



Ministerio de
Desarrollo
Social

Gobierno de Chile



INFORME POLÍTICA SOCIAL 2013

Ministerio de Desarrollo Social

Informe de Política Social 2013

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL





BRUNO BARANDA
MINISTRO DE DESARROLLO
SOCIAL

EL INFORME DE POLÍTICA SOCIAL 2013 (IPOS) se enmarca en la tarea de hacer de Chile un país más equitativo y justo, con políticas sociales pertinentes y eficaces. Para ello, se hace indispensable, en primer lugar, conocer la realidad social de nuestro país, identificar dónde se encuentran los principales desafío responder adecuada y oportunamente con políticas públicas que impacten y generen un cambio; en segundo lugar, se debe conocer los programas y planes existentes, y así evitar duplicar los esfuerzos.

Por la importancia de esta información es que el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera decidió elaborar el IPOS y editarlo, poniendo a disposición de todos quienes se interesen en esta información acerca de la realidad social del país, una descripción de las líneas de acción del gobierno, así como las iniciativas implementadas en materia de política social.

El IPOS 2013 corresponde a la tercera versión de este informe, que se publicó por primera vez en 2011. En particular, esta edición presenta un análisis intersectorial de los principales indicadores de la realidad social, su evolución en el tiempo, y una descripción de la oferta social asociada.

Cuando el Presidente Piñera crea el Ministerio de Desarrollo Social, le encomienda varias tareas, además de la principal que es estudiar e implementar políticas públicas para hacer de Chile un país con menos desigualdades y más inclusivo, con un desarrollo económico y social más humano y equitativo. Y para ello, se le entrega también al Ministerio de Desarrollo Social la responsabilidad de velar por la coordinación entre las diferentes instituciones que trabajan por el desarrollo social del país. En esa línea y gracias a la labor conjunta con diversos ministerios, servicios e instituciones, se ha logrado identificar cuáles son los principales logros, las oportunidades de mejora, las dificultades y las líneas de acción de los diferentes sectores que tienen relación con el bienestar de las personas.

El IPOS 2013 tiene otra particularidad que lo hace especial para quienes hemos estado trabajando estos cuatro últimos años en el Estado porque constituye la última versión del informe que se publicará bajo la actual administración. En este sentido representa un legado que se espera perdure en el tiempo, como una herramienta útil y eficaz en el conocimiento y en la elaboración de políticas sociales.

Para finalizar, quiero aprovechar de agradecer de manera especial el apoyo y dedicación de todos los colaboradores y funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, y particularmente al equipo de la Subsecretaría de Evaluación Social que trabajó en la elaboración de este informe, así como a todos aquellos funcionarios de todos los ministerios, servicios e instituciones que participaron en el proceso cuyo fruto es el Informe que hoy editamos. Sin la colaboración y entrega de todos ellos no habría sido posible llevar a cabo el Informe de Política Social 2013.

BRUNO BARANDA FERRÁN
Ministro de Desarrollo Social

SOBRE EL IPOS

COMO UNA FORMA DE PROFUNDIZAR el rol intersectorial del Ministerio de Desarrollo Social, el Informe de Política Social (IPOS) busca presentar un diagnóstico de la realidad y política social que integre y relacione los avances y desafíos que enfrenta la población en materias como salud, trabajo, educación o vivienda. Todos estos son ámbitos que determinan de manera conjunta la calidad de vida de la población, por lo tanto es indispensable contar con una publicación que permita realizar una reflexión integral sobre los desafíos que debe abordar el país para seguir avanzando en la senda del desarrollo.

Con este objetivo, el IPOS 2013 presenta un análisis de la realidad social basado en los principales indicadores sociales disponibles, y las conclusiones y recomendaciones más relevantes de la literatura especializada. Al mismo tiempo, se detallan los recursos que destina el Estado a los distintos ámbitos sociales abordados y se presenta información sobre las principales políticas y programas sociales que ha dispuesto con el objetivo de promover el progreso individual y social.

Para este tercer informe se han definido cinco áreas prioritarias para la política y el desarrollo social del país, de las cuales también se informa el gasto social en que incurre el Estado, contribuyendo a la transparencia de la función pública.

Estructura del Informe

El informe consta de cinco capítulos y una introducción. En dicha introducción se describen los principales cambios que ha tenido la política social desde el año 2010 y se hace una presentación y análisis de la distribución de las cerca de 400 iniciativas que lleva a cabo el Estado, según las temáticas que tratan, las poblaciones a las que se destinan, etc. Algunos de estos programas se tratan con detalle en los capítulos del informe, que corresponden a:

Cada capítulo aborda diversos temas relevantes para el desarrollo social del país. Los temas se abordan en dos secciones: una sección de realidad social y otra de política social.

Realidad Social

En esta sección se realiza un análisis de la evolución que han tenido los indicadores más relevantes en relación al tema tratado, recogidos de fuentes oficiales del Estado. Con el objetivo de entregar un diagnóstico que permita identificar grupos que presentan avances, así como aquellos que muestran brechas o rezagos, los indicadores se desagregan por variables como género, tramo etario, o quintil de ingresos, entre otras.

Política Social

Esta sección pretende abordar la respuesta del Estado a la realidad mostrada en la sección anterior, describiendo las distintas líneas de acción que éste ha establecido para mejorar la situación de la población. Cada programa social es presentado con una ficha que describe el programa y da cuenta del número de beneficiarios y el presupuesto ejecutado.

Fe de Erratas a Edición Impresa*

- Página 66, G.1.: las cifras de "Tarjeta de Débito" corresponden a "Tarjeta de Crédito Bancaria", y viceversa.
- Página 134, G.6.: las cifras no corresponden al total, ya que en la versión impresa no se incluyeron los establecimientos Junji e Integra.
- Páginas 180 y 181, G.8. y G.9.: datos corresponden a beneficiarios y no a afiliados.
- Página 203, G.6.: las cifras de "Enfermedades del Sistema Circulatorio" corresponde a "Tumores Malignos", y viceversa.
- Página 205, G.9.: cifras no están en miles de pesos, sino en millones de pesos.

*Todos los errores fueron corregidos en esta versión.

- Pobreza, Desigualdad y Grupos Vulnerables
- Trabajo y Previsión Social
- Educación
- Salud y Cambio Demográfico
- Vivienda y Calidad de Vida

ESQUEMA GENÉRICO DE CADA FICHA

- **OBJETIVO**
- Se describe el efecto o cambio que el programa espera conseguir en la población atendida

¿A CUÁNTAS PERSONAS HA BENEFICIADO?

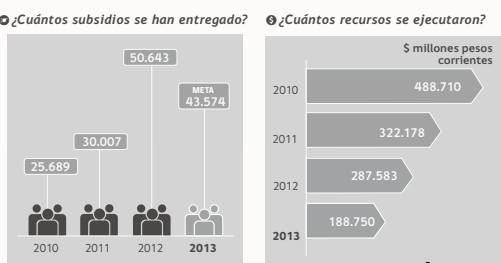
- Se identifica el total de beneficiarios por año, desde el
- 2010 a la fecha. El dato 2013 corresponde a la meta de
- cobertura de los programas.

• SOLUCIONES HABITACIONALES PARA GRUPOS VULNERABLES (FSVI Y DS49)

- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO**
- Objetivo**
Dar una solución habitacional definitiva a las familias de los sectores más vulnerables del país.
- Beneficiarios**
El subsidio está dirigido a familias vulnerables con menos de 8.500 puntos de Cerecía Habitacional, no propietarias de una vivienda. Se prioriza según:
- ✓ **Tamaño y composición del grupo familiar.**
 - ✓ **Vulnerar a la familia.**
 - ✓ **Antigüedad**
Los beneficiarios tanto al Fondo. La ejecución con los bene del subsidio pero no neces El presupuesto descripción c

- ✓ Vulnerabilidad social y habitacional de la familia.
- ✓ Antigüedad de la postulación.

Los beneficiarios y la ejecución presupuestaria incluyen tanto al Fondo Solidario de Vivienda L como al DS49. La ejecución presupuestaria de un año no tiene relación con los beneficiarios de ese año, dado que el la entrega del subsidio implica el compromiso de pago de éste pero no necesariamente se ejecuta ese mismo año. El presupuesto para 2013 sólo considera el DS49. La descripción de beneficiarios corresponde al DS49.



- **BENEFICIARIOS**
- Se describe el perfil de los
- potenciales beneficiarios y los requisitos que éstos deben cumplir para acceder al programa.

¿CÚANTOS RECURSOS ENTREGA?

Ejecución presupuestaria del programa por año.
El presupuesto 2013 corresponde al asignado por la Ley de Presupuestos.

INTRODUCCIÓN

I. LAS POLÍTICAS SOCIALES 2010-2014

› HACIA UNA SOCIEDAD DE SEGURIDADES, OPORTUNIDADES Y VALORES

La visión planteada en el Programa de Gobierno 2010 – 2014 del Presidente Sebastián Piñera, es que Chile sea el primer país de América Latina en alcanzar el desarrollo al final de la década¹. En orden a cumplir con este objetivo, el Gobierno se ha planteado la misión de sentar las bases definitivas para llevar a Chile al desarrollo en este plazo, y de esta forma avanzar hacia los estándares económicos y de calidad de vida de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sin dejar de lado el desarrollo social y espiritual del país.

En concreto, el objetivo es la construcción de una sociedad fundada en tres atributos, los que a su vez definen los principios que han guiado el diseño de la política pública, y especialmente, la política social del Gobierno. En definitiva, se espera que la política pública resulte en²:

- ✔ Una sociedad de seguridades, para garantizar a todos los chilenos y chilenas, por el solo hecho de haber nacido en este país, una vida digna, con una red de protección que no los atrape en una dependencia permanente.
- ✔ Una sociedad de oportunidades, para que todos los chilenos y chilenas puedan desarrollar al máximo sus talentos, y llegar tan lejos como su propio mérito y esfuerzo lo permitan.
- ✔ Una sociedad de valores, que fortalece los valores de la vida y la persona humana, la familia, el medioambiente, la participación ciudadana, la fraternidad, el pluralismo, la tolerancia y la unidad.

En la visión del Gobierno, un principio fundamental es la libertad y la responsabilidad de las personas. Desde esta perspectiva, son ellas mismas quienes deben tomar las decisiones y elegir el rumbo que quieren dar a sus vidas. Por su parte, el Estado es el responsable de entregar las herramientas necesarias para que esto pueda ocurrir efectivamente. En otras palabras, el Estado es el encargado de “emparejar la cancha”, de entregar el apoyo y la asistencia, cuando ésta se requiera, pero por sobre todo, debe procurar la generación de oportunidades para que las personas sean las protagonistas de sus vidas y alcancen sus objetivos por sí mismas.

Asimismo, este enfoque reconoce que todos los actores involucrados tienen derechos, pero también deberes. Esta concepción materializa el principio de la responsabilidad individual, mediante el cual el establecimiento de deberes es

un reflejo de la confianza en las personas y en sus capacidades de elegir lo que es mejor para ellas.

La política social del Gobierno del Presidente Piñera valora y reconoce especialmente el esfuerzo. En el pasado, muchas veces ocurría que aquellos que más se esforzaban terminaban perdiendo determinados beneficios debido a que su situación había mejorado. Esto no sólo generaba desilusión y frustración, sino también incentivos perversos. La visión del Gobierno es que el esfuerzo debe ser reconocido y adecuadamente retribuido porque “el esfuerzo debe ser reconocido y adecuadamente retribuido. Ello no implica mantener los beneficios de por vida, en vez de eso el diseño de la política pública considera que el retiro de los beneficios sea gradual a medida que los ingresos de las familias vayan aumentando. También incorpora algunos “premios al esfuerzo” en forma explícita.

Como se detallará más adelante, el empleo tiene un rol central en la política social del Gobierno, pues es “el” camino para superar la pobreza y la pobreza extrema de manera permanente y con dignidad.

En línea con lo anterior, en la sociedad de seguridades, oportunidades y valores, se reconoce y se valora el rol del sector privado, pues es una importante fuente de creación de empleo y oportunidades, a la vez que acoge la iniciativa de las personas para emprender. En este sentido, el Estado debe mantener un rol subsidiario.

En la sociedad de valores que se pretende construir, la familia juega un rol central, teniendo la mujer el papel principal. Esto es especialmente relevante al momento de enfrentar la situación de pobreza de los hogares, pues a través de ellas se logran asignar de manera más eficiente los recursos al interior de la familia. En efecto, existe evidencia de que al tomar decisiones de cómo distribuir el presupuesto familiar, las mujeres tienden a dar prioridad al gasto en su familia, especialmente en sus hijos y en su casa, destinando menos al consumo propio, lo que permite que el gasto social sea más eficiente. Por otro lado, más de la mitad de los hogares en situación de pobreza extrema tiene una jefa de hogar mujer.

La administración de recursos escasos no sólo es problema de las familias, sino también afecta al Estado, que se ve con la tarea de atender múltiples necesidades con un presupuesto restringido. En este contexto, la premisa es focalizar los recursos que son escasos, ordenando y dando prioridad a ciertos grupos de la población para la entrega de beneficios sociales, ya sea la población más pobre o algún otro grupo específico. De

esta forma el Estado puede canalizar su ayuda e incrementar la eficacia de los programas.

Es importante considerar que aún cuando focalizar implica dar prioridad a un grupo objetivo por sobre otros al momento de asignar un beneficio, esto no significa que la preocupación estará puesta exclusivamente en las personas en situación de pobreza. Lo que se busca es caracterizar y ordenar a la población, por ejemplo según su realidad socioeconómica, y a partir de eso asegurar un acceso equitativo a los beneficios sociales y en línea con las necesidades de cada grupo en particular. Así, la focalización reconoce que una familia de clase media tiene distintas necesidades que las de una familia en situación de pobreza, por lo que las políticas sociales deben hacerse cargo de dichas diferencias.

Finalmente, la visión del Gobierno se sustenta en la evaluación y monitoreo continuo de los programas sociales, pues una buena gestión de los recursos puede hacer la diferencia entre una política social con buenas intenciones y una política social efectiva. En este sentido, una preocupación del Gobierno ha sido el instaurar un sistema de evaluación que permita mejorar el diseño de los programas sociales, retroalimentar a quienes trabajan en el diseño de las políticas públicas en torno a lo que da buenos resultados y lo que no, de modo de tener, en último término, una asignación de recursos que sea eficiente.

A continuación se describen las principales políticas sociales implementadas durante el Gobierno del Presidente Piñera, las que son un reflejo y la materialización de la visión que este Gobierno propone como el mejor camino para alcanzar el desarrollo.

1 SEGPRES, “Rindiendo cuenta: Balance de tres años de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera”, marzo de 2013, http://www.minsegapres.gob.cl/wp-content/uploads/2013/03/130311_Balance_de_tres_a%C3%B1os_de_gobierno_del_Presidente_Sebastian_Pinera.pdf
2 Ibid.

› POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL 2010-2014

SUPERACIÓN DE LA POBREZA: ATACAR LAS CAUSAS Y ENFRENTAR LAS CONSECUENCIAS

La superación de la pobreza es uno de los desafíos prioritarios del Gobierno, pues aún hay cerca de 2,4 millones de personas en situación de pobreza (14,4% de la población), y de ellas casi 475 mil viven en extrema pobreza (2,8% de la población). Es así como se comprometió a llevar la tasa de pobreza extrema al año 2014 por debajo del 1%, y erradicar la pobreza al año 2018.

La estrategia para la superación de la pobreza del Gobierno reconoce que las personas deben ser las protagonistas de su vida y, en especial de los procesos de superación de la pobreza, a través de su propio esfuerzo, por lo que necesariamente el empleo debía estar en el centro de la política. Asimismo, el diseño incorpora la visión de que en la sociedad de seguridades, oportunidades y valores que el Gobierno quiere construir, la libertad y la responsabilidad individual de las personas son fundamentales, coexistiendo además tanto los derechos como los deberes de las personas.

Se definió enfrentar la pobreza de manera integral, combinando dos tipos de instrumentos: por una parte los que atacan sus causas (como las dificultades para acceder a un trabajo), y por otra, los que alivian sus consecuencias. Como el primer grupo de acciones tiene efectos permanentes pero toman tiempo en generar frutos, el Gobierno puso en marcha algunas medidas concretas orientadas a lograr lo segundo. Es el caso de las transferencias monetarias condicionadas que integran el Ingreso Ético Familiar, pero también otros beneficios con mayor cobertura como el Bono de Alimentos que se entregó en 2012 y el Bono Marzo que se entregó el año 2013.

El principal hito que materializa la visión del Gobierno en materia de política social es el diseño e implementación del Subsistema Seguridades y Oportunidades, más conocido como Ingreso Ético Familiar (IEF). El IEF es una política social que confía plenamente en las personas, que establece compromisos mutuos, que reconoce el esfuerzo, que pone a las mujeres al centro del diseño y que apunta a utilizar el empleo y la generación autónoma de ingresos como herramienta principal para terminar con la pobreza extrema. Es, en consecuencia, una herramienta de promoción social más que de protección social, en que el Estado asume el rol de “nivelar la cancha” a través de la entrega de las herramientas necesarias para que las personas puedan acceder a trabajos dignos, estables y de buena calidad. El IEF considera un plan de apoyo integral a

las familias en extrema pobreza, que funciona de manera personalizada con ellas y sus integrantes, tanto en el ámbito social como laboral. El objetivo es promover su autonomía, potenciando capacidades que les permitan incorporarse y desenvolverse en el mundo del trabajo, según la máxima de que ninguna ayuda estatal puede reemplazar el propio esfuerzo.

Los apoyos están asociados a la entrega de bonos y transferencias monetarias, parte de las cuales están condicionadas al cumplimiento de deberes en los ámbitos de salud, educación y trabajo.

En abril de 2011 comenzó la primera etapa del IEF, con la entrega de la Asignación Social a más de 162 mil familias ese año, y más de 175 mil en 2012. En mayo de 2012 se publicó la Ley 20.595 que lo institucionaliza. Su implementación fue gradual, siendo las transferencias monetarias condicionadas las primeras en implementarse en octubre de 2012. Posteriormente comenzó a pagarse el Bono al Trabajo de la Mujer. En febrero de 2013 comenzó a entregarse la nueva intervención psicosocial y el acompañamiento laboral a las primeras familias. A septiembre de 2013 han ingresado 32.331 nuevas familias, y a fin de año se espera llegar a más de 50 mil.

› GENERACIÓN DE EMPLEOS COMO MOTOR DE DESARROLLO SOCIAL

La generación de más y mejores empleos representa, como se ha constatado en varios estudios³, una condición fundamental para avanzar en la reducción de la pobreza, pues los ingresos laborales, en especial los salarios, constituyen la principal fuente de recursos monetarios de los hogares. En efecto, según la Encuesta Casen 2011, los ingresos del trabajo representan en promedio el 84,3% del ingreso monetario de los hogares del país.

En este contexto, debido a que durante el año 2009, producto del bajo crecimiento del país, el desempleo subió considerablemente llegando a 9,0% en el trimestre móvil enero-marzo de 2010, y que en el período 2006 - 2009, el número de personas ocupadas aumentó en promedio a una tasa de 1,4% al año, el Gobierno se comprometió a crear un millón de nuevos y buenos empleos en el período 2010 - 2014, con un promedio de 200 mil nuevos puestos de trabajo al año durante este período.

Usando el trimestre móvil enero-marzo de 2010 como referencia, el total de empleos creados al trimestre abril-junio de 2013 fue de 827.278, de los cuales 474.123 corresponden a mujeres (57,3%) y 353.154 a hombres (42,7%). De esta manera, el total de ocupados aumentó de

6.925.551 a 7.752.828 en el mismo período. Por su parte, desde el trimestre móvil enero-marzo de 2010, destaca el aumento en la participación de trabajadores asalariados versus no asalariados (empleadores, cuenta propia, personal de servicio y familiares no remunerados), que en la última medición para el año 2013 (trimestre móvil abril-junio) representan un 69,5% de los nuevos empleos. Además, según Casen 2011, entre 2009 y 2011, la proporción de asalariados (con quince años o más) aumentó de 78,2% a 82,9%. Por su parte, el porcentaje de ocupados que cotizan en el sistema previsional aumentó de 62,8% a 68,4%. Finalmente, según la misma fuente, los asalariados con relación de trabajo a plazo indefinido aumentaron de 68,4% a 75,8%⁴. Esto evidencia, que en línea con el compromiso del Gobierno, los empleos que se han creado son de calidad, por cuanto son formales.

En forma paralela, el nivel de remuneraciones ha evolucionado favorablemente durante el período de gobierno, creciendo en un 10,7% real desde marzo de 2010 a julio de 2013.

Con el objeto de potenciar especialmente el acceso de las mujeres al mercado laboral, el Gobierno se propuso llevar a cabo algunas medidas concretas, entre ellas destacan las siguientes:

✓ En mayo de 2012, con la publicación de la Ley 20.595 que crea el Ingreso Ético Familiar, se creó el Bono al Trabajo de la Mujer destinado a premiar el esfuerzo e incentivar la contratación femenina. El bono se entrega a las mujeres entre 25 y 59 años que pertenezcan al 30% más vulnerable de la población, y que se incorporan al mercado laboral como trabajadoras dependientes e independientes. La cobertura aumentará al 35% de la población el año 2014 y permanecerá en un 40% a partir del año 2015.

✓ Reformar y extender el postnatal, incorporando además al padre. El 17 de octubre de 2011 se publicó la Ley 20.545, que agrega al postnatal un permiso parental flexible - de doce semanas a jornada completa, o 18 semanas a media jornada - con subsidio hasta el tope imponible.

✓ Creación del “Programa de 4 a 7”, que entrega apoyo educativo y recreativo después de la jornada escolar a niños entre seis y trece años, con el objeto de apoyar a las mujeres responsables de su cuidado. En mayo de 2011, el programa comenzó a funcionar en trece regiones del país,

46 comunas y 60 colegios, con una cobertura de 6.000 niños. En 2012, se alcanzó una cobertura de más de 6.500 niños y niñas en las quince regiones del país. Para 2013 se espera una cobertura de 9.250 niños.

✓ Reformar el sistema de provisión de salas cuna para hijos de madres trabajadoras, mediante una adecuación del Artículo 203 del Código del Trabajo, que disminuya la distorsión que significa en la contratación femenina. Los ministerios de Educación, Trabajo y Previsión Social, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y el Servicio Nacional de la Mujer, han trabajado en un anteproyecto de ley que ingresó al Congreso en septiembre de 2013 (Boletín 9087-13).

Por su parte, con el objeto de propiciar que los empleos cumplan con ciertos estándares de calidad, el Gobierno se comprometió a asegurar el respeto y cumplimiento de las leyes laborales, previsionales, de seguridad laboral, e higiene y seguridad, impulsando una modernización de la Dirección del Trabajo, orientada al respeto de los derechos de todos los trabajadores y al cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social.

Durante el año 2011 el Ministerio del Trabajo estudió la modernización de la Dirección del Trabajo, buscando avanzar hacia un modelo de autodenuncia del empleador, modernizar el proceso de fiscalización y actualizar el proceso de gestión de denuncias, con el objetivo de agilizar y aumentar la eficacia y pertinencia de su labor.

En adición a la creación de más y mejores empleos, el Gobierno se propuso mejorar la calidad de la capacitación de los trabajadores, otorgándoles herramientas que aumenten su productividad y empleabilidad, pues el informe final de la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (noviembre de 2011), concluyó que las políticas de capacitación vigentes en ese momento eran deficientes en términos de equidad, eficiencia y eficacia, y que existía un importante espacio para mejorar el funcionamiento de la franquicia tributaria del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), que representaba el 80% de los recursos públicos gastados en capacitación.

A la luz de lo anterior, se está trabajando en una reforma a Sence, para fortalecerlo y contar con un sistema de capacitación atingente e integrado con la educación técnica, que focalice los recursos en las personas más vulnerables y les asegure cursos de calidad que les permitan el acceso a mejores empleos con mayores remuneraciones.

Esto se logrará mediante la instauración de una comisión de expertos de carácter permanente

que se encargará de analizar los programas de capacitación y su pertinencia, previo a su implementación, que además supervise, también, el desarrollo, ejecución y eficacia de los mismos, mediante seguimiento y monitoreo.

› EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO PERSONAL Y LA CREACIÓN E IGUALACIÓN DE OPORTUNIDADES

La educación, que también es uno de los ejes programáticos, se plantea como el principal instrumento de desarrollo personal y de creación e igualación de oportunidades, que permite superar la pobreza de manera estructural. Desde esta perspectiva, el Gobierno se ha comprometido profundamente con una reforma educacional que garantice a todos los niños y jóvenes acceso a una educación de calidad, con énfasis en los más vulnerables. Asimismo, para el Gobierno es fundamental velar por el respeto y protección de la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos.

La reforma educacional que se ha puesto en marcha ha sido denominada 3×3, porque comprende los tres niveles del sistema educacional: preescolar, escolar y superior, e incorpora los tres desafíos de la educación: calidad, acceso y financiamiento.

En el nivel preescolar, esta reforma pretende nivelar la cancha desde la más temprana infancia, de forma de compensar las carencias de origen antes que éstas se hagan irreversibles. En orden a esto, entre 2010 y 2013, se duplicó el presupuesto público en educación preescolar, y se aumentó la cobertura de kínder y pre kínder de los niños pertenecientes al 60% de las familias más vulnerables. Adicionalmente se han incorporado nuevas exigencias de calidad a la educación preescolar, de forma que, además de cuidar a los niños, cumpla un rol educativo de motivación, socialidad y estimulación adecuado para esa edad.

Finalmente, el 21 de mayo de 2013, el Presidente anunció el envío al Congreso de una Reforma Constitucional para establecer el kínder obligatorio, de forma de llegar a trece años de educación garantizada, gratuita y de calidad para todos los niños y jóvenes. Asimismo, anunció el envío de un proyecto de ley que crea gradualmente la Subvención Universal para los niños desde los tres años, incluyendo una subvención preferencial para los más vulnerables. Ambas iniciativas se incluyeron en un mismo proyecto de ley, que se encuentra actualmente en segundo trámite en el Congreso (Boletín 8997-07).

En materia de educación escolar se ha incrementado en un 20% el monto de la subvención

escolar preferencial, y se está trabajando en ampliarla a más estudiantes, pasando de 605 mil alumnos en 2009 a cerca de 1,1 millón de alumnos en 2013. Además, el 30 de octubre de 2012 ingresó al Congreso el proyecto de ley que crea una subvención preferencial para la clase media (Boletín 8655-04), ampliando este beneficio del 40% al 60% de los estudiantes más vulnerables, lo que en régimen beneficiará a 2,2 millones de estudiantes (a agosto de 2013 el proyecto de ley se encuentra en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, con suma urgencia).

El Gobierno además ha destinado importantes esfuerzos para fortalecer la educación municipal. En 2009, además de las subvenciones escolares, se destinaron \$184 mil millones a los establecimientos municipales, en 2012 más que se duplicó esa cifra, alcanzando a \$400 mil millones, incluyendo los planes de incentivos al retiro. Adicionalmente, se han inaugurado 60 liceos de excelencia, en todas las capitales regionales y en comunas como Alto Hospicio, Puente Alto, Renca, Cerro Navia, Conchalí, Quilicura, San Bernardo, Loncoche, Purén, Angol, Lota, Coronel y Lebu.

Es importante mencionar que los resultados obtenidos por estos establecimientos son alentadores. En la prueba Simce 2012, diez Liceos Bicentenario lograron un puntaje promedio de Lenguaje y Matemáticas por sobre los 300 puntos, y el Liceo Bicentenario San Pedro de Puente Alto, logró el mejor puntaje a nivel nacional en Matemáticas, por sobre los colegios particulares pagados y liceos emblemáticos de excelencia.

Con el objeto de incentivar que estudiantes con buen puntaje PSU se matriculen en carreras de pedagogía, se implementa a partir del año 2011 la Beca Vocación de Profesor (BVP), creada por la Ley 20.501. Esta beca permite que todos los estudiantes que ingresen a pedagogía con más de 600 puntos en la PSU, queden exentos de pagar la totalidad del arancel de sus carreras. Además, si obtienen sobre 700 puntos reciben \$80.000 mensuales para gastos personales, y sobre 720 puntos tienen derecho a un semestre de intercambio en el extranjero.

Desde el año 2011 hasta agosto de 2013, esta iniciativa emblemática del Gobierno ha beneficiado a 8.341 jóvenes de buenos resultados académicos que decidieron ser profesores. El año 2011, cuando se lanzó la BVP, la proporción de los alumnos que ingresaron a estudiar pedagogías con 600 puntos o más llegó al 16% del total de matriculados. Antes de esta política la proporción era de un 9%. El año 2013 el número de matriculados con puntajes mayores o iguales a 600 puntos ascendió a 13%. Del mismo modo, en el período 2009 - 2013, ha disminuido en un 36% la

³ Cepal (2000a), “La brecha de la equidad: una segunda evaluación”; Cepal (2000b), “Equidad, desarrollo y ciudadanía”; y Naciones Unidas (2005), “Objetivos de desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe”.

