación puntual del total de hogares hacinados, la que, sin embargo, no es estadísticamente significativa.

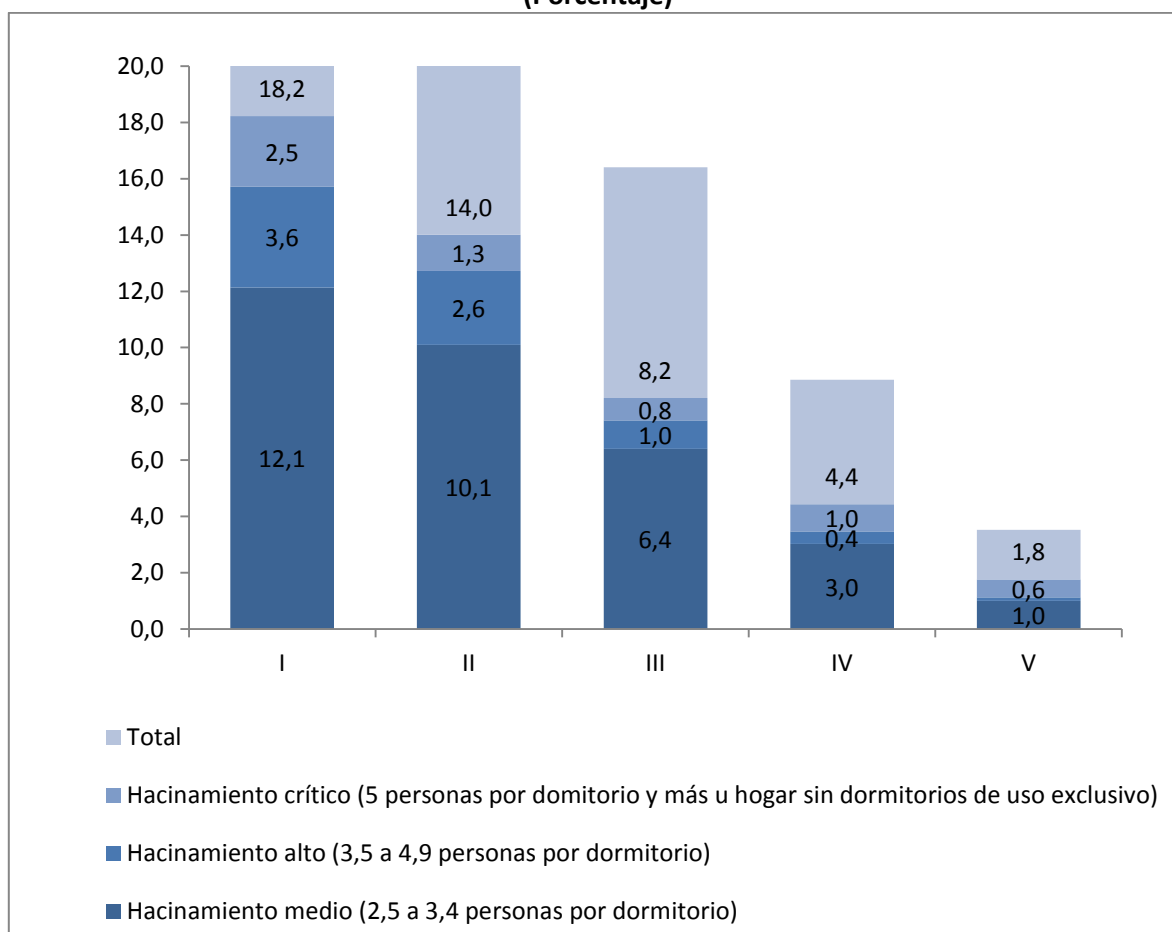
Gráfico N°3.2.27
Hogares por categoría de índice de hacinamiento. 2011-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Si bien estos resultados son positivos, se detectan importantes brechas al segmentar por quintil de ingreso autónomo. La proporción de hogares hacinados (18,2%) en el primer quintil es 10 veces mayor que la reportada en el caso del quinto quintil (1,8%) (Gráfico N° 3.2.28). El segundo quintil, en tanto, también exhibe una tasa de hogares hacinados (14,0%) que supera significativamente a la media nacional. El hacinamiento crítico (5 y más personas por dormitorio de uso exclusivo, junto a hogares sin dormitorios) tiene una presencia relevante aun en los grupos de menor ingreso, alcanzando a un 2,5% en el quintil I y a un 1,3% en el quintil II.

Gráfico N°3.2.28
Hogares por categoría de índice de hacinamiento según quintil de ingreso autónomo. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

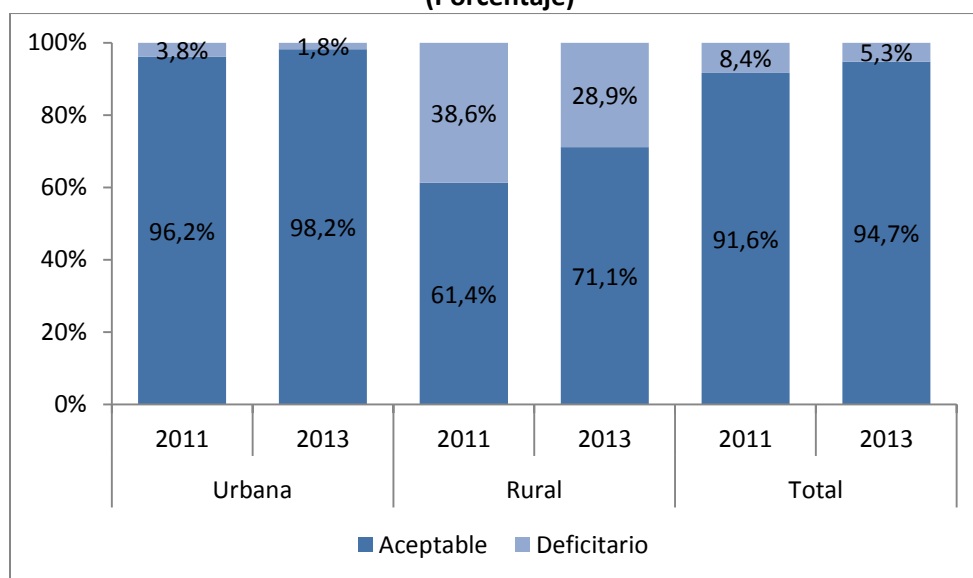
c) Acceso a servicios básicos

El acceso a servicios básicos en la vivienda en hogares chilenos destaca, en general, por sus altos niveles de cobertura. Al año 2013, un 94,8% de hogares cuenta con acceso a agua proveniente de la red pública e, independientemente de su origen, un 97,2% tiene llave dentro de la vivienda. Análogamente, el 95,6% de los hogares dispone de un servicio higiénico (sistema de eliminación

de excretas) adecuado, incluyendo conexión a alcantarillado (86,2%) y soluciones de fosa séptica (9,4%).

Considerando la combinación de estos factores (disponibilidad y origen de agua, además del servicio higiénico), el índice de acceso a servicios sanitarios básicos²⁹ señala que un 94,7% de hogares en 2013 cuenta con un estándar de conexión aceptable (Gráfico N° 3.2.29). Esta proporción es significativamente mayor a la reportada en 2011, que alcanzó un 91,6%. No obstante, es pertinente advertir las agudas diferencias existentes entre hogares que habitan en zonas urbanas y rurales. En el caso de los segundos, el porcentaje de hogares que presentaba acceso deficitario a este tipo de servicios en 2013 llegó a 28,9%, en contraste con el 1,8% reportado para hogares urbanos en el mismo año.

Gráfico N°3.2.29
Hogares por categoría de índice de acceso a servicios sanitarios básicos según zona. 2011-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Respecto del acceso a energía eléctrica, la cobertura a nivel nacional llega a un 99,2% de los hogares. Si bien persisten diferencias significativas por zona urbana y rural, estas son de orden menor: mientras los hogares urbanos se acercan al 100% de cobertura (99,6%), en el caso de los hogares rurales ésta alcanza a un 96,4%.

3.3 Análisis de la realidad social de los grupos prioritarios para la política social

En Chile, las prestaciones sociales (entendidas como los planes, programas e iniciativas de desarrollo social) buscan entregar protección y asegurar niveles mínimos de bienestar a la vez que

²⁹ El índice de acceso a servicios sanitarios básicos reemplaza al índice de saneamiento informado en publicaciones anteriores de Casen. Mientras el primero consideraba solamente el sistema de distribución del agua y el de eliminación de excretas, el segundo considera también el origen del agua de la vivienda (bajo un estándar diferenciado para zonas urbanas y rurales).

promueven la igualdad de oportunidades e integración social mediante la aplicación de políticas destinadas a personas o grupos vulnerables. Es por tal razón que, la correcta identificación, medición y caracterización de las condiciones de vida los grupos que afrontan las mayores desigualdades constituye un aspecto fundamental para un adecuado diseño de estrategias y programas para la superación de la pobreza y vulnerabilidad en el país.

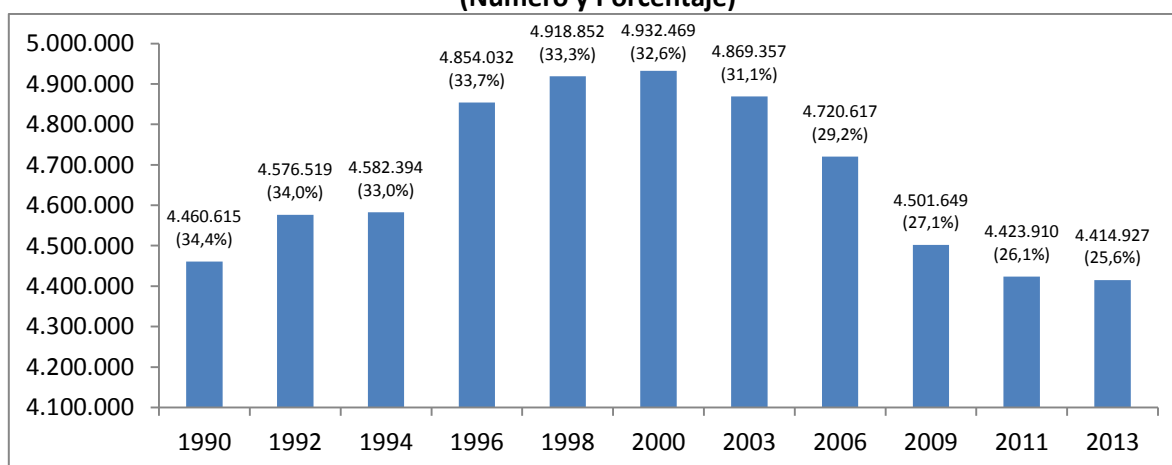
En esta sección, se presenta un análisis de los indicadores más relevantes para establecer un diagnóstico de la pobreza y desigualdad a nivel de ingresos en los grupos prioritarios de la política social en Chile (niñez, jóvenes, adulto mayor, personas en situación de discapacidad y pueblos indígenas), a partir de los datos provistos por la Encuesta CASEN 2013, con la finalidad de identificar las principales brechas o rezagos que limitan su integración social y pleno desarrollo en la consolidación de una sociedad cohesionada. Posteriormente, en el capítulo 5, se profundiza en la caracterización de cada una de estas poblaciones, identificando los desafíos que cada una plantea a la política social.

a) *Niñez*

En Chile no es posible pensar en la política de protección social si no se considera a la niñez, esto es, la población menor de 18 años de edad, compuesta por 4.414.927 niños y niñas, lo que equivale a un 25,6% de la población del país según la Encuesta Casen 2013. Del total de la población menor de 18 años, el 47,4% son niñas y el 52,6% restante son niños.

La niñez ha presentado una tendencia a la baja en los últimos años, lo que se explica en gran medida por la progresiva disminución de la tasa de natalidad en Chile, entre otros factores que han afectado la composición demográfica de la población. En términos de porcentaje, la población menor de 18 años se ha reducido en cerca de 9 puntos porcentuales en el período 1990-2013.

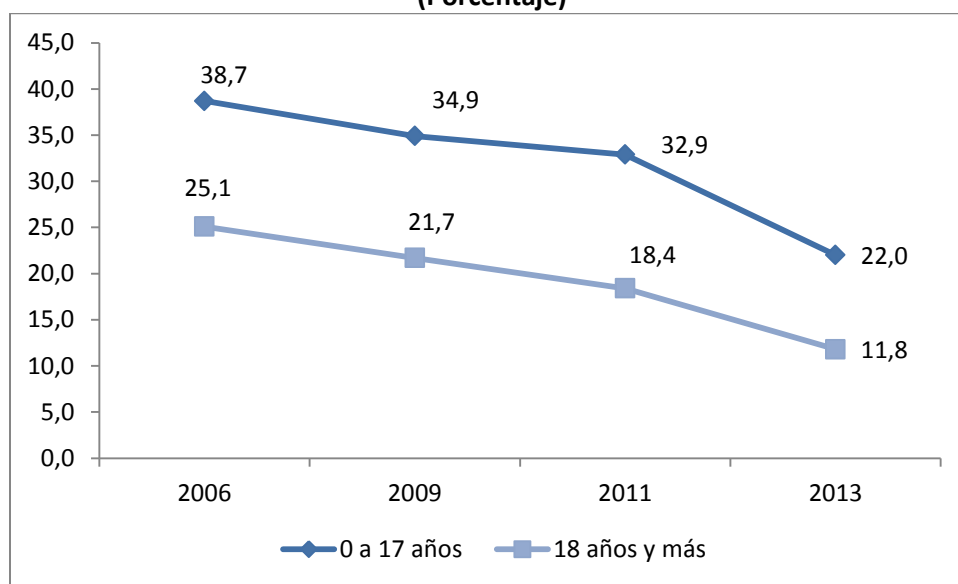
Gráfico N° 3.3.1
Población menor de 18 años. 1990-2013
(Número y Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Las estimaciones de pobreza por ingresos muestran que en el último periodo (2011-2013) la pobreza ha disminuido más rápido en la población menor de 18 años, lo que ha posibilitado la reducción de la brecha respecto de las personas de 18 años o más entre 2006 y 2013. Según estas estimaciones, la reducción en el porcentaje de niños y niñas de 0 a 17 años en situación de pobreza ha sido de 16,7 puntos porcentuales en 7 años (38,7% en el 2006 y 22,0% en el 2013), mientras que la población de 18 años o más muestran una reducción de 13,3 puntos porcentuales en el mismo periodo (25,1% en el 2006 y 11,8% en el 2013). Sin embargo, la brecha se mantiene: la incidencia de la pobreza e indigencia en la población menor de 18 años supera considerablemente la tasa de pobreza de las personas de 18 y más años de edad.

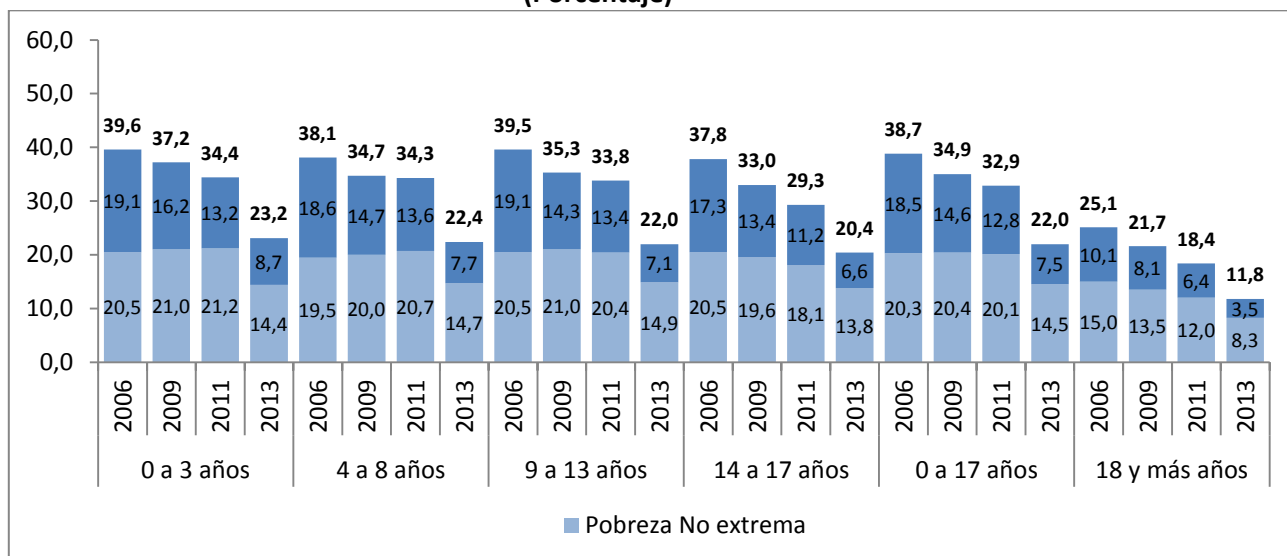
Gráfico N° 3.3.2
Población en situación de pobreza por ingresos por grupo de edad. 2006-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Al desagregar a la población menor de 18 años en grupos etarios, se observa que a menor edad es mayor la incidencia de la pobreza por ingresos (ver Gráfico N°3.3.3), tendencia que se ha mantenido desde 2006 hasta la actualidad, aun cuando los niveles de pobreza se han reducido para la población de 17 años o menos.

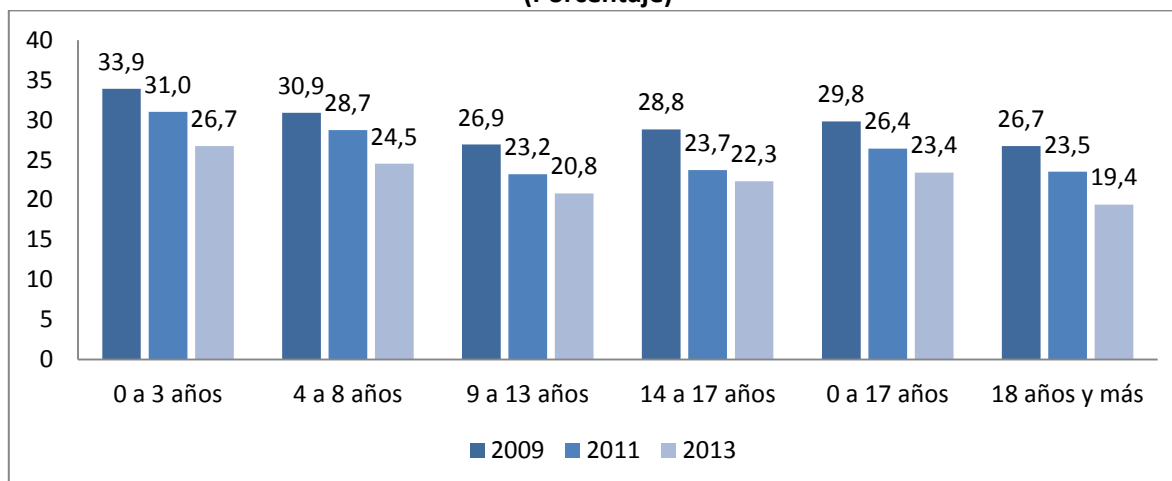
Gráfico N° 3.3.3
Población en situación de pobreza por ingresos según tipo por grupo de edad. 2006-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

La incidencia de la pobreza multidimensional es mayor a la observada a nivel de ingresos para ambos grupos, presentando una menor tendencia a la baja que las mediciones a nivel de ingresos. Según la Encuesta Casen, el porcentaje de niños y niñas menores de 18 años en situación de pobreza multidimensional se ha reducido en 6,4 puntos porcentuales en 4 años (de 29,8% en 2009 a 23,4% en 2013), observándose un comportamiento relativamente similar para los distintos tramos etarios que conforman este segmento poblacional (ver Gráfico N° 3.3.4). En una proporción similar ha disminuido la pobreza multidimensional en la población de 18 años o más, lo que no ha permitido reducir de forma significativa la brecha entre ambos grupos.

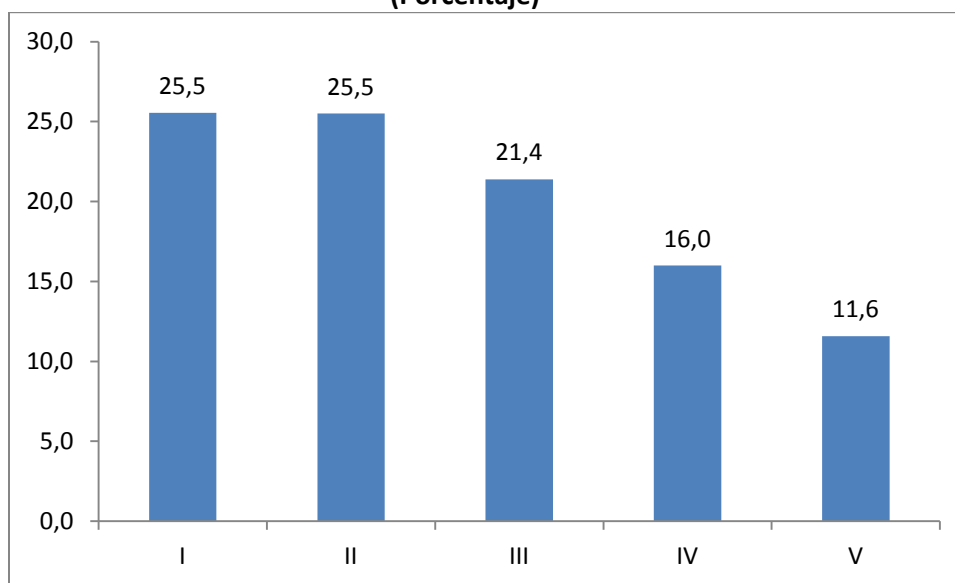
Gráfico N° 3.3.4
Población en situación de Pobreza Multidimensional por grupo de edad. 2009-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

En Chile el 51% de los hogares con niños y niñas menores de 18 años se encuentra en el 40% de mayor vulnerabilidad económica, y tan solo un 11,4% pertenecen al quintil de mayores ingresos autónomos del hogar, según la Encuesta Casen 2013.

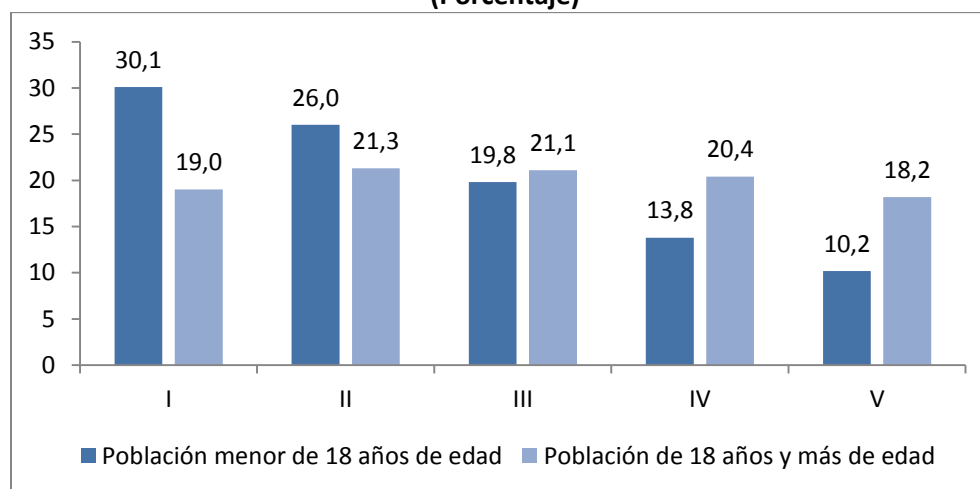
Gráfico N° 3.3.5
Distribución de hogares con población menor de 18 años según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

En correspondencia con lo anterior, el Gráfico N° 3.3.6 muestra que el 76% de las niñas y niños de entre 0 y 17 años se concentran en los quintiles I, II y III de ingresos autónomos del hogar, destacando que un 30,1% y 10,2% de la población menor de 18 años de edad se encuentran en el primer y quinto quintil respectivamente, a diferencia de la población de 18 o más años que presenta una distribución más homogénea (19,0% en el I y 18,2% en el IV quintil).

Gráfico N° 3.3.6
Distribución de la población según quintil de ingreso autónomo Per cápita del hogar por grupo de edad. 2013
(Porcentaje)

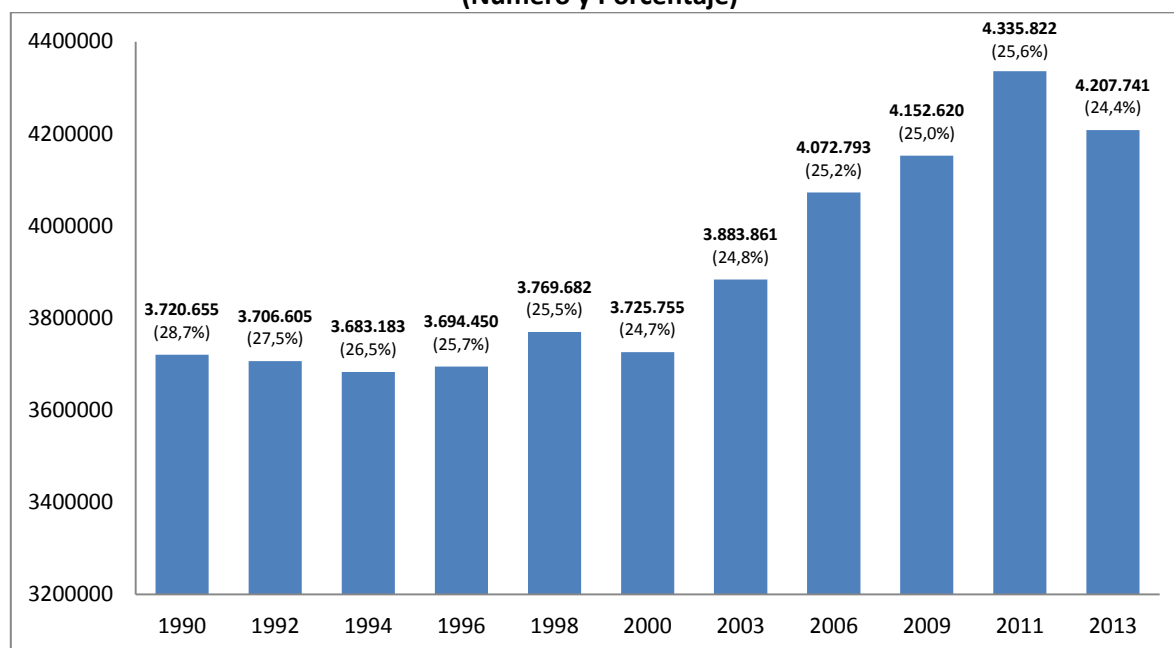


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

b) Jóvenes

Los jóvenes constituyen otro grupo de la población de especial relevancia para la política social. Este grupo está integrado por todas las personas de entre 15 y 29 años, los que suman un total de 4.207.741 según la Encuesta Casen 2013, equivalente a un 24,4% de la población. Aunque la población joven se ha incrementado en número año a año, el porcentaje que este grupo representa del total de la población se ha reducido en 4,3 puntos porcentuales en los últimos 23 años.

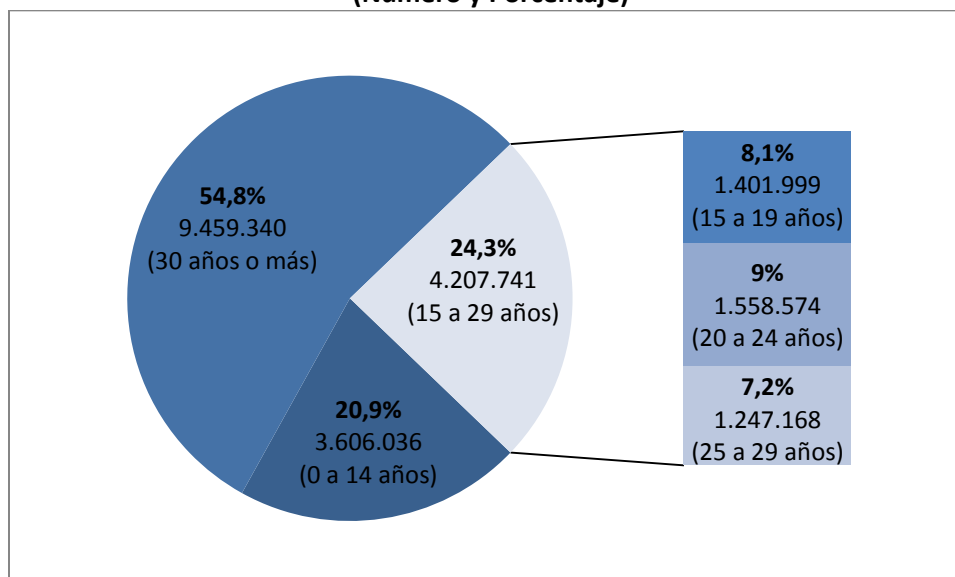
Gráfico N° 3.3.7
Población de 15 a 29 años. 1990-2013
(Número y Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

En términos de composición de este grupo etario, la mayor parte corresponden a personas entre 20 y 24 años (9,0% del total de la población), seguido por el grupo de entre 15 y 19 años (8,1%), y por último el de 25 a 29 años (7,2%).

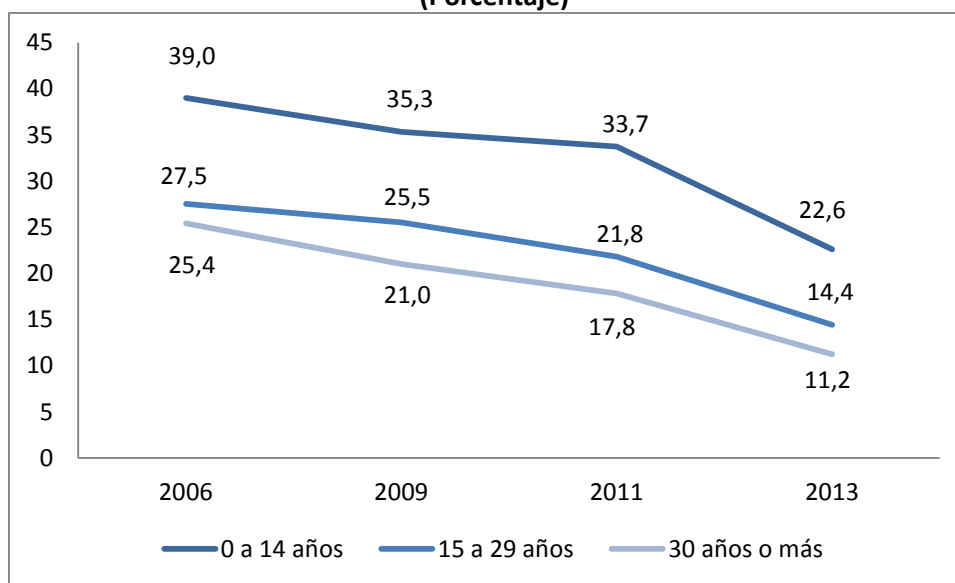
Gráfico N° 3.3.8
Distribución de la población según grupo de edad. 2013
(Número y Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Los jóvenes en condición de pobreza por ingresos en 2013 corresponden a 14,4%, lo que equivale a 607.361 personas. Esta cifra se ha reducido en 7,4 puntos porcentuales entre 2011 y 2013, sin embargo la caída ha sido menor para la población joven que para los mayores de 30 años, lo que ha incrementado la brecha entre ambos grupos.

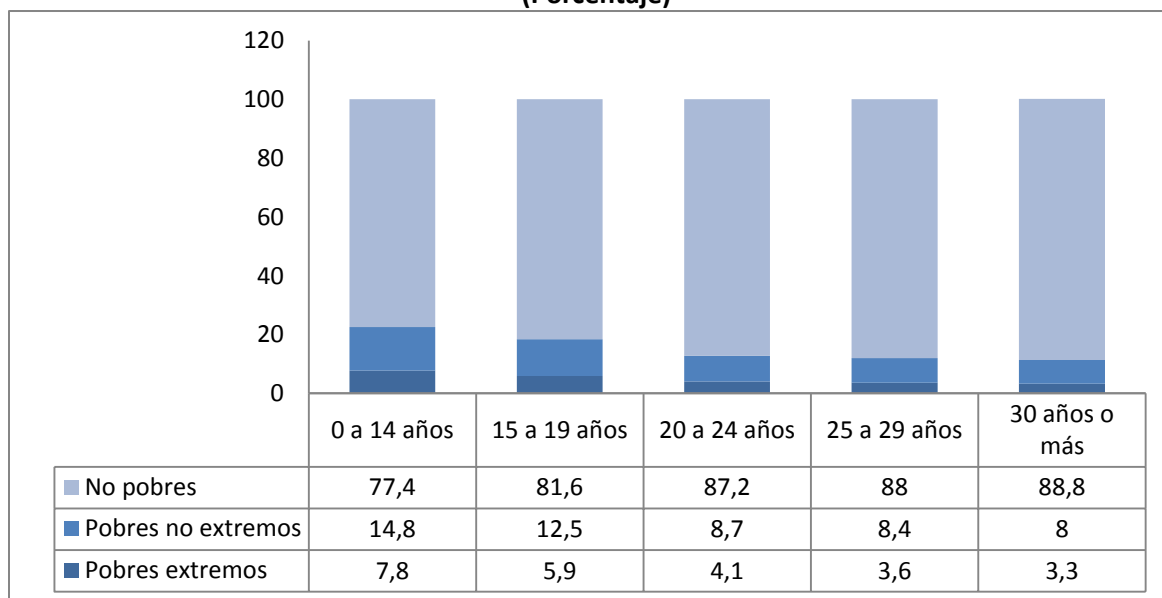
Gráfico N° 3.3.9
Población en situación de pobreza por ingresos, según grupo de edad. 2006-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

En definitiva, la probabilidad de estar en condición de pobreza y pobreza extrema es menor en los grupos de mayor edad (ver gráfico 3.3.9). En particular, del total de la población joven (15 a 29 años), el grupo que presenta una mayor incidencia de pobreza es la población que se encuentra entre los 15 y 19 años, con una tasa de pobreza por ingresos de un 18,4%. A este grupo etario le siguen los jóvenes de 20 a 24 años y de 25 a 29 años, con tasas de pobreza de un 12,8% y un 12,0% respectivamente.

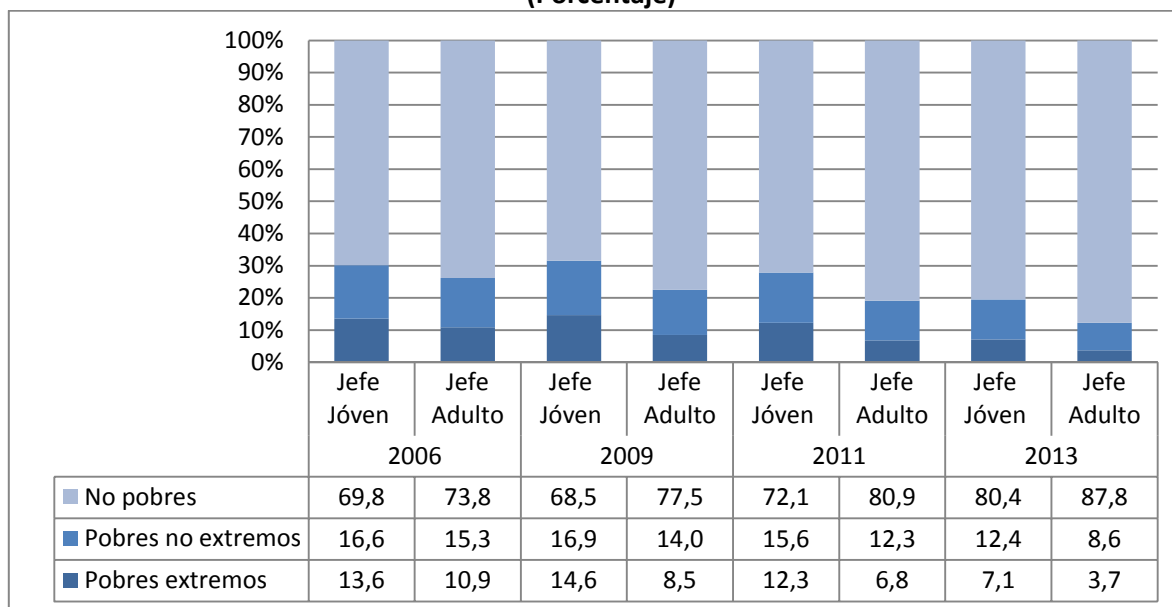
Gráfico N° 3.3.10
Población según situación de pobreza por ingresos por grupo de edad. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

De acuerdo a la Encuesta Casen 2013, los hogares con jefes de hogar jóvenes presentan una mayor incidencia de pobreza que los hogares con jefe adulto, brecha que se ha acentuado entre ambos tipos de hogar en el periodo 2006-2013. En 2013, el 19,5% de los hogares con jefe joven son considerados pobres por ingresos versus un 12,3% en aquellos hogares compuestos por un jefe adulto, mientras que en 2006 la tasa de pobreza es de 30,2% y 26,2%, respectivamente.

Gráfico N° 3.3.11
Distribución de los hogares según situación de pobreza por ingresos por grupo de edad del jefe/a de hogar. 2006-2013
(Porcentaje)

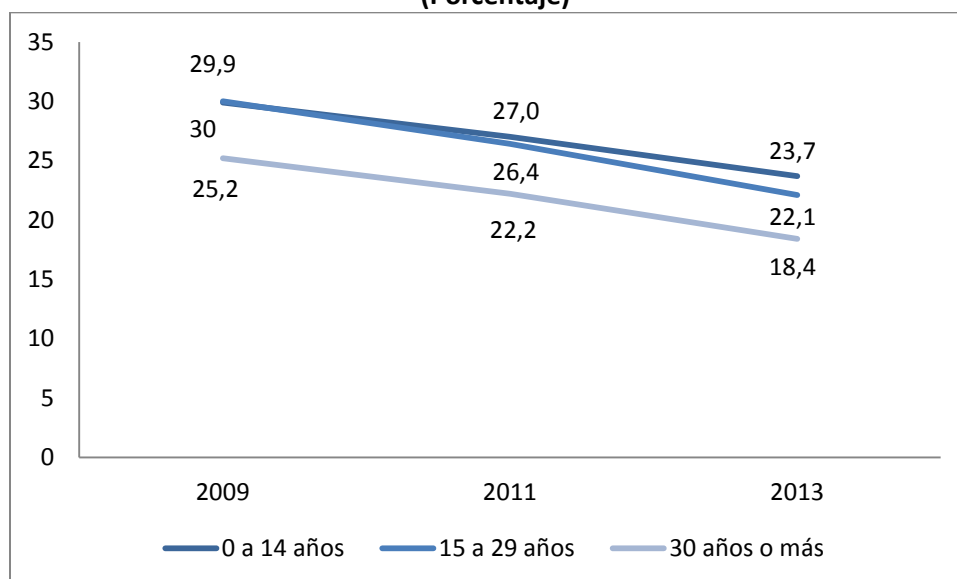


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

En el caso de la pobreza multidimensional, la brecha entre jóvenes y adultos es mayor a la observada a nivel de ingresos (ver Gráfico N° 3.3.12). Aun cuando la pobreza se ha reducido para todos los grupos etarios, la pobreza multidimensional presenta una disminución menor que la pobreza por ingresos, en particular entre 2011 y 2013.

Los jóvenes (15 y 29 años) y niños y niñas menores de 14 años presentaban similares tasa de pobreza multidimensional en 2009, sin embargo el grupo de entre 15 y 29 años ha tenido una mayor pendiente en la reducción de su tasa de pobreza multidimensional entre el 2009 y 2013. Según la Encuesta Casen 2013, se presentan una reducción en el porcentaje de jóvenes en situación de pobreza multidimensional de 7,9 puntos porcentuales en 7 años (30,0% en 2009 y 22,1% en 2013), mientras que las personas de edad entre 0 a 14 años muestran una reducción de 6,2 puntos porcentuales en el mismo periodo (29,9% en 2009 y 23,7% en 2013).

Gráfico N° 3.3.12
Población en situación de pobreza multidimensional por grupos de edad. 2009-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Al igual que en las cifras de pobreza por ingresos, del total de la población joven, el grupo que presenta una mayor incidencia de pobreza multidimensional es la población que se encuentra entre los 15 y 19 años (23,2% en 2013). A este grupo etario le siguen los jóvenes que se encuentran entre 20 y 24 años, dentro de los cuales un 22,7% se encuentra en la categoría de pobreza multidimensional y los jóvenes entre 25 y 29 años que muestran una tasa de 20,1%.

c) Adulto Mayor

En las últimas décadas, Chile ha experimentado un proceso de envejecimiento demográfico acelerado y sin precedentes. La Encuesta Casen muestra la rápida expansión de la población con 60 años o más, pasando de 1.306.202 personas en 1990 hasta alcanzar 2.885.157 personas en 2013, de los cuales el 57,3% corresponde a mujeres. El crecimiento de este grupo poblacional alcanza un 121%, mientras que el segmento entre 0 y 14 años tuvo una variación de un -2,1% durante el referido período (véase Gráfico 3.3.13).

Gráfico N° 3.3.13
Población por grupos de edad. 1990-2013
(Número)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

El Índice de Envejecimiento³⁰ da cuenta de la importancia relativa de este segmento de la población, ya que expresa la relación entre la cantidad de personas adultas mayores y la cantidad de niños, niñas y jóvenes en el país. De acuerdo a la Encuesta Casen 2013, en Chile existe una relación de 80 adultos mayores por cada 100 niños y niñas menores de 15 años, elevándose a un 98,5 en la zona rural. El grado de envejecimiento de la población es considerablemente superior al promedio observado en América Latina (39,6 adultos mayores por cada 100 niños y jóvenes)³¹ y cercano a lo registrado en lo demás países de la OECD.

El Índice de Envejecimiento muestra variaciones importantes al interior del país. Mientras en la Región de los Ríos se registra una relación de más de 99 adultos mayores por cada 100 personas de 15 años, en la Región de Tarapacá, la relación se reduce casi a la mitad (48,9) según aparece en la Cuadro 3.3.13.

³⁰ Se obtiene a partir del cociente entre la población adulta mayor (60 años y más) y la población menor de 15 años, multiplicado por 100.

³¹ CEPAL, Observatorio Demográfico 2013.

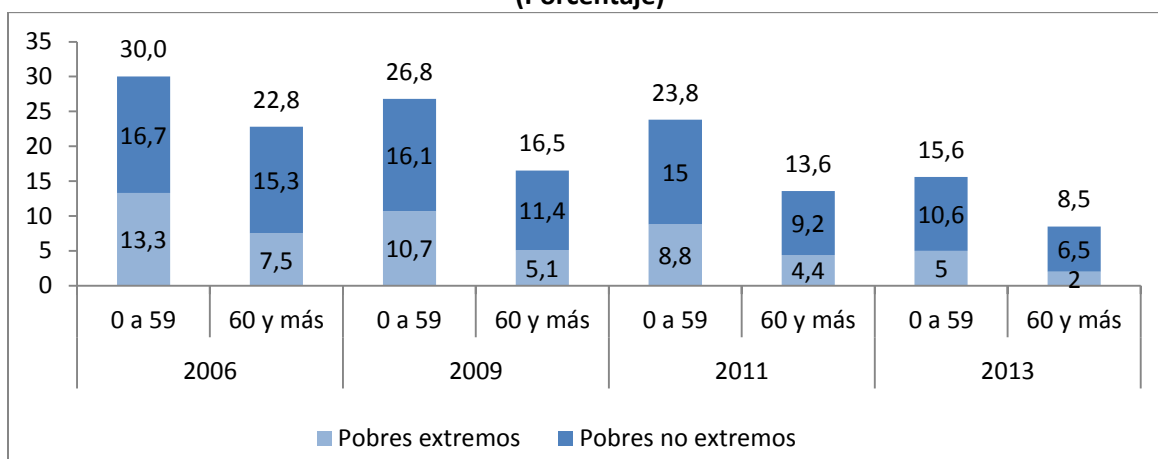
Cuadro N° 3.3.3
Índice de Envejecimiento por Regiones. 2006-2013
(Número)

Región	2006	2009	2011	2013
XV. Arica y Parinacota	56,7	47,3	62,5	60,4
I. Tarapacá	46,9	36,6	53,6	48,9
II. Antofagasta	46,4	50,3	51,5	44,9
III. Atacama	34,1	34,4	67,9	56,1
IV. Coquimbo	63,2	72,8	72,1	70,6
V. Valparaíso	58,6	73,1	96,7	87,8
VI. O'Higgins	62,7	77,6	72,8	72,8
VII. Maule	59,3	70,6	76,3	95,7
VIII. Bío Bío	61,8	67,3	75,7	83,7
IX. La Araucanía	57,1	67,9	80,1	83,3
XIV. Los Ríos	62,1	58,5	80,9	99,4
X. Los Lagos	55,2	65,9	72,4	85,3
XI. Aysén	44,3	52,7	54,4	62,3
XII. Magallanes	70,2	60,9	105,6	84,4
XIII. Metropolitana	52,8	73,2	70,3	81,7
Total	55,8	68,5	73,9	80

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

En lo que respecta a la condición socioeconómica de los adultos mayores en Chile, se ha registrado una mejora en correspondencia con los avances obtenidos en la superación de la pobreza y la pobreza extrema a nivel país. Según la Encuesta Casen, en el período 2006-2013 el porcentaje de adultos mayores en condición de pobreza ha disminuido desde un 22,8% a un 8,5%, manteniéndose en niveles inferiores a los registrados para la población de 0 a 59 años, tal como se muestra en el Gráfico N° 3.3.14.

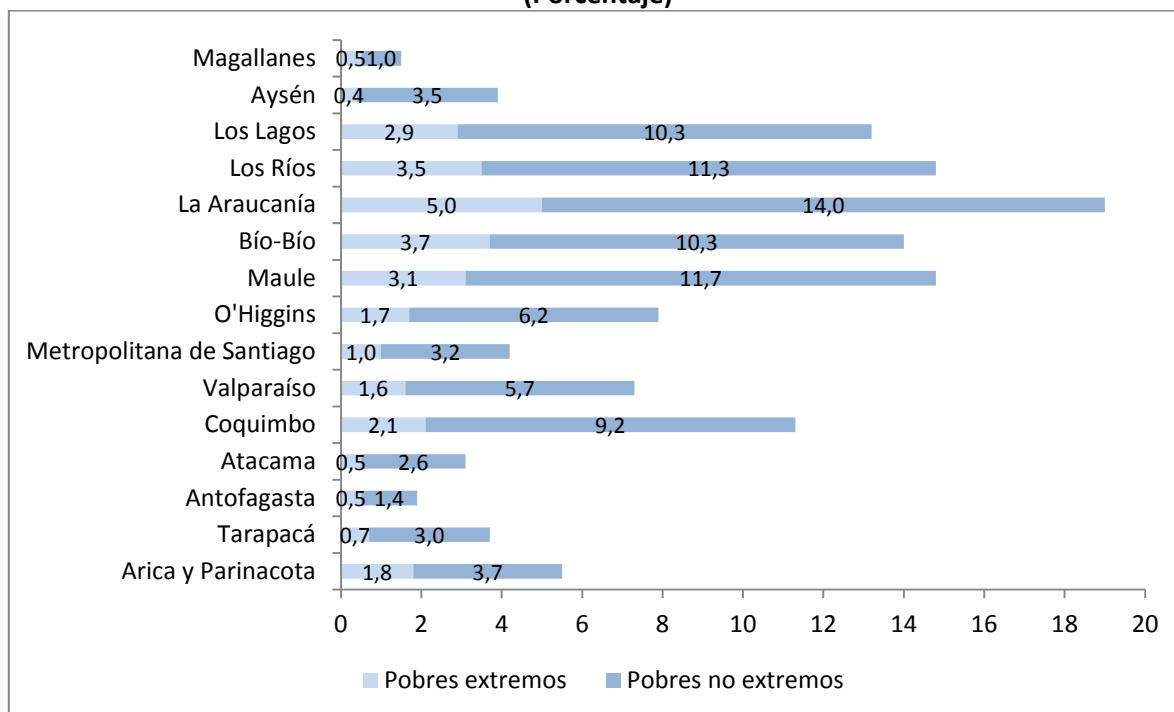
Gráfico N° 3.3.14
Población adulta mayor en situación de pobreza por ingresos, según tramo de edad y condición de pobreza extrema y no extrema. 2006-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

La Región de la Araucanía registra la más alta proporción de población adulta mayor en situación de pobreza por ingresos, alcanzando un 19,0%, mientras en el otro extremo, la Región de Magallanes sólo concentra un 1,5% de los adultos mayores en situación de pobreza, según se observa en el Gráfico N° 3.3.15.

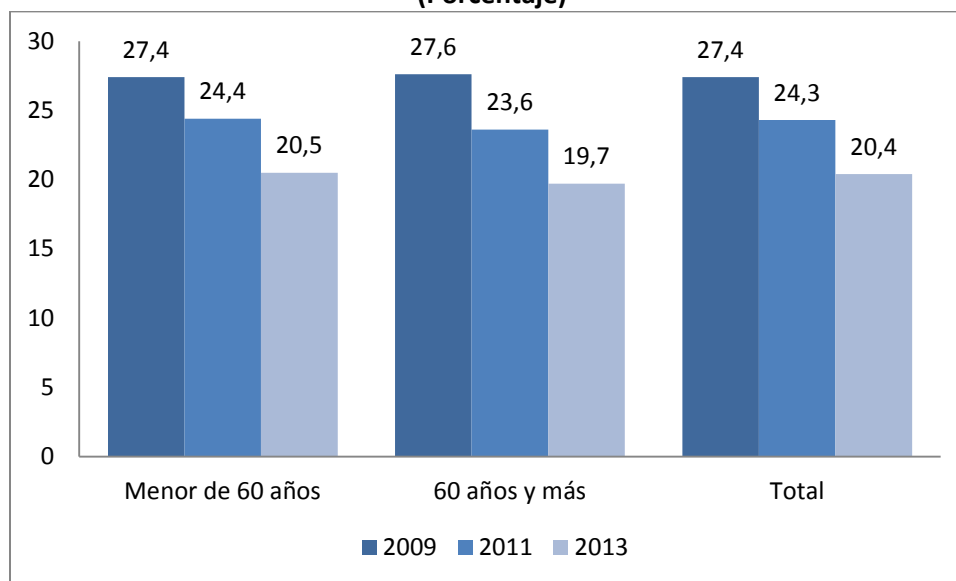
Gráfico N° 3.3.15
Población adulta mayor en situación de pobreza por ingresos, según condición (pobreza extrema y no extrema). 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Si se considera la perspectiva multidimensional de la pobreza, la realidad de la población adulta mayor es menos alentadora. Si bien la pobreza bajo este enfoque se ha reducido en casi 8 puntos porcentuales durante los años 2009-2013, las estimaciones realizadas en base a la Encuesta Casen 2013 indican que aún un 19,7% de la población adulta mayor se encuentra en condición de pobreza multidimensional.

Gráfico N° 3.3.16
Población adulta mayor en situación de pobreza multidimensional. 2009-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

d) Personas en Situación de Discapacidad

En Chile, la Ley N° 20.422 que establece las normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas en situación de discapacidad, define a este grupo poblacional como aquellos que teniendo una o más deficiencias físicas, sensoriales o mentales, sea por causa psíquica o intelectual, de carácter temporal o permanente, al interactuar con diversas barreras presentes en el entorno, ve impedida o restringida su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás.

Esta definición se basa en el marco conceptual proveniente de la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud (CIF) elaborada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2001. La CIF define la discapacidad como un término genérico que abarca deficiencias, limitaciones en la realización de una actividad y restricciones en la participación o problemas al involucrarse en situaciones vitales. Concretamente, la discapacidad se plantea como un resultado negativo de la interacción entre estados de salud (enfermedades, trastornos, lesiones, etc.), factores personales y factores ambientales.

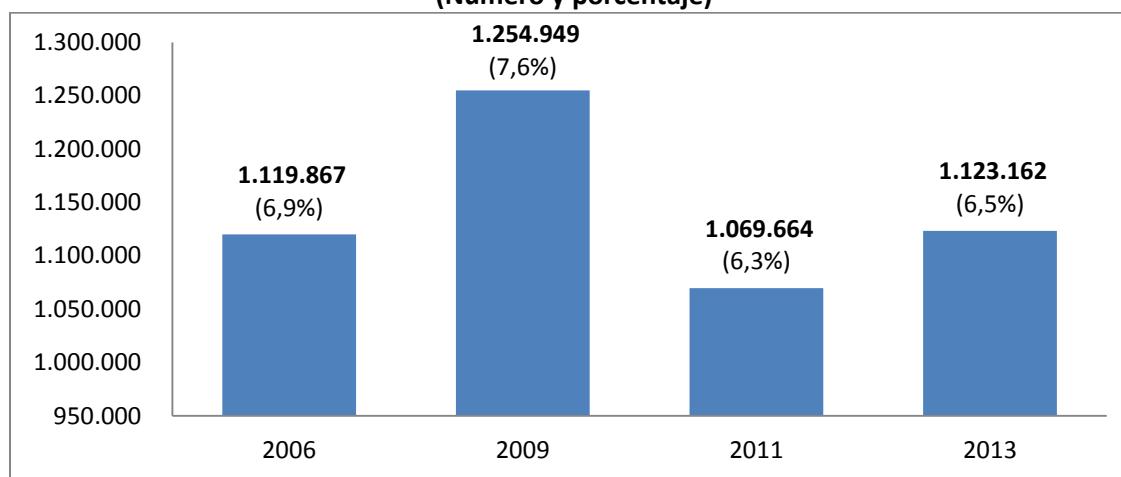
El Ministerio de Desarrollo Social y el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) se han propuesto desarrollar el Segundo Estudio Nacional de la Discapacidad (ENDISC II) bajo el enfoque de la OMS, con el objetivo de mejorar la identificación y caracterización de las personas en

situación de discapacidad, en función de los desafíos que se plantean en materia de políticas para la inclusión social en Chile.

Adicionalmente, se ha hecho un esfuerzo por avanzar en la determinación de los rasgos característicos de este grupo poblacional a través de la Encuesta Casen 2013, incorporando dos miradas complementarias: i) la mirada tradicional basada en el análisis de condiciones permanentes y de larga duración de las personas (deficiencias físicas, mentales o intelectuales y sensoriales); y ii) una nueva mirada enfocada en un conjunto más amplio de personas que experimentan diferentes tipos de dificultades o limitaciones en la realización de actividades cotidianas, o alguna dificultad cognitiva, de interacción social o de participación social debido a su estado de salud³².

La Encuesta Casen 2013 muestra que en Chile existen 1.123.162 (6,5%) personas que presentan alguna condición permanente o de larga duración y 2.369.764 (15,0%) personas con 6 años o más que presentan dificultades para la realización de las actividades diarias debido al estado de salud, concentradas en 18,1% y 31,0% de los hogares, respectivamente. A su vez, el 4,7% de la población con 6 años o más presenta simultáneamente alguna condición permanente y alguna dificultad en la realización de las actividades de la vida diaria a causa de la salud.

Gráfico N° 3.3.17
Personas con alguna condición permanente o de larga duración. 2006-2013
(Número y porcentaje)

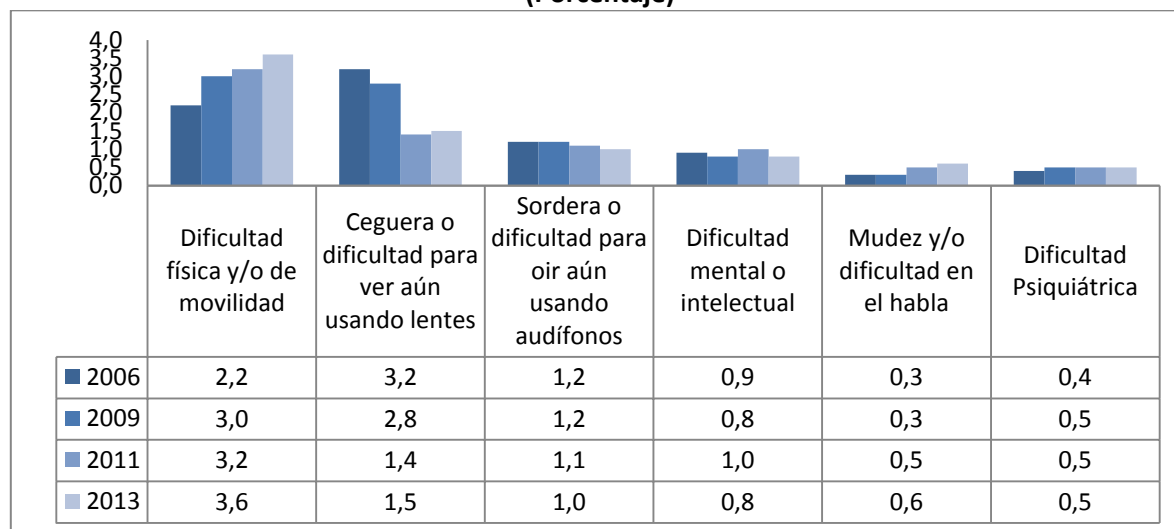


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Las condiciones de larga duración más prevalente en la población son las dificultades físicas y/o de movilidad (3,6%), junto a la ceguera o dificultad para ver aun usando lentes (1,5%), manteniéndose relativamente constantes durante el período 2006-2013, según la Encuesta Casen.

³² Los ámbitos consultados consideran las siguientes actividades o capacidades: 1) actividades básicas de la vida diaria (comer, bañarse, vestirse, moverse dentro de la casa, utilizar el retrete, acostarse y levantarse de la cama); 2) actividades instrumentales de la vida diaria (salir a la calle, hacer compras o ir al médico, realizar sus tareas del hogar); 3) de cognición (concentrarse y recordar cosas, aprender nuevas tareas) o interacción social (establecer y mantener relaciones personales y familiares, relacionarse con personas desconocidas); y 4) actividades de participación social (desempeñarse en estudios o actividad productiva, participar en actividades recreativas o de participación social, y desplazarse o moverse por el entorno).