⁴ Todas estas diferencias son estadísticamente significativas al 95% de confianza.

proporción de estudiantes que ingresan con menos de 500 puntos a estudiar pedagogía.

Adicionalmente, en febrero de 2012 ingresó al Congreso un proyecto de ley que establece el sistema de promoción y desarrollo profesional docente del sector municipal (Boletín 8189-04), que busca fortalecer la carrera docente.

Durante estos tres años se ha triplicado el número de computadores y el número de establecimientos educacionales conectados a internet, permitiendo a más de tres millones de estudiantes acceder a la red. Adicionalmente, 237 mil familias de clase media han postulado para recuperar parte de los gastos incurridos en la educación de sus hijos, a través del descuento tributario creado por este Gobierno. En los últimos tres años, se ha desarrollado un amplio programa de inversión en equipamiento de los liceos técnico profesionales. En efecto, en 2009 se gastaron alrededor de \$73 millones en renovación de equipamiento, cifra que aumentó a más de \$21 mil millones en 2012⁵. Esto ha permitido beneficiar con equipamiento de vanguardia a alrededor de 350 liceos que imparten especialidades técnico profesionales y a más de 68 mil alumnos.

Asimismo, en julio de 2013 se anunció una completa modernización de las especialidades que imparten los liceos técnico profesionales, y que no se actualizaban de manera integral desde hace quince años. Actualmente existen 46 especialidades que fueron definidas en el marco de la Reforma Curricular de 1998. Tras un largo proceso de consulta y trabajo con representantes de diversos sectores, el Ministerio de Educación presentó una actualización de las especialidades de los liceos técnico profesionales, que fue aprobada por el Consejo Nacional de Educación, y que define 34 especialidades y 17 menciones, que buscan que los jóvenes tengan especialidades adecuadas al siglo XXI, que les permitan acceder al mercado laboral, tener mejores sueldos y si quieren seguir perfeccionándose, que también les entreguen la formación y herramientas para continuar en la educación superior.

Para fortalecer la educación pública, se ha reforzado el liderazgo y atribuciones de los directores de escuelas, quienes hoy son seleccionados por medio de Alta Dirección Pública en los colegios municipales. En materia docente, se ha flexibilizado el Estatuto Docente, para premiar más a los buenos profesores y ayudar mejor a los que requieren perfeccionamiento. Asimismo, se han incrementado notablemente los recursos que van a los colegios municipales, adicionales a la subvención, entre los que se encuentran el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGEM), que aumentó un 100% en 2013, alcanzando los US\$183

millones, y un fondo de \$72 mil millones destinado a financiar a aquellos colegios municipales que han perdido matrículas.

Los numerosos esfuerzos en materia educacional que se han desarrollado a través del tiempo, comienzan a rendir frutos. Las últimas pruebas Simce muestran que, después de décadas de estancamiento, la calidad de la educación está mejorando y las brechas de desigualdad están disminuyendo. Pruebas internacionales como TIMSS y PISA muestran lo mismo.

En materia de educación superior también se registran importantes avances. En el año 2009 existían 123 mil becas para jóvenes de escasos recursos, en 2013 superan las 300 mil, y para el año 2014 se espera llegar hasta 400 mil. De esta forma se busca asegurar a todos los jóvenes con mérito, pertenecientes al 60% de los hogares más vulnerables, el derecho a una beca. Y a todos los demás, con excepción del 10% de mayores ingresos, el derecho a un préstamo en condiciones subsidiadas y favorables.

Como una forma de lograr dicho objetivo, con la publicación de la Ley 20.634 se bajó la tasa de interés del crédito con aval del Estado desde el 6% al 2%, lo que reduce la cuota de pago hasta en un 40%. Estas cuotas nunca podrán superar el 10% de los ingresos, y en consecuencia, las personas no tendrán que pagar si en algún mes no tienen ingresos. Además, en junio de 2012, el Gobierno ingresó al Congreso un proyecto de ley (Boletín 8369-04) que extingue automáticamente cualquier saldo de deuda que pudiera existir a los quince años de pago, y que reduce de 8% a 2% la tasa de interés de los créditos Corfo.

Todas estas reformas apuntan a cumplir el compromiso de garantizar que ningún joven con mérito se quede fuera de la educación superior por falta de recursos, mediante el desarrollo de un sistema de financiamiento estudiantil adecuado, así como la disminución del actual nivel de endeudamiento de muchos estudiantes.

Finalmente, para avanzar hacia una mayor calidad de la educación superior, se enviaron al Congreso los proyectos que establecen la nueva Superintendencia (Boletín 8041-04) y el nuevo Sistema Nacional de Acreditación de Instituciones de Educación Superior (Boletín 8774-04).

› VIDA SANA Y ATENCIÓN DE SALUD DIGNA, OPORTUNA Y DE CALIDAD

Una de las metas planteadas por el Gobierno en materia de salud es desarrollar instrumentos para fomentar hábitos de vida más saludables, com-

batir el sedentarismo y la obesidad y disminuir el tabaquismo y el consumo de alcohol.

En marzo de 2012 se publica la Ley 20.580, que aumenta las sanciones por manejo en estado de ebriedad, bajo la influencia de sustancias estupefacientes o sicotrópicas y bajo la influencia del alcohol, conocida como la Ley de Tolerancia Cero, que no sólo ha reducido en un 30% las víctimas fatales por accidentes de tránsito sino también el consumo de alcohol.

Además, el Gobierno impulsó la aprobación de la Ley 20.660 que restringe el consumo de cigarrillos y tabaco, no sólo para proteger a los no fumadores sino también para reducir el tabaquismo. También se aprobó la Ley de Etiquetado de Alimentos (Ley 20.606) y se reformuló el Programa de Alimentación Escolar (PAE), para que los escolares reciban una dieta más sana y balanceada.

En orden a cumplir lo anterior, en mayo de 2013 se publicó la Ley 20.670 que crea el Sistema Elige Vivir Sano. Mediante esta ley, el programa “Elige Vivir Sano” creado y dirigido por la Primera Dama, se transformó en una política de Estado de naturaleza permanente, que apunta a crear una cultura de vida sana a través de cuatro pilares: mejor alimentación, practicar más deportes y ejercicios, compartir más con la familia y disfrutar más de la naturaleza. El mensaje de fondo de Elige Vivir Sano es que, más allá de las responsabilidades que corresponden al Estado, la principal responsabilidad con la salud corresponde a cada persona.

Por otra parte, para mejorar las condiciones físicas de atención a los usuarios, se renovó la infraestructura de hospitales y centros de salud que fue dañada por el terremoto del 27/F y que, además, estuvo sometida a la creciente obsolescencia producto de falta de inversiones. En los primeros tres años del Gobierno del Presidente Piñera se han inaugurado 19 hospitales, y existen 43 más en plena construcción o por iniciar obras, incluyendo los hospitales de La Florida y Maipú.

En materia de salud primaria, se han construido 48 nuevos consultorios y están en proceso 71 más, con lo que se completarán 119 nuevos consultorios y Centros de Salud Familiar construidos, en obra o próximos a iniciarse. Con esta significativa inversión se pondrá en marcha una verdadera red de salud al servicio de los chilenos. Y para dotar a esta red de los médicos especialistas necesarios, se han duplicado las becas de formación, llegando hoy a casi mil

⁵ http://www.mineduc.cl/contento_int.php?id_contento=25229&id_portal=1&id_seccion=10

al año, lo que permitirá incorporar durante este Gobierno tres mil nuevos médicos especialistas atendiendo en la red pública de salud, particularmente en regiones.

Un tercer compromiso en materia de salud, tiene que ver con mejorar la calidad de la atención a los usuarios así como su oportunidad y eficacia. Es así como se aprobó la Ley de los Derechos y Deberes de los Pacientes (Ley 20.584) y se creó un Bono por Buen Trato al Usuario.

Adicionalmente, y en este mismo ámbito, se avanzó en reducir las listas de espera de enfermedades AUGE, y se trabaja para terminar con las esperas excesivas de enfermedades no AUGE, las cuales se han reducido desde 90 mil en 2009 a 8.300 en la actualidad. También se aumentaron de 69 a 80 las enfermedades cubiertas por las garantías AUGE, incluyendo enfermedades recurrentes como trastornos bipolares, lupus sistémico, cáncer de colon, ovario, huesos y vejiga, e hipertiroidismo.

El 21 de mayo de 2013, el Presidente anunció que en el transcurso del año se implementará la libre elección para los tratamientos de obturaciones y endodoncia dental, con bonificación del 40% por parte del Estado, para niños beneficiarios mayores de doce y menores de 18 años, de los grupos B, C y D de Fonasa, y que se aumentarán en 300 los dentistas con especialización de la red pública, dando así un paso más hacia la solución del grave problema de salud dental que afecta a la población.

El cuarto compromiso en materia de salud apunta a dar curso a las reformas legales que mejoren los mecanismos de financiamiento y solidaridad de las Isapres y perfeccionen el financiamiento de la salud.

En este contexto se dio acceso a más de 660 mil pensionados asegurados en Fonasa, a la modalidad de libre elección. Por otra parte, y para asegurar un Plan Básico de Salud y terminar con las discriminaciones arbitrarias que perjudican a mujeres y adultos mayores y con las preexistencias que afectan a los cotizantes de las Isapres, se envió al Congreso – en diciembre de 2011 – un proyecto de ley que crea un Plan Garantizado de Salud (Boletín 8105-11), accesible a un precio uniforme para todos: hombres y mujeres, jóvenes y adultos mayores. El proyecto se encuentra actualmente en segundo trámite constitucional en el Senado.

› MÁS Y MEJORES VIVIENDAS

Entre el año 2010 y el año 2014, el Gobierno entregará 750 mil subsidios habitacionales que beneficiarán a más de 2,6 millones de compatriotas, con una inversión cercana a los US\$12.000

millones, lo que significa un aumento del 50% respecto del período anterior. Este enorme esfuerzo permitirá, a pesar del terremoto, reducir el déficit de viviendas, y si se mantiene el ritmo de inversión, terminar con él durante esta década.

Asimismo, con el propósito de mejorar la calidad de las viviendas entregadas, se aumentó la superficie promedio de las viviendas sociales desde 42 a 47m2, y sobre 50 m2 para las familias más numerosas, o que acojan a adultos mayores o personas discapacitadas. También se mejoró la calidad de las viviendas y barrios, exigiendo mejores estándares e incorporando más áreas verdes, sedes sociales, bibliotecas, juegos infantiles y centros deportivos.

Para avanzar en mejorar la calidad de vida de las ciudades, se ha trabajado en mejorar la infraestructura. Es así como Chile se convirtió en el primer país de América Latina en alcanzar un 100% de tratamiento de las aguas servidas urbanas. Adicionalmente se han aumentado las áreas verdes con nuevos parques a lo largo y ancho de Chile, lo que incluye la recuperación del Parque Metropolitano de Santiago, en el Cerro San Cristóbal, y la primera etapa del Mapocho Navegable, que se inaugurará durante 2014, junto con el Parque Renato Poblete. Mediante el programa Un Nuevo Árbol para cada Chileno, se plantarán 17 millones de árboles en las ciudades y pueblos del país, de los cuales seis millones ya están plantados y creciendo.

A través del programa Legado Bicentenario, se está avanzando con el plan maestro para recuperar los barrios cívicos y centros históricos de distintas ciudades. Finalmente, un grupo de expertos, elaboró una completa propuesta para una Nueva Política de Desarrollo Urbano, que permitirá guiar las políticas públicas para tener ciudades más integradas, seguras y amigables con sus habitantes.

› NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO SOCIAL

EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Además de cumplir con el compromiso de llevar la pobreza extrema al 1% al año 2014 y erradicar la pobreza al año 2018, el Gobierno se comprometió a construir una institucionalidad permanente para la superación de la pobreza.

Desde la creación del Ministerio de Planificación (Mideplan), la mayoría de sus funciones estaban concentradas en los desafíos del desarrollo de planificación e inversión pública a nivel nacional y regional. Sin embargo, con el transcurso de los años y la transición desde un modelo de

planificación nacional a uno sectorial, Mideplan fue perdiendo paulatinamente dichas competencias –parte de las cuales fueron traspasadas a los Gobiernos regionales–, para concentrarse en la erradicación de la pobreza. En consecuencia, la institucionalidad no era la adecuada, ya que no constituía un eje común para el resguardo de la coherencia y la coordinación de las políticas, planes y programas sociales que surgieran de los diferentes sectores.

Es así como el 13 de octubre de 2011 se publicó la Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social, que le entrega la misión de contribuir en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social. Asimismo, queda a cargo de velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, a nivel nacional y regional, y evaluar los estudios de preinversión de los proyectos de inversión que solicitan financiamiento del Estado, para determinar su rentabilidad social de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país.

Para cumplir con todo lo anterior, el Ministerio de Desarrollo Social queda conformado por dos subsecretarías, la Subsecretaría de Evaluación Social y la Subsecretaría de Servicios Sociales, y cinco servicios relacionados (Conadi, Fosis, Senadis, Senama e Injuv).

La Subsecretaría de Evaluación Social tiene como función específica el diseño, la coordinación y la evaluación de las políticas sociales del Gobierno, de modo de contribuir a mejorar la focalización del gasto social a través de la evaluación permanente de los programas que implementa el Estado.

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social, con el apoyo de la Dirección de Presupuestos (Dipres), elaboró un procedimiento para evaluar el diseño de programas sociales nuevos y reformulados antes de ser presentados al Congreso para solicitar presupuesto. Este procedimiento se conoce como Evaluación Ex Ante y busca fortalecer el diseño de programas sociales antes de ser ejecutados o reformulados, coordinando la oferta programática en materia social. El instrumento de evaluación ex ante pretende recabar información objetiva sobre la atinencia, consistencia y coherencia de los programas sociales, para lograr un mejor diseño.

En 2012 comenzó a operar la marcha blanca de la Evaluación Ex Ante, asociada al proceso presupuestario 2013. En ella se entregó a Dipres recomendaciones sobre los 43 programas evaluados. En 2013, a la fecha, han ingresado al proceso ex ante 49 programas, de los cuales 23 son nuevos y 26 son reformulaciones.

Asimismo, se diseñó e implementó un proceso de monitoreo de programas sociales del Estado, a través del cual, mediante fichas de monitoreo de los programas, se levanta información relativa al objetivo de cada uno, su focalización, la medición de resultados y la administración de recursos. Con esto se busca obtener mayor control e información sobre los programas sociales, que permita a las autoridades tomar decisiones más informadas.

En 2012 se levantó información referente a 411 programas sociales y se elaboraron las respectivas fichas. En 2013 se monitorearon 403 programas sociales.

La Subsecretaría de Evaluación Social además se encarga del análisis de la realidad social por medio de encuestas y caracterización social, de manera de detectar las necesidades que tiene el país, y así contribuir a sentar bases para la construcción de políticas públicas.

Con el objetivo de fomentar la inclusión social de los grupos más vulnerables, esta subsecretaría también toma por misión promover la participación de la sociedad civil y el sector privado en la generación de alianzas que favorezcan el desarrollo social del país.

Finalmente, la evaluación social de proyectos de inversión pública es otro eje de trabajo de esta Subsecretaría, con el objetivo de velar por una asignación eficiente de recursos, transparentar procesos, apoyar la toma de decisiones en materia de inversión y contribuir al bienestar de la comunidad.

Por su parte, entre las principales funciones de la Subsecretaría de Servicios Sociales está la de liderar la División de Focalización, encargada de la construcción y aplicación de la Nueva Ficha que reemplazará a la Ficha de Protección Social vigente desde el año 2007, y la División de Promoción y Protección Social compuesta por el Subsistema Seguridades y Oportunidades y Chile Crece Contigo.

Además de estas tareas, esta Subsecretaría es la que se encarga, a través de su Oficina de Servicios Relacionados, de contribuir a la coordinación y sugerir lineamientos estratégicos a Conadi, Fosis, Senadis, Senama e Injuv.

MEJORAR LOS INSTRUMENTOS Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Un desafío adicional en materia de reducción de pobreza, se refiere a la necesidad de mejorar los instrumentos y calidad de la información para la medición de la pobreza.

En una primera instancia esta medida se reflejó en la decisión de aplicar la Encuesta Casen todos los años. Luego de la aplicación de la Encuesta Casen 2011, y haciendo eco de las recomendaciones de diversas instituciones que trabajan en la superación de la pobreza respecto a la necesidad de contar con un mecanismo de medición de la pobreza que reflejara la realidad actual y que recogiera dimensiones adicionales al ingreso, el Presidente firmó en diciembre del año 2012 el decreto que constituye la Comisión Asesora Presidencial para la actualización de la Línea de Pobreza. Junto a esto, se comprometió a transformar el Instituto Nacional de Estadísticas -INE- en un organismo autónomo, motivo por el cual el 7 de enero de 2013 ingresó al Congreso el proyecto de ley que lo crea (Boletín 8767-06).

En abril de 2013 la Comisión Asesora entregó el Primer Informe de Avance, en que se presenta un resumen de los acuerdos alcanzados a la fecha, así como los avances y próximos pasos a seguir. En total se alcanzaron doce acuerdos sobre la medición de pobreza por ingresos, y seis acuerdos sobre la medición de pobreza multidimensional.

FOCALIZAR LA ATENCIÓN Y RECURSOS A LOS SECTORES MÁS VULNERABLES, FOMENTANDO LA INCLUSIÓN SOCIAL Y EL ACCESO SIN DISCRIMINACIÓN A LOS PROGRAMAS

A comienzos del año 2007 entró en funcionamiento la Ficha de Protección Social (FPS) como instrumento de focalización, el que presentaba varios problemas y vicios que impedían que los recursos llegaran de manera eficiente y justa a quienes los necesitaban. En efecto, según el diagnóstico realizado por el Comité de Expertos de la Ficha de Protección Social, convocado en 2010 por el Ministro de Mideplan, las principales falencias consistían en que los datos recogidos no eran verificables por lo que existía el incentivo a no reportar la información real; no consideraba la diferencia de gastos entre las familias, según la edad, salud y otras condiciones de sus integrantes; no medía el patrimonio; generaba incentivos a ocultar a algunos integrantes adultos de la familia; y, castigaba a aquellas familias que hacían un esfuerzo por educar a sus hijos, entre otros. Además, existía escasa fiscalización⁶.

Basándose en las propuestas que el Comité en-

tregó en noviembre de 2010⁷, el Ministerio de Desarrollo Social ha estado trabajando en diseñar un nuevo instrumento de focalización que reemplaza a la Ficha vigente. Con este nuevo instrumento se pretende dar respuestas más pertinentes y seleccionar de modo más justo a quienes tienen mayores vulnerabilidades, para entregarles los beneficios sociales que correspondan.

La aplicación de un nuevo cuestionario, destinado a levantar información para el nuevo instrumento de focalización comenzó el 29 de diciembre de 2011, y ya ha abarcado a más de dos millones de familias.

⁶ Comité Ficha Protección Social, Informe Final, Noviembre 2010.
⁷ Ibid.

II. ANÁLISIS DE LA OFERTA SOCIAL

Durante el año 2013, el Ministerio de Desarrollo Social identificó y monitoreó los programas que componen la oferta social ejecutada por el Estado, con el objetivo de retroalimentar las políticas públicas y contribuir a la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La Ley 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social, define a un programa como “un conjunto integrado y articulado de actividades necesarias para proveer bienes y/o servicios, que buscan lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o necesidad que la afecte”.

Siguiendo esta definición, esta sección incluye el análisis de 386 programas sociales, de los 403 que fueron monitoreados durante el año 2013.

GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES

Cada capítulo de este documento entrega información sobre el gasto en programas sociales asociado a distintas áreas como educación, salud, vivienda, trabajo y pobreza, entre otras. Es necesario precisar que el presente informe no considera el gasto público financiado con recursos provenientes de las municipalidades, aunque sí considera transferencias realizadas por el Gobierno Central a dichas entidades.

El Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con la Dirección de Presupuestos (Dipres) del Ministerio de Hacienda, utilizan la Clasificación Funcional de las Erogaciones del Gobierno Central con el fin de definir qué ítems serán considerados como gasto social. Como su nombre lo indica, dicha clasificación categoriza el gasto según su función y no necesariamente según la entidad ejecutora del mismo.

A diferencia de las ediciones 2011 y 2012 del IPOS, esta versión no considera el gasto total asociado a cada una de las partidas definidas como sociales tal como está publicado en el documento de Estadísticas de las Finanzas Públicas de Dipres⁸, sino contabiliza el gasto exclusivamente destinado a programas sociales en dichas partidas. Por ejemplo, el gasto social según la clasificación funcional del gasto incluye a la Subsecretaría de Medio Ambiente en su totalidad, mientras que la metodología aplicada en esta versión del IPOS sólo identifica dos iniciativas de ésta como programas sociales. Estas modificaciones en el gasto a considerar se realizan pues permiten un análisis más detallado del presupuesto asociado a programas sociales.

La información presupuestaria que se utiliza en

G1. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EJECUTADO 2012*

- Distribución porcentual



Fuente: Departamento de Monitoreo - Ministerio de Desarrollo Social

este análisis se obtiene del seguimiento a los programas sociales realizado por el Departamento de Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, y considera el gasto total ejecutado de cada iniciativa, es decir, la ejecución de la línea presupuestaria específica del programa, además de otros gastos del servicio o transferencias provenientes de otras fuentes, necesarias para la realización de éste. Como se verá en este capítulo, el contar con la información del gasto total por programa, permite realizar comparaciones agregadas por ministerio, grupos vulnerables y rangos de edad, entre otros, y por lo tanto hacer un análisis más detallado del gasto social.

A diferencia del IPOS 2012, en que se utilizó el presupuesto inicial de cada institución (presupuesto de ley), en esta versión del informe se utilizó el gasto ejecutado.

Con el fin de hacer un seguimiento a lo informado en el IPOS anterior, se incluye en el anexo de este informe un cuadro con los presupuestos de ley 2012 y 2013 de todas las partidas que fueron incluidas en el IPOS 2012.

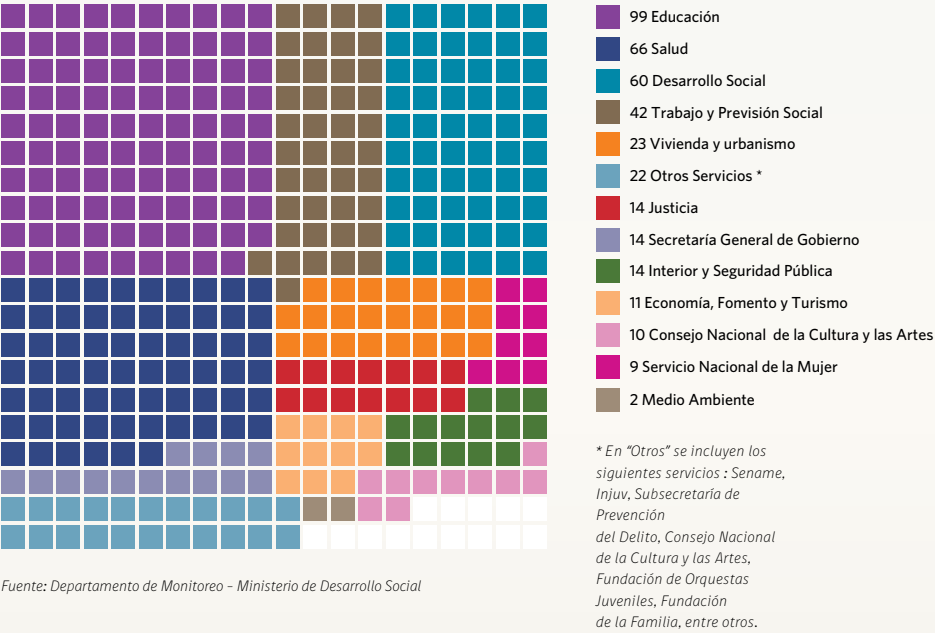
⁸ www.dipres.gob.cl

› NÚMERO DE PROGRAMAS SOCIALES POR MINISTERIO

Los 386 programas analizados en esta sección se distribuyen entre los distintos Ministerios, y sus correspondientes servicios relacionados, como muestra el gráfico de la derecha.

A diferencia del año 2012, los programas correspondientes a los Ministerios de Agricultura, Transporte y Telecomunicaciones, y Bienes Nacionales no fueron considerados debido a que, de acuerdo a la definición de gasto social presentada anteriormente, sus programas no corresponderían estrictamente a iniciativas sociales.

G2. PROGRAMAS SOCIALES POR MINISTERIO O SERVICIO 2012 - Número



Fuente: Departamento de Monitoreo - Ministerio de Desarrollo Social

› NÚMERO DE PROGRAMAS SOCIALES POR ÁMBITO DE ACCIÓN

La metodología utilizada en esta sección permite clasificar los programas sociales según su ámbito de acción principal. El cuadro inferior muestra cómo se distribuyen estos ámbitos a través de los distintos Ministerios y su análisis es interesante pues permite determinar la especialización de los programas sociales acá identificados, así como el trabajo intersectorial que estos desarrollan.

El Ministerio de Educación es el la institución con la mayor cantidad de programas sociales identificados (99), y el ámbito principal más frecuente entre estos es el área de educación (86 programas), seguido por ciencia, tecnología y conectividad (once programas).

En el caso del Ministerio de Salud, que presenta 66 programas identificados como sociales, la totalidad de ellos tienen como ámbito de atención principal el área de la salud.

Por su parte, de los tres ministerios con mayor cantidad de programas identificados, es el Ministerio de Desarrollo Social, con una oferta de 60 programas sociales, el más heterogéneo en cuan-

to al ámbito principal de los programas. Si bien la mayor parte de sus programas (30%, equivalente a 18 iniciativas) están en el ámbito de la protección social, el 53% se divide en similares frecuencias entre los ámbitos de participación y organización ciudadana (ocho programas), fomento productivo (siete programas), cultura (seis programas), educación (seis programas), y emprendimiento (cinco programas). El 25% restante (que corresponde a diez programas) se distribuye entre los restantes ámbitos, con menores frecuencias.

Al igual que en el caso de los Ministerios de Educación y Salud, los Ministerios de Cultura, Economía, Medio Ambiente, Secretaría General de Gobierno, y de Vivienda y Urbanismo, presentan más de la mitad de sus programas en el o los ámbitos más directamente relacionados a su sector. Por ejemplo, los once programas del Ministerio de Economía se reparten entre el ámbito de emprendimiento y el de fomento productivo; o en el caso de la Secretaría General de Gobierno, el 100% de sus programas están en el ámbito de actividad física y recreativa, pues todos ellos son programas que pertenecen al Instituto Nacional de Deportes (IND).

Tanto el Ministerio del Interior y Seguridad Pú-

blica, como el Ministerio de Justicia, Sernam y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, presentan una oferta similar a la del Ministerio de Desarrollo Social, es decir, sus programas cubren un espectro más variado de ámbitos que aquél que podría considerarse como directamente asociado a su área temática inmediata.

NÚMERO DE PROGRAMAS SEGÚN MINISTERIO Y ÁMBITO DE ACCIÓN

MINISTERIO	ACTIVIDAD FÍSICA Y RECREATIVA	ALCOHOL / DROGAS	CIENCIA, TECNOLOGÍA Y CONECTIVIDAD	CULTURA	EDUCACIÓN	EMPRENDIMIENTO	FOMENTO PRODUCTIVO	JURÍDICO	MEDIO AMBIENTE	PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN CIUDADANA	PROTECCIÓN SOCIAL	SALUD	SEGURIDAD CIUDADANA	TRABAJO DEPENDIENTE	URBANISMO, ESPACIOS PÚBLICOS Y TRANSPORTE	VIVIENDA INDIVIDUAL	TOTAL
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes				10													10
Desarrollo Social			1	6	6	7	5	3	1	8	18	4				1	60
Economía, Fomento y Turismo						4	7										11
Educación	1		11		86						1						99
Interior y Seguridad Pública		8						1			1		3		1		14
Justicia					1			4			9						14
Medio Ambiente									2								2
Otros Servicios			3	5	7	3				1	3						22
Salud												66					66
Secretaría General de Gobierno	14																14
Servicio Nacional de la Mujer						3					6						9
Trabajo y Previsión Social					1	4				3	26			8			42
Vivienda y Urbanismo										2	1				4	16	23
TOTAL	15	8	15	21	101	21	12	8	3	14	65	70	3	8	5	17	386

Fuente: Departamento de Monitoreo - Ministerio de Desarrollo Social

La metodología de análisis que se desarrolla en esta sección considera que todo programa social tiene asociado un ámbito de acción principal y uno secundario⁹. La siguiente matriz permite realizar un análisis cruzado de los ámbitos de acción primarios y secundarios de los 386 programas sociales, más allá de la institución que los ejecuta. Las columnas muestran los ámbitos principales y las filas corresponden a los ámbitos considerados secundarios. En el caso de que un programa aborde solamente un campo de acción, el ámbito columna y el ámbito fila serán coincidentes. Por ejemplo, si se analiza la columna educación, se observa que de los 101 programas cuyo ámbito de acción principal es educación, hay 89 que se encuentran en el cruce de la columna y de la fila con el mismo nombre, por lo tanto ese es su único ámbito de acción. Además, hay dos programas cuyo ámbito de acción secundario es emprendimiento, y un programa de fomento productivo. Los restantes nueve programas se reparten entre cuatro ámbitos secundarios. Por otro lado, al analizar la cuarta fila, se puede

ver que hay 112 programas cuyo ámbito de acción secundario es educación. De éstos, uno tiene como ámbito principal (columna) actividad física y recreativa, quince tienen ciencia, tecnología y conectividad, etc.

En la tabla se observa que los ámbitos de acción, ya sea principales o secundarios, que son más frecuentes – pues tienen una mayor cantidad de programas asociados – son: educación, salud y protección social. Además, se muestra que los totales columna y fila para los ámbitos restantes presentan pequeñas diferencias, con excepción de ciencia, tecnología y conectividad, que es el ámbito primario para quince programas (total columna), pero no es considerado como ámbito secundario para ningún programa (no tiene fila).

Asimismo, la diagonal de la matriz muestra que en la mayor parte de los casos el ámbito principal es el mismo que el ámbito secundario. Sin embargo, al revisar los restantes cuadrantes se puede ver que en algunos casos los programas asociados a

un ámbito principal también presentan alta relación con determinados ámbitos secundarios. Esto puede observarse en el caso del ámbito principal de alcohol y drogas, en que la mayor frecuencia de programas tiene como ámbito secundario el área de la salud (seis programas). Lo mismo sucede en el ámbito de ciencia, tecnología y conectividad, donde el 100% de los programas tienen como segundo ámbito la educación; en el ámbito de la cultura, en que un tercio de los programas también están en el ámbito educación; en el área de emprendimiento, donde la misma proporción anterior corresponde al ámbito secundario de trabajo dependiente; y en el ámbito jurídico, en que más de la mitad de los programas también se califican en el ámbito de protección social.

9 Se consideran los dos ámbitos predominantes de cada programa, pese a que éstos pueden abordar más de dos.

NÚMERO DE PROGRAMAS POR ÁMBITO DE ACCIÓN PRINCIPAL Y SECUNDARIO

	ACTIVIDAD FÍSICA Y RECREATIVA	ALCOHOL / DROGAS	CIENCIA, TECNOLOGÍA Y CONECTIVIDAD	CULTURA	EDUCACIÓN	EMPREN DIMIENTO	FOMENTO PRODUCTIVO		JURÍDICO	MEDIO AMBIENTE	PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN CIUDADANA	PROTECCIÓN SOCIAL	SALUD	SEGURIDAD CIUDADANA	TRABAJO DEPENDIENTE	URBANISMO, ESPACIOS PÚBLICOS Y TRANSPORTE	VIVIENDA INDIVIDUAL	TOTAL
Actividad Física y Recreativa	14			1														15
Alcohol / Drogas		1																1
Cultura				8														8
Educación	1		15	7	89													112
Emprendimiento				3	2	7												12
Fomento Productivo				1	1	4	8				1							15
Jurídico							1		2			1						4
Medio Ambiente										3								3
Participación y Organización Ciudadana				1	2	1					7	2						13
Protección Social					2	2	1		5		4	54						68
Salud		6			4							4	68					82
Seguridad Ciudadana		1							1			1		2				5
Trabajo Dependiente					1	7						1			8			17
Urbanismo, Espacios Públicos y Transporte											2		2	1		4		9
Vivienda Individual							2					2				1	17	22
TOTAL	15	8	15	21	101	21	12		8	3	14	65	70	3	8	5	17	386

Fuente: Departamento de Monitoreo - Ministerio de Desarrollo Social

› **DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO POR LOS PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN EDAD DE LOS BENEFICIARIOS**

De los 386 programas sociales monitoreados por el Ministerio de Desarrollo Social, 261 tienen algún requisito explícito de edad para acceder. A su vez, existen 109 que atienden a personas de cualquier edad, si es que éstas cumplen con los otros criterios de acceso. Finalmente, 16 programas están dirigidos a organizaciones, barrios y comunas, entre otros.

El gráfico muestra la distribución aproximada del gasto social destinado a cada decenio de edad, que se obtuvo prorrateando uniformemente el gasto total ejecutado de cada programa en el tramo de edad asociado a él.

Se puede ver que, a nivel general, el gasto en educación es mayor en el intervalo de cero a 20 años, y a partir de esa edad comienza a decrecer en importancia. Por su parte, el gasto en salud y pobreza se reparte de manera más bien homogénea entre toda la población.

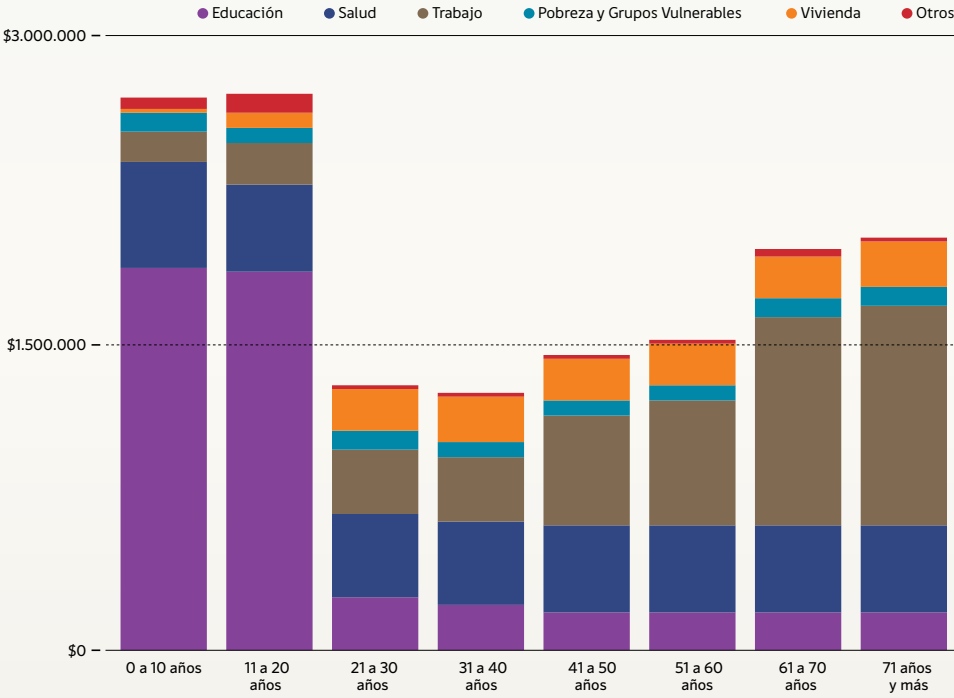
El gasto en vivienda aumenta a partir del tercer decenio y se mantiene estable en los siguientes tramos. De la misma manera, el gasto en trabajo aumenta de manera importante desde esa edad, sin embargo el mayor gasto se destina a la población mayor de 60 años. Dicho crecimiento y la existencia de gasto en trabajo en los primeros años de vida se explica porque se consideró dentro del ámbito trabajo el presupuesto de los programas de previsión social, que incluye iniciativas como las las Pensiones de Vejez, Invalidez y Orfandad, entre otras (estas últimas dos pensiones se entregan a partir de los cero años de vida).

› **DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO POR LOS PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN POBLACIÓN OBJETIVO QUE ATIENDEN**

Con el fin de analizar el gasto destinado a distintos grupos de la población, clasificados de acuerdo a una característica, condición o situación particular que origina la intervención proporcionada por el programa, el Departamento de Monitoreo, en base a la definición de la población objetivo establecida por cada programa social, construyó 17 grupos.

Aproximadamente un 86% del gasto en programas sociales levantado se destina a diferentes grupos de beneficiarios específicos. El 14% restante, correspondiente a 69 programas, no considera una condición o característica específica para

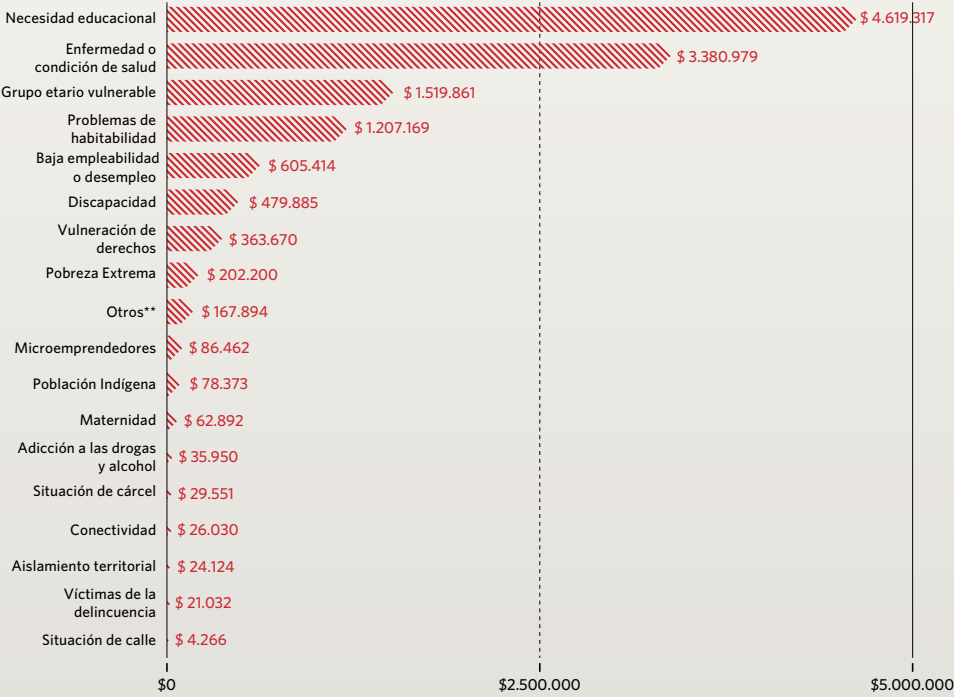
G3. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO POR LOS PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN DECENIOS DE EDAD DE LOS BENEFICIARIOS* 2012 - Millones de pesos



* Los programas sociales fueron clasificados en una de las cinco áreas que considera este informe de acuerdo al principal ámbito del programa. Además, la distribución por edades se realizó tomando en cuenta los criterios de focalización de cada programa. Es decir, la distribución presupuestaria efectiva por edades puede diferir de la presentada por el gráfico.
** La categoría "otros" incluye Sename, Injuv, Subsecretaría de Prevención del Delito, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Fundación de Orquestas Juveniles, Fundación de la Familia, entre otros

Fuente: Departamento de Monitoreo - Ministerio de Desarrollo Social

G4. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EJECUTADO SEGÚN POBLACIÓN OBJETIVO* 2012 - Millones de pesos



* Se considera la condición, característica o situación predominante de cada programa, pese a que éstos pueden ir enfocados en superar más de una.
** Categoría Otros incluye principalmente a programas enfocados en barrios o comunidades vulnerables.

Fuente: Departamento de Monitoreo - Ministerio de Desarrollo Social

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 toda la población en general, y no a un grupo determinado.

En el gráfico se observa que el mayor gasto presupuestario está dirigido hacia aquellas personas que presentan alguna necesidad educacional, representando casi un 31% del gasto social total. En segundo lugar, un 22% del presupuesto se destina a ayudar a aquellas personas que presentan alguna necesidad, situación o condición asociada a su salud y/o enfermedades. En tercer lugar, se destina más de un billón de pesos, aproximadamente un 10% del gasto social, en atender a grupos etarios que podrían considerarse vulnerables, es decir, adultos mayores, jóvenes y niños en su primera infancia, y un 8% en personas que tengan algún problema de habitabilidad. Las características situación de calle y víctimas de la delincuencia son los grupos que tienen el menor gasto asociado.

Es importante considerar que este análisis da cuenta del gasto agregado, y no del gasto per cápita, por lo tanto estos resultados pueden variar si se construye este otro indicador.

› **NÚMERO DE COMPONENTES DE PROGRAMAS SEGÚN EL TIPO DE BENEFICIO QUE ENTREGAN**

Los componentes de un programa corresponden a los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa a una población específica para cumplir su propósito. Se trata de las líneas de acción que conforman la metodología de intervención de dicho programa. Cada programa puede tener uno o más componentes. Al realizar un análisis por componentes es posible dilucidar qué tipos de actividades son las que están realizando los programas sociales.

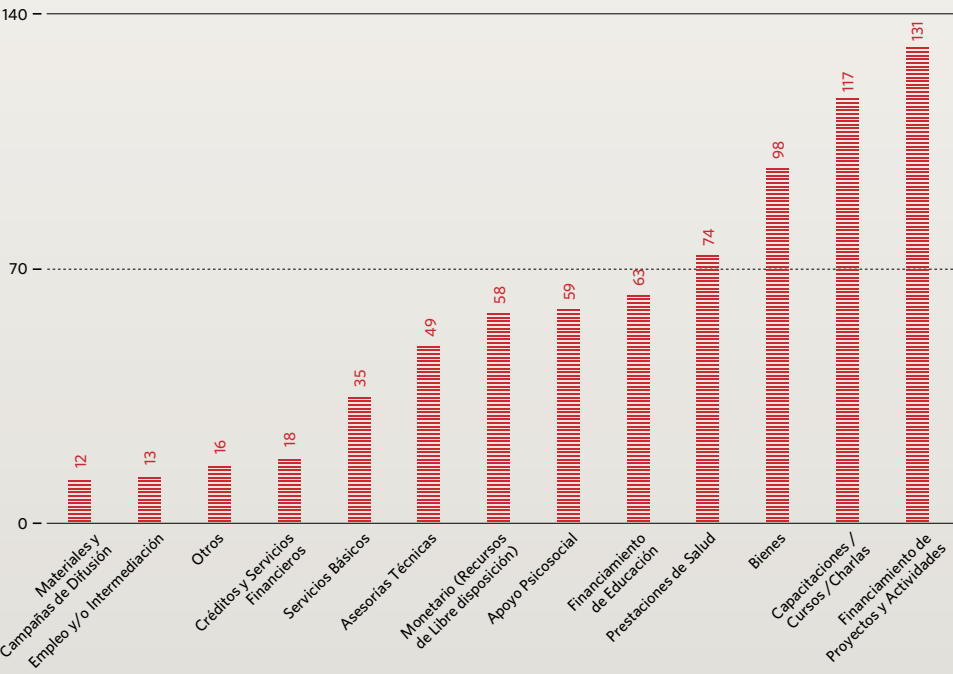
En conjunto, los 386 programas sociales están compuestos por 743 componentes (en promedio, casi dos componentes por programa) los cuáles pueden ser clasificados según el tipo de beneficio entregado. Además, un mismo programa puede tener uno o más componentes que entreguen el mismo tipo de beneficio. Por ejemplo, el Ingreso Ético Familiar tiene cinco componentes, uno entrega apoyo psicosocial, otro entrega beneficios de empleo o intermediación laboral (apoyo laboral), otro recursos monetarios de libre disposición y los dos restantes (componentes "Eje" y "Oferta Preferente") fueron clasificados en la categoría otros ya que sus actividades no pueden clasificarse en alguno de los tipos de beneficios previamente definidos.

En el gráfico se observa que, dentro de toda la oferta social analizada, existen 131 componentes o líneas de acción (que equivalen a 76 programas) destinadas a entregar financiamiento para proyectos o actividades (productivas, sociales, entre otras), a su vez, hay 117 componentes (equivalentes a 77 programas) que realizan capacitaciones, cursos, charlas o talleres; y 98 (62 programas) que entregan bienes.

Por su parte, los componentes que ejecutan actividades de empleo y/o intermediación son trece (equivalente a doce programas), y los que realizan o producen materiales o campañas de difusión son doce (diez programas).

Esta distribución de los componentes se condice con la estrategia del Gobierno que busca que las personas superen su situación de pobreza o vulnerabilidad a través de su propio esfuerzo, atacando las causas y consecuencias de la pobreza de manera integral. Así, se observa que muchos de los programas de empleo entregan, además de talleres, asesorías y capacitación laboral, financiamiento para que las personas puedan desarrollar su propio emprendimiento, acceder a materiales e insumos de trabajo necesarios o financiar el costo que implica transportarse a su lugar de trabajo.

G5. COMPONENTES MEDIANTE LOS CUALES SE EJECUTAN LOS PROGRAMAS SOCIALES 2012 - Número



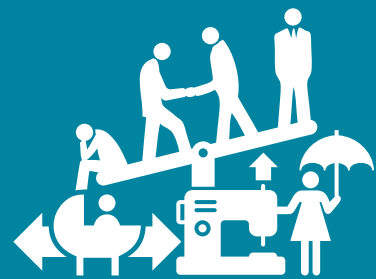
Fuente: Departamento de Monitoreo - Ministerio de Desarrollo Social

Asimismo, se observa que las líneas de acción relacionadas con educación y salud también son importantes, dado que ambos son dos de los principales ejes programáticos del Gobierno. Hay 74 componentes que entregan prestaciones de salud y 63 que entregan financiamiento de educación.

› **CONCLUSIONES**

El análisis desarrollado en esta sección busca mapear la oferta programática y de esta manera identificar qué programas ofrece el Estado, cuáles son las poblaciones objetivo que están siendo atendidas, y cuál es el monto de gastos asociados a dichas iniciativas, entre otros.

Al sistematizar esta información se busca retroalimentar a la política social en lo relativo a su diseño y ejecución, y asimismo aumentar la transparencia y la información respecto al uso de los recursos públicos.



POBREZA, DESIGUALDAD Y GRUPOS VULNERABLES

CONTENIDOS DEL CAPÍTULO

1 | POBREZA EXTREMA

2 | POBREZA

3 | DESIGUALDAD

realidad social & política social

1.1 TASAS DE POBREZA EXTREMA | 024

1.2 BRECHA DE POBREZA EXTREMA | 026

» PROGRAMAS

» INGRESO ÉTICO FAMILIAR | 027

2.1 TASA DE POBREZA | 031

2.2 BRECHA DE POBREZA | 033

2.3 CRECIMIENTO Y POBREZA | 035

2.4 MEDICIONES ADICIONALES DE POBREZA | 036

» PROGRAMAS

» ASIGNACIÓN FAMILIAR Y MATERNAL | 037

» SUBSIDIO FAMILIAR | 038

» SUBSIDIO AL AGUA POTABLE | 038

3.1 MEDICIÓN Y DESCOMPOSICIÓN DE LA DESIGUALDAD | 039

3.2 INGRESOS AUTÓNOMOS Y MONETARIOS | 040

» PROGRAMAS

» YO EMPRENDO | 043

» YO EMPRENDO SEMILLA | 043

» ACCESO AL MICROCRÉDITO | 043

» YO TRABAJO | 044

» YO TRABAJO JOVEN | 044

4 | JEFATURA DE HOGAR FEMENINA

5 | GRUPOS VULNERABLES

6 | INCLUSIÓN FINANCIERA

realidad social & política social

4.1 JEFATURA DE HOGAR FEMENINA | 047

» PROGRAMAS

» DE 4 A 7 | 049

» MUJER TRABAJADORA Y JEFA DE HOGAR | 050

» APRENDIENDO A EMPRENDER | 050

5.1 PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE | 051

» PLAN DE INVIERNO NOCHE DIGNA | 054

» CENTROS PARA LA SUPERACIÓN | 054

» APOYO A PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE | 054

5.2 PERSONAS CON ADULTOS SIGNIFICATIVOS PRIVADOS DE LIBERTAD | 055

» CAMINOS | 055

5.3 ADULTOS MAYORES | 055

» VÍNCULOS | 056

» CENTROS DIURNOS | 057

» BENEFICIOS COMPLEMENTARIOS | 058

» FONDO CONCURSABLE ELEM | 058

» CUIDADOS DOMICILIARIOS | 059

» CONTRA EL MALTRATO Y ABUSO AL ADULTO MAYOR | 059

5.4 PERSONAS CON DISCAPACIDAD | 059

» AYUDAS TÉCNICAS | 061

» SUBSIDIO A LA DISCAPACIDAD MENTAL | 061

6.1 MEDIOS DE PAGO | 066

6.2 AHORRO | 067

6.3 ACCESO AL CRÉDITO Y ENDEUDAMIENTO | 068

5.5 PERSONAS PERTENECIENTES A PUEBLOS INDÍGENAS | 062

» FONDO DE DESARROLLO INDÍGENA | 064

» SUBSIDIO ADQUISICIÓN DE TIERRAS 20A | 064

» SUBSIDIO ADQUISICIÓN DE TIERRAS 20B | 064

» CHILE INDÍGENA | 065



GASTO SOCIAL 2012

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO 2012 SEGÚN SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Pobreza
\$359.816 millones
54%

Vulnerabilidad
\$160.813 millones
24%

TOTAL:
\$670.887 MILLONES

Pobreza Extrema
\$150.259 millones
22%

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO 2012 EN POBREZA Y POBREZA EXTREMA SEGÚN TIPO DE BENEFICIO

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO 2012 SEGÚN GRUPOS VULNERABLES

Apoyo monetario
\$416.979 millones
82%

Apoyo a la generación de ingresos
\$45.520 millones (9%)

Habilitación social
\$27.644 millones (5%)

Satisfacción de necesidades básicas
\$12.641 millones (2%)

Otros
\$4.520 millones (1%)

Inclusión financiera
\$2.770 millones (1%)

Personas indígenas
\$57.217 millones
36%

Mujeres
\$30.423 millones
19%

Adultos Mayores
\$39.758 millones
25%

Personas con discapacidad
\$26.371 millones
16%

Personas en situación de calle
\$4.266 millones (3%)

Niños con rezago o riesgo de rezago
\$2.778 millones (2%)

INTRODUCCIÓN

La pobreza es un fenómeno complejo que se relaciona directamente con las necesidades básicas de las personas, pero especialmente con sus aspiraciones y con su dignidad. Es por esto que su medición suele ser un objetivo fundamental para la política social. Su estudio permite, por un lado, comprender con mayor profundidad sus causas y efectos, y, por otro, diseñar y focalizar las políticas sociales.

La situación de pobreza puede comprenderse como un estado en el cual se carece de los medios necesarios para alcanzar un nivel de bienestar determinado. Son diversas las formas en que se puede entender este concepto, según el mecanismo con que se defina el umbral de bienestar o según la(s) dimensión(es) que se use(n) como indicador(es) de dicho bienestar. La práctica más común al respecto es usar una definición indirecta, que utiliza el ingreso del hogar como el principal indicador de bienestar.

Respecto a la definición del umbral – línea de pobreza – la práctica internacional ha estado desarrollándose en torno a dos criterios, uno absoluto y uno relativo. La pobreza absoluta utiliza una línea de pobreza fija en el tiempo, que depende, generalmente, del costo de una canasta que satisface las necesidades básicas de una persona o un hogar. La pobreza relativa, en cambio, está determinada por una línea que evoluciona según los ingresos del país, siendo la práctica más general en este caso utilizar como línea de pobreza una proporción de la mediana de los ingresos.

En América Latina se utiliza el ingreso como el principal indicador, siendo el método del costo de necesidades básicas (pobreza absoluta) el más importante para determinar el umbral de pobreza. En los países europeos, en cambio, la práctica común se encuentra en la pobreza relativa, estableciendo como umbral el 40%, 50% o 60% de la mediana de los ingresos¹.

En Chile se sigue la tendencia común en América Latina. El año 1987 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) calculó una línea de pobreza extrema basada en el costo de una canasta básica de alimentos que satisfacía los requerimientos nutricionales o calóricos básicos. Para el cálculo de la pobreza, se utilizó el método de Orshansky², basado en la proporción que el gasto en alimentos representaba dentro del gasto total para el grupo de referencia –aquel que satisfacía la canasta básica de alimentos al menor costo.

De acuerdo al cálculo realizado en ese momento, se estimó que el índice de Orshansky era igual a dos, por lo que la línea de pobreza sería dos veces el valor de la canasta básica de alimentos, que a

su vez define la línea de pobreza extrema. Una decisión importante en ese entonces, fue el tratamiento que se le dio a las zonas rurales, pues, bajo ciertos supuestos, como el autoconsumo, se asumió que las familias en zonas rurales gastaban menos en sus necesidades alimenticias y, por otro lado, tenían menores gastos no alimenticios, lo que se tradujo en un menor valor de las líneas de pobreza y pobreza extrema rurales, en comparación con las urbanas.

¿HACIA UNA POBREZA MULTIDIMENSIONAL?
La pobreza medida por ingresos es sólo una aproximación de un problema complejo que, como se sabe, puede expresarse en múltiples dimensiones. En efecto, la pobreza no se experimenta sólo a través del nivel de ingresos, sino que es posible que personas que se encuentran por sobre la línea de pobreza puedan presentar un estado de precariedad en aspectos educacionales, laborales, habitacionales o sanitarios, entre otros, que hace necesaria su inclusión en el análisis y diseño de política pública.

Avanzar en el estudio de pobreza multidimensional permite reconocer con mayor precisión las carencias de los hogares y enfocar las políticas públicas a la superación de las diferentes formas de precariedad que estos presentan. Al mismo tiempo permite evaluar el efecto de políticas sociales no monetarias en el bienestar de los hogares, cuestión que en la aproximación por ingresos no siempre se logra.

Gran parte de los esfuerzos para concertar una medición pluridimensional de la pobreza se enfocan en la definición de las dimensiones relevantes que, finalmente, se considerarán como necesidades básicas para un funcionamiento digno en la vida cotidiana³.

Entre los países que presentan resultados de pobreza multidimensional se puede encontrar a México, el que, basándose en un marco teórico de Derechos Fundamentales, utiliza dimensiones relacionadas con educación, salud, seguridad social, vivienda e inseguridad alimentaria. Así, según la combinación de los distintos déficits que cada hogar presenta en estas dimensiones, se clasifica a los hogares como pobres multidimensionales, vulnerables de carencias sociales y vulnerables por ingresos.

Colombia es otro ejemplo del uso de pobreza multidimensional en estadísticas oficiales y utiliza las siguientes dimensiones: educación, trabajo infantil, empleo, seguridad social y vivienda.

LA LÍNEA DE VULNERABILIDAD
La realidad muestra que hay personas que, si bien

se encuentran sobre la línea de pobreza, viven en una situación de alta vulnerabilidad, en la que pequeños movimientos en su ingreso – o en el precio de los alimentos – puede provocar que caigan bajo la línea de ingresos que determina la condición de pobreza.

Si bien la vulnerabilidad está asociada a un riesgo, distintas instituciones internacionales y países suelen medirla en base a la satisfacción de ciertos umbrales definidos. Por ejemplo, el Banco Mundial⁴ define como vulnerable a toda familia cuyos ingresos están entre cuatro y diez dólares per cápita diarios (cuatro dólares diarios es el valor de la línea de pobreza que ellos definen). Eurostat, y gran parte de los países que integran la Unión Europea, en el contexto de la estrategia Europa 2020 para el crecimiento de la región, se pusieron como meta reducir en 20 millones la población en riesgo de pobreza y exclusión social, la que definen como aquella que:

✓ Posee ingresos por debajo del 60% de la mediana de ingresos (en este caso se dice que el hogar está en riesgo de pobreza), o

✓ Tiene una baja intensidad laboral, definido como un porcentaje de meses trabajados inferior a un 20% anual para las personas en edad de trabajar, o

✓ No puede costear al menos cuatro de los siguientes nueve gastos: pago de hipoteca, arriendo o préstamos; una semana de vacaciones fuera del hogar; una comida con carne, pollo o pescado cada dos días; gastos financieros inesperados; un teléfono; una televisión a color; una lavadora; un auto; o un calefactor para mantener la casa temperada.

Si bien las formas de aproximarse a este fenómeno, y de medirlo, no son unívocas, todas estas buscan reflejar una condición de precariedad que se asocia a una alta probabilidad de caer en pobreza en el futuro.

1 La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) también utiliza esta metodología para medir y comparar pobreza en, y entre, los distintos países miembros.
2 Orshansky es una economista estadounidense que definió un método para calcular líneas de pobreza que hoy se aplica en Estados Unidos y en la mayoría de los países en América Latina. Como el método de la Canasta Básica de Alimentos sólo toma en cuenta necesidades alimentarias y las necesidades básicas contienen aspectos más amplios, Orshansky propuso observar el consumo del grupo de referencia (sobre el cual se definió la canasta básica de alimentos) y calcular la proporción del gasto total que este grupo destinaba a gasto en alimento. Así, el índice de Orshansky es 2 y la línea de pobreza será, entonces, dos veces la línea de extrema pobreza (i.e el valor de la canasta básica de alimentos)
3 Por ejemplo, según información del Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle de 2011, en promedio estas personas reciben ingresos de 176.000 pesos, lo que los dejaría por sobre la línea de pobreza.
4 Banco Mundial (2013), "Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class". Banco Mundial.