Gráfico N° 3.3.18
Personas según tipo de condición permanente o de larga duración³³. 2006-2013
(Porcentaje)

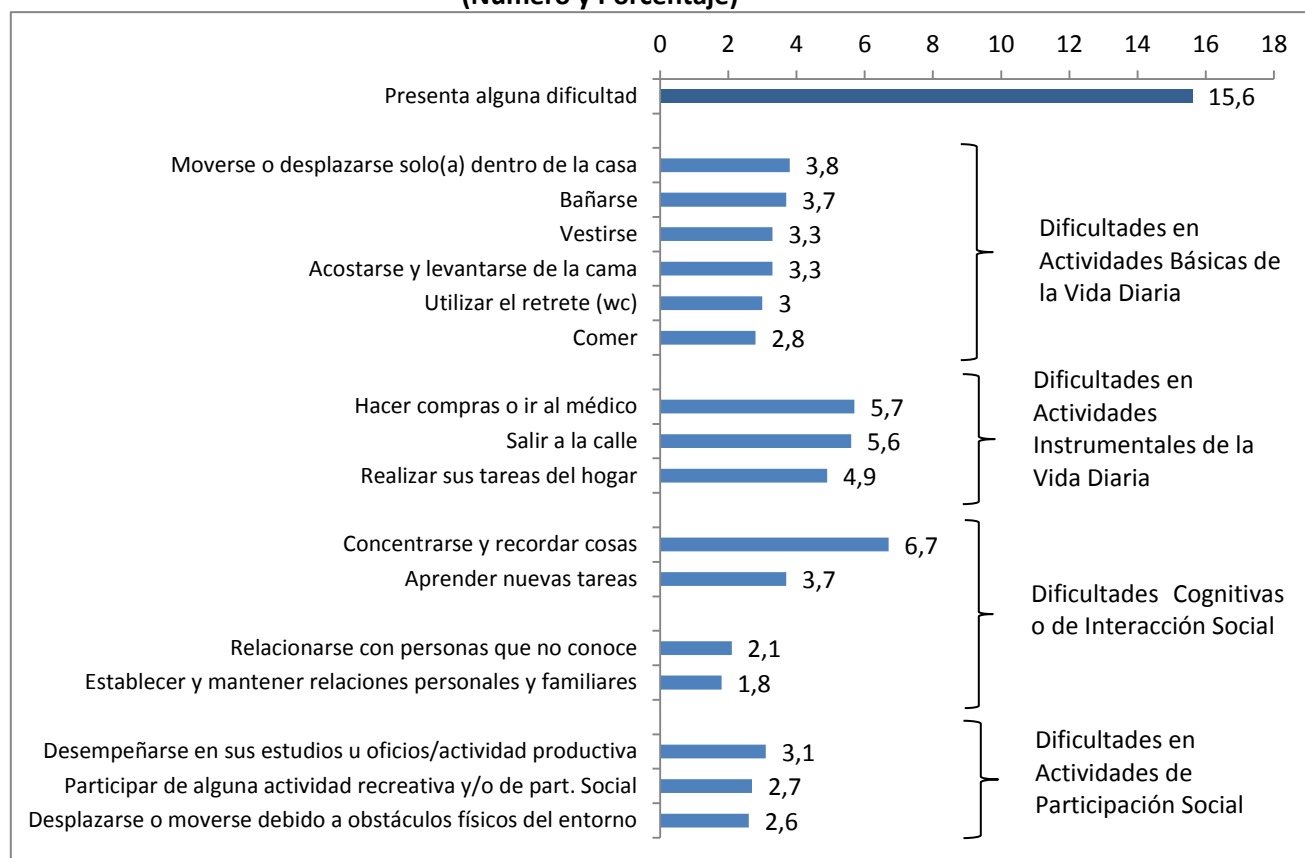


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Por su parte, el grupo de dificultades más prevalentes entre las personas con 15 años o más es el asociado a actividades básicas e instrumentales de la vida diaria (ver Gráfico N° 3.3.19).

³³ La pregunta utilizada en la Encuesta Casen registra hasta tres condiciones permanentes o de larga duración por persona.

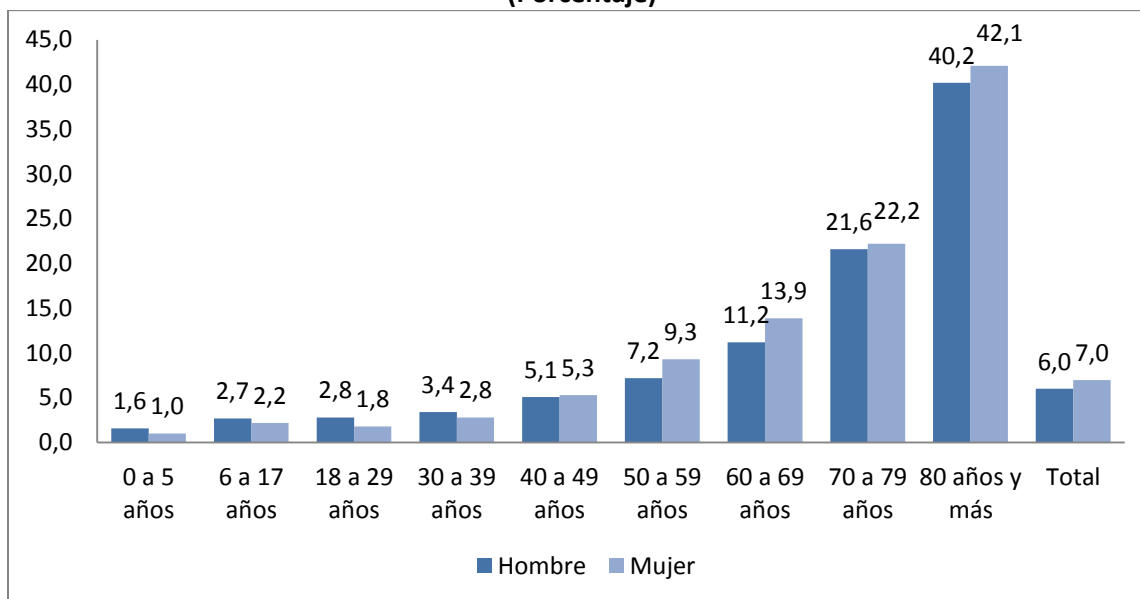
Gráfico N° 3.3.19
Personas de 15 años o más con dificultades debido a su estado de salud, según tipo de
dificultad. 2013
(Número y Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

En relación con la edad, la presencia de personas con alguna condición permanente o de larga duración se dispara en los últimos años del ciclo vital. A partir de los 60 años, el porcentaje de personas con alguna de tales condiciones alcanza un 13,9% llegando a un 41,4% en quienes poseen 80 años y más, siendo levemente superior en el caso de las mujeres (42,1%).

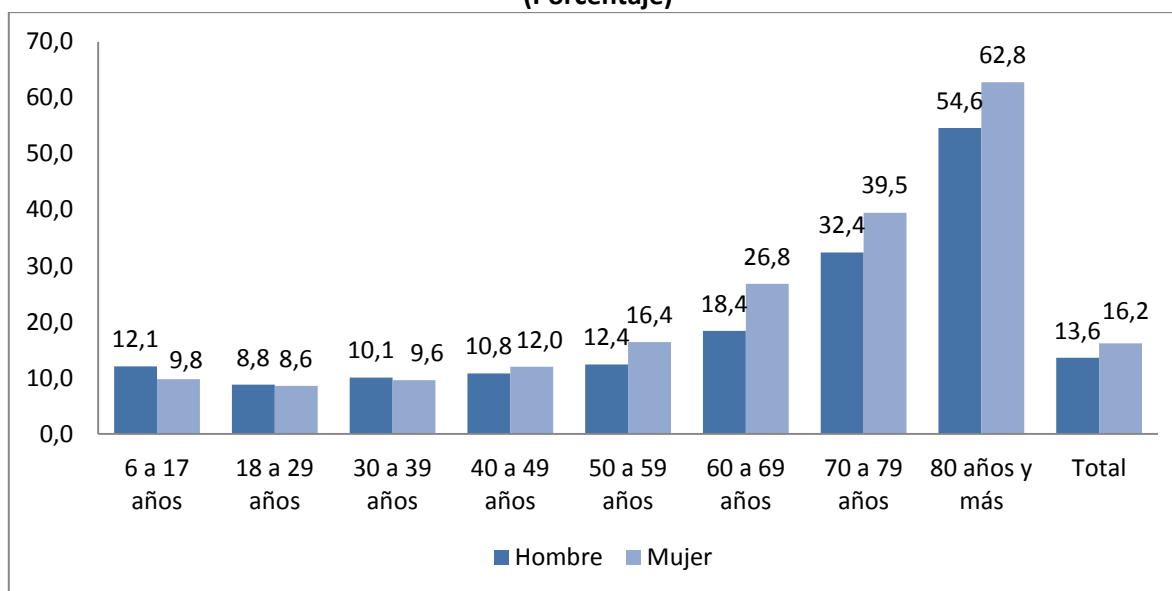
Gráfico N° 3.3.20
Porcentaje de personas con alguna condición permanente o de larga duración por tramo de edad y sexo. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Una tendencia aún más marcada se observa respecto de las personas que afirman presentar dificultades debido al estado de salud, tanto en la diferencia entre tramos etarios como entre sexos. Mientras en el grupo de 60 a 69 años el porcentaje de personas con dificultades es de un 26,8%, entre los mayores de 80 años es de 62,8% (ver Gráfico N° 3.3.21). La incidencia mayor en las mujeres se aprecia desde los 40 años, llegando a una diferencia de 8,2 puntos porcentuales más que los hombres en el último tramo de edad en 2013.

Gráfico N° 3.3.21
Personas de 6 años o más con alguna dificultad debido a su estado de salud por tramo de edad y sexo. 2013
(Porcentaje)

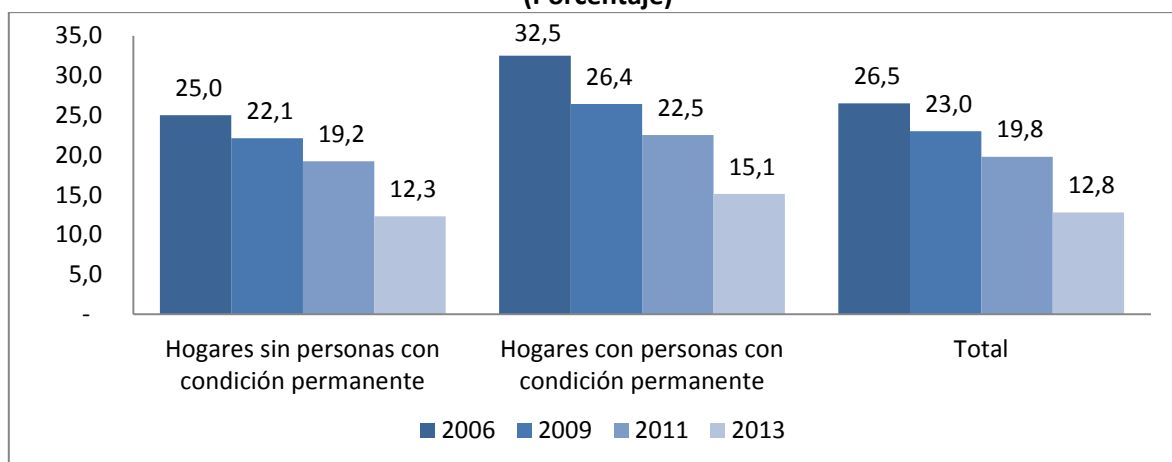


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

En Chile la probabilidad de pertenecer a un hogar en condición de pobreza se incrementa ante la presencia de una o más personas con condiciones de larga duración o con alguna dificultad para la realización de las actividades de la vida diaria debido al estado de salud. Es así como, la incidencia de la pobreza continúa siendo mayor para este conjunto de hogares, a excepción del porcentaje de hogares bajo pobreza extrema donde no se observan diferencias significativas³⁴. Sin embargo, durante el período 2006-2013, la caída de la pobreza por ingresos ha sido superior en los hogares con personas con alguna condición permanente respecto de los hogares en que los integrantes no padecen tales condiciones (17,4 versus 12,7 puntos porcentuales), según las estimaciones de la Encuesta Casen.

³⁴ Las diferencias entre las estimaciones para hogares en situación de pobreza extrema con y sin presencia de personas con condiciones permanentes (4,5% versus 3,8%) no son estadísticamente significativas a un 95% de confianza.

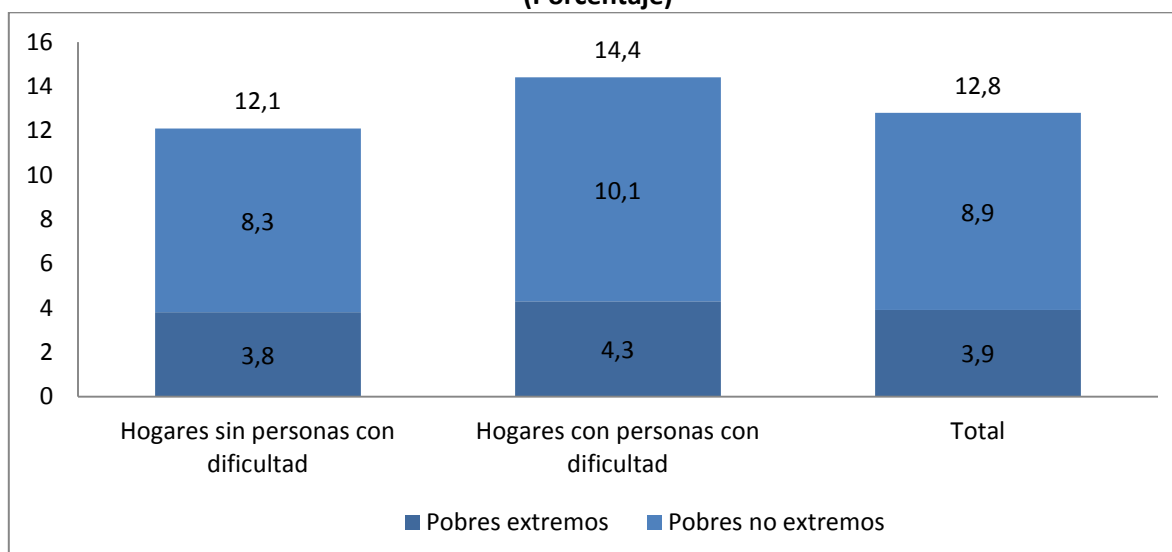
Gráfico N° 3.3.22
Hogares en situación de pobreza por ingresos por presencia de persona(s) con alguna condición permanente o de larga duración. 2006-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Niveles de pobreza muy similares se observan al analizar la pobreza en hogares con personas que declaran alguna dificultad debido al estado de salud (14,4%) manteniéndose la diferencia respecto de los hogares en que ninguno de sus integrantes declara padecer tales limitaciones (12,1%) (ver Gráfico N° 3.3.23).

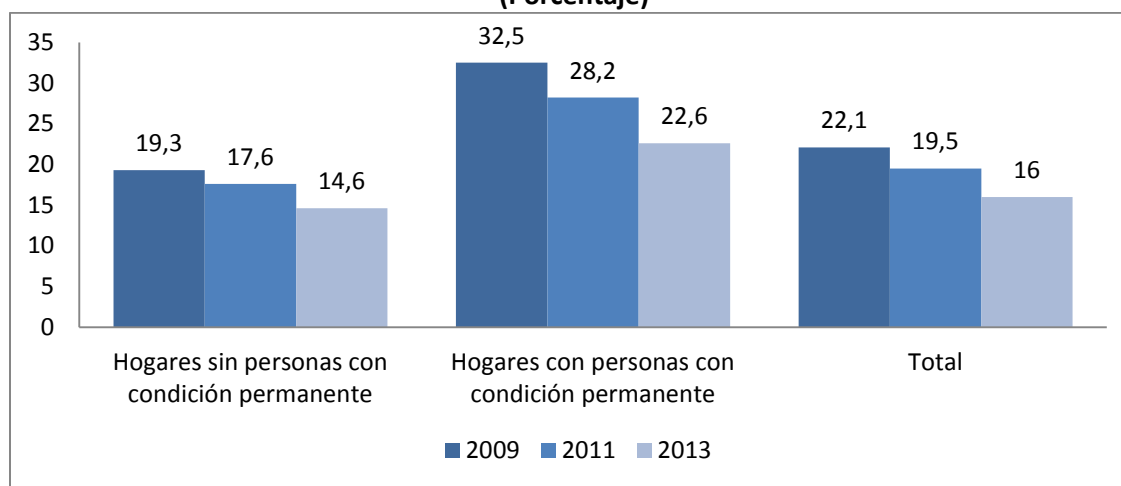
Gráfico N° 3.3.23
Hogares en situación de pobreza por ingresos según presencia de personas con alguna dificultad debido a su salud. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

En lo que respecta a la pobreza multidimensional, la situación es aún más marcada en los hogares con personas que padecen alguna condición permanente o dificultad relacionada a la salud. La Encuesta Casen 2013 muestra que el 22,6% de los hogares con personas que poseen alguna condición de larga duración se encuentra en condiciones de pobreza multidimensional. En cambio, sólo un 14,6% de los hogares que no presentan tales condiciones son considerados pobres bajo el referido enfoque (ver Gráfico N° 3.3.24).

Gráfico N° 3.3.24
Hogares en situación de pobreza multidimensional por presencia de persona(s) con alguna condición permanente o de larga duración. 2009-2013
(Porcentaje)

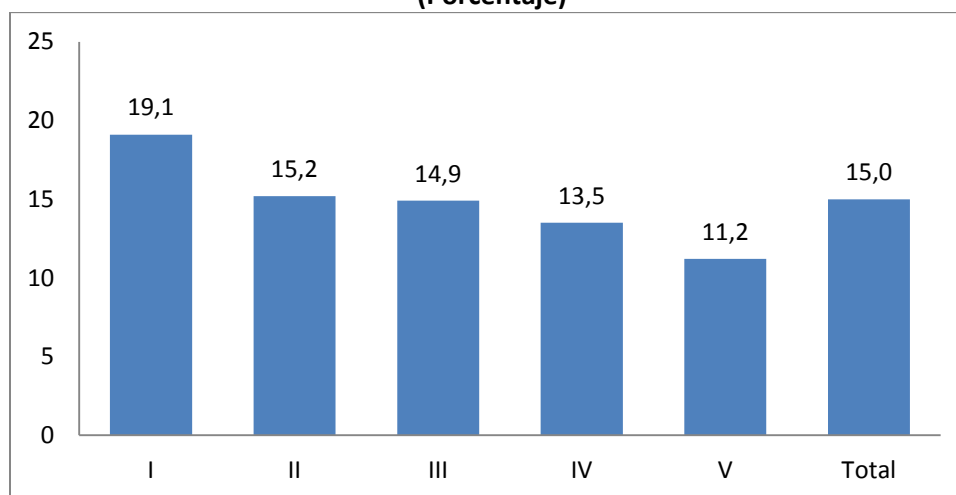


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

La pobreza multidimensional abarca a un 20,5% de los hogares con personas que poseen alguna dificultad en el estado de salud. Sin embargo, se reduce en 6,5 puntos porcentuales para el caso de los hogares cuyos integrantes no presentan tales limitaciones, según la Encuesta Casen 2013.

En línea con las cifras de pobreza, al efectuar una desagregación según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar, se observa que cerca de un 9% de las personas pertenecientes al primer quintil presentan alguna deficiencia física, mental o sensorial a diferencia del 4,2% de las personas pertenecientes a los hogares del quinto quintil, según la Encuesta Casen 2013. En el caso de las personas que poseen alguna dificultad debido al estado de salud la tendencia es más marcada, ya que la diferencia en el porcentaje de personas con impedimentos relacionados a la condición de salud alcanza los 8 puntos porcentuales entre el primer y el último quintil de ingreso autónomo del hogar (ver Gráfico N° 3.3.25).

Gráfico N° 3.3.25
Personas de 6 años o más con alguna dificultad debido a su estado de salud por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

a) Pueblos Indígenas

La Encuesta Casen pregunta por la pertenencia a alguno de los nueve pueblos indígenas que la ley reconoce en el país³⁵, permitiendo cuantificar y caracterizar a las personas que declaran pertenecer a alguno de estos pueblos. De acuerdo a los datos para 2013, la población que se autodefine como perteneciente a pueblos indígenas en Chile alcanza las 1.565.915 personas, lo que equivale a un 9,1% de la población total del país, porcentaje que se ha elevado en 2,5 puntos porcentuales en los últimos 7 años.

Al igual que en años previos, el pueblo que tiene una mayor presencia en el país corresponde al Mapuche, que representa un 84,4% del total de personas que declaran pertenecer a algún pueblo indígena. Le siguen los Aimara (7,7%), los Diaguitas (3,2%) y los Quechua (1,9%).

³⁵ Aimara, Rapa Nui, Quechua, Mapuche, Atacameño, Coya, Kawésqar, Yagán y Diaguita.

Cuadro N°3.3.4
Porcentaje de la población indígena por pueblo. 2006-2013
(Número y Porcentaje)

Pueblo	2006		2009		2011		2013	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Aimara	83.265	7,8	89.009	7,8	99.270	7,2	120.621	7,7
Rapa Nui	2.221	0,2	5.232	0,5	4.893	0,4	2.553	0,2
Quechua	6.435	0,6	16.739	1,5	11.636	0,8	30.096	1,9
Mapuche	924.560	87,2	984.316	85,8	1.183.102	86,4	1.321.717	84,4
Atacameño	29.461	2,8	26.860	2,3	23.241	1,7	23.327	1,5
Coya	3.310	0,3	5.602	0,5	9.865	0,7	12.579	0,8
Kawésqar	1.812	0,2	1.906	0,2	1.177	0,1	3.498	0,2
Yagán	1.246	0,1	2.031	0,2	1.690	0,1	871	0,1
Diaguita	8.476	0,8	15.227	1,3	34.689	2,5	50.653	3,2
Total	1.060.786	100,0	1.146.922	100,0	1.369.563	100,0	1.565.915	100,0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

En términos de distribución por territorio, la mayoría de la población indígena vive en zonas urbanas (74,0%), presentando un incremento progresivo en su porcentaje entre 2006 y 2013. Las regiones que presentan una mayor proporción de población perteneciente a pueblos indígenas en 2013, corresponden a la Araucanía (32%), Arica y Parinacota (31,5%) y Aysén (26,5%). Sin embargo, las regiones que poseen la mayor cantidad de personas indígenas son la Metropolitana, la Araucanía y los Lagos, alcanzando más de un 63% de la población indígena total.

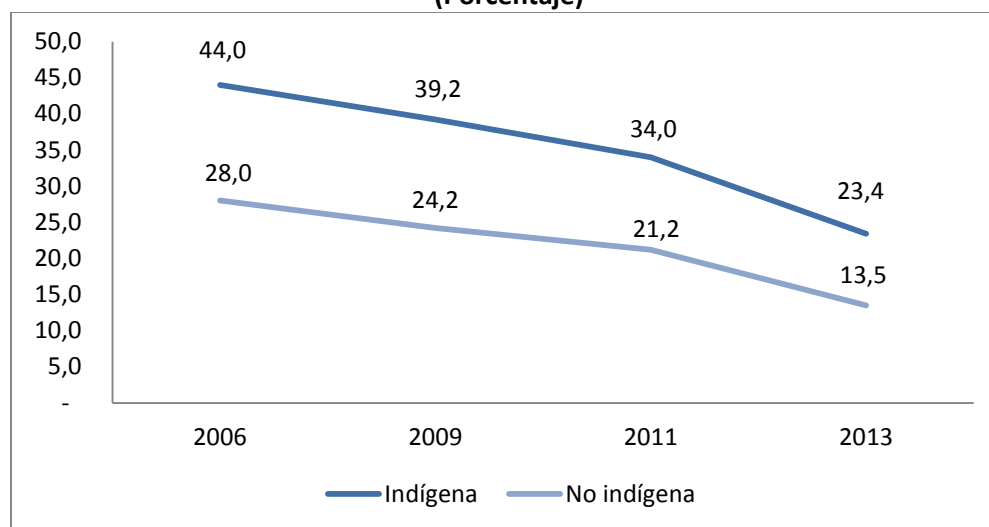
Cuadro N°3.3.5
Porcentaje de la población perteneciente a pueblos indígenas según región. 2006-2013
(Número y Porcentaje)

Región	2006		2009		2011		2013	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
XV. Arica y Parinacota	40.052	22,2	45.376	25,4	46.187	26,3	54.075	31,5
I. Tarapacá	37.184	13,7	36.657	12,6	49.495	16,4	56.524	17,9
II. Antofagasta	38.485	7,4	30.609	5,7	41.611	7,5	50.623	9,0
III. Atacama	11.492	4,3	20.289	7,5	28.333	10,3	40.720	14,7
IV. Coquimbo	11.137	1,7	12.095	1,7	19.149	2,7	27.862	3,8
V. Valparaíso	35.521	2,1	54.607	3,2	54.505	3,1	55.132	3,1
VI. O'Higgins	10.881	1,3	16.472	1,9	35.436	4,0	28.924	3,2
VII. Maule	14.633	1,5	15.916	1,6	23.187	2,3	20.038	2,0
VIII. BíoBío	76.957	3,9	76.998	3,9	105.213	5,2	106.729	5,2
IX. La Araucanía	253.931	27,7	281.804	30,1	305.622	32,1	309.952	32,0
XIV. Los Ríos	54.267	15,1	61.020	16,7	68.532	18,7	80.958	22,0
X. Los Lagos	155.668	20,1	165.961	20,8	195.327	23,7	209.214	24,8
XI. Aysén	11.323	12,5	20.405	21,8	23.584	23,7	26.828	26,5
XII. Magallanes	22.293	15,4	33.247	22,7	30.947	20,6	30.169	20,1
XIII. Metropolitana	286.962	4,4	275.466	4,1	342.435	5,0	468.167	6,7
Total	1.060.786	6,6	1.146.922	6,9	1.369.563	8,1	1.565.915	9,1

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Entre 2006 y 2013, la importante y progresiva reducción de la pobreza observada en Chile, se aprecia también y con aún más fuerza en la población indígena. Esto ha posibilitado una reducción de la brecha respecto de las personas no indígenas, aun cuando continúa existiendo una realidad desigual entre ambos grupos. Según la Encuesta Casen, el porcentaje de personas en situación de pobreza pertenecientes a pueblos indígenas ha disminuido de un 44,0% a un 23,4%, mientras que los hogares no indígenas han pasado de un 28,0% a un 13,5%, en el periodo 2006-2013.

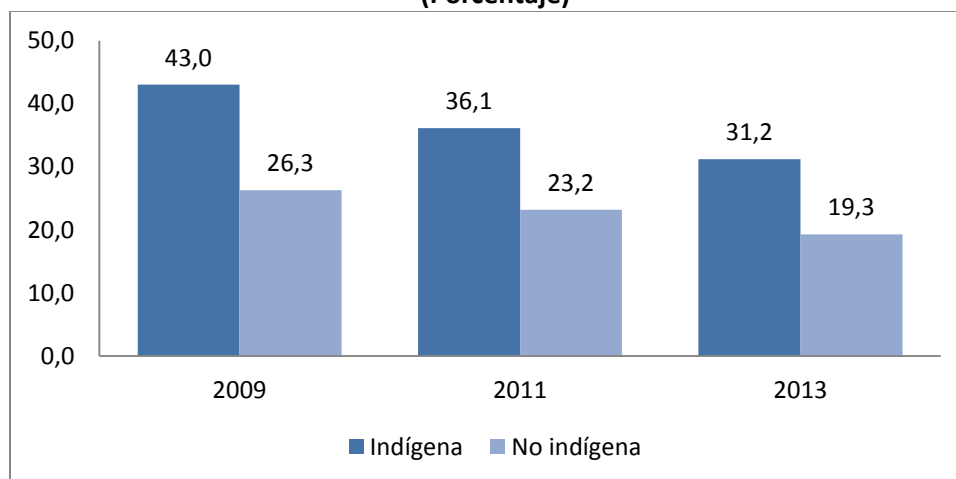
Gráfico N° 3.3.26
Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos según pertenencia a pueblos indígenas. 2006-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Al igual que con la pobreza por ingresos, las estimaciones de pobreza multidimensional muestran una disminución más rápida en la población indígena, reduciéndose también la brecha con la población no indígena desde este enfoque. Según estas estimaciones, se presentan una reducción en el porcentaje indígenas con pobreza multidimensional de casi 12 puntos porcentuales en 4 años (43,0% en 2009 y 31,2% en 2013), mientras que los no indígenas muestran una reducción de 7 puntos porcentuales en el mismo período (26,3% en 2009 y 19,3% en 2013).

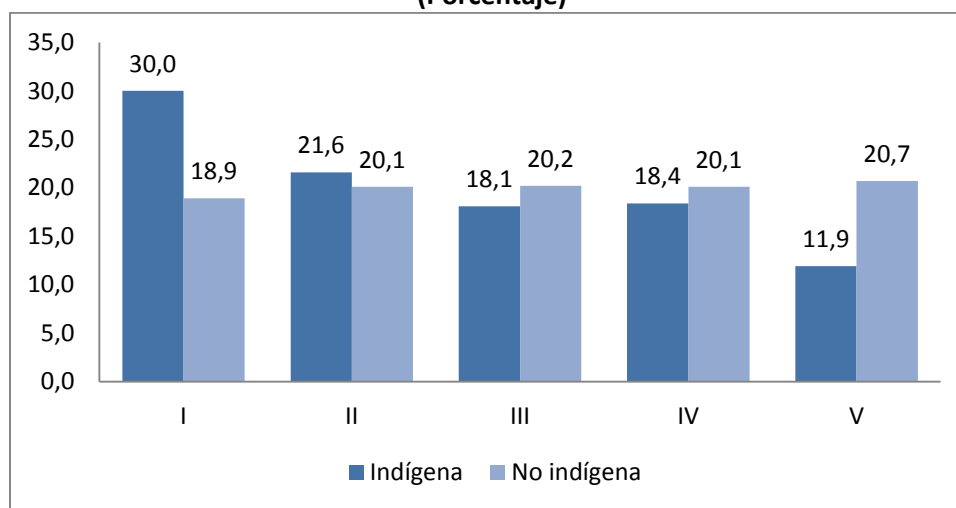
Gráfico N° 3.3.27
Porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional según pertenencia a pueblos indígenas. 2009-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Al efectuar una desagregación según el quintil de ingreso autónomo, se observa que la mayor parte de los hogares indígenas se concentran en la mitad inferior de la distribución, destacando que para 2013 un 30,0% y 11,9% de los jefes de hogar pertenecientes a pueblos indígenas se encuentran en el primer y quinto quintil respectivamente, mientras que los hogares cuyo jefe de hogar es no indígena presentan una distribución más homogénea (18,9% en el primero y 20,7% en el quinto).

Gráfico N° 3.3.28
Distribución de los hogares por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar según
pertenencia del jefe/a de hogar a pueblos indígenas. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

4. El Sistema de Protección Social

En atención a la evolución de la política social de las últimas décadas, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014 – 2018) se impone el desafío de fortalecer y ampliar el Sistema de Protección Social, retomando la lógica de protección social fundada en derechos para combatir la pobreza y hacer frente a las distintas formas de desigualdad que afectan a la sociedad chilena.

La necesidad de ampliar y fortalecer el Sistema de Protección Social encuentra plena justificación en el análisis de la realidad social nacional y regional. Son evidentes los avances que ha experimentado el país, desde la recuperación de la democracia, en materia reducción de la pobreza y extrema pobreza, así como también en otros indicadores relacionados al desarrollo humano, como el acceso a educación y salud.

Sin embargo, el gran objetivo pendiente, y una de las grandes prioridades del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, es la reducción de las desigualdades y con ello la construcción de una sociedad más cohesionada e inclusiva. La desigualdad tiene múltiples expresiones: de ingresos, desde luego, pero también en acceso a bienes y servicios sociales como educación, salud y vivienda; en infraestructura regional, en materia de distribución de oportunidades laborales e ingresos por género, por mencionar algunas muy relevantes. Adicionalmente se debe considerar la desigual calidad de dichos accesos y los bajos salarios que obtienen la mayoría de los trabajadores.

Lo anterior se traduce en que una gran franja de personas y hogares, no siendo pobres, enfrenta una alta vulnerabilidad de caer en esa situación. Para ellas, la pobreza es un peligro latente, ante por ejemplo, la pérdida de empleo, la inestabilidad de ingresos, una enfermedad grave o la vejez. Por esta razón, la política social también debe preocuparse de ellas.

Asimismo, existe otra dimensión de la vulnerabilidad que también es muy importante de considerar. Una mirada moderna de la política social requiere tomar en cuenta que existen ciertos grupos y sectores vulnerables que demandan un apoyo especial para proteger sus derechos y potenciar sus posibilidades de desarrollo, ya que están sujetos a vulnerabilidades específicas (por ejemplo: niñas y niños, los pueblos indígenas, los adultos mayores, y las personas en situación de discapacidad).

En consecuencia, las familias e individuos en situación de vulnerabilidad presionan no sólo por una mayor protección del Estado, sino también por una real inclusión social, que supere la dualidad entre bienes y servicios de primera y segunda categoría, y cumpla la promesa de igualdad de oportunidades.

Lo anterior hace necesaria una mirada más holística y abarcadora de la política social, que complemente la focalización de programas que atiende a población en situación de pobreza y pobreza extrema, con enfoques más modernos como el Enfoque de Derechos, de Naciones Unidas, o el de Pisos de Protección Social de la OIT, que tiene una traducción más operacional.

Esta mirada que atiende a segmentos mucho más amplios de la población, que aspira a extender la protección social entregando seguridades y oportunidades a los sectores medios, es lo que fundamenta la afirmación de la Presidenta Michelle Bachelet en su programa de gobierno, esto es, que “El sujeto de una nueva política social debe ser la sociedad chilena en su conjunto”,

entendiendo, desde luego, que en una lógica de equidad y progresividad, siempre será la población de menor ingreso la que tendrán prioridad en el uso de los recursos, y en la medida que estos últimos crecen, podrán ampliarse las coberturas de las distintas prestaciones sociales que entrega el Estado.

a) El Sistema de Protección Social

Una definición genérica respecto de la cual puede establecerse un amplio consenso es que un Sistema de Protección Social es un conjunto articulado y específico de normas, mecanismos y unidades institucionales ejecutoras, que rigen y aseguran el suministro de prestaciones sociales, de acuerdo a los recursos financieros y criterios de asignación que define la ley.

En cuanto a sus fundamentos jurídicos, un Sistema de Protección Social deriva de una triple fuente: los instrumentos jurídicos internacionales en materia social suscritos por el país, la propia Constitución Política de la República y leyes específicas.

En Chile, el Sistema de Protección Social está compuesto por un conjunto articulado de intervenciones sociales (servicios, prestaciones, beneficios expresados en programas, proyectos, acciones) que apoyan a las personas y familias a lo largo de su ciclo de vida para enfrentar los riesgos a los que están expuestas. Con tal propósito, el Estado pone a disposición de estas una multiplicidad de acciones de prevención (para evitar la ocurrencia del riesgo), de mitigación (para disminuir el impacto negativo del riesgo) y de recuperación (para atender los impactos negativos producto de la ocurrencia del riesgo).

Las acciones antes señaladas son ejecutadas por diferentes actores del Estado en los distintos niveles de la administración (nacional, regional, provincial y comunal).

Tal como ocurre en el resto de los países que poseen un sistema de esta naturaleza, en Chile la construcción del Sistema de Protección Social ha sido progresiva. A continuación se presenta un recuento histórico de algunos de los principales hitos de su consolidación en las últimas dos décadas³⁶:

- Entre 1990 y 2000 el foco estuvo centrado en la superación de la pobreza. Para ello se duplicaron los presupuestos de salud y educación y se iniciaron los programas sociales dirigidos a los grupos más vulnerables.
- En 2002 se reemplazó el subsidio de cesantía por un seguro de cesantía, el que se amplió en 2009 y se fortaleció el año 2014, con un aumento de sus prestaciones y un enfoque de políticas activas del mercado del trabajo.
- En 2003 se realizó una reforma constitucional que consagró los 12 años de educación escolar obligatoria y gratuita, convirtiendo a Chile en el primer país latinoamericano en alcanzar ese logro.
- En 2004 se crea por Ley el Sistema Chile Solidario, con una concepción integral de intervención sobre las familias más vulnerables, y se realizó una reforma a la salud que instituyó la Atención Universal de Garantías Explícitas (AUGE).

³⁶ Mayores detalles ver en el Informe de Desarrollo Social 2014, disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS_2014_2.pdf.

- El bienio 2007-2008 implicó un salto cualitativo, al comenzar a implementarse, primero, el Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, y luego, en el marco de la Reforma Previsional, se instauró el Pilar Solidario del Sistema de Pensiones.
- En 2009 se creó el Sistema Intersectorial de Protección Social, que estableció un modelo de gestión articulada de las distintas acciones y prestaciones sociales ejecutadas por los distintos organismos del Estado, otorgándole el rol coordinador a MIDEPLAN, hoy Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, institucionalizó Chile Crece Contigo.
- Y durante la administración anterior se modificó el Sistema Chile Solidario transformándolo en el Subsistema de Igualdades y Oportunidades, también conocido como Ingreso Ético Familiar.

En este contexto, es importante destacar especialmente algunos criterios que son fundamentales para que un sistema como éste funcione, optimizando el logro de sus objetivos.

En primer lugar, por un imperativo de justicia, se debe contar con instrumentos pertinentes para identificar, de manera adecuada, a quiénes les corresponde recibir las prestaciones y beneficios sociales. Eso le da pleno sentido al proceso de modificar la Ficha de Protección Social y, más en general, de construir un Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales³⁷.

En segundo lugar, el Sistema de Protección Social debe funcionar de manera eficiente y coordinada, tanto desde el punto de vista del flujo de recursos como de la institucionalidad y de las capacidades técnicas de los equipos ejecutores. Por cierto, este será siempre un desafío en curso, para lo cual se requiere implementar una política de mejora continua.

En tercer lugar, el Sistema de Protección Social, debe propender a generar mayor igualdad, al reducir la vulnerabilidad de las personas y hogares, protegiéndolos de riesgos y ofreciéndoles oportunidades de progreso y desarrollo. Esto último es muy importante de destacar, porque de lo que se trata es proteger a los hogares de la pobreza y la vulnerabilidad, pero también de entregarles herramientas para desplegar sus propias capacidades de desarrollo, de acceso al empleo y eventualmente de emprendimiento. No se trata de promover la dependencia sino exactamente lo contrario.

Finalmente, el Sistema de Protección Social debe ser capaz de acompañar a las personas a lo largo de su ciclo de vida, protegiendo sus primeros pasos, asegurando el acceso a las oportunidades de educarse y trabajar, cubriendo los riesgos de enfermedad y desempleo, y ayudando a garantizar una vejez digna. Además, debe ser capaz de reconocer los problemas y particularidades de las familias que requieran intervenciones específicas.

Si se considera en su conjunto al Sistema de Protección Social que se ha construido en Chile, puede decirse que éste tiende a cumplir con los cuatro criterios, no obstante que un sistema de esta naturaleza está siempre en proceso de perfeccionamiento, por la sencilla razón que depende del nivel de desarrollo y los recursos de los cuales dispone cada país.

³⁷ El Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales se aborda de manera detallada en el capítulo 6.4.

b) El rol del Ministerio de Desarrollo Social en el fortalecimiento y ampliación del Sistema de Protección Social

El Ministerio de Desarrollo Social tiene un rol clave en el fortalecimiento y ampliación del Sistema de Protección Social, dado que articula el trabajo intersectorial en materia social el que cubre un amplio espectro de acción.

La ley N° 20.530 le otorga al Ministerio de Desarrollo Social el mandato de velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social; y al mismo tiempo, de diseñar e implementar políticas, planes y programas sociales, especialmente aquellos destinados a superar la pobreza y que buscan brindar protección social a las personas y grupos vulnerables, contribuyendo de este modo al fortalecimiento del Sistema de Protección Social.

Es así que para el actual período de gobierno, el Ministerio se ha fijado tres grandes objetivos que complementan y fortalecen el Sistema de Protección Social:

- La Creación del Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados dirigido tanto a los hogares con uno o más de sus integrantes en condición de dependencia en razón de discapacidad y/o vejez y sus cuidadoras/es. Posee como misión acompañar, promover y apoyar a las personas en situación de dependencia y a su red de apoyo, avanzando hacia una mayor corresponsabilidad del cuidado.
- El Fortalecimiento y ampliación de Chile Crece Contigo, hasta cubrir a niños y niñas que cumplan el primer ciclo de educación básica, esto es, hasta los 8 ó 9 años.
- El fortalecimiento del Subsistema de Seguridades y Oportunidades incorporando enfoque de derechos.

En esta misma línea, existen otros desafíos que el Ministerio tiene por delante relacionados con los ámbitos institucional, legislativo y de revisión de las coberturas de beneficios sociales. Esto se enmarca dentro del mandato del Ministerio de Desarrollo Social de trabajar para asegurar que aquellas personas que se encuentran en desventaja social en el acceso y goce de derechos, lo hagan en condiciones de igualdad y no discriminación. Esto implica poner un foco especial en las niñas y niños, los pueblos indígenas, los adultos mayores, y las personas en situación de discapacidad.

- La protección integral de los derechos de los niños y niñas es una base fundamental para superar la desigualdad. En esa perspectiva apuntan la creación del Consejo Nacional de la Infancia (ya materializado), los Proyectos de ley que crean la Subsecretaría de la Niñez, el Defensor de la Niñez y el Sistema de garantías para niños, niñas y adolescentes.
- En lo concerniente a los pueblos indígenas, los desafíos mayores son de orden institucional, pues se ha comprometido la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas y el Consejo de Pueblos Indígenas, autónomo y representativo de los diversos pueblos que existen en Chile.

También se ha propuesto adecuar los marcos regulatorios actualmente vigentes a las normas del Convenio 169, de manera de velar por su adecuada implementación y respeto. Y se está trabajando en una nueva Política Indígena con enfoque de derechos, además de

implementar una nueva política de tierras y aguas, lo que incluye otorgar mayor jerarquía a las Áreas de Desarrollo Indígena.

El gran desafío pendiente que tenemos como país es el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas, lo que, sin duda, tendrá que formar parte de la discusión en el contexto del proceso constituyente.

- Existe otro ámbito de acción que también es prioritario. En Chile, más de dos millones de personas se encuentran en situación de discapacidad, de las cuales más de un millón corresponden a discapacidad física. Sólo la mitad de las personas en situación de discapacidad han completado la educación básica y el 71% no realiza ningún tipo de trabajo remunerado.

Por estas y otras razones, la creación de una Subsecretaría de la Discapacidad es una prioridad institucional del gobierno y del Ministerio de Desarrollo Social. Hasta ahora, el Servicio Nacional de la Discapacidad ha jugado un importante rol de promoción en los últimos años, tanto a nivel intersectorial como coordinándose con las instituciones de la sociedad civil y las organizaciones de y para personas en situación de discapacidad. No obstante, SENADIS carece de las atribuciones suficientes para coordinar, promover y fiscalizar la inclusión de las personas en situación de discapacidad y el respeto de sus derechos.

La creación de la Subsecretaría permitirá desarrollar una política coordinada a nivel intersectorial y permitirá establecer una mejor coordinación público-privada en estas materias. Desde ya, de manera de contar con un diagnóstico acabado y actualizado de la realidad, durante el último trimestre de 2015 el Ministerio contará los resultados del Segundo Estudio Nacional de Discapacidad, que se realiza con el apoyo de la Organización Mundial de la Salud y la activa participación de la sociedad civil, lo que permitirá definir una estrategia integral en este tema. La nueva Subsecretaría estará entonces en condiciones de impulsar el Plan Nacional de Inclusión Social de Personas en Situación de Discapacidad 2015–2025, que será la carta de navegación en esta materia de tanta importancia para los objetivos de inclusión y no discriminación.

Este avance, se verá reforzado por los resultados a exhibir por parte de la Comisión Asesora Presidencial sobre inclusión de personas en situación de discapacidad, la que entregará su informe final al Ejecutivo el primer trimestre 2016.

- Finalmente, existe un último desafío a relevar, pues tiene una gran trascendencia para un país que ha vivido una transición demográfica y un proceso de modernización importante en las últimas décadas. El envejecimiento de la población chilena es acelerado y adicionalmente han crecido fuertemente los segmentos de adultos mayores, de mayor edad. Cada vez más chilenos sobrepasan la barrera de los 80 años. Por otro lado, en Chile existen aproximadamente 400.000 personas mayores con algún grado de dependencia leve, moderada o severa, es decir, que requieren de otra persona para realizar una o más actividades básicas de la vida diaria.

En este contexto, y de manera complementaria a la creación de un nuevo componente del Sistema de Protección Social, el Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados, se dotará al

SENAMA de mayores atribuciones para la supervisión y fiscalización de las organizaciones públicas y privadas que prestan servicios a adultos mayores, especialmente para aquellos con dependencia moderada y severa. Para este importante segmento de la población es necesario mejorar tanto la protección social como asegurar el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

En síntesis, los principales desafíos del Ministerio de Desarrollo Social en lo que respecta a contribuir al fortalecimiento de la protección social para este periodo de gobierno constituyen retos significativos, que por cierto continúan con lo que el país ha desarrollado a lo largo de décadas. Como se ha visto, un Sistema de Protección Social es una construcción metódica, progresiva, que se va estructurando a medida que las realidades cambian, los enfoques se enriquecen, los acuerdos y las mayorías políticas para su desarrollo maduran y los recursos fiscales lo permiten.

5. Acciones programáticas en materia de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social tiene como misión contribuir en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de equidad y desarrollo social, destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Para cumplir con esta misión, el Ministerio tiene a su cargo la administración, coordinación, supervisión y evaluación del Sistema Intersectorial de Protección Social, de modo que las prestaciones, de acceso preferente o garantizado que contemplen los subsistemas, propendan a brindar mayor equidad e inclusión a la población. A su vez, el Ministerio implementa políticas, planes y programas sociales, a través de la acción de los servicios relacionados, que se orientan al desarrollo de políticas a favor de la equidad e inclusión social de aquellos grupos prioritarios. Estos servicios son:

- el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que apoya a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad que buscan mejorar su condición de vida;
- el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), que orienta su trabajo a los y las jóvenes de entre 15 y 29 años;
- el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), enfocado en la inclusión de las personas en situación de discapacidad;
- el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), que desarrolla políticas y acciones para mejorar la calidad de vida de las personas mayores, y
- la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), que promueve el desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas.

Este capítulo presenta las acciones programáticas en materia de protección social del Ministerio de Desarrollo Social, poniendo especial énfasis en la caracterización de las poblaciones objetivo a la cual dirige su accionar cada Subsistema y servicio relacionado al Ministerio, así como en el diagnóstico de las necesidades de cada grupo. Adicionalmente, se presentan los desafíos que el Sistema Intersectorial de Protección Social y los servicios relacionados al Ministerio se han impuesto para garantizar umbrales mínimos y ampliar las oportunidades de la población, en especial de aquella más desfavorecida, contribuyendo así al fortalecimiento de la protección social en nuestro país.

5.1 Superación de la pobreza y vulnerabilidad

La política de superación de la pobreza llevada a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social se centra en la provisión de condiciones básicas de seguridad económica a las personas cuyas características de género, etarias, estado de salud, entre otras, le impiden ingresar o mantenerse económicamente activas, incluyendo a las personas que perciben ingresos inferiores a lo establecido socialmente para disfrutar de un nivel mínimo de bienestar. Todo lo anterior, con el objetivo de generar condiciones favorables para el despliegue de las capacidades que les permita aprovechar las oportunidades de lograr una efectiva inclusión social, apuntando hacia el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad con el resto de la población.

A continuación se entrega un diagnóstico de la realidad socioeconómica de la población a la cual se dirige el Subsistema de Seguridades y Oportunidades y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), junto a las acciones programáticas que implementan para la erradicación de la pobreza y la desigualdad, y los desafíos para la intervención social en miras al desarrollo de la población que vive en mayores condiciones de vulnerabilidad.

a) Subsistema de Seguridades y Oportunidades (SSyOO)

En mayo de 2012 fue aprobada la ley que crea el Subsistema de Protección y Promoción Social denominado "Seguridades y Oportunidades". Esta iniciativa tiene como objetivo que las personas y familias participantes desarrollen capacidades y habilidades que les permitan superar de manera sostenible su condición de pobreza extrema.

Cabe señalar que el Subsistema es el sucesor del Subsistema de Protección Chile Solidario, que surge el 2002 como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema, reconociendo esta situación no sólo por la falta o precariedad de ingresos, sino también, por la presencia de contingencias adversas que colocan a quienes lo viven en una situación de vulnerabilidad respecto de su entorno. Esta estrategia pone a las familias como el foco de la intervención, y reorganiza las prestaciones sociales, definiendo una única puerta de entrada al sistema de provisión de servicios y beneficios sociales del Estado para este grupo. Luego, a partir del 2012, Seguridades y Oportunidades potencia el trabajo realizado a través de Chile Solidario, surgiendo en la actualidad desafíos que abordar para su mejoramiento, los cuales son mencionados más adelante.

Los beneficiarios del Subsistema son las personas y las familias en situación de pobreza extrema y también aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y cumplen con alguna de las siguientes condiciones: tener 65 o más años de edad, vivir solo o con una persona y estar en situación de pobreza; vivir en situación de calle; y niños y niñas, cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad (también serán beneficiarios los cuidadores de tales niños y niñas).

Para lograr su objetivo el Subsistema provee i) Acompañamiento Psicosocial, orientado a promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social; ii) Acompañamiento Sociolaboral, orientado a mejorar la capacidad de los usuarios para generar ingresos de forma autónoma y mejorar sus condiciones de empleabilidad y de participación en el ámbito laboral; iii) Transferencias Monetarias, cuyo objetivo de corto plazo es aliviar las consecuencias de la extrema pobreza en forma inmediata, aumentando los ingresos

familiares, y en el mediano plazo, fortalecer el capital humano, estableciendo incentivos para acceder a prestaciones de salud y educación; y iv) Gestión de Servicios y Prestaciones Sociales, cuyo objetivo es facilitar el acceso de las familias participantes del programa a la red institucional y oferta local de programas y servicios sociales para apoyar el proceso de desarrollo. Adicionalmente, el trabajo con las familias es complementado con el Acompañamiento a la trayectoria - Eje, mediante el cual se otorga acompañamiento a las familias beneficiarias desde su diagnóstico hasta la evaluación de los logros que han alcanzado.

El total de usuarios del Subsistema al 31 de diciembre de 2014 correspondía a 106.990 hogares³⁸, lo que equivale a 399.588 personas participantes. De este total de personas, un 55,7% corresponden a mujeres y el 44,3% restante corresponde a hombres.

Del total de hogares participantes en el Subsistema Seguridades y Oportunidades, un 57,2% tienen jefatura femenina. Estos hogares presentan diferencias en su composición y características del jefe de hogar en comparación con las familias en que el jefe de hogar es un hombre, como se verá más adelante.

En el Cuadro 5.1.1 se presenta la cantidad de hogares por región y sexo del jefe de hogar, así como también el porcentaje que esta representa con respecto al total de hogares beneficiarios. Las regiones que presentan una mayor presencia en el Subsistema son la Metropolitana, Bío Bío y la Araucanía, con un 26,1%, 17,5% y 12,3% respectivamente. Estos porcentajes se explican en gran medida por el alto porcentaje de población que vive en las regiones Metropolitana y Bío Bío respecto al resto del país, mientras que en la Araucanía se explica por ser la región con la mayor tasa de incidencia de pobreza por ingresos.

³⁸ La base de datos de usuarios del Subsistema Seguridades y Oportunidades incluye 102.784 familias que se encuentran activas al 31 de diciembre de 2014, de las cuales 89.468 corresponden al programa Familias - SS y OO y las 13.316 restantes a los programas Calle, Caminos y Vínculos. En la caracterización del Subsistema que se realiza en este capítulo, se incluye a todos los integrantes de hogares registrados en la Ficha de Protección Social y en la Ficha Social a Febrero del 2015, que presentan algún integrante que está activo en el Subsistema SS y OO al 31 de diciembre de 2014 y los integrantes del Subsistema que aunque no tienen ficha vigente, presentan información en alguna de las bases administrativas, dando un total de 106.990 hogares. Las diferencias con el número de familias que se reportan en la base del Subsistema Seguridades y Oportunidades se debe a cambios en la composición familiar entre las distintas fechas de recolección de los datos.

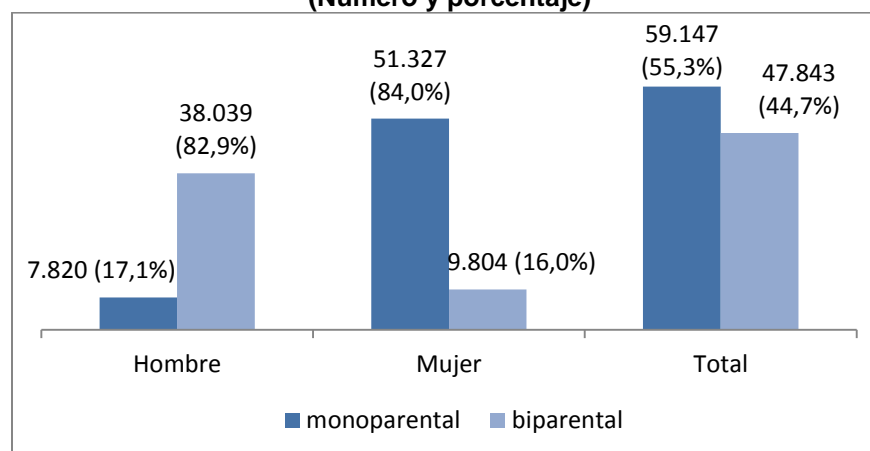
Cuadro N° 5.1.1
Hogares participantes en el Subsistema Seguridades y Oportunidades según región y
sexo del jefe de hogar. Diciembre de 2014
(Número y porcentaje)

Región	Jefe de hogar hombre		Jefe de hogar mujer		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Arica y Parinacota	371	29,8%	872	70,2%	1.243	100%
Tarapacá	353	34,7%	665	65,3%	1.018	100%
Antofagasta	622	27,5%	1.640	72,5%	2.262	100%
Atacama	758	33,6%	1.497	66,4%	2.255	100%
Coquimbo	1.682	43,1%	2.223	56,9%	3.905	100%
Valparaíso	3.281	37,9%	5.386	62,1%	8.667	100%
O'Higgins	2.483	46,4%	2.868	53,6%	5.351	100%
Maule	4.575	52,7%	4.109	47,3%	8.684	100%
Bío Bío	9.039	48,4%	9.632	51,6%	18.671	100%
Araucanía	7.186	54,6%	5.973	45,4%	13.159	100%
Los Ríos	1.681	49,2%	1.738	50,8%	3.419	100%
Los Lagos	4.136	46,2%	4.824	53,8%	8.960	100%
Aysén	396	43,2%	520	56,8%	916	100%
Magallanes	195	36,1%	345	63,9%	540	100%
Metropolitana	9.101	32,6%	18.839	67,4%	27.940	100%
Total	45.859	42,9%	61.131	57,1%	106.990	100%

Fuente: Base de datos SSyOO al 31 de diciembre de 2014.

Del total de los hogares que participan en el Subsistema 55,3% de ellos corresponden a hogares monoparentales, mientras que el 44,7% corresponden a biparentales. El siguiente gráfico muestra la distribución de hogares participantes según el tipo de hogar y el sexo del jefe de hogar. De este gráfico se puede observar que un mayor porcentaje de los hogares con jefatura femenina son monoparentales (84,0%), es decir están compuestos por una mujer sin cónyuge o pareja. Mientras que un 82,9% de los hogares con jefatura masculina corresponde a hogares en que el padre y la madre viven en el hogar.

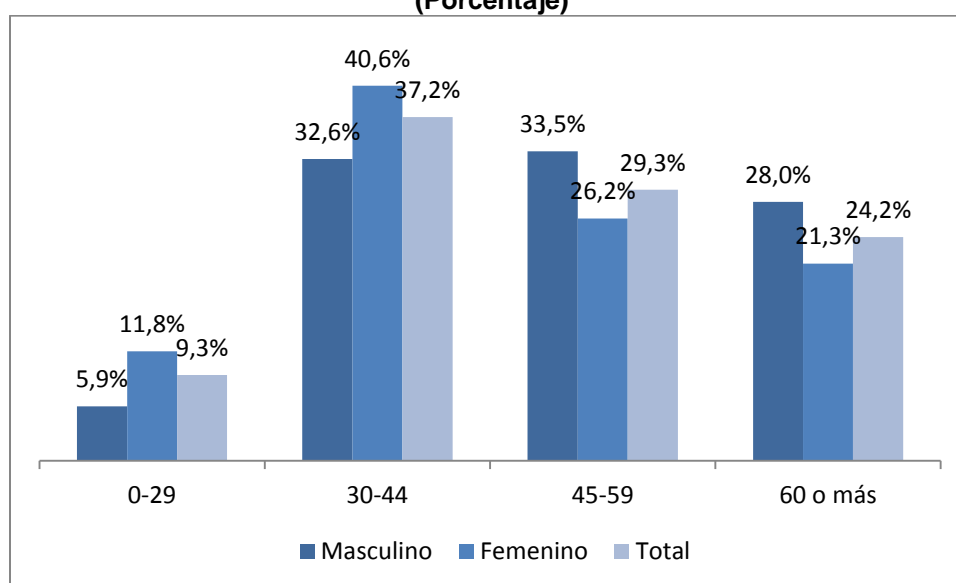
Gráfico N° 5.1.1
Hogares participantes en el Subsistema Seguridades y Oportunidades según tipo de hogar y sexo del jefe de hogar. Diciembre de 2014
(Número y porcentaje)



Fuente: Base de datos SSyOO al 31 de diciembre de 2014.

Los jefes de hogar de las familias que forman parte del Subsistema se encuentran principalmente en la edad adulta, concentrándose en el tramo etario de entre 30 y 44 años, a las que les sigue el grupo de 45 a 59 años, con un 37,2% y un 29,3% respectivamente. En el caso de las jefaturas femeninas, éstas presentan una edad promedio 4,1 años inferior a la de los hombres (51 años hombres y 47 años mujeres).

Gráfico N° 5.1.2
Hogares participantes en el Subsistema Seguridades y Oportunidades según tramo de edad y sexo del jefe de hogar. Diciembre de 2014
(Porcentaje)



Fuente: Base de datos SSyOO al 31 de diciembre de 2014.

En relación a la educación, los hombres jefes de hogar tienen en promedio 6,8 años de escolaridad, cifra que es 0,5 años inferior al promedio de las mujeres, ambos valores inferiores a los requeridos para terminar educación básica.

Según la información obtenida a partir de la Ficha de Protección Social, un mayor porcentaje de los hogares con jefatura femenina del Subsistema tienen integrantes niños y niñas menores de 5 años (30,5%) y población menor de 15 años (70,9%). Esto incide directamente en los gastos del hogar, ya que la población menor de 15 años de edad no genera ingresos laborales, representando una mayor carga económica para el hogar. Además de la presencia de niños y niñas, se observa en estos hogares una mayor presencia de personas en situación de discapacidad que califica como moderada y postrada, lo que podría incidir más aún en los niveles de gasto de estas familias (ver Cuadro 5.1.2).

Cuadro N° 5.1.2
Presencia de grupos prioritarios en los hogares del Subsistema Seguridades y Oportunidades según el sexo del jefe de hogar. Diciembre de 2014
(Porcentaje)

	Jefe de hogar hombre	Jefe de hogar mujer	Total
% de hogares con niños y niñas menores de 5 años	27,3%	30,5%	29,1%
% de hogares con personas menores de 15 años	63,9%	70,9%	67,9%
% de hogares con adultos mayores	30,4%	23,9%	26,7%
% de hogares con personas en situación de discapacidad*	5,4%	5,6%	5,5%

* Se consideran sólo personas en situación de discapacidad que califica como moderada y postrada

Fuente: Base de datos SSyOO al 31 de diciembre de 2014.

Avances programáticos del Subsistema

En el marco del Subsistema de Seguridades y Oportunidades se han configurado un conjunto de programas que se orientan a reducir la pobreza y vulnerabilidad, promoviendo el disfrute pleno de los derechos de las personas que poseen limitaciones para su desarrollo e inclusión social. La oferta programática desarrollada para cumplir tal propósito se presenta en el siguiente cuadro, resaltando las características principales de los grupos atendidos y los recursos asignados para su implementación durante el 2014.

Cuadro N°5.1.3
Programas e iniciativas ejecutadas por SS y OO durante el año 2014.