MEDICIÓN DE LA POBREZA EN CHILE

Desde hace un tiempo existe preocupación por que el valor de la línea de la pobreza y de la pobreza extrema están basados en patrones de consumo de hace casi 30 años, los que difieren de los actuales. A su vez, se hace necesario avanzar hacia una medición de pobreza que reconozca que este es un fenómeno complejo y que existen otras dimensiones en las cuales las personas enfrentan carencias, como es el caso de menor acceso a atención de salud o malas condiciones de vivienda, por ejemplo. Finalmente, no contar con una medición del número de personas que se encuentra en condición de vulnerabilidad se traduce en que muchas veces son excluidos del análisis de política pública, lo que resulta en miradas parciales de la realidad social en Chile y de los esfuerzos necesarios para superar definitivamente la pobreza.

En consecuencia, se hace necesaria la inclusión de la vulnerabilidad como un fenómeno de estudio adicional al de pobreza que nos permita avanzar hacia un examen más comprehensivo de esta última.

Comprendiendo la importancia de actualizar la medición de pobreza a la realidad actual de nuestro país es que a finales del año 2012 el Presidente Sebastián Piñera convocó a una comisión de expertos, la Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y de la Pobreza Extrema, para que lo asesorara en la revisión de todos los aspectos relacionados con la definición de una nueva línea de pobreza y pobreza extrema. El Presidente les encomendó también innovar en lo que se refiere a una medición multidimensional de la pobreza, todo esto con el objetivo de tener mejor y mayor información para poder definir y diseñar mejores instrumentos para combatir la pobreza.

El informe final con las propuestas de esta Comisión será entregado a fines del año 2013. En el informe de avance, entregado en abril de 2013, la Comisión mencionó haber acordado, entre otras cosas⁵:

✓ Continuar con la medición de pobreza absoluta;

✓ Actualizar la composición del costo de la Canasta Básica de Alimentos, con información de la última Encuesta de Presupuestos Familiares

(EPF)⁶ vigente, correspondiente al año 2012.

✓ Avanzar en una medición de vulnerabilidad.

✓ Introducir escalas de equivalencia y economías de escala en el estudio de la pobreza.

✓ Ampliar el estudio de la pobreza a pobreza multidimensional como una medición adicional y complementaria de pobreza.

FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES
No cabe duda que gran parte de la efectividad de las políticas sociales, en su objetivo de combatir la pobreza, depende de la capacidad del Gobierno de entregar los beneficios sociales a aquellas familias que más lo necesitan. Es por esto que el mecanismo de focalización resulta una herramienta muy importante para el estudio e implementación de las políticas sociales.

Con el objeto de revisar y mejorar los mecanismos de focalización de las políticas sociales y específicamente de perfeccionar la Ficha de Protección Social creada el año 2006, el año 2010 se convocó a un Comité de Expertos de la Ficha de Protección Social. Este Comité realizó una serie de recomendaciones destinadas a superar los problemas de dicho instrumento y, de esa manera, mejorar la focalización de los recursos. Entre las propuestas realizadas por el Comité se puede señalar⁷:
✓ Utilizar sólo variables verificables, con el fin de evitar subdeclaración por parte de los encuestados;

✓ Utilizar indicadores de gasto y patrimonio del hogar;

✓ Aumentar la fiscalización por parte del Ministerio de Desarrollo Social en la aplicación de la Ficha;

✓ Usar información administrativa, cuando sea posible;

✓ Recomendar que la nueva versión del instrumento entregue un puntaje de estratificación que permita un ordenamiento general de la población, y que sean los programas sociales los que deben definir los criterios de selección de sus beneficiarios de acuerdo a sus objetivos, en forma complementaria al ordenamiento que permite la Ficha;

✓ Recomendar que los programas sociales focalizados incorporen gradualidad en el acceso y retiro de los beneficios, pues el uso de cortes discretos genera incentivos para la búsqueda de estrategias por parte de los hogares para acceder o no desvincularse totalmente de los beneficios;

✓ Sugiere que la información recolectada en la Ficha tenga validez acotada en el tiempo (dos o tres años), después de lo cual se debiera requerir una nueva evaluación de la situación del hogar.

Con estas consideraciones en mente, el Ministerio de Desarrollo Social comenzó un proceso de reforma institucional que abarcó desde modificaciones en los cuestionarios hasta un proceso más formal y riguroso para contestar la encuesta. Además, se trabajó en un modelo de cálculo que permita ordenar a los hogares según su situación socioeconómica, tomando en consideración las características de integrantes, información de su patrimonio y del territorio en que vive.

De acuerdo a lo recomendado por la Comisión de Expertos, se definió que el nuevo modelo utilizara preferentemente variables verificables, limitando así la posibilidad de subdeclaración por parte de las familias, problema que afecta considerablemente a la Ficha de Protección Social vigente. Adicionalmente, se mejoró el cuestionario, agregando nuevas preguntas y modificando también el orden de algunas preguntas, de modo de obtener mejor información del encuestado.

Finalmente, y considerando la importancia de esta labor, el Ministerio de Desarrollo Social incorporó dentro de su orgánica una división dedicada exclusivamente a este tema, la que se encarga de supervisar el proceso completo, incluyendo una mayor fiscalización, no sólo por medio de profesionales en terreno, sino también por medio de verificación con bases de datos administrativas.

5 Estos son sólo los acuerdos más importantes. Para ver el detalle completo se puede obtener el informe de avance de la Comisión en <http://www.gob.cl/especiales/informe-de-avance>.
6 La EPF es la Encuesta de Presupuestos Familiares que actualmente se levanta cada cinco años y recoge información detallada de los gastos de los hogares.
7 Comité Ficha Protección Social, Informe Final, Noviembre 2010

DEFINICIONES DE INGRESOS

El ingreso que se utiliza para medir pobreza es el ingreso total per cápita del hogar. Existen otros tipos de ingresos, que se encuentran incluidos dentro de éste, que se utilizan para elaborar diversas estadísticas y que, por ende, serán recurrentemente nombrados a lo largo de este reporte:

Ingresos Autónomos: suma de todos los pagos, monetarios o en especie, que reciben las personas, provenientes tanto del trabajo como de la propiedad de activos. Ingresos Monetarios: Es la suma de los ingresos autónomos y los subsidios monetarios que la familia recibe en dinero como aporte del Estado.

Ingresos Totales: Es la suma entre los ingresos monetarios y el alquiler imputado. Este último se aplica a los hogares que no pagan arriendo por ser propietarios de la vivienda que ocupan y corresponde al valor que estos pagarían por arrendar una vivienda similar. Para calcular el ingreso per cápita del hogar se divide el ingreso de éste por el número de integrantes.

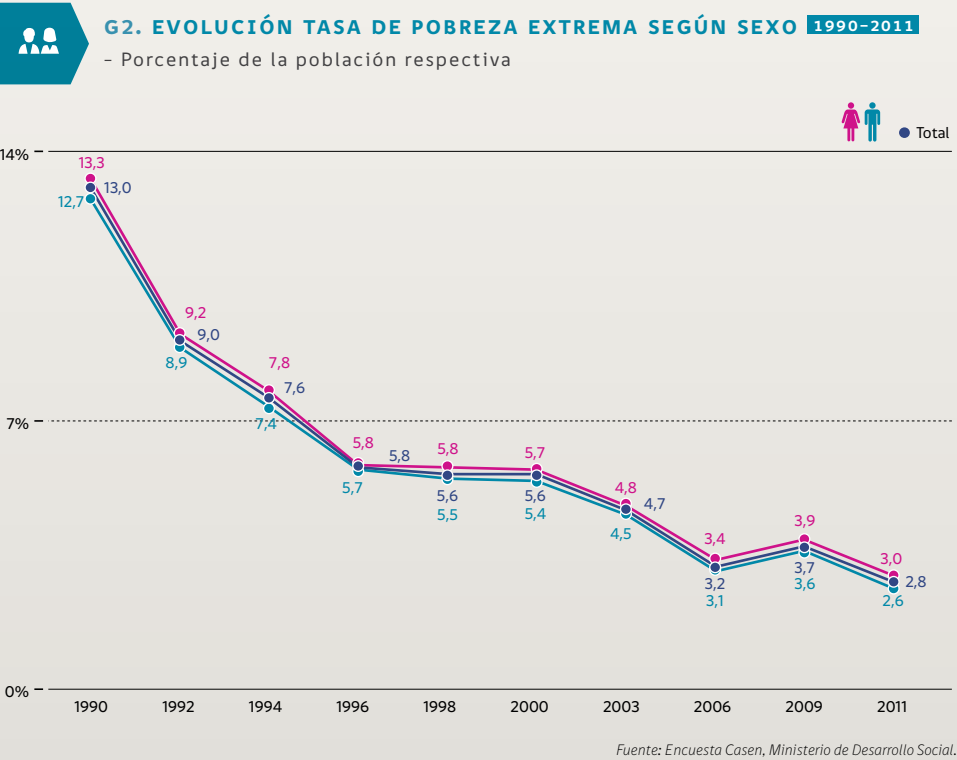
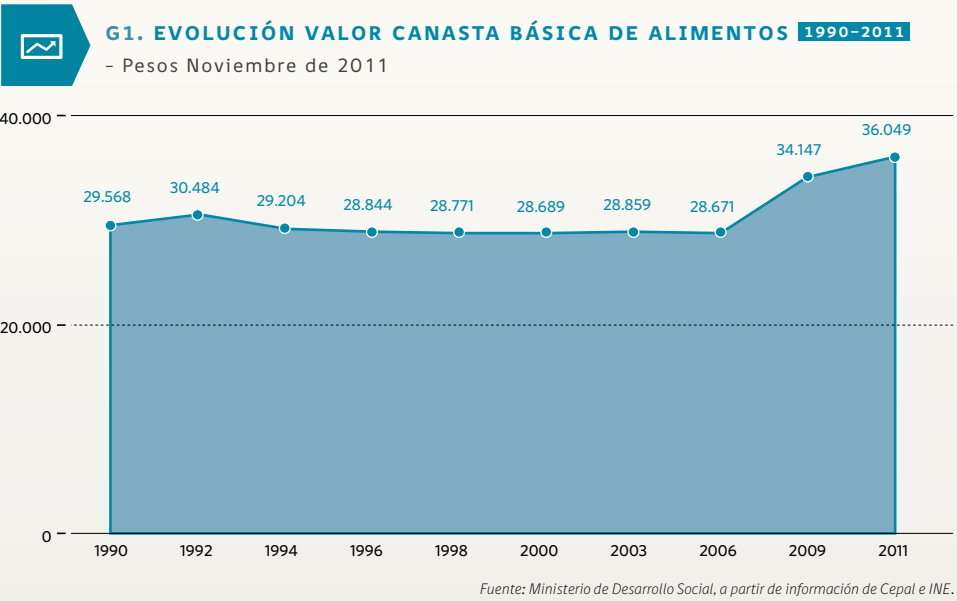
1 POBREZA EXTREMA

La pobreza extrema se entiende como la situación en que no se dispone de los recursos que permiten satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. En otras palabras, se considera en situación de pobreza extrema a las

personas que residen en hogares cuyos ingresos per cápita no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, aunque lo destinaran en su totalidad a dicho fin.

A continuación se presentan indicadores que permiten cuantificar e identificar a la población en situación de pobreza extrema, así como las principales políticas y programas dispuestos por el Gobierno para erradicar la pobreza extrema.

1.1 TASA DE POBREZA EXTREMA



La tasa de pobreza extrema corresponde al porcentaje de la población con ingresos mensuales per cápita menores a la línea de pobreza extrema, la que, como se mencionó anteriormente, se calcula como el valor de una canasta de alimentos que permite satisfacer las necesidades alimenticias de una persona por un periodo de un mes.

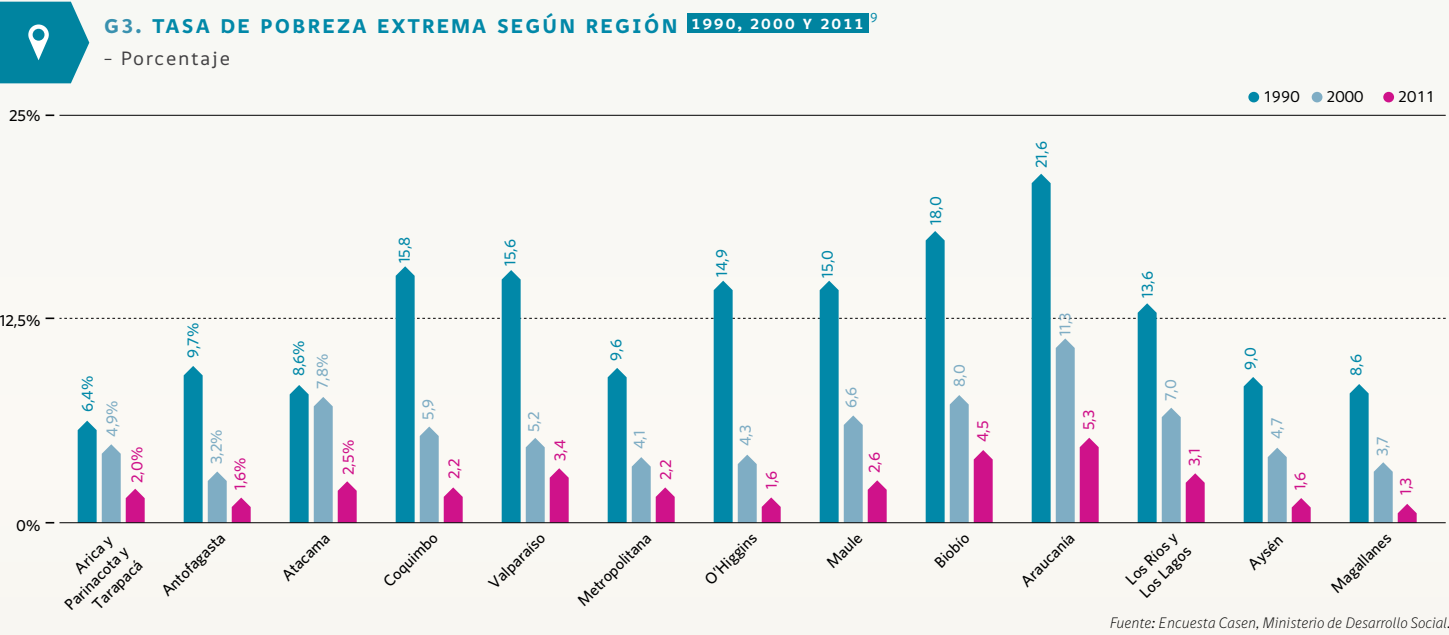
En consecuencia, la variable clave que determina las líneas de pobreza y pobreza extrema es el valor de la Canasta Básica de Alimentos (CBA). En este contexto, las líneas de pobreza extrema utilizadas en Chile para el año 2011 se estimaron en \$36.049 para habitantes de zonas urbanas, y \$27.778 para habitantes de zonas rurales, ambas expresadas en pesos de noviembre de 2011. En el gráfico se ve la evolución de la CBA a precios de 2011 y se aprecia un salto en su valor en el año 2009. Dado que lo que se muestra es la evolución de la canasta real, el salto de dicho año muestra que los precios de los alimentos subieron por sobre el IPC (entre noviembre de 2009 y noviembre de 2011 la CBA aumentó 12,4%, en tanto que el IPC subió 6,5%).

Asimismo, entre noviembre de 2011 y septiembre de 2013 (última medición disponible a la fecha de edición de este documento), el valor de la CBA se incrementó en 7,6%, mientras el IPC lo hizo en 4%.

Los chilenos viviendo en situación de pobreza extrema han disminuido considerablemente en el transcurso de las últimas dos décadas, tanto en términos absolutos o como porcentaje de la población. Entre 1990 y 2011 el porcentaje de personas en extrema pobreza se redujo en un 80%, pasando de 13% a 2,8%. Sin embargo, aún hay 472.000 personas que viven en dicha situación de precariedad⁸.

Al desagregar por sexo se puede ver que la tasa de pobreza extrema es más alta en las mujeres que en los hombres, diferencia que se mantiene relativamente constante desde 1992.

8 La disminución en la tasa de pobreza extrema entre 2009 y 2011 es estadísticamente significativa al 95% de confianza.

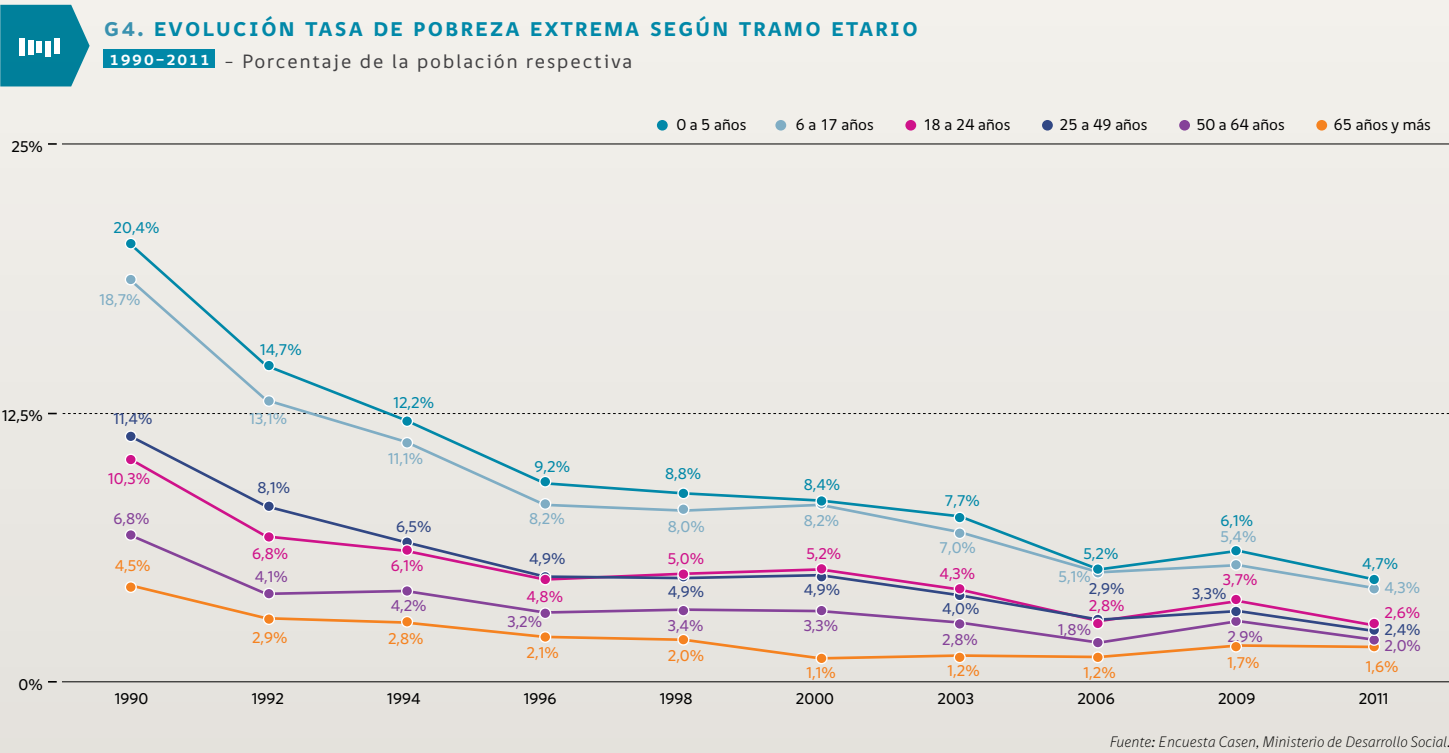


La pobreza extrema no está presente de manera homogénea a lo largo de todo el territorio nacional. En la zona norte (regiones I a IV, y XV) se observan tasas relativamente bajas, donde resalta Antofagasta con un 3,2% en el año 2000 y sólo un 1,6% en 2011. En el centro del país (regiones V a VIII), se observan tasas en torno al promedio de los años analizados, exceptuando el caso

de O'Higgins que en 2011 presenta una tasa de 1,6%. En la zona sur (desde región IX a XIV) la pobreza extrema presenta mayores contrastes pues mientras que la Araucanía presenta las tasas más altas para 1990 (21,6%), 2000 (11,3%) y 2011 (5,3%) Magallanes tiene la tasa más baja en 2011 (1,3%) y se mantiene por debajo del promedio nacional en todos los periodos presentados. Algo

similar ocurre con la Región Metropolitana que presenta tasas de pobreza extrema por debajo del promedio nacional en todos los periodos.

9 Para realizar este cálculo se agruparon las regiones de Tarapacá y de Arica y Parinacota, por un lado y las de Los Lagos y Los Ríos, por otro, para así hacer comparables las cifras en el tiempo.



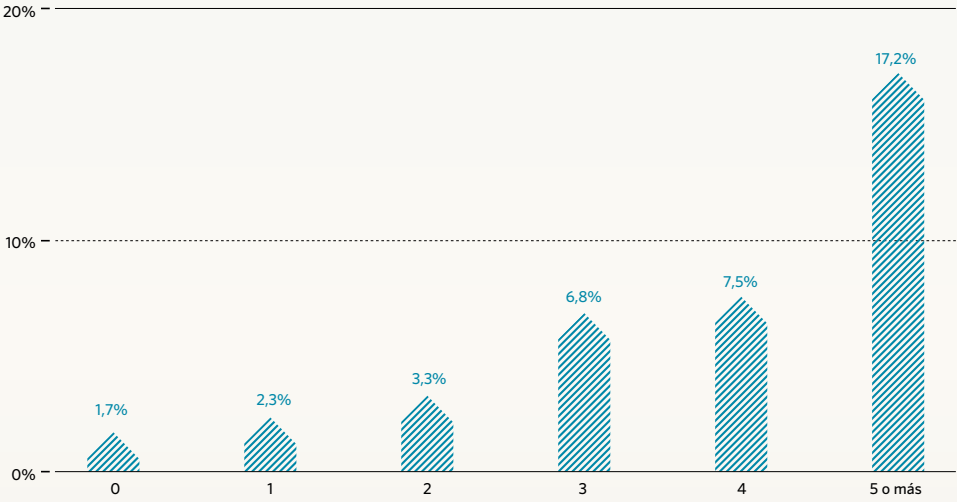
El año 2011 se observa una caída en la tasa de pobreza extrema con respecto al año 2009, no sólo a nivel general, sino también para cada grupo eta-

rio. Ciertamente, el elemento más preocupante es que, si bien la tendencia a lo largo del período ha sido a la baja, la pobreza extrema aún tiene una

mayor incidencia entre los niños menores de seis años (4,7%) y los niños entre seis y 17 años (4,3%).



G5. TASA DE POBREZA EXTREMA SEGÚN CANTIDAD DE NIÑOS EN EL HOGAR¹⁰ 2011 – Porcentaje de la población respectiva



Fuente: Encuesta Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

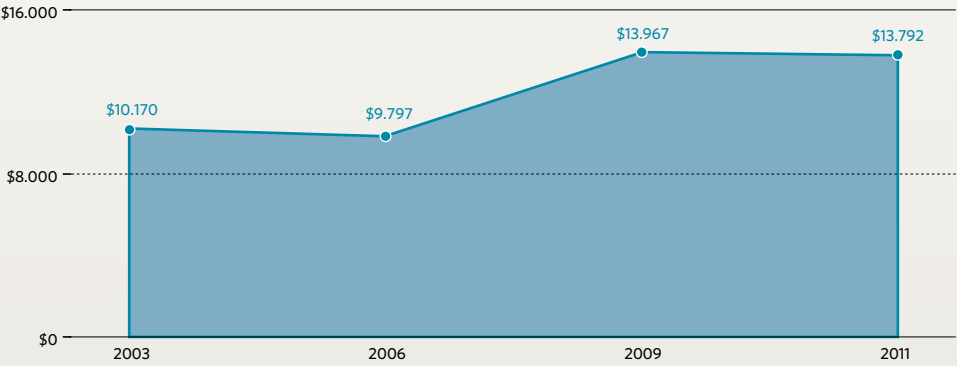
También se observa que existe una relación entre pobreza extrema y el número de menores de edad del hogar. Si se compara las tasas según la cantidad de menores de 18 años por hogar se aprecia que a mayor cantidad de niños también es mayor la tasa de pobreza extrema. Mientras el 1,7% de los hogares sin menores de edad se encuentra en pobreza extrema, este porcentaje sube a 17,2% entre los hogares con 5 o más niños.

10 La tasa de pobreza se calculó a nivel de hogar, para la población respectiva. Es decir, para cada tipo de hogar (según cantidad de menores) se calculó el porcentaje de dichos hogares que se encuentra en extrema pobreza.

1.2 BRECHA DE POBREZA EXTREMA



G6. BRECHA PROMEDIO DE POBREZA EXTREMA 2003-2011 – Noviembre del 2011



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

Una forma de medir la severidad de la pobreza extrema es por medio de la brecha de pobreza extrema, que representa el monto de dinero promedio que le falta a una persona en situación de pobreza extrema para superar dicha situación.

La brecha de pobreza extrema promedio para el año 2011 fue de \$13.792, lo que quiere decir que, en promedio, se requeriría esta cantidad al mes por persona, para que ellas pudieran superar dicha situación. La variación en esta brecha se relaciona por un lado con la evolución del precio de los alimentos que, como ya fue presentado, determina el nivel de la línea de pobreza extrema, y por otro, con la evolución de los ingresos de los hogares (y su distribución) que están en esta situación.

La brecha de pobreza extrema agregada se calcula considerando tanto el nivel de la brecha promedio, como el número de personas que están en pobreza extrema. A su vez, la brecha de pobreza extrema como porcentaje del PIB muestra qué proporción del PIB se requeriría transferir a las familias en pobreza extrema para que salgan de dicha condición¹¹. Como se observa en el gráfico, si fuera posible identificar perfectamente a quiénes viven en pobreza extrema, bastaría con destinar menos del 0,1% del PIB (\$120.232.603 millones) para terminar con ella.

11 Fuente: INE, Banco Central de Chile, y Encuesta Casen

Elaboración Propia a partir de Información del PIB (Banco Central) y Encuesta Casen (Ministerio de Desarrollo Social).

POLÍTICA SOCIAL

El Gobierno se ha fijado como meta la superación de la pobreza extrema al año 2014, entendiendo por ello una tasa menor al 1%. El Ingreso Ético Familiar es una nueva política social consistente en desarrollar un conjunto de acciones enfocadas en brindar seguridades y oportunidades a las personas más vulnerables del país, preferentemente a aquellas que se encuentran en situación de pobreza extrema.

COMPONENTES INGRESO ÉTICO FAMILIAR

COMPONENTE	PROPÓSITO, SITUACIÓN ESPERADA
ACOMPÑAMIENTO	Familias y personas reciben acompañamiento social y laboral, desarrollando recursos que permiten avanzar o alcanzar un mejoramiento de la calidad de vida en general. En particular en el ámbito laboral, se espera que las personas puedan alcanzar mayores capacidades para generar ingresos, ya sea de forma dependiente o independiente.
TRANSFERENCIAS MONETARIAS	Familias y personas reciben transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas) con las que incrementan sus ingresos disminuyendo su vulnerabilidad. Una parte de las transferencias es condicionada en el cumplimiento de deberes relacionados con la asistencia escolar de los menores de edad y con el control de niño sano.
ACCESO A PROGRAMAS SOCIALES	Familias y personas acceden a cupos preferentes de programas y servicios de protección y de promoción social.

INGRESO ÉTICO FAMILIAR

SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES

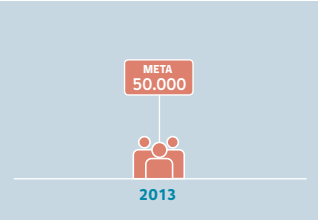
Objetivo

Superación de la pobreza extrema de forma autónoma y permanente de la familias que participan en el Subsistema de Seguridades y Oportunidades.

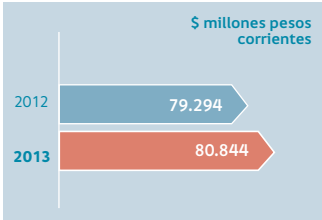
Beneficiarios

Personas y familias que se encuentran en situación de extrema pobreza.

¿Cuántas familias se ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



PROGRAMA EJE

Para lograr una correcta aplicación y ejecución del Ingreso Ético Familiar, es que resulta fundamental hacer un seguimiento que asegure que los beneficiarios avanzan por una trayectoria pertinente y eficiente a través de la intervención, aprovechando los beneficios que entregan los componentes de Acompañamiento, Transferencias Monetarias y de Acceso a Programas Sociales.