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
Abriendo Caminos	Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad, que vivan con un cuidador y que tengan a algún adulto significativo privado de libertad	7.633 personas	\$ 4.421.698 ³⁹
Apoyo a Personas en Situación de Calle	Personas en situación de calle	2.200 personas	\$ 3.729.424
Apoyo Integral al Adulto Mayor (Vínculos)	Adultos mayores autovalentes que tengan 65 años o más, que vivan solos o con una persona y se encuentren en situación de pobreza	11.242 personas	\$ 2.961.655
Programa Familias - Seguridades y Oportunidades (Ex Ingreso Ético Familiar)	Familias que viven en condición de pobreza extrema	47.980 familias	\$ 78.746.272 ⁴⁰

Fuente: Informe de Seguimiento de Programas Sociales con cierre al 31 de Diciembre de 2014. Banco Integrado de Programas Sociales

Desafíos 2015 – 2018

En el marco del Programa Familias Seguridades y Oportunidades, a partir de año 2015 la ejecución del acompañamiento a la trayectoria Eje es realizada por FOSIS, al igual que los acompañamientos psicosocial y sociolaboral. Con ello se busca disminuir los tiempos de inicio de implementación de los acompañamientos, una vez que finaliza el diagnóstico Eje, considerando que FOSIS es un organismo que posee las competencias profesionales y además, la inserción en el territorio (Municipalidades).

Este año, como parte del Programa Eje, se realizará el diagnóstico de 45.451 familias en situación de extrema pobreza, para que puedan ingresar posteriormente a los acompañamientos especializados. Además, se desarrollará un proceso de seguimiento y monitoreo a los programas de acompañamiento, así como la evaluación de la trayectoria de las familias que egresan de éstos durante el presente año.

En términos más generales, para el 2016 se propone fortalecer y ampliar el Sistema de Protección Social, revisando tanto el enfoque conceptual como la estrategia de intervención del Subsistema Seguridades y Oportunidades, para situarlos en el marco de un efectivo enfoque de derechos. Respecto del Programa Vínculos, a partir de este año la intervención será de 24 meses en el marco de lo estipulado en el Decreto Supremo N°29 de la Ley N° 20.595. Asimismo, para el 2016 se propone incrementar la cobertura del programa, con el propósito de disminuir la brecha de atención de la población adulta mayor vulnerable, permitiéndoles recibir las prestaciones del

³⁹ El presupuesto del año financia a los beneficiarios que ingresan al programa en el año y el segundo año de programa de la cohorte que ingresó el año anterior.

⁴⁰ Parte de los recursos de este programa pertenecen al Fondo de Solidaridad e Inversión Social, los que son destinados a financiar los componentes de Apoyo Psicosocial y Apoyo Sociolaboral. Cabe señalar que el presupuesto asociado al componente Apoyo Psicosocial incluye además el gasto destinado a los beneficiarios de arrastre del Programa Puente.

programa, orientadas a dar respuesta directa a sus necesidades y a generar las condiciones de acceso a la red local e institucional de protección social e inclusión social en su comunidad.

Por otro lado, se propone fortalecer la estrategia de intervención, específicamente el componente psicosocial, abordando la autovaloración positiva de la vejez, la promoción del buen trato al adulto mayor, la estimulación de habilidades sociales y fortalecimiento de la gestión local que facilite el acceso a las prestaciones y servicios sociales, en virtud de las características de los usuarios. Adicionalmente también es parte de las propuestas 2016 fortalecer el acompañamiento sociolaboral, incluyendo una intervención socio ocupacional que busca generar actividades que estimulen la condición física y/o cognitiva, previniendo el nivel de dependencia severa, mediante tratamientos no farmacéuticos. Para ello, se propone favorecer la articulación con la red familiar, vecinal e institucional, que mitiguen y/o atiendan la presencia de dependencias, que estimulen la inclusión social y sustenten el acompañamiento de la persona mayor una vez egresado del programa. El propósito último de esta intervención es favorecer el envejecimiento activo de los adultos mayores vulnerables.

En lo referido al Programa Abriendo Caminos, en 2014 se inició un tránsito hacia la incorporación del enfoque de derechos, reorientando su marco conceptual hacia una lógica de promoción y protección social en concordancia con la ratificación por parte del Estado de Chile de la Convención sobre los Derechos del Niño. Ello implica el fortalecimiento de estrategias de trabajo comunitario, el trabajo con familias y la implementación de acciones de consejería y tutoría con niños, niñas y adolescentes, desde el reconocimiento de su calidad de sujetos de derechos. Para 2016, se propone la incorporación de un tercer componente al proceso de intervención denominado Sociocomunitario.

El Programa de Apoyo a Personas en Situación de Calle, que se inició con Chile Solidario, se enmarca también en el Subsistema Seguridades y Oportunidades. El Programa tiene por objetivo que las personas en situación de calle mejoren sus condiciones psicosociales y/o superen la situación de calle, a través del despliegue de alternativas de seguridad y protección y del desarrollo de capacidades psicosociales y sociolaborales que les permitan su inclusión social. Este programa brinda acompañamiento a 2.000 personas adultas y 200 niños, niñas y adolescentes nuevos cada año.

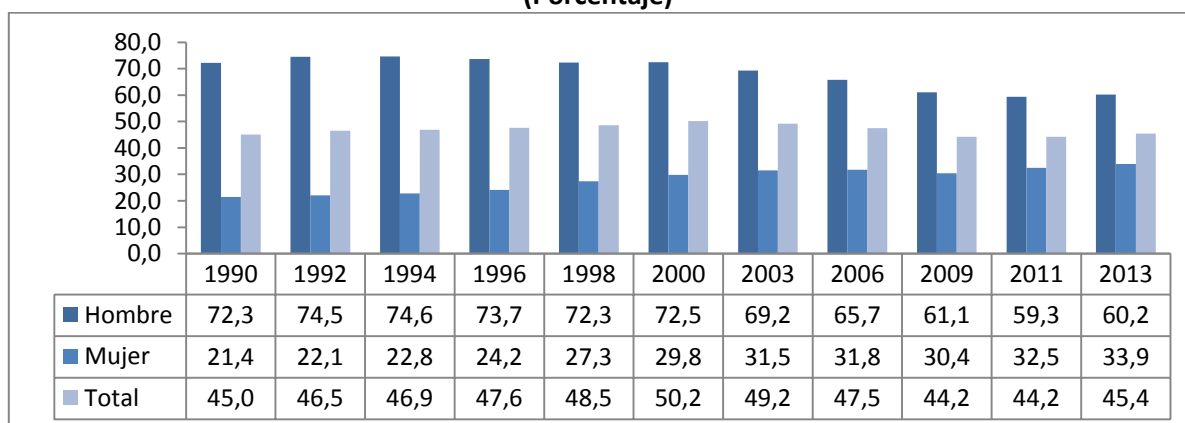
Más allá de Seguridades y Oportunidades, las acciones para la población en situación de calle se complementan con dos programas: a) el Plan de Invierno, cuyo objetivo es brindar protección a las personas que se encuentran en situación de calle en nuestro país en la época de bajas temperaturas, de modo de prevenir los deterioros graves en su salud, mediante el mejoramiento de las condiciones en que pernoctan, viven y se alimentan, y b) los Centros Temporales para la Superación, orientado a entregar alojamiento temporal y servicios básicos para personas en situación de calle, que complementen la oferta instalada para esta población. Entre ambos programas se atendieron a 4.200 personas en 2014 con un presupuesto de M\$ 5.858.639 (presupuesto vigente al 31 de Diciembre de 2014).

b) Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

La superación de la pobreza de una manera sustentable requiere del desarrollo de las capacidades propias de las personas y las comunidades y es misión del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) contribuir a generar oportunidades para que esto suceda. Concentrando su acción en las áreas de emprendimiento, trabajo y capacitación y/o formación laboral, FOSIS promueve el desarrollo del capital humano, social y físico mediante estrategias intersectoriales de intervención, focalizando su accionar en la población más vulnerable del país.

En general, la tasa de participación laboral de la población perteneciente a los dos primeros quintiles⁴¹ de ingresos no ha tenido cambios importantes en los últimos 25 años. No obstante, después de alcanzar su nivel más alto el año 2000, con 50,2%, luego ha seguido una tendencia declinante, llegando en 2013 a 45,4%. Al analizar por sexo, se observa que desde 1990 existen importantes diferencias entre la participación laboral femenina y la participación laboral masculina, siendo la primera siempre menor que la segunda. Esta brecha ha disminuido considerablemente a través de los años, pasando de 50,9 puntos porcentuales en 1990 a 26,3 puntos en el 2013 (ver Gráfico N°5.1.3).

Gráfico N°5.1.3
Tasa de participación laboral de la población perteneciente al 40% de menores ingresos por sexo.1990-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

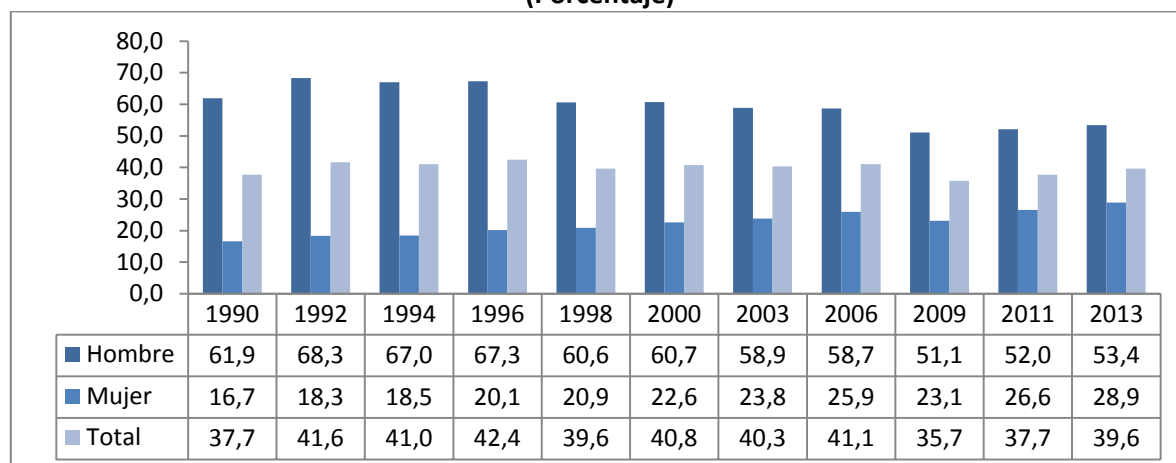
Al comparar por tramos de edad para el año 2011 y 2013, no se muestran diferencias importantes en los niveles de participación laboral de la población, observándose una mayor participación laboral en el año 2013 para todos los tramos de edad.

Al igual que con la participación laboral, la tasa de ocupación de la población perteneciente al 40% de menores ingresos no presenta mayor variación en los últimos 25 años, aumentado solo 2 puntos porcentuales desde 1990. De igual forma, la brecha por sexo ha disminuido notoriamente, pasando de 45,3 puntos porcentuales de diferencia en los niveles de ocupación de hombres y

⁴¹ Se analiza la realidad de la población perteneciente a los dos primeros quintiles de ingreso como una aproximación a la población objetivo de FOSIS. Para los análisis realizados con CASEN 2013, se considera la nueva metodología de construcción de los ingresos del hogar, estos es, sin ajuste a Cuentas Nacionales.

mujeres, a 24,5 puntos (ver Gráfico N°5.1.4). Si bien esto ha sido consecuencia de un aumento en la tasa de ocupación laboral femenina, también lo ha sido por una disminución en la ocupación laboral masculina.

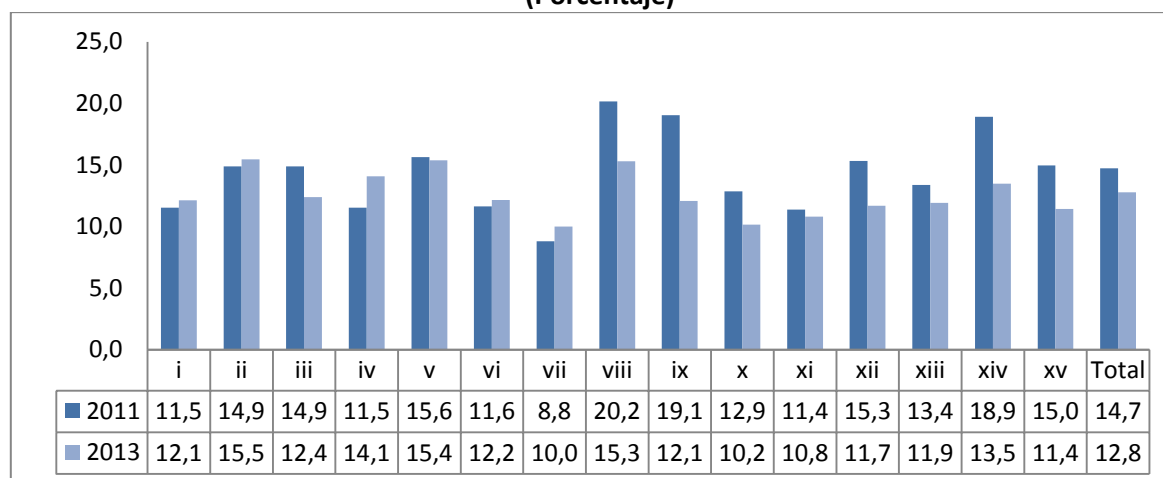
Gráfico N°5.1.4
Tasa de ocupación laboral de la población perteneciente al 40% de menores ingresos por sexo.
1990-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

En relación a la tasa de desocupación, siempre mirando a la población perteneciente a los dos primeros quintiles de ingresos, se observa que en 2011 las regiones con mayores niveles de desocupación fueron la Región del Biobío (VIII) y la Región de los Ríos (XIV), con 20,2% y 18,9%, respectivamente. Para el 2013, la distribución se volvió más homogénea por región, siendo las Regiones de Antofagasta y Valparaíso las con mayores niveles de desocupación. A nivel individual, la región que aumentó más su tasa de desocupación entre estos dos años fue La Araucanía (IX) y la que tuvo la mayor disminución fue Coquimbo (IV).

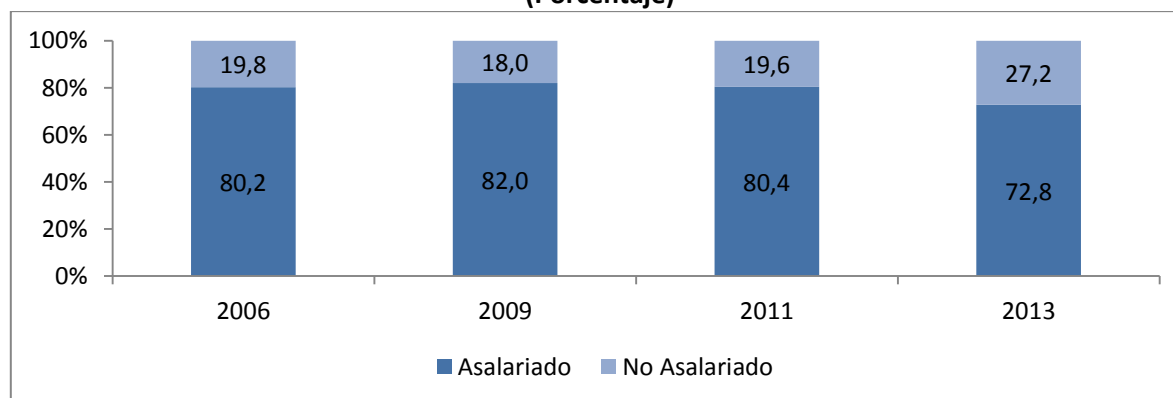
Gráfico N°5.1.5
Tasa de desocupación de la población perteneciente al 40% de menores ingresos por región.
2011-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

El Gráfico N°5.1.6 muestra que, entre la población ocupada perteneciente a los dos primeros quintiles, el porcentaje de asalariados ha disminuido desde el año 2000, pasando de 78,9% a 72,8% en 2013. No se observan diferencias sustantivas en los porcentajes de personas asalariadas al observar por sexo.

Gráfico N°5.1.6
Distribución por condición de actividad de la población ocupada perteneciente al 40% de menores ingresos (asalariado/no asalariado). 2006-2013.
(Porcentaje)

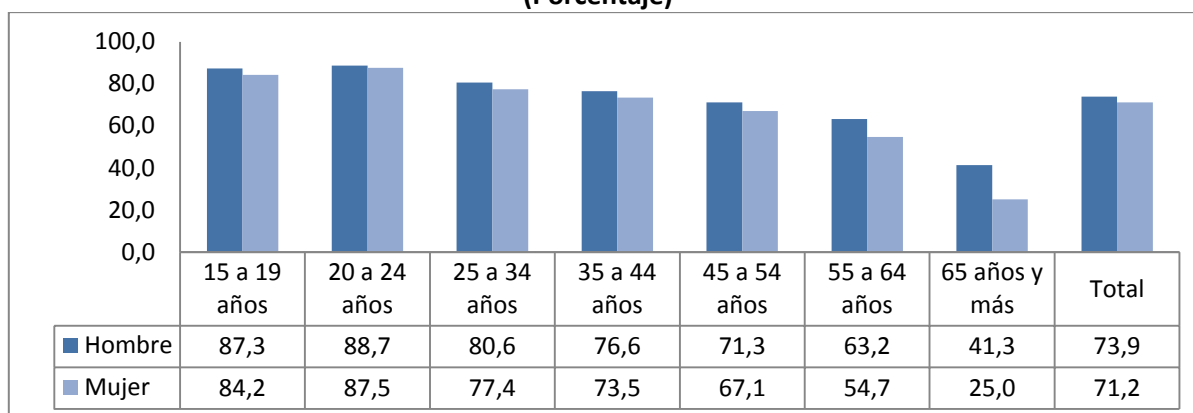


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Analizando por edad, si bien las diferencias no son significativas, aumenta la brecha a mayor tramo de edad, alcanzando su máximo entre las personas de 65 años y más donde el porcentaje de asalariados hombres supera al de las mujeres en 16,3 puntos porcentuales (ver Gráfico N°5.1.7).

Gráfico N°5.1.7

Porcentaje de asalariados pertenecientes al 40% de menores ingresos por sexo y tramo de edad. 2013.
(Porcentaje)

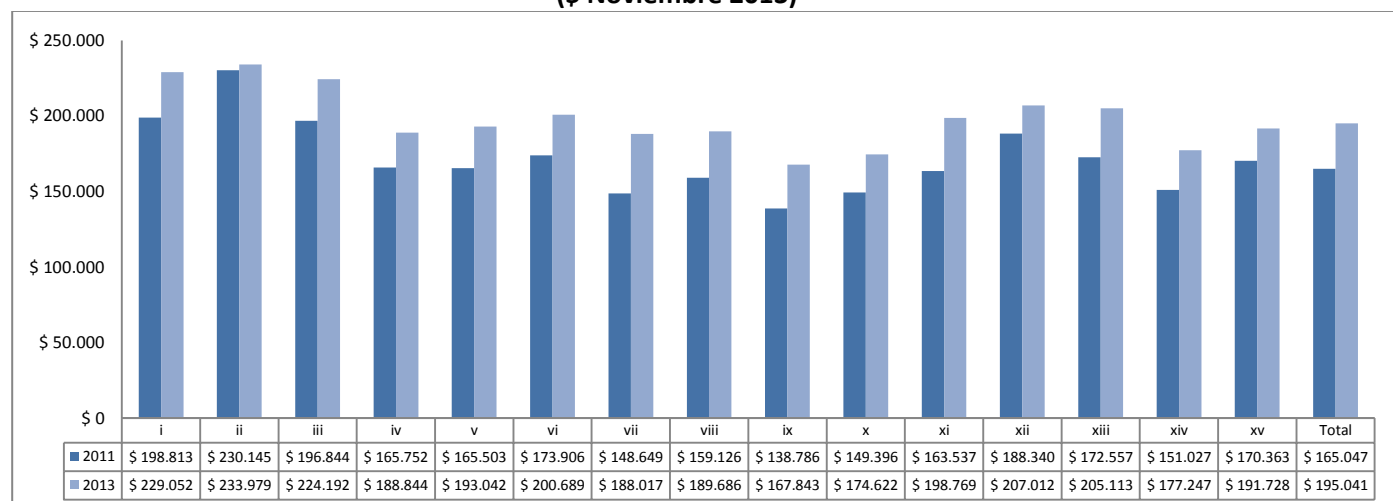


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

En relación a los ingresos, el promedio mensual de la ocupación principal para la población perteneciente al 40% de menores ingresos ha aumentado desde el año 2011, pasando de \$165.047 a \$195.041 al 2013. Analizando los datos por región, las diferencias entre ambos años se mantienen en torno a un aumento de \$30.000, a excepción de la segunda región que aunque teniendo el mayor promedio presenta un aumento mínimo en el período.

Gráfico N°5.1.8

Ingreso promedio mensual de la ocupación principal para la población perteneciente al 40% de menores ingresos por región. 2011-2013.
(\$ Noviembre 2013)

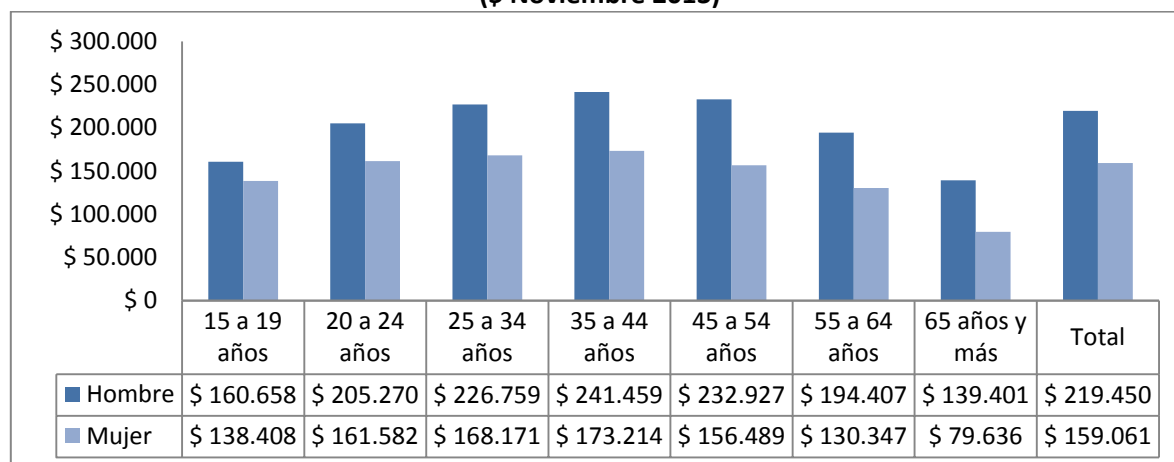


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Al analizar por sexo, se observa una brecha por género en la población más vulnerable tal como se manifiesta a nivel país: los hombres obtienen un ingreso mensual en promedio \$60.389 superior

por su ocupación principal que las mujeres. Estas diferencias se presentan en todos los tramos de edad.

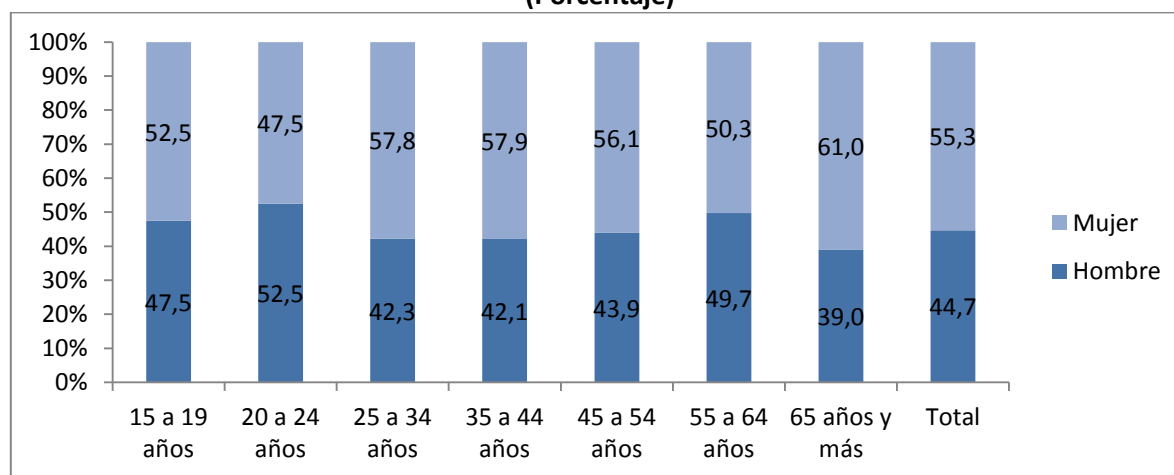
Gráfico N°5.1.9
Ingreso promedio mensual de la ocupación principal para la población perteneciente al 40% más vulnerable por sexo y edad. 2013.
(\$ Noviembre 2013)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Como se mencionó en un comienzo, además del trabajo, la capacitación laboral constituye una importante línea de acción de FOSIS, por medio de la cual el servicio busca entregar oportunidades de mejoramiento de las capacidades propias de las personas. Mediante la Encuesta CASEN 2013 es posible observar la participación en programas de capacitación, capacitación de oficios o microemprendimiento para la población 40% más vulnerable en los últimos 12 meses. Lo que se observa es que las mujeres participan en más programas de capacitación que los hombres, particularmente en edades avanzadas (65 años y más) donde la diferencia alcanza su máximo.

Gráfico N°5.1.10
Distribución por sexo de la participación en programas de capacitación para la población perteneciente al 40% más vulnerable. 2013.
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Avances programáticos del Servicio

FOSIS brinda apoyo a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad que buscan mejorar su condición de vida, otorgándoles oportunidades para el desarrollo de sus capacidades, y facilitando su inserción y permanencia en el mundo laboral a través de la puesta en marcha de sus iniciativas de negocios o aumentando los niveles de empleabilidad de quienes presentan mayores limitaciones socioeconómicas. Para ello, FOSIS implementa programas en tres ámbitos: emprendimiento, trabajo y capacitación laboral. En el siguiente cuadro, se presentan los programas e iniciativas ejecutadas por FOSIS durante el año 2014 junto a la población a la cual están dirigidos, el número de beneficiarios atendidos y el presupuesto asignado para el período.

Cuadro N°5.1.4
Programas e iniciativas ejecutadas por FOSIS durante el año 2014.

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
Acceso al Microcrédito	Microempresarios o trabajadores por cuenta propia pertenecientes al 40% más vulnerable de la población	55.927 personas	\$ 1.049.303
Acción - Apoyo a Iniciativas Familiares y Comunitarias	Familias que residen en comunas con altos niveles de pobreza o pobreza extrema	8.405 familias	\$ 4.678.058
Educación Financiera	Personas mayores de 18 años en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social	2.986 personas	\$ 611.505
Educación Financiera para Niños	Niños y niñas entre los 10 y los 14 años de establecimientos educacionales con más del 60% de su matrícula vulnerable según el Índice de Vulnerabilidad (IVE)	697 personas	\$ 44.056
Fondo IDEA	Personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad	S/I ⁴²	\$ 722.610
Iluminemos con Eficiencia	Familias pertenecientes al 40% más vulnerable de la población o participantes de algún programa FOSIS (a excepción de quienes viven en campamentos)	29.554 familias	\$ 518.568 ⁴³
Subsidio a la Calefacción	Familias con domicilio en la Región de Aysén que cuenten con adultos mayores o personas en situación de discapacidad y se encuentren hasta el cuarto quintil de vulnerabilidad, y familias que se encuentren hasta el tercer quintil de vulnerabilidad, hasta cumplir los cupos disponibles.	18.317 familias	\$ 2.000.000
Yo Emprendo	Personas mayores a 18 años, pertenecientes al 20% más vulnerable de la población, con negocio en funcionamiento, ocupados o que tengan una ocupación precaria	11.486 personas	\$ 10.017.019

⁴² De acuerdo a lo informado por Fosis, la totalidad de los beneficiarios 2014 del programa Fondo Idea sólo podrán ser contabilizar en diciembre de 2015 fecha en que finaliza la ejecución de los proyectos del programa.

⁴³ La inversión para la realización de este programa provienen de un convenio con la Subsecretaría de Energía, que traspa recursos de su presupuesto 2013 (590 millones de pesos).

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
Yo Emprendo Semilla	Hombres y mujeres mayores de 18 años pertenecientes al 20% más vulnerable de la población, desocupados (cesantes o que estén buscando trabajo por primera vez) o que tengan una ocupación precaria.	21.893 personas	\$ 13.588.830 ⁴⁴
Yo Trabajo	Personas pobres y/o de mayor vulnerabilidad, igual o mayor de 18 años, desocupados (cesantes y que buscan trabajo por primera vez), inactivos o con trabajo precario y que tengan al menos enseñanza básica incompleta.	572 personas	\$ 365.748
Yo Trabajo - Apoyo a tu Plan Laboral	Personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad desde los 18 años de edad, pertenecientes al Subsistema Seguridades y Oportunidades	2.349 personas	\$ 3.224.830 ⁴⁵
Yo Trabajo Jóvenes	Jóvenes, preferentemente entre 18 y 24 años, desocupados (cesantes y que buscan trabajo por primera vez), inactivos o que desarrollan un trabajo precario, pertenecientes al 20% más vulnerable de la población	2.652 personas	\$ 1.428.949 ⁴⁶
Apoyo Integral a Familias Indigentes	Familias preferentemente en condición de pobreza extrema, con puntaje menor o igual a 4.213 puntos en la Ficha de Protección Social.	13.013 familias ⁴⁷	Sin información ⁴⁸

Fuente: Informe de Seguimiento de Programas Sociales con cierre al 31 de Diciembre de 2014. Banco Integrado de Programas Sociales

Desafíos 2015 - 2018

Los desafíos que FOSIS se ha planteado para el período 2015-2018 son:

- **Incorporar el enfoque territorial en la oferta programática:** La incorporación del enfoque territorial busca la superación de la pobreza y vulnerabilidad desde la generación de programas

⁴⁴ La Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social financia parte de este programa, con el fin de que se atienda de manera garantizada a personas pertenecientes al Subsistema de Seguridades y Oportunidades o Chile Solidario.

⁴⁵ El 100% de los recursos de este programa son traspasados desde la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

⁴⁶ La Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social financia parte de este programa, con el fin de que se atienda de manera garantizada a jóvenes pertenecientes al Subsistema de Seguridades y Oportunidades o Chile Solidario.

⁴⁷ El programa dejó de recibir familias usuarias en 2013. Las familias informadas para el año 2014 son las que terminaron su ejecución ese año. Para junio del 2015 se estima egresen todos los beneficiarios del programa.

⁴⁸ El presupuesto de este programa proviene de la línea presupuestaria Apoyo Psicosocial, la cual financia también el componente "Apoyo Psicosocial" del programa Ingreso Ético Familiar. Sin embargo, no es posible diferenciar qué parte del presupuesto fue destinado a este programa específicamente.

sociales que favorezcan la conformación de estructuras de oportunidades sólidas para la ciudadanía. Para ello, a partir de este año FOSIS desarrollará tres programas nuevos: Programa Más Territorio, Programa Huertos Comunitarios, y Programa Habitabilidad en Comunidad, que en su asignación utilizarán criterios territoriales, con lo que se espera disminuir las brechas entre familias, personas, comunidades y territorios.

Además, FOSIS promoverá una participación ciudadana activa con miras a avanzar hacia una gestión corresponsable. Para esto, es imprescindible desarrollar nuevas estrategias de vinculación entre Estado y Sociedad Civil, avanzando hacia un nuevo modelo de gestión pública con participación efectiva donde las organizaciones cumplen funciones vitales.

- **Transversalizar la Educación Financiera:** En Chile, las familias frecuentemente se encuentran sobre endeudadas, hecho que se ve agudizado en la población en situación de vulnerabilidad y pobreza. Es por eso, que se decidió incluir para 2016 contenidos y material sobre educación financiera en todos los programas de FOSIS.
- **Contribuir al fortalecimiento del Subsistema Seguridades y Oportunidades:** Para este objetivo, FOSIS ha realizado un aporte en el diseño de los programas de acompañamiento del Subsistema (Acompañamiento Sicosocial y Acompañamiento Socio-laboral). Asimismo, a partir del 2015 FOSIS se hizo cargo del programa Eje, uno de los componentes de este Subsistema, así como de la ejecución de los programas de acompañamiento psicosocial y sociolaboral.
- **Propiciar la gestión de conocimiento y la innovación social:** El aporte de FOSIS se materializará a través de la instalación de procesos de investigación, evaluación y gestión del conocimiento institucional, que impulsen la innovación en el quehacer del Servicio. El Fondo IDEA pretende rescatar metodologías innovadoras para enfrentar la pobreza en todas sus dimensiones y a través de esto retroalimentar la oferta programática regular, priorizando para ello el financiamiento de iniciativas vinculadas a las siguientes temáticas: migrantes, economía social solidaria, intervención territorial y jóvenes entre 17 y 24 años que no estudian ni trabajan.
- **Generar mecanismos inclusivos:** Esta línea de acción tiene varios ejes. Por ejemplo con la población migrante, se busca facilitar el acceso e información a la oferta programática y desarrollar programas pilotos que promuevan la integración de los extranjeros en situación de vulnerabilidad. Para las personas en situación de discapacidad, se les confiere un acceso preferente a los programas, además de desarrollar mejoras en sus procesos de postulación, realizando gestiones para su incorporación a la oferta regular del FOSIS.

Con respecto al enfoque de género, FOSIS se propone adecuar sus metodologías, por ejemplo, definición de horarios determinados según las posibilidades de hombres y mujeres, material de apoyo, lenguaje, gráficas, contenidos, entre otros, que se adapten a las realidades particulares de cada persona según su género y a situaciones emergentes que surjan a la luz de su implementación.

- **Apoyar la implementación del programa Más Capaz:** este nuevo programa busca mejorar las condiciones de vida de hombres, mujeres y jóvenes emprendedores, trabajadores o en situación de discapacidad mediante subsidios, capacitación e intermediación laboral, certificación de competencias laborales, apoyo socio-laboral personalizado, y nivelación y continuidad de estudios.

Para esto, SENCE (Ministerio del Trabajo) transferirá 4.200 millones de pesos, con los que FOSIS capacitará a 5.000 mujeres emprendedoras de todo Chile.

5.2 Acciones programáticas por ciclo vital

En Chile la política social considera el ciclo de vida de las personas como eje fundamental para la provisión de apoyo, ya que se reconoce las distintas necesidades que se producen a lo largo de la vida en la interacción con el entorno económico, social y cultural. El Ministerio de Desarrollo Social ha avanzado en la adecuación de las estrategias de desarrollo e inclusión social para asegurar un mejor aprovechamiento de las potencialidades que posee la vida temprana y otras etapas posteriores del ciclo vital en que se producen transiciones relevantes (escuela-trabajo, trabajo-jubilación, etc.) para la consolidación de la trayectoria hacia un mayor bienestar y cohesión social.

En los siguientes apartados se presenta un análisis de las condiciones socioeconómicas de los grupos prioritarios para la protección social desde una perspectiva del ciclo vital (infancia, jóvenes y adulto mayor), junto a las acciones programáticas que desarrollan el Subsistema Chile Crece Contigo (CHCC), el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) y el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), señalando cuáles son las principales prestaciones otorgadas y los desafíos para los próximos años.

a) Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (CHCC)

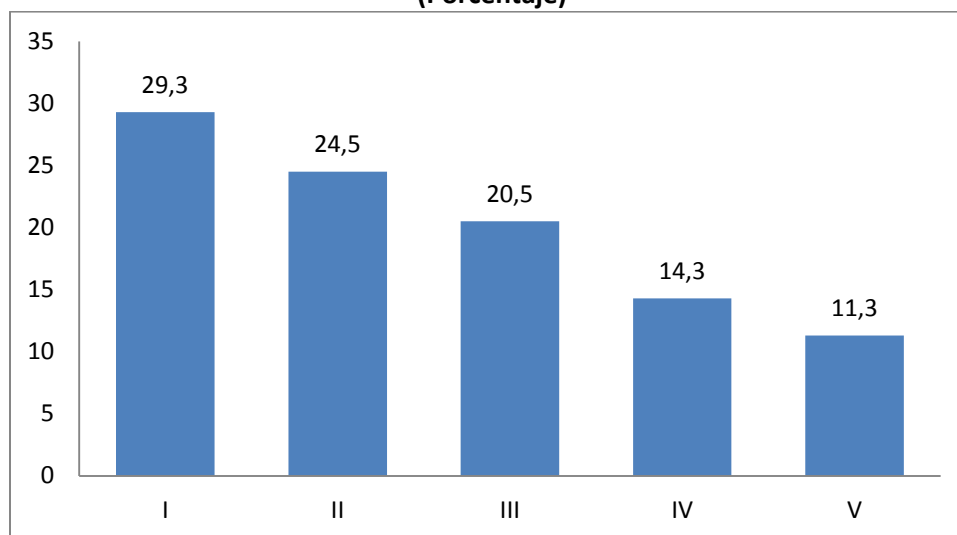
La política social en Chile ha avanzado en la valoración, reconocimiento y protección de la infancia temprana. Con el transcurso de los años, se ha afianzado un paradigma de atención y cuidado en los primeros años de vida de los niños y niñas, considerando la importancia que posee esta fase del ciclo vital en la configuración intelectual, emocional, psicológica y física de las personas, favoreciendo, a su vez, la promoción de la igualdad de derechos y oportunidades e impactando positivamente en el desarrollo económico y social del país.

Chile Crece Contigo (CHCC) es un Sistema de Protección Integral a la Infancia que tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal y focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor. Concretamente, la estrategia pretende acompañar y hacer un seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas, desde el primer control de gestación hasta su ingreso al sistema escolar en el primer nivel de transición o pre kínder (alrededor de los 4 o 5 años de edad). Este Subsistema forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social (Ley N° 20.379) y se encuentra alineado con los compromisos asumidos por el Estado de Chile en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1990.

Los datos de la Encuesta CASEN 2013 muestran que un 19,8% de los hogares del país cuentan entre sus miembros con alguna persona entre 0 y 4 años. El Gráfico 5.2.1 presenta la distribución de estos hogares según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar, evidenciando la proporción decreciente de hogares con presencia de niños y niñas menores de 5 años a medida que aumentan los ingresos autónomos: el porcentaje de hogares con niños y niñas pertenecientes al primer quintil (29,3%) representa más del doble de los hogares con tales características

pertenecientes al quintil de mayores ingresos (11,3%). En definitiva, más de un 74% de los hogares con niños y niñas de 4 años o menos pertenece al 60% más vulnerable de la población.

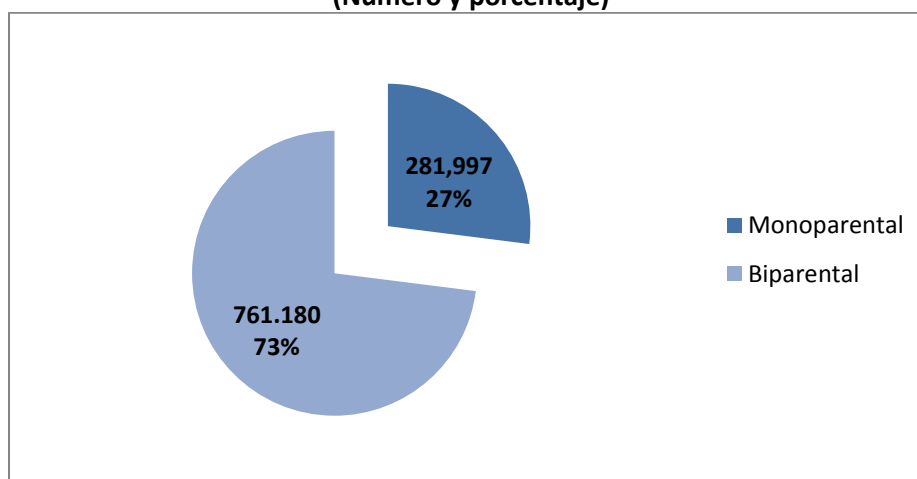
Gráfico 5.2.1
Hogares con niños y niñas menores de 5 años de edad, según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

La condición de vulnerabilidad socioeconómica a la que se enfrentan los hogares que poseen población menor de 5 años se puede ver agravada por la ausencia de una de las figuras paternas en el hogar, lo cual podría impactar negativamente el bienestar y desarrollo pleno de los niños y niñas que lo conforman. Según las estimaciones realizadas en base a la Encuesta CASEN 2013, el 27% de los hogares integrados por niños y niñas menores de 5 años son monoparentales y, de ellos, el 90% poseen jefatura femenina.

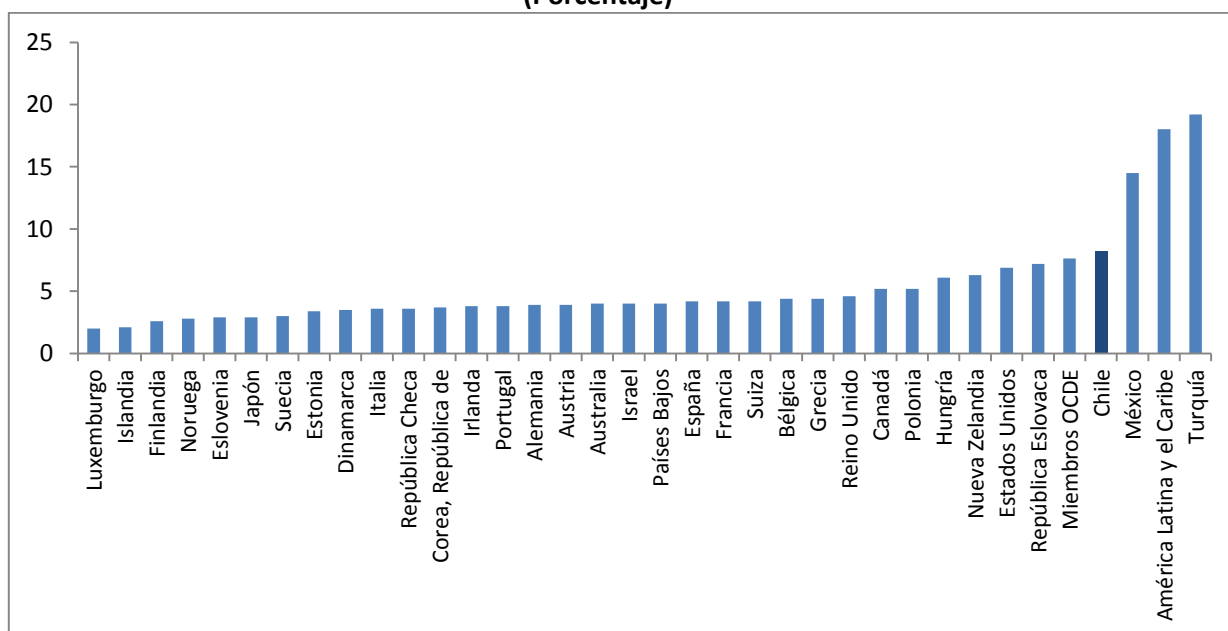
Gráfico 5.2.2
Tipología de hogares con niños y niñas menores de 5 años de edad. 2013
(Número y porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Las prestaciones de salud para la promoción del desarrollo infantil en Chile han contribuido significativamente a la reducción de la mortalidad infantil. Sin embargo, aún persisten brechas que obligan a profundizar la política social para minimizar las pérdidas de vidas humanas en los primeros años del ciclo vital. Si bien la tasa de mortalidad de la población menor de 5 años en Chile es considerablemente menor al promedio de América Latina y el Caribe, se mantiene por encima del promedio registrado para los países miembros de la OCDE según datos del Banco Mundial para 2013.

Gráfico 5.2.3
Tasa de mortalidad en la población menor de 5 años (por cada 1.000). 2013
(Porcentaje)



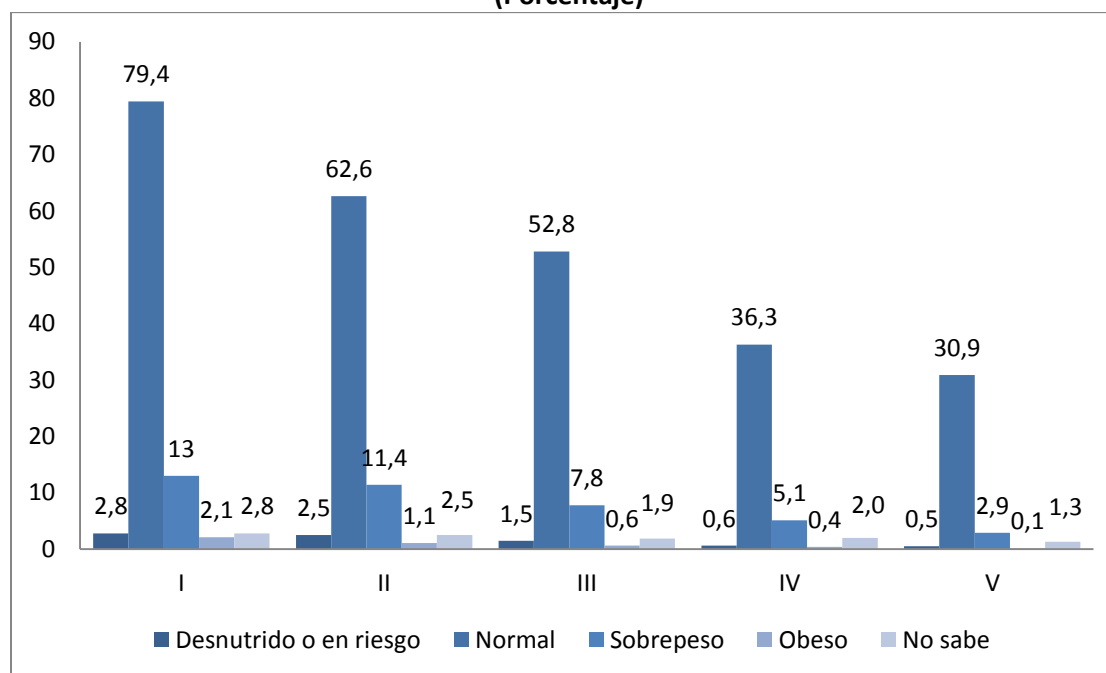
Fuente: Indicadores del desarrollo mundial. Banco Mundial, 2013.

La infancia temprana es una etapa de la vida caracterizada por un constante y acelerado crecimiento. Tales cambios constituyen una oportunidad para proveer a los niños y niñas las bases nutricionales e inmunológicas que requerirán a lo largo de la vida, a través de una alimentación sana y balanceada, acompañada del apoyo de la madre, el padre o cuidador/a en el establecimiento de los hábitos alimentarios y una atención médica adecuada. Chile enfrenta importantes desafíos en ese sentido.

Según la Encuesta CASEN 2013, el 80% de los niños y niñas entre 0 y 4 años de edad posee un estado nutricional normal. En cambio, cerca de un 14% presenta problemas de sobrepeso u obesidad, aumentando el riesgo de incurrir en enfermedades cardiovasculares y diabetes en la adultez. Un 2,4% se encuentra en riesgo de desnutrición o está desnutrido.

Las condiciones nutricionales desfavorables o de cuidado (sobrepeso, principalmente) son más incidentes en los hogares pertenecientes al 60% de mayor vulnerabilidad económica (Gráfico 5.2.4), acorde a los datos obtenidos de la Encuesta CASEN 2013.

Gráfico N°5.2.4
Estado nutricional de la población menor de 5 años de edad por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

El 79% de los niños y niñas entre 0 y 4 años (948.118 personas) se encuentra afiliado al Fondo Nacional de Salud (FONASA) y cerca de un 15% se encuentra afiliado a alguna ISAPRE, según la Encuesta CASEN 2013. Sólo un 57% (680.216 personas) poseen control de niño sano.

La tasa de asistencia neta de los niños y niñas de primera infancia a algún establecimiento educacional acorde a su edad es de un 40%, considerablemente inferior a la registrada para quienes poseen 4 a 5 años (87,9%). Y si bien la principal razón de no asistencia responde a la opción personal de los padres de brindar cuidados en el hogar, existe un 5,9% de los niños y niñas menores de 4 años que no asisten por dificultades económicas o incapacidad de la oferta programática para brindar el servicio.

Avances programáticos del Subsistema

El Subsistema Chile Crece Contigo agrupa un conjunto de prestaciones sociales orientadas a desplegar el potencial de desarrollo de los niños y niñas menores de 5 años de edad, conjugando aspectos relacionados con la salud, educación, el entorno familiar y el entorno comunitario de la población infantil en condiciones de vulnerabilidad. A continuación, se presentan las intervenciones ejecutadas por el Subsistema de Protección Integral a la Infancia durante el año 2014 con la finalidad de proveer una red de apoyo para el crecimiento y desarrollo pleno de los niños y niñas hasta su ingreso al sistema educativo formal.

Cuadro N°5.2.1
Programas e iniciativas ejecutadas por CHCC durante el año 2014.

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial - ChCC	Niños y niñas entre 0 y 4 años de edad que se atienden en los servicios públicos de salud del país y las gestantes que realizan sus controles prenatales en los servicios públicos del país	870.921 personas	\$ 16.130.995
Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia - ChCC	Municipios e instituciones públicas o privadas (hospitales con más de 25 camas pediátricas y neonatológicas) que atienden a niños y niñas de la primera infancia	70 Municipios e instituciones públicas o privadas	\$ 397.847
Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil - ChCC	Niños entre 0 y 4 años que se atienden en el sistema público de salud con rezago, riesgo de rezago o riesgo psicosocial	58.510 personas	\$ 1.812.715
Programa de Apoyo al Recién Nacido (PARN) - ChCC	Recién nacidos cuyas madres atienden su parto en un establecimiento de la Red Pública de Salud	158.981 personas	\$ 14.216.165
Programa Educativo - ChCC	Mujeres gestantes y niños(as) hasta los 4 años de edad que se atienden en el Sistema Público de Salud	870.921 personas	\$ 1.827.999

Fuente: Informe de Seguimiento de Programas Sociales con cierre al 31 de Diciembre de 2014. Banco Integrado de Programas Sociales

Desafíos 2015 - 2018

El principal desafío para el período 2015-2018 es fortalecer el Sistema de Protección integral a la infancia Chile Crece Contigo en tres componentes. En primer lugar, en 2015 se sumará a los implementos existentes en el Programa de Apoyo al Recién Nacido (PARN) un DVD con cápsulas educativas sobre temas de crianza respetuosa, un móvil de apoyo para la estimulación visual y motora, un libro ("Mi primer libro") para el fomento de estimulación visual, táctil y motora, y un libro de cuentos para familiarizar a los niños y niñas con la lectura. En segundo lugar, se seguirá trabajando en la pertinencia cultural incorporando en el programa educativo la distribución de Guías de la Gestación y el Nacimiento, versión Huilliche. Finalmente, en la línea de la promoción lactancia materna, se distribuirán 950 mil cartillas educativas para la promoción de la lactancia, el consuelo efectivo del llanto, la interacción cara a cara y otros contenidos de crianza respetuosa.

Asimismo, durante este año se ha fortalecido el trabajo con la red local, de modo de aumentar la oportunidad, la articulación y pertinencia de los servicios que se ofrecen a nivel comunal. Para el 2016 se espera avanzar hacia la consolidación del modelo de gestión local del Subsistema.

Por otro lado, la obtención y mantención de resultados positivos en el desarrollo infantil temprano de niños y niñas pasa también por consolidar y extender el apoyo de Chile Crece Contigo más allá de los 4 años. Esto implica expandir el Subsistema para lograr abarcar toda la primera infancia, es decir, hasta los 8 ó 9 años, al término del primer ciclo de educación básica. Durante este año se ha trabajado en el diseño de la propuesta de extensión, para su implementación gradual a partir del 2016. Al respecto, la propuesta va en la línea de, a través del sistema escolar, dar apoyo al

desarrollo integral de los niños y niñas, con prestaciones universales, intervenciones específicas en la escuela y centros de salud, y un intenso trabajo con la red local.

Según el enfoque de Naciones Unidas, el estrechar la brecha entre derechos y realidad, entre lo normativo y lo efectivamente materializable, pasa por establecer garantías que tutelen los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Las garantías constituyen un conjunto de mecanismos, legales y administrativos, que definen titularidades y obligaciones de los organismos que correspondan, de manera de asegurar el cumplimiento de tales obligaciones por parte del Estado. Lo anterior debe quedar de manifiesto en el Reglamento del Subsistema, razón por la cual se trata de un instrumento clave para que todos aquellos que tienen derecho por ley a los beneficios de Chile Crece Contigo, puedan ejercer esos derechos de manera expedita y transparente.

b) Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)

La juventud corresponde a la etapa del ciclo de vida en que se produce la transición de la niñez hacia la vida adulta mediante la conjugación de importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales. En la juventud se vinculan los logros educacionales y el trabajo, determinando la posibilidad de disfrutar de un mayor bienestar individual a futuro y la oportunidad de contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) lleva a cabo la misión de colaborar en el diseño, planificación y coordinación de políticas públicas en materia de juventud a través del estudio de la realidad de los jóvenes y la coordinación con los agentes públicos y privados relacionados con dicha temática, para buscar soluciones a sus problemáticas y promover su efectiva inclusión social.

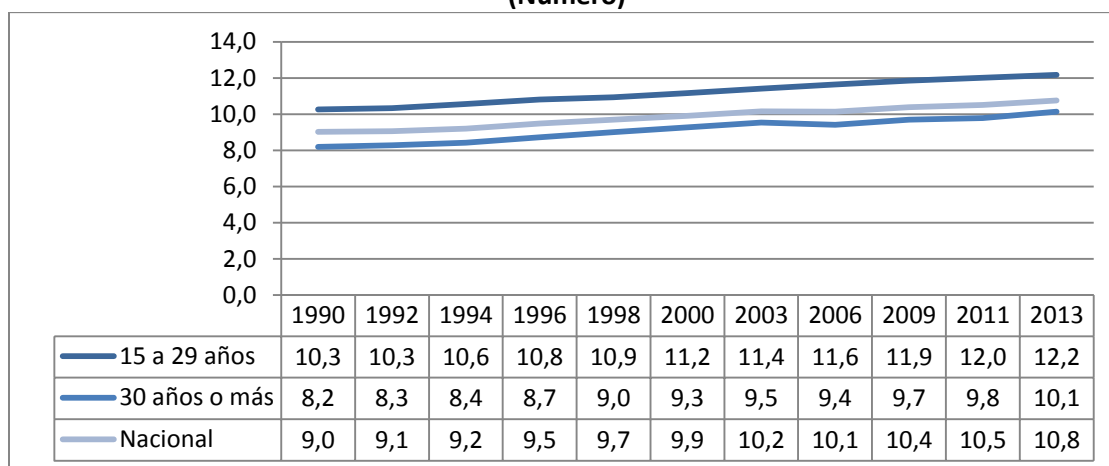
El INJUV ha desarrollado diversos programas que entregan herramientas a los jóvenes para evitar su exclusión de la sociedad; fomentando una mayor participación social a través de voluntariados, fondos concursables, acercamiento al sistema público, entre otras actividades. Adicionalmente, realiza prácticas para jóvenes que estudian a nivel técnico y/o profesional con el objetivo de prepararlos de una mejor manera para su entrada al mercado laboral.

En las líneas siguientes, se presenta un diagnóstico de la realidad económica y social de las personas jóvenes en Chile. Se destacan las barreras principales que afronta la población joven para disfrutar de una plena inclusión en la sociedad que abarcan diversos ámbitos del quehacer público, trascendiendo el accionar del INJUV, con el objetivo de identificar posibles oportunidades de trabajo intersectorial a favor de las personas de 15 a 29 años de edad.

La estrecha vinculación existente entre la educación y las posteriores oportunidades laborales en la población joven, hacen necesario observar la escolaridad que actualmente alcanza este grupo. Lo que se observa es que, a pesar de que la población joven posee en promedio 12,2 años de escolaridad, equivalente a 2,2 años de escolaridad más que el promedio nacional según la Encuesta CASEN 2013, es considerablemente inferior (5,4 años) al promedio de la duración prevista para la educación en los países de la OCDE⁴⁹ que corresponde a 17,6 años.

⁴⁹ OCDE, Panorama de la Educación 2014.

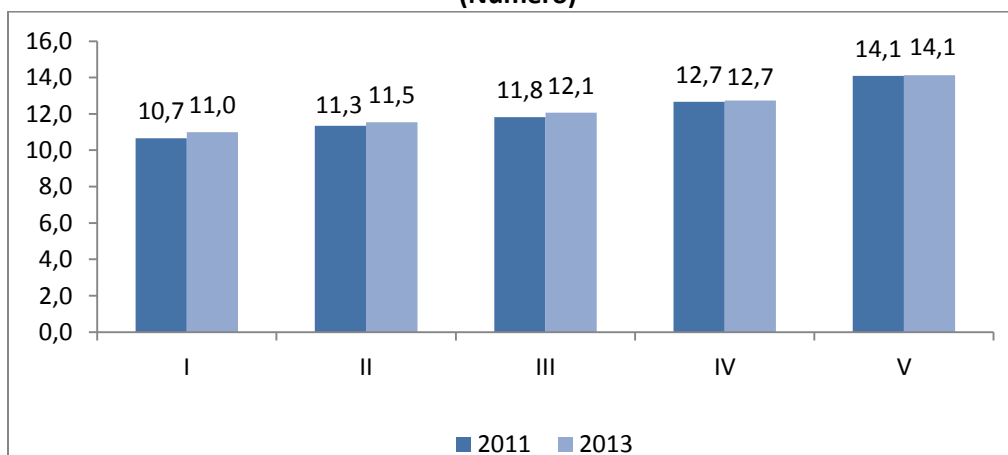
Gráfico N° 5.2.5
Años promedio de escolaridad de las personas de 15 años o más por grupo de edad. 1990-2013
(Número)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

La escolaridad en la población joven está directamente asociada a la vulnerabilidad económica. En efecto, las personas con edades comprendidas entre 15 y 29 años que pertenecen a los hogares del 40% de menores ingresos no alcanzan a completar los 12 años de escolaridad obligatoria establecido por la Ley N° 19.876 sobre Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Media de 2003. La juventud de escasos recursos recibe en promedio 3,1 años de educación menos que las personas jóvenes que pertenecen a los hogares de mayores ingresos (ver Gráfico N° 5.2.6), limitando la posibilidad de reducir a futuro las condiciones de pobreza y desigualdad que afectan a este segmento poblacional.

Gráfico N° 5.2.6
Años promedio de escolaridad de la población de 15 a 29 años por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2011-2013
(Número)

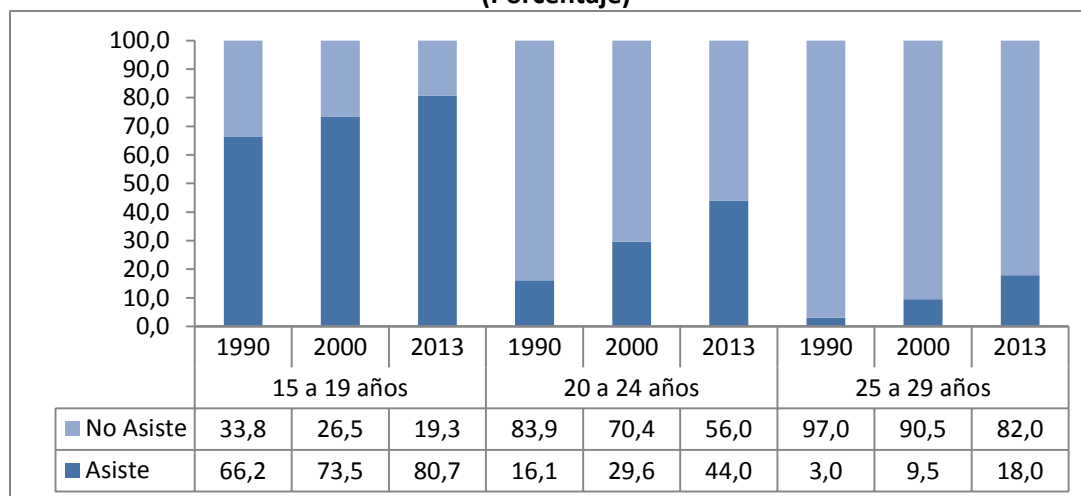


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN años respectivos.

La proporción de jóvenes que asiste a un establecimiento educacional se ha incrementado significativamente desde 1990. No obstante, el 19,3% de las personas que poseen entre 15 y 19 años no asiste a ningún establecimiento educativo. Esta realidad afecta al 82,0% de la población que posee entre 25 y 29 años de edad, según la Encuesta CASEN 2013. Las razones que explican este comportamiento difieren según el sexo de la persona joven.

Gráfico N° 5.2.7

**Población de 15 a 29 años según si asiste a un establecimiento educacional por grupo de edad.
1990-2013
(Porcentaje)**



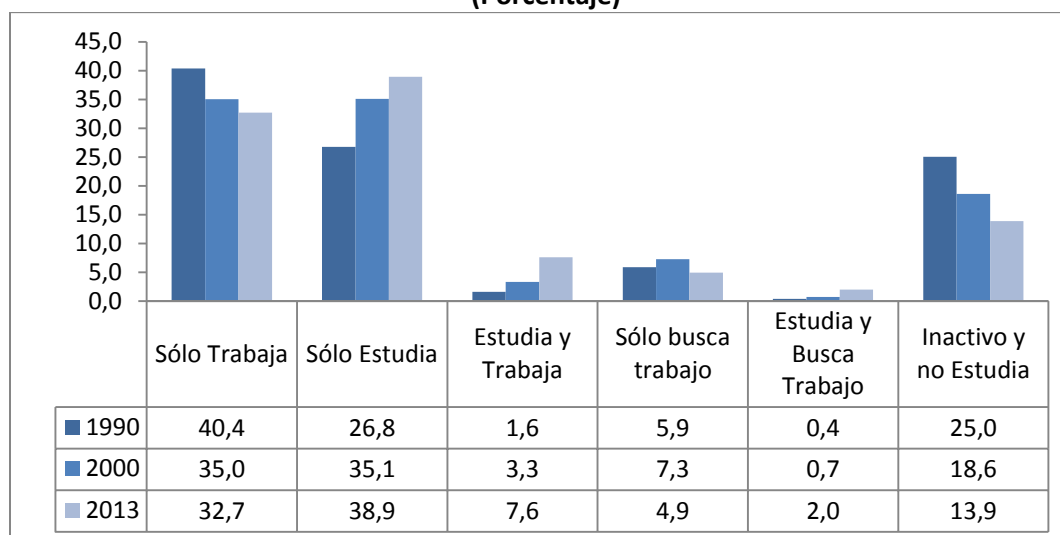
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN años respectivos.

El 58,4% de los hombres jóvenes no asiste a un establecimiento de educación debido al trabajo, la búsqueda de empleo o las dificultades económicas, principalmente. Sin embargo, el 54,5% de las mujeres del referido rango etario justifica la ausencia de estudios por la finalización de éstos, la maternidad, la realización de quehaceres del hogar, entre otras motivaciones de carácter personal.

Las políticas sociales orientadas a garantizar el acceso y permanencia en el sistema educacional deben establecer la protección necesaria para no obstaculizar ni desincentivar la conciliación entre estudios y trabajo por parte de la población joven, especialmente en las mujeres.

En Chile el 71,6% de los jóvenes no puede compatibilizar la carga laboral con el estudio, dedicándose exclusivamente a una u otra actividad (ver Gráfico N° 5.2.8). Menos de un 8% de la población joven posee la oportunidad de fortalecer las competencias para el trabajo y adquirir una mayor experiencia laboral junto con el estudio, siendo mínima la proporción de jóvenes que se dedica a estudiar y desea incorporarse a la fuerza laboral (2,0%). Una proporción relativamente alta de jóvenes no estudia ni trabaja (13,9%), permaneciendo excluidos socialmente. Esta realidad es más grave para las mujeres.

Gráfico N° 5.2.8
Población de 15 a 29 años según condición de actividad laboral y situación de estudios. 1990-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2013.

Según la Encuesta CASEN 2013, el 20,2% de las mujeres jóvenes no participa del mercado laboral ni estudia, lo que equivale a 12,5 puntos porcentuales más que los hombres que se encuentran en una situación similar (7,7%). La inactividad y la ausencia de estudios que afectan principalmente a las mujeres jóvenes, pone en evidencia la profundización del rol tradicional de la mujer en la sociedad debido a que las tareas de cuidado (25,6%) y la realización de quehaceres del hogar (24,5%) son las motivaciones fundamentales para explicar la decisión de no insertarse laboralmente ni estudiar en la juventud (ver Tabla N° 5.2.1). Esto provoca una pérdida de autonomía económica, perpetuando la vulnerabilidad, pobreza y desigualdad contra las mujeres.

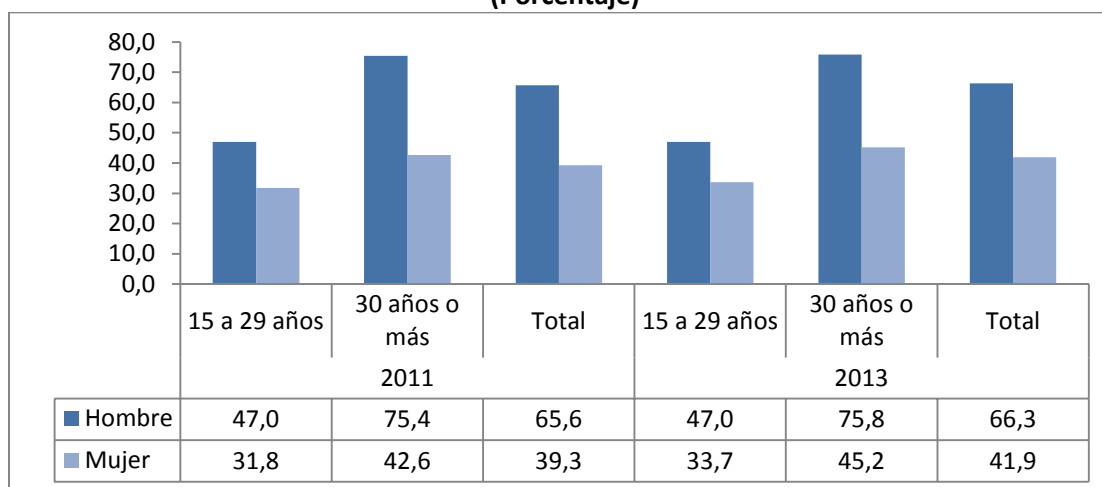
Tabla N° 5.2.1
Razones de la población joven inactiva (que no busca empleo) ni se encuentra estudiando. 2011-2013
(Número y Porcentaje)

Razones	2011	2013
Posibilidad de empezar a trabajar pronto	5,1	4,5
No tiene con quien dejar a los niños, adultos mayores u otro familiar	24,6	25,6
Está enfermo o tiene una discapacidad	6,0	6,9
Piensa que nadie le dará trabajo	0,9	1,4
Condiciones Laborales no se adecuan a expectativas	1,1	1,1
Quehaceres del Hogar	27,6	24,5
Jubilado(a), pensionado(a) o montepiado(a)	0,6	1,1
Tiene otra fuente de ingreso	0,2	0,7
Se cansó de buscar o cree que no hay trabajo disponible	3,5	1,9
Busca cuando realmente lo necesita o tiene trabajo esporádico	2,6	2,9
No tiene interés en trabajar	9,0	8,0
Otra razón	18,8	21,5
Total	100	100
Población de 15 a 29 años laboralmente inactiva que no estudia*	710.906	578.455

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2013.

La ocupación en la población joven se ha mantenido relativamente invariable para hombres y mujeres, respectivamente, durante el período 2011-2013. Una tendencia similar se observa respecto de la diferencia entre la ocupación juvenil y la ocupación de la población mayor de 29 años. La brecha ocupacional entre hombres jóvenes y no jóvenes equivale a 28,8 puntos porcentuales (47,0% versus 75,8%), alcanzando 11,5 puntos porcentuales al realizar la misma comparación entre las mujeres (ver Gráfico N° 5.2.9).

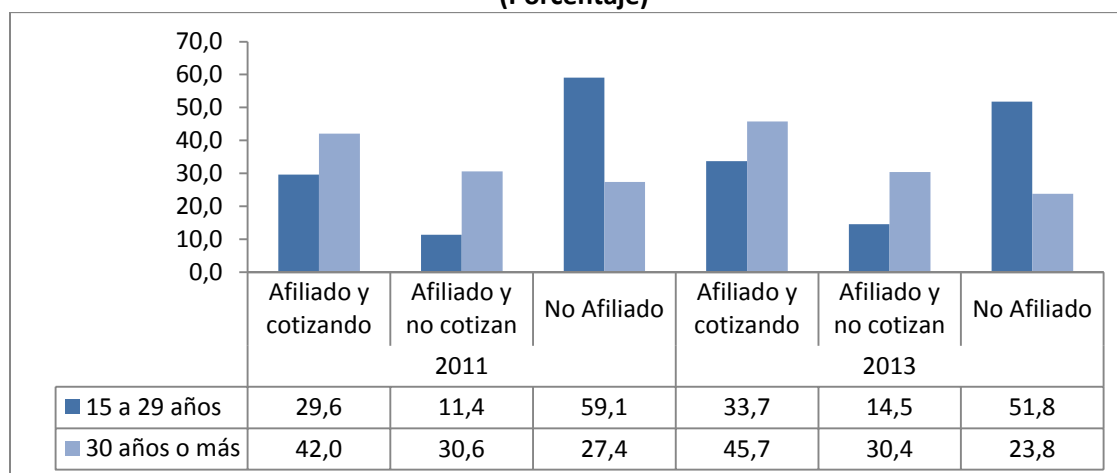
Gráfico 5.2.9
Tasa de ocupación por grupo de edad y sexo. 2011-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN años respectivos.

Cerca del 52% de la población joven ocupada no se encuentra afiliada a un sistema previsional y un 14,5% no está cotizando a pesar de poseer afiliación, minimizando el impacto positivo de generar un ahorro previsional temprano en el monto de las pensiones a futuro. Esta situación es significativamente menor para las personas que poseen 30 años o más, según la Encuesta CASEN 2013.

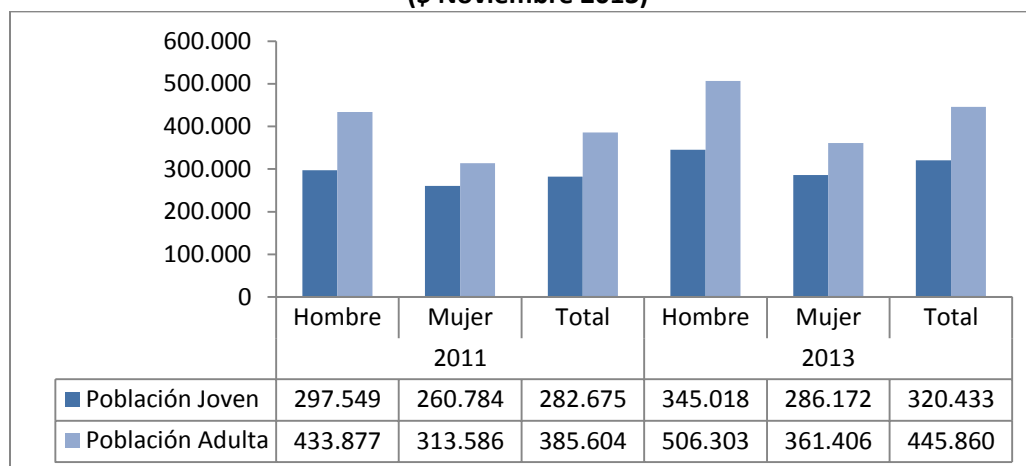
Gráfico N° 5.2.10
Población joven (15 a 29 años) y adulta (30 ó más años) según situación de afiliación y cotización en sistema previsional. 2011-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN años respectivos.

El ingreso promedio mensual de la ocupación principal de la población con 30 años o más asciende a \$445.860, reduciéndose a \$320.433 pesos para la población joven, según aparece en el Gráfico 5.2.11.

Gráfico 5.2.11
Ingreso promedio mensual de la ocupación principal de la población joven (15 a 29 años) y adulta (30 y más años) por sexo. 2011-2013
(\$ Noviembre 2013)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN años respectivos.

La política pública en Chile debe avanzar en la implementación de estrategias de inserción laboral para jóvenes, especialmente vulnerables, que posibiliten transitar desde el sistema educativo formal hacia el mundo laboral de forma ininterrumpida, asegurando la adquisición de habilidades y competencias para el trabajo, la calidad del empleo y la generación de ingresos en igualdad de condiciones con respecto al resto de la población.

Finalmente, en términos de participación social de la población joven, la Encuesta CASEN 2013 indica que el 83,4% de la población joven no participa en ninguna organización social o grupo organizado. La escasa proporción de personas jóvenes que decide participar en alguna organización lo hace en grupos religiosos (36,6%), clubes deportivos (28,1%) o juntas de vecinos (11,5%), principalmente. Desde el ámbito público, se deben proveer mayores espacios para la participación ciudadana de la población joven y nuevos incentivos para su integración a organizaciones de interés.

Gráfico 5.2.12
Población joven (15 a 29 años) que participa en organizaciones o grupos organizados por tipo de organización. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2013.

Avances programáticos del Servicio

INJUV ha realizado avances mediante la coordinación con diversos actores (públicos y privados) para la implementación de acciones encaminadas a solucionar los problemas que afectan a la población joven en Chile. En el siguiente cuadro, se presentan los programas ejecutados por INJUV para promover el bienestar de los y las jóvenes durante el año 2014, señalando las características y la cantidad de personas atendidas y el presupuesto vigente para el período.

Cuadro N°5.2.4
Programas e iniciativas ejecutadas por INJUV durante el año 2014.

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
Casa Integral de la Juventud (CIJ)	Jóvenes entre 15 y 29 años.	10.395 personas	\$ 583.377
Infocentros - Promoción de la Asociatividad y Ciudadanía Juvenil	Jóvenes entre 15 y 29 años, pertenecientes a los niveles socioeconómicos más bajos del país.	23.750 personas	\$ 363.184

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
País Joven Social	Organizaciones juveniles y/o que cuentan con al menos una persona entre los 15 y 29 años de edad dentro de su directiva, que cuentan con personalidad jurídica y desarrollan actividades dirigidas a este grupo etario.	146 organizaciones	\$ 1.116.779
País Joven Público	Jóvenes entre 15 y 29 años de edad que cursan cuarto año medio y/o que lideran temáticas país, sea de forma individual o como representantes de una organización.	6.181 personas	\$ 135.983
País Joven Intersectorial	Jóvenes entre 15 y 29 años de edad que participan en organizaciones sociales o de voluntariado y/o que realizan algún tipo de emprendimiento.	400 personas	\$ 1.953 ⁵⁰
Tarjeta Joven	Jóvenes entre 15 y 29 años.	4.311.564 personas	\$ 177.894

Fuente: Informe de Seguimiento de Programas Sociales con cierre al 31 de Diciembre de 2014. Banco Integrado de Programas Sociales

Desafíos 2015 - 2018

Los desafíos que INJUV se ha planteado para el período 2015-2018 son:

- **Participación:** Los diagnósticos elaborados por INJUV han detectado que los jóvenes se sienten desconfiados hacia la política. Es por eso que se desarrollarán instancias de participación para que se acerquen y conozcan el ámbito público-cívico generando en ellos un interés de incidir en el desarrollo país. Para esto, en 2015 se desarrollan tres componentes dentro del programa Activo Joven Público, ex País Joven Público:
 - *Desayunos públicos:* buscan establecer un diálogo con autoridades. Con esto, se busca potenciar la capacidad de canalizar adecuadamente sus inquietudes e ideas, además de desarrollar herramientas públicas de participación activa y directa. Esta iniciativa beneficiará a 2.200 jóvenes.
 - *Escuelas de la ciudadanía:* constituyen espacios de carácter formativo para estudiantes de educación media, con el fin de entregarles herramientas destinadas a fortalecer formación ciudadana y la propia valoración de la democracia. Para ello se trabajará con 60 liceos públicos, llegando a más de 7.800 jóvenes.
 - *Gabinete Juvenil:* tiene el propósito de incorporar más actores locales a un espacio permanente de discusión, intercambio y problematización de la realidad de los jóvenes

⁵⁰ Cabe señalar, que el año 2014 el programa solo implementó el componente Voluntarios por Chile, el cual a partir del año 2015, pasa a formar parte del programa Activo Joven Sustentabilidad Social y Ambiental.

acotada a cada región. Para ello serán los propios jóvenes los convocados a mejorar su entorno en materias de su interés.

- **Intervención social:** En esta área se desarrollan cuatro componentes que forman parte del programa Activo Joven Sustentabilidad Social y Ambiental:
 - *Prácticas Profesionales:* Se le ofrecerá a jóvenes estudiantes de carreras técnicas la oportunidad de realizar sus prácticas laborales en diferentes ministerios y organismos públicos, gestionadas a través del Instituto Nacional de la Juventud. Con ello se pretende beneficiar a 300 jóvenes.
 - *Red Nacional de Voluntariado:* Busca agrupar a las organizaciones a través de una red virtual para generar un espacio de encuentro y sinergias entre los jóvenes voluntarios, contando con el apoyo de INJUV, recibiendo soporte y apoyo económico, beneficiando a 3.100 jóvenes.
 - *Vive tus Parques:* Busca incentivar el aporte de las y los jóvenes en la conservación del medio ambiente y el patrimonio natural y cultural, a través de iniciativas que promuevan la participación en actividades de acción voluntaria en las Áreas Silvestres Protegidas y proyectos de arborización en zonas urbanas, para crear un compromiso e identidad con el territorio nacional, fomentar el desarrollo de las comunidades locales y promover el desarrollo sustentable en nuestro país; llegando a 3.000 jóvenes.
 - *Sustentabilidad y Patrimonio:* Tiene por objetivo principal fomentar la identidad de la juventud con el patrimonio natural y cultural del país, mediante acciones que contribuyan al cuidado y protección del mismo, considerando intervenciones en espacios locales con 10.00 jóvenes.
- **Inclusión Territorial:** Con el fin de generar inclusión territorial el INJUV se crearon en 2015 los fondos concursables INCUBA, que brindan financiamiento a iniciativas juveniles vinculadas a las diferentes áreas, como emprendimiento, innovación, deporte, cultura, participación, género, pueblos indígenas, entre otros. Con esto se espera fomentar la participación juvenil en el desarrollo del país, de manera de mejorar la calidad de vida de las y los jóvenes, especialmente de aquellos más vulnerables. Mediante esta iniciativa se beneficiará un total de 500 organizaciones.
- **Empoderamiento:** En relación a este ámbito de acción, INJUV implementa dos iniciativas:
 - *Butacas vacías,* que permite el acceso gratuito a eventos. Con esto se incentiva el consumo cultural, artístico y deportivo de los jóvenes, contribuyendo a disminuir las brechas de desigualdad producto del poder adquisitivo.
 - *Tarjeta Joven,* que incluirá mejoras tecnológicas (de cobertura y entrega de tarjetas), y una mayor difusión de convenios y beneficios asociados.
- **Formación y cultura:** Fortalecimiento de la Radio INJUV.fm, cuyo propósito es ser un motor de la música chilena emergente, constituyéndose en un espacio de promoción y difusión de talentos jóvenes.

Las iniciativas presentadas serán complementadas con diversos estudios en materia de juventud. En 2016 corresponde realizar la VIII Encuesta Nacional de la Juventud, esfuerzo que realiza el INJUV por recopilar, analizar y difundir información sobre los jóvenes. En esta versión se encuestará por primera vez, además, a población adulta, con el objeto de comparar los resultados obtenidos entre estas dos poblaciones.

Se continuarán los sondeos, que a través de encuestas telefónicas a los jóvenes, permiten conocer las percepciones que tiene la juventud sobre temas de coyuntura o interés de las autoridades. Además, a través de un convenio entre INJUV, CONADI y el Instituto de Sociología de la Universidad Católica (ISUC), se realizará un estudio que busca describir y diagnosticar la situación actual de las personas jóvenes pertenecientes a pueblos indígenas del país. Este convenio también compromete un seminario donde se expondrán los principales resultados del estudio, conversatorios para hacer un análisis más profundo de los resultados y la publicación de un libro con los principales resultados y conclusiones del estudio.

Por último, se realizará un seminario “Inclusión de un enfoque de derechos en la institucionalidad juvenil”, donde se invitará a representantes de organismos internacionales, autoridades de gobierno, representantes de la red de expertos en juventud y de organizaciones de la sociedad civil para discutir sobre la institucionalidad juvenil en Chile, algunas experiencias internacionales exitosas en el establecimiento de derechos de juventud y los desafíos en la investigación de la misma.

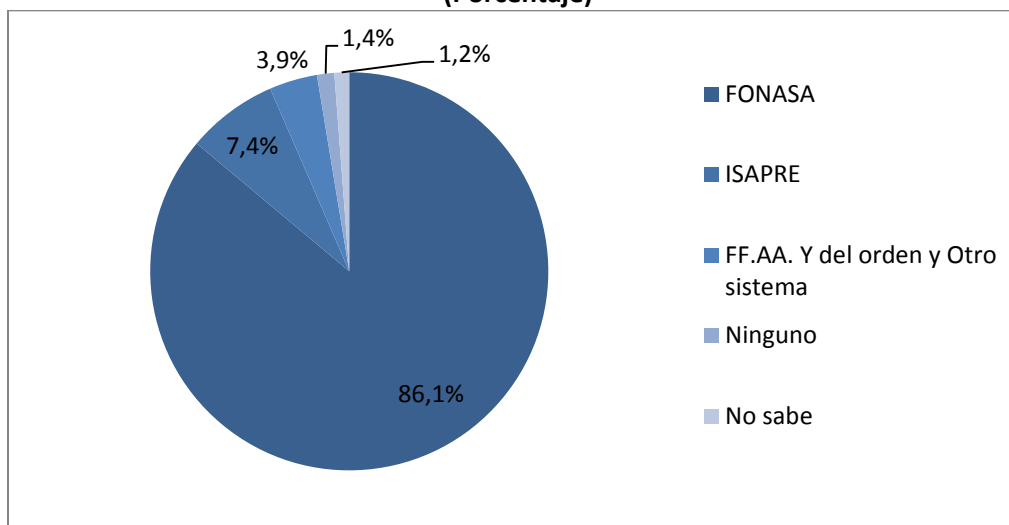
c) Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)

El envejecimiento progresivo de la población plantea nuevos retos para la política social en Chile. La Organización Mundial de la Salud (OMS) promueve la implementación de políticas de envejecimiento activo, encaminadas a optimizar las oportunidades de bienestar físico, social y mental a lo largo del ciclo vital para ampliar la esperanza de vida saludable, la productividad y la calidad de vida en la vejez, considerando 3 aspectos principales: salud, participación y seguridad.

El Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) posee la misión de fomentar el envejecimiento activo y el desarrollo de servicios sociales para las personas mayores, cualquiera sea su condición, fortaleciendo su participación y valoración en la sociedad, promoviendo su autocuidado y autonomía, y favoreciendo el reconocimiento y ejercicio de sus derechos por medio de la coordinación intersectorial, el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas. Dados estos énfasis, el análisis de la situación de salud de los adultos mayores, requisito básico para su inclusión social, así como de su participación en áreas como el trabajo y la sociedad civil, son básicos para caracterizar a este grupo de interés de la política social.

En Chile, el 86,1% de los adultos mayores se encuentra afiliado al Fondo Nacional de Salud (FONASA) versus un 7,4% que se encuentra adscrito a alguna institución de salud previsional (ISAPRES). Sin embargo, si se considera el nivel de ingresos del hogar al que pertenece el adulto mayor, la probabilidad de pertenecer a uno u otro sistema previsional cambia significativamente, según la Encuesta CASEN 2013.

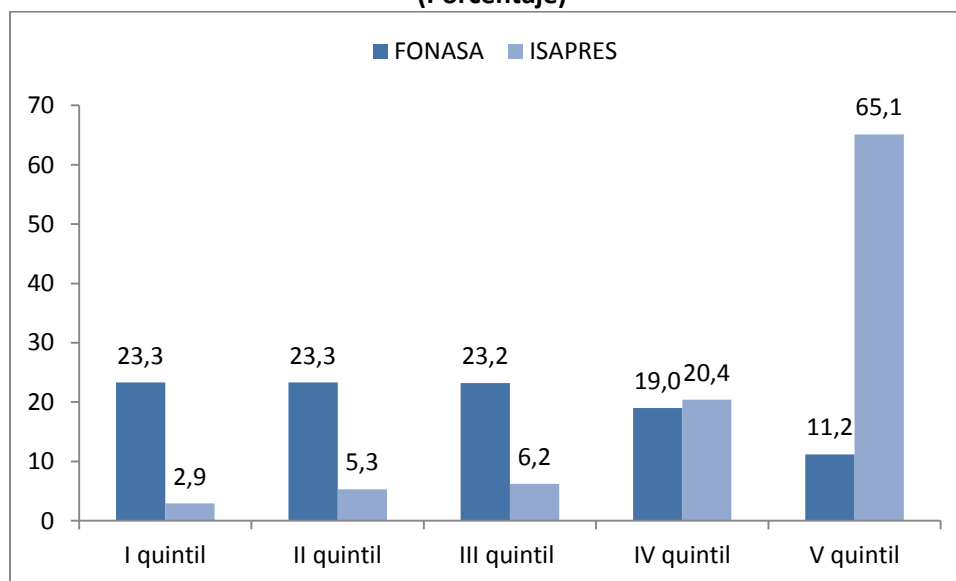
Gráfico N°5.2.13
Población adulta mayor afiliada a sistema previsional de salud según tipo. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Para el caso de las personas que poseen 60 años o más pertenecientes a los hogares del 20% de mayores ingresos del país, la afiliación a alguna ISAPRES alcanza un 65,1%, equivalente a 62,2 puntos porcentuales más que los adultos mayores pertenecientes a los hogares de menores ingresos. En cambio, se registra una diferencia de 12,1 puntos porcentuales a favor de los hogares de menores ingresos si se considera la proporción de adultos mayores afiliados a FONASA (ver Gráfico N°5.2.14).

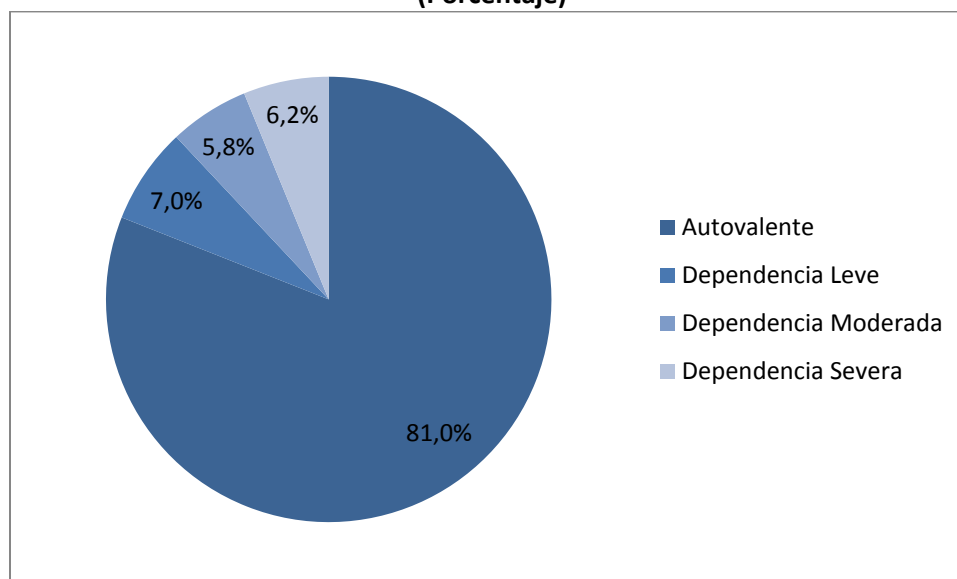
Gráfico N°5.2.14
Población adulta mayor afiliada a FONASA o ISAPRES por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

El envejecimiento de las personas conlleva un creciente deterioro biológico y en consecuencia un incremento de problemas asociados al estado de salud a nivel individual. En Chile, el 19% de las personas mayores presenta algún grado de dependencia funcional, es decir, padece dificultades para el desarrollo de las actividades básicas⁵¹ o instrumentales⁵² de la vida diaria, siendo éstas resueltas con ayuda humana o, por el contrario, que no pueden ser llevadas a cabo con ayuda de terceros ni ayuda técnica (ver Gráfico N°5.2.15). Esta situación impacta negativamente tanto la inclusión social de los adultos mayores, como el bienestar familiar general, que se ve afectado por una carga emocional de frustración y, en muchos casos, con la responsabilidad de hacerse cargo del sujeto de cuidado, limitando el desarrollo de una vida plena por parte del/a cuidador/a.

Gráfico N°5.2.15
Población adulta mayor por índice de dependencia funcional. 2013
(Porcentaje)



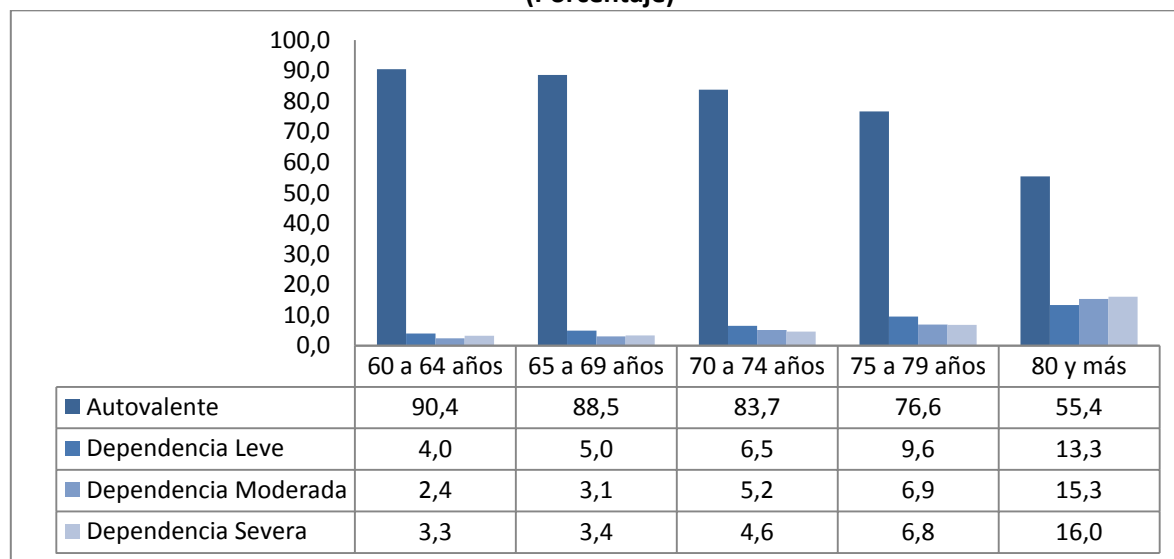
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

La prevalencia y severidad de las limitaciones funcionales que impiden la realización de las actividades cotidianas de subsistencia y autocuidado se agrava para las personas que poseen 80 años o más. Según la Encuesta CASEN 2013, la prevalencia de dependencia leve en las personas de 60 a 64 años equivale a un 4,0%, sin embargo, para el último tramo de edad es 9,3 puntos porcentuales mayor (13,3%). En lo que respecta a la dependencia severa, la diferencia entre ambos grupos etarios es considerablemente superior, equivalente a 12,7 puntos porcentuales (ver Gráfico N°5.2.16).

⁵¹ En la Encuesta CASEN 2013 son consideradas actividades básicas de la vida diaria: comer, bañarse, vestirse, moverse dentro de la casa, utilizar el retrete, acostarse y levantarse de la cama.

⁵² En la Encuesta CASEN 2013 son consideradas actividades instrumentales de la vida diaria: salir a la calle, hacer compras o ir al médico, realizar sus tareas del hogar.

Gráfico N°5.2.16
Población adulta mayor según categoría de dependencia funcional por tramo de edad. 2013
(Porcentaje)

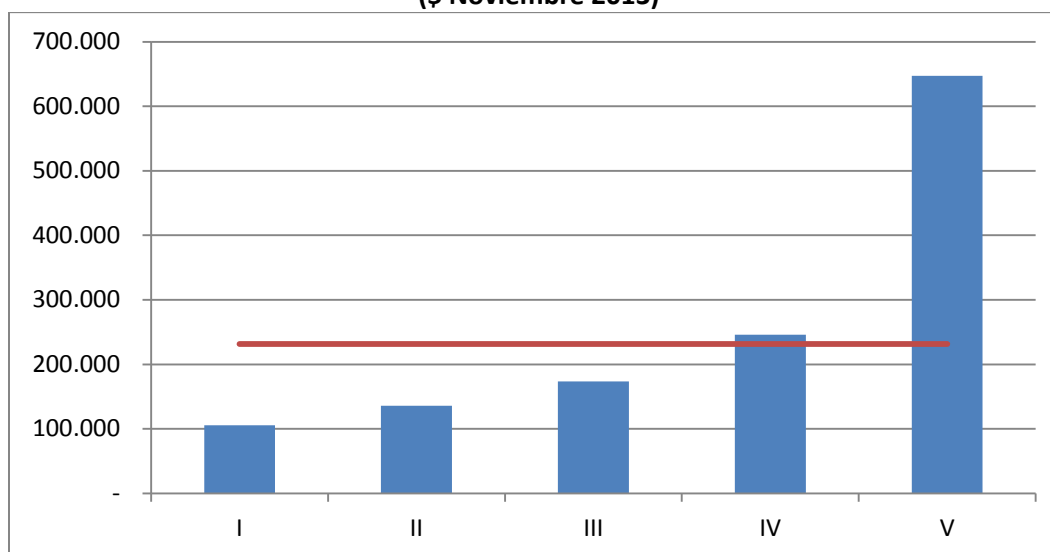


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Las políticas de protección social orientadas al restablecimiento de la autonomía y la provisión de estructuras de apoyo y redes sociales para el mantenimiento de una vida saludable e independiente de las personas con 60 años o más deben ser complementadas con medidas para reducir la desigualdad y vulnerabilidad económica que profundizan las condiciones de fragilidad a la que se enfrentan los adultos mayores en Chile. Si bien los niveles de pobreza por ingresos han disminuido en los últimos años para este grupo (ver capítulo 3.3), existe una importante desigualdad al interior de esta población.

Según datos de la Encuesta Casen 2013, se observa una amplia diferencia entre el monto de ingresos autónomos que perciben los adultos mayores dependiendo de la condición de riqueza del hogar. Si bien el ingreso autónomo promedio de las personas con 60 años o más se sitúa en torno a \$230.000 pesos mensuales, un 60% de este segmento poblacional recibe una cifra considerablemente inferior. Para las personas mayores que pertenecen al 20% de menores ingresos, el ingreso autónomo promedio se reduce a \$100.000 pesos mensuales, siendo 6 veces superior para quienes pertenecen al quintil de mayores ingresos a nivel de hogar (ver Gráfico N°5.2.17).

Gráfico N°5.2.17
Ingresos autónomos de población adulta mayor según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(\$ Noviembre 2013)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

El 49,1% de los ingresos de los adultos mayores pertenecientes a los hogares de menores ingresos proviene de subsidios monetarios⁵³, registrándose un porcentaje bastante mayor para el caso de las mujeres (62,6%). En cambio, para quienes pertenecen a los hogares de mayores ingresos, los ingresos laborales constituyen la fuente principal (55,8%), acorde a los datos de la Encuesta CASEN 2013.

⁵³ La categoría “subsidios monetarios” incluye la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS).

Cuadro 5.2.4
Composición del ingreso de la población adulta mayor por sexo y quintil de ingreso autónomo
per cápita del hogar. 2013
(Porcentaje)

Sexo	Ingresos	I	II	III	IV	V	Total
Hombre	Ingreso del Trabajo	23,7	39,4	47,7	52,9	64,6	54,3
	Otro Ingreso Autónomo	39,2	49,9	47	44,6	34,9	40,4
	Ingreso autónomo	62,9	89,3	94,7	97,5	99,5	94,7
	Subsidios monetarios	37,1	10,7	5,3	2,5	0,5	5,3
	Ingreso Total	100	100	100	100	100	100
Mujer	Ingreso del Trabajo	8,9	11,9	16,7	25,5	41,3	27,4
	Otro Ingreso Autónomo	28,5	60,6	68,3	67,6	57	58,7
	Ingreso autónomo	37,4	72,5	85	93,1	98,3	86,1
	Subsidios monetarios	62,6	27,5	15	6,9	1,7	13,9
	Ingreso Total	100	100	100	100	100	100
Total	Ingreso del Trabajo	16,7	26,8	33,9	41,6	55,8	43,2
	Otro Ingreso Autónomo	34,1	54,8	56,5	54	43,2	47,9
	Ingreso autónomo	50,9	81,6	90,4	95,7	99,1	91,1
	Subsidios monetarios	49,1	18,4	9,6	4,3	0,9	8,9
	Ingreso Total	100	100	100	100	100	100

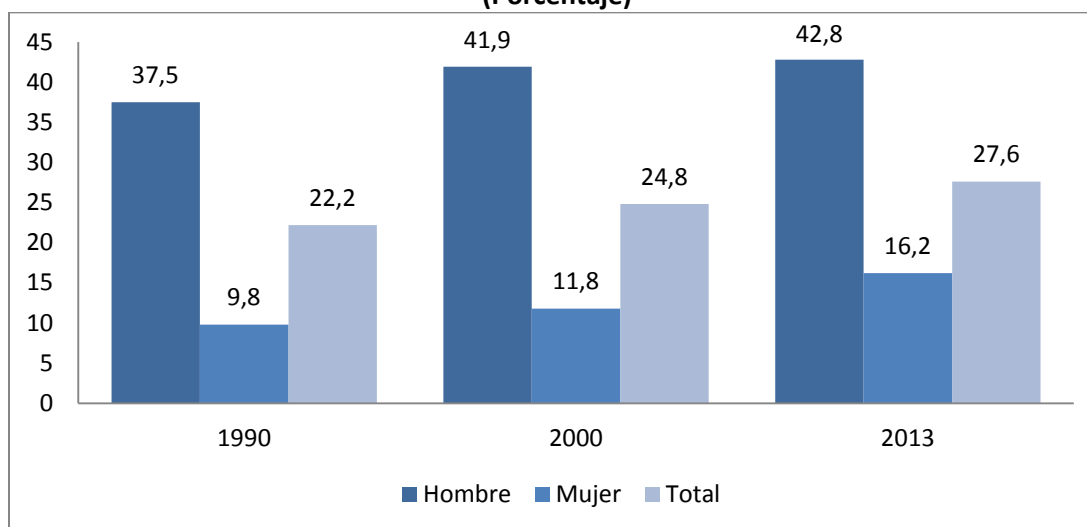
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

En Chile el envejecimiento activo debe propender a facilitar las condiciones que permitan la continuidad laboral de las personas mayores, incentivando su incorporación a la fuerza laboral mediante la capacitación, especialización y actualización de competencias y destrezas laborales, considerando la perspectiva de género y la participación del adulto mayor en la definición de necesidades de formación. Lo anterior, a la par del compromiso de Gobierno, en materia de establecer y resguardar el derecho a que los adultos mayores más vulnerables puedan acceder a un sistema de seguridad social que permita satisfacer las necesidades propias de este ciclo vital.

La tasa de ocupación⁵⁴ de las personas que poseen 60 años o más ha pasado de 22,2% en 1990 a un 27,6% en 2013, reduciéndose mínimamente la brecha entre hombres y mujeres en este grupo (ver Gráfico N°5.2.18).

⁵⁴ La tasa de ocupación corresponde al porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar de 15 años y más.

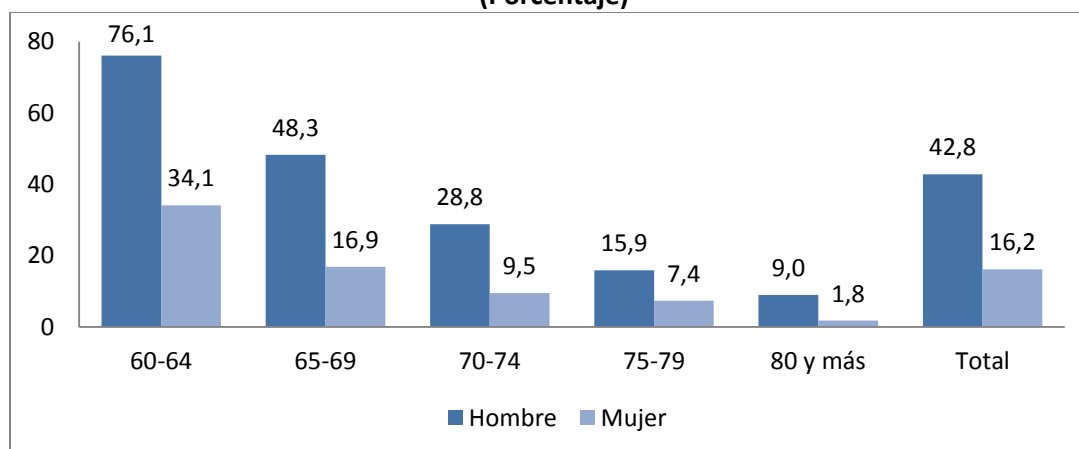
Gráfico N°5.2.18
Tasa de ocupación de la población adulta mayor por sexo. 1990-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

La declinación de las capacidades funcionales y la autonomía de las personas mayores asociadas al proceso de envejecimiento, junto a las barreras de acceso por razones culturales, se reflejan en la inserción laboral de este segmento poblacional, cuya ocupación va disminuyendo a medida que aumenta la edad, principalmente en las mujeres. La tasa de ocupación de los hombres que poseen entre 60 y 64 años es 8 veces superior a la ocupación registrada para los hombres que poseen 80 años y más (76,1% versus 9,0%). En cambio, para las mujeres se registra una ocupación de 34,1% durante los primeros 4 años de la vida adulta mayor, siendo menor a un 2% para el último rango etario, según los datos de la Encuesta CASEN 2013.

Gráfico N°5.2.19
Tasa de ocupación de la población adulta mayor por tramo de edad y sexo. 2013
(Porcentaje)

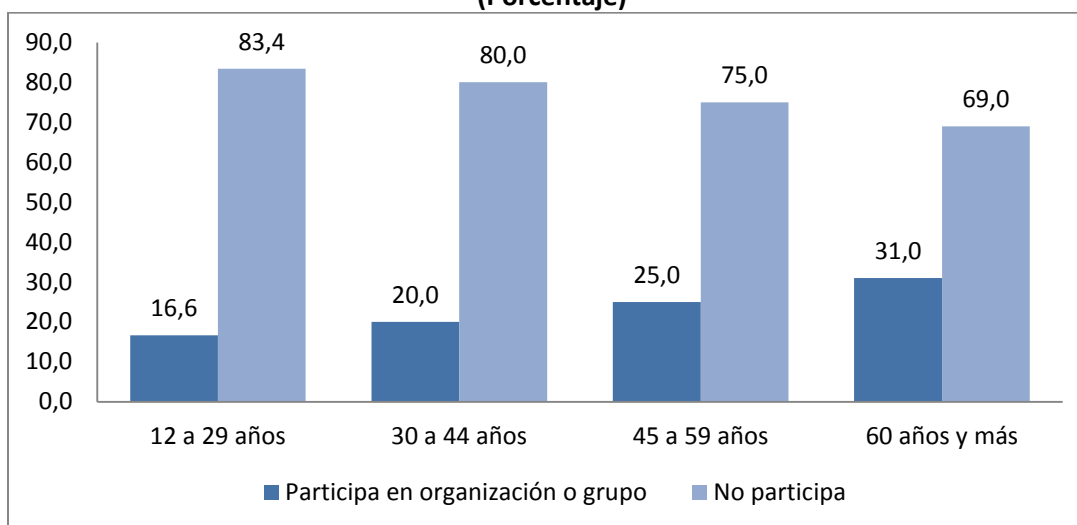


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

La capacidad de las personas mayores para relacionarse con el entorno constituye uno de los aspectos fundamentales para vivir el envejecimiento plena y satisfactoriamente. La vinculación con otros, el sentido de pertenencia y la actividad grupal permiten reducir el aislamiento, evitando la marginación mediante un mayor reconocimiento y exigencia de sus derechos. Sin embargo, según la Encuesta CASEN 2013, la participación social de los adultos mayores en Chile presenta rezagos importantes.

Desde el punto de vista de la participación de los adultos mayores, es posible advertir que es el segmento de población que en mayor medida participa de organizaciones o grupos. Es así, que más de un tercio de la población mayor de 60 años declara ser parte de ellas, a diferencia de los otros segmentos etarios que no llega a alcanzar la cifra aludida, tal como se aprecia en el Gráfico N° 5.2.20.

Gráfico N°5.2.20
Población de 12 y más años según situación de participación en organizaciones o grupos
organizados por tramo de edad. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Los adultos mayores participan en organizaciones religiosas (9,9%), juntas de vecinos u otras organizaciones territoriales (8,9%) y agrupaciones propias de este grupo (6,5%), principalmente, según la Encuesta CASEN 2013.

Gráfico N°5.2.21
Adultos mayores que participan en organizaciones o grupos organizados por tipo de organización. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Avances programáticos del Servicio

SENAMA promueve el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas mayores, articulando una red de servicios sociales y cuidados para quienes se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad con el objetivo de contribuir al envejecimiento activo de las personas con 60 años o más. Los programas para la atención integral y la participación social del adulto mayor desarrollados por SENAMA durante el 2014 se detallan en el siguiente cuadro, especificando la magnitud de la población atendida y los recursos asignados para el período.

Cuadro N° 5.2.5
Programas e iniciativas ejecutadas por SENAMA durante el año 2014.

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
Buen Trato al Adulto Mayor (ex Contra el Maltrato y Abuso al Adulto Mayor)	Personas de 60 años y más, víctimas de todo tipo de maltrato.	18.995 personas	\$ 201.383
Centros Diurnos del Adulto Mayor	Personas mayores de 60 años pertenecientes a los quintiles I, II o III de vulnerabilidad social, que presenten dependencia leve, deterioro cognitivo o depresión leve.	1.615 personas	\$ 757.174
Condominio de Viviendas Tuteladas para Adultos Mayores	Personas mayores de 60 años, autovalentes, que pertenecen a los quintiles I, II y III de carencia habitacional	781 personas	\$ 222.680

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad (Conapran) ⁵⁵	Personas mayores, en situación de vulnerabilidad que reciben ingresos hasta \$178.140, que presenten algún grado de dependencia y no cuenten con redes familiares.	583 personas	1.037.104
Cuidados Domiciliarios	Personas mayores pertenecientes a los quintiles I, II y III de vulnerabilidad social, y que se encuentran en situación de dependencia moderada o severa.	1.761 personas	\$ 363.444
Escuela de Formación para Dirigentes Mayores	Dirigentes e integrantes de organizaciones de personas mayores	10.434 personas	\$ 142.120
Escuela para Funcionarios Públicos	Funcionarios de la red de programas del adulto mayor y personas que proveen cuidados a personas mayores que no cuentan con capacitación gerontológica para brindar los cuidados y atención especializada a las personas mayores.	216 personas	\$ 51.732
Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores	Adultos mayores que presentan algún grado de dependencia (físicas y psíquicas leves, moderadas o severas) y requieren cuidado especializado. También ingresan personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar.	567 personas	\$ 3.893.293 ⁵⁶
Fondo Nacional del Adulto Mayor	Adultos mayores de 60 años y más	206.649 personas	\$ 4.240.953
Fondo Subsidio ELEAM	Personas mayores residentes de Establecimientos de Larga Estadía sin fines de lucro, pertenecientes al 60% más vulnerable de la población, y que presentan algún grado de dependencia leve, moderada o severa.	5.959 personas	\$ 5.615.692
Programa Envejecimiento Activo (ex Beneficios Complementarios de Protección Social)	Personas adultas mayores (60 años o más), autovalentes, preferentemente no organizados y pertenecientes al 80% más vulnerable de la población.	36.342 personas	\$ 358.961
Turismo Social para el Adulto Mayor	Personas de 60 años o más pertenecientes al 60% más vulnerable de la población, y que sean autovalentes o dependientes leve.	342 personas ⁵⁷	\$ 315.489

⁵⁵ Esta iniciativa corresponde a una transferencia de recursos de Senama a Conapran, así como de orientaciones para la mejora de la gestión y la calidad de la atención residencial.

⁵⁶ El programa ELEAM se encuentra inserto como componente del ítem presupuestario Fondo Servicios y Atención al adulto mayor.

⁵⁷ En el año 2014, los procesos de licitación o contratación no contaron con oferentes, implicando un atraso en la contratación para el desarrollo de las actividades. Lo anterior resultó en que sólo se realizara la contratación de los servicios el 2014, quedando pendiente la ejecución para el 2015. Sólo la región de los Ríos ejecutó en los plazos definidos, razón por la cual la cifra de beneficiarios es tan baja en relación al 2013 (12.670 beneficiarios).

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
Voluntariado Asesores Senior	Adultos mayores de 60 años o más, con a lo menos enseñanza media completa.	412 personas	\$ 235.000 ⁵⁸

Fuente: Informe de Seguimiento de Programas Sociales con cierre al 31 de Diciembre de 2014. Banco Integrado de Programas Sociales

Desafíos 2015 - 2018

Los desafíos que SENAMA se ha planteado para el período 2015-2018 son:

- **Cuidado:** La población mayor muchas veces requiere de cuidado, por lo que se trabajará en una propuesta de articulación y coordinación de los programas de cuidado tanto del SENAMA como de los otros servicios, fortaleciendo la respuesta ante las necesidades en materia de cuidados dirigidos a las personas mayores, transformándose en un trabajo institucional de carácter permanente, que se enmarca en un enfoque socio-sanitario con altos estándares de calidad. Para lograr esto, se espera, incorporar un componente de evaluación en los programas, con el fin de hacer las reformulaciones pertinentes, que lleven a un mejoramiento sustancial de cada uno de ellos en la materia. Estas líneas de acción se enmarcan en el proceso de diseño del Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados, iniciado durante este año.
- **Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM) y Centros de día:** Hacia fines de 2015, se contará con el diseño de los ELEAM y con un porcentaje de ejecución proyectado en obras de los ELEAM de La Serena y Huechuraba. Lo mismo se espera para el Centro Día de Temuco y se proyecta adjudicación de trabajo en Copiapó. Para el resto del período se espera continuar con la ejecución de las obras de los 6 ELEAM y 9 Centros de Días incorporados en el programa de Gobierno.
- **Articulación:** se espera generar iniciativas que no sólo trabajen con los adultos mayores, sino que también de forma intergeneracional. Con esto, se busca concientizar a la población sobre su propio envejecimiento y ayudar además a disminuir la estigmatización hacia los adultos mayores. La articulación y complementariedad con otros servicios, permitirá robustecer la oferta pública para la población adulta mayor.

5.3 Grupos de interés de la política social

El Ministerio de Desarrollo Social ha identificado dos grupos de interés para la política social en la búsqueda de una mayor integración y participación en la vida política, económica, social y cultural: las personas en situación de discapacidad y los pueblos indígenas. Tales grupos afrontan importantes barreras para el ejercicio pleno de sus derechos que van más allá de inseguridades económicas, viéndose obstaculizadas sus trayectorias de vida por una profunda exclusión y

⁵⁸ El programa no cuenta con glosa presupuestaria de SENAMA. Su presupuesto es mediante transferencia de FOSIS a SENAMA

desigualdad de oportunidades derivadas del escaso reconocimiento de la diversidad social del país.

En los apartados siguientes, se entregan un conjunto de indicadores que permiten analizar las condiciones de vida de las personas en situación de discapacidad y de la población indígena en Chile, presentando las acciones programáticas ejecutadas por el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), enfatizando los desafíos a los que se enfrenta la institucionalidad a cargo de proveer protección social a estos grupos. Además, se presentan las acciones programáticas y los desafíos asociados a la población migrante.

a) Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS)

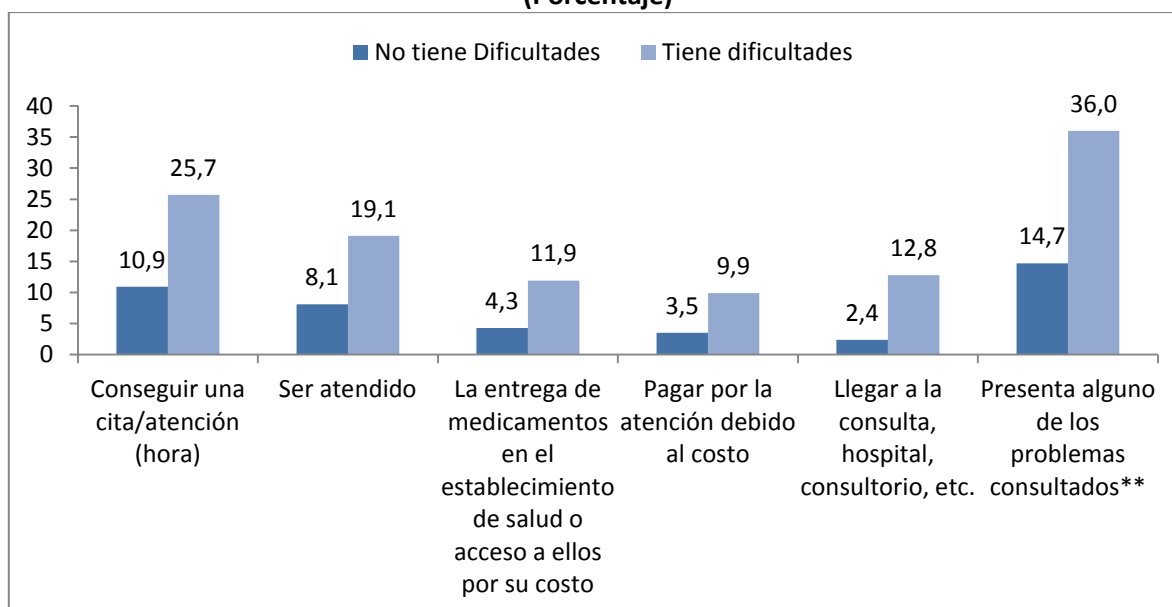
En Chile constituye una prioridad el posicionamiento de la política de inclusión social para el desarrollo de una vida autónoma e independiente de las personas en situación de discapacidad. Pese a ello, aún persisten rezagos importantes en la promoción, protección y disfrute pleno y en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas en situación de discapacidad, según lo estipulado en la Convención Internacional para los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificada por el país en 2008.

El Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) posee la misión de promover el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas en situación de discapacidad, con el fin de obtener su inclusión social, contribuyendo al pleno disfrute de sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación fundada en la discapacidad a través de la coordinación del accionar del Estado y la ejecución de políticas y programas en el marco de estrategias de desarrollo local inclusivo.

La promoción de los derechos de las personas en situación de discapacidad plantea diversos desafíos para cada ámbito de acción de los planes, programas y servicios sociales, especialmente en aquellos orientados a mejorar el acceso a salud, educación, empleo y participación en la vida cultural, política y social. Específicamente, en el área de salud, conlleva avanzar en crear las condiciones para el acceso de las personas en situación de discapacidad a servicios de prevención, tratamiento, habilitación y rehabilitación. Los datos de la Encuesta CASEN 2013 ponen en evidencia las dificultades que existen en el acceso efectivo a tales servicios.

A pesar de que el 96,1% de las personas que posee alguna dificultad debido a su estado de salud se encuentra afiliada a un sistema previsional, quienes padecen tales dificultades manifiestan una incidencia mayor de problemas para el acceso a atención de salud respecto de quienes declaran no presentar limitaciones similares (ver Gráfico N°5.3.1).

Gráfico N°5.3.1
Personas de 6 ó más años con problemas de acceso a atención de salud (últimos 12 meses) por tipo de problema y presencia de alguna dificultad debido a su estado de salud. 2013
(Porcentaje)



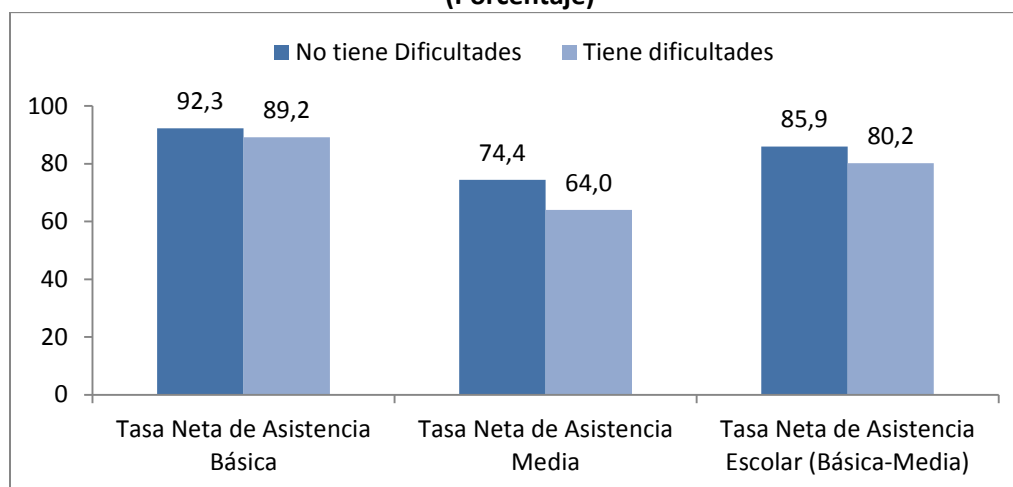
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

En materia educativa, el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad implica garantizar el acceso a un sistema educativo inclusivo y con igualdad de oportunidades en todos sus niveles. La educación es un derecho humano fundamental y una herramienta para adquirir los conocimientos y destrezas necesarios para la vida adulta de forma independiente, contribuyendo a la movilidad y bienestar social, adquiriendo especial relevancia los efectos positivos que posee un mayor nivel educacional en la calidad de vida de las personas en situación de discapacidad.

Los niños, niñas y adolescentes con edades comprendidas entre 6 y 17 años que presentan dificultades debido al estado de salud poseen una tasa de asistencia neta menor (equivalente a 5 puntos porcentuales) y un rezago escolar 2 puntos porcentuales mayor que quienes no padecen tales dificultades, según la Encuesta CASEN 2013.