Con el objetivo de establecer procesos diferenciados de gestión, diagnóstico y evaluación de la incorporación y trayectoria de los usuarios, respecto a la formulación y al cumplimiento del Plan de Intervención diseñado para cada beneficiario, es que se desarrolló un Programa Eje, que consta de las etapas de Diagnóstico, Seguimiento y Evaluación. Esto permite tener una mirada integral y objetiva de la participación de la familia, de la intervención propiamente tal y de la evaluación de sus resultados.

En este sentido, el Programa Eje asume una serie de acciones que son necesarias para el funcionamiento eficaz de la intervención. Estas acciones

son, en términos generales: la invitación a las familias a participar del Ingreso Ético Familiar; firmar la Carta de Compromiso con el usuario, la cual concreta su ingreso; la definición del Plan de Intervención, a través de la aplicación de instrumentos de diagnóstico y de caracterización familiar que aseguran la pertinencia de la intervención de cada uno de los componentes; el

acompañamiento, seguimiento o monitoreo de la participación de los usuarios en el Subsistema; y la evaluación de los resultados, desempeño y logros alcanzados por cada uno de los usuarios.

Las fases y actividades del Programa Eje son las siguientes:

FASES Y ACTIVIDADES DEL PROGRAMA EJE

FASES	ACTIVIDADES
DIAGNÓSTICO Y ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA FAMILIAR	– Contacto Inicial. – Diagnóstico. – Plan de Intervención.
SEGUIMIENTO	– Monitoreo de avances familiares. – Revisión de propuestas de cambios de trayectoria. – Velar por la correcta entrega de las transferencias monetarias. – Validar la oferta de programas sociales necesarios. – Velar por la pertinencia y suficiencia de la oferta según las necesidades familiares.
EVALUACIÓN	– Análisis y evaluación de los logros alcanzados por la familia durante la intervención. – Determina el egreso de la familia del subsistema. – Evaluación de la integralidad del subsistema.

› COMPONENTE DE ACOMPAÑAMIENTO DEL INGRESO ÉTICO FAMILIAR

El componente de Acompañamiento tiene como objetivo proporcionar intervenciones diferenciadas a familias en situación de extrema pobreza, de acuerdo a las necesidades particulares de éstas, ofreciendo alternativas de Acompañamiento Psicosocial y Sociolaboral que contribuyan a potenciar y desarrollar recursos y capacidades, con el fin de que estas familias superen su situación y que se mantengan fuera de ésta por sus propios medios.

La participación de las familias y personas en estas modalidades, es definida en el Plan de Intervención realizado luego de la Etapa de Diagnóstico, el cual es diseñado de acuerdo a la realidad y necesidades específicas de las familias, en base a los resultados obtenidos a partir de la aplicación del Instrumento de Diagnóstico.

Una persona cumple el rol de Apoyo Psicosocial y trabaja con el grupo familiar en su conjunto, enfocando su acción en el desarrollo de recursos pertenecientes a este ámbito. El Apoyo Sociolaboral se desarrolla con integrantes de las familias que tienen capacidad de generación de ingresos, con el fin de aumentar los ingresos familiares autónomos.

El Programa de Acompañamiento Psicosocial brinda acompañamiento y asesoría profesional a las personas y familias que participan del Ingreso Ético Familiar, para fortalecer y promover el desarrollo de recursos y capacidades, que permitan alcanzar un mayor aprovechamiento de la estructura de oportunidades y por consiguiente una mejor calidad de vida.

La intervención se fundamenta en:

- ✓ Un enfoque de comprensión e intervención multidimensional de la pobreza, lo que implica trabajar en las diversas áreas de la vida de una familia.
- ✓ Un enfoque sistémico, lo que considera el trabajo con familias en su contexto estructural y relacional.
- ✓ Un enfoque basado en los recursos familiares, los cuales existen en todas las familias, de los cuales algunos necesitan ser desarrollados para favorecer la vinculación con la estructura de oportunidades y mejorar su calidad de vida.

Esta intervención está a cargo de los Municipios, y se realiza desde la lógica del acompañamiento, a través de la relación de un Asesor Familiar con las familias o personas que cuentan con recursos o capacidades escasas para salir por sí solos de la situación de extrema pobreza y vulnerabilidad. En este proceso se reconocen a las personas como sujetos activos, poseedores de recursos y capacidades, los cuales serán utilizados para guiar el cambio y promover el desarrollo personal, familiar y su vinculación con el entorno.

El Programa de Acompañamiento Sociolaboral busca mejorar las capacidades de los usuarios para fortalecer su estrategia de generación de ingresos de forma autónoma. Esto se logra a través de un acompañamiento especializado, con el fin de que la persona mejore sus condiciones de empleabilidad, desenvolviéndose de manera autónoma ya sea en el mercado laboral, o de manera independiente, y pueda sostener su estrategia de generación de ingresos en el tiempo.

Esta intervención también se implementa a través de los Municipios según los principios o características propias del “acompañamiento”, es decir, se aplica a través de la relación personal de un Asesor Laboral con las personas que participan de este proceso, para que desarrollen recursos y capacidades que les permitan desenvolverse de forma autónoma y satisfactoria en el ámbito laboral. Se fundamenta en el reconocimiento de las personas como sujetos activos, con los cuales se puede trabajar para el desarrollo de capacidades, promoviendo el desarrollo personal y su vinculación con su entorno.

El componente de Acompañamiento contempla una presentación inicial con los asesores familiares y laborales, para después iniciar la creación de un plan de trabajo específico, que busca fortalecer los recursos y capacidades existentes en las familias y personas participantes. De esta manera, se promueve el desarrollo y la activación de nuevos recursos que faciliten la conexión y el aprovechamiento de la familia de la estructura de oportunidades, para conseguir el mejoramiento de su calidad de vida y aumentar la capacidad de generación de ingresos. Este plan de trabajo personalizado tiene como foco el desarrollo de recursos a través del cumplimiento de metas familiares o laborales que se establecen en el marco de la intervención.

› COMPONENTE DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

Este componente está dirigido a complementar los ingresos autónomos de las familias que participan del programa por la vía de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. Estas transferencias están organizadas en torno a tres pilares: Dignidad, Deberes y Logros.

El Pilar de Dignidad tiene por objetivo entregar apoyo inmediato a las familias que están en pobreza extrema e incluye un bono por familia, un bono por persona y otros subsidios monetarios (Subsidio de Agua Potable y la Subvención Pro Retención Escolar) que el Estado entrega de manera garantizada a quienes participan del Ingreso Ético Familiar, debido a su condición de extrema vulnerabilidad.

El monto del bono por familia es igual para todas

las familias beneficiarias del programa, mientras que el monto del bono por persona es variable y su monto efectivo depende de la composición del hogar y de los otros subsidios que reciba la familia. El diseño de estas transferencias es consistente con los objetivos planteados: no duplicar subsidios, no afectar el incentivo de las familias a generar ingresos de manera autónoma, no castigar a las familias cuya situación económica comienza a mejorar producto de su esfuerzo y preparar gradualmente a las familias para el momento en que se cumpla el plazo de entrega (dos años)¹².

Las Transferencias por Deberes son transferencias condicionadas al cumplimiento de ciertos compromisos específicos asociados a conductas que contribuyen a romper los circuitos intergeneracionales de la pobreza, como es el caso de la asistencia de los niños al colegio y a los correspondientes controles de salud de los niños menores de seis años. El establecimiento de estas condiciones es consistente con la existencia de un compromiso de trabajo mutuo para la superación de la pobreza entre el Estado y las familias.

Por último, las Transferencias por Logros son transferencias condicionadas al cumplimiento de ciertas metas definidas en el Plan de Intervención de la familia. Se consideran dos tipos de transferencias por este concepto: bono por formalización laboral y un bono por completar la enseñanza media.

La ley del IEF (Ley 20.595) considera además otras dos transferencias por logros, que tienen una cobertura que va más allá de la pobreza extrema. Estas son: el Bono por Logro Escolar y el Bono al Trabajo de la Mujer. El primero beneficia a todos aquellos alumnos que pertenecen al 30% más vulnerable y que además están en el 30% de mayor rendimiento académico de su curso. Por su parte, el Bono al Trabajo de la Mujer complementa la remuneración de aquellas mujeres que trabajan de manera formal y que pertenecen al 30% más vulnerable¹³. La cobertura de este beneficio aumentará al 35% el año 2014 y a partir de 2015 permanecerá en el 40% más vulnerable de la población. Este bono se analiza con mayor detalle en el capítulo de Trabajo.

› COMPONENTE DE OFERTA PREFERENTE

Los componentes del Ingreso Ético Familiar contemplan en lo medular desarrollar capacidades para que las personas y familias sean agentes de sus procesos de bienestar y mejoramiento de condiciones de vida, lo que también incluye po-

ner a su disposición herramientas que les permitan sortear barreras que les afectan o disminuyen sus posibilidades de alcanzar logros.

Así, el desarrollo de capacidades apunta a que las familias y sus integrantes dispongan, en primer término, de un conjunto de recursos de capital humano, social, familiar, físico y financiero, y a continuación, que estos recursos se activen y articulen para materializar el señalado proyecto de bienestar. Esta activación de recursos va a depender tanto de la iniciativa y proactividad de los usuarios, como del acceso a la red de programas y servicios sociales públicos y privados. Con ello en mente, el programa cuenta con un componente de oferta que pretende facilitar el acceso de los usuarios del Programa a la red pública de acciones y prestaciones sociales en los ámbitos de las seguridades y oportunidades. Los usuarios del programa son considerados sujetos de atención preferente.

Las demandas básicas y específicas de los beneficiarios del programa son levantadas en la etapa de diagnóstico del Programa Eje, y en los Programas de Acompañamiento Psicosocial y/o Sociolaboral.

Para abordar el acceso preferente, el Ingreso Ético Familiar contempla la figura de un Gestor Territorial de Redes, ubicado en las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social, y que está a cargo de uno o más personeros especializados, que operan a nivel territorial y que son los encargados de identificar, articular y generar la participación del usuario en la oferta programática y de servicios.

DESCRIPCIÓN TRANSFERENCIAS MONETARIAS DEL IEF

PILAR	BONO	DESCRIPCIÓN	MONTO
DIGNIDAD	Bono Familiar	Se entrega mensualmente (por 24 meses) a quienes participen del Apoyo Social (es un valor por familia usuaria).	Mes 1 a 6: \$14.440 Mes 7 a 12: \$10.972 Mes 13 a 18: \$7.542 Mes 19 a 24: \$8.426
DIGNIDAD	Bono Base Familiar	Es un valor per cápita familiar y se paga por cada integrante del grupo familiar. Su pago es mensual y se entrega hasta por 24 meses. Para recibir este bono, se debe estar participando del Acompañamiento Laboral (a menos que no haya sido incluido en el Plan de Intervención). Corresponde al cálculo del 85% de la brecha de cada familia para superar el umbral de pobreza extrema considerando los subsidios monetarios que recibe, la propiedad de la vivienda y la estructura familiar.	El monto promedio mensual por persona entregado el año 2013 es de \$4.488 per cápita, con un rango que va entre \$0 y \$18.315.
DEBERES	Bono por Deber Control Niño Sano	Para menores de seis años que acrediten el control de Niño Sano al día en su municipio. Se entrega mensualmente por un plazo máximo de 24.	\$8.000 por mes por menor que cumpla con los requisitos.
DEBERES	Bono por Deber Asistencia Escolar	Para menores entre seis y 18 años que cumplan con un porcentaje de asistencia mensual igual o mayor al 85%. Se entrega mensualmente por un plazo máximo de 24.	\$8.000 por mes por menor que cumpla con los requisitos.
ESFUERZO	Bono por Logro Escolar	Bono que se entrega a los alumnos menores de 24 años, que se encuentren cursando entre 5° básico y 4° medio, en establecimientos de educación básica o media reconocidos por el Ministerio de Educación, que formen parte del 30% más vulnerable de la población, y que además se encuentren dentro del 30% de mejor rendimiento de su promoción.	\$50.000 para aquellos alumnos que se encuentren en el primer 15% de mejor rendimiento. \$30.000 para aquellos alumnos que se encuentren en el segundo 15% de mejor rendimiento.
LOGROS	Bono por Formalización al Trabajo	Bono que se entrega por una sola vez a las personas que participen del programa de apoyo laboral, y que registren cotizaciones continuas, declaradas y pagadas por un período continuo (a determinar en reglamento).	Monto por definir.
LOGROS	Bono por Obtención Licencia Enseñanza Media	Bono que se entrega por una sola vez a aquellos beneficiarios del subsistema, mayores de 24 años y que logren obtener su licencia de enseñanza media (o equivalente) en una institución reconocida por el Ministerio de Educación.	Monto por definir.

¹² Para mayor información respecto del diseño de las transferencias monetarias, ver Fantuzzi, J. (ed., 2013): "Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza".

¹³ Este bono también tiene un componente que beneficia al empleador.

INGRESO DE LAS FAMILIAS A INGRESO ÉTICO FAMILIAR ENTRE ENERO Y OCTUBRE DE 2013, POR REGIÓN

REGIONES	COBERTURA ACTUAL
Tarapacá	366
Antofagasta	524
Atacama	651
Coquimbo	1.530
Valparaíso	3.399
O'Higgins	1.912
Maule	3.082
Bío Bío	6.583
Araucanía	4.197
Los Lagos	2.542
Aysén	291
Magallanes	205
Metropolitana	8.009
Los Ríos	1.036
Arica y Parinacota	338
Total País	34.665

COMPARACIÓN CHILE SOLIDARIO E INGRESO ÉTICO FAMILIAR

CHILE SOLIDARIO	INGRESO ÉTICO FAMILIAR
Estado busca dar protección a las poblaciones más vulnerables.	Estado reconoce que no basta con la protección, incorporando el enfoque de promoción de las familias, buscando generar más y mejores oportunidades.
Su foco es la vinculación a la red social. Menor énfasis en el empleo.	Tiene como objetivo la superación de la pobreza extrema en forma autónoma, por ello su foco principal está en la generación de ingresos autónomos a través de empleo o microemprendimiento.
Se trabaja sobre la carencia de condiciones mínimas de calidad de vida.	Se trabaja sobre el desarrollo de capacidades y habilidades de las personas, con el objetivo de cumplir ciertas condiciones mínimas de calidad de vida.
Intervención estándar para todos los usuarios. su objetivo era lograr el 100% de las condiciones mínimas.	Intervención adaptada a las necesidades y características de la familia, a través del desarrollo o fortalecimiento de habilidades y capacidades de acuerdo a las aspiraciones de las familias.
Se entrega sólo una transferencia familiar, no condicionada.	Se entregan Transferencias Monetarias por dignidad, deberes y logros. El monto es mayor y combina transferencias no condicionadas y condicionadas.
No hay un egreso formal del subsistema	Se establecen condiciones claras de egreso. Se permite la posibilidad de reingresar.

Fuente: Elaboración propia

COBERTURA

En la primera tabla se muestra la cobertura total de familias al 29 de octubre de 2013, por región. Durante los primeros cuatro años el programa se ha propuesto atender 170.000 nuevas familias, ingresando 50.000 familias al año.

INGRESO ÉTICO FAMILIAR Y CHILE SOLIDARIO

Antes de la implementación del Ingreso Ético Familiar, Chile Solidario era el pilar del Sistema de Protección Social que se dedicaba a la atención de familias, personas y territorios que se encontraban en situación de vulnerabilidad. Fue creado en el año 2002, como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema. Posteriormente, amplió su cobertura hacia otros grupos, generando iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población. Las diferencias entre ambas iniciativas se reflejan en la siguiente tabla:

EVIDENCIA DE RESULTADOS EN OTROS PAÍSES DE LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Diversos países en el mundo han adoptado políticas de transferencias monetarias condicionadas (CCT por sus siglas en inglés). Uno de ellos es el programa Oportunidades (México), que comenzó en 1998, y que entrega transferencias monetarias a madres que viven en situación de pobreza en zonas rurales, a condición de que sus hijos asistan a la escuela. Con esto, apunta a aumentar el capital humano de las familias beneficiarias, aprovechando para ello las complementariedades básicas entre nutrición, salud y educación, y, de esta manera, contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Respecto de sus resultados, Schultz (2004) observó un aumento medio de la matriculación del 3,4% para todos los estudiantes de primero a octavo grado. El aumento mayor, un 14,8%, se registró entre las niñas que habían terminado el sexto grado. La razón probable de este aumento es que la proporción de niñas que abandonan la escuela tiende a aumentar conforme las niñas crecen, por lo que se les ofreció un monto ligeramente superior para que siguieran en la escuela después del nivel de primaria. Este impacto a corto plazo se extrapoló para predecir el impacto a más largo plazo de Oportunidades sobre el nivel de escolarización y de ingresos durante toda su vida¹⁴.

14 Schultz, Paul. 2004. "Public Policy for the Poor? Evaluating the Mexican Progresa Poverty Program". *Journal of Development Economics* 74 (1): 199–250.

2 POBREZA

La tasa – o incidencia – de pobreza mide la proporción de la población que posee ingresos inferiores a un umbral determinado, denominado línea de pobreza, el que pretende asegurar el ingreso mínimo que una persona requiere para

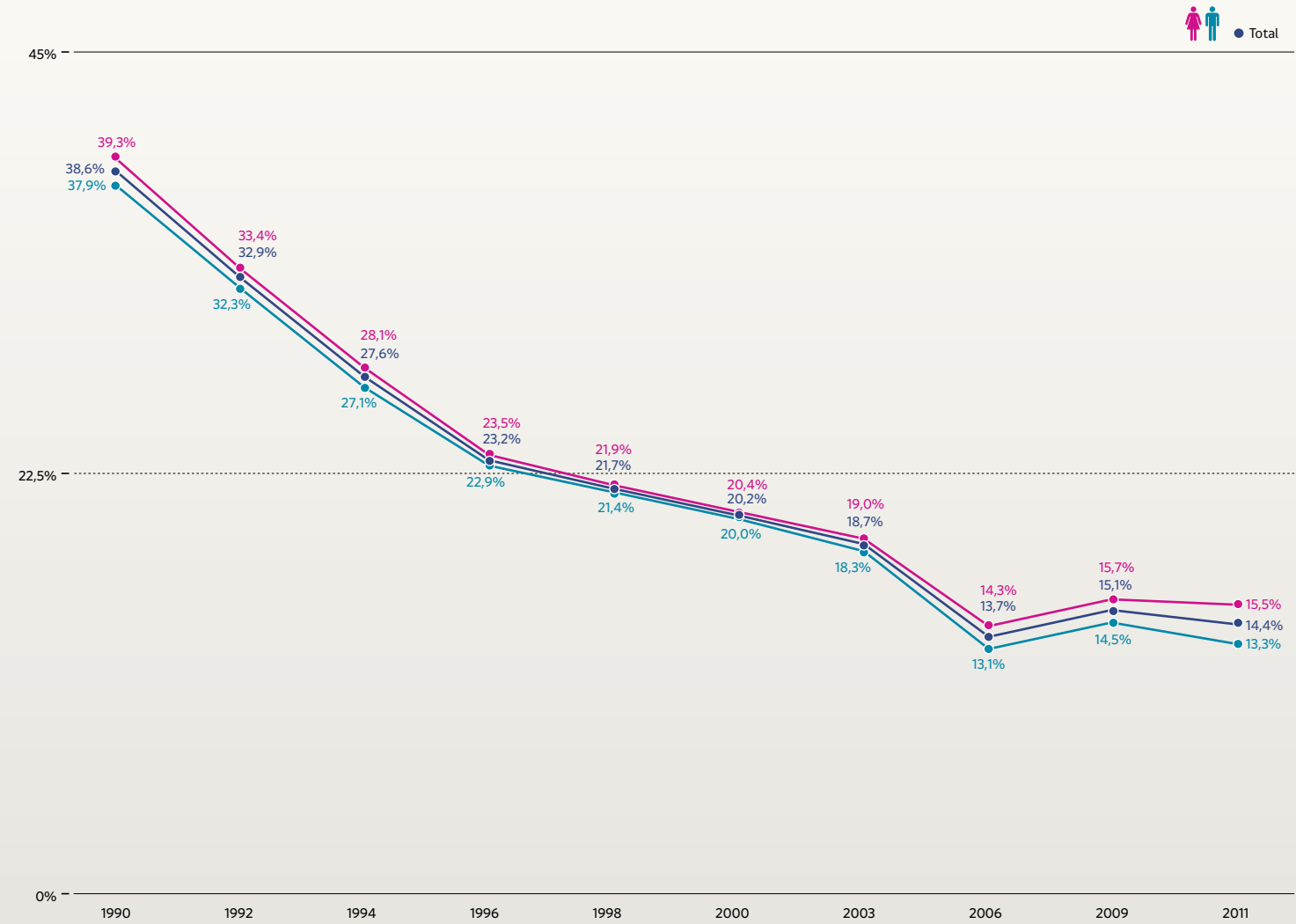
satisfacer ciertas necesidades básicas, tanto alimentarias como no alimentarias.

en situación de pobreza, así como algunos programas y políticas dispuestos por el Estado para paliar esta condición.

A continuación se presentan indicadores que permiten cuantificar e identificar a la población

2.1 TASA DE POBREZA

G1. EVOLUCIÓN TASA DE POBREZA SEGÚN SEXO 1990-2011
– Porcentaje de la población respectiva



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

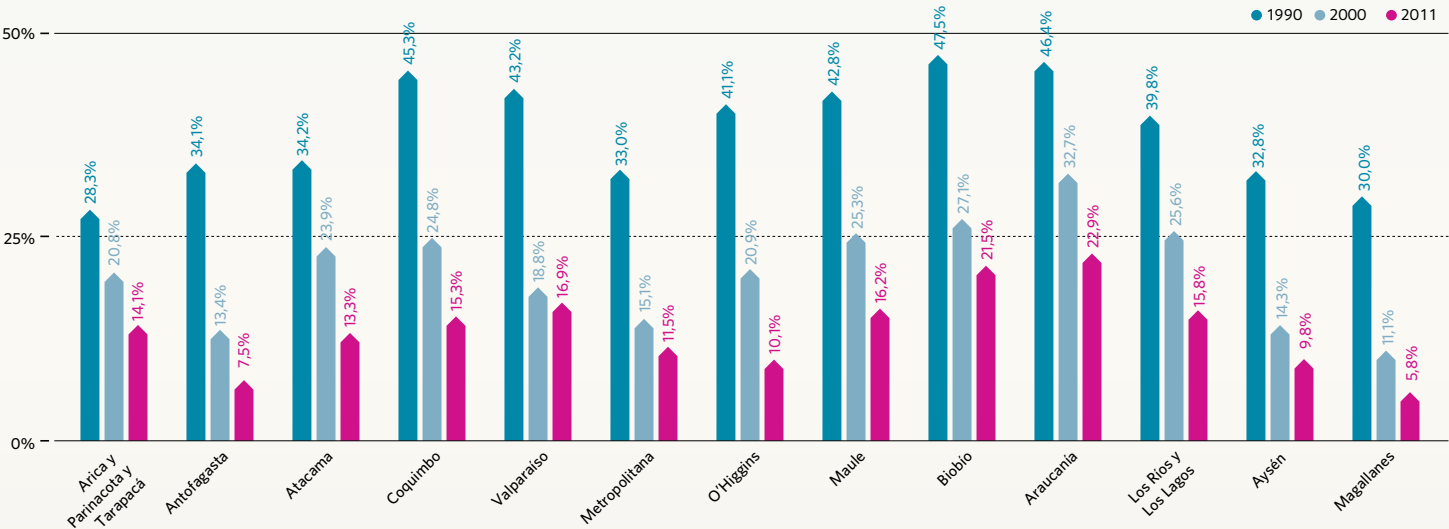
La tasa de pobreza corresponde al porcentaje de la población con ingresos mensuales per cápita menores a la línea de pobreza estimada para Chile. El valor de las líneas de pobreza utilizadas en Chile para el año 2011 ascendió a \$72.098 para habitantes de zonas urbanas y \$48.612 para ha-

bitantes de zonas rurales, ambas expresadas en pesos de noviembre de 2011.

La tasa de pobreza ha disminuido considerablemente entre 1990 y 2011, de 38,6% a 14,4%. Cuando se desagrega por sexo se encuentra que

la tasa de pobreza es más alta en las mujeres que en los hombres, diferencia que tiende a desaparecer hacia el año 1998, pero vuelve a aumentar a partir del año 2006.

G2. TASA DE POBREZA SEGÚN REGIÓN¹⁵ 1990, 2000 Y 2011
- Porcentaje de la población respectiva



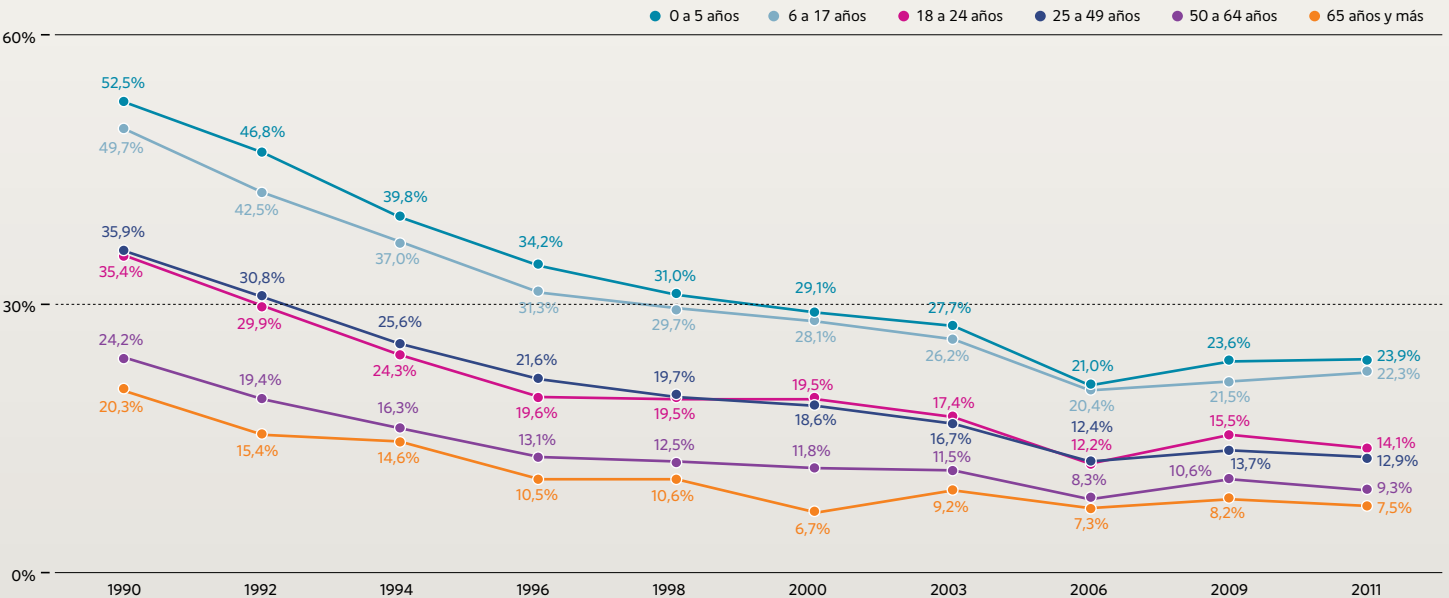
Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

A lo largo del territorio se observa que entre las quince regiones que existen en Chile, la Región de la Araucanía es la que tiene la mayor tasa de

pobreza, situación que se repite, desde hace ya algunos años.

15 Para realizar este cálculo se agruparon las regiones de Tarapacá y Arica y Parinacota, por un lado, y las de Los Lagos y Los Ríos, por otro, para así hacer comparables las cifras en el tiempo.