Gráfico N°5.3.2

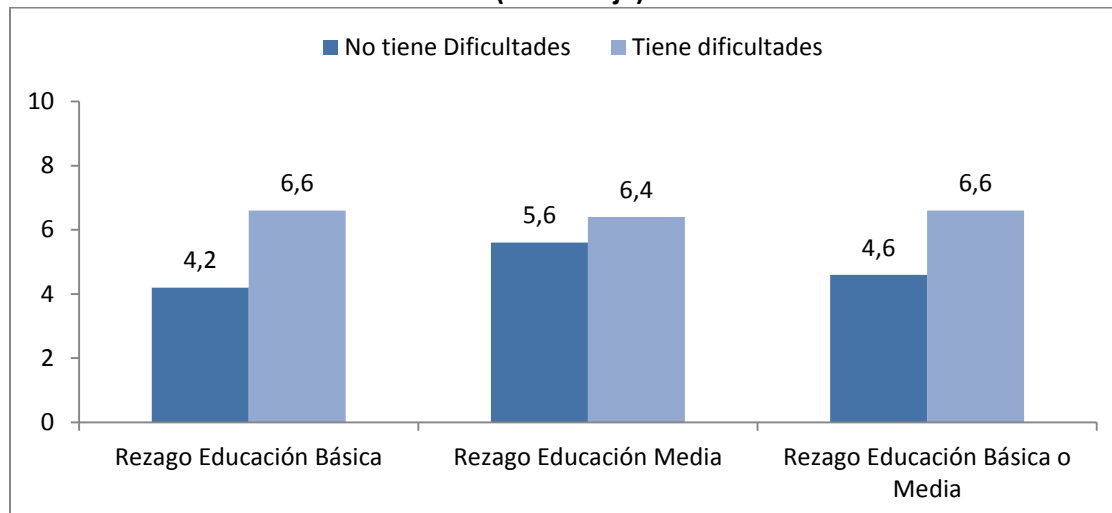
Tasa de asistencia neta de niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años a educación básica y media por presencia de alguna dificultad debido a su estado de salud. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Gráfico N°5.3.3

Niños, niñas y adolescentes que asisten a educación básica o media con rezago por presencia de alguna dificultad debido a su estado de salud. 2013
(Porcentaje)

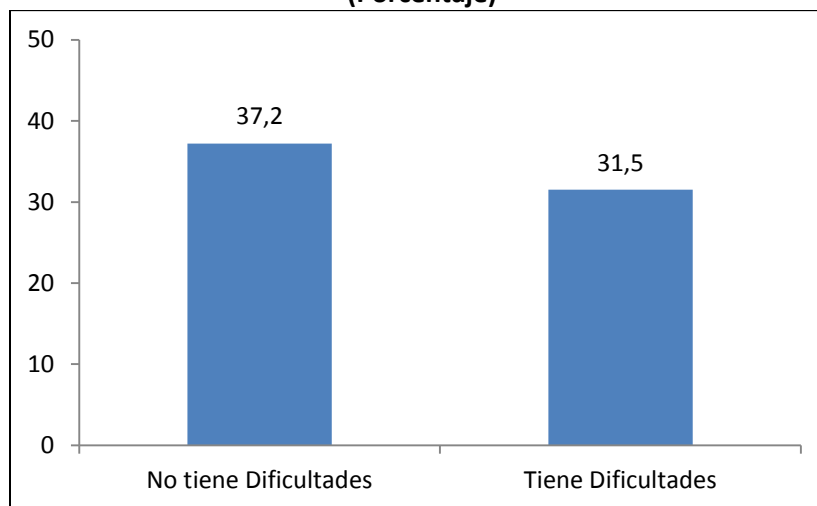


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

La brecha en la tasa de asistencia neta se mantiene para el caso de la población inscrita en un establecimiento de educación superior, disminuyendo la posibilidad de nivelar los logros educacionales y las oportunidades de crecimiento profesional entre quienes poseen limitaciones y quienes no se ven afectados por barreras asociadas a la condición de salud (ver Gráfico N°5.3.4).

Gráfico N°5.3.4

Tasa de asistencia neta de jóvenes de 18 a 24 años a educación superior por presencia de alguna dificultad debido a su estado de salud. 2013
(Porcentaje)

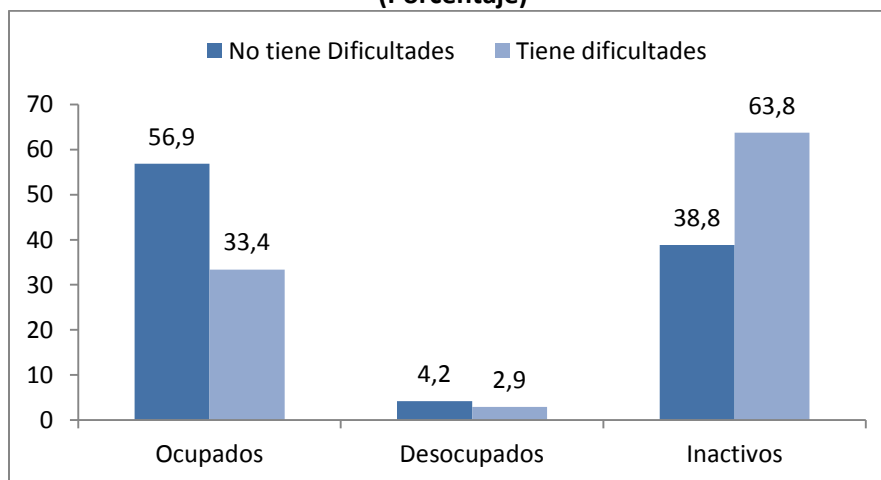


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

En Chile los mayores desafíos para el ejercicio del derecho de igualdad de oportunidades para las personas en situación de discapacidad se producen en el ámbito laboral. El 63,8% de las personas de 15 años y más que poseen dificultades debido al estado de salud se encuentra inactivo a diferencia de un 38,8% (equivalente a 25 puntos porcentuales menos) de las personas del referido rango etario que declaran no presentar problemas asociados a la condición de salud. Un comportamiento similar se observa respecto de la proporción de personas ocupadas, registrándose una brecha de 23,5 puntos porcentuales entre ambos grupos, según las cifras de la Encuesta CASEN 2013.

Gráfico N°5.3.5

Personas de 15 ó más años según condición de actividad por presencia de alguna dificultad debido a su estado de salud. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

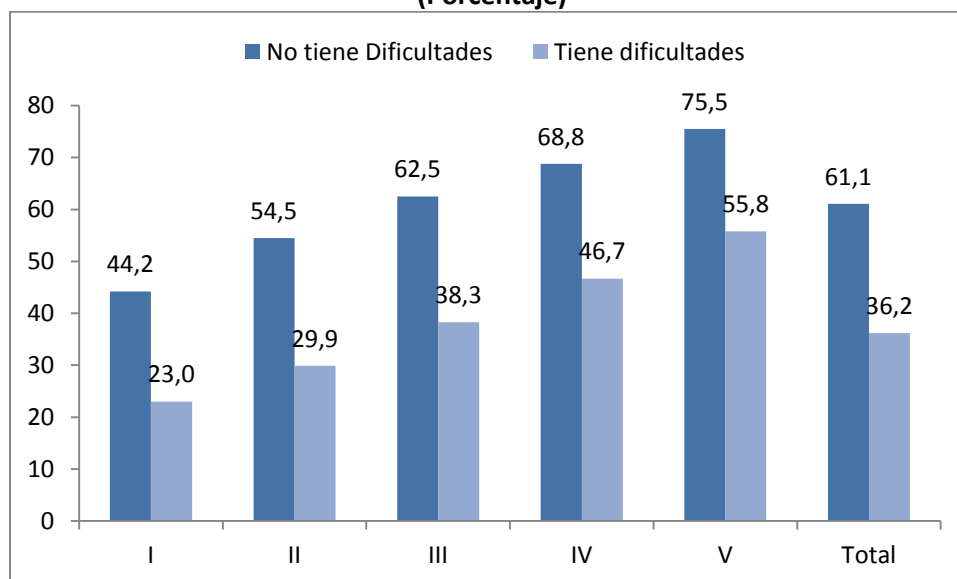
Las personas inactivas que padecen alguna dificultad en el estado de salud no buscan trabajo por encontrarse jubilados o pensionados (43,6%), principalmente. También influye el hecho de estar enfermo o discapacitado (20,5%). La motivación para no buscar trabajo cambia drásticamente si se considera la población inactiva que no afronta impedimentos de salud, siendo las razones primordiales la condición de estudiante (32,3%) y la realización de los quehaceres del hogar (24,4%), acorde a las cifras de la Encuesta CASEN 2013.

Al analizar la tasa de participación laboral⁵⁹ de las personas con dificultades debido al estado de salud, se observa la amplia brecha que existe en comparación con quienes no ven afectada su salud, agudizada por la correlación positiva entre la condición de vulnerabilidad económica del hogar y la participación en el mercado de trabajo en Chile (ver Gráfico N°5.3.6).

En los quintiles I y II de ingreso autónomo del hogar se registra una diferencia de la tasa de participación laboral de 21,2 y 24,6 puntos porcentuales respectivamente, a favor de quienes no presentan dificultades de salud, reduciéndose la diferencia a medida que mejora la condición socioeconómica del hogar hasta 19,7 puntos porcentuales en el caso de los hogares pertenecientes al 20% de mayores ingresos del país.

Tales cifras plantean la necesidad de avanzar en el establecimiento de soluciones de empleo digno e inclusivo y estrategias de fomento productivo que permitan integrar plenamente a la fuerza de trabajo a personas que presentan alguna dificultad en la realización de las actividades de la vida diaria u otras.

Gráfico 5.3.6
Tasa de participación laboral por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar y presencia de alguna dificultad debido al estado de salud. 2013
(Porcentaje)

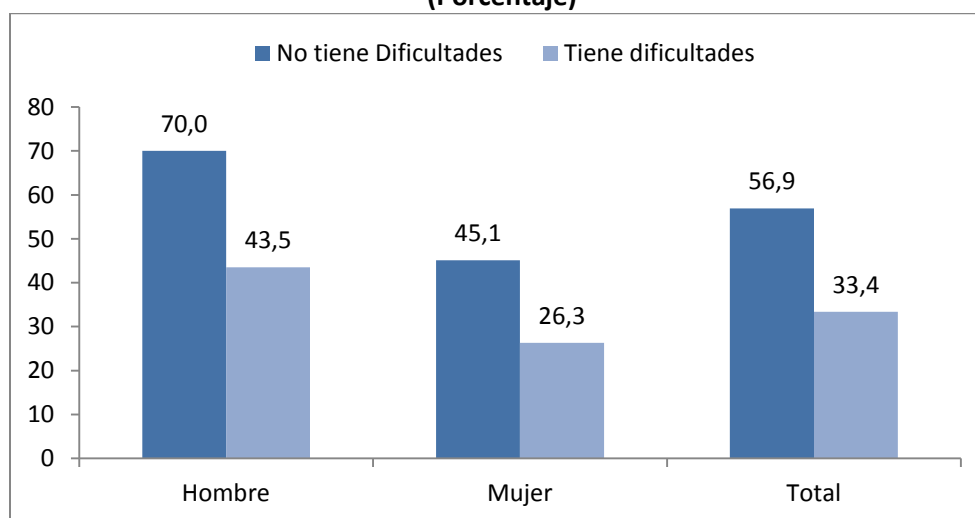


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

⁵⁹ La tasa de participación laboral corresponde al porcentaje de la fuerza de trabajo o población económicamente activa (ocupados y desocupados), con respecto a la población total de 15 años o más.

En lo que respecta a la ocupación, los datos de la Encuesta CASEN 2013 ponen en evidencia la doble exclusión que afecta a las mujeres que declaran poseer alguna dificultad por su condición de salud. La tasa de ocupación de las personas que presentan dificultades en la condición de salud es de 33,4% versus 56,9% en el caso de quienes no poseen limitaciones de interacción social u otra dificultad relacionada a la salud. Sin embargo, para las mujeres que afrontan impedimentos asociados al estado de salud, la ocupación se reduce a un 26,3% (ver Gráfico N°5.3.7), siendo mínima su integración al mercado laboral. Esto implica que las medidas orientadas a promover la inclusión laboral deben diseñarse considerando la perspectiva de género para asegurar su efectividad.

Gráfico N°5.3.7
Tasa de ocupación por sexo y presencia de alguna dificultad debido al estado de salud. 2013
(Porcentaje)

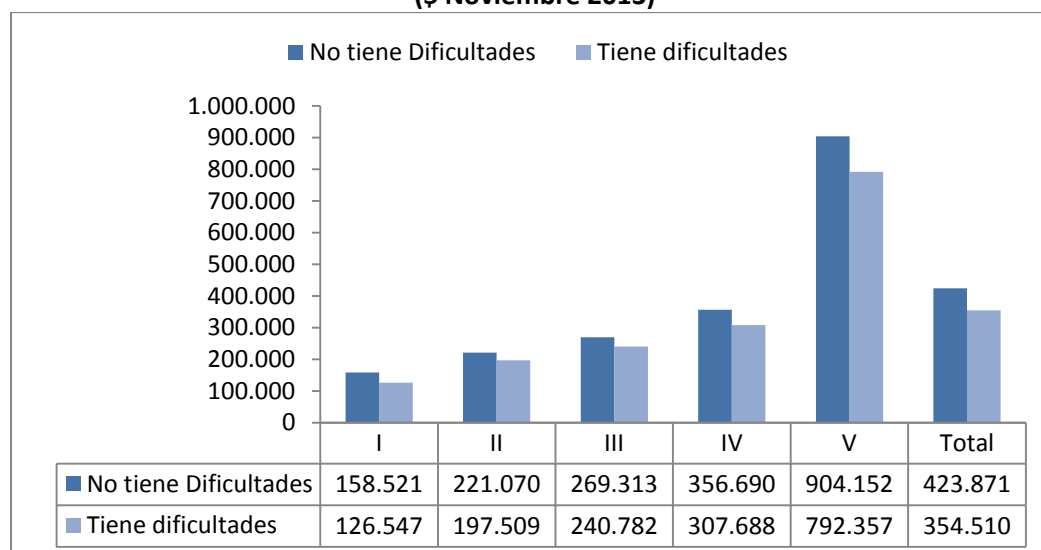


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

El ingreso promedio de la ocupación principal de las personas con 15 años o más asciende a \$423.871 pesos para quienes no tienen dificultades debido al estado de salud. Esta cifra se reduce a \$354.510 pesos para quienes presentan tales limitaciones, siendo los ingresos percibidos por quienes pertenecen al 20% de menores ingresos incluso menores al salario mínimo para fines no remuneracionales⁶⁰, tal como se aprecia en el Gráfico N°5.3.8.

⁶⁰ A partir del 01 de julio de 2015, el ingreso mínimo que se emplea para fines no remuneracionales ha sido fijado en \$155.460 pesos por la Dirección del Trabajo. A contar del 01 de enero de 2016 su monto será de \$161.265.

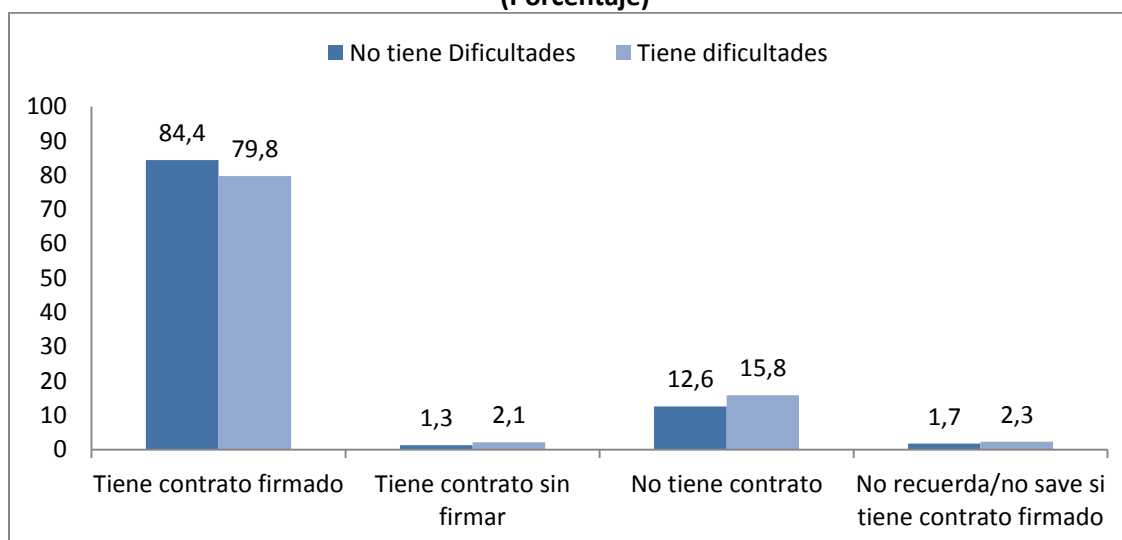
Gráfico N°5.3.8
Ingreso promedio de la ocupación principal de las personas de 15 ó más años por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar. 2013
(\$ Noviembre 2013)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Cerca del 16% de las personas asalariadas que poseen limitaciones en el estado de salud no posee contrato firmado versus un 12,6% de la población asalariada sin problemas asociados a la condición de salud (ver Gráfico N°5.3.9). La brecha entre ambos grupos se mantiene cuando se considera la duración de la jornada de trabajo (completa, parcial o prolongada).

Gráfico N°5.3.9
Distribución de la población asalariada según situación contractual por presencia de alguna dificultad debido a su estado de salud. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Finalmente, en términos de la participación social, el 25,9% de las personas con 12 años o más que padecen alguna dificultad debido al estado de salud participa en organizaciones o grupos organizados versus un 21,4% que no presenta impedimentos de salud, aumentando a 28,1% en el caso de mujeres, siendo éstos religiosos (35,9%) y juntas de vecinos u organizaciones territoriales (25,6%), principalmente.

Avances programáticos del Servicio

Los esfuerzos realizados por SENADIS para promover una efectiva inclusión en la sociedad de las personas en situación de discapacidad comprenden el desarrollo de iniciativas a nivel local y la coordinación intersectorial para mejorar la participación social y el disfrute de derechos en igualdad de condiciones con el resto de la población. En el cuadro siguiente, se presentan los programas e iniciativas ejecutadas por SENADIS durante el año 2014, destacando la población objetivo y el presupuesto asignado para el período.

Cuadro N° 5.3.1
Programas e iniciativas ejecutadas por SENADIS durante el año 2014.

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
Apoyo a la Implementación de Centros Comunitarios de Rehabilitación (CCR)	Dispositivos de rehabilitación insertos en la Red de Atención Primaria de Salud (Salas de Rehabilitación con Base Comunitaria y/o Centros Comunitarios de Rehabilitación) que prestan atención a personas adultas en situación de discapacidad	153 dispositivos	\$ 601.889
Articulación Intersectorial para la Inclusión de Personas con Discapacidad	Personas en situación de Discapacidad (PsD) que habitan en el país.	3.060 personas	\$ 63.098
Ayudas Técnicas	Personas en situación de discapacidad moderada y severa, que se encuentran inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad y que, además, pertenecen al 60% más vulnerable de la población	6.835 personas	\$ 4.620.591
Corporación de Ayuda al Niño Limitado (COANIL) ⁶¹	Personas en situación de discapacidad intelectual, que se encuentran inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad y que, además, pertenecen al 60% más vulnerable de la población	3.670 personas	\$ 807.758

⁶¹ Esta iniciativa consiste en la transferencia de recursos a la Corporación de Ayuda al Niño Limitado, para el desarrollo integral y la inclusión social de las personas con discapacidad intelectual.

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
Fondo Nacional de Proyectos (FNP)	Personas en situación de discapacidad y/o personas jurídicas de derecho público y privado que estén acreditadas ante Senadis, y que presenten iniciativas al fondo para alguna de las siguientes líneas: Accesibilidad, Cultura, Deporte, Educación, Inclusión Laboral, Justicia y Adecuación Normativa, Participación para la Inclusión, Promoción de Derechos, Tecnologías Asistivas.	8.050 personas ⁶²	\$ 2.082.373
Promoción de la Autonomía y Atención de la Dependencia	Personas entre los 18 y 59 años, en situación de dependencia y discapacidad, según índice sintético de dependencia, el cual clasifica sus niveles de dependencia en moderada, severa y gran dependencia.	1.824 personas	\$ 755.846

Fuente: Informe de Seguimiento de Programas Sociales con cierre al 31 de Diciembre de 2014. Banco Integrado de Programas Sociales

Desafíos 2015 – 2018

Los desafíos que SENADIS se ha planteado para el período 2015-2018 son:

- **Entrega del Plan elaborado por la Comisión Asesora Presidencial sobre Inclusión Social de Personas en Situación de Discapacidad:** En noviembre de 2014, la Presidenta Michelle Bachelet firmó el decreto de creación de esta comisión. Los desafíos de la comisión incluyen la sistematización de los resultados obtenidos de los 15 encuentros regionales, realización de audiencias ciudadanas con representantes de organizaciones de y para personas en situación de discapacidad, de instituciones públicas, académicas y del ámbito privado, así como personas naturales, presentando sugerencias para la formulación del Plan Nacional de Inclusión Social de Personas en Situación de Discapacidad 2015 – 2025.

También está previsto realizar un seminario internacional sobre inclusión social de personas en situación de discapacidad, en torno a las realidades de los planes nacionales en contextos internacionales y capacidad jurídica, desde las perspectivas de discapacidad, salud mental y cuidado.

- **Creación de la Subsecretaría de la Discapacidad:** Durante el segundo semestre de 2015 se presentará el Proyecto de Ley que crea la Subsecretaría de la Discapacidad en el Congreso y en las instancias posteriores.

⁶² La población beneficiaria 2014 corresponde a datos estimados, ya que cerca del 80% de los proyectos transferidos durante el año pasado, aún se encuentran en ejecución. Adicionalmente, cerca del 50% de los recursos asignados al FNP, fueron ejecutados a través del componente Proyectos Especiales, el que para el año 2014 modificó su estructura de asignación, lo cual podría implicar variaciones importantes en las estimaciones entregadas para este proceso de seguimiento.

- **Contar con la información derivada del Segundo Estudio Nacional de la Discapacidad:** SENADIS se ocupará de la definición del cuestionario, del material auxiliar y en las capacitaciones a encuestadores. Se trabajará con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en la aplicación, primero de una Encuesta piloto en tres regiones (Región de Atacama, Región del Biobío y Región de Magallanes) y luego de la Encuesta oficial en todas las regiones del país (108 comunas). Con los datos recogidos a través de la encuesta, se publicará el Informe de Resultados del Segundo Estudio Nacional de Discapacidad 2015.

Se espera que los resultados sean entregados en diciembre de 2015, a partir de lo cual se evaluarán los resultados en la aplicación de la normativa nacional e internacional y en las políticas, planes y programas existentes en la materia.

- **Incorporación de un enfoque de inclusión a programas regulares de SENCE, FOSIS, SERCOTEC y otros:** SENADIS colaborará con estas instituciones para la inclusión de la variable discapacidad en sus programas de la línea Emprendedor Capital Semilla 1, Capital Abeja y Formación Empresarial.
- **Incrementar el número de ayudas técnicas para estudiantes universitarios:** Se espera el lanzamiento del Plan de Apoyos Adicionales que permitirá transferir los recursos requeridos a los estudiantes en situación de discapacidad que se encuentren cursando la educación superior. Luego de la entrega de recursos, se sistematizará la información y con ella, se diseñará y presentará un programa nuevo que permita incrementar los recursos y la cantidad de beneficiarios y beneficiarias.
- **Adecuar los procesos de selección y normativa de contratación en el sector público para que se cumpla con la disposición de acceso preferente a las personas en situación de discapacidad:** Se buscará establecer una mesa de trabajo y coordinación entre el área jurídica del SENADIS, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Hacienda, para la elaboración de un reglamento para que los procesos de selección y contratación de realicen de manera inclusiva en instituciones públicas.
- **Implementación de nueva oferta, a partir del 2015:**
 - Programa de Acceso a la Justicia para Personas en Situación de Discapacidad,
 - Programa Participación Inclusiva Territorial, que fortalece a las organizaciones de y para personas en situación de discapacidad y potencia a los municipios como actores activos en la inclusión social a nivel local,
 - Programa de Desarrollo de Organizaciones Inclusivas, que fomenta la inclusión social a través del mejoramiento del acceso al entorno, a la información y al empleo
- **Estrategia de Desarrollo Local Inclusivo (EDLI):** A partir del 2015, esta estrategia buscará coordinar y promover intersectorialmente y en especial en los territorios, las respuestas inclusivas para las personas en situación de discapacidad, sus familias y organizaciones. Para esto se deberá conceptualizar y operacionalizar la EDLI, basándose en la matriz de la Rehabilitación con Base Comunitaria. Esto, junto a la Generación de convenios de colaboración y transferencia, que permita desarrollar la EDLI a nivel comunal.

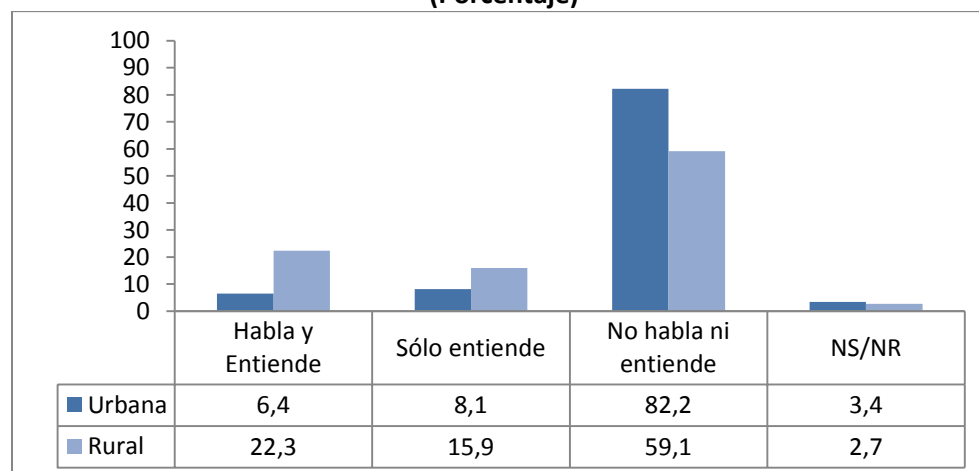
b) Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)

Uno de los desafíos más importantes para la construcción de una sociedad cohesionada e inclusiva consiste en el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, sin obstáculos ni discriminación de ninguna índole. En Chile la política pública debe avanzar hacia la incorporación de los principios y medidas contenidas en el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado en 2009. Existen compromisos pendientes en la promoción de un desarrollo político, económico y social con identidad cultural indígena, que respete la autonomía y autodeterminación a través de una mayor participación e involucramiento de los pueblos indígenas reconocidos por la legislación nacional.

CONADI posee la misión de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural, y de impulsar su participación en la vida nacional a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios sociales.

La preservación, promoción y difusión de las lenguas indígenas forma parte de los retos pendientes para consolidar el reconocimiento de los pueblos indígenas y avanzar hacia la convivencia multicultural en la sociedad chilena. El 59,1% de la población indígena que reside en la zona rural no habla ni entiende las lenguas originarias versus un 22,3% que declara ser capaz de hablar y comprender la lengua. En la zona urbana el desconocimiento de las lenguas originarias afecta a más del 82% de la población que se reconoce indígena, siendo sólo un 6,4% capaz de hablar y entender el referido lenguaje (ver Gráfico N°5.3.10).

Gráfico N°5.3.10
Población indígena según conocimiento y uso de lenguas originarias por zona urbana o rural.
2013
(Porcentaje)

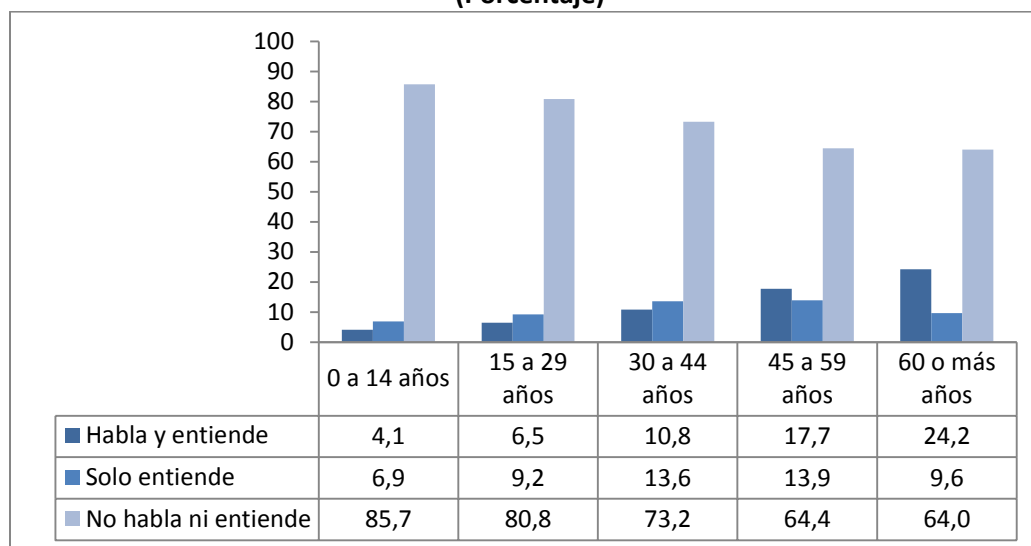


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Según estimaciones de la Encuesta CASEN 2013, el aprendizaje de las lenguas originarias en niños, niñas y jóvenes indígenas es aún más precario. En efecto, cerca del 86% de la población indígena

menor de 15 años no habla ni entiende las lenguas originarias, porcentaje que se reduce a un 64,0% en el caso de los indígenas con 60 años o más. Sólo un 4,1% y un 24,2%, respectivamente, habla y entiende las lenguas indígenas en tales grupos etarios.

Gráfico N°5.3.11
Población indígena según conocimiento y uso de lenguas originarias por tramo de edad. 2013
(Porcentaje)

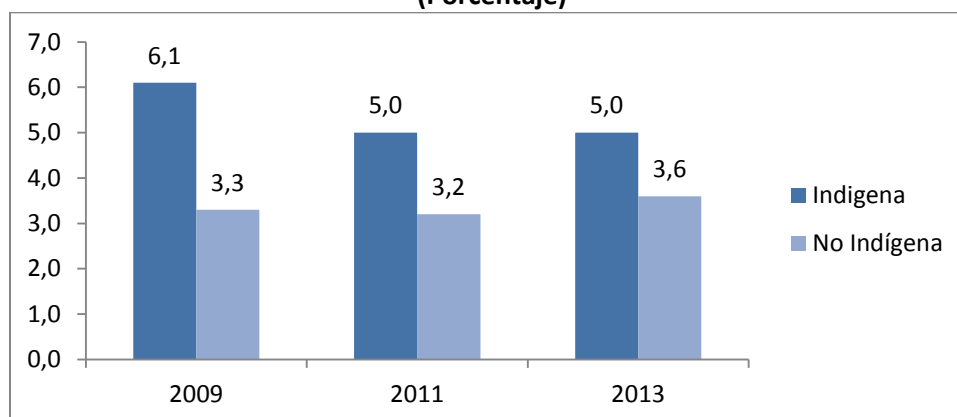


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

La política pública dirigida a la población indígena en Chile debe promover el desarrollo y la práctica de sus lenguas de origen, fortaleciendo su identidad cultural, religiosa, valores y costumbres, según lo estipulado en la convención promulgada por la OIT. Sin embargo, no es posible pensar en la transmisión de los saberes culturales de los pueblos indígenas coexistiendo inequidades en el ámbito educacional.

La evidencia proporcionada por la Encuesta CASEN muestra que la brecha educacional entre la población indígena y no indígena se ha mantenido relativamente sin variación durante el periodo 2009-2013. El analfabetismo afecta a un 5,0% de la población indígena versus un 3,6% de la población no indígena, sin producirse variaciones importantes desde 2011 (ver Gráfico N°5.3.12).

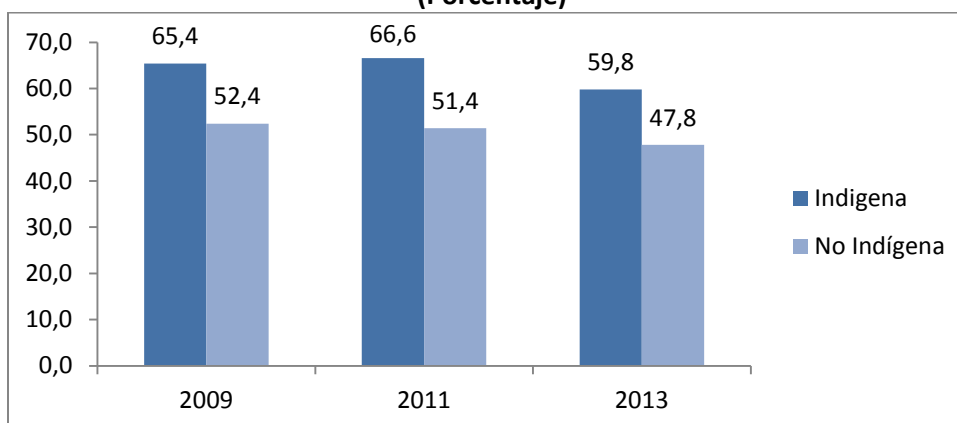
Gráfico N°5.3.12
Tasa de analfabetismo según pertenencia a pueblos indígenas. 2009-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

El porcentaje de hogares cuyo jefe/a no ha completado la educación media asciende a 59,8% para la población indígena, siendo 12 puntos porcentuales menor (47,8%) para los hogares no indígenas, según la Encuesta CASEN 2013.

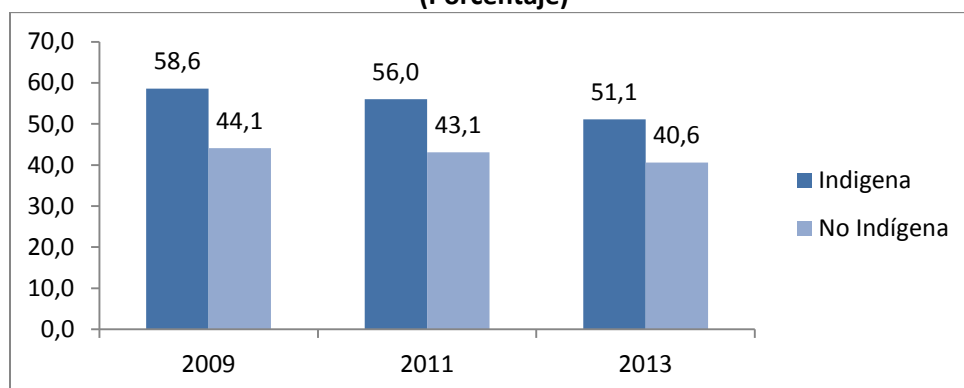
Gráfico N°5.3.13
Hogares cuyo jefe/a no ha completado la educación media según pertenencia a pueblos indígenas. 2009-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

La brecha entre indígenas y no indígenas es levemente inferior, equivalente a 10,5 puntos porcentuales, si se analiza la proporción de personas mayores de 18 años que no ha completado la educación media (ver Gráfico N°5.3.14).

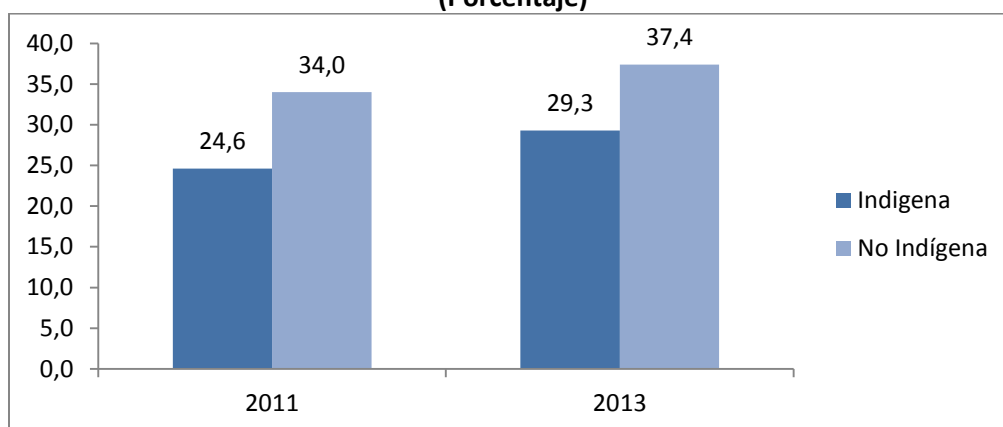
Gráfico N°5.3.14
Personas mayores de 18 años que no han completado la educación media según pertenencia a pueblos indígenas. 2009-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

La tasa de asistencia neta de educación parvularia, básica y media, respectivamente, no ha mostrado variaciones significativas durante los años 2011-2013 ni entre grupos. En cambio, si se considera la asistencia a un establecimiento de educación superior, se observa una diferencia de 8,1 puntos porcentuales entre la población indígena y no indígena con edades comprendidas entre 18 y 24 años, reduciéndose sólo 1,3 puntos la brecha registrada en 2011, según la Encuesta CASEN (ver Gráfico N°5.3.15). Tales diferencias disminuyen las posibilidades de adquirir un conocimiento susceptible de aplicar en sus territorios de origen y las posibilidades de movilidad social para este grupo.

Gráfico N°5.3.15
Tasa de asistencia neta⁶³ a educación superior de jóvenes de 18 a 24 años según pertenencia a pueblos indígenas. 2011-2013
(Porcentaje)



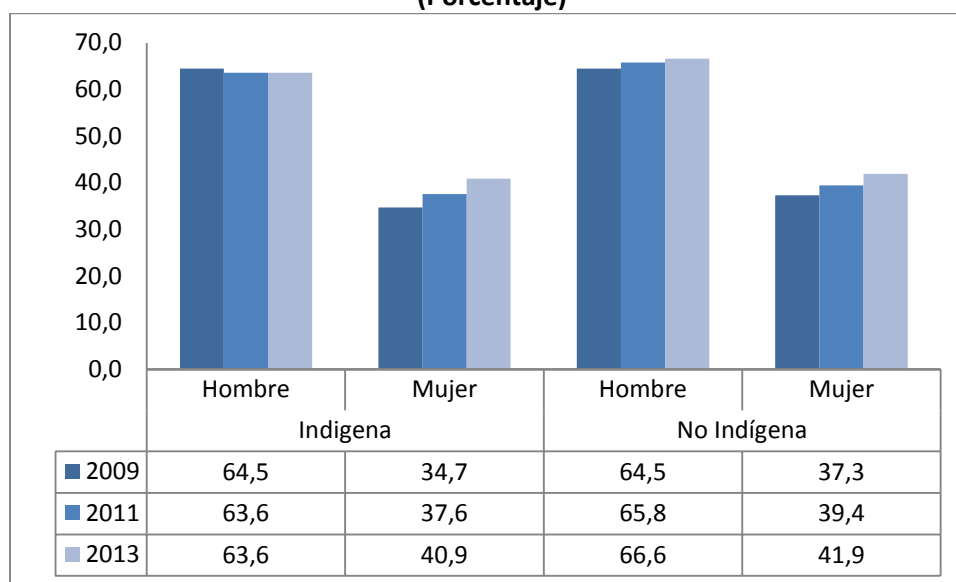
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

⁶³ La tasa de asistencia neta corresponde al porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que asisten a educación superior en relación a la población del grupo etario.

El artículo N° 20 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT establece que se debe evitar cualquier forma de discriminación en el ámbito laboral, principalmente, en el acceso, remuneración, la provisión de asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, y otras formas de marginación derivadas del empleo. Chile presenta importantes brechas en ese sentido.

La evidencia de la Encuesta CASEN 2013 muestra que no existen diferencias significativas entre la población indígena y la no indígena en la incorporación a la fuerza laboral⁶⁴. En cambio, respecto de la ocupación, se observa una brecha de 1,9 puntos porcentuales a favor de la población no indígena: 53,5% versus 51,5%. En el Gráfico N°5.3.16 se observan las tasas de ocupación de la población indígena y no indígena desagregadas por sexo.

Gráfico N°5.3.16
Tasa de ocupación por pertenencia a pueblos indígenas y sexo. 2013
(Porcentaje)

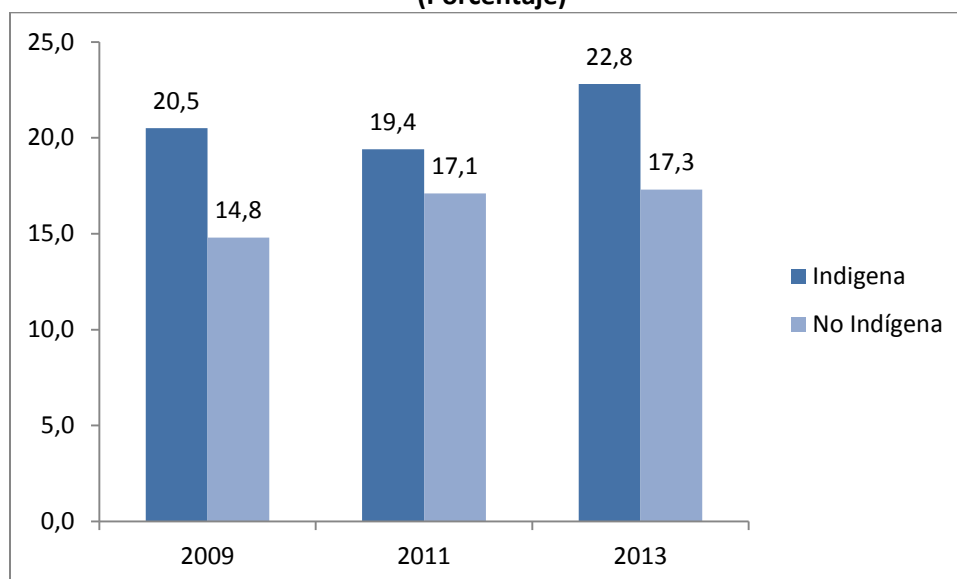


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Respecto a la calidad del empleo y la previsión social, se observa que el 22,8% de las personas ocupadas que declara pertenecer a un pueblo indígena no cotiza en un sistema previsional, versus un 17,3% (equivalente a 5,5 puntos porcentuales menos) de las personas ocupadas no indígenas. Esta diferencia ha permanecido invariable durante el período 2009-2013 (ver Gráfico N°5.3.17).

⁶⁴ La tasa de participación laboral de la población indígena es de 55,9% versus un 57,3% en la población no indígena, según la Encuesta CASEN 2013. Sin embargo, no se detectan diferencias estadísticamente significativas entre indígenas y no indígenas para el período considerado.

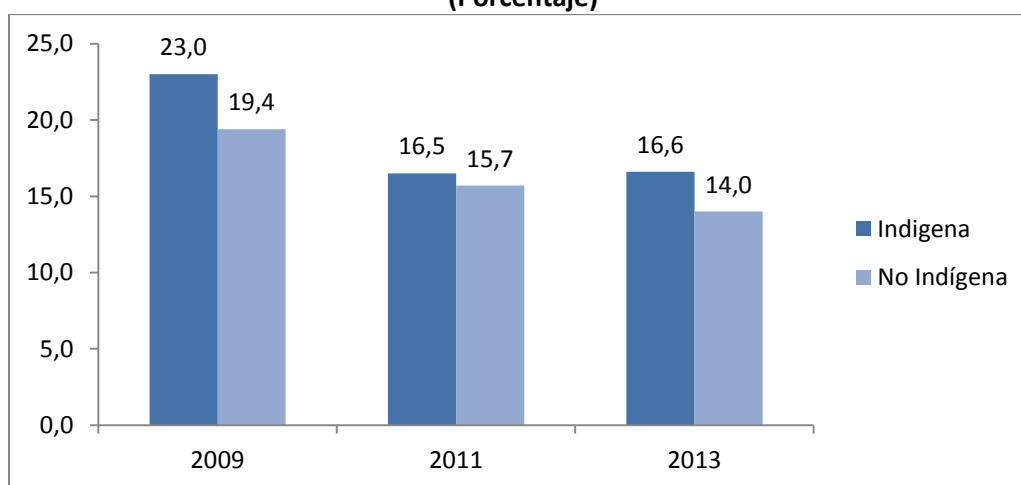
Gráfico N°5.3.17
Ocupados que no cotizan en un sistema previsional según pertenencia a pueblos indígenas (Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Según la Encuesta CASEN 2013, el 16,6% de las personas de origen indígena que se encuentra asalariada carece de un contrato de trabajo. La proporción se reduce a un 15,0% para la población no indígena (ver Gráfico N°5.3.18).

Gráfico N°5.3.18
Porcentaje de asalariados que no tienen contrato de trabajo según pertenencia a pueblos indígenas (Porcentaje)



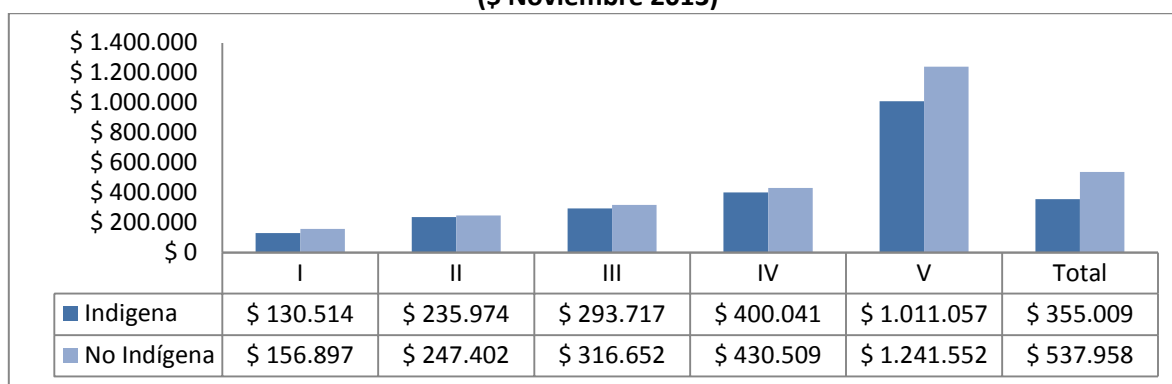
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

La desigualdad se profundiza si se considera la remuneración laboral. En Chile el ingreso laboral promedio para la población no indígena asciende a \$537.958 pesos. Sin embargo, para las personas que declaran pertenecer a algún pueblo indígena, la cifra se reduce en más de \$182.000 pesos, observándose un ingreso promedio de \$355.009 pesos. A pesar de ello, el 60% de la

población indígena recibe un ingreso inferior al valor medio, según las estimaciones realizadas en base a la Encuesta CASEN 2013.

Las personas indígenas que pertenecen a los hogares del primer quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar poseen un ingreso laboral promedio de \$130.514 pesos versus \$156.897 pesos que perciben en promedio las personas no indígenas que presentan la misma condición de pobreza, acrecentándose la brecha a medida que mejora el nivel de riqueza del hogar. En el último quintil la diferencia entre ambos grupos equivale a \$230.000 pesos (ver Gráfico N°5.3.19).

Gráfico N°5.3.19
Ingreso promedio del trabajo por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar según
pertenencia a pueblos indígenas del jefe/a de hogar. 2013
(\$ Noviembre 2013)



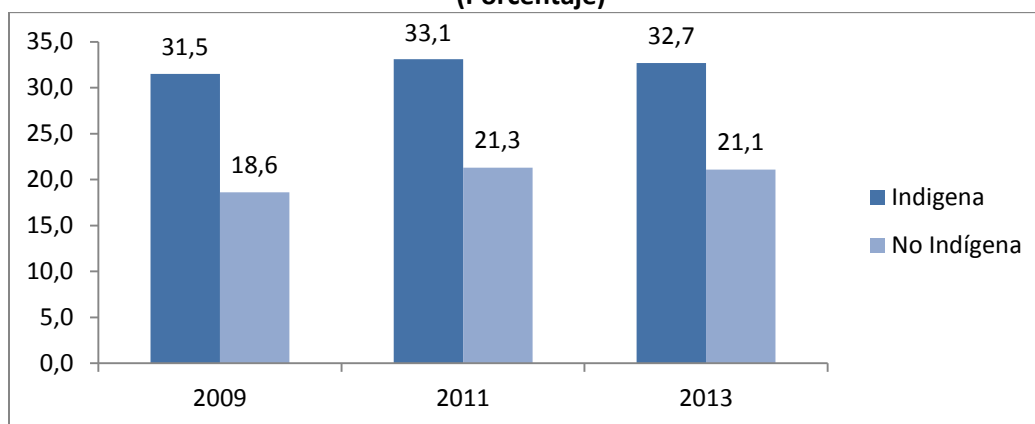
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

En Chile la política social debe enfatizar la provisión de oportunidades de formación con pertinencia social y cultural indígena que aseguren un acceso equitativo a un empleo digno o el desarrollo de un emprendimiento productivo que favorezca la generación y el aumento de ingresos por parte de la población indígena en una situación equiparable al resto de la población, principalmente, en lo que respecta al disfrute de beneficios y la seguridad sociolaboral.

El derecho a la participación adquiere especial importancia para la población indígena en Chile. La participación provee una oportunidad para garantizar la autonomía de los pueblos indígenas en la medida en que les permite decidir respecto de sus prioridades en distintos ámbitos de la vida política, económica y social; favoreciendo la conciliación de posiciones y el restablecimiento de la confianza con el objeto de promover una mejor calidad de vida compatible con sus aspiraciones, costumbres y tradiciones.

La Encuesta CASEN permite analizar la participación en organizaciones de la población indígena. La proporción de personas que participan en alguna organización o grupo organizado ha sido mayor para las personas que pertenecen a pueblos indígenas durante 2009-2013. Sin embargo, no se han producido variaciones significativas a través de los años, manteniéndose en torno a un 33% (ver Gráfico N°5.3.20).

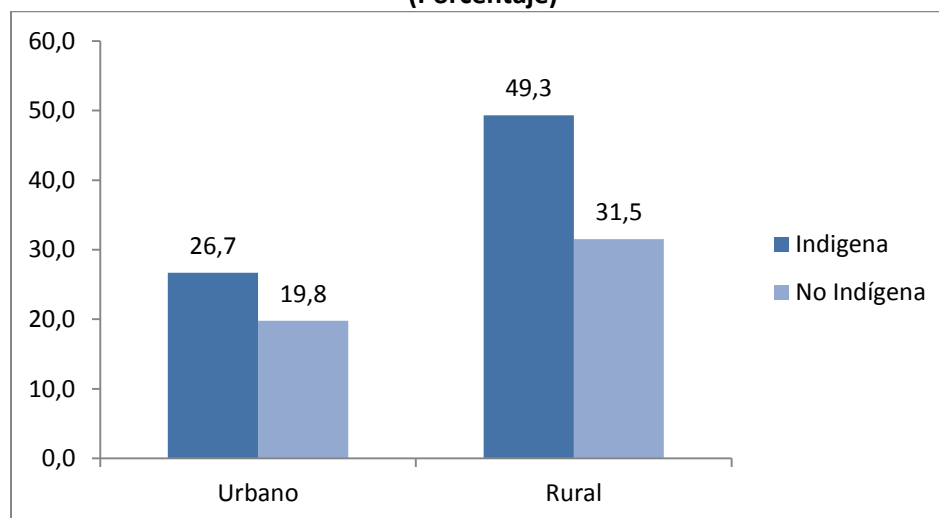
Gráfico N°5.3.20
Personas que participan en alguna organización o grupo organizado según pertenencia a pueblos indígenas. 2009-2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

En la zona rural la participación en organizaciones por parte de la población indígena asciende a 49,3%, siendo 17,8 puntos porcentuales superior a la participación de la población no indígena, según la Encuesta CASEN 2013.

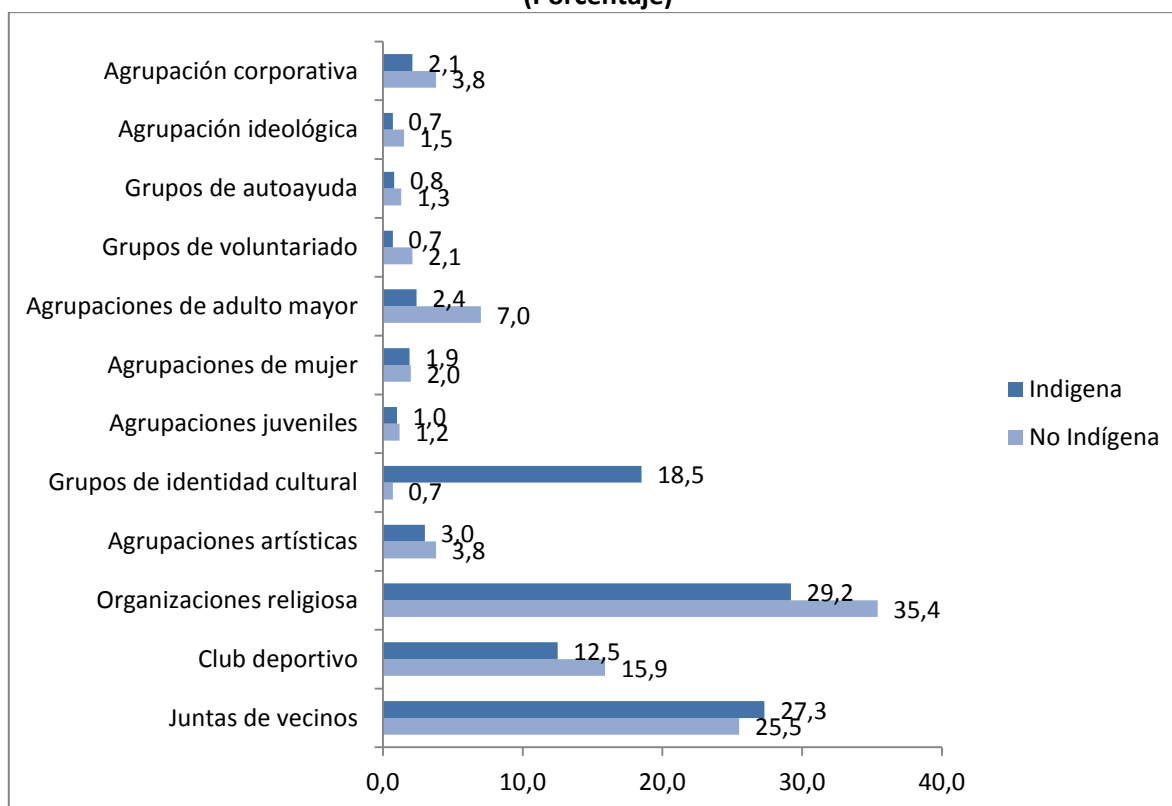
Gráfico N°5.3.21
Personas que participan en alguna organización o grupo organizado por zona urbana o rural según pertenencia a pueblos indígenas. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

La participación en organizaciones religiosas, clubes deportivos, agrupaciones de adulto mayor y agrupaciones corporativas es mayor para la población no indígena, siendo los grupos de identidad cultural donde se registra la presencia más marcada de la población indígena respecto de la población que no pertenece a este grupo (ver Gráfico N°5.3.22).

Gráfico N°5.3.22
Personas que participan en alguna organización o grupo organizado según pertenencia a pueblos indígenas. 2013
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013.

Avances programáticos del Servicio

CONADI posee diversos programas y subsidios orientados a la protección de los derechos y el patrimonio de los pueblos indígenas en Chile. La oferta programática de CONADI orientada a atender las demandas de la población indígena y sus territorios se presenta en el siguiente cuadro, describiendo las características principales de la población atendida y los recursos destinados a su ejecución durante el año 2014.

Cuadro N°5.3.2
Programas e iniciativas ejecutadas por CONADI durante el año 2014.

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
Fondo de Tierras y Aguas Indígenas - Certidumbre Jurídica de la Propiedad Indígena	Personas y comunidades indígenas de raigambre campesina, con bajo ingreso familiar y con tenencia irregular de tierras	2.281 personas	\$ 754.953
Fondo de Tierras y Aguas Indígenas - Subsidio a la Construcción de Obras de Riego y Drenaje para Indígenas	Familias indígenas que habitan en las regiones donde se concentra mayormente la población indígena y que ocupan actualmente tierras desérticas o de secano con menor proporción de riego	1.972 familias	\$ 3.985.000
Fondo de Tierras y Aguas Indígenas - Subsidio para la Adquisición de Derechos de Agua por Indígenas	Familias y comunidades indígenas, que actualmente ocupan territorios rurales sin certeza jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas	441 familias	\$ 654.520
Fondo de Tierras y Aguas Indígenas - Subsidio para la Adquisición de Tierras (Artículo 20, letras a y b)	Familias indígenas que tienen tierras insuficientes y/o que presentan problemas de tierras, según lo dispuesto en el Artículo 20 letras a y b de la Ley Indígena	1.036 familias	\$ 61.975.826
Fondo de Desarrollo Indígena	Personas indígenas mayores de 18 años, que realizan un emprendimiento o han sido beneficiarios del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas y se encuentran inscritos en el registro de comunidades y asociaciones indígenas de Conadi	33.100 personas	\$ 7.633.812
Fondo de Cultura y Educación - Aplicación al Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe	Niños entre los 6 meses y los 5 años, matriculados en establecimientos educacionales con al menos 20% de matrícula indígena, con programas de Educación Intercultural Bilingüe, exceptuando a las ubicadas en la región del Maule y O'Higgins	5.800 personas	\$ 363.400
Fondo de Cultura y Educación - Difusión y Fomento de las Culturas Indígenas	Personas indígenas desde los 18 años de edad que habitan en el país, con excepción de la región de Aysén, que no tienen estudios formales en disciplinas vinculadas al ámbito artístico-cultural, es decir, que son autodidactas ligados a las tradiciones culturales y/o al arte contemporáneo	11.000 personas	\$ 360.043

Programa	Población a la cual se dirige	Beneficiarios 2014	Presupuesto vigente al 31 de diciembre 2014 (Miles de pesos)
Fondo de Cultura y Educación - Manejo y Protección del Patrimonio Cultural Indígena	Personas indígenas mayores de 18 años, organizadas en comunidades y/o asociaciones indígenas con personalidad jurídica vigente, que desarrollan prácticas socioculturales y territoriales ancestrales, sean estas de carácter religioso, espiritual, medicinal o deportivas, quienes promueven la protección y manejo de los sitios de significación cultural y/o natural en las regiones Arica-Parinacota, Tarapacá, Copiapó, Metropolitana, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Magallanes.	2.050 personas	\$ 154.000
Fondo de Cultura y Educación - Recuperación y Revitalización de las Lenguas Indígenas	Personas indígenas del país que no tienen conocimiento de su lengua originaria, exceptuando a quienes habitan en las regiones de Coquimbo, O'Higgins y Maule.	13.500 personas	\$ 681.000
Fondo de Cultura y Educación - Subsidio a la Capacitación y Especialización para Indígenas	Personas indígenas entre 18 y 64 años con educación técnica o universitaria completa y que habitan dentro del país, con excepción de las regiones de O'Higgins y Maule.	188 personas	\$ 167.000

Fuente: Informe de Seguimiento de Programas Sociales con cierre al 31 de Diciembre de 2014. Banco Integrado de Programas Sociales

Desafíos 2015 – 2018

Los desafíos que CONADI se ha planteado para el período 2015-2018 son:

- **Fondo de Tierras y Aguas para Indígenas:** Se estima constituir derechos de propiedad para 2.040 familias de las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Magallanes. Esto corresponde a una superficie de 14.500 hectáreas

Para 2016, se propone ampliar el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, particularmente en dos programas contenidos en el Fondo:

- Subsidio a la Construcción de Obras de Riego y Drenaje para Indígenas, específicamente en el componente “Familias Indígenas con obras de riego y/o drenaje financiadas por CONADI”, con el fin de incrementar la cobertura territorial de su fondo concursable; y en el componente “Familias indígenas con obras de riego y/o drenaje financiadas por diversos organismos estatales”, ampliando así la cobertura de los servicios de asistencia técnica, además de apoyar la supervisión de los proyectos financiados en el concurso CONADI.
- Subsidio para la Adquisición de Derechos de Agua por Indígenas, en el componente “Familias y Comunidades Indígenas con Derechos de Agua Adquiridos” y “Familias y Comunidades Indígenas con sus Recursos Hídricos Constituidos y/o Regularizados”, logrando con esto incrementar la cobertura geográfica y el número de familias con

asistencia técnica y jurídica para la tramitación de solicitudes, inscripción, regularización y perfeccionamiento de derechos de agua en las regiones de Arica, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Magallanes, así como también la realización de estudios sobre la disponibilidad de los recursos hídricos a nivel regional.