G3. EVOLUCIÓN TASA DE POBREZA SEGÚN TRAMO ETARIO 1990-2011
- Porcentaje de la población respectiva



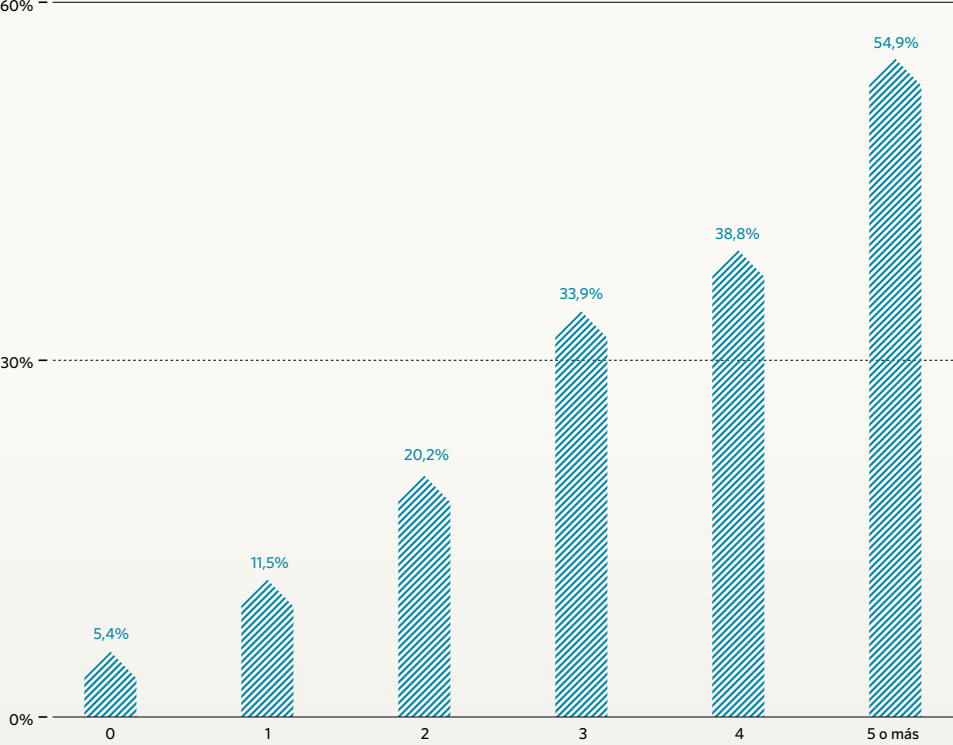
Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

Los niños y niñas en situación de pobreza deben constituir un objetivo fundamental de la política social. Los menores de edad en pobreza suelen estar sometidos a situaciones extremas que limi-

tan sus posibilidades futuras de elevar sus condiciones de vida. Si bien en los últimos 21 años la pobreza en los menores de edad se ha reducido prácticamente a la mitad, éste sigue siendo el

grupo con mayor incidencia, existiendo aún una brecha importante con el resto de los grupos.

G4. TASA DE POBREZA SEGÚN CANTIDAD DE NIÑOS EN EL HOGAR 2011
- Porcentaje de la población respectiva



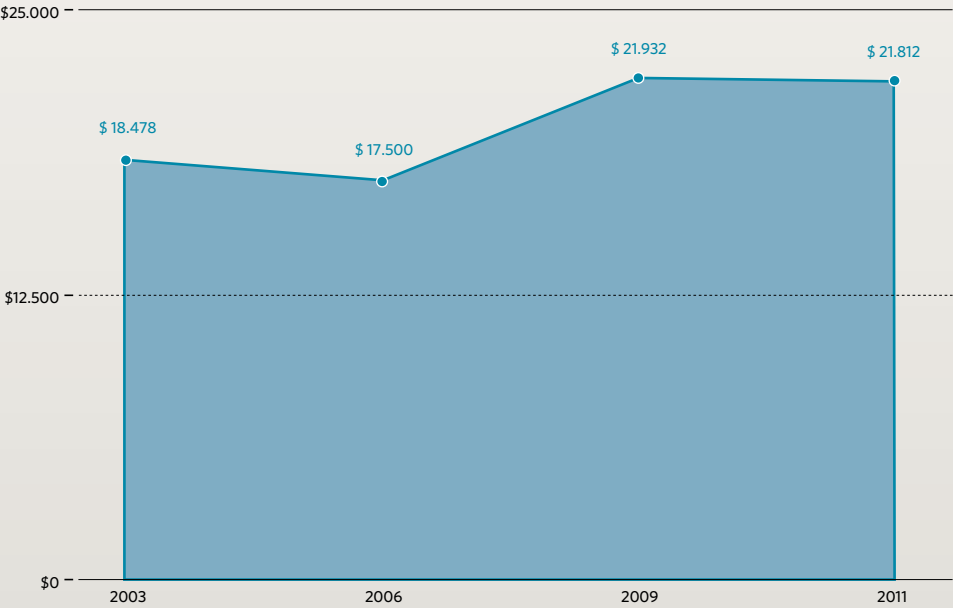
Fuente: Encuesta Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

2.2 BRECHA DE POBREZA

Una forma de medir la severidad de la pobreza es por medio de la brecha de pobreza, que representa el monto de dinero que requeriría una persona en situación de pobreza para alcanzar la línea de pobreza. La brecha de pobreza promedio para 2011 fue de \$ 21.812, lo que quiere decir que, en promedio, se requeriría esta cantidad, por persona, para que pudieran salir de dicha situación.

Al igual que para la pobreza extrema, el aumento experimentado en los años 2009 y 2011, respecto a los años anteriores, es el resultado de la evolución de dos variables. Por un lado, el precio de los alimentos, variable que experimentó un aumento por sobre el IPC en dicho período, y la evolución de los ingresos de los hogares. Las personas durante esos años estuvieron, en promedio, más lejos de salir de pobreza que los años anteriores.

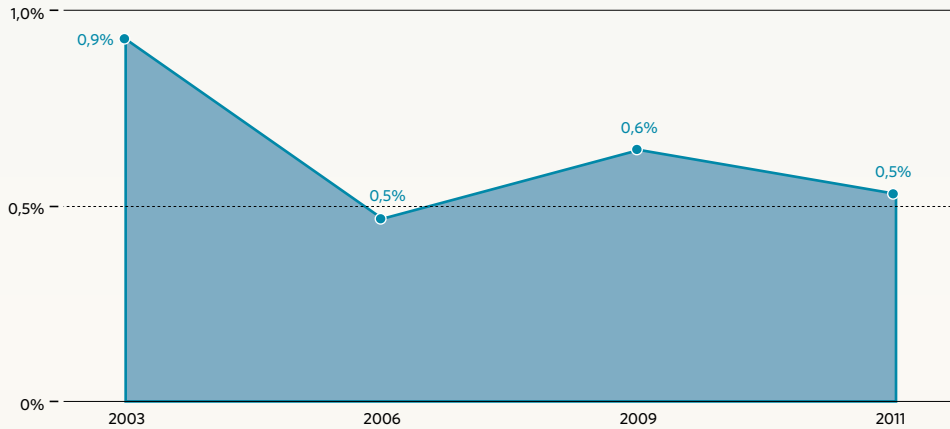
G5. BRECHA PROMEDIO DE POBREZA 2003-2011 - Pesos de 2011



Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

G6. BRECHA DE POBREZA TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB 2003-2011

- Porcentaje del PIB

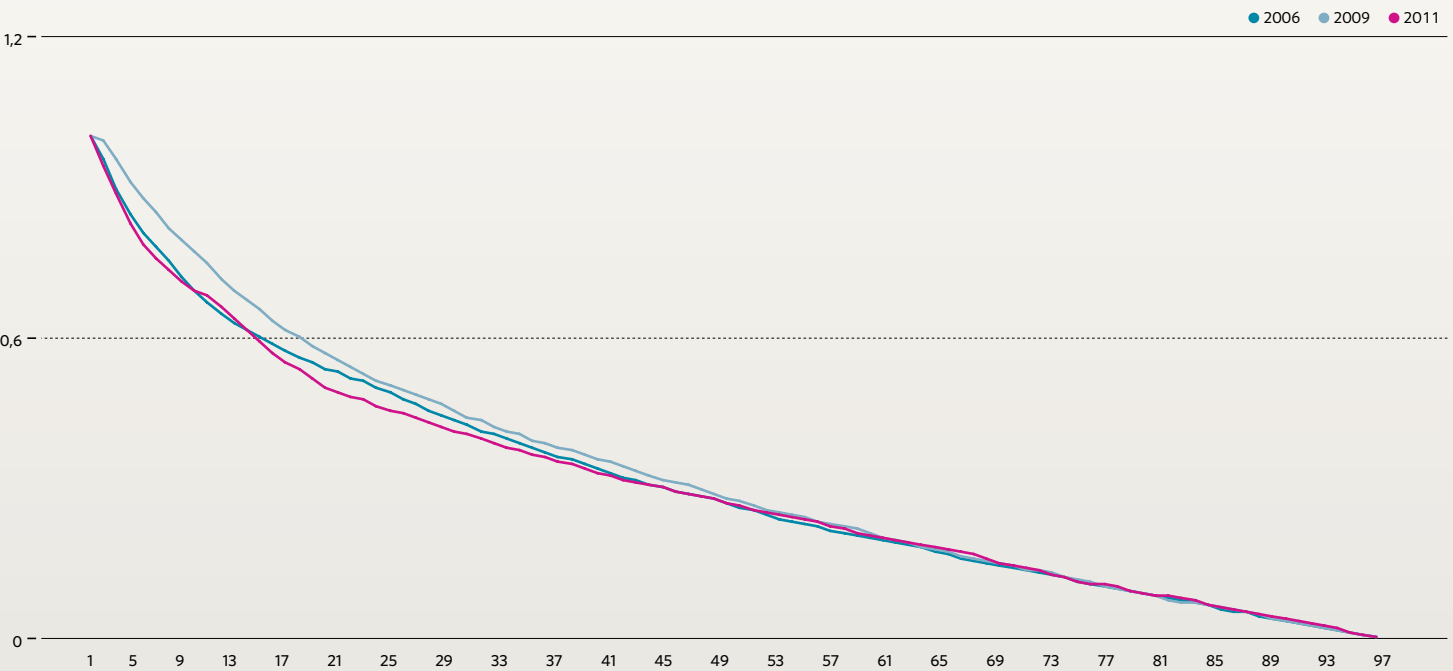


Fuente: Elaboración Propia a partir de información del PIB (Banco Central) y Encuesta Casen (Ministerio de Desarrollo Social).

Cuando la información se analiza como porcentaje del PIB, que muestra qué proporción de éste se requiere para que las personas que se encuentran en pobreza salgan de ella, se observa un patrón similar al gráfico anterior, pero con diferencias más marcadas entre los distintos años.

G7. CURVAS DE BRECHAS DE POBREZA 2006, 2009 Y 2011

- Proporción de la línea de pobreza



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

CURVAS DE BRECHAS DE POBREZA

Qué tan alejado estén las personas de la línea de pobreza nos entrega una representación de la severidad de dicha situación, y mientras más personas se encuentren lejos de dicha línea, mayor gravedad tendrá la pobreza en el país. Las curvas de brecha de pobreza pretenden mostrar esto, al ordenar a la población según su brecha y, luego, mostrar en un gráfico la brecha promedio de cada percentil.

Así, en el eje horizontal se encuentra la población en situación de pobreza ordenada según su brecha de mayor a menor, mientras en el eje vertical se muestra la brecha promedio normalizada por percentil. Si una curva se encuentra por sobre otra a lo largo de toda la distribución, entonces todas las personas en la primera curva presentaban una brecha de pobreza mayor a aquellos en la segunda curva, estando, por ende, en peor situación.

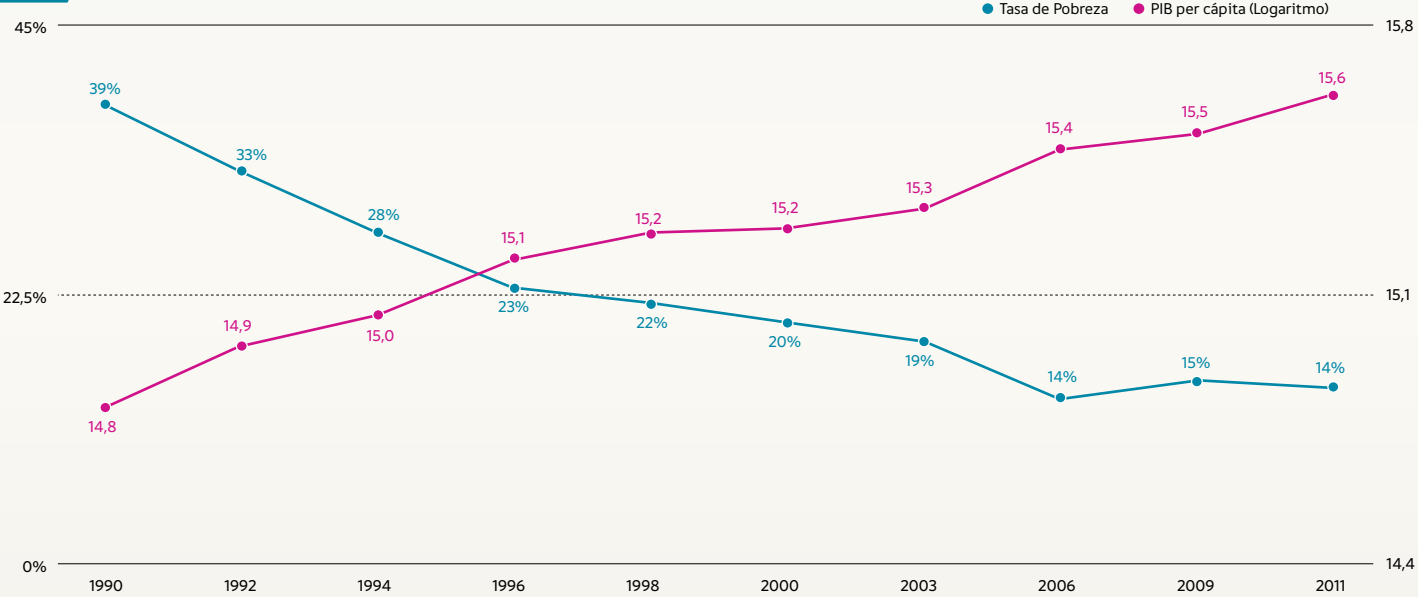
Las curvas siguen patrones bastante similares

para los tres años mostrados, pero el año 2009 suele estar por sobre los años 2006 y 2011, mostrando que en dicho año las brechas de pobreza fueron mayores a lo largo de gran parte de la distribución de la población en pobreza. Por otro lado, la curva del año 2011 aparece por debajo de las otras en gran parte de la distribución, lo que muestra que las personas, especialmente aquellas entre los percentiles 13 y 33, requerían una proporción menor de dinero para salir de pobreza, en comparación a los años anteriores.

2.3 CRECIMIENTO Y POBREZA

G8. EVOLUCIÓN TASA DE POBREZA Y PIB PER CÁPITA NACIONAL 1990-2011

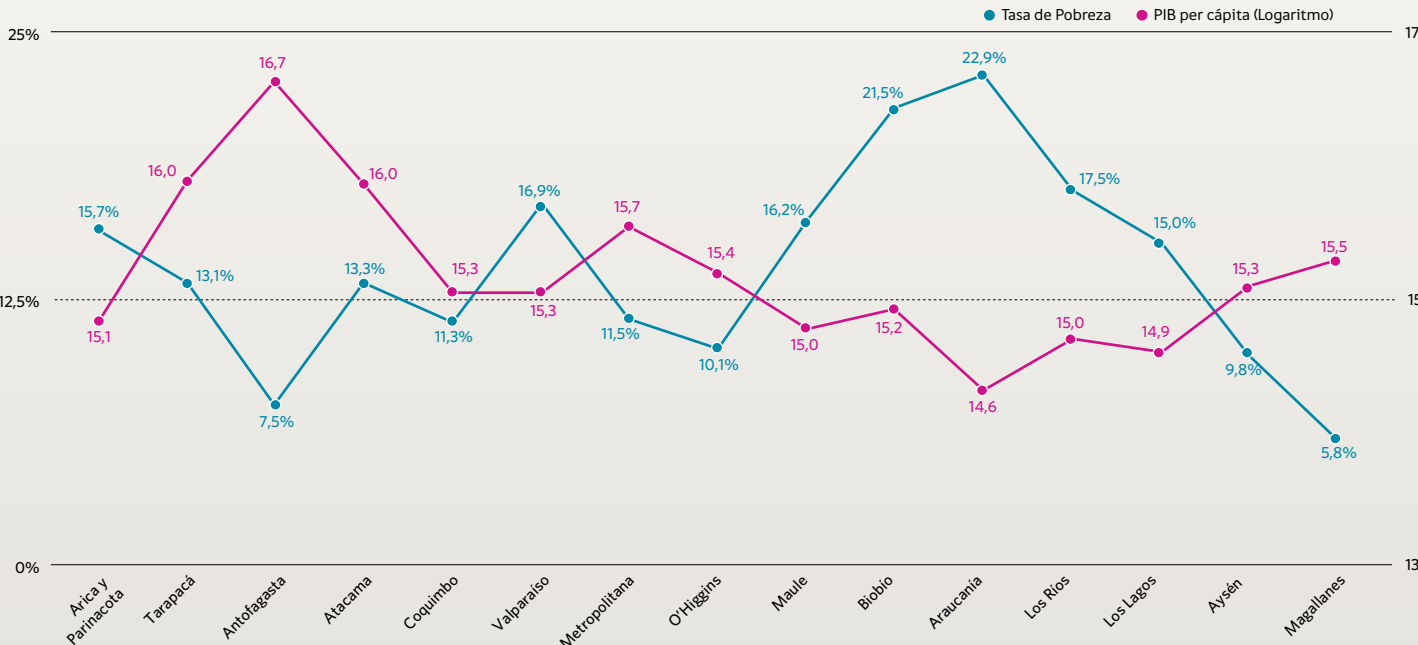
- Porcentaje de la población y logaritmo del PIB per cápita



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Casen y datos del Fondo Monetario Internacional.

G9. TASA DE POBREZA Y PIB PER CÁPITA REGIONAL SEGÚN REGIÓN 2011

- Porcentaje de la población y logaritmo del PIB per cápita



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Casen 2011 y datos del Fondo Monetario Internacional.

La conciliación entre crecimiento y reducción de la pobreza constituye una herramienta fundamental que la política social no debiese dejar de lado. El interés por esta relación ha venido aumentando en los últimos años y ya son varios autores que han planteado estimaciones de lo que,

en la literatura, se ha denominado crecimiento pro-pobre.

El siguiente gráfico muestra la evolución del PIB per cápita a precios constantes y de la tasa de pobreza, dejando en evidencia una tendencia

inversa entre ambas variables, esto es, mientras el crecimiento ha ido al alza, la pobreza ha tendido a disminuir. Si bien esto no evidencia ningún tipo de causalidad, ni debe interpretarse como si la pobreza dependiera sólo del crecimiento, sí muestra que existe una relación entre ambos.

2.4 MEDICIONES ADICIONALES DE POBREZA

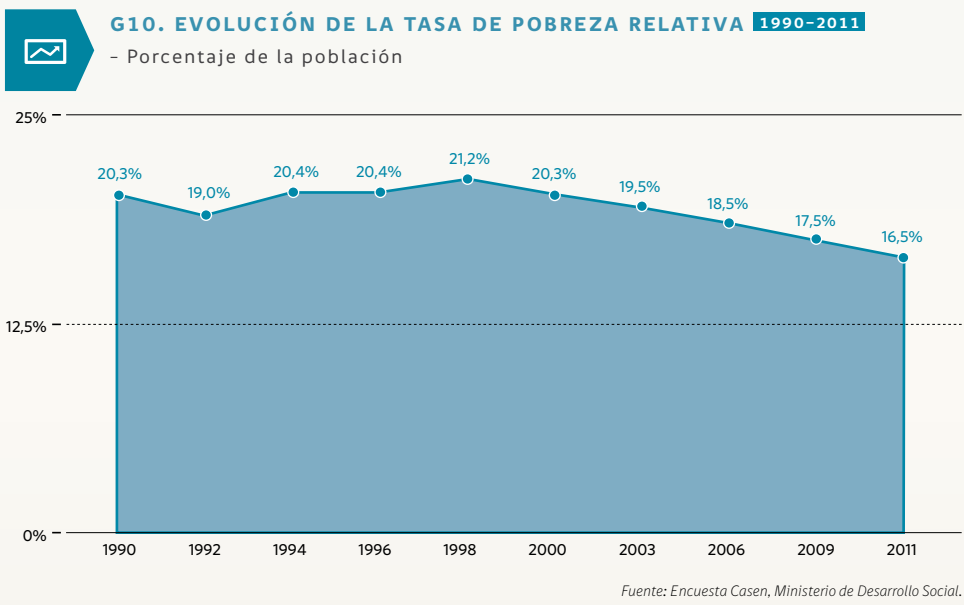
Chile, en sus estadísticas oficiales, utiliza una medida absoluta de pobreza, la cual, como se mencionó, se basa en una línea de pobreza medida según estándares de satisfacción de necesidades básicas, y que tiene como objetivo determinar las familias que no poseen el ingreso suficiente para satisfacer dichas necesidades. Si utilizamos, en cambio, una medida relativa de pobreza, estaríamos capturando aquellas familias que, dado el nivel de ingresos en el lugar donde residen, deben ser consideradas como familias de bajos ingresos. Por lo que, de cierto modo, las mediciones relativas de pobreza no son independientes del nivel. Esta medida suele utilizarse en países desarrollados, donde las carencias de necesidades básicas son de baja magnitud y el principal problema se concentra en las familias de bajos ingresos. El umbral comúnmente utilizado para los cálculos de pobreza relativa es el 50% de la mediana de los ingresos; si se aplicara dicho umbral en nuestro país, ello resultaría en una línea de pobreza de \$ 72.316 el año 2011. Se debe tener en cuenta que esta línea no distingue entre población urbana y rural.

Se observa que la pobreza relativa, en estos casos, es más alta que la pobreza absoluta, aún cuando las líneas de pobreza son similares, debido a que la primera no hace distinción entre zonas urbanas de rurales, mientras que la segunda sí¹⁶. Así, si bien la línea relativa es similar a la línea de pobreza urbana, es superior a la línea rural, lo que provoca que la tasa de pobreza, medida de esta manera, sea mayor. Si bien la pobreza relativa ha tendido a la baja, el patrón que se observa es distinto del observado en el caso de la pobreza absoluta. Probablemente el efecto más notorio es que la caída en esta medición es menor en términos de magnitud, y es sostenida a partir de 1998. La pobreza relativa bajará cuando el ingreso de los más pobres crezca más que el ingreso mediano.

• VULNERABILIDAD

El riesgo de caer en pobreza afecta directamente el bienestar de los hogares, por lo que ampliar el análisis para incluir a aquellas personas que actualmente no se encuentran en situación de pobreza, nos permite realizar un estudio más comprehensivo del bienestar de los hogares. Más allá del ingreso actual, existen ciertas características de los hogares que los hacen propensos a vivir episodios de pobreza, lo cual los mantiene en un estado de riesgo y vulnerabilidad que debe ser considerado en los análisis de bienestar y en el diseño de política pública.

En una de las primeras aproximaciones teóricas al concepto de vulnerabilidad Chambers (1989)¹⁷ sostiene que ésta se relaciona con un estado de stress detonado por la indefensión, en el sentido de caren-



cia de medios para enfrentar pérdidas económicas.

Los activos y capacidades de las personas para enfrentar - o evitar - pérdidas constituyen un aspecto fundamental de la vulnerabilidad y suelen representar un factor preponderante en la percepción del riesgo en los hogares en situación de pobreza, aún más que el mismo ingreso (Narayan, 2000¹⁸). Por esto la vulnerabilidad puede asociarse, no sólo a un nivel determinado de ingresos, sino a determinadas características de los hogares que los hacen más propensos a sufrir el riesgo de caer en pobreza.

LAS VOCES DE LOS POBRES

“Los pobres casi nunca hablan de los ingresos, pero sí se refieren repetidamente a los activos que consideran importantes. La cartera de activos que administran es diversa: activos físicos, humanos, sociales y ecológicos. Estos activos comprenden una amplia gama de recursos tangibles y potenciales, tanto materiales como sociales, a los que las personas, los hogares y las comunidades acuden en momentos de crisis” (Narayan, 2000. Sobre experiencias recopiladas en Togo, 1996 y Benin, 1994).

En Chile, uno de los pocos artículos publicados sobre este tema es de Contreras et. al. (2004¹⁹), quienes asocian vulnerabilidad a una alta movilidad social de los estratos medios. Los autores encuentran un 24% de episodios de pobreza transitoria entre 1996 y 2001 (personas que vivían en situación de pobreza en un periodo, pero no en otro) y un 10% de pobreza crónica (personas que se mantuvieron en pobreza en ambos periodos). Paulina Henoch (2010²⁰), realiza una estimación de vulnerabilidad - medida como la probabilidad de que un hogar con ciertas características

se ubique por debajo de la línea de la pobreza - utilizando la encuesta panel Casen para los años 1996, 2001 y 2006, y encuentra que el nivel de vulnerabilidad en Chile es de 30,2%.

El Banco Mundial en “Economic Mobility and the Rise of the Latinamerican Middle Class” 2013²¹ realizó una estimación de vulnerabilidad utilizando una aproximación unidimensional por ingresos. Para determinar este umbral utilizaron la encuesta Panel Casen y estimaron la probabilidad de que una persona caiga en pobreza en el último periodo, dadas ciertas características. Paralelamente realizaron una regresión para determinar el ingreso esperado de la persona en el primer periodo y, con esto, analizaron cuál era la probabilidad de caer en pobreza en el último periodo, dado el ingreso esperado del primer periodo.

En este estudio se definió como vulnerable a aquella persona que posee ingresos inferiores a diez dólares diarios²², valor que estaba asociado con una probabilidad de caer en pobreza cercano a 10%, umbral definido para determinar vulnerabilidad. Con esta metodología, el Banco Mundial encontró que el porcentaje de hogares vulnerables en Chile corresponde a un 35,3%.

16 La pobreza absoluta, utilizando como línea de pobreza aquella de zonas urbanas (sin distinguir, entonces, entre zonas urbanas y rurales), sería de 16,4%.

17 Chambers (1989), “Vulnerability: How the Poor Cope”. Institute of Development Studies, University of Sussex.

18 Narayan (2000), “Voices of the Poor”, Banco Mundial.

19 Contreras, Cooper, Herman y Neilson (2004), “Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996-2001”. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

20 Henoch (2010), “Vulnerabilidad Social. Más allá de la Pobreza”. Serie Informe Social N°128, Libertad y Desarrollo.

21 Banco Mundial (2013), “Economic Mobility and the Rise of the Latinamerican Middle Class”, Banco Mundial.

22 Dólares a precios con paridad de poder adquisitivo.

POLÍTICA SOCIAL

En Chile, la política social está destinada, como primer objetivo, a apoyar a las familias para que incrementen sus ingresos, pero también cuenta con componentes destinados a aliviar o aminorar las dificultades que suelen enfrentar las personas en situación de pobreza. Según la estrategia de apoyo que se utilice, ésta puede ser calificada como estructural (primer caso) o coyuntural (segundo caso). Las primeras buscan combatir los aspectos de más largo plazo de la pobreza e incluyen varios componentes del Ingreso Ético Familiar, la política educacional en sus componentes que buscan aumentar el acceso y la calidad de la educación en sus distintos niveles y todas aquellas políticas tendientes a aumentar la creación de empleos. La segunda categoría no busca solucionar dichos problemas, sino que pretende reducir el efecto negativo de eventos o circunstancias desfavorables (como mayores gastos estacionales, shocks negativos o características de alta vulnerabilidad de las personas), y ser una ayuda económica mínima para las familias de bajos ingresos. Entre estos se puede mencionar la Asignación Familiar y Maternal, el Subsidio Familiar y el Subsidio al Agua Potable.

La Asignación Familiar es un subsidio estatal de carácter mensual dirigido a los trabajadores dependientes e independientes afiliados a un sistema previsional o pensionados. El monto de la prestación es progresivo dependiendo del tramo de ingresos del beneficiario. Se paga por cada carga que tenga el trabajador. Pueden ser carga la cónyuge y el cónyuge si es inválido; cada hijo o hijastro menor de 18 años y los mayores de esa edad, hasta los 24 años, solteros, que sigan cursos regulares en la enseñanza media, normal, técnica, especializada o superior, en instituciones del Estado o reconocidas por éste; los nietos y bisnietos, huérfanos de padre y madre o abandonados por ambos; la madre viuda; los ascen-

dientes mayores de 65 años; y los menores que hubiesen sido confiados al cuidado de personas naturales en virtud de una medida de protección dispuesta por sentencia judicial. No rigen los límites de edad respecto de los causantes que acrediten invalidez. La declaración de invalidez del causante debe ser realizada por la COMPIN correspondiente al domicilio de éste.

La Asignación Maternal, por otra parte, establece que las trabajadoras dependientes así como las independientes afiliadas a un régimen de previsión que se hallen en goce de subsidios de cualquier naturaleza, tienen derecho a una asignación maternal que será de monto igual al de la Asignación Familiar. Su pago se hace exigible a partir del quinto mes de embarazo, previa certificación, extendiéndose con efecto retroactivo por el periodo completo de la gestación. Igual derecho tienen los beneficiarios mencionados respecto de sus cónyuges embarazadas que sean causantes de Asignación Familiar.

El cuadro inferior ejemplifica los beneficios de la Asignación Familiar sobre el ingreso per cápita de una familia en la que sólo una persona provee el ingreso en el hogar. El ejercicio se realizó considerando distintos tramos de sueldo del trabajador y para una y dos cargas.

2 ADULTOS Y UNA CARGA FAMILIAR			2 ADULTOS Y DOS CARGAS FAMILIARES	
SUELDO	INGRESO BASE PER CÁPITA	INGRESO PER CÁPITA CON SUBSIDIO	INGRESO BASE PER CÁPITA	INGRESO PER CÁPITA CON SUBSIDIO
\$ 202.516	\$ 67.505	\$ 70.087	\$ 50.629	\$ 54.501
\$ 317.407	\$ 105.802	\$ 107.543	\$ 79.352	\$ 81.962
\$ 495.047	\$ 165.016	\$ 165.566	\$ 123.762	\$ 124.587

Fuente: Elaboración propia.