- **Fondo de Desarrollo Indígena:** Con una inversión de M\$1.800.000 se beneficiará a 760 familias de las regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes, con proyectos de equipamiento básico de predios. Con una inversión de M\$1.440.200 además, se beneficiará a 500 familias de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Valparaíso (Isla de Pascua), Metropolitana, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, con proyectos de negocios urbanos. En emprendimiento, y microemprendimiento, se beneficiará a 7.650 personas con una inversión de M\$1.226.500. En materia de turismo, se realizarán alianzas con Municipalidades, Subsecretaría de Turismo y SERNATUR con el fin de poner en valor iniciativas e impulsar el turismo indígena, además de la realización de un concurso público destinado a mejorar la calidad de los servicios, con una inversión total de M\$412.000.

Para los años 2016 – 2018 el Apoyo a Predios Adquiridos y/o transferidos enfocará la asistencia técnica y el desarrollo de infraestructura productiva, mediante una planificación participativa de la producción, recogiendo elementos de la cosmovisión indígena. En una primera etapa se espera beneficiar a 160 familias y ampliar para los años venideros la cobertura, estableciendo alianzas con Gobiernos Regionales e Instituciones relacionadas. Además se considera un crecimiento anual de un 10% en presupuesto para fortalecer los programas de fomento.

- **Fondo de Cultura y Educación Indígena (Interculturalidad, territorialidad e identidad cultural):** Se implementará la enseñanza de lengua indígena en 120 unidades educativas preescolares en catorce regiones del país. Otro aspecto relacionado con la identidad cultural, es que se certificará el aprendizaje de lengua indígena de 2.100 niños y jóvenes entre 5 y 29 años de edad, en once regiones de Chile. También, se apoyará la generación de 100 iniciativas artísticas-culturales de los pueblos indígenas, además del fortalecimiento de los Institutos de lenguas originarias y creación de otros, para lograr un real fomento y difusión de las culturas indígenas.
- **Chile Indígena:** Durante el primer semestre de 2015 terminó el proceso de elaboración de los Planes Territoriales en todas las comunidades de las regiones de Araucanía y Los Ríos. Además, se logró un avance (cercano al 50%) en los proyectos sociales, económicos y culturales que se elaboren y que forman parte de los Planes de las Comunidades, para satisfacer necesidades de fomento productivo, culturales y sociales de las familias indígenas, apoyando la economía rural indígena.

Se elaborará, con la experiencia recogida, un Modelo de Gestión de Territorios Indígenas que permita a CONADI dar continuidad al trabajo con el sector público organizado por las mesas y dar sostenibilidad al desarrollo de los planes elaborados por ellas, una vez que las comunidades vayan egresando del Programa Chile Indígena.

- **Derechos y consulta indígena:** El enfoque de derechos seguirá siendo asumido de forma transversal en la acción de CONADI; no obstante, en lo particular, la Unidad de Convenio 169 se plantea como objetivo prioritario afianzar la labor de asistencia técnica hacia diversos órganos responsables de aplicar procesos de consulta indígena; reducir los tiempos de redacción de los Informes de Uso Consuetudinario que la Corporación debe emitir en el marco de la tramitación de

las solicitudes de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO), de acuerdo a la Ley 20.249; mejorar la calidad de los pronunciamientos que la Corporación emite en el marco de la evaluación ambiental de proyectos de inversión, en los términos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), de acuerdo a la Ley 19.300 y su reglamento; continuar con la labor de difusión y promoción de derechos en lo relacionado al Convenio 169 y la reglamentación del mismo.

Sistema Integrado de Información CONADI (SIIC): Consolidar un mecanismo integración de la información del servicio, que contenga información geoespacial, registro de comunidades, títulos de merced, y cualquier otra información relevante.

Agenda de Desarrollo Indígena: En este marco se considera un aumento del Fondo de Desarrollo Indígena y Chile Indígena. Respecto del Fondo de Desarrollo Indígena, tal como se mencionó anteriormente, se fortalecerá el componente “Apoyo a Predios Adquiridos y/o Transferidos”, en respuesta a los estudios realizados en los predios adquiridos por CONADI, los que señalan que un alto porcentaje de éstos se encuentran en condiciones insuficientes para ser habitados por las familias beneficiadas y poder desarrollar alguna actividad productiva. Para esto se propone desarrollar en tres regiones la aplicación de un modelo integral de atención productiva efectiva de los predios adquiridos, incorporando elementos de la cosmovisión de los pueblos indígenas en la recuperación y conservación de los recursos naturales, así como la participación de estos en el diseño de los planes de desarrollo y/o las orientaciones productivas que pretendan otorgarles a los predios para 160 familias, de la Región de la Araucanía.

Respecto al programa Chile Indígena, se busca ejecutar la totalidad del Fondo Territorial en la Región de la Araucanía e incorporar a 151 comunidades de la Provincia de Chiloé durante el segundo semestre del 2015, las que requerirán iniciar la ejecución de sus planes territoriales en el año 2016.

c) Población migrante

Chile tiene hoy 18 millones de habitantes. No menos de 500 mil son ciudadanos extranjeros que han decidido residir en nuestro país por muy diversos motivos (DEM, 2015). El aumento en los últimos 5 años ha sido significativo y constante. El crecimiento de la población migrante en los últimos años orbita en torno al 4% anual, en circunstancias que la población local lo hace a un ritmo de 1% anual.

La migración actual es esencialmente sudamericana y quienes más están aportando provienen de Perú y Colombia: la mitad del crecimiento de la migración de los últimos años procede de estos dos países. Si bien los inmigrantes se localizan en un 66% en la Región Metropolitana, es en las regiones del norte de Chile donde muestran un peso relativo mayor, representando en promedio un 5% de la población regional, concentrándose en las ciudades capitales (Casen, 2013).

Desde el punto de vista de la dinámica demográfica, cabe destacar que la llegada de migrantes, en su mayoría jóvenes y con tasas de natalidad más elevadas, está contribuyendo de manera importante a disminuir la caída del crecimiento demográfico en nuestro país. De paso, ello está ayudando a ralentizar el acelerado proceso de envejecimiento de nuestra población, debido al

significativo incremento de la esperanza de vida que hemos tenido en las últimas décadas y a una marcada disminución de las tasas de natalidad de la población local.

Gracias al trabajo desarrollado por instituciones del Estado y de la sociedad civil, en las últimas décadas ha ido avanzando una mirada más inclusiva respecto a la migración, lo que se ha expresado en el ámbito normativo y en el despliegue de políticas públicas específicas.

Así, en los años 1997 y 2007 se realizaron dos importantes procesos de regularización migratoria. Entre los años 2003 y 2009 se pusieron en ejecución medidas para asegurar la atención de salud a niños, niñas y adolescentes y a mujeres embarazadas de origen extranjero; y para asegurar el acceso a niños, niñas y adolescentes, sin ningún tipo de discriminación, a la educación pública.

En materia de asilo y refugio, entre los años 2004 y 2010, se implementaron programas de reasentamiento solidario; y humanitario en el año 2008.

Un paso especialmente importante fue la ratificación, el año 2005, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, incorporando sus principios y objetivos al ordenamiento jurídico nacional.

A partir de lo anterior, el año 2008 se dictó el Instructivo Presidencial N° 9 sobre Política Nacional Migratoria. En el 2010 se publicó la Ley N° 20.430 sobre protección de refugiados y en el 2011 entró en vigencia la Ley N° 20.507, que tipificó los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, cumpliendo así con la obligación asumida en el año 2004, cuando Chile ratificó la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y sus protocolos adicionales.

Más recientemente, el año 2013 se promulgó la Ley 20.609 que establece medidas contra la discriminación, estableciendo como causal explícita de no discriminación, la nacionalidad. En el año 2014 se creó el Consejo de Política Migratoria y en el 2015 se constituyó el Consejo Técnico sobre Política Migratoria.

Como Ministerio de Desarrollo Social, el objetivo es colaborar al desarrollo de una política migratoria de carácter intersectorial, con un enfoque basado en derechos y con una perspectiva inclusiva, para equiparar las condiciones de los migrantes con la población chilena, particularmente en lo que se refiere al acceso equitativo al Sistema de Protección Social. A ese respecto, una acción señera ha sido la incorporación de la población extranjera, sin ningún tipo de discriminación, al Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo. Cabe además agregar dos tipos de acciones, en los ámbitos institucional y programático. A continuación se describen estas acciones.

i) Unidad de Migración e Inclusión Social

Para hacer frente a los nuevos desafíos que demanda la dinámica migratoria, el año 2014 el Ministerio creó la Unidad de Migración e Inclusión Social, bajo el alero de la Subsecretaría de Servicios Sociales. Esta unidad, por un lado, está encargada de asegurar, bajo un enfoque de derechos, el acceso de la población inmigrante vulnerable a los distintos programas sociales que son de responsabilidad del Ministerio y sus servicios relacionados.

Por otro lado, esta instancia realiza el seguimiento de los avances en las distintas políticas sociales sectoriales, fundamentalmente en salud, educación, trabajo y vivienda, a través de la coordinación técnica de la Mesa de Inclusión Social del Consejo Técnico de Política Migratoria.

Desde el punto de vista de las estrategias de intervención, tanto la Unidad de Migraciones como FOSIS han asumido un enfoque centrado en lo territorial, lo que significa trabajar en la promoción y protección social articuladamente con la red local. En ese marco, el postulado de base es que, independientemente de la nacionalidad de las personas y familias que habitan los territorios que serán parte de la intervención, todas serán consideradas sin discriminación. Ello ha planteado un nuevo desafío: la gestión de la diversidad en su dimensión y prácticas culturales.

Durante el año 2015 esta unidad ha desarrollado dos iniciativas programáticas importantes:

- **Programa Piloto de Mediadores Sociales Interculturales**

Es una iniciativa Piloto que inició su implementación a partir de este año, en barrios donde existe un número relevante de comunidades de inmigrantes. El objetivo es mejorar, mediante la intervención de mediadores sociales interculturales, la calidad de vida en los barrios, propendiendo a mayores grados de cohesión e inclusión social y fomentando una convivencia intercultural armoniosa.

La experiencia de este año permitirá realizar los ajustes metodológicos y sistematizar la experiencia acumulada, como base para generar un programa de carácter nacional de apoyo a los municipios que enfrentan similares características.

- **Instalación de Mesas Regionales**

La Unidad de Migración e Inclusión Social ha estado apoyando la instalación de mesas regionales en cada una de las Seremías de Desarrollo Social, para la coordinación en el territorio de los temas propios de su función. Específicamente, el objetivo de estas mesas es coordinar la oferta pública para el acceso al Sistema de Protección Social de la población migrante. Este trabajo se profundizará el año 2016.

ii) Fondo de Solidaridad e Inversión Social

En el ámbito de las migraciones, durante el año 2015 FOSIS ha estado trabajando la transversalización de la atención a los y las migrantes. Dicha transversalidad puede considerarse desde una doble perspectiva. Por un lado, ella supone el desarrollo de ciertos programas e iniciativas que recojan la diversidad como principio de trabajo y la incluyan en los distintos ámbitos de acción de la institución. Esta diversidad incluye la atención a los migrantes internacionales como una nueva variable a considerar, de igual manera como se ha instalado la perspectiva género.

Por otro lado, la transversalidad implica la coordinación entre todos los actores e instituciones que colaboran en este campo, ya sea en la administración pública (nivel central, regional y local), organizaciones sociales, entidades privadas e instituciones internacionales.

Dentro de las acciones desarrolladas durante 2015 en la intervención programática con población migrante, es posible destacar:

- Región de Tarapacá: un proyecto que se ejecuta junto a la Oficina de Protección de Derechos (OPD) del municipio de Iquique, el que se focaliza en una escuela básica con alta concentración de alumnos migrantes. El propósito es fortalecer la integración, interculturalidad y promoción social. Su cobertura es de 200 niños/as y familias de la comunidad educativa y los recursos asignados alcanzan los \$ 20.000.000.
- Región de Antofagasta: un proyecto piloto intersectorial para la inclusión de la población migrante en situación de vulnerabilidad, que comparte territorio y cotidianeidad con nacionales en la Población Juan Pablo II de la comuna de Antofagasta. Se trabaja con familias inmigrantes y con nacionales que residan en la población. Los recursos asignados al proyecto son \$70.000.000 y la cobertura estimada es de 70 familias. Actualmente el proyecto se encuentra en proceso de contratación.
- Región de Valparaíso (comunas de los Andes y San Felipe): proyecto de animación sociocultural para el fomento de la interculturalidad, orientado al trabajo con población migrante para favorecer la integración y la promoción de derechos. Cuenta con \$ 25.000.000 y su cobertura estimada es de 30 familias. Actualmente el proyecto se encuentra en proceso de contratación.
- Región de Magallanes: se realizará un proyecto que consiste en un diagnóstico e intervención de 20 familias inmigrantes, a través del financiamiento de un pequeño Plan Familiar, con el fin de favorecer su integración social y dinámica familiar, en la comuna de Punta Arenas. Los recursos asignados son \$20.000.000. Actualmente el proyecto se encuentra en proceso de adjudicación.
- Región Metropolitana: proyecto que busca facilitar la integración sociocomunitaria de comunidades con alta concentración de población migrante, en las comunas de Recoleta e Independencia. Los recursos asignados son \$20.000.000 y la cobertura estimada es de 90 familias. Actualmente se está finalizando el proceso de licitación.

En otro ámbito de acción, cabe mencionar el desarrollo del estudio *Tolerancia y No discriminación: Investigación sobre la percepción de los trabajadores de FOSIS sobre los migrantes en Chile*. Asimismo, la organización por parte de la institución del Encuentro Internacional Migraciones Internacionales en Chile: “Desafíos para políticas públicas de inclusión social con una mirada intercultural”, realizado entre el 26 y 27 de agosto de 2015. Por último, la organización del Taller de capacitación a todos/as los/las encargados de atención ciudadana del FOSIS, en relación al Marco Institucional y Legislativo sobre Migración Internacional en Chile y principios de tolerancia y no discriminación.

Desafíos 2015 – 2018:

Los principales desafíos de la Unidad de Migración e Inclusión Social son liderar, coordinar y relevar la temática de las migraciones al interior del Ministerio de Desarrollo Social y sus servicios

relacionados, así como el trabajo conjunto con las otras instituciones del Estado. Esto último, fortaleciendo su rol de coordinación técnica de la Mesa de Inclusión Social del Consejo Técnico de Política Migratoria.

No sólo resulta fundamental mejorar la oferta y el acceso a los servicios y programas sociales, sino también generar instancias para la elaboración de metodologías, intercambio y desarrollo del conocimiento sobre migraciones. Además, se busca fortalecer la institucionalidad local en materia de migraciones.

Por parte de FOSIS, se seguirán desarrollando programas específicos de intervención en las líneas ya explicitadas, además de profundizar la capacitación tanto de los funcionarios de FOSIS como de los distintos organismos de nivel local que tienen relación con la población migrante, desde la perspectiva de derechos.

5.4 Fortalecimiento del Sistema Intersectorial de Protección Social

La Ley 20.379 de 2009 crea el Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS) y lo define como "un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que requieran de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida". Asimismo, señala que "el Ministerio de Planificación (actual Ministerio de Desarrollo Social) tendrá a su cargo la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del Sistema". A la fecha, el Sistema Intersectorial de Protección Social está compuesto por dos subsistemas: Seguridades y Oportunidades y Chile Crece Contigo.

Como parte de las acciones orientadas a ampliar y fortalecer el Sistema Intersectorial de Protección Social, la presidenta Bachelet, tanto en su Programa de Gobierno como en la última cuenta pública del 21 de Mayo, se comprometió a diseñar e implementar un Sistema Nacional de Cuidados, destinado a hogares con personas dependientes y su red de apoyo.

Para materializar el compromiso señalado, se creará un tercer subsistema, el Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados, coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social, y enfocado en la provisión de servicios sociales para prevenir dependencia y promover autonomía en las personas mayores y aquellos que están en situación de dependencia por presentar algún tipo de discapacidad. Adicionalmente, se considera que este Subsistema de Apoyos y Cuidados debe responder sistémicamente ante la desigualdad de género y económica que conllevan los cuidados de personas dependientes, donde las mujeres son las que ejercen casi exclusivamente las tareas de cuidados y donde los hogares de menores ingresos se ven mayormente afectados, dada la nula capacidad de costear dichos servicios. A ello se suma la menor probabilidad de generar ingresos en hogares donde existe una persona dependiente y otra que debe prestarle cuidado. Esta necesidad surge además considerando que la actual oferta pública en materia de cuidados es insuficiente y dispersa.

El Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados, estará dirigido a hogares con adultos de 60 años y más que, aún sin presentar una condición de salud permanente tienen alguna actividad básica o

instrumental comprometida; y personas en situación y/o condición de discapacidad. Si bien, el foco estará centrado en los hogares, el Subsistema tendrá un foco especial de atención en los/as cuidadores/as que realizan tareas de cuidado no remunerado. De esta manera, se buscará avanzar hacia mayor corresponsabilidad al interior del hogar en responsabilidades familiares de cuidado, así como entre los hogares y el Estado.

a) Antecedentes para el diseño del Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados

Los cambios demográficos que han ocurrido en el país, particularmente el envejecimiento de la población y la mayor expectativa de vida, han implicado un aumento de la proporción de adultos mayores modificando la estructura demográfica del país. Este es un fenómeno que pareciera perdurar en el tiempo, debido a que a medida que las sociedades crecen económicamente y se desarrollan, la esperanza de vida sigue aumentando. A su vez, a medida que las personas llegan a edades más avanzadas, se comienza a producir un detrimento en su estado de salud, apareciendo muchas veces enfermedades que pueden llegar a incapacitar a los adultos mayores, convirtiéndolos entonces en sujetos de cuidado.

Otra fracción de la población que es sujeto de cuidado, son las personas que presentan algún grado de dependencia, física o mental. Estas personas necesitan de apoyo adicional para su efectiva inclusión social, tal como se vio al revisar las acciones programáticas que desarrolla SENADIS y las necesidades de las personas que se encuentran en situación de discapacidad. Así mismo, sus hogares suelen requerir de apoyo para cubrir los mayores gastos que implican tener un sujeto de cuidado en el hogar y para desempeñar adecuadamente el trabajo que implica la labor de cuidado.

Con la colaboración del Banco Mundial el Ministerio de Desarrollo Social ha desarrollado un trabajo de identificación de la demanda potencial del Subsistema Nacional de Cuidados a partir de datos de la Encuesta Casen 2013. Considerando las variables incluidas en la encuesta, la población dependiente que se espera que demande servicios de cuidado en Chile, ha sido operacionalizada en dos grupos. El primero está compuesto por personas de 60 años y más, que tienen alguna actividad básica o instrumental comprometida sin condición de salud permanente o de larga duración (dependencia funcional), y el segundo, por los individuos con dependencia física o mental.

Tal como se muestra en la Tabla N°5.4.1, la población potencial del Subsistema estaría integrada por 234.491 adultos sin condición permanente de salud pero con algún grado de dependencia funcional, equivalente al 10% de los adultos mayores del país, los que integran un total de 203.689 hogares. Del total de adultos mayores que constituyen la población objetivo del Subsistema, un 33% tiene dependencia en grado moderado y un 24% en grado severo.

Tabla N° 5.4.1**Distribución de población objetivo adultos mayores sin condición permanente de salud. 2013
(Número y Porcentaje)**

Adultos mayores de 60 y más años sin condición permanente de salud	Personas		Hogares	
	N°	%	N°	%
Adultos Mayores autovalentes*	2.056.122	90%	1.557.572	91%
Adultos mayores con dependencia funcional (todo nivel de dependencia)	234.491	10%	203.689	12%
<i>Dependencia severa</i>	55.414	2%	48.559	3%
<i>Dependencia moderada</i>	77.211	3%	69.459	4%
<i>Dependencia leve</i>	101.866	4%	93.731	5%
Total de adultos mayores	2.290.613	100%	1.713.099	100%

- (1) Número de hogares incluye hogares con doble población objetivo (adulto mayor y persona con condición permanente de salud o de larga duración).
- (2) Para cada fila el número de hogares incluye hogares con al menos una persona en cada grupo. Los hogares pueden tener uno o más adultos mayores en cada grupo/condición.
- (3) No incluye personal doméstico puertas adentro

*Se define autovalencia como: personas sin dependencia funcional y sin condición de salud permanente
Fuente: Elaboración Banco Mundial, en base a datos de la Encuesta Casen 2013.

Las personas con una condición permanente de salud alcanzan un total de 1.122.723, de las cuales un 6,2% corresponden a niños y niñas menores de 15 años, y un 52,5% a adultos de 60 años o más.

Tabla N° 5.4.2**Distribución de población objetivo personas con condición permanente y/o de larga duración. 2013
(Número y Porcentaje)**

Población con condición permanente y/o de larga duración	Personas		Hogares	
	N°	%	N°	%
Menores de 15 años	69.067	6,2%	65.759	6,8%
Entre 15 y 59 años	463.946	41,3%	373.762	38,7%
60 años y más	589.710	52,5%	527.254	54,5%
Total	1.122.723	100%	966.775	100%

- (1) Número de hogares incluye hogares con doble población objetivo (adulto mayor y persona con condición permanente de salud o de larga duración).
- (2) Para cada fila el número de hogares incluye hogares con al menos una persona en cada grupo. Los hogares pueden tener uno o más adultos mayores en cada grupo/condición.
- (3) No incluye personal doméstico puertas adentro

Fuente: Elaboración Banco Mundial, en base a datos de la Encuesta Casen 2013.

Del total de personas con condición de larga duración de 15 años más, un 15,8% tiene una dependencia funcional en grado severa, un 13% moderada y un 15,8% leve, quedando un 56,7% que teniendo una condición de larga duración son autovalentes.

Considerando la información generada por el análisis de caracterización cuantitativa y cualitativa en el estudio “Caracterización de Cuidadoras/es de Personas Dependientes” licitado por la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social, es posible destacar algunas características propias de las personas a cargo del cuidado.

Los cuidadores son en su mayoría mujeres de 53 años promedio y con 9 años de escolaridad. Desde una perspectiva más cualitativa, el cuidador suele tener una relación de parentesco con la persona dependiente, en general ligado a la familia nuclear, lo que condiciona el compromiso que se adquiere con el cuidado de la persona dependiente. Vínculos basados en la reciprocidad, no necesariamente simétricos, definida por valores como la: condescendencia, respeto, autoridad y obediencia.

El estudio realiza una diferenciación de los cuidadores en función del tipo de trabajo que realizan, definiendo tres grupos:

- a) **Cuidadoras/es familiares no remunerados en el hogar:** Este grupo se encuentra caracterizadas por cuidadores con una alta sobrecarga laboral producto de una marcada división sexual del trabajo y una ausencia de reconocimiento de éste. El cuidado queda a cargo exclusivamente de una persona, principalmente de mujeres como prolongación del rol de género.
- b) **Cuidadoras/es remunerados en el hogar familiar:** Caracterizados por el intercambio de un servicio remunerado con una carga de trabajo menor al cuidador familiar no remunerado. Sigue siendo una labor feminizada, distinguiéndose por los recursos económicos con que se cuenta, lo que permite un reconocimiento de la labor que se realiza.
- c) **Cuidadoras/es remunerados en instituciones públicas o privadas:** Caracterizados por obtener recursos económicos mediados por la existencia de un contrato laboral. La delimitación de la carga de trabajo eventualmente les permite tener menores impactos en su salud física, emocional y social, sin embargo, es variable dependiendo de la carga de trabajo. El modelo de relaciones de género sigue siendo tradicional, con una menor inclusión de hombres en tanto se requieren para determinadas labores de fuerza, no implicando transformación en las relaciones de género.

Cuadro N° 5.4.1
Características distintivas de cada perfil de cuidador.

Caracterización cualitativa	Perfil 1: Cuidador(a) familiar no remunerado en el hogar	Perfil 2: Cuidador(a) remunerado en el hogar	Perfil 3: Cuidador(a) remunerado en hogar o residencial institucionalizada
Carga temporal	Jornadas extensas	Jornada formal con horas extras no pactadas	Jornada formal diurna/vespertina/turnos
Impacto en Salud física y mental del cuidador	Elevado	Elevado con mejorías respecto al perfil 1	Variable sujeto al nivel de dependencia del sujeto de cuidado
Relaciones Sociales	Impacto elevado	Impacto medio	Impacto esperable de una actividad laboral formal
Tiempo Libre	Inexistente	Supeditado a las necesidades del dependiente	Supeditado a la carga de trabajo
Nivel de capacitación del cuidador/a en labores de cuidado	Escasa	Medio	Alto

Fuente: Elaboración propia en base al estudio "Caracterización de Cuidadoras/es de Personas Dependientes", Ministerio de Desarrollo Social.

Todos los esfuerzos puestos en el Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados son parte de las acciones a desarrollar para colocar en el centro de atención la necesidad de responder a los derechos de la población dependiente que requiere cuidados, como los adultos mayores y las personas en situación de discapacidad, y apoyar la labor realizada por aquellos que cumplen el rol de cuidador. Con este compromiso, el Estado asume que el cuidado debe ser una labor no sólo del sector privado (cuidado por familias e instituciones privadas), y toma un rol fiscalizador, bajo un estándar de calidad, de las distintas personas e instituciones que brinden cuidados. Asimismo, el Estado asume que la tarea de cuidador no es una labor exclusiva de las familias, y en particular de las mujeres, sino que es parte de sus funciones de provisión de alternativas para quienes deseen y requieren apoyo.

Avances en la conformación de un Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados

Durante el año 2015 se ha trabajado en el diseño del Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados, tarea en la cual han colaborado con el Ministerio de Desarrollo Social y sus servicios relacionados, SENAMA y SENADIS, los ministerios de Salud, Trabajo, Vivienda, Educación, Sernam, Hacienda y Segpres, todos quienes forman parte del Comité Interministerial de Desarrollo Social. Este esfuerzo ha contado con el apoyo técnico del Banco Mundial.

Los objetivos que han sido definidos para el Subsistema son:

- Promover el bienestar individual y de los hogares con al menos un integrante en situación de dependencia, esto es hogares con al menos una persona de 60 y más años con dependencia y/o persona en situación de discapacidad con dependencia (todas las edades).
- Asegurar la coordinación y articulación de acciones y prestaciones tanto públicas y privadas.
- Promover la autonomía y prevenir la progresividad de la dependencia.
- Mitigar la carga de trabajo de la red de apoyo a dependientes con énfasis en las cuidadoras.

- Establecer y supervisar el cumplimiento de estándares de calidad para servicios de apoyo y cuidado, públicos y privados.

Considerando estos objetivos, el Subsistema dará respuesta, en forma gradual, a las necesidades de hogares con integrantes que requieren cuidado y sus cuidadores/as, lo cual va en aumento dado el envejecimiento de la población. A su vez, contribuirá a la corresponsabilidad del cuidado, asumiendo el Estado un rol relevante de provisión de alternativas de apoyos y cuidados.

Durante el año 2015 se han realizado estimaciones de brechas de acceso a prestaciones monetarias garantizadas de personas que cumplen requisitos y que no estarían cobrando el beneficio, tales como la Pensión Básica Solidaria (Vejez e Invalidez), el Subsidio Familiar (SUF duplo), el Subsidio Discapacidad Mental (SDM) para hacerlas efectivas en forma gradual a partir del 2016.

A su vez, se ha avanzado en la identificación de los programas prioritarios (o el set de programas) que serán coordinados por el Subsistema, así como los programas de seguimiento que determinarían el ingreso y evaluación. Avances ha habido también en una revisión de la oferta pública, privada y comunitaria existente para identificación de brechas de cobertura y calidad.

El trabajo de diseño del Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados ha contado con la asistencia técnica del Banco Mundial, tanto para la identificación de perfiles de las personas dependientes, potenciales usuarios del Subsistema como para el análisis de la oferta pública existente en materia de cuidados, a partir de información contenida en el Banco Integrado de Programas Sociales.

Desafíos del Subsistema Nacional de Cuidados 2015 – 2018

El Ministerio de Desarrollo Social se ha propuesto avanzar de manera gradual y progresiva en la instalación del Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados. Para ello, se ha desarrollado un Plan de Trabajo 2015 – 2017, el cual fue aprobado por el comité interministerial de Desarrollo Social en sesión resolutive llevada a cabo en Junio del 2015. Este plan de trabajo (*bi-anual*) contempla las siguientes actividades:

- a) Estimar demanda (brechas) en prestaciones monetarias garantizadas. PBS (Pensión Básica Solidaria), APS (Aporte Previsional Solidario), SDM (Subsidio Deficiencia Mental), SUF (Subsidio Único Familiar) / DUPLO y Estipendio (Programa de Atención Domiciliaria a personas con Dependencia Severa).
- b) Abordar y analizar las brechas de oferta y las listas de espera de algunos programas en ejecución⁶⁵, y que han sido considerados como parte del esquema de servicios sociales que tendrá el Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados a partir del año 2016. El cierre de estas brechas se contempla a partir del 2016.

⁶⁵ Por brechas se hace referencia a la cobertura de potenciales beneficiarios de las prestaciones monetarias garantizadas; disminuir las listas de espera en los programas que actualmente ejecutan SENAMA y SENADIS incluyendo la lista de espera del Programa Postrados (actualmente administrado por el Ministerio de Salud).

- c) Diseñar e implementar, durante el primer semestre 2016, el Modelo de Gestión⁶⁶ del Subsistema. El modelo será implementado en al menos 20 comunas a lo largo del país⁶⁷ con el fin de organizar y articular la oferta que actualmente existe en los territorios en la forma más eficiente y eficaz. Este modelo debe ser atingente a las demandas y necesidades de la población, considerando la institucionalidad vigente, así como los roles y funciones de las entidades subnacionales para la gestión intersectorial de las prestaciones y servicios de apoyos y cuidados. Para desarrollar y evaluar el modelo de gestión local se contará con la asistencia técnica del Banco Mundial⁶⁸.
- d) Paralelamente, se contempla la preparación de los programas sociales que ingresarán a evaluación ex ante para el proceso presupuestario 2017. Esto incluye la reformulación de programas actualmente vigentes y el diseño de nueva oferta de servicios sociales, en el caso que se estime necesario. En este nivel se encuentra el diseño o rediseño de un programa de acceso al subsistema, además de la organización del conjunto de prestaciones al que accederán los hogares – a partir del año 2017, como parte de la cobertura regular que tendrá el Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados en su funcionamiento en régimen.
- e) Diseño del Sistema de Información Gerencial (SIG) para el registro y seguimiento de los hogares que ingresen y sean cubiertos por las prestaciones y servicios del Subsistema.
- f) Durante el segundo semestre del 2016 se evaluará y perfeccionará el modelo de gestión y la articulación intersectorial de la oferta programática, a partir del análisis de la experiencia en las primeras comunas incorporadas al Subsistema. Asimismo, se definirá un modelo de certificación de estándares de calidad de los servicios para la atención de la población objetivo.

Como complemento a los desafíos descritos, durante 2016 se espera realizar los siguientes estudios y proyectos:

- Desarrollar un análisis documental sobre los perfiles de los cuidadores y sus demandas de cuidado y así como la oferta existente sobre programas de apoyo a las cuidadoras.
- Identificar y apoyar la ejecución de experiencias locales de apoyos y cuidados que actualmente se están implementando a nivel municipal, de modo de conocer modelos de gestión local en servicios sociales de apoyos y cuidados que sirvan de insumo al diseño del modelo de gestión del subsistema.
- Censar la oferta local de cuidados existentes en territorios representativos, incluyendo los tipos de servicios, valores, administración y cobertura.

⁶⁶ El Modelo de Gestión es una herramienta para organizar eficiente y eficazmente los servicios sociales. Entendiendo que un Sistema es un conjunto de programas y servicios sociales articulados en el territorio, el Modelo de Gestión es una herramienta organizacional para coordinar, armonizar y mejorar la provisión de servicios sociales actualmente vigentes en las comunas.

⁶⁷ Los criterios serán definidos conjuntamente con SENAMA y SENADIS. Entre otros, se deberán considerar si estos municipios cuentan con oficinas de discapacidad y adulto mayor y si tienen capacidad técnica para probar el nuevo modelo de gestión

⁶⁸ La asistencia técnica del Banco Mundial 2015-2016 contempla, entre otros, el acompañamiento para la construcción del Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados, en razón de los requisitos estipulados en la ley 20.379.

- Llevar a cabo un análisis de costos de las prestaciones y servicios sociales con financiamiento público y de los estándares de calidad que justifican los costos de los servicios.
- Realizar un análisis técnico sobre los instrumentos estandarizados existentes para medir dependencia, los que serán probados y adaptados según las particularidades de los hogares chilenos.
- Realizar un análisis sobre institucionalidad y modelos de financiamiento del sistema en su conjunto. Para ello se contará con la colaboración de Eurosocial.

6. Instrumentos para el apoyo al diseño y la implementación del Sistema de Protección Social

El Ministerio de Desarrollo Social, por medio de la Subsecretaría de Evaluación Social, tiene como misión el contribuir a un desarrollo social inclusivo, garantizando umbrales mínimos, ampliando oportunidades y mejorando el dominio de las personas y comunidades sobre sus propios proyectos de desarrollo, a través del diseño, evaluación y coordinación de políticas, planes, programas sociales y proyectos de inversión, orientados a la reducción de la pobreza, vulnerabilidad, discriminación y desigualdad.

El diseño de políticas, planes y programas, requiere de la coordinación de diversas tareas. La generación, el resguardo y sistematización de información social son insumo clave para el desarrollo de análisis de la realidad social del país. Ya sea mediante el análisis de información proveniente de registros administrativos o generando información nueva por medio de encuestas, se busca detectar las necesidades que tiene la población y así contribuir con un diagnóstico para la construcción de políticas públicas.

Adicionalmente, la información construida y/o administrada por el Ministerio de Desarrollo Social, en especial aquella contenida en el Registro de Información Social, sirve de apoyo a los servicios del Estado, tanto para el análisis del diseño y la evaluación de sus programas como para la identificación de las personas potenciales beneficiarias de sus prestaciones.

Por otra parte, la información generada mediante el seguimiento de programas sociales, permite realizar análisis de brechas en la política social, esto es, identificar espacios en los que el Sistema de Protección Social puede ser fortalecido, ya sea por la creación de nuevos programas, la complementariedad de programas existentes o el aumento de coberturas de ciertas prestaciones, entre otros.

Parte fundamental del análisis de la política social consiste en la evaluación de los proyectos y programas que la componen. Para ello, el Ministerio desarrolla la evaluación social de proyectos de inversión pública así como la evaluación del diseño de los programas nuevos o que planteen una reformulación significativa. Ambas tareas tienen el objetivo de velar por una asignación eficiente y eficaz de recursos, transparentar procesos, apoyar la toma de decisiones en materia de inversión y contribuir al bienestar de la comunidad.

Finalmente, el análisis de la política social debe ser complementado con dos importantes elementos. Por un lado, es necesario fomentar la inclusión social de los grupos más vulnerables, para lo cual el Ministerio toma por misión promover la participación de la sociedad civil y el sector privado, tanto en el desarrollo de diagnósticos respecto de la realidad social del país, como en la generación de alianzas que favorezcan el desarrollo social del país. La cooperación público privada resultante, permite también relevar iniciativas del sector privado que pueden ser consideradas referentes o buenas prácticas a considerar en el diseño de programas públicos.

En el presente capítulo se presenta una descripción de cada uno de los instrumentos con los que cuenta el Ministerio de Desarrollo Social para hacer una efectiva contribución al diseño, la coordinación y evaluación de las políticas sociales del Gobierno. A su vez, se presentan los

avances experimentados durante el año 2014 y primer semestre de 2015, así como los desafíos que el Ministerio ha definido en el marco de un Sistema de Protección Social fundado en derechos.

6.1 Sistemas de evaluación y seguimiento para una mejor política social

Todo programa social es generado y desarrollado en un ciclo que parte con la identificación de un problema que aqueja a la población y que requiere del apoyo del Estado para su solución. El análisis de las características del problema y la población que lo posee, sus causas y consecuencias, permiten diseñar el programa o política pública más adecuada para su solución. Sin embargo, dada la restricción de recursos que enfrenta todo gobierno y la consecuente necesidad de priorizar entre un gran conjunto de iniciativas, los programas nuevos o los programas existentes que plantean reformulaciones para resolver de mejor forma el problema planteado, son sometidos a una evaluación que busca garantizar la calidad de su diseño asegurando que este sea atingente, coherente y consistente, así como que se establezca una adecuada coordinación y complementariedad con las iniciativas que se encuentran en desarrollo. El resultado de esta evaluación es insumo importante para la toma de decisiones en el marco de la formulación del proyecto de Ley de Presupuestos de cada año y posteriormente en el proceso de discusión y aprobación del mismo en el Congreso.

Si el programa recibe recursos comienza su implementación y ejecución. Como parte de su desarrollo, el seguimiento de programas sociales contribuye a generar y sistematizar información relevante respecto de la gestión y desempeño del programa, contribuyendo asimismo a la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía respecto al desempeño de los programas sociales del Estado. Esto último se logra mediante la publicación de los informes de seguimiento y de evaluación en el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS).

A continuación se describe los procesos asociados al ciclo descrito: la evaluación de programas nuevos y reformulados significativamente, y el seguimiento de programas sociales.

6.1.1 Evaluación de programas sociales nuevos o reformulados significativamente

La Ley N° 20.530⁶⁹ establece que el Ministerio de Desarrollo Social debe evaluar los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente, que sean propuestos por los Ministerios o por los servicios públicos. El objetivo principal de esta evaluación es asegurar el buen diseño de los programas sociales que solicitan financiamiento en el ejercicio presupuestario de cada año y lograr una adecuada coordinación y coherencia entre las políticas sociales, evitando duplicidades y promoviendo la integración y sinergia entre los programas.

Para lograr este objetivo, el Ministerio debe pronunciarse mediante un informe de recomendación de cada programa evaluado, el cual constituye un instrumento para i) enriquecer la toma de decisiones en el proceso de formulación, discusión y aprobación del presupuesto de cada año, contribuyendo así a mejorar la eficiencia y eficacia de los programas sociales y con ello la calidad del gasto social, y para ii) informar a la ciudadanía, contribuyendo con ello a la transparencia del gasto público y el control social.

⁶⁹ Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social.

El Ministerio de Desarrollo Social entrega asistencia técnica en la formulación de programas sociales a los ejecutores responsables de su implementación. El proceso de asistencia técnica es permanente, e incorpora el intercambio de observaciones y recomendaciones para clarificar y/o mejorar los contenidos y diseño de los programas.

La evaluación de los programas sociales, conforme lo mandata el artículo 3° letra c) de la Ley N° 20.530, se realiza sobre la atingencia, consistencia y coherencia. Dichos criterios se definen como:

- Atingencia: Evalúa cómo se enmarca el programa dentro del programa de Gobierno y las políticas ministeriales respectivas, los objetivos estratégicos de la institución y su relación con otros programas públicos. A su vez, se evalúa la pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad que justifica su existencia, en relación con la población que se ve afectada por dicho problema.
- Coherencia: Evalúa el diseño del programa, revisando la adecuada relación o vínculo entre sus objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender, su estrategia de intervención y la incorporación de enfoques para la igualdad de oportunidades.
- Consistencia: Evalúa la adecuada relación entre el diseño del programa propuesto y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores que permitirán hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos planteados, del sistema de información con que contará el programa, y de los gastos planificados.

El resultado de la evaluación se expresa en un informe de recomendación, en el cual se clasifica al programa en una de las siguientes categorías:

- Recomendado Favorablemente (RF): El programa social posee un diseño atingente, coherente y consistente con su ejecución.
- Objetado Técnicamente (OT): El programa posee problemas que impiden su recomendación técnica, debido a que se encuentra mal formulado o existe una duplicidad no justificada adecuadamente con un programa social existente o en etapa de diseño.
- Falta Información (FI): Los antecedentes presentados son incompletos o inexistentes no permitiendo realizar la evaluación.

Finalmente, como resultado del proceso, se publica dicho informe de recomendación en el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS).

Implementación y resultados del proceso de evaluación de programas nuevos y reformulados formulación presupuesto 2016.

El proceso de evaluación de programas nuevos y reformulados es realizado por el Ministerio de Desarrollo Social, y cuenta con el apoyo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), en lo que respecta al análisis de la vinculación de los programas evaluados con las prioridades incorporadas en el Programa de Gobierno, el mensaje presidencial del 21 de mayo de los años 2014 y 2015 y/o con los compromisos públicos asumidos por la Presidenta en discursos en terreno.

Al 10 de agosto de 2015 se presentaron 85 programas sociales al proceso de evaluación en el marco de la formulación del presupuesto 2016⁷⁰, provenientes de 10 Ministerios y 22 Servicios, de los cuales 35 programas son nuevos y 50 son reformulados (Ver Cuadro N° 6.1.1).

Cuadro N° 6.1.1
Programas presentados al proceso de evaluación de programas nuevos y reformulados
formulación presupuesto 2016, según Ministerio y tipo, al 10 de agosto de 2015
(Número)

Ministerio	Nuevo	Reformulado	Total
Agricultura	1	2	3
Deporte	2	2	4
Desarrollo Social	6	10	16
Educación	7	14	21
Interior	4	6	10
Medio Ambiente	1	1	2
Salud	6	7	13
Sernam	1	5	6
Trabajo	5	2	7
Vivienda	2	1	3
Total	35	50	85

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social.

En cuanto a la calificación obtenida por los programas evaluados, 77 programas sociales fueron calificados con Recomendación Favorable y 8 con Objeción Técnica (ver Cuadro N° 6.1.2).

Cuadro N° 6.1.2
Programas evaluados en el proceso de evaluación nuevos y reformulados, según calificación y
tipo, al 10 de agosto de 2015
(Número)

Calificación	Nuevo	Reformulado	Total
OT	1	7	8
RF	34	43	77
Total	35	50	85

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social

6.1.2 Sistema de Seguimiento de la Implementación y Gestión de Programas Sociales

A partir de la Ley N° 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social, se mandata en su artículo 3° letra d) a la Subsecretaría de Evaluación Social a colaborar con el seguimiento de la gestión e implementación de los programas sociales que estén siendo ejecutados por los servicios públicos, a través de un informe de seguimiento, el que debe ser puesto a disposición del Comité Interministerial de Desarrollo Social, de la Dirección de Presupuestos para la preparación anual de

⁷⁰ Tres de estos programas solicitaron formalmente que su reformulación no fuera presentada a la Dirección de Presupuestos.

la Ley de Presupuestos del Sector Público, y publicado en el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS).

Un programa social, de acuerdo a lo señalado en artículo 2° de la Ley 20.530 corresponde a un conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecte. Por su parte, se entiende por iniciativa social a aquella que si bien no se ajustan estrictamente a la definición de programa social, sí corresponden a un beneficio social que se entrega a una población y que no necesariamente contempla todos los elementos asociados a los programas tales como: estrategia de intervención, indicadores asociados, componentes, entre otros. Como ejemplo de iniciativas sociales se pueden mencionar las subvenciones, bonos, pensiones, entre otras.

El informe de seguimiento de programas sociales incorpora información de su cobertura (cuantificación de la población potencial, objetivo y beneficiarios), de otros indicadores de desempeño e información que permita realizar seguimiento a su presupuesto y ejecución (ley, vigente y ejecutado). En el caso de las iniciativas sociales, se informa respecto de sus beneficiarios efectivos y presupuesto.

El Ministerio, a contar de marzo de 2014, estableció la realización de dos procesos de seguimiento, uno con cierre al primer semestre de cada año, y otro con cierre al 31 de diciembre. Cada proceso culmina con la publicación de los respectivos informes de seguimiento en el BIPS. De este modo se cumple con el objetivo de proveer de información oportuna, útil y rigurosa para la toma de decisiones. De esta manera, el proceso de seguimiento se transforma en una herramienta que le permite al Ministerio de Desarrollo Social velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social.

La definición de ambos proceso ha significado un trabajo continuo tanto con los Coordinadores Ministeriales, como con las Contrapartes Técnicas y encargados de programas e iniciativas sociales de cada uno de los Ministerios y Servicios a cargo de su implementación.

Proceso de Seguimiento desempeño 2014

En el proceso de seguimiento con cierre al 30 de junio, participaron 12 Ministerios y 34 Servicios, elaborándose informes de seguimiento de 268 programas sociales.

El trabajo de identificación de la oferta social es un proceso continuo, razón por la cual en el proceso de seguimiento con fecha de cierre al 31 de diciembre, se elaboraron y publicaron en el BIPS 274 informes de seguimiento de programas sociales y 98 de iniciativas sociales, correspondientes a 12 Ministerios, 31 Servicios y 6 Fundaciones. El Cuadro 6.1.3 muestra la distribución de estos programas e iniciativas, según Ministerio.

Cuadro 6.1.3
Programas e Iniciativas por Ministerio, con Informe de Seguimiento. Diciembre 2014.
(Número)

Ministerio	N° de iniciativas	N° de programas	Total
Agricultura	0	3	3
CNCA	2	10	12
Desarrollo Social	16	58	74
Educación	44	59	103
Fundaciones	2	19	21
Interior y Seguridad Pública	2	22	24
Justicia	1	13	14
Medio Ambiente	0	2	2
Salud	1	19	20
Trabajo y Previsión Social	26	18	44
Vivienda y Urbanismo	3	25	28
Deporte	1	17	18
SERNAM	0	9	9
Total	98	274	372

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social

Principales resultados del proceso de seguimiento con cierre diciembre 2014

A continuación se realiza un análisis del proceso de seguimiento con cierre al 31 de diciembre de 2014, agrupando los programas e iniciativas de acuerdo los siguientes sectores: Actividades Recreativas, Culturales y Deportivas; Vivienda y Barrio; Salud; Educación; Protección Social; Trabajo; y Protección del Medio Ambiente.

El Cuadro 6.1.4 muestra el análisis del gasto (presupuesto ejecutado) en 2014 según sector y el número de programas e iniciativas bajo seguimiento, siendo los sectores de Educación y Protección Social los que concentran la mayor cantidad de presupuesto ejecutado (81,95%), y congregan un 55% de los programas e iniciativas sociales que cuentan con Informe de Seguimiento con cierre a diciembre 2014.

Cuadro 6.1.4
Distribución del Gasto 2014 de Programas e Iniciativas Sociales con Informe de Seguimiento.,
por Sector. Diciembre 2014⁷¹
(Miles de pesos de 2014, Número y Porcentaje)

Sector	Presupuesto ejecutado 2014 (\$MM pesos 2014)	N° de programas e iniciativas	Porcentaje del gasto total
Actividades deportivas, recreativas y culturales	\$ 83.107	58	0,61%
Educación	\$ 6.184.008	104	45,03%
Protección del Medio Ambiente	\$ 45.644	5	0,33%
Protección Social	\$ 5.070.583	96	36,92%
Salud	\$ 726.301	36	5,29%
Trabajo	\$ 228.466	31	1,66%
Vivienda y Barrios	\$ 1.395.147	33	10,16%
Total	\$ 13.733.256	363	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social

La información reportada en los informes de seguimiento permite analizar los programas e iniciativas sociales de acuerdo al tipo de bien o servicio (beneficio) que entregan⁷².

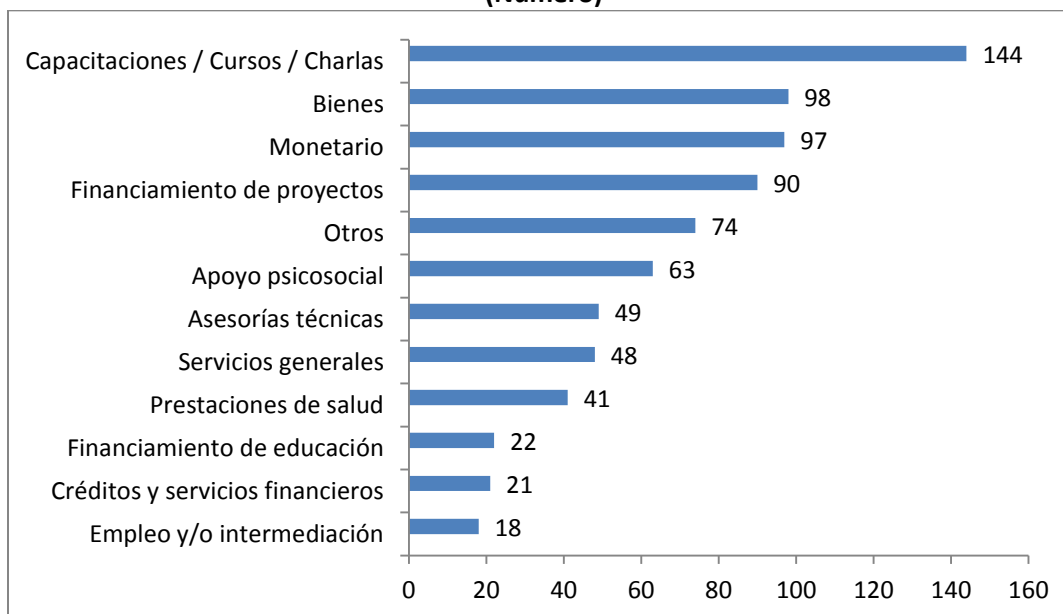
El 25,5% de los programas e iniciativas sociales transfieren recursos, ya sea monetarios o en bienes, los que van desde títulos de dominio para poblaciones específicas, como la indígena, hasta la entrega de insumos productivos para el desarrollo de emprendimientos. El 25,2% de los bienes y servicios provistos por los programas e iniciativas bajo seguimiento corresponden a la entrega de capacitaciones/cursos, charlas o asesorías técnicas. Asimismo, dentro de los programas ligados al ámbito de la protección social, se encuentra una alta entrega de servicios relacionados con el apoyo psicosocial.

También se encuentran beneficios más específicos como lo son las prestaciones de salud, el financiamiento de educación y el empleo o intermediación laboral, cuya suma abarca el 10,6% de los tipos de beneficios proporcionados, que si bien podrían corresponder exclusivamente a actividades propias de Ministerios y Servicios del ámbito de la salud, educación y/o trabajo, se relacionan también con el desarrollo integral que muchos programas sociales plantean al momento de intervenir sus poblaciones. A continuación el Gráfico N° 6.1.1 muestra el número de componentes e iniciativas, según el tipo de beneficio que entregan.

⁷¹ Sólo se consideraron los programas e iniciativas que informaron ejecución presupuestaria a diciembre 2014.

⁷² Los componentes de un programa social corresponden a los bienes y/ o servicios entregados a una población determinada con el objetivo de cumplir el propósito planteado por dicho programa. Para el análisis, se le asignó a cada componente un tipo de beneficio y se identificaron 12 categorías diferentes, incluyendo una categoría "otro", donde se incluyen componentes, que por su naturaleza, no fueron posibles de clasificar en ninguna de las categorías definidas. En el caso de las iniciativas, éstas no consideran componentes, y por lo tanto, las categorías corresponden directamente al bien o servicio que entregan.

Gráfico N° 6.1.1
N° de componentes e iniciativas según el tipo de beneficio entregado. Diciembre 2014.
(Número)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social

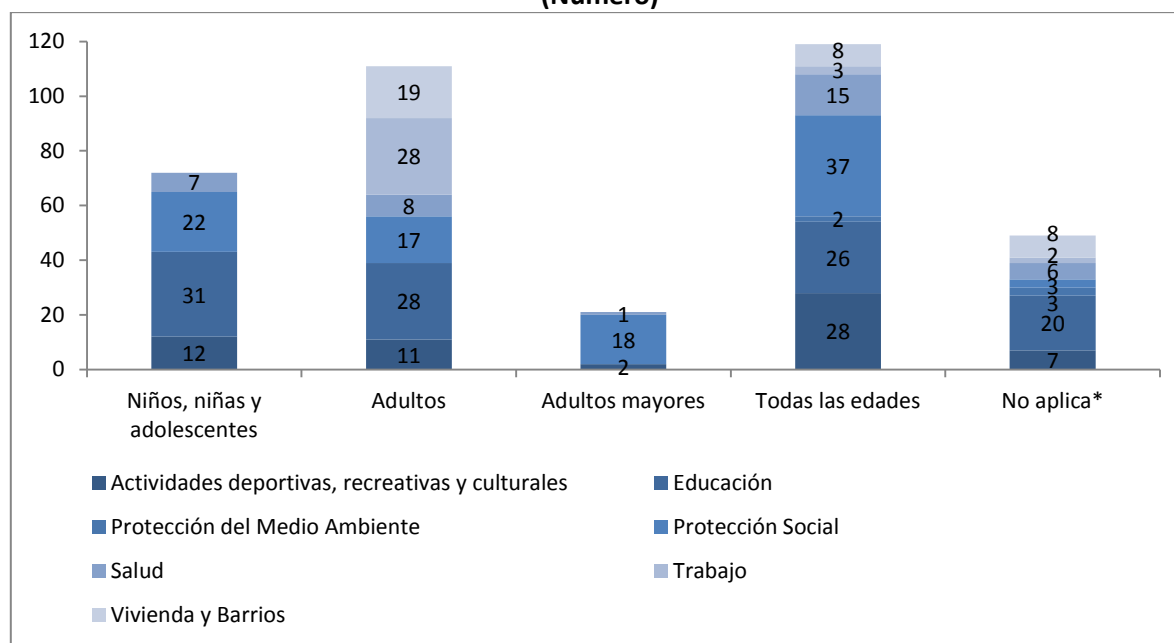
Respecto a las poblaciones a las cuales se orientan los 372 programas e iniciativas sociales que cuentan con Informe de Seguimiento con cierre a diciembre de 2014, 204 tienen algún requisito de edad específico para acceder a ellos. A la vez, existen 119 programas e iniciativas que se dirigen a beneficiarios de cualquier edad o a familias, en la medida que éstos cumplan con los requisitos de acceso definidos por el programa. Finalmente, 49 programas e iniciativas no consideran la edad como un criterio de caracterización de su población objetivo (considerados en la categoría No Aplica).

A partir de esta información el Gráfico N° 6.1.2 muestra el número de programas e iniciativas sociales que están dirigidos a cada etapa del ciclo de vida de las personas, diferenciados por sector. Si un programa determinado atiende a personas que pueden encontrarse en diferentes tramos de edad, se consideró una sola vez, en el tramo más pertinente dado el tipo de beneficio o intervención provisto. Los tramos de edad considerados son:

- Infancia y adolescencia: 0 - 18 años
- Adultos: 19- 59 años
- Adultos mayores: 60- en adelante

Los sectores Protección Social y Salud atienden transversalmente a todos los ciclos de vida, aunque con distintas frecuencias en cada etapa. Los niños, niñas y adolescentes, junto a los adultos son los que concentran un mayor número de programas de Educación (59). Por su parte, como es de esperar, los programas de Trabajo se concentran en la etapa de adultez; y es esta misma etapa la que se beneficia de la mayor cantidad de programas de Recreación, deporte y cultura (19).

Gráfico 6.1.2
Programas e Iniciativas Sociales con Informe de Seguimiento según Ciclo de Vida de los
Beneficiarios. Diciembre 2014.
(Número)



*Corresponden a programas e iniciativas sociales que no tienen ciclo de vida debido a que no se entrega a personas (a excepción de los programas para familias que fueron incluidos en la categoría "Todas las edades").

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social

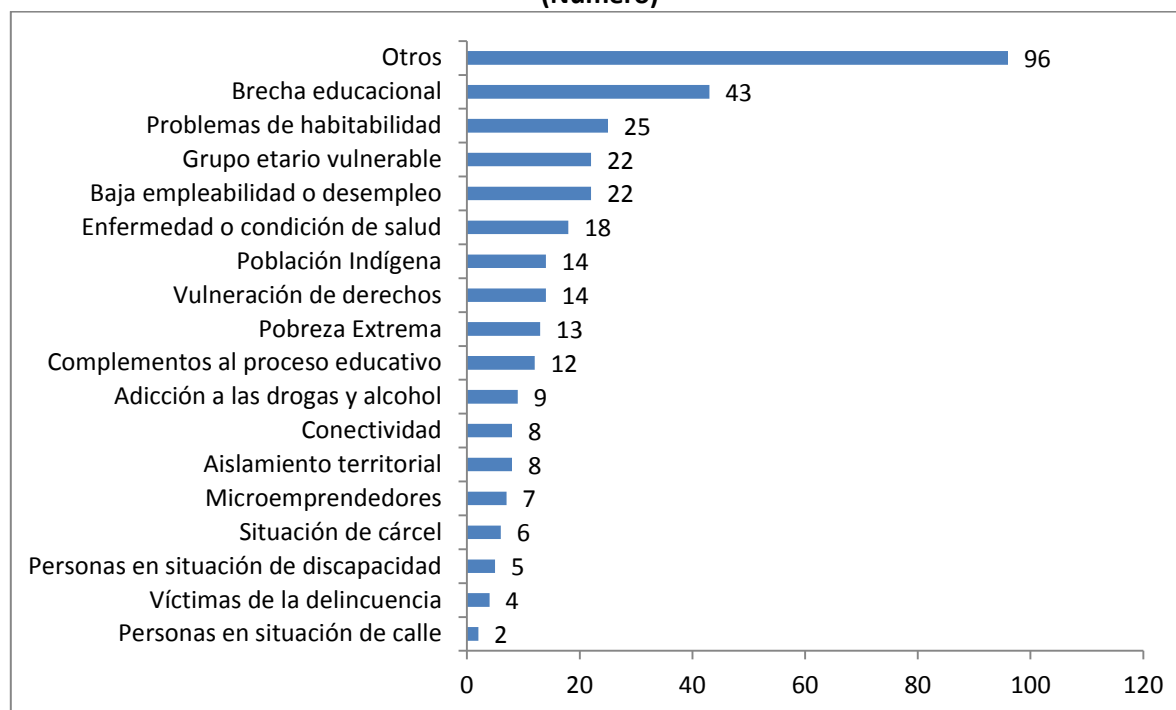
Por otra parte, aproximadamente un 86,8% de los programas e iniciativas sociales se destina a atender directamente a personas o familias. El 13,2% restante, correspondiente a 49 programas e iniciativas, definen como su población objetivo a establecimientos educacionales, en el caso de varios programas de Educación y Salud, comunas y barrios en el caso de algunos programas de Vivienda y Urbanismo, y organizaciones, centros de salud, entre otros beneficiarios.