• ASIGNACIÓN FAMILIAR Y MATERNAL

SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL

Objetivo

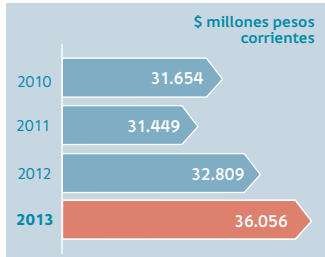
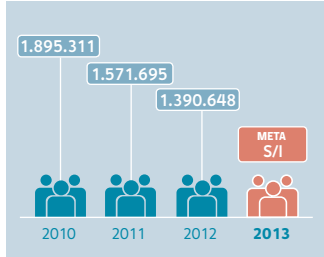
Apoyar económicamente a trabajadores, pensionados e instituciones a solventar las necesidades de aquellas personas que originan el derecho a la asignación, cuando éstas viven a sus expensas.

Beneficiarios

Trabajadores dependientes e independientes afiliados a un régimen previsional al 1º de enero de 1974; personas con subsidio de cesantía o subsidio de incapaci-

dad laboral; pensionados en cualquier régimen; beneficiarios de pensión de viudez y la madre de los hijos no matrimoniales del trabajador o pensionado; instituciones del Estado con cargo de niños huérfanos; personas naturales que, en virtud de una medida de protección dispuesta por un Tribunal de Familia, tenga a su cargo un menor; trabajadores con derecho a prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario, pensionados asistenciales, que sólo pueden invocar como causantes a sus descendientes.

¿Cuántas personas se han beneficiado? ¿Cuántos recursos entrega?



AUMENTO DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES SEGÚN NÚMERO DE CAUSANTES QUE RECIBEN SUBSIDIO*, POR DECIL DE INGRESOS

DECIL	PROMEDIO**	1 HIJO	2 HIJOS	3 HIJOS
I	\$ 193.119	\$ 208.607	\$ 216.351	\$ 224.095
II	\$ 327.525	\$ 343.013	\$ 350.757	\$ 358.501
III	\$ 425.654	\$ 441.142	\$ 448.886	\$ 456.630
IV	\$ 517.053	\$ 532.541	\$ 540.285	\$ 548.029

*Las madres de menores que viven a sus expensas, por los cuales perciben Subsidio Familiar, también son causantes del subsidio. Esto fue considerado en el ejercicio. ** Encuesta Casen 2011

› SUBSIDIO FAMILIAR

SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL

Objetivo

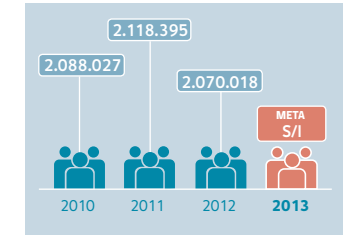
Contribuir al sostenimiento económico de las familias y las personas vulnerables y de escasos recursos otorgando un subsidio familiar.

Beneficiarios

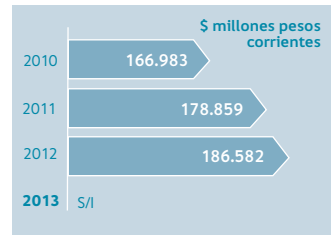
- Beneficia a aquellos que tienen a cargo a alguna persona que origina el derecho al subsidio (menores hasta los 18

años de edad, inválidos de cualquier edad, madres de menores que perciben el beneficio y personas con discapacidad intelectual) y que no están en situación de proveer por sí solo o en reunión del grupo familiar en el cual vive la persona, a la mantención y crianza de éste último; y a las mujeres embarazadas de escasos recursos.

¿Cuántas personas se ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



El Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas (SAP), por su parte, consiste en un beneficio, en que el Estado, a través las municipalidades, paga una parte de hasta un máximo de quince metros cúbicos de la cuenta del servicio del beneficiario a las empresas sanitarias (en el área urbana) o a los administradores (en el área rural). El subsidio es diferencial según grupo tarifario y por nivel socioeconómico de las familias.

Cabe hacer notar que el acceso al agua en buenas condiciones de calidad es un requisito fundamental para evitar enfermedades que causan detrimento a las actividades de las personas y que no les permite alcanzar su potencial productivo y de bienestar.

Similarmemente, el acceso a adecuados sistemas de recolección y disposición de aguas servidas, es

una condición necesaria, junto con programas de educación sanitaria, para que se limiten los mecanismos de transmisión de enfermedades, que se generan directamente por mala disposición de aguas residuales, o indirectamente por el uso de aguas contaminadas para el riego de productos para el consumo humano.

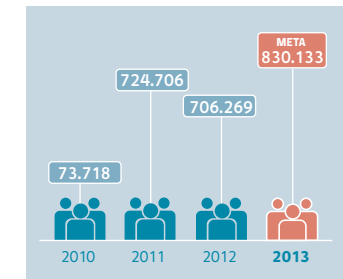
Por la razón señalada precedentemente, el Subsidio al pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas se dirige a las familias más carentes desde el punto de vista socioeconómico, quienes han visto dificultado el acceso a este recurso en circunstancias que las tarifas se han diseñado de manera que reflejen los costos efectivos de proveer el servicio y permitan a las empresas del sector sanitario financiar su desarrollo. El porcentaje del subsidio, se define considerando las distintas tarifas de cada región y los ingresos de los grupos

familiares. Las familias pertenecientes a los Substemas Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades tienen acceso prioritario al 100% del subsidio, correspondiente a los primeros quince metros cúbicos.

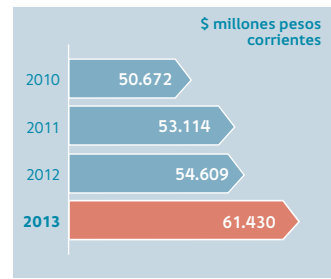
El subsidio permite el acceso a un servicio básico de agua y alcantarillado sin que esto represente un costo relativamente excesivo para estas familias, y, por otra parte, reduce la carga del consumo de servicios básicos permitiendo que estas familias puedan destinar una mayor parte de su ingreso a otros bienes o servicios.

Los hogares que reciben el subsidio de agua potable gastan 25% menos por concepto del suministro y servicio de agua potable y alcantarillado de aguas servidas que los hogares que no lo reciben, ampliando las posibilidades de adquirir otros bienes o servicios en los primeros.

¿Cuántas familias se ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



› SUBSIDIO AL AGUA POTABLE

SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES

Objetivo

Contribuir al acceso del servicio de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas para la población más carente desde el punto de vista de sus ingresos.

Beneficiarios

- Familias que habitan en viviendas permanentes, que cuentan con conexión domiciliaria de agua potable, que se encuentran al día en el pago de los servicios y que desde el punto de vista de las con-

diciones socioeconómicas del grupo familiar, tienen dificultades para financiar el pago de los servicios mencionados (aquellas que destinan el 3% o más de sus ingresos promedio mensuales para el pago mensual del consumo de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Servidas). También se ha definido como población objetivo grupos vulnerables, tales como beneficiarios de los Substemas de Protección Social Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades.

3 DESIGUALDAD

Pese a que Chile ha disminuido la pobreza de forma exitosa durante las últimas décadas, también se ha caracterizado por ser un país con limitados avances en materia de desigualdad de ingresos, la cual se ha mantenido prácticamente inalterada, presentando el mismo coeficiente de Gini tanto para el año 1990 como para el año 2003 (0,56) y reduciéndose levemente en los años posteriores.

Al compararse con el resto de los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Chile figura como el miembro con mayor desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini de 0,50²³). , cifra que es ma-

yor que el promedio de la OCDE de 0,31. Dentro de Sudamérica también presenta una mayor desigualdad en comparación a países como Argentina y Uruguay, sin embargo no se encuentra entre los países con mayor desigualdad de la región.

Los indicadores que se presentan a continuación permiten analizar la distribución de ingresos de Chile, así como las principales políticas y programas diseñados para disminuir las brechas de ingresos que presentan los grupos más rezagados con respecto al resto de la población.

²³ Las cifras de la OCDE no son estrictamente comparables con las entregadas por el Gobierno de Chile, pues utilizan distintos conceptos de ingreso y una medida diferente para considerar la composición familiar. Mientras en Chile se divide el ingreso por el número de personas, en la OCDE se divide por la raíz del número de personas, pretendiendo así incorporar efectos de economías de escala. Por otro lado, la comparabilidad entre países de la OCDE tampoco es perfecta, pues las diferencias en políticas sociales suelen alterar los componentes que se incluyen en el ingreso, por ejemplo, mientras algunos países entregan subsidios de vivienda a través de subsidios monetarios, otros, como Chile, lo hacen por medio de la entrega de una vivienda. En el primer caso dicho subsidio estará incluido en el ingreso, mientras en el segundo, no.

DEFINICIONES DE ÍNDICES DE DESIGUALDAD

En ésta sección utilizaremos los siguientes:

Índice 20/20: muestra la relación entre el ingreso acumulado del 20% más rico del país y el ingreso acumulado del 20% más pobre.

Índice 10/10: muestra la relación entre el ingreso acumulado del 10% más rico del país y el ingreso acumulado del 10% más pobre.

Estos indicadores pueden interpretarse como cuántas veces más corresponde el ingreso de los hogares más ricos, al de los hogares más pobres. Su limitante se encuentra en que sólo incorporan los extremos de la distribución del ingreso, esto es, consideran sólo parte de la población.

Índice Gini: incorpora la distribución de ingresos correspondiente a toda la población e, intuitivamente, muestra cuánto se aleja la distribución de ingresos de

un país respecto a una situación de perfecta igualdad de ingresos, tomando el valor cero si la distribución del ingreso es perfectamente igualitaria y el valor uno, en caso de completa desigualdad (todo el ingreso está en manos de un hogar o individuo).

De este modo, los índices 10/10 y 20/20 son útiles cuando se quiere estudiar la relación entre los extremos de la población, mientras que el Gini es más sensible a cambios en la parte media de la distribución.

3.1 MEDICIÓN Y DESCOMPOSICIÓN DE LA DESIGUALDAD

Las tablas muestran distintos índices de desigualdad. Entre el año 2009 y el año 2011, el índice 10/10 para ingresos autónomos disminuyó de 46,0 a 35,6, esto es, el año 2011 el 10% más rico del país tenía un ingreso 35,6 veces mayor al ingreso del 10% más pobre, mientras que el año 2009 esta diferencia era de 46 veces. En términos de ingresos monetarios se alcanzó el índice más bajo en todo el período en que se ha realizado la encuesta Casen, correspondiente a 22,6 veces.

Mirando ahora el índice 20/20, el año 2011 el 20% más rico del país poseía un ingreso autónomo 13,6 veces superior al 20% más pobre, relación que se reduce a 10,9 veces cuando se analizan los ingresos monetarios (con subsidios del Estado), lo que representa el índice 20/20 más bajo alcanzado desde 1990. Es importante destacar que la mejora en la distribución del ingreso no es exclusivamente resultado de políticas de subsidios. De hecho, la mejora en la medida de desigualdad es proporcionalmente mayor en los ingresos autónomos que en los monetarios. Por su

parte, también es una buena noticia la caída en desigualdad medida en base a ingresos monetarios, pues muestra que, además del efecto autónomo, la política social también está cumpliendo un rol en la disminución de la desigualdad.

Como se puede apreciar en los cuadros, el índice

Gini, respecto a los ingresos autónomos, experimentó una caída de 0,55 el año 2009 a 0,54, el año 2011, mostrando una sociedad con menor desigualdad en este tipo de ingresos. Cuando se analizan los ingresos monetarios se observa que el índice disminuye de 0,54 a 0,52, índice más bajo alcanzado desde el año 1990.

INGRESO AUTÓNOMO

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
10/10	30,5	28,1	30,9	33,0	34,7	34,2	34,4	31,3	46,0	35,6
20/20	14,0	13,2	14,0	14,8	15,6	14,5	14,5	13,1	15,7	13,6
Gini	0,57	0,56	0,57	0,57	0,58	0,58	0,57	0,54	0,55	0,54

INGRESO MONETARIO

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
10/10	27,1	25,2	27,7	28,7	28,4	29,5	27,3	23,9	25,9	22,6
20/20	13,0	12,3	13,1	13,6	13,9	13,3	12,8	11,5	11,9	10,9
Gini	0,56	0,56	0,55	0,56	0,57	0,58	0,56	0,53	0,53	0,52

Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

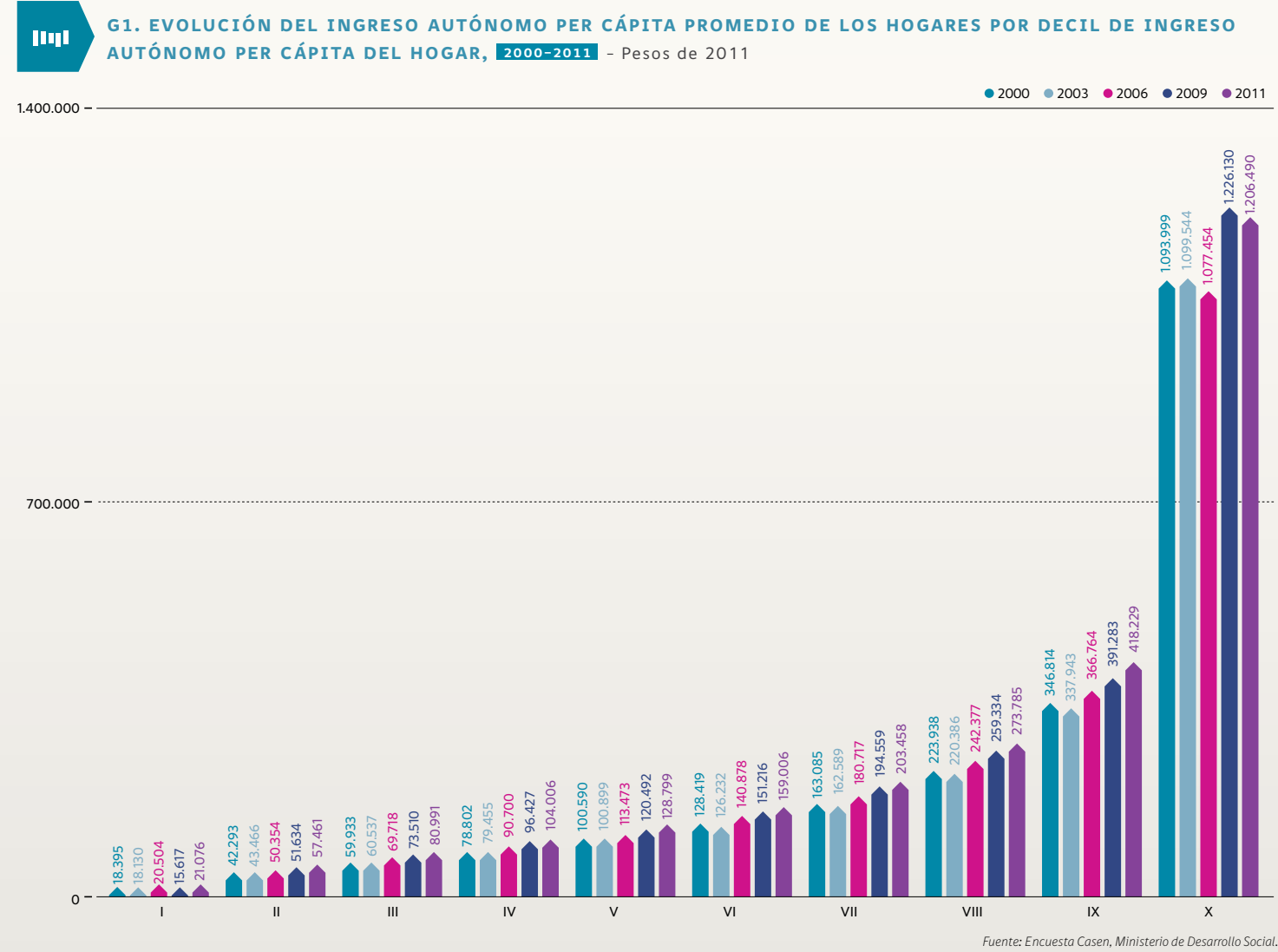
3.2 INGRESOS AUTÓNOMOS Y MONETARIOS

El análisis de los ingresos autónomos y monetarios por separado permite aislar el efecto de los subsidios monetarios en el ingreso del hogar, además del estudio de la generación de ingresos de los hogares, independiente del aporte monetario que reciben el Estado.

El gráfico muestra la evolución del ingreso au-

tónomo per cápita (por persona) del hogar, por decil de ingresos autónomos. Se puede observar que este ingreso, en general, aumenta a lo largo del tiempo en todos los deciles excepto en el último, que presenta una disminución de 2% de 2003 a 2006 y, luego, en 2011 vuelve a bajar un 1,6% con respecto a 2009. Probablemente, el fenómeno más importante que se observa es el

importante aumento en los ingresos autónomos del primer decil (35%), muy por sobre lo que se observa en el resto de los deciles. El mayor ingreso en los primeros deciles y la caída en los ingresos autónomos per capita del decil 10, resultan en una menor dispersión del ingreso entre los deciles y, con ello, una disminución de la desigualdad.

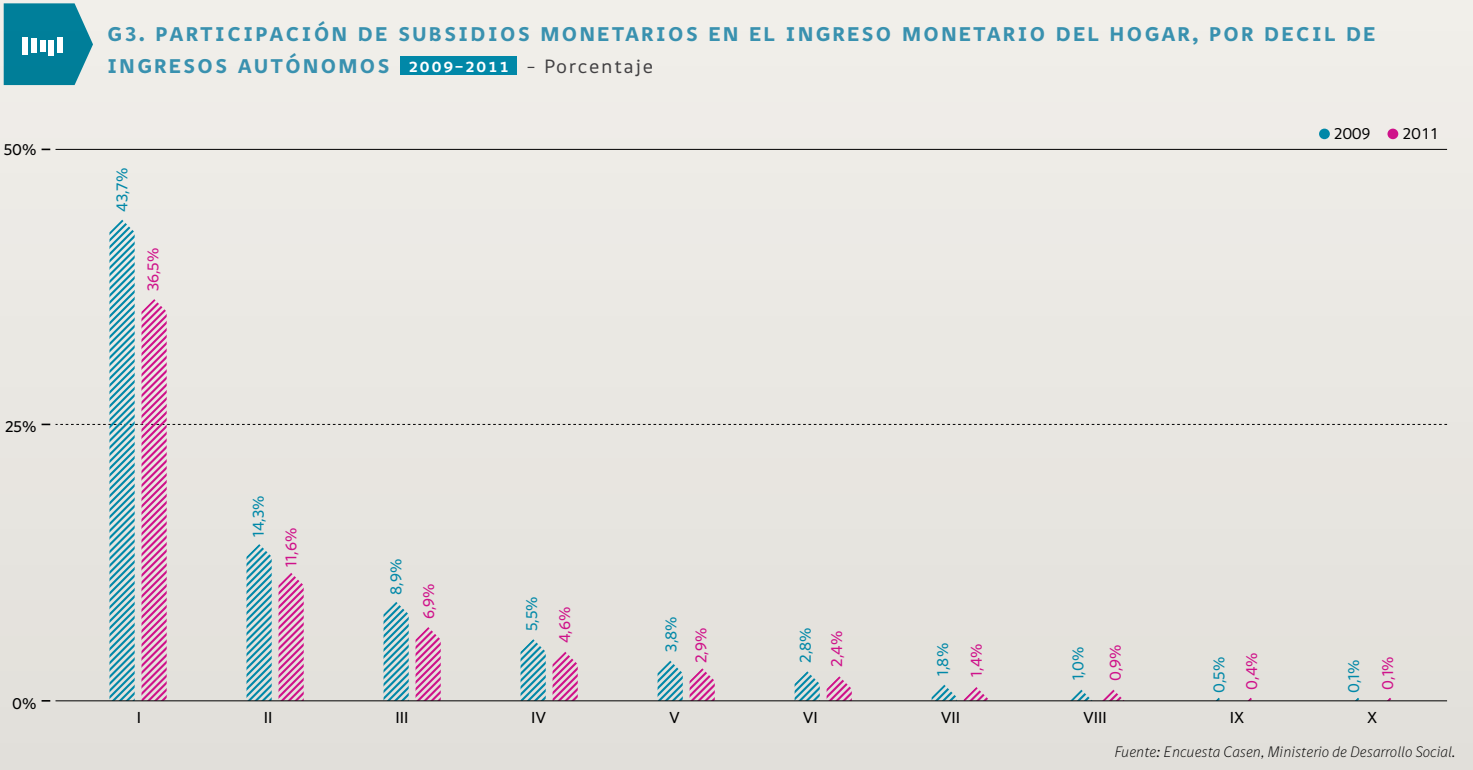
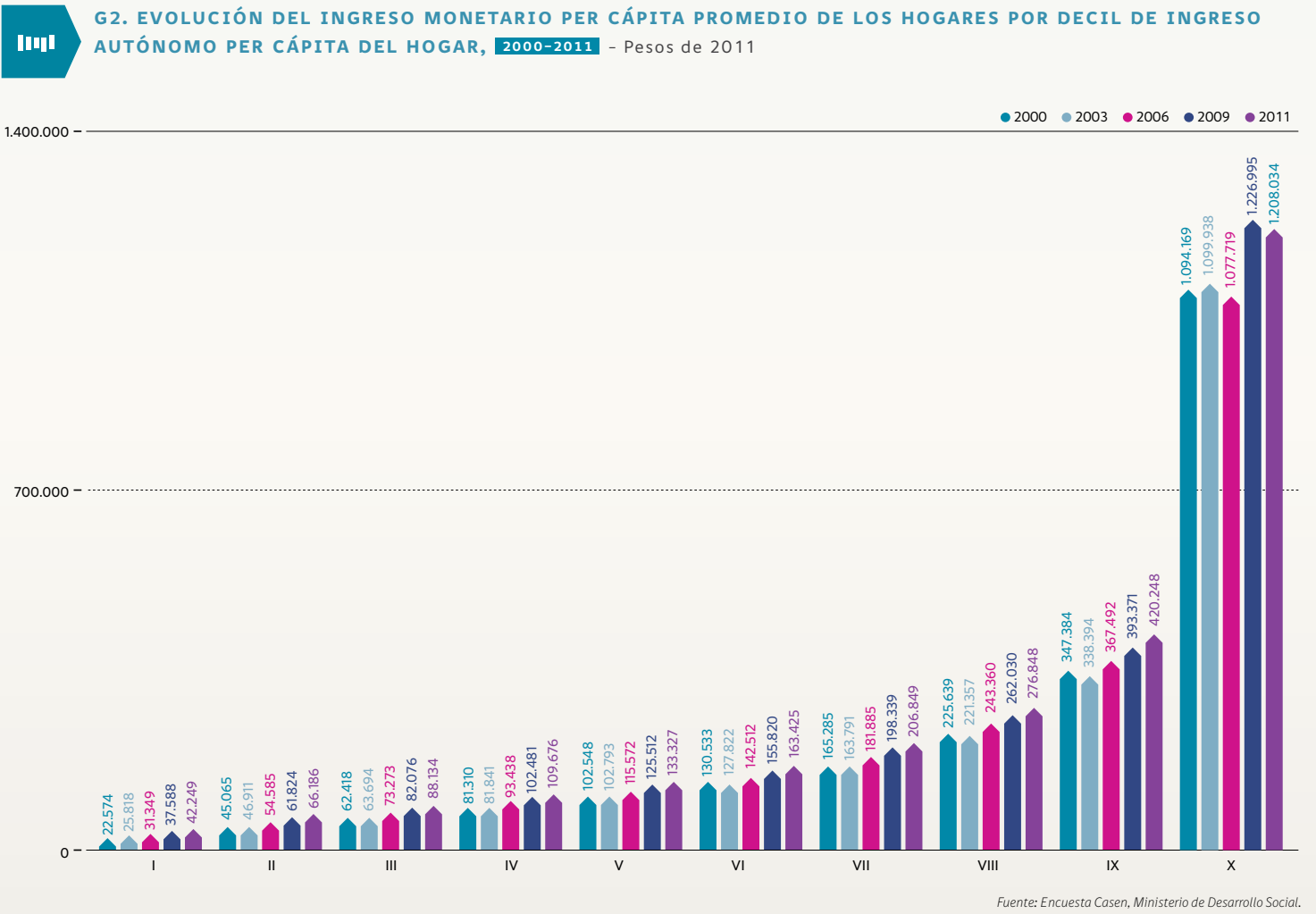


En el siguiente gráfico se muestra una comparación de los ingresos monetarios per cápita del hogar por decil de ingresos autónomos per cápita del hogar entre el año 2000 y el año 2011. Al igual que en el gráfico referente al ingreso autónomo per cápita, el ingreso monetario per cápita aumenta para todos los deciles a lo largo del tiempo, salvo en el año 2003 para los deciles VIII y IX y en 2006 y 2011 para el décimo decil, aún cuando las diferencias son menores.

Para el año 2011, el 36,5% de los ingresos monetarios del primer decil correspondían a subsidios monetarios, proporción que se reduce considerablemente a partir del segundo decil (11,6%).

En comparación al año 2009, el 2011 se observa una reducción de la participación de los subsidios monetarios en el ingreso de los hogares, principalmente de aquellos más vulnerables. Así mismo, el año 2011 los hogares de menores in-

gresos experimentaron un aumento del ingreso monetario, acompañado de una mayor participación del ingreso autónomo (menor participación de los subsidios), lo que implica que una parte importante de la reducción de desigualdad está explicada por la generación autónoma de ingresos de los hogares más vulnerables



DESCOMPOSICIÓN DE SHORROCKS

Una forma de analizar el impacto de las distintas partidas de ingreso en los índices de desigualdad es la descomposición de Shorrocks (1983)²⁴, la cual permite conocer la importancia – progresiva o regresiva²⁵ – que tiene cada uno de los sumandos del ingreso en la explicación de la desigualdad. Shorrocks demostró que la desigualdad del ingreso total se puede descomponer como la suma del aporte de cada uno de sus componentes.

Aplicando esta metodología a la encuesta Casen 2011, se encuentra que la desigualdad, medida por medio del coeficiente de variación, está determinada principalmente por el ingreso laboral, especialmente aquél que proviene del trabajo independiente, mientras que los subsidios monetarios, como era esperable, tienden a reducir la desigualdad.

El ingreso del trabajo independiente es sistemá-

ticamente el que más afecta la desigualdad, pero su importancia ha venido disminuyendo en los años²⁶, mientras que los componentes no laborales suelen mantenerse constantes en el tiempo, lo que entrega una idea de que la desigualdad se mueve principalmente debido a los cambios en el ingreso y condiciones laborales de los individuos.

Esta idea ha sido reforzada por diversos autores. Se ha estimado que el aumento en la tasas de empleo (al igualarlas a la tasa de empleo nacional) de los sectores más vulnerables reduciría los niveles de desigualdad, medidos por el índice Gini, en cuatro puntos y, medidos en el índice 10/10, de cerca de 41,7 puntos, según las estimaciones de Velasco y Huneeus (2011)²⁷. En tanto, Castro (2011)²⁸ demuestra que el paso de estar desempleado a estar empleado y, por ende, recibir un ingreso laboral presenta un efecto de 9,5% en la probabilidad de moverse a deciles más altos y reduce en 5,3% la probabilidad de caer a deciles más bajos, por lo que la empleabilidad en los sectores de ingresos más bajos es una buena herramienta para la reducción de la desigualdad.

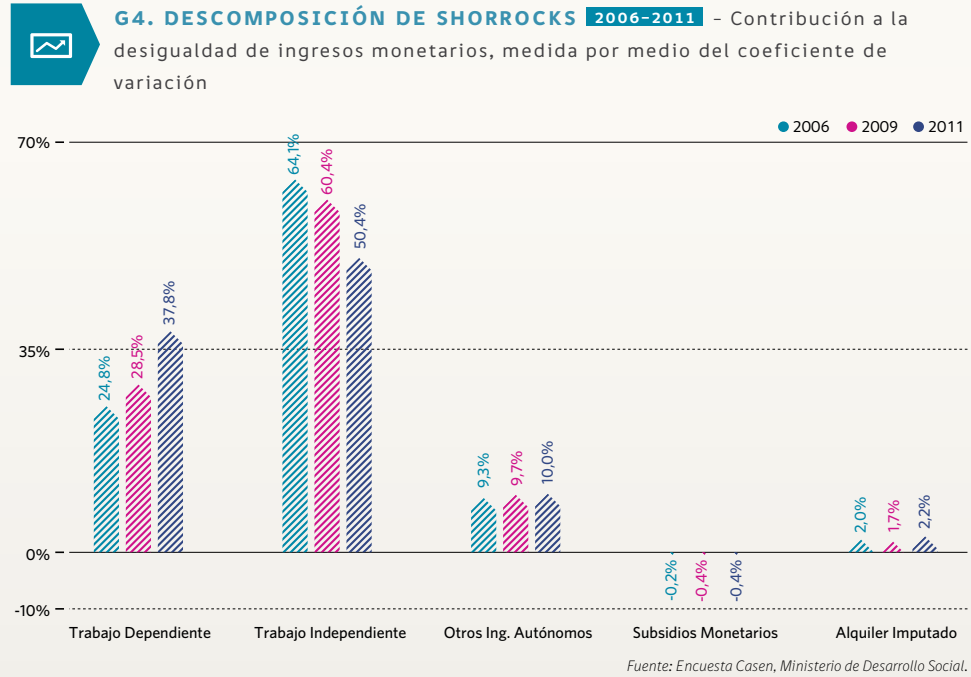
24 Shorrocks (1983), "The impact of income components on the distribution of family incomes", Quarterly Journal of Economics 98,2, 311–326.