A continuación se presenta un análisis de los 323 programas e iniciativas sociales que atienden o benefician directamente a personas o familias. Dicho análisis se realiza a partir de la característica, condición o situación particular que origina la intervención del programa o iniciativa social. Dentro de estos programas e iniciativas sociales, hay algunos que no considera una condición o característica específica para definir su población objetivo. Por ejemplo, la mayoría de los programas del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, y del Instituto Nacional de Deportes están dirigidos a la población en general, y no a un grupo determinado. Asimismo, hay programas o iniciativas que su población está determinada por características que no corresponden a ninguno de los 18 grupos construidos. Todos estos casos clasifican como "otros" (96 programas e iniciativas).

En el Gráfico N° 6.1.3 se observa que la mayor cantidad de programas e iniciativas está dirigida reducir las brechas educacionales (42). En segundo lugar, se identifican 25 programas e iniciativas que buscan subsanar problemas de habitabilidad, seguido por 22 programas que están destinados a ayudar a personas que presentan problemas de baja empleabilidad o desempleo. Los

beneficiario en situación de calle y víctimas de la delincuencia son los grupos con menor número de programas sociales asociados (2 y 4, respectivamente).

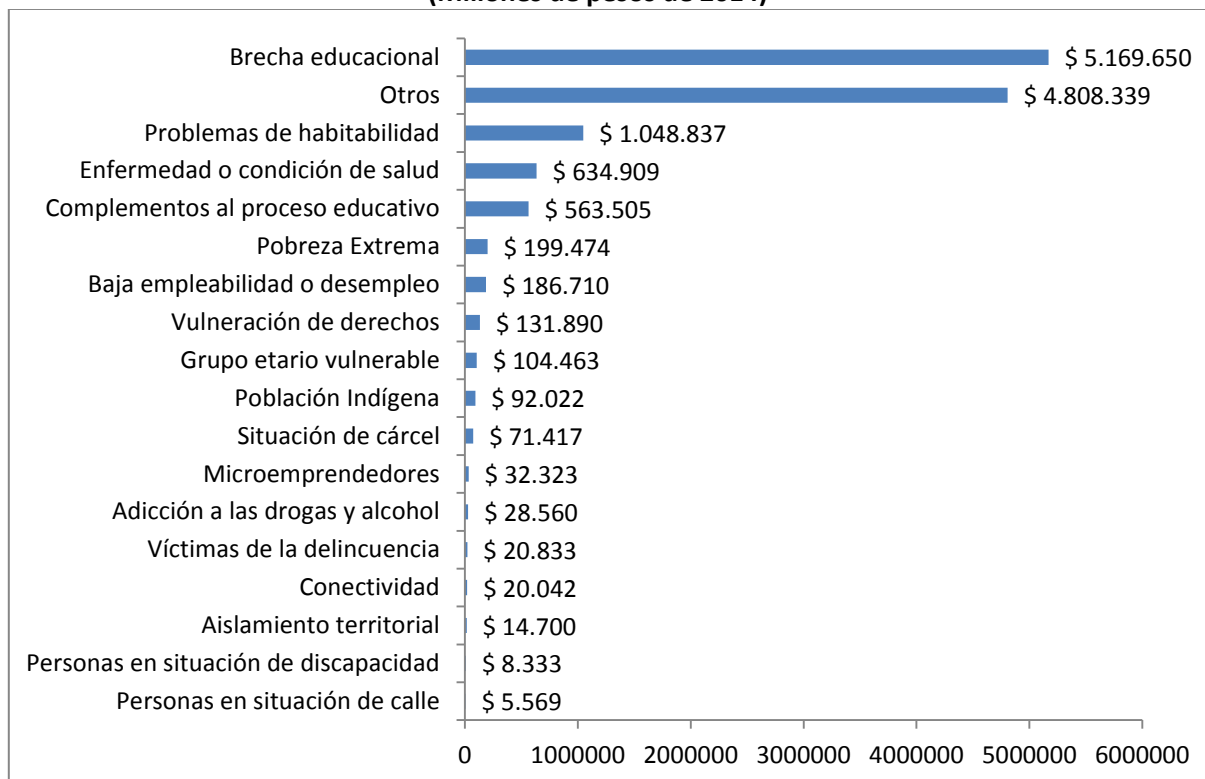
Gráfico 6.1.3
Distribución de Programas e Iniciativas Sociales que cuentan con Informe de Seguimiento según condición de los beneficiarios. Diciembre 2014.
(Número)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social

En cuanto al gasto de los programas e iniciativas sociales, identificados en el Gráfico N° 6.1.3, el 40% del gasto social se destina a programas e iniciativas que buscan reducir la brecha educacional. En tercer lugar, a continuación de la categoría “Otros”, con un 8% del gasto, están los programas e iniciativas que buscan mejorar las condiciones de habitabilidad.

Gráfico 6.1.4
Distribución del presupuesto ejecutado 2014 informado en el proceso de seguimiento según
condición de los beneficiarios. Diciembre 2014.
(Millones de pesos de 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social

6.2 Sistema Nacional de Inversiones

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) tiene por objetivo contribuir a mejorar la calidad de la inversión pública nacional, entregando información que apoya la toma de decisiones para la asignación de los recursos públicos en las mejores iniciativas de inversión (IDI) desde un punto de vista económico y social, en conformidad con los lineamientos de las políticas de Gobierno.

La administración superior del Sistema Nacional de Inversiones corresponde en conjunto al Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Evaluación Social de Inversiones, y al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

El SNI consta de cuatro subsistemas complementarios entre sí, asociados al ciclo de vida de los proyectos:

- **Subsistema de Análisis Técnico-Económico.**

Este Subsistema corresponde al conjunto de normas, instrucciones, y procedimientos que permiten a las instituciones disponer de una cartera de estudios y proyectos recomendados por el Ministerio de Desarrollo Social en condiciones de asignarles fondos para su ejecución.

Sus principales funciones son homogeneizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de identificación, formulación, presentación y evaluación de los proyectos de inversión que llevan a cabo las distintas instituciones del sector público chileno.

De acuerdo a la normativa legal vigente (artículo 3°, letra g), Ley N° 20.530, las iniciativas de inversión que se financien con recursos públicos tiene que contar con un informe del Ministerio de Desarrollo Social, que debe estar fundamentado en una evaluación técnico económica que analice su conveniencia social para invertir. Por tanto, las iniciativas que postulan a financiamiento público deben ser respaldadas con un estudio de pre-inversión que diagnostica la problemática que le da origen, analiza alternativas de solución, evalúa y selecciona aquella de mayor conveniencia para la sociedad, considerando aspectos de factibilidad técnica, económica y legal.

Los resultados del análisis técnico económico (RATE) pueden ser: RS (Recomendado Satisfactoriamente); FI (Falta información); OT (Objetado Técnicamente); o IN (Incumplimiento de Normativa)⁷³.

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social debe establecer y actualizar los criterios y las metodologías aplicables en la evaluación social. En la determinación de estos criterios y metodologías debe considerar, especialmente, la incorporación de indicadores objetivos y comprobables respecto al desarrollo de las iniciativas de inversión. Estas metodologías y sus criterios de evaluación se encuentran a disposición permanente del público en el sitio electrónico del Ministerio de Desarrollo Social (<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>).

Este Subsistema se debe pronunciar sobre todas aquellas iniciativas de inversión generadas por la institucionalidad pública (Estudios Básicos, Proyectos o Programas), excepto aquellas que la Ley de Presupuestos determine, y cuyo financiamiento, parcial o total, provenga de las distintas fuentes disponibles para el sector público, pudiendo ser estas Sectoriales (Ministerios y Servicios Públicos), Regionales (Gobiernos Regionales), Municipales y de Empresas Públicas.

Las instituciones autorizadas para presentar iniciativas de inversión al SNI son las que forman parte del sector público, es decir, los servicios e instituciones definidos en el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (Decreto Ley N° 1.263, de 1975), que cuentan con presupuesto cuya composición en materia de ingresos y gastos se detalla en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año.

Las instituciones que no pueden presentar iniciativas de inversión corresponden a las fundaciones y organizaciones sociales sin fines de lucro, tales como universidades, bomberos u otros. Estas

⁷³ Corresponde a aquellas iniciativas de inversión nuevas o de arrastre, sobre las cuales el Ministerio de Desarrollo Social no se pronunciará desde el punto de vista técnico económico, por haber sido objeto de asignación de recursos, fue adjudicada o ha ejecutado gasto, sin contar previamente con recomendación favorable (Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Hacienda (2014). “Normas, Instrucciones y Procedimientos para el proceso de Inversión Pública (NIP)”).

Instituciones deben coordinarse con el Gobierno Regional y/o con los municipios pertinentes para canalizar sus demandas.

La presentación de iniciativas al SNI por parte de las instituciones se realiza de forma continua, durante todo el año, de manera que los servicios puedan contar de manera permanente con carteras de proyectos que se encuentren en condiciones de solicitar financiamiento.

Todas las iniciativas de inversión que se identifiquen con cargo al Subtítulo 31 deben contar con el informe de recomendación del Ministerio de Desarrollo Social. De igual forma, los proyectos de municipalidades que se financien con aportes específicos del Gobierno Central, a través de Transferencias de Capital (Subtítulo 33), cuando éstos correspondan a más de un 50% del costo de dichas iniciativas. Se exceptúan de esta norma general, aquellas que establezca la Ley de Presupuestos u otras normas⁷⁴.

- **Subsistema de Formulación Presupuestaria.**

Corresponde a la asignación de recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, regional y de las Empresas del Estado. Su función es homogeneizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de asignación de fondos así como la aplicación del presupuesto aprobado para el sector público. La institución responsable de formular el Presupuesto del Sector Público es la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y por ello, en esta materia tiene injerencia tanto sobre las Instituciones y Servicios regidos por el D.L. N° 1.263, como sobre las Empresas del Estado.

- **Subsistema de Ejecución Presupuestaria.**

Corresponde a la regulación y supervisión de la ejecución del gasto público y su respectivo financiamiento. Se materializa a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público, y las instrucciones complementarias de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Asimismo, regula y supervisa la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones que en este ámbito le corresponden a la Contraloría General de la República.

- **Subsistema de Evaluación Ex Post.**

Corresponde al análisis de los resultados logrados una vez que el proyecto termina la ejecución o está en operación, para medir la eficacia y eficiencia del uso de los recursos de inversión pública. Asimismo, estos resultados permiten orientar las acciones para mejorar la evaluación ex ante (subsistema de análisis técnico-económico), aportar a las metodologías y aumentar la eficiencia del propio SNI.

De acuerdo al artículo 3°, letra h) de la Ley N° 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social, corresponde al Ministerio analizar los resultados de los estudios de pre-inversión y de los proyectos de inversión evaluados, con el objeto de validar los criterios, beneficios y parámetros considerados en la evaluación técnica-económica.

⁷⁴ Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Hacienda (2014). “Normas, Instrucciones y Procedimientos para el Proceso de Inversión Pública (NIP)”.

a) Iniciativas de Inversión Evaluadas para Presupuesto 2014

Para el año presupuestario 2014 ingresaron al Banco Integrado de Proyectos (BIP) un total de 6.677 iniciativas de inversión (IDI) (Ver Cuadro N° 6.2.1). De éstas, 2.588 (39%) fueron iniciativas de Arrastre y 4.089 fueron iniciativas Nuevas (61%), cuyos montos de inversión solicitados para el año presupuestario 2014 corresponden a M\$2.059.078.878 (59%) y M\$1.445.392.033 (41%), respectivamente.

Los Ministerios y Servicios Públicos fueron los que presentaron la mayor cantidad de iniciativas, con 3.273 IDIs, con una Solicitud Total de M\$2.031.313.077 en moneda de 2014.

Cuadro N° 6.2.1
Total de Iniciativas de Inversión según Institución Responsable. Año Presupuestario 2014
(Número y Miles de pesos)

Institución	Número de Iniciativas	Solicitado Total Año 2014 (M\$2014)	Total Número de Iniciativas		Solicitado Año 2014 (M\$2014)	
			Arrastre	Nuevas	Arrastre	Nuevas
Ministerios y Servicios Públicos	3.273	2.031.313.077	1.506	1.767	1.528.459.506	502.853.571
Municipalidades	3.184	1.289.805.402	982	2.202	399.866.295	889.939.107
Otros	220	183.352.432	100	120	130.753.077	52.599.355
Total	6.677	3.504.470.911	2.588	4.089	2.059.078.878	1.445.392.033

Fuente: Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social.

De las 6.677 iniciativas de inversión, un 79,1% presentan un Resultado del Análisis Técnico Económico Satisfactorio (RATE RS), es decir, se encuentran recomendadas satisfactoriamente. Estas corresponden a 5.279 IDIs cuyo monto solicitado para el presupuesto 2014 fue un total de M\$2.873.085.929 en moneda del año 2014, y que equivale al 82,0% de lo solicitado para el presupuesto 2014 que fue evaluado en el Sistema Nacional de Inversiones.

Muy por debajo se encuentran las iniciativas de inversión cuyo análisis técnico económico es FI (Falta de Información). Su número alcanza a 836 IDIs que representan un 12,5% de todo lo evaluado y cuyo monto solicitado representa sólo el 7,8% (M\$ 272.192.002 en moneda de 2014).

Cuadro N°6.2.2**Total Iniciativas de Inversión y Costo Total según Resultado Análisis Técnico Económico (RATE).****Año Presupuestario 2014****(Número, porcentaje y miles de pesos)**

Resultado Análisis Técnico Económico Actual (RATE)	Iniciativas		Solicitado Año 2014	
	Número	%	M\$2014	%
RS (Recomendado Satisfactoriamente)	5.279	79,1%	2.873.085.929	82,0%
FI (Falta de Información)	836	12,5%	272.192.002	7,8%
OT (Objetado Técnicamente)	513	7,7%	256.585.242	7,3%
IN (Incumplimiento de Normativa)	49	0,7%	100.748.002	2,9%
Total	6.677	100%	3.502.611.175	100%

Fuente: Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social.

En lo concerniente a la distribución sectorial de las iniciativas de inversión (Cuadro N° 6.2.3), el mayor número se concentra en el sector Transportes con 1.643 iniciativas, que equivalen al 24,6% de total de iniciativas evaluadas.

Cuadro N°6.2.3**Distribución Sectorial de las Iniciativas de Inversión. Año Presupuestario 2014****(Número y miles de pesos)**

Sector	Iniciativas		Solicitado Año 2014	
	Número	%	M\$2014	%
Transporte	1.643	24,6%	1.369.655.114	39,1%
Multisectorial	1.360	20,4%	508.461.059	14,5%
Agua Potable Y Alcantarillado	839	12,6%	268.039.442	7,7%
Educación Y Cultura	837	12,5%	334.561.296	9,5%
Salud	484	7,2%	366.599.007	10,5%
Deportes	427	6,4%	268.692.742	7,7%
Defensa Y Seguridad	263	3,9%	76.043.178	2,2%
Energía	243	3,6%	72.142.023	2,1%
Justicia	213	3,2%	74.959.262	2,1%
Vivienda	154	2,3%	64.202.590	1,8%
Silvoagropecuario	117	1,8%	51.393.654	1,5%
Pesca	48	0,7%	23.893.644	0,7%
Industria, Comercio, Finanzas Y Turismo	47	0,7%	24.546.132	0,7%
Minería	2	0,0%	680.550	0,0%
Total	6.677	100%	3.503.869.692	100%

Fuente: Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social.

Le sigue en importancia el sector Multisectorial con 1.360 iniciativas (20,4% del total), Agua Potable y Alcantarillado con 839 iniciativas (12,6% del total), y Educación y Cultura con 837 iniciativas (12,5% del total) entre las principales.

En relación con la distribución regional de las iniciativas de inversión, tal como se presenta en el Cuadro N°6.2.4, la Región del Biobío presenta el mayor número de iniciativas postuladas, con 1.030 iniciativas equivalentes al 15,4% del total; le sigue la Región de Valparaíso con 750 iniciativas, 11,2% del total, la Región Metropolitana con 647 iniciativas, 9,7% del total, la Región de

la Araucanía con 628 iniciativas, 9,4% del total, y la Región de O'Higgins con 543 iniciativas, 8,1% del total, entre las principales.

Cuadro N°6.2.4
Distribución Regional de las Iniciativas de Inversión. Año Presupuestario 2014
(Número, porcentaje y miles de pesos)

Región	Iniciativas de Inversión			
	Número	%	Solicitado Año 2014 (M\$2014)	%
XV Región	138	2,1%	71.695.859	2,0%
I Región	201	3,0%	74.020.333	2,1%
II Región	232	3,5%	176.456.890	5,0%
III Región	213	3,2%	157.895.787	4,5%
IV Región	498	7,5%	231.511.398	6,6%
V Región	750	11,2%	291.061.399	8,3%
R. Metropolitana	647	9,7%	473.671.060	13,5%
VI Región	543	8,1%	237.124.682	6,8%
VII Región	438	6,6%	236.824.937	6,8%
VIII Región	1.030	15,4%	483.646.857	13,8%
IX Región	628	9,4%	263.371.482	7,5%
XIV Región	490	7,3%	320.733.427	9,2%
X Región	380	5,7%	129.613.728	3,7%
XI Región	178	2,7%	111.425.805	3,2%
XII Región	272	4,1%	130.207.054	3,7%
Interregional	37	0,6%	114.586.676	3,3%
Internacional	2	0,0%	22.318	0,0%
Total	6.677	100%	3.503.869.692	100%

Fuente: Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social.

Las regiones que presentan un menor número de iniciativas de inversión postuladas al presupuesto 2014 fueron la Región de Arica y Parinacota, con 138 iniciativas equivalentes al 2,1% del total, y la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, con 178 iniciativas equivalentes al 2,7% del total.

b) Iniciativas de Inversión Evaluadas para Presupuesto 2015

Hasta el 30 de junio del 2015 han ingresado al Banco Integrado de Proyectos (BIP) un total de 6.165 iniciativas de inversión (IDI) para el año presupuestario 2015 (Cuadro N° 6.2.5). De éstas, 2.368 (38%) son iniciativas de Arrastre y 3.797 iniciativas Nuevas (62%), cuyos montos solicitados para el presupuesto 2015 fue un total de M\$ 2.263.794.359 y M\$ 2.792.469.924 en moneda de 2014, lo que corresponde al 45% y 55% del costo total solicitado para el año 2015, respectivamente.

Los Ministerios y Servicios Públicos son los que han presentado la mayor cantidad de iniciativas, con 3.321 IDIs, por un Monto Solicitado Total para el año de M\$ 3.552.117.601 en moneda de 2014.

Cuadro N°6.2.5
Total de Iniciativas de Inversión según Institución Responsable. Año Presupuestario 2015
(Número y miles de pesos)

Institución	Número de Iniciativas	Solicitado Total Año 2014 (M\$2014)	Número de Iniciativas		Solicitado Año 2014 (M\$2014)	
			Arrastre	Nuevas	Arrastre	Nuevas
Ministerios y Servicios Públicos	3.321	3.552.117.601	1.393	1.928	1.688.429.071	1.863.688.530
Municipalidades	2.637	1.322.568.748	884	1.753	466.474.839	856.093.909
Otros	207	181.577.934	91	116	108.890.449	72.687.485
Total	6.165	5.056.264.283	2.368	3.797	2.263.794.359	2.792.469.924

Fuente: Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social. Al 30 de junio de 2015.

Del total de iniciativas de inversión ingresadas para el presente año presupuestario, un 76,5% se encuentran recomendadas satisfactoriamente (RS), con un monto solicitado total para el año que asciende a M\$ 3.237.112.077 en moneda de 2014, equivalente a un 64,0% del total solicitado evaluado en el Sistema Nacional de Inversiones para el proceso presupuestario 2015 hasta el 30 de junio de 2015.

Las iniciativas de inversión que se encuentran calificadas con FI corresponden a 924 (15,0%), por un monto total solicitado para el año de M\$ 1.432.937.486 en moneda de 2014.

Cuadro N°6.2.6
Total Iniciativas de Inversión y Costo Total según Resultado Análisis Técnico Económico (RATE).
Año Presupuestario 2015
(Número, porcentaje y miles de pesos)

Resultado Análisis Técnico Económico Actual (RATE)	Iniciativas		Costo Total de las Iniciativas	
	Número	%	M\$2014	%
RS (Recomendado Satisfactoriamente)	4.715	76,5%	3.237.112.077	64,0%
FI (Falta de Información)	924	15,0%	1.432.937.486	28,3%
OT (Objetado Técnicamente)	408	6,6%	236.149.372	4,7%
IN (Incumplimiento de Normativa)	33	0,5%	64.172.215	1,3%
RE (Reevaluación)	85	1,4%	85.893.133	1,7%
Total	6.165	100%	5.056.264.283	100%

Fuente: Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social. Al 30 de junio de 2015.

El Cuadro N° 6.2.7 presenta la distribución sectorial de las iniciativas de inversión que se han presentado al presupuesto 2015. Como se puede observar, el sector transporte concentra el 23,6% del total de iniciativas y el 25,3% del monto total solicitado para el año que fue evaluado por el SNI.

Cuadro N°6.2.7
Distribución Sectorial de las Iniciativas de Inversión. Año Presupuestario 2015
(Número, porcentaje y miles de pesos)

Sector	Iniciativas		Costo Total de las Iniciativas	
	Número	%	M\$2014	%
Transporte	1.458	23,6%	1.278.374.990	25,3%
Multisectorial	1.268	20,6%	1.587.871.916	31,4%
Educación y Cultura	895	14,5%	536.249.915	10,6%
Agua Potable y Alcantarillado	749	12,1%	325.159.857	6,4%
Salud	543	8,8%	603.490.806	11,9%
Deportes	372	6,0%	277.319.723	5,5%
Defensa Y Seguridad	207	3,4%	91.041.609	1,8%
Justicia	191	3,1%	145.367.810	2,9%
Energía	167	2,7%	48.201.000	1,0%
Vivienda	116	1,9%	65.859.948	1,3%
Silvoagropecuario	116	1,9%	60.132.774	1,2%
Pesca	46	0,7%	17.555.479	0,3%
Industria, Comercio, Finanzas y Turismo	34	0,6%	18.982.051	0,4%
Minería	2	0,0%	351.533	0,0%
Comunicaciones	1	0,0%	304.872	0,0%
Total	6.165	100%	5.056.264.283	100%

Fuente: Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social. Al 30 de junio 2015.

Respecto de la distribución regional de las iniciativas de inversión presentadas al presupuesto 2015 (Cuadro N° 6.2.8), de manera similar al presupuesto 2014 se observa que la Región del Biobío presenta el mayor número de iniciativas postuladas (964 iniciativas al 30 de junio 2015) y le siguen en importancia la Región Metropolitana (693 iniciativas) y la Región de Valparaíso (674 iniciativas).

Cuadro N°6.2.8
Distribución Regional de las Iniciativas de Inversión. Año Presupuestario 2015
(Número, porcentaje y miles de pesos)

Región	Iniciativas de Inversión			
	Número	%	Costo Total (M\$2014)	%
XV Región	144	2,3%	99.279.818	2,0%
I Región	147	2,4%	90.458.349	1,8%
II Región	222	3,6%	206.646.436	4,1%
III Región	202	3,3%	170.542.483	3,4%
IV Región	383	6,2%	260.883.735	5,2%
V Región	674	10,9%	294.886.391	5,8%
R. Metropolitana	693	11,2%	714.093.021	14,1%
VI Región	403	6,5%	195.013.089	3,9%
VII Región	385	6,2%	248.654.311	4,9%
VIII Región	964	15,6%	571.154.036	11,3%
IX Región	623	10,1%	306.826.741	6,1%

Región	Iniciativas de Inversión			
	Número	%	Costo Total (M\$2014)	%
XIV Región	344	5,6%	194.343.564	3,8%
X Región	488	7,9%	342.981.096	6,8%
XI Región	194	3,1%	1.166.105.956	23,1%
XII Región	243	3,9%	164.472.265	3,3%
Interrregional	54	0,9%	27.553.757	0,5%
Internacional	2	0,0%	2.369.234	0,0%
Total	6.165	100,0%	5.056.264.283	100%

Fuente: Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social. Al 30 de junio 2015.

c) Tiempos de Evaluación

El Cuadro N° 6.2.9 presenta el tiempo promedio que demora una iniciativas de inversión en obtener el Resultado de Evaluación Técnica Económica Satisfactorio (RATE RS), medido como días hábiles, excluyendo del análisis aquellas iniciativas que obtiene RS como primer RATE. Como se observa, las iniciativas ingresadas por primera vez para el presupuesto 2014 obtuvieron su recomendación satisfactoria después de 80 días hábiles, dicho periodo ha bajado a 50 días hábiles en la evaluación para presupuesto 2015.

Cuadro N°6.2.9
Tiempo Promedio Total para Obtención de Recomendación Satisfactoria (RS)
(Número y porcentaje)

	Año Presupuestario 2014		Año Presupuestario 2015	
	Días hábiles	% periodo	Días hábiles	% periodo
Promedio días hábiles formulador para respuesta al RATE	62	77,5%	34	68,0%
Promedio días hábiles ministerio para emisión del RATE	18	22,5%	16	32,0%
Promedio días hábiles que tardan IDI para obtener RS	80	100,0%	50	100,0%

*En esta medición no se considera aquellas iniciativas que obtienen RS como primer RATE

Fuente: Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social.

Del total de días hábiles que demora la obtención del RATE RS, entre la evaluación de iniciativas para el presupuesto 2014 y 2015, el Ministerio ha disminuido en dos días el periodo promedio que demora la emisión de los RATE. Sin embargo, se nota una significativa disminución en el tiempo promedio de días hábiles que el formulador utiliza para elaborar sus respuestas, pasando de 62 días hábiles a 34, lo cual se explica en parte por una buena gestión de los equipos formuladores, pero también por una coordinación mayor entre los analistas de Ministerio de Desarrollo Social y sus contrapartes que formulan los proyectos.

d) Avances y Desafíos del Sistema Nacional de Inversiones

El Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet plantea un compromiso histórico en cuanto a inversiones en salud, educación, protección social, ciudad y territorio, cultura y deportes, entre otros. Esto impone un gran desafío al Sistema Nacional de Inversiones en su conjunto, ya que se requiere acelerar el ritmo histórico de ejecución de obras y para ello, desde que asumió el nuevo Gobierno, el Ministerio de Desarrollo Social ha establecido mesas de trabajo con los equipos formuladores de los ministerios y servicios que tienen a su cargo la ejecución de las obras, de tal manera de que incluyan oportunamente los requerimientos de formulación y evaluación en sus proyectos de inversión. Al trabajar coordinadamente con ellos es posible agilizar el proceso de análisis técnico económico, permitiendo así que la urgencia que implica ejecutar un gran plan de inversiones en un corto período de Gobierno, sea compatible con los tiempos necesarios para asegurar que esas inversiones sean eficientes en lo social y económico.

Por otra parte, si bien el Sistema Nacional de Inversiones chileno es el más antiguo de Latinoamérica y el Caribe, con un nivel de desarrollo y madurez reflejado en un cuerpo normativo y metodológico consolidado, con un programa continuo de capacitación para formuladores y evaluadores; no es menos cierto que enfrenta los desafíos propios del nivel de desarrollo alcanzado por el país y de la complejidad que implica el proceso de inversión en la actualidad. Esto impone como desafíos avanzar en actualizar o desarrollar metodologías que respondan a:

- Estándares técnicos de dimensionamiento o de niveles de servicio que reflejen las demandas de un país de US\$ 20.000 de ingreso per-cápita.
- La equidad territorial en materia de inversiones. Durante la década de los 90 y primera década del 2000 los recursos de inversión se asignaron priorizando según la magnitud de los importantes déficits de cobertura que se observaban en áreas urbanas concentradas y semi-concentradas. Como resultado, dichos déficits han disminuido en forma significativa, beneficiando a un gran número de chilenos y chilenas que han visto mejorada su calidad de vida con acceso a agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, telefonía, electrificación, entre otros servicios. No obstante, miles de chilenos de territorios aislados y con población más dispersa han sido postergados en materia de inversión en infraestructura pública. Las metodologías de formulación y evaluación de proyectos deben también incorporar el concepto de equidad territorial, de manera de permitir resolver los problemas que a diario viven estas poblaciones.
- La necesidad de analizar y evaluar carteras de proyectos, incorporando la complejidad que significa evaluar con enfoque integral la inversión pública en su conjunto, enfoque bajo el cual el análisis proyecto a proyecto resulta limitado. Esto implica por una parte, abordar el análisis de la complementariedad y permutabilidad de proyectos en forma intra e inter sectorial y analizar la coherencia de los proyectos con las estrategias sectoriales y territoriales.

Durante 2014 y este 2015 se han logrado avances en algunas de estas materias, por ejemplo, se ha incluido el concepto de equidad territorial para evaluar los proyectos del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas. En este caso, los proyectos deberán ser formulados siguiendo la normativa establecida, pero dado que forman parte de un Plan que responde a los objetivos de desarrollo definidos por la ciudadanía y sus autoridades, la evaluación que se realice será bajo el

criterio de “mínimo costo”. En este caso, el análisis del Ministerio de Desarrollo Social se centrará en verificar los aspectos técnicos y operativos que aseguren la factibilidad del proyecto y su contribución a los objetivos territoriales establecidos por el Plan. Esta medida permitirá que localidades aisladas de las regiones de Arica y Parinacota, Aysén, Magallanes puedan contar con una cartera de proyectos evaluada que les permita mejorar sus niveles de conectividad vial y acceso a infraestructura pública. El primer proyecto analizado bajo esta modalidad fue la Pavimentación de la Ruta 7 Sur, entre Cerro Castillo y Alcantarilla Cascada (32,5 Kms), proyecto estratégico prioritario de la Región de Aysén en el área de transporte.

Por otra parte, se ha modificado el criterio de costo máximo establecido para solución de extensión de red en proyectos de agua potable, saneamiento y electrificación en zonas rurales y aisladas, considerando que estos son servicios a los cuales todos los chilenos deben acceder, por lo tanto, lo que debe realizar el Estado es buscar una forma de proveer el servicio al menor costo posible, dado un estándar de calidad de servicio establecido. Esto implica ampliar el estudio de alternativas de solución, ya no sólo al sistema tradicional de provisión, sino también a otros sistemas colectivos e individuales de calidad. Este cambio ha facilitado la recomendación favorable de proyectos en localidades rurales que por su alta dispersión de viviendas veían rechazados sus proyectos, postergando la solución de su problema de abastecimiento.

En materia de transporte vial, se han definido en conjunto con la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, el rango de flujo vehicular para clasificar un camino en la tipología de caminos básicos intermedios y el costo máximo por kilómetro que tendrán las intervenciones que se realicen en dicha tipología. En conjunto con la Secretaría de Planificación de Transporte (SECTRA) del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, se actualizó el valor social del tiempo de viaje para pasajeros interurbanos, incorporando un nuevo enfoque metodológico que recoge el estado del arte en esta materia a nivel internacional, lo que ha permitido además definir valores sociales diferenciados para viaje, trasbordo y espera. Adicionalmente, se está trabajando en actualizar el valor social del tiempo de viaje para pasajeros urbanos.

En un trabajo conjunto con la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) se generó un instructivo para la evaluación de las salas cunas y jardines infantiles, en cuya difusión e implementación han trabajado todos los analistas de inversiones a nivel nacional. De la misma forma, en conjunto con el Ministerio de Salud, se construyó una metodología para la formulación y evaluación de los Servicios de Urgencia de Alta Resolución (SAR) y Centros Comunitarios de Salud Familiar (CECOSF).

Además se ha trabajado en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones. Mediante la actualización de las Normas, Instrucciones y Procedimientos para el Proceso de Inversión Pública (NIP) se reincorporó el análisis de los Estudios Básicos, se eliminó el corte de 2.000 UTM para el análisis de los proyectos y se estableció que se someterán a reevaluación las iniciativas que superen en un 10% o más el costo total y no por ítem.

Los siguientes desafíos tienen relación con incorporar el enfoque de equidad territorial como un criterio de decisión complementario a los utilizados actualmente, y continuar avanzado en actualizaciones metodológicas de evaluación, especialmente en el ámbito de Deporte y Desarrollo Urbano.

Otra de las áreas en que se espera avanzar durante este Gobierno, es en la institucionalización del Subsistema de Evaluación Ex Post. Este subsistema se encarga de analizar los resultados de las

inversiones a partir del término de la ejecución del proyectos y luego en operación, con objeto de retroalimentar el Sistema y hacerlo más eficiente. El desafío es que las instituciones formuladoras de proyectos de inversión internalicen los procesos de evaluación ex post como la etapa natural del cierre del ciclo del proyecto e incorporen los resultados y se implementen acciones que produzcan la mejora efectiva del Sistema. En este sentido la evaluación ex – post de corto plazo está siendo reformulada, para que implique menor necesidad de carga de información manual por parte de las instituciones ejecutoras y financieras, y potenciar el uso de sus resultados.

Finalmente, mencionar el desafío que implica la implementación del Banco Integrado de Proyecto 2.0 (BIP 2.0) y continuar avanzando en la coordinación con el sistema de información SIGFE a cargo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) para la generación y sistematización de información de gasto.

6.3 Encuesta Casen 2015.

El Ministerio de Desarrollo Social es responsable de realizar el análisis de manera periódica de la realidad social nacional y regional, de modo de detectar las necesidades sociales de la población, aportando los antecedentes para la toma de decisiones por parte del Gobierno en el diseño y aplicación de políticas sociales e iniciativas de inversión pública. Asimismo, en el marco de lo establecido en la letra w) del artículo 3° de la Ley N° 20.530, corresponde al Ministerio estudiar y proponer las metodologías que utilizará en la recolección y procesamiento de información para la entrega de encuestas sociales y otros indicadores, en materias de su competencia.

A fin de disponer de la información necesaria para ello, el Ministerio diseña y realiza periódicamente la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen), que es el principal instrumento de medición socioeconómica para el diseño, análisis y evaluación de la política social existente en el país.

La Encuesta Casen es de carácter transversal y multipropósito, cuyo objeto de estudio son los hogares residentes en las viviendas particulares del territorio nacional, a excepción de aquellos ubicados en ciertas zonas muy alejadas o de difícil acceso, para disponer de información que permita:

- Conocer periódicamente la situación socioeconómica de los hogares y de la población, y de aquellos grupos definidos como prioritarios por la política social (niñas y niños, juventud, adultos mayores, mujeres, pueblos indígenas, personas en situación de discapacidad), principalmente en relación a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos.
- Estimar la magnitud de la pobreza y la distribución del ingreso; identificar carencias y demandas de la población en las áreas señaladas; y evaluar las distintas brechas que separan a diferentes segmentos sociales y ámbitos territoriales.
- Estimar la cobertura, la focalización y la distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales de alcance nacional entre los hogares, según su nivel de ingreso, para evaluar el impacto de este gasto en el ingreso de los hogares y en la distribución del mismo.

La Encuesta Casen es realizada por el Ministerio desde el año 1987 con una periodicidad bienal o trienal. Hasta ahora, las encuestas han sido aplicadas en los años 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009, 2011 y 2013. El levantamiento de la información se ha realizado históricamente en los meses de noviembre a enero⁷⁵.

El Programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha comprometido aplicar la Encuesta Casen cada dos años, intercalando mediciones con representatividad nacional/regional (cada dos años) con otras representativas de la situación de bienestar de las comunas del país (cada 4 años).

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social está implementando el proceso de producción de la Encuesta Casen 2015, que considera el levantamiento de la encuesta entre los meses de noviembre y enero, con representatividad nacional, por áreas geográficas urbana y rural, regional y comunal, lo que permitirá analizar la situación de bienestar de los hogares en distintas regiones y comunas del país. Es así como en Casen 2015 la totalidad de las 324 comunas del marco muestral del INE tienen presencia en la muestra (es decir que se seleccionan en la muestra viviendas en cada una de ellas), sin embargo las estimaciones de tasas de pobreza serán representativas en 139 comunas, alcanzando en estas comunas los niveles de precisión esperados. El criterio de representatividad comunal contempla, para cada región, las capitales regionales y provinciales y algunas comunas más importantes (en cuanto al número de viviendas que contienen en el marco muestral), de tal forma que estas comunas acumulan un porcentaje igual o superior a 80% del número de viviendas del marco muestral.

a) Proceso Casen

El proceso Casen puede ser descrito como un proceso secuencial en varias etapas, en que el Ministerio de Desarrollo Social actúa como mandante y contraparte técnica de cada institución participante. Adicionalmente, todo el proceso cuenta con el apoyo de Panel de Expertos Casen 2015, que entrega recomendaciones en cada etapa que se describe a continuación.

1. **Diseño muestral:** Encomendado al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) mediante un convenio de transferencia que incluye como actividades: i) Elaboración y descripción del diseño muestral, ii) enumeración de la muestra; iii) elaboración de directorios y mapas de la muestra (y su entrega directa al proveedor a cargo del levantamiento); iv) cálculo de factores de expansión que permitan realizar inferencia estadística a partir de la muestra; v) custodia de la llave dirección-folio en resguardo del secreto estadístico; y vi) recuperación del material cartográfico en buen estado, con posterioridad al término del proceso de recolección de datos.
2. **Diseño de cuestionario:** Realizado por el Ministerio de Desarrollo Social, a partir de: i) revisión interna del cuestionario de la versión anterior de la Encuesta, a la luz de los objetivos y niveles de representación de la Encuesta, la experiencia de levantamiento anterior, los desafíos actuales de política pública, y temas emergentes; ii) consulta a instituciones públicas y organismos internacionales, para identificar requerimientos de mejoras o actualización de preguntas; iii) pruebas cualitativas (entrevistas cognitivas) para evaluar preguntas nuevas o modificadas antes de la prueba de campo; iv) prueba de campo, en que se evalúa el prototipo

⁷⁵ La Encuesta Casen 2011 tuvo un diseño basado en dos muestras: la primera se recolectó de octubre a noviembre y la segunda de noviembre a enero, por lo que se considera esta segunda muestra como aquella comparable históricamente.

de cuestionario Casen 2015, en comparación con el aplicado en 2013. En 2015, han colaborado también en este proceso el Comité Asesor Ministerial sobre Entorno y Redes, que ha realizado propuestas de preguntas e indicadores a incorporar en medición de pobreza multidimensional, y el Panel de Expertos Casen 2015 que acompaña todo el proceso de producción de esta Encuesta, entregando recomendaciones sobre el diseño del cuestionario.

3. **Levantamiento de Encuesta:** Licitado públicamente por el Ministerio, e incluye: i) diseño e implementación de prueba de campo que permita evaluar prototipo de cuestionario de la Encuesta; ii) recolección de datos; iii) construcción y validación de bases de datos e informes metodológicos asociados al trabajo de campo.
4. **Supervisión del proceso de levantamiento de Encuesta Casen:** Realizada principalmente por tres actores: i) proveedor a cargo del levantamiento de la Encuesta, que debe plantear como parte de su propuesta técnica las estrategias de supervisión del trabajo de terreno a realizar durante todo el proceso de recolección de datos; ii) supervisión realizada por el Ministerio de Desarrollo Social en regiones; iii) supervisión externa, realizada por una tercera institución, independiente del contratista a cargo del levantamiento Casen, para complementar el monitoreo del proceso de levantamiento.
5. **Análisis y difusión de resultados de Encuesta Casen:** El análisis y difusión de resultados de Casen incluye la etapa final del procesamiento de los datos de ingresos de la Encuesta y la medición de pobreza, los que de acuerdo a la nueva metodología de medición de pobreza aplicada a partir de Casen 2013 requieren de la corrección de las principales variables de ingreso de la Encuesta por la no respuesta observada, mediante una metodología de imputación de datos faltantes.

b) Comisiones Asesoras Ministeriales, Casen 2015

En Abril 2015 se convocaron dos instancias asesoras ministeriales, de carácter consultivo, en apoyo del proceso Casen 2015:

- El **Panel de Expertos Casen 2015** (en adelante Panel) tiene la finalidad de acompañar y asesorar al Ministerio en el proceso de diseño, implementación y evaluación de los resultados de la Encuesta Casen 2015. El Panel está constituido por: Rodrigo Jordán (Coordinador), Francisco Gallego, Julio Guzmán, María Gloria Icaza, Osvaldo Larrañaga, Claudia Sanhueza y Berta Teitelboim.
- La **Comisión Asesora Ministerial sobre Entorno y Redes** (Comité) tiene la finalidad de acompañar y asesorar al Ministerio en el proceso de evaluación de la incorporación de Entorno y Redes en la medida de pobreza multidimensional aplicada en Chile. El Comité está conformado por: Claudia Sanhueza (Coordinadora), Vicente Espinoza, Catalina Mertz, Leonardo Moreno, Julio Poblete, Susana Tonda y Sebastián Zulueta.

La creación del Comité sobre Entorno y Redes responde al compromiso asumido por la autoridad ministerial en diciembre de 2014, cuando se difundió la nueva metodología de medición de pobreza multidimensional, planteando como dimensiones la educación, la

salud, la vivienda, el trabajo y la seguridad social, y dejando para estudio y evaluación la incorporación a futuro de Entorno y Redes.

c) Diseño de la Encuesta Casen 2015

En base a estos lineamientos, la Encuesta Casen 2015 presenta las siguientes características metodológicas particulares:

1. El Diseño Muestral de Casen 2015 considera una muestra probabilística, estratificada geográficamente y por tamaño poblacional, tanto en las áreas urbanas como rurales. La muestra mantiene la representatividad nacional, regional y urbano/rural de las encuestas anteriores, a las cuales se agregan 139 comunas como dominios de estudio de la Encuesta Casen 2015. En consecuencia, el diseño muestral, además de ofrecer representatividad en comunas, resguarda la precisión de las estimaciones regionales de la tasa de pobreza definida en encuestas anteriores. En efecto, la variable de interés (variable de muestreo) es la tasa de pobreza comunal (porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos en cada comuna), determinándose así el tamaño de la muestra en función de la optimización de la estimación de la tasa de pobreza a nivel comunal y regional (con errores absolutos esperados los más bajos posibles asociados, es decir los mejores niveles de precisión esperados alcanzables).
2. El tamaño de la muestra de Casen 2015 o tamaño de “muestra objetivo”, calculado en función de estos criterios de precisión esperados para las tasas de pobreza comunal, es de 82.370 viviendas, repartidas en las 139 comunas ya mencionadas, pertenecientes a las 15 regiones del país, en las cuales se encuestarán a los hogares allí residentes. Para poder alcanzar el número de viviendas de la muestra objetivo una alternativa es seleccionar una muestra más grande con la finalidad de anticipar pérdidas debido a problemas del marco muestral, problemas de no-contacto y problemas de rechazo por parte de los seleccionados. En versiones anteriores de la Encuesta Casen aproximadamente un 25% de las viviendas seleccionadas presentaron estos problemas. Para la Casen 2015 se seleccionarán direcciones asociadas a 107.932⁷⁶ viviendas con la finalidad de anticipar estas pérdidas. Este procedimiento se conoce como “*sobre-dimensionamiento*” de la muestra⁷⁷, al cual se le asocia un tamaño de “muestra con sobremuestreo”, para lo cual se selecciona un número adicional de viviendas al de la muestra objetivo siguiendo el mismo plan de muestreo que en la muestra objetivo.

6.4 Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales

En la actualidad, cada programa social tiene su propia forma de seleccionar a la población que desea atender, conforme al problema que intenta solucionar. Para ello establece requisitos de postulación y en caso de que los postulantes superen el número de cupos disponibles por el programa, se establecen criterios de priorización. En la mayoría de los casos, el puntaje de la Ficha

⁷⁶ Tamaño estimado de la muestra con sobredimensionamiento, que podría variar al alza o a la baja en el orden del 5%.

⁷⁷ El tamaño de la muestra con sobredimensionamiento se determinó en base al promedio ponderado de tasas de no respuestas comunales de Casen 2011 y 2013.

de Protección Social (FPS) ha sido utilizado como un requisito más de los que se deben cumplir para postular o acceder a un beneficio.

Durante el año 2010 un Comité de Expertos⁷⁸ revisó distintos aspectos de la FPS y señaló que las principales dificultades de este instrumento radican en el reporte no verificado de las variables sobre las que se preguntan en el cuestionario de la Ficha. Esto se agrava por el hecho de que gran parte de la información entregada por los hogares (auto reportada) en la FPS se utiliza para calcular la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI) que termina siendo un factor determinante en el puntaje que obtiene una familia. Adicionalmente, el Comité indicó que los programas han usado el puntaje de la FPS aun cuando no siempre es el instrumento adecuado para apoyar la selección de sus usuarios. Cuando esto ocurre, los requisitos establecidos en relación a la FPS dejan sin posibilidad de postular al programa a personas que presentan la vulnerabilidad que el programa intenta reducir. Estos problemas han mermado la confiabilidad y legitimidad de la ciudadanía en la FPS como instrumento que apoya la selección de los beneficiarios de recursos del Estado.

La CGI se define como una condición potencial de generar ingresos, que considera tanto a las personas que están actualmente ocupadas como aquellos que podrían estarlo en el futuro, es decir, quienes en la actualidad se encuentran desocupados o inactivos. A nivel individual, la capacidad de generación de ingresos es el resultado de la interacción de un conjunto de características asociadas a un individuo, entre las que se encuentran su nivel de educación y experiencia laboral, las características territoriales que influyen en las oportunidades a las que pueda acceder y, en el caso de la población ocupada, las características del empleo en el que trabajan.

Dado lo anterior, al menos se detectan dos problemas asociados a la estimación de la CGI: i) la estimación de este ingreso potencial podría ser mayor a los ingresos efectivos de una persona, ii) hay personas que podrían estar inactivos o desocupados, y por lo tanto tener CGI, por factores ajenos a sus deseos (por ejemplo, por problemas estructurales de desempleo en alguna zona específica del país). Esto implica que existan personas que trabajan por temporada y cuya CGI pueda terminar siendo mayor que su ingreso efectivo anual, o cierto segmentos de jóvenes que no estudian ni trabajan que tienen asociada una CGI aun cuando no pueden insertarse laboralmente (teniendo los deseos de hacerlo).

El programa de gobierno para el período 2014-2018 indica: *“Iniciaremos un proceso para superar en forma gradual la Ficha de Protección Social (FPS) en tanto instrumento de focalización, de manera tal de transitar hacia la asignación de transferencias monetarias por el mecanismo de la exclusión de los sectores de mayores ingresos. De esta forma, es el Estado quien asume la responsabilidad de identificar y seleccionar, no el ciudadano”*⁷⁹.

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social ha diseñado un Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales, que de manera más amplia se hace cargo de los actuales problemas asociados a la FPS, y que permita generar un sistema transparente, confiable, simple y justo, que sirva de apoyo al desafío de fortalecer y ampliar la cobertura del sistema de protección social.

⁷⁸ Los integrantes del Comité de Expertos Ficha de Protección Social fueron: Alejandra Candia, Rodrigo Castro, Germán Codina, Rodrigo Delgado, Rodrigo Herrera, Julio Guzmán, Ignacio Irrarázaval (Coordinador), Osvaldo Larrañaga, Cecilia Ormazábal, Mahia Saracostti, Mónica Titze y Salvador Valdés.

⁷⁹ Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014 – 2018, página 161.

6.4.1 El Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales

El año 2014 se inició el proceso de diseño del Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales, cuyo objetivo consiste en apoyar los distintos procesos de selección de usuarios de beneficios, prestaciones y programas sociales, a través de la provisión de un conjunto amplio de información, principalmente provenientes de registros administrativos del Estado, entre la cual se incluye una variable que permita realizar una calificación socioeconómica de la población.

El diseño de este sistema considera la implementación de tres componentes:

- a. El Registro Social de Hogares;
- b. El diseño de instrumentos y mecanismos que permitan apoyar la identificación y/o selección de personas y hogares que acceden a las distintas prestaciones sociales del Estado, entre los que se encuentra el diseño de una calificación socioeconómica para los programas que lo requieran;
- c. Procedimientos para rectificar, actualizar y/o complementar información del Registro Social de Hogares.

Para realizar este trabajo, el Ministerio ha contado con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Chile) para el diseño de instrumentos y mecanismos de caracterización socioeconómica que permitan determinar la condición de elegibilidad de personas y hogares, y del Banco Mundial para el fortalecimiento del Registro de Información Social de los hogares y el diseño del mecanismo de rectificación, actualización y complemento de información.

Asimismo, y con la finalidad de incorporar la opinión de distintos actores sociales en el diseño del sistema que reemplazará de manera gradual el uso de la FPS, el Ministerio de Desarrollo Social ha sostenido diálogos con una serie de instituciones, incluyendo servicios públicos, municipios, representantes de la sociedad civil y académicos, de modo de recoger opiniones, inquietudes e ideas que permitan mejorar la propuesta.

A continuación se describe cada uno de estos componentes.

Registro Social de Hogares

El Registro Social de Hogares (RSH) consiste en es un registro de datos donde se consigna, almacena y procesa información de los atributos sociales, civiles y socioeconómicos de la población del país, susceptible de ser beneficiaria de servicios y beneficios de la red de protección social. Este registro incorpora a las personas y hogares de la Ficha de Protección Social y de la Ficha Social, lo que equivale cerca de 12 millones de personas en 4,2 millones de hogares.

Se trata de un sistema integrado de información, orientado a mejorar la capacidad estatal para la toma de decisiones relativas a inversión social y, a apoyar a las instituciones públicas en los mecanismos de selección de beneficiarios, para hacer más eficiente dicho proceso y racionalizar la entrega de prestaciones y servicios sociales a la población.

El Registro Social de Hogares incorpora información del cuestionario de la FPS y la FS (información autoreportada) e información proveniente de registros administrativos (Servicio Nacional de

Registro Civil, Servicio de Impuestos Internos, Superintendencia de Pensiones, ISAPRES, FONASA, Registro Escolar de Chile, entre otros). Con ello, el registro provee de un conjunto de información multidimensional de la realidad individual y/o familiar que permite identificar y/o seleccionar a los usuarios en base a las características que cada programa, beneficios o prestación social defina para su población objetivo. A su vez, esta información será de utilidad para el diseño o rediseño de los programas, beneficios o prestaciones del Estado, además de proveer información para estimar coberturas efectivas de los distintos beneficios y mapear territorialmente la información, entre otros.

Todas las personas podrán ingresar al Registro Social de Hogares, independiente de su nivel socioeconómico. El ingreso de nuevas personas y hogares a este registro se realizará mediante el llenando de un formulario, que consigna la información socio-demográfica del hogar, identificando los integrantes del hogar (composición del hogar), la que de manera posterior se complementará con la información administrativa que tiene el Estado (ingreso, patrimonio, educación, etc.). Los municipios serán los encargados de la aplicación del formulario de ingreso al Registro Social de Hogares, bajo la supervisión del Ministerio de Desarrollo Social.

El diseño de instrumentos y mecanismos que permitan apoyar la identificación y/o selección de personas y hogares que acceden a las distintas prestaciones sociales del Estado

La información contenida en el Registro Social de Hogares será puesta a disposición de la oferta programática como medio de apoyo a los procesos de identificación y selección de usuarios que realizan. De este modo, el nuevo sistema releva la importancia que tienen los mecanismos específicos de selección de usuarios de cada beneficio, prestación o programa, así como los requisitos y criterios de prelación sectoriales, mecanismos que deben guardar estrecha relación con el propósito del programa y la población objetivo a la cual se dirige.

El Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Evaluación Social, entregará asistencia técnica a instituciones que ejecutan programas o entregan beneficios sociales, para apoyar la identificación y selección de beneficiarios. Esto implica asistir sobre el correcto uso de la información que dispone el RSH, apoyar la generación de mecanismos de prelación sectorial, apoyar en la caracterización y análisis de población objetivo de cada programa/beneficio; entre otros.

A partir de la información contenida en el Registro Social de Hogares, se construirá la variable de calificación socioeconómica. Esta variable podrá ser utilizada por los programas, prestaciones o beneficios sociales en el proceso de selección de sus usuarios.

La calificación socioeconómica es construida a partir de los ingresos de las personas, preferentemente administrativos (y por lo tanto verificables), que considera los ingresos autónomos (ingresos del trabajo, retornos del capital y pensiones contributivas) y las pensiones. Estos ingresos se suman a nivel de hogar y luego se ajustan por un índice de necesidades del hogar, que considera el número de personas, las economías de escala y un mayor peso para personas con movilidad reducida, adultos mayores y población menor de 18 años.

El ingreso considerado en la construcción de la calificación es el ingreso promedio de los últimos 12 meses, de modo de caracterizar una situación socioeconómica más bien estructural del hogar.

Esta calificación estará asociada a una estratificación por tramos y no a un puntaje continuo como el de la FPS.

En la construcción de la calificación socioeconómica, se aplica un test de medios, que consiste en el análisis de otro tipo de información también proveniente de registros administrativos, como la tenencia de un patrimonio o el acceso a servicios de alto valor. En particular se considera en este análisis la tenencia de viviendas y automóviles de alto avalúo, así como la asistencia de miembros del hogar a colegios de alto costo o la tenencia de planes de ISAPRE de alto valor. De esta manera, será posible evaluar la consistencia del ingreso con la tenencia de patrimonio o el acceso a servicios. Si un hogar presenta dos o más de estas variables, y no tiene un ingreso acorde a la tenencia del patrimonio o el acceso a los servicios antes descritos, será identificado como una inconsistencia. Este proceso constituye una innovación mayor respecto de la situación actual con FPS.

Otra diferencia fundamental respecto de la situación actual, es que la información utilizada en la generación de la calificación socioeconómica estará a disposición de los “registrados”, lo que permitirá avanzar en transparencia, considerando que las personas tienen derecho a conocer la información que el Estado tiene de ellas.

Procedimientos para rectificar, actualizar y/o complementar información del Registro Social de Hogares

El Registro Social de Hogares, al incorporar tanto información reportada por los hogares como aquella proveniente de registros administrativos, tiene la ventaja que su información tendrá una actualización periódica, producto de los procesos regulares de la información contenida en los registros administrativos.

Sin embargo, igualmente el Sistema incorpora un mecanismo que permite solicitar la rectificación de la información cuando el ciudadano-usuario considere que el Registro Social de Hogares posee datos incorrectos respecto a su realidad. Además, las personas también podrán solicitar que se actualice su información, con el propósito de contar con un registro que dé cuenta de la dinámica real que tienen los hogares (nacimientos, cambios de domicilios, etc). Así también, las personas podrán complementar cierto tipo de información al Registro Social de Hogares, cuando no se encuentre disponible en los registros administrativos.

Por ejemplo, un trámite de actualización de información es la incorporación de un nuevo integrante al hogar. En este caso, el jefe de hogar, informante u otro mayor de edad podrá solicitar la incorporación al hogar del nuevo integrante, trámite que podrá ser iniciado acudiendo al Municipio respectivo, o vía web mediante el portal ciudadano del Sistema que se pondrá a disposición de las personas y hogares.

Un ejemplo de trámite de rectificación de información puede darse cuando exista un error de registro en la tenencia de una vivienda. En este caso, el jefe de hogar o interesado podrá solicitar una rectificación de la información que entrega el Registro Social de Hogares.

Un ejemplo de trámite de complemento de información lo constituye un hogar que desea informar que sus hijos efectivamente asisten a un colegio de alto costo pero los pagos de la colegiatura son realizados por alguna institución a través de una beca. En este caso el jefe de

hogar o interesado solicita complementar la información que entrega el Registro Social de Hogares, informando pago de colegiatura por institución o beca.

Los municipios serán los encargados de administrar los procesos de actualización, rectificación y complemento de información al Registro Social de Hogares, así como de atender e informar a los ciudadanos, para lo que se les brindarán recursos, apoyo, capacitaciones y asistencia técnica permanente. Para ello, los municipios dispondrán de una Plataforma Municipal del Sistema que apoyará la labor que deben realizar y les permitirá un mejor seguimiento de su gestión.

No obstante el rol de los municipios antes señalado, existirá también una plataforma ciudadana que permitirá que de manera creciente las personas puedan ir realizando cada vez una mayor proporción de los trámites vinculados al ingreso al Registro Social de Hogares, actualización, rectificación y complemento de información, por internet. Esta plataforma ciudadana permitirá a las personas, en una primera fase, al menos realizar las solicitudes de ingreso al registro, actualización, rectificación y complemento de información, además de hacer seguimiento respecto de su solicitud. En una segunda etapa, se prevé avanzar hacia que la ejecución de las solicitudes y los respaldos que se requieran adjuntar dependiendo del tipo de solicitud, puedan ser también realizados por vía de esta plataforma, lo que contribuirá a ir simplificando los trámites y reduciendo la necesidad de asistir presencialmente a los municipios.

En la actualidad los municipios realizan trámites de actualización de información, tales como incorporaciones y/o desvinculaciones de personas del hogar, cambios de domicilio, y modificaciones de variables recolectadas en el cuestionario FPS. Sin embargo, estos son procesos que se realizan de manera heterogénea en la calidad de la atención (por ejemplo en tiempos de respuesta y cantidad de documentos solicitados). El sistema incorpora la elaboración de protocolos para el ingreso al registro, actualización, rectificación y complemento de información que permitirán homogenizar la atención a través de las distintas municipalidades del país.

En este contexto, la ciudadanía será corresponsable en la actualización de los datos con que cuenta el Estado (Registro Social de Hogares). Lo anterior permite al Estado tener un rol más activo en la identificación y selección de los usuarios de beneficios sociales.

El siguiente cuadro presenta las principales diferencias que existen entre la situación actual (con FPS) y el escenario con el sistema de apoyo a la selección de usuarios de prestaciones sociales.

Cuadro N° 6.4.1

Principales diferencias entre la situación actual (con FPS) y el escenario con el sistema.

Situación actual (con FPS)	Situación futura (nuevo sistema)
El proceso de identificación y selección de usuarios de prestaciones sociales utiliza, mayoritariamente, información reportada por los hogares.	El proceso de identificación y selección de usuarios de prestaciones sociales utilizará, preferentemente, información administrativa. Esto permite su validación.
La FPS mide vulnerabilidad a partir del uso de la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI).	Se deja de utilizar la capacidad generadora de ingresos (CGI). En este contexto, el concepto de vulnerabilidad se mide a partir del uso de ingresos efectivos que recogen la situación estructural de largo plazo de los hogares. Además, y tal como sucede en la actualidad, la vulnerabilidad se recoge en los atributos que cada prestación social determina en relación a la población objetivo que desea atender.
La FPS es vista como una «caja negra» que arroja resultados azarosos.	Utilizar ingresos efectivos en la determinación de la calificación socioeconómica, principalmente de fuentes administrativas, permitirá reflejar de mejor manera la situación socioeconómica de los hogares.
El puntaje es una mala fotografía, no refleja la realidad.	Disponer de información socioeconómica basada en ingresos efectivos provenientes de registros administrativos permite tener un mayor nivel de actualización de la condición socioeconómica de los hogares.
Existe la percepción extendida de fraude social.	La nueva calificación socioeconómica incorpora variables que contribuyen a identificar a quienes hacen mal uso del sistema de asignación de recursos del Estado, tales como el ingreso efectivo y variables que miden el patrimonio y el acceso a servicios de alto valor.
La oferta de programática se limita al uso del puntaje FPS para restringir la postulación a las prestaciones sociales.	El sistema provee información que permite establecer requisitos y criterios de prelación específicos para cada programa, además de una clasificación socioeconómica para los casos en que se requiera.
La oferta programática ha utilizado el instrumento FPS, aun cuando no sea el instrumento adecuado para la selección de sus usuarios.	Existirá coordinación con oferta programática sobre el adecuado uso de la información que provee el sistema en sus procesos de identificación y selección de usuarios, a partir de las características definidas para su población objetivo.
La atención usuaria no es estandarizada (existen muchas diferencias en la atención entre municipios).	Existirán protocolos que avanza a estandarizar ciertos procesos, tales como el ingreso al registro social de hogares, y el proceso de rectificación, actualización y complemento de información.
Las personas deben completar una ficha y en muchos casos dicho proceso es engorroso y lento.	Con el nuevo sistema también existirá un mecanismo de registro de información, ya sea para ingresar al Registro Social de Hogares, o para actualizar, rectificar o complementar información. Sin embargo, este proceso será más fluido, más simple y estandarizado.

Fuente: División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social.

6.4.2 Avances del Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales

Durante el año 2014 se realizó el trabajo de diseño del Sistema y sus componentes. Específicamente, se trabajó en el diseño del formulario de ingreso al Registro Social de Hogares, en las plataformas para uso de la información contenida en el RSH, en los contenidos de la capacitación a los municipios en el funcionamiento del sistema, en el diseño y contenido de las plataformas de información vinculadas al componente de rectificación, actualización y complemento de información, así como en los contenidos de los protocolos que regirán el funcionamiento de este último componente.

A su vez, durante 2014 se sostuvieron reuniones de trabajo con contrapartes de los Ministerios y Servicios responsables de oferta de programas y/o beneficios que utilizan la FPS en el proceso de selección de beneficiarios. En este proceso se analizó el uso que actualmente hacen de la Ficha de Protección Social (ya sea a través de su puntaje o a través de los datos recolectados por la aplicación del cuestionario), con el objetivo de estimar los efectos del cambio de instrumento y establecer el mecanismo de identificación y apoyo a la selección de beneficiarios más adecuado dependiendo de las características del beneficio o servicio que entregan los programas.

Asimismo, se comenzó el trabajo de levantamiento de la normativa legal que regula el uso de la FPS en los distintos Ministerios y Servicios que la utilizan (leyes, reglamentos, decretos, glosas presupuestarias, entre otros), esto a fin de identificar las modificaciones normativas necesarias para la entrada en vigencia del nuevo sistema.

Adicionalmente, se dispuso de una agenda de diversas reuniones regionales que transcurrió entre mayo y diciembre de 2014, donde participaron todas las comunas del país, con el objeto de informar y hacer partícipes del proceso a los actores vinculados al nuevo Sistema, sobre todo aquellos que se relacionan directamente con la ciudadanía.

Durante 2015 se elaboró el reglamento del Sistema, que se encuentra actualmente en trámite en la Contraloría General de la República, y se ha continuado con el trabajado de preparación de la implementación del Sistema, incluyendo el formulario de ingreso al Registro, las plataformas informáticas que sustentarán su ejercicio, los protocolos para actualizar, rectificar y complementar información, entre otros. A su vez, se ha dado inicio al proceso de capacitación a los Municipios tanto en su funcionamiento como en el contenido de las plataformas de información y los protocolos, además de una serie de diálogos con organizaciones de la sociedad civil y municipios. Adicionalmente, se está elaborando el proceso de monitoreo de la implementación del sistema que tendrá efecto a partir de 2016.

6.4.3 Desafíos para el próximo período

El Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales empezaría a operar durante el primer semestre de 2016. Esto implica que se dejará de utilizar gradualmente la Ficha de Protección Social como insumo en la asignación de prestaciones sociales. Ante esto, uno de los principales desafíos es establecer un tránsito coordinado desde el uso del actual instrumento (FPS) al nuevo sistema. Para ello, se han realizado reuniones periódicas con los servicios que ocupan la FPS, a fin de analizar en conjunto los ciclos de postulación a los programas (construcción de nóminas). En lo que resta de 2015 continuará el trabajo coordinado con la oferta, centrándose

también en las capacitaciones a sus equipos y las necesidades operativas e informáticas que cada programa tenga para comenzar a operar con el sistema.

7. La importancia de la cooperación público-privada en la inclusión social de grupos vulnerables

7.1 Alianzas por un Chile Inclusivo

Si bien el Ministerio ha avanzado sustantivamente en la gestión del sistema de donaciones y de fondos concursables, esto no había ido necesariamente acompañado con la activación de otras formas de cooperación público-privada con fines sociales. Podría decirse que hoy el sector privado, actor muy relevante del desarrollo del país, no ha dispuesto de refuerzos o contrapartes permanentes desde la institucionalidad social pública que le permitan avanzar o afianzar su acción con objetivos sociales. Esto implica desaprovechar o diluir energía y voluntades valiosas que empiezan a manifestarse con fuerza en dicho sector.

Es por ello que este año se diseñó la iniciativa Alianzas por un Chile Inclusivo, pensada para el período 2015-2018, que busca avanzar en la articulación virtuosa entre actores del mundo público y privado en tareas de desarrollo social, especialmente en la inclusión social de personas y grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad. La iniciativa asume además que la invitación al sector privado a unirse a esfuerzos en materia social no se agota en el incentivo al uso de leyes de donaciones. Así, refleja la voluntad del Gobierno, y en particular del Ministerio, de reforzar positivamente estos esfuerzos colaborativos, así como hacerlos extensivos a nuevos agentes.

La iniciativa presenta tres componentes y tendrá un desarrollo escalable, iniciándose en 2015 y ampliándose hasta 2018.

a) Componentes

- Alianzas por Todas y Todos que tiene como objetivo promover y difundir iniciativas que articulen colaborativamente a actores relevantes de los sectores público y privado en pro de objetivos sociales. En 2015 se está desarrollando un estudio de caracterización, diagnóstico y estrategias de cooperación público-privada que permitirá contar con un levantamiento de experiencias en que diversas instituciones de carácter privado han forjado vínculos colaborativos valiosos con la institucionalidad social pública para determinar los alcances y posibilidades de la cooperación público-privada. Adicionalmente, se está realizando un diagnóstico de instrumentos de incentivo público a empresas privadas, que potencian el involucramiento de éstas en acciones de desarrollo social inclusivo, desde la perspectiva de sus actores involucrados.

Un segundo componente es *Empresa Ciudadana*, que tiene como objetivo monitorear, sistematizar y promover buenas prácticas privadas que, bajo los paradigmas de sostenibilidad y responsabilidad social empresarial (RSE), impulsen la inclusión de personas y grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad social. En 2015 se está trabajando en la construcción de un instrumento de sistematización y seguimiento de buenas prácticas empresariales para el desarrollo social.

- El tercer componente es el denominado *Saber para Incluir*, que busca impulsar y difundir estudios y conocimiento sobre desarrollo social inclusivo, alianzas colaborativas entre actores públicos y privados con fines sociales, así como acciones de sostenibilidad y RSE

que impulsen la inclusión social. Como primera iniciativa consta la evaluación y acompañamiento de los proyectos de la nueva línea de “análisis de experiencias” del Concurso Chile de Todas y Todos. Esta línea, tiene como objetivo el “análisis de experiencias, programas y/o proyectos innovadores para el mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, proyectos que cuenten con un plan de difusión de resultados y diálogos considerable”. Durante 2015 fueron adjudicados 8 proyectos en esta línea.

7.2 Implementación de la Ley N° 19.885 de Donaciones con Fines Sociales

El Ministerio de Desarrollo Social tiene a su cargo proporcionar los elementos necesarios para el funcionamiento de la Ley de Donaciones Sociales N°19.885, la cual “norma el buen uso de las donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos”, publicada en agosto de 2003.

El sistema de donaciones que se crea con la Ley se compone principalmente del Consejo de Donaciones Sociales, el Registro de Donatarios, el Banco de Proyectos y el Fondo Mixto de Apoyo Social.

Consejo de Donaciones Sociales

Es un órgano colegiado de 9 Consejeros y Consejeras que, entre otras funciones, está encargado de administrar el Fondo Mixto de Apoyo Social y asignar sus recursos; aprobar o rechazar el ingreso de entidades al Registro de Donatarios; así como de sus programas y proyectos al Banco de Proyectos, considerando para ello las precalificaciones técnicas que elabora el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Secretaría Técnica de Donaciones Sociales, ejercida por su División de Cooperación Público Privada.

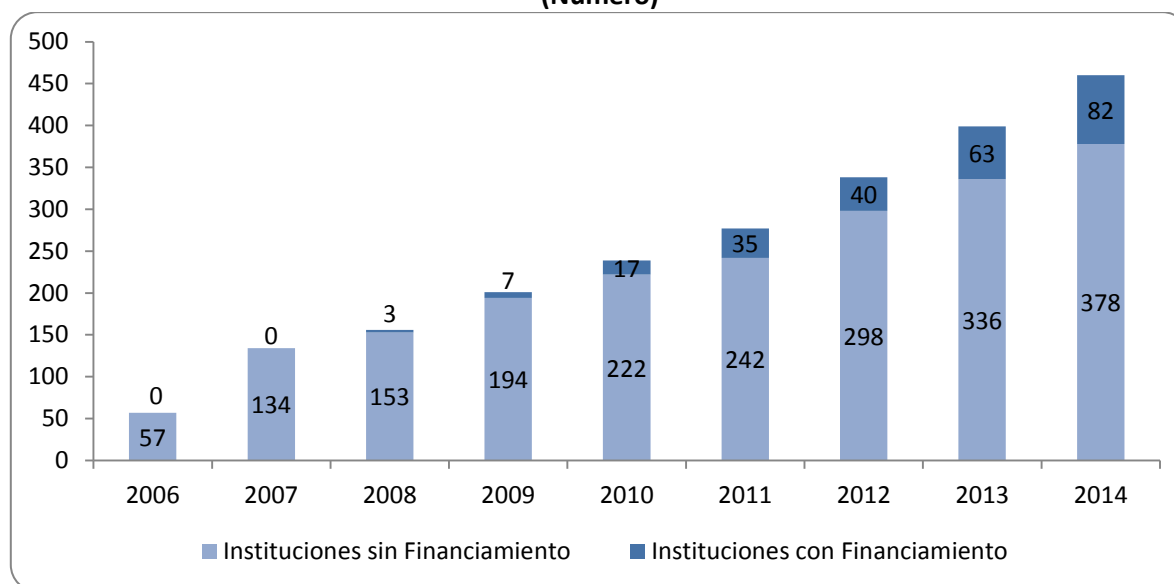
El Consejo está integrado por el Ministro de Desarrollo Social, o su representante, quien lo preside; el Subsecretario General de Gobierno; el Director del Servicio Nacional de la Discapacidad; una representante de la Confederación de la Producción y del Comercio, un representante de las organizaciones comunitarias y cuatro representantes de corporaciones o fundaciones que trabajan con personas en situación de pobreza o discapacidad, que forman parte Registro de Donatarios de la Ley. Estos cinco representantes de la sociedad civil son electos democráticamente.

Registro de Donatarios

Corresponde a un directorio de fundaciones y corporaciones que trabajan en favor de personas de escasos recursos y/o en situación de discapacidad, y también pueden formar parte los establecimientos educacionales que deseen presentar proyectos de prevención o rehabilitación de adicciones de alcohol o drogas. Sólo las instituciones pertenecientes a este Registro pueden presentar iniciativas para obtener donaciones acogidas al beneficio tributario de la Ley.

Desde la implementación de la Ley, la cantidad de instituciones que ingresan al Registro ha aumentado progresivamente, existiendo 460 instituciones en el Registro en 2014. Sin embargo, solo 82, equivalente al 18%, obtuvo financiamiento para sus proyectos.

Gráfico N°7.2.1
Instituciones del Registro y Financiamiento. 2006 - 2014
(Número)



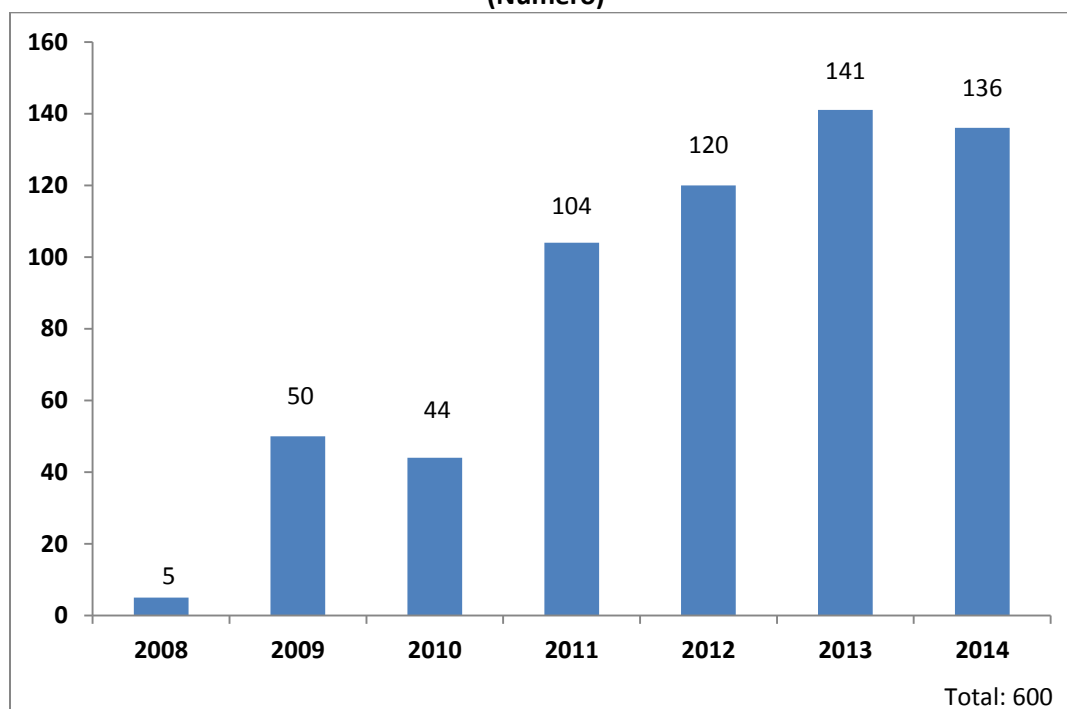
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Banco de Proyectos

Las instituciones del Registro de Donatarios pueden presentar proyecto para el desarrollo social, en temáticas relativas a la pobreza, la discapacidad, o el consumo problemático de alcohol o drogas. Los proyectos son presentados al Consejo de Donaciones Sociales para su evaluación, aprobación e incorporación al Banco de Proyectos. Dicha aprobación se sustenta en una pre-calificación, realizada por la Secretaría Técnica, que emite una pre-calificación, que posteriormente es revisada y evaluada por el Consejo para su aprobación. Las donaciones que reciben los proyectos incorporados al Banco gozan de los beneficios tributarios establecidos en la Ley.

Desde 2008, los proyectos que han ingreso al Banco han ido aumento, existiendo hasta 2014 600 proyectos en el Banco. Como es posible ver a continuación, en 2014 se produce una leve disminución en el número anual de proyectos aprobados, debido a que este año las instituciones postularon menos proyectos (150 en 2013 vs. 143 en 2014).

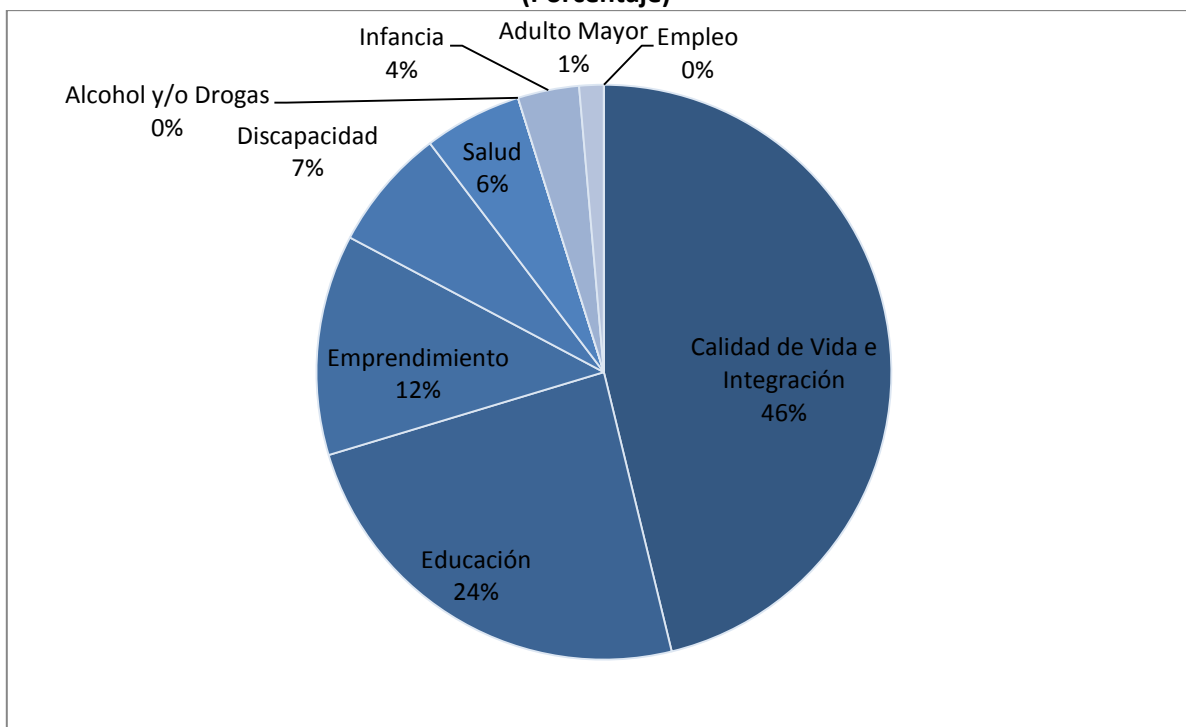
Grafico N°7.2.2
Proyectos ingresados al Banco. 2008 - 2014
(Número)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

En relación a las categorías de proyectos ingresados, tal como en 2013, la gran mayoría de las iniciativas corresponden a “Calidad de vida e integración”, seguidas por “Educación” y “Emprendimiento”, manteniéndose de esta forma la tendencia.

Grafico N° 7.2.3
Proyectos ingresados al Banco por categoría*. 2014
(Porcentaje)

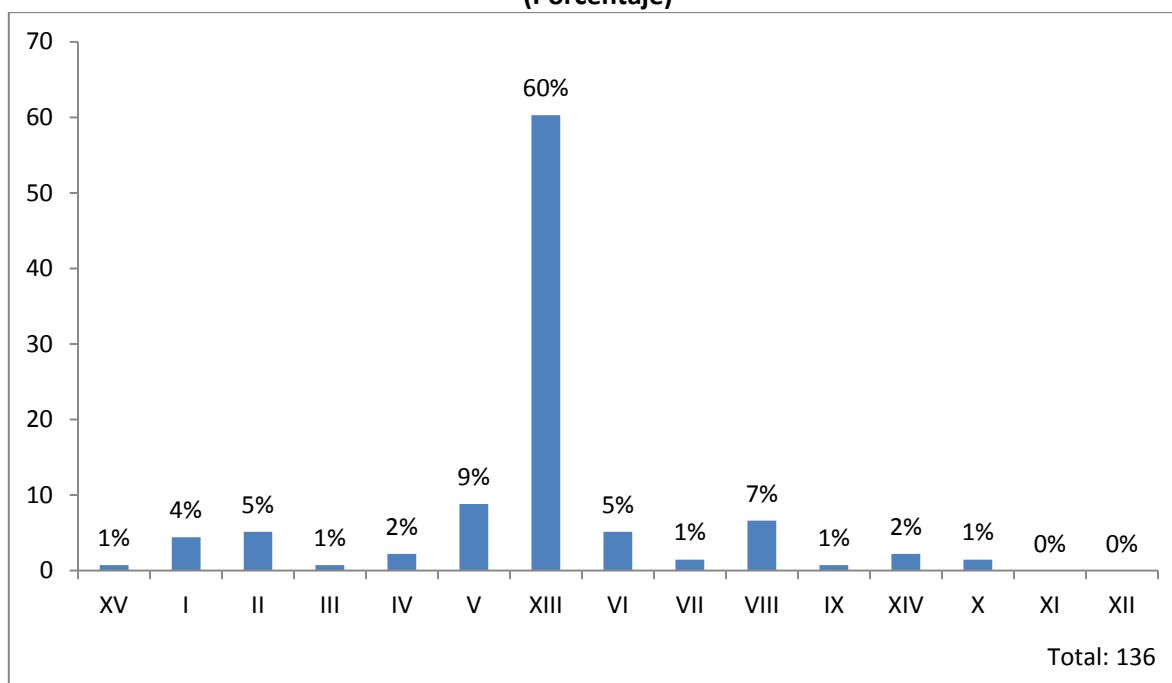


*Nota: los proyectos pueden presentar más de una categoría.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social.

Respecto de la distribución regional de los proyectos, al igual que en años anteriores, la mayor parte de los proyectos presentados se desarrollarán en la Región Metropolitana, seguidos por Valparaíso y Biobío.

Grafico N° 7.2.4
Proyectos ingresados al Banco por región. 2014
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social.

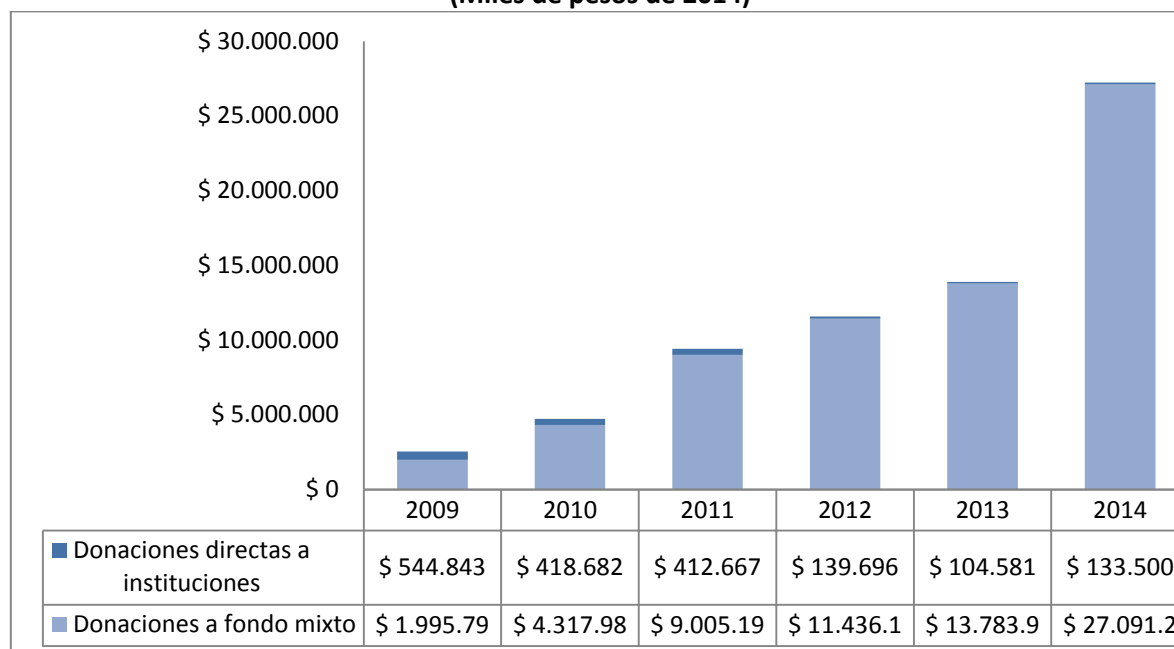
Donaciones Sociales

En relación al total de donaciones con fines sociales, el gráfico a continuación permite verificar un importante aumento de las donaciones, las cuales prácticamente se duplicaron desde 2013 a 2014. Entre las razones explicativas de esta noticia, es relevante el significativo aumento de las donaciones a instituciones como el Hogar de Cristo y sus asociadas (Fundación Paréntesis, Fundación Súmate, Fundación Rostros Nuevos y Fundación Ayuda y Esperanza). Esto puede atribuirse a la completa implementación del Certificado Electrónico, el que facilita las donaciones de sus socios como personas naturales y les permite poder obtener un beneficio tributario, que por tanto potencia el aumento de las donaciones. Adicionalmente, podría indicar la obligatoriedad del envío de los Certificados de Donación N°25 del SII al Ministerio de Desarrollo Social, lo cual se establece en el Reglamento de la Ley de Donaciones Sociales, publicado en el Diario Oficial en marzo 2014, siendo obligatorio, desde entonces, que los donatarios envíen al Ministerio, copia de todos los certificados de donaciones a los que se refiere el artículo 4 del Título II, de la Ley.

A su vez, durante 2014 es posible apreciar un freno en la tendencia a la baja de las donaciones al Fondo Mixto de Apoyo Social, las que aumentaron en un 27,7%. Esto se debe básicamente a la donación realizada por Minera Escondida por un total de M\$61.500, destinados preferentemente a financiar proyectos en beneficios de personas en situación de discapacidad de las comunas de Antofagasta, San Pedro de Atacama y Mejillones. A raíz de esta experiencia, el Ministerio trabajará

en promover que más empresas se motiven para donar al Fondo Mixto, con el objetivo de que éste sea usado en todas sus potencialidades como una herramienta de cooperación público privada para el desarrollo social.

Gráfico N° 7.2.5⁸⁰
Relación entre donaciones al Banco de Proyectos y donaciones al Fondo Mixto. 2009 - 2014
(Miles de pesos de 2014)

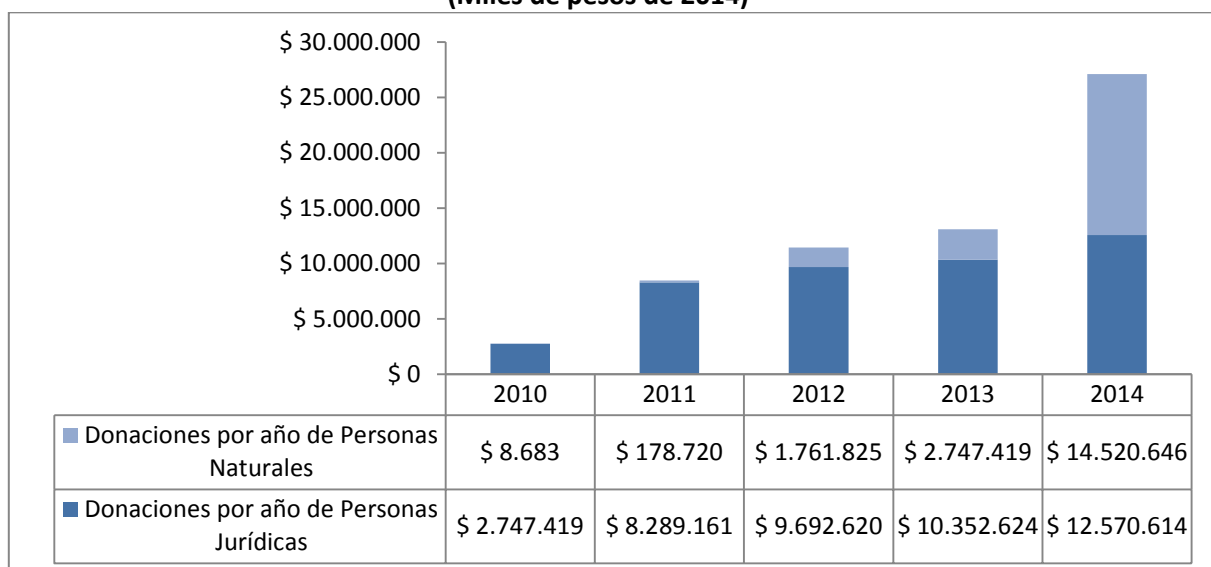


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Impuesto Interno (SII) y la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social.

Por otra parte, las modificaciones a la Ley N° 19.885 permitieron realizar el beneficio tributario a donaciones de personas naturales, lo cual evidenció la capacidad de algunas instituciones para captar nuevos socios, destacándose -como ya se ha mencionado- el Hogar de Cristo y sus fundaciones relacionadas. El dato es relevante, ya que -como es posible revisar en el siguiente gráfico- buena parte del alza total de donaciones sociales se debe al explosivo aumento de las donaciones de personas naturales, las que crecieron más de cuatro veces entre 2013 y 2014.

⁸⁰ La información presenta diferencias con las cifras reportadas en el Informe de Desarrollo Social 2014, debido a que para 2015 se utilizan los datos entregados por el Servicio de Impuesto Interno (SII), que permiten conocer los montos de donaciones que efectivamente accedieron al beneficio tributario contemplado en la ley, y no sólo aquellas declaradas al Ministerio de Desarrollo Social.

Gráfico N° 7.2.6⁸¹
Donaciones de empresas versus donaciones de personas naturales. 2010-2014
(Miles de pesos de 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Impuesto Interno (SII) y la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social.

A lo anterior se suma una consultoría de documentación y mejoramiento de gestión de proyectos beneficiados por Ley de Donaciones con Fines Sociales, ya que el uso de esta norma sigue siendo un recurso muy importante para empresas y organizaciones sociales. El objetivo es conocer y describir el logro de resultados de las iniciativas ejecutadas del llamado “Banco de Proyectos” (año 2014) con vistas a establecer la efectividad del sistema y, paralelamente, a generar una metodología de seguimiento y evaluación de estas iniciativas, además de la primera Memoria de esta ley.

7.3 Fondo Concursable Chile de Todas y Todos

En 2014, el Ministerio de Desarrollo Social lanzó el Fondo Chile de Todas y Todos, de mil millones de pesos, mediante el cual se invitó a fundaciones, corporaciones y organizaciones comunitarias del país a postular proyectos innovadores para el desarrollo social, la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social. Se llamó a presentar propuestas enmarcadas en dos ámbitos:

- Acciones innovadoras que promuevan el desarrollo social en las siguientes materias: a) Mejoramiento de las habilidades y la inclusión social de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, b) Mejoramiento de las condiciones en que viven las personas, y que promuevan en sus comunidades el sentido de identidad, de pertenencia al barrio, de tolerancia social, de establecimiento de redes sociales de apoyo, de mejoras en el entorno físico vecinal, la participación ciudadana y la conciencia de derechos, entre otros; y c) Acciones que faciliten la inclusión social de mujeres, niños y niñas, jóvenes infractores de ley,

⁸¹ El gráfico presenta diferencias al mismo presentado en el Informe de Desarrollo Social 2014 debido a que se están utilizando datos entregados por el Servicio de Impuesto Interno (SII).

personas en situación de calle, adultos mayores de escasos recursos, pueblos indígenas y personas en situación de discapacidad.

- Generar conocimiento a través de la sistematización, evaluación, monitoreo, difusión y generación de diálogos de experiencias innovadoras en superación de la pobreza, fortalecimiento del tejido social y la inclusión social a partir de programas ya implementados o iniciativas nuevas, que puedan entregar insumos para la generación de políticas públicas.

En relación al financiamiento de las iniciativas presentadas al concurso, el monto disponible alcanzó a financiar un 5,8% del total de proyectos presentados, lo que manifiesta que, pese a que el Ministerio dispone de una suma importante de recursos para las organizaciones de la sociedad civil, todavía queda un amplio margen de demanda por cubrir.

Cuadro N° 7.3.1
Proyectos presentados, admisibles, adjudicados y monto transferido. 2014
(Número y pesos)

Proyectos presentados	Proyectos admisibles	Proyectos adjudicados	Monto total transferido
1.008	809	59	989.225.251

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

En relación el tipo de organización que logró financiamiento, en 2014 se alcanzó una mayor participación de las organizaciones comunitarias, tanto territoriales como funcionales, las que corresponden a un 44% de los proyectos financiados, mientras que en 2013 alcanzaron apenas un 7%.

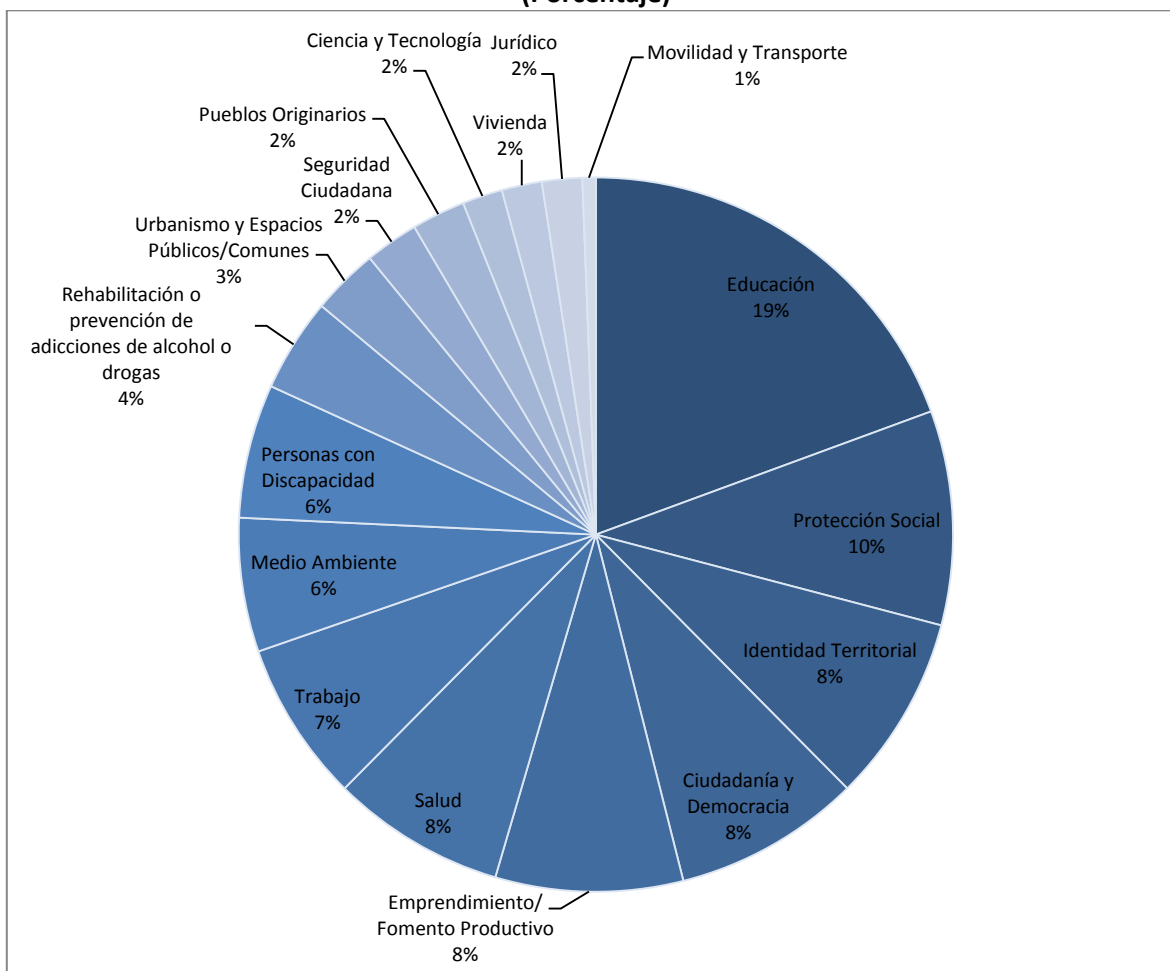
Gráfico N° 7.3.1
Tipo de organizaciones con proyectos financiados. 2014
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Respecto del tipo de proyectos que logró financiamiento, existe una gran diversidad temática, destacándose temas como educación, protección social, identidad territorial, ciudadanía/democracia, emprendimiento/fomento productivo y salud. En 2013, en cambio, el 76% de las iniciativas financiadas abarcaban sólo tres temáticas (Emprendimiento /Fomento productivo, Capacitación, y Calidad de vida e integración).

Gráfico N° 7.3.2
Tipo de proyectos financiados. 2014
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social.

Por otro lado, en 2014 se logró financiar iniciativas en las 15 regiones del país, gracias a una cláusula especial en las nuevas bases del concurso, que buscaba lograr mayor equidad territorial. Si bien todavía existe una concentración de proyectos en la Región Metropolitana, este es menor que en 2013.

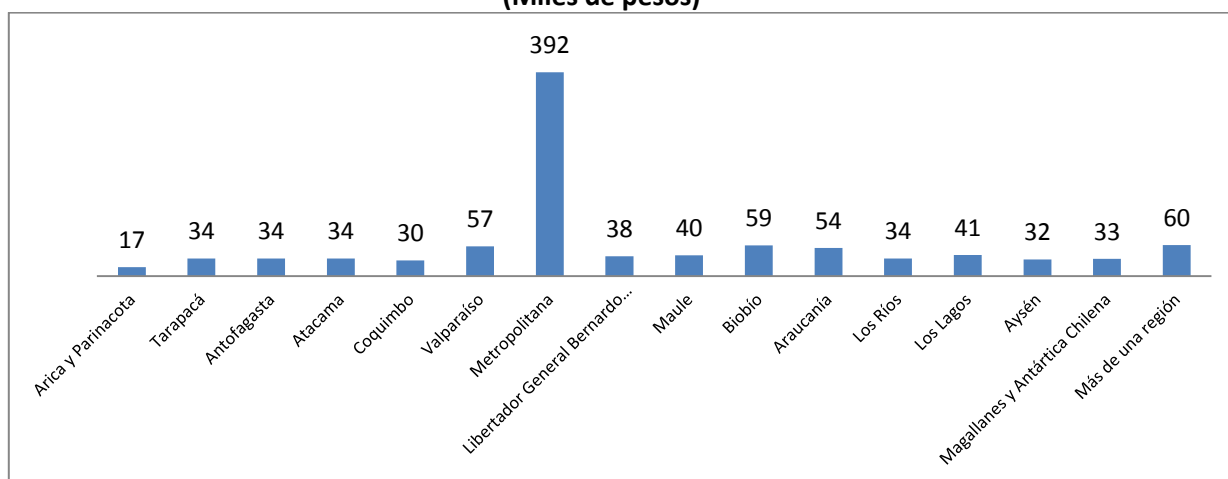
Gráfico N° 7.3.3
Proyectos adjudicados por Región, según Línea de Financiamiento. 2014
(Número)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Consecuentemente con lo anterior, el mayor financiamiento se transfirió para proyectos de la Región Metropolitana, manteniéndose cierta equidad en el resto de las regiones.

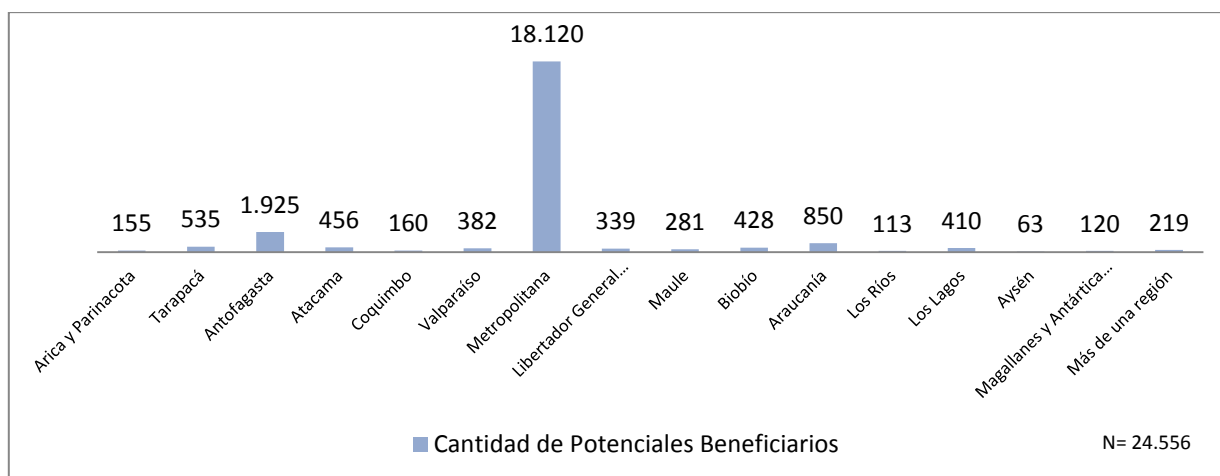
Gráfico N° 7.3.4
Monto total transferido de proyectos adjudicados por región. 2014
(Miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Finalmente, respecto del número de beneficiarios propuestos por los proyectos y, por ende, potenciales de alcanzar con su ejecución, se cuenta con un total de 24.556, los cuales principalmente se encuentran en la Región Metropolitana (74%), seguidos por Tarapacá y la Araucanía.

Gráfico N° 7.3.5
Beneficiarios propuestos en proyectos, por región. 2014
(Número)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social.

Fondo 2015

En 2015 el Fondo Chile de Todas y Todos mantuvo su eje en relevar acciones sociales innovadoras que abran espacios para la generación de conocimiento, sistematización, reflexión, diálogo y la ampliación de las buenas prácticas en temas de pobreza y vulnerabilidad social.

Este año el concurso tuvo dos líneas de financiamiento:

- Proyectos de Acción con Innovación Social, que busca financiar proyectos cuyos beneficiarios sean personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y cumplan algunos de los siguientes objetivos: a) Contribuir al mejoramiento de las habilidades y la inclusión social: capacitación laboral, nivelación de estudios, generación y apoyo al micro emprendimiento, conocimiento de derechos sociales, rehabilitación de adicciones, apoyo en salud mental, entre otros; b) Ayudar al mejoramiento de las condiciones en que viven las personas, y que promuevan en sus comunidades el sentido de identidad, de pertenencia al barrio, de tolerancia social, de establecimiento de redes sociales de apoyo, de mejoras en el entorno físico vecinal, la participación ciudadana y la conciencia de derechos, entre otros; c) Facilitar la inclusión social de mujeres, niños y niñas, jóvenes infractores de ley, personas en situación de calle, adultos mayores de escasos recursos, pueblos indígenas y personas en situación de discapacidad.

En esta línea pudieron postular a) Organizaciones Comunitarias funcionales o territoriales, tales como Juntas de Vecinos, Clubes Deportivos, Asociaciones Indígenas, entre otras, con proyectos de alcance comunal por un máximo \$4.000.000 de pesos; b) Fundaciones, corporaciones, ONG de Desarrollo o Asociaciones de Consumidores, con proyectos de alcance regional por un máximo de \$20.000.000 de pesos.

- Proyectos de Análisis de Experiencias, que busca financiar proyectos que tengan por objeto el análisis de experiencias cuyo fin sea avanzar en calidad de vida y bienestar de las personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social que contengan elementos de innovación social y que entre sus objetivos propongan la generación de conocimiento a través de la sistematización, evaluación, monitoreo, difusión y generación de diálogos de experiencias innovadoras en superación de la pobreza, fortalecimiento del tejido social y la inclusión social a partir de programas ya implementados o iniciativas nuevas, que puedan entregar insumos para la generación de políticas públicas.

A esta línea de financiamiento pudieron postular universidades, instituciones educacionales creadas por ley, dedicadas a la educación superior y al desarrollo y fomento de las ciencias y humanidades, fundaciones, corporaciones u ONG de Desarrollo, con proyectos por un máximo de \$20.000.000 de pesos.

En su versión 2015 el concurso recibió un total de 1.504 proyectos postulados, de los cuales 487 corresponden a Acción Social, Fundaciones y Corporaciones, 891 a Acción Social, Organizaciones Comunitarias, y 126 a Análisis de Experiencias.

A partir de la revisión de admisibilidad de los proyectos presentados, un 52,7% de ellos, correspondiente a 792 iniciativas⁸², pasaron al proceso de evaluación y calificación técnica. Finalmente, un total de 84 proyectos fueron adjudicados a partir del monto total disponible, los cuales corresponden a 38 iniciativas de Acción Social – Corporaciones y Fundaciones, 38 de Acción Social – Organizaciones Comunitarias, y 8 de Análisis de Experiencias.

Tal como en su versión anterior, para el Fondo 2015 se estableció una discriminación positiva a los proyectos regionales para la línea de acción social, especificándose que al menos debería quedar dos iniciativas para cada región del país, siempre y cuando se hubieran presentado y obtuvieran un puntaje que las hiciera elegibles.

7.4 Convenios de Iniciativas para la Superación de la Pobreza

Durante 2014 el Ministerio firmó convenios con diversas instituciones para financiar iniciativas para el desarrollo social y la superación de la pobreza. A continuación se describe cada uno de ellos.

Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza: Contribución a la Superación de la Pobreza

La Fundación para la Superación de la Pobreza es una institución sin fines de lucro y con intereses públicos, que nace en 1995 con la misión de “contribuir a la superación de la pobreza promoviendo mayores grados de integración y equidad social en el país, que aseguren el desarrollo humano sustentable de las personas que viven en situación de pobreza y exclusión social”. Desde su nacimiento, ha contado con financiamiento público, a través de la Ley de Presupuestos, para implementar y desarrollar sus programas, los que han sido evaluados

⁸² Mientras que 421 proyectos quedaron fuera del proceso de admisibilidad por no terminar sus proyectos en la plataforma de postulación electrónica.

positivamente, en tanto permiten conjugar de manera virtuosa la estrategia de superación de la pobreza y la motivación de las nuevas generaciones de profesionales por involucrarse y participar en la resolución de uno de los problemas sociales más desafiantes del país.

En ese contexto, el convenio 2014-2015 suscrito entre la Fundación y el Ministerio de Desarrollo Social, tuvo por finalidad realizar intervenciones sociales ejecutadas por jóvenes profesionales y estudiantes de educación superior, de manera de desarrollar y fortalecer conocimientos, habilidades y aptitudes en ellos. Dichas intervenciones buscan contribuir a mejorar el acceso de personas, hogares, comunidades y organizaciones que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad social, a oportunidades de desarrollo en ámbitos claves del bienestar. El Convenio implica la transferencia de 3.300 millones de pesos.

La iniciativa se denominó “Contribución a la Superación de la Pobreza”, y en su marco se desarrolló el Programa Servicio País, cuyo propósito es que personas que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad social, visibilicen, activen y conecten capacidades y recursos para llevar a cabo proyectos de desarrollo en algún(os) ámbito(s) de su bienestar (educación, salud, hábitat, trabajo o cultura), generando a la vez que jóvenes en pleno desarrollo profesional adquieran competencias para la intervención e investigación en contextos de pobreza, que puedan posteriormente aplicarse en los espacios laborales, a lo largo del país, donde estos/as jóvenes se desempeñarán.

Entre los logros y avances alcanzados en el ciclo del Convenio de marzo 2014 a marzo 2015, destaca que 226 profesionales, 1.040 voluntarios, 121 practicantes y 50 tesis participaron de los programas de Servicio País. Por su parte, se realizaron 155 intervenciones en los ámbitos de trabajo, salud, educación, cultura y vivienda-hábitat, con la finalidad de que personas, hogares, comunidades y organizaciones en situación de pobreza visibilicen, activen y conecten capacidades y recursos para llevar a cabo proyectos de desarrollo local con el apoyo de jóvenes Servicio País. Dichas iniciativas tuvieron una cobertura territorial de 15 regiones y 93 comunas, llegando a un total de 13.610 personas y 575 organizaciones beneficiarias, además de prestar apoyo a 141 instituciones locales (municipios, escuelas u otras). Asimismo, un total de 210 proyectos apoyados por Servicio País lograron financiamiento público y privado.

Cabe señalar que durante este año se está implementado un convenio con las mismas características de los años anteriores, con la particularidad de que en 2015 se celebran los 20 años de Servicio País, lo que se traduce en la ejecución de diversas actividades de análisis y reflexión sobre los resultados de este programa.

Fundación Avina: Agua Potable de todos y todas

El Ministerio de Desarrollo Social también firmó un convenio Fundación AVINA para la ejecución del proyecto “Agua Potable de todos y todas”, por un monto de 170 millones de pesos, el cual tiene como objetivo implementar la tecnología Plasma Water Sanitation System (PWSS) para proveer de agua potable a 5 comunidades vulnerables en las Regiones Metropolitana y de Valparaíso (Curacaví, San Pedro de Melipilla, Petorca, Peñaflor, Quilicura), que actualmente no tienen acceso a agua. El proyecto se implementará en un plazo de 12 meses y tendrá un total de 402 beneficiarios. Actualmente ya se encuentran 8 unidades fabricadas de las 10 unidades de PWSS comprometidas. De estas unidades se han instalado 6 en las comunas de Peñaflor, Curacaví

y Petorca. El trabajo en cada territorio se realiza con aliados locales, así como la Fundación Proyecto Propio y el programa Servicio País de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

Otros Convenios

El Ministerio también firmó convenios de transferencia de recursos para los siguientes proyectos:

- “Acotando la brecha digital en comuna vulnerables de la Región Metropolitana, mediante el uso de actividades masivas utilizando las TIC’s” de la Corporación de Desarrollo, Investigación y Acción Salud Poblacional – CIASPO (\$35.619.898);
- “Micro emprendimiento en Servicios Gráficos y Fotocopias de jóvenes con autismo” de la Asociación de Padres y Amigos de los Autistas V Región (\$14.525.965);
- “Fortalecimiento en rendición de cuentas y formulación de proyectos de organizaciones de la sociedad civil” de la Corporación de Organizaciones Solidarias (\$15.000.000);
- “Modelo Técnico de Vida Independiente” de Fundación Rostros Nuevos (\$16.868.508) y
- “Los niños terminales también tienen derechos” de Fundación Deportistas por un Sueño (\$10.000.000).

7.5 Participación Ciudadana en la Gestión Ministerial

Consecuentemente con los desafíos planteados en relación a la participación ciudadana desde el Ministerio, durante los últimos 12 meses se trabajó en mejorar y profundizar los canales de participación ciudadana del Ministerio, con el objetivo de profundizar el rol de la ciudadanía en la generación, ejecución y evaluación de la política social. Lo anterior se realizó en el marco de la Ley N° 20.500 de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y el Instructivo Presidencial sobre la materia. Además, se creó un portal web institucional de participación ciudadana, en el que está disponible todo el detalle de la información sobre este tema. La página corresponde a <http://participacionciudadana.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

Norma General de Participación Ciudadana

En febrero de 2015 se publicó la nueva Norma General de Participación Ciudadana del Ministerio de Desarrollo Social, la cual fue elaborada por una mesa de trabajo con amplia representación interna, que en la actualidad funciona como Comité de Participación Ciudadana. De esta manera, se dio cumplimiento al Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana lanzado en agosto de 2014 por la Presidenta Michelle Bachelet.

Esta norma velará por la participación de la sociedad civil en las materias de competencia del Ministerio de Desarrollo Social, en especial aquellas dirigidas a personas o grupos vulnerables. En ella se establece el objetivo de fortalecer la gestión pública participativa, abriendo espacios para la incidencia en el diseño, evaluación e implementación de las políticas públicas que son de su competencia, contando para ello con las siguientes modalidades: Consejo de la Sociedad Civil, Consejo de Donaciones Sociales, Cuenta Pública Participativa, Consulta Ciudadana, y Sistemas de Acceso a Información Pública.

La importancia de este instrumento legal radica en que traza y organiza los principales lineamientos gubernamentales en la temática y compromete al Ministerio a implementar acciones en materia de participación ciudadana, en un ambiente de corresponsabilidad, entendida como la relación de compromiso mutuo que se establece entre el Estado y la ciudadanía, para avanzar en

el mejoramiento de los servicios que éste entrega a los ciudadanos y ciudadanas. De esta forma, el Ministerio de Desarrollo Social busca fortalecer la generación de condiciones institucionales, establecer procedimientos y aplicar instrumentos programáticos orientados a incorporar la participación ciudadana.

A continuación se reseñan algunas de las acciones que a la fecha se han realizado en el marco de la nueva Norma.

Cuenta Pública Participativa 2014

La Cuenta Pública Participativa 2014 fue un espacio consultivo y de diálogo abierto entre las autoridades del Ministerio y representantes de la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general, en el que la autoridad rindió cuenta anual de su gestión, permitiendo a la ciudadanía ejercer control social sobre la administración pública.

Dicha oportunidad contó con la participación de más de 380 representantes de distintas organizaciones sociales y grupos de beneficiarios/as, que escucharon de la máxima autoridad la información respecto de los compromisos y el desempeño durante 2014, así como los compromisos y desafíos para 2015. Cabe destacar que previamente se presentaron los contenidos de la Cuenta Pública al Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio, considerando sus opiniones para la presentación al público general.

La jornada de Cuenta Pública Presencial, contó con una metodología participativa en la cual los y las asistentes se dividieron en siete talleres sobre los siguientes temas: Jóvenes (INJUV), Adultos mayores (SENAMA), Personas en Situación de Discapacidad (SENADIS), Pueblos Indígenas (CONADI), Personas en situación de vulnerabilidad (FOSIS), Sistema de Protección Social (Subsecretaría de Servicios Sociales); y Medición, caracterización y Evaluación Social a (Subsecretaría de Evaluación Social). Cada taller contó con una presentación de los respectivos Jefes de Servicio, posterior a lo cual se abrió el espacio para las observaciones, opiniones y comentarios de la sociedad civil. Para finalizar, cada taller presentó una sistematización de las conversaciones sostenidas en un plenario frente a las autoridades del Ministerio, quienes tuvieron la posibilidad de responder. Así mismo, la información de la Cuenta Pública estuvo disponible durante un mes en la página web institucional, en donde se recibieron los aportes de la ciudadanía. Toda esta información fue sistematizada y analizada, con el objetivo de dar respuesta a cada aporte ciudadano.

De esta forma, en mayo 2015 el Ministerio publicó su respuesta oficial de la Cuenta Pública Participativa, cerrando así el ciclo dispuesto en la Norma de Participación Ciudadana. Con ello, se realizó un verdadero proceso de rendición de cuentas, en el cual no sólo se expuso lo realizado durante el primer año de gestión, sino que también se abordaron las razones de los compromisos pendientes y la ruta a seguir a futuro, de una manera dialogante y de cara a la ciudadanía.

Toda la información sobre el proceso quedó registrada tanto en la sección de Transparencia Activa del Ministerio, como en su página web de participación ciudadana.

Consejo de la Sociedad Civil

Con la aprobación de la nueva Norma, se dio curso a la renovación del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Social, órgano de participación ciudadana conformados por representantes de la sociedad civil que aportarán con sus visiones en los procesos de discusión y toma de decisiones son las políticas implementadas por el Ministerio. El nuevo Consejo lo conforman 15 consejeros y consejeras, y sesionará ordinariamente 5 sesiones al año. El detalle sobre sus integrantes, actas de sesiones y otra información relevante está disponible en la página web de participación ciudadana del Ministerio.

Taller participativo sobre nueva medición de la pobreza multidimensional

En mayo 2015 tuvo lugar un taller participativo organizado por el Ministerio de Desarrollo Social para recoger las apreciaciones y propuestas de la sociedad civil respecto de la nueva medición de pobreza multidimensional y específicamente la inclusión de la dimensión de “Redes y Entorno” en la Encuesta Casen 2015. La jornada fue impulsada por el Comité Asesor Ministerial de Entorno y Redes y contó con cerca de 200 participantes provenientes de organizaciones de la sociedad civil, usuarios de programas sociales y funcionarios públicos relacionados con el tema.

El espacio contó con exposiciones del Ministro de Desarrollo Social, la Subsecretaria de Evaluación Social y la coordinadora del Comité Asesor. A continuación, se conformaron mesas de trabajo con los y las asistentes, facilitados por integrantes del Comité, quienes debatieron y presentaron propuestas, que expusieron luego en un plenario final. El Comité Asesor Ministerial tomó la misión de incorporar estos aportes ciudadanos en la labor que le fuera encomendada por el Ministerio.

7.5.6 Desafíos de la Cooperación Público Privada para el Desarrollo Social

A continuación se presentan avances y desafíos para el sistema de cooperación público privada del Ministerio de Desarrollo Social, según sus áreas temáticas.

Alianzas por un Chile inclusivo

Los resultados de buena parte de los estudios antes mencionados, al identificar actores, estrategias, buenas prácticas y barreras a la cooperación público-privada, serán fundamentales para la fijación de aproximaciones a líneas base y, posteriormente, para la puesta en marcha de las iniciativas institucionalizables.

En el caso del componente *Empresa Ciudadana*, el modelo de sistematización y seguimiento de prácticas sostenibles buscará establecerse como referente en materia de sostenibilidad social y, en etapas posteriores de implementación, convertirse en un sello o premio a empresas destacadas en este ámbito (u otras formas de reconocimiento público).

La iniciativa *Alianzas por un Chile Inclusivo* establecerá todos los vínculos colaborativos necesarios para articular actores diversos en torno a sus fines, tanto del mundo público como privado. Entre estos últimos, considera el trabajo conjunto con los Ministerios de Economía, Trabajo y Previsión Social, Relaciones Exteriores, así como servicios tales como FOSIS, SENADIS, SENCE, CORFO, Chilecompras y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).

Donaciones con Fines Sociales

En relación a la implementación de la Ley N° 19.885 de Donaciones con Fines Sociales, se ha continuado mejorando la gestión de la Secretaría Técnica en apoyo del Consejo de Donaciones Sociales, con iniciativas como nuevas Bases para el Banco de Proyectos, el aumento de las visitas mensuales de supervisión a los proyectos en ejecución, capacitaciones a donatarios y potenciales donantes, entre otras medidas. Así también se han realizado reuniones con el Servicio de Impuestos Internos con objeto de complementar la información relativa a las donaciones anuales acogidas al beneficio tributario de la Ley N° 19.885. También se está desarrollando la evaluación del logro de resultados de las iniciativas ejecutadas del Banco de Proyectos en 2014 con vistas a establecer la efectividad del sistema y, paralelamente, a generar una metodología de seguimiento y evaluación de estas iniciativas, además de la primera Memoria de esta ley.

Queda aún por avanzar en el desafío de modernizar y agilizar procesos, para facilitar y así fomentar que más empresas y personas naturales utilicen este mecanismo de donación.

Apoyo a iniciativas de la Sociedad Civil

El desafío para 2016 es contar con una mejor plataforma que permita realizar un mejor seguimiento de proyectos sociales.

Participación Ciudadana

En relación a este ámbito de trabajo, se avanzó en la formación del Comité de Participación Ciudadana, que se espera pueda asesora a la autoridad en la mejora continua de la implementación de un enfoque participativo en la gestión del Ministerio y la política social. Así también se aplicaron metodologías participativas, como la Cuenta Pública y el Taller sobre Pobreza Multidimensional, que se espera puedan replicarse para otras áreas de trabajo del Ministerio.

Por último, queda el desafío de la correcta implementación de la nueva Norma de Participación Ciudadana del Ministerio y las instancias participativas que en ella se comprometen, especialmente en lo relativo al Consejo de la Sociedad Civil, para que este sea un verdadero aporte en la labor ministerial.

8. Referencias Bibliográficas

Alkire (2013). “Aspectos normativos en pobreza multidimensional”.

CEPAL (2013). “Observatorio demográfico 2013”. Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (2001). “Escala de equivalencia: Reseña de conceptos y métodos”. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos. Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (1990). “Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1987”. Documento LC/L 599. Publicación de las Naciones Unidas.

Comisión para la Medición de la Pobreza (2014). “Informe Final”.

Fisher (1992). “The development and history of the poverty thresholds”. Social Security Bulletin, Vol.55, N°4.

Ministerio de Desarrollo Social (2015). “Nueva metodología de medición de la pobreza por ingresos y multidimensional”. Serie Documentos Metodológicos N° 28.

Ministerio de Desarrollo Social (2015). “Pobreza multidimensional: Anexo entorno y redes”. Serie Documentos Metodológicos N° 29.

Ministerio de Desarrollo Social (2014). “Informe de Desarrollo Social 2014”.

Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Hacienda (2014). “Normas, Instrucciones y Procedimientos para el Proceso de Inversión Pública (NIP)”.

OCDE (2014). “Panorama de la educación 2014”. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014 – 2018.