25 Un componente es progresivo cuando disminuye la desigualdad, y regresivo cuando la aumenta.

26 La contribución de los ingresos laborales en la desigualdad corresponde a la suma de la contribución de los ingresos independientes y los dependientes, lo que se acerca a un 90,2% para el año 2011.

27 Velasco y Huneeus (2011), "Contra la desigualdad". Editorial Debate.

28 Castro (2011), "Getting ahead, falling behind and standing still. Income mobility in Chile". Estudios de Economía. Vol. 38 – Nº1.



POLÍTICA SOCIAL

En Chile, la política social destinada a aliviar o aminorar las dificultades que suelen enfrentar las personas viviendo en condición de pobreza persigue, al mismo tiempo, el fomento de mayores capacidades y oportunidades en las personas, que les permitan generar mayores mayores ingresos de manera autónoma y, con ello, reducir el nivel de desigualdad en nuestro país. Por esta razón la política de superación de pobreza y, en general, aquella destinada a hogares de escasos recursos, tiene íntima relación con el tema tratado en este capítulo. Así, además de los programas analizados anteriormente, en esta sección se presentarán aquellos programas enfocados a la generación de oportunidades y mayores ingresos en aquellos hogares que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad, impactando, indirectamente, en los niveles de desigualdad.

Es precisamente este segmento de la población al que apunta la oferta del Fondo Solidario de Inversión Social (Fosis).

Con el fin de fomentar la generación de ingresos autónomos e instalar capacidades y conocimientos en las personas de escasos recursos, que les permitan percibir ingresos mayores y más estables, el Fosis realiza capacitaciones a los beneficiarios de los programas Yo Emprendo y Yo Emprendo Semilla, lo que es complementado con asesoría técnica, acompañamiento y entrega de capital semilla, otorgándoles acceso a financiamiento que, normalmente, verían restringido. El programa contempla una transferencia en especies.

Martínez, Puentes y Ruiz-Tagle (2013)²⁹ evaluaron el impacto del Programa Apoyo al Microemprendimiento el año 2009, (que actualmente se llama Yo Emprendo) y encontraron que el programa producía un aumento de 27% en los ingresos de los participantes (aumento estadísticamente significativo), que significó una disminución de 16% de la brecha de pobreza en aquellos que participaron del programa.

Los autores también encontraron efectos positivos y significativos en la empleabilidad de los beneficiarios, quienes mostraban un nivel de empleo mayor que el grupo de control y, al mismo tiempo, aumentaban sus probabilidades de tener un emprendimiento.

Si bien la literatura internacional está dividida respecto al efecto que puedan tener estos programas de microemprendimiento, se debe considerar que los resultados que se obtengan dependerán en gran medida de las características del programa que se analice. Para los autores el esquema del programa, que contempla tanto una transferencia inicial como capacitaciones, tiene un impacto positivo en diversos aspectos sobre los participantes.

29 Martínez, Puentes y Ruiz-Tagle (2013), "Micro-entrepreneurship training and asset transfers: Short term impacts on the poor". Serie de Documentos de Trabajo SDT380, Universidad de Chile, Departamento de Economía. Income mobility in Chile". Estudios de Economía. Vol. 38 – Nº1.

YO EMPRENDO

FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS)

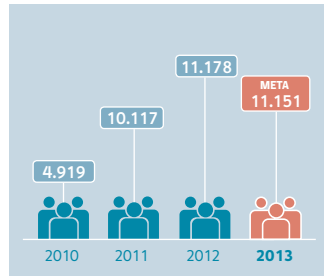
Objetivo

Personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, desocupadas y/o que desarrollan actividades económicas autónomas, perciban ingresos mayores y más estables fruto de su actividad independiente de generación de ingresos.

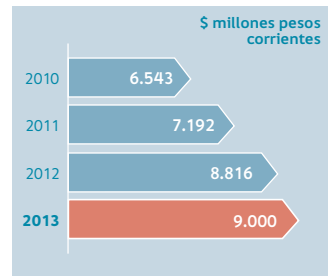
Beneficiarios

✓ Hombres y mujeres emprendedores/as, y organizaciones; mayores de 18 años; con puntaje igual o inferior a 8.500 puntos en su FPS o el equivalente en el instrumento que la reemplace.

¿Cuántas personas se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



YO EMPRENDO SEMILLA

FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL

Objetivo

Que hombres y mujeres, desocupados/as, cesantes, buscando trabajo por primera vez o con una ocupación precaria desarrollen un microemprendimiento o trabajo por cuenta propia y puedan generar con éste ingresos autónomos superiores o igual a los declarados al inicio de su participación en el programa.

Beneficiarios

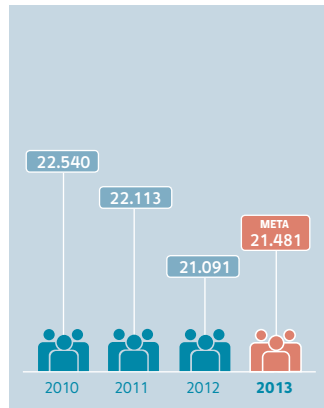
✓ Hombres y mujeres mayores de 18 años, con Ficha de Protección Social (FPS) igual o inferior a 8.500 puntos, desocupados (cesantes, o estén buscando trabajo por primera vez) o tengan una ocupación precaria. Deben tener una idea de negocios, residir en los territorios en que el Fosis ha foca-

lizado su intervención y no haber participado previamente en el programa, al menos dos años antes (entre el 2011 y 2012).

Existen cupos especiales (18.900 cupos) para quienes pertenecen a los sistemas de protección social Chile Solidario (Programa Puente y Seguimiento Chile Solidario, Programa Calle, Programa Caminos y Programa Vínculos) y Seguridades y Oportunidades, en el marco del Ingreso Ético Familiar

Excepcionalmente, las personas que presentan situación de discapacidad, antecedentes de problemas con la justicia o son habitantes de campamentos no requieren puntaje FPS. Además, cada región puede definir condiciones de entrada especiales.

¿Cuántas personas se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



El programa de Acceso al Microcrédito del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), favorece el acceso a servicios financieros a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o condición de pobreza, a través de un subsidio entregado directamente a la institución intermediaria que otorga el microcrédito. Esto debido a la existencia de barreras de acceso a créditos

productivos en instituciones formales para microempresarios vulnerables, las que se relacionan con el encarecimiento de los costos de operación debido a los montos pequeños que son financiados y a la dificultad de realizar análisis de riesgo de los solicitantes por falta de referencias comerciales o historial de cumplimiento comercial, precarios sistemas de contabilidad, entre otros.

La iniciativa opera a través de un conjunto de instituciones financieras bancarias y no bancarias, quienes tienen la labor de captar clientes, evaluar sus proyectos de financiamiento, fijar las condiciones del mismo, cursar las operaciones y luego recuperar los créditos.

ACCESO AL MICROCRÉDITO

FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL

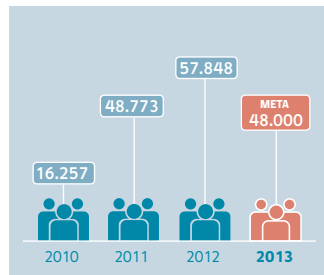
Objetivo

Facilitar el acceso al crédito formal para los microempresarios, orientado a apoyar el desarrollo de emprendimientos y a consolidar las unidades de negocios.

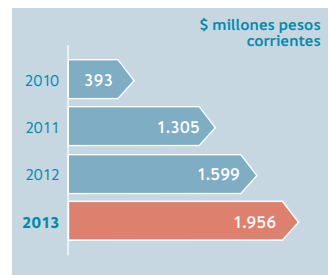
Beneficiarios

✓ Microempresarios/as o trabajadores/as por cuenta propia con puntaje Ficha de Protección Social (FPS) menor a 11.734 puntos.

¿Cuántas personas se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



Otros programas del Fosis que buscan tener un impacto en los ingresos de las personas vulnerables, pero esta vez desde la empleabilidad, son los programas Yo Trabajo y Yo Trabajo Joven. Esta línea de apoyo utiliza capacitaciones y busca potenciar las habilidades de las personas en conjunto con un programa de inserción laboral.

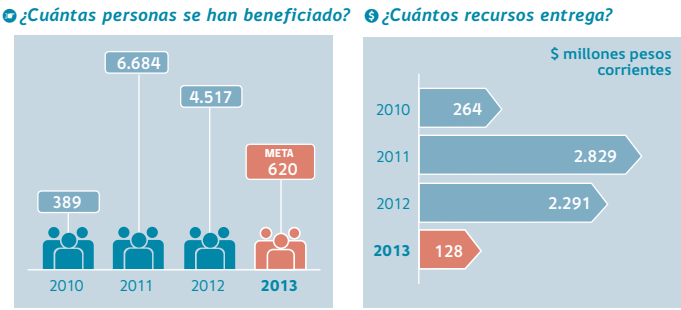
YO TRABAJO*

FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL

Objetivo
Que los usuarios del programa mejoran sus condiciones de empleabilidad y pueden acceder al mercado laboral a través de empleo dependiente o independiente.

Beneficiarios
Personas pobres y/o de mayor vulnerabilidad, igual o mayor de 18 años, desocupados (cesantes y que buscan trabajo por primera vez), inactivos o trabajo precario) y que tengan al menos enseñanza básica incompleta.

**La baja en los beneficiarios y el presupuesto para el año 2013 se debe a que, a partir del 2012, el programa Yo Trabajo considera sólo a las personas que no pertenecen al sistema Chile Solidario o IEF (para los beneficiarios de Chile Solidario o IEF se creó el programa Fondo de Inserción Laboral).*

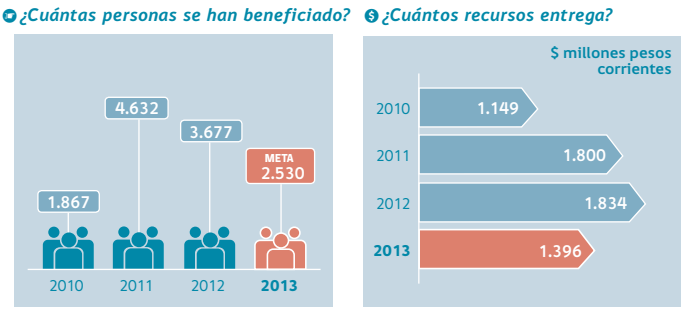


YO TRABAJO JOVEN

FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL

Objetivo
Jóvenes, preferentemente entre 18 y 24 años, desocupados, inactivos que están disponibles para buscar un empleo o que desarrollan empleos precarios, mejoran sus condiciones de empleabilidad, a través de la elaboración de un "Plan de inserción laboral individual" o a programas de capacitación laboral o de emprendimiento, cuando la inserción laboral no sea posible.

Beneficiarios
Jóvenes, preferentemente entre 18 y 24 años, desocupados (cesantes y que buscan trabajo por primera vez), inactivos o que desarrollan un trabajo precario, que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad social y que tengan puntaje de Ficha de Protección Social menor o igual a 8.500 puntos.



4 JEFATURA DE HOGAR FEMENINA

Durante los últimos 20 años la sociedad chilena ha enfrentado relevantes cambios en relación a la estructura de los hogares. La incorporación de las mujeres al mercado laboral ha llevado a que, tanto hombres como mujeres, tengan que adaptarse a cambios a nivel doméstico y familiar, como la necesidad de compatibilizar tareas dentro y fuera de la casa, el cuidado de los niños, de adultos mayores, y de la mantención del hogar. Todos estos aspectos resultan cruciales al momento de analizar el aumento de la jefatura de hogar femenina, puesto que, en muchos casos, ello implica que estas mujeres se vuelven las principales sostenedoras económicas en sus familias. Esta situación resulta relevante en tanto las mujeres tienen importantes limitaciones de tiempo dado que siguen siendo las principales encargadas de las tareas domésticas.

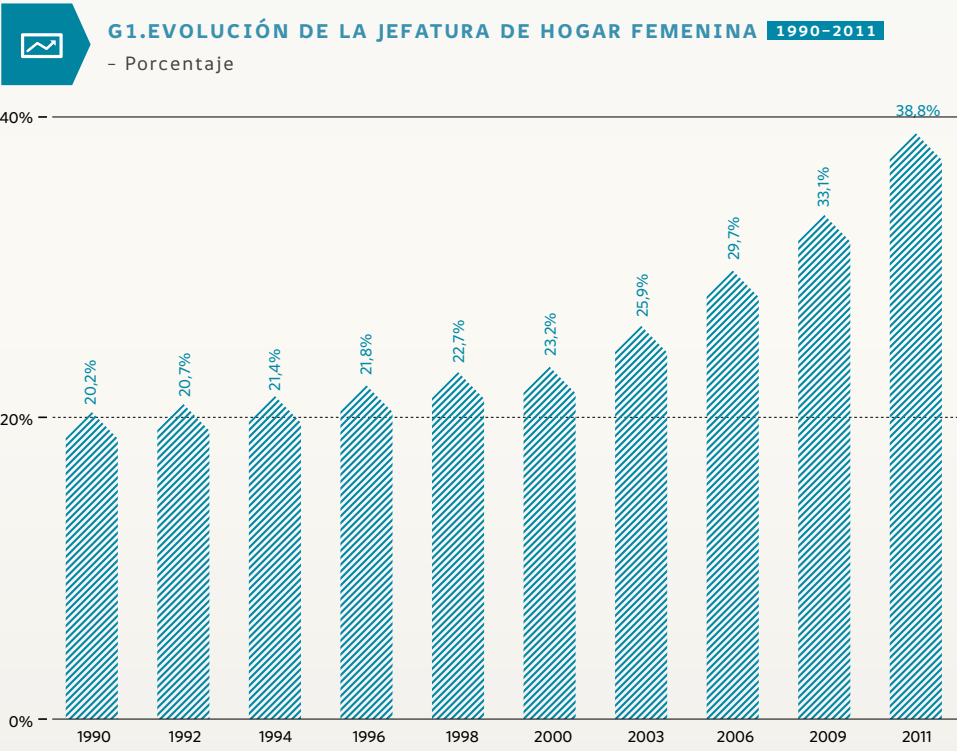
Tal como se observa en el gráfico, a lo largo de las últimas dos décadas ha aumentado significativamente la jefatura de hogar femenina, alcanzando un 38,8% el año 2011. Se puede notar que hasta el año 2000 el crecimiento de la jefatura de hogar femenina fue lento y comenzó a acelerarse en la última década, desde el año 2003 en adelante.

El aumento de la jefatura de hogar femenina en gran parte se relaciona con el aumento de la participación laboral de las mujeres³⁰. Asimismo, la evolución de las estructuras familiares y relaciones parentales actuales ha transformado los roles históricamente asignados al hombre, tanto en las funciones económicas como psicosociales, por lo que la concepción de jefatura también se asigna a la capacidad de la toma de decisiones respecto a la familia y no sólo a la sostenibilidad económica.

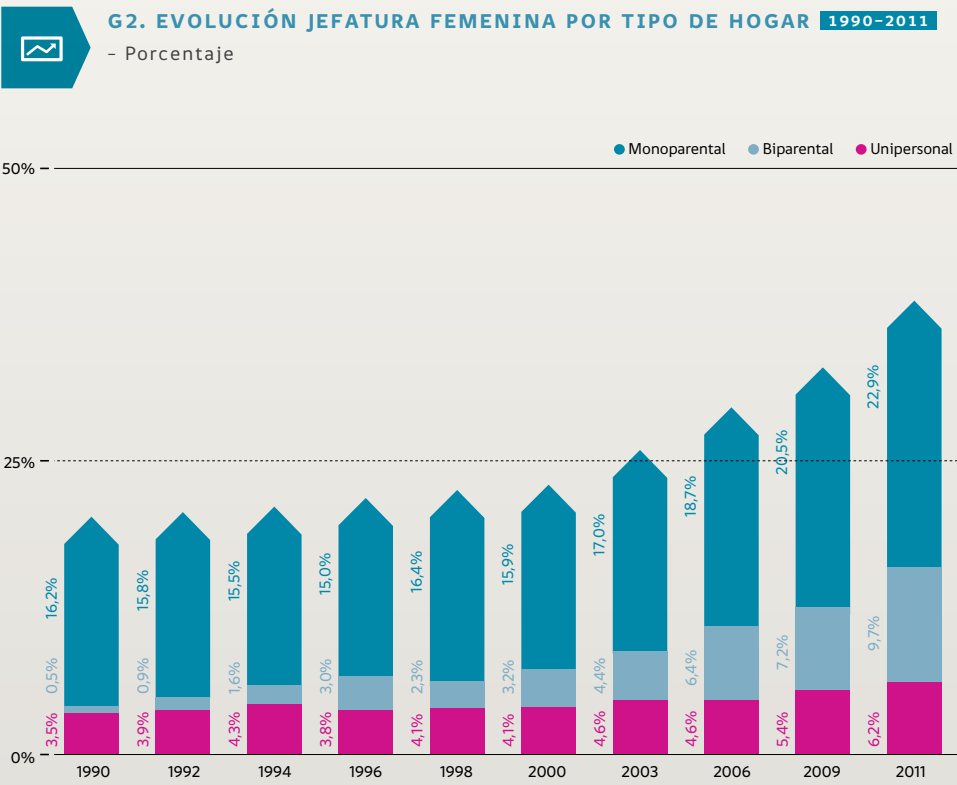
A pesar de que tanto en 1990 como en 2011 la mayor proporción de los hogares es de tipo biparental, ésta ha disminuido un poco más de diez puntos porcentuales (72,7% a 61,0%) en favor de los hogares monoparentales, que han aumentado de 20,3% a 27,7%, y de los hogares unipersonales, que se han incrementado desde 6,9% a 11,3%.

El gráfico muestra la evolución de la jefatura femenina por tipo de hogar. En 2011, del total de hogares en el país, el 22,9% son monoparentales con jefatura femenina, el 9,7% son biparentales, y el 6,2% son unipersonales, todo esto representa un aumento en relación al año 1990.

30 Autonomía de las Mujeres e Igualdad de Género. Capítulo IV, Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe 2007. Véase también en Arriagada, Irma. "Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina", en Serie Políticas Sociales, núm. 21. Naciones Unidas, CEPAL Santiago, 2007." y Contreras y Plaza (2010). "Cultural Factors in Women's Labor Force Participation in Chile". Feminist Economics, Taylor and Francis Journals.



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.



Fuente: Encuestas Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

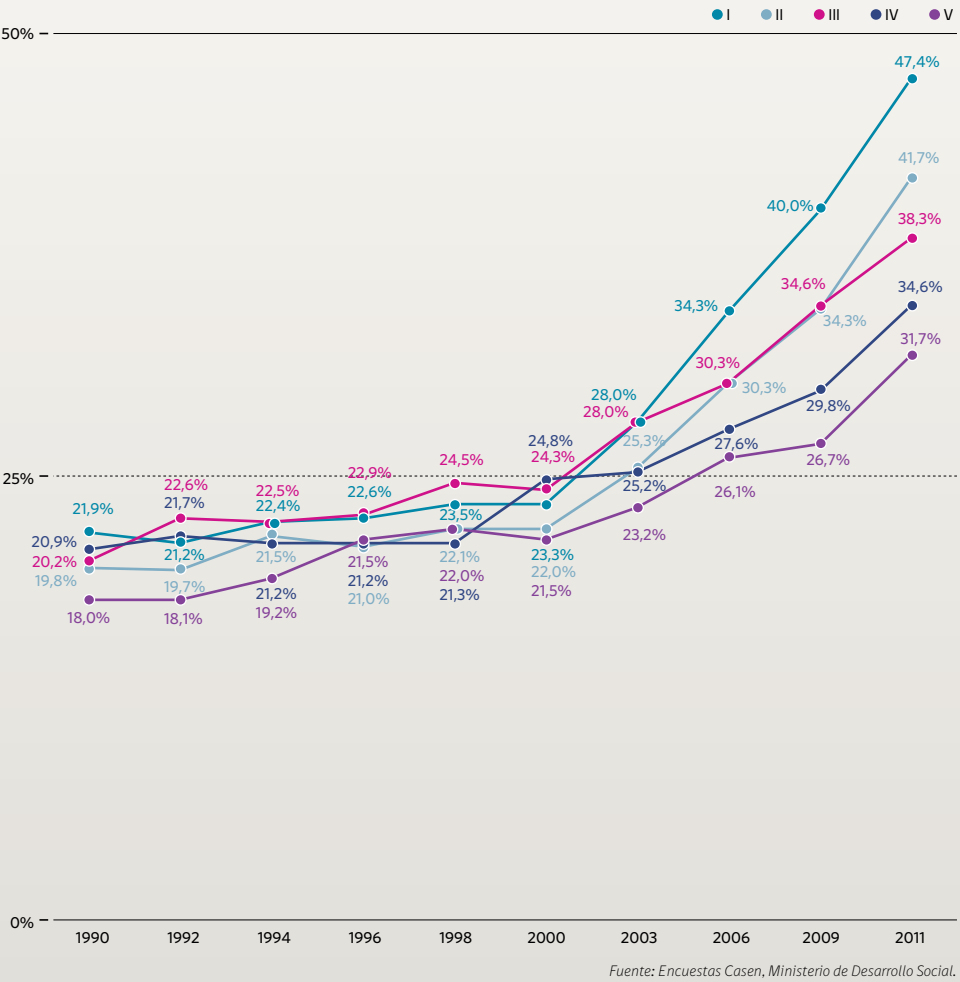
G3. EVOLUCIÓN JEFATURA MASCULINA POR TIPO DE HOGAR 2006-2011

- Porcentaje



G4. EVOLUCIÓN DE LA JEFATURA DE HOGAR FEMENINA SEGÚN QUINTIL 2006-2011

- Porcentaje



En el gráfico se observa que en las últimas décadas se produce una tendencia a la disminución de las jefaturas masculinas en los hogares biparentales, aunque en estos hogares sigue siendo predominante la jefatura masculina, en comparación con los hogares monoparentales y unipersonales.

Si bien el aumento de la jefatura de hogar femenina se observa en todos los niveles socioeconómicos, es proporcionalmente mayor en los estratos de menores ingresos. En el gráfico inferior se observa la evolución de la jefatura de hogar femenina según quintiles de ingreso. El año 2011 un 47,4% de los hogares del primer quintil estaban encabezados por mujeres, en tanto que un 31,7% del quinto quintil era encabezado por una mujer.

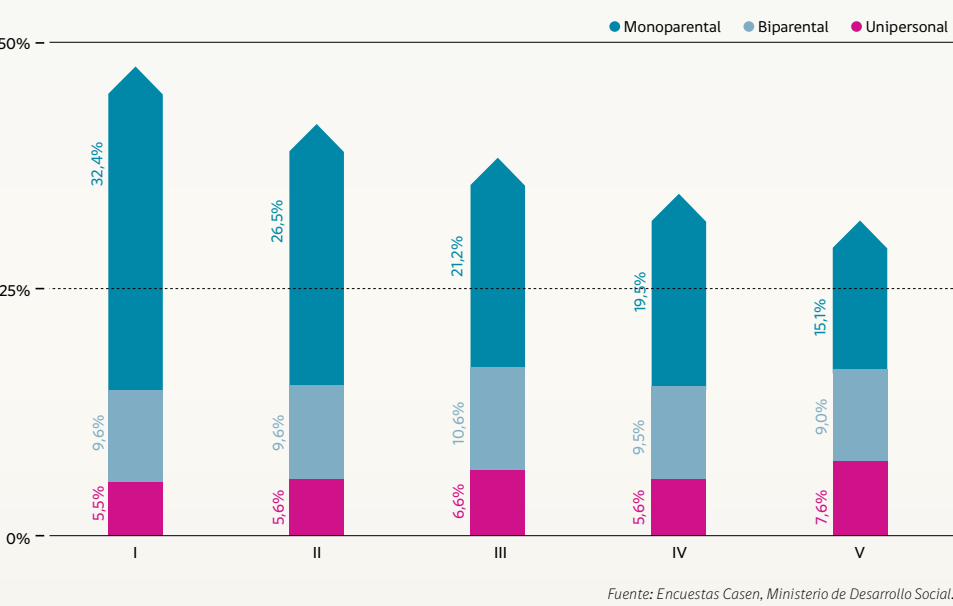
El diagnóstico desde las políticas públicas, muestra que los hogares con jefatura femenina son más vulnerables puesto que éstas enfrentan una mayor carga de trabajo en el hogar, además del empleo remunerado que desarrollan las mujeres, deben hacerse cargo de las actividades domésticas y de cuidados de las personas dependientes (niños, adultos mayores, personas con discapacidad)³¹.

El año 2011 un 88,7% de los hogares monoparentales estaba encabezado por una mujer y un 11,3% encabezado por hombres. Esto puede explicarse fundamentalmente porque son las mujeres quienes en su mayoría se quedan a cargo de los hijos cuando se disuelve una relación de pareja.

31 INE (2011) Situación laboral de las mujeres ocupadas y las brechas salariales que inciden en la estructura ocupacional chilena Análisis de Género y Mercado del Trabajo. Ver también en CASEN 2011 Separata Mujer y Familia

G5. JEFATURA DE HOGAR FEMENINA, SEGÚN TIPO DE HOGAR Y QUINTIL DE INGRESO 2011

- Porcentaje



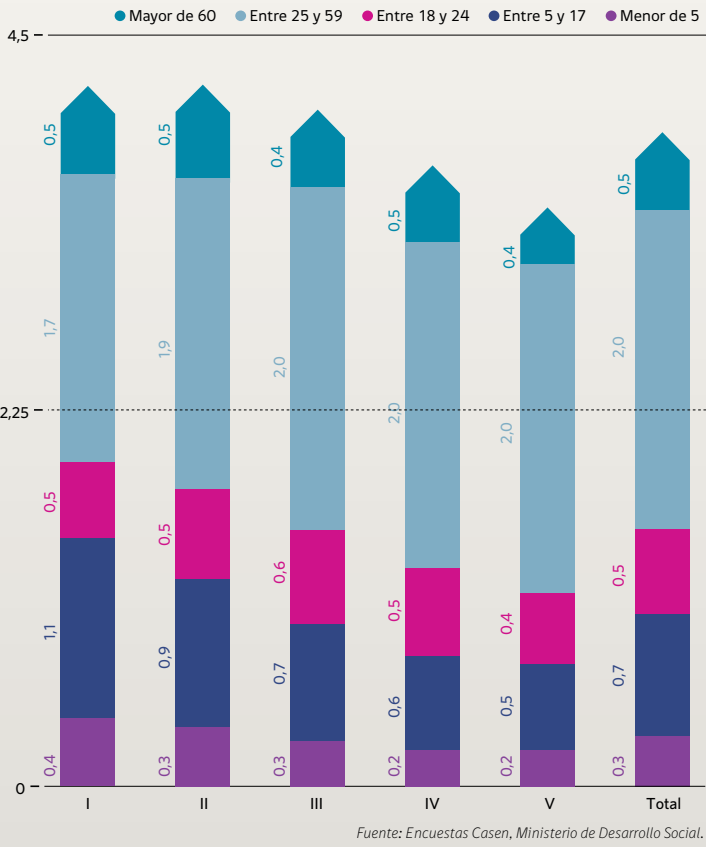
Si se analiza el tipo de hogar encabezado por mujeres para el año 2011, se observa que no hay tendencias claras con respecto a hogares biparentales o unipersonales por quintil, sin embargo hay diferencias importantes en el porcentaje de hogares monoparentales.

En el gráfico también se observa que el año 2011 la proporción de hogares encabezados por mujeres es mayor mientras menor es el quintil de ingresos. Así por ejemplo, en el quinto quintil, 15,1% de los hogares con jefatura de hogar femenina son monoparentales, en tanto que en el primer quintil un 32,4% de los hogares está en la misma situación.

4.1 ESTRUCTURA DEL HOGAR SEGÚN TIPO DE JEFATURA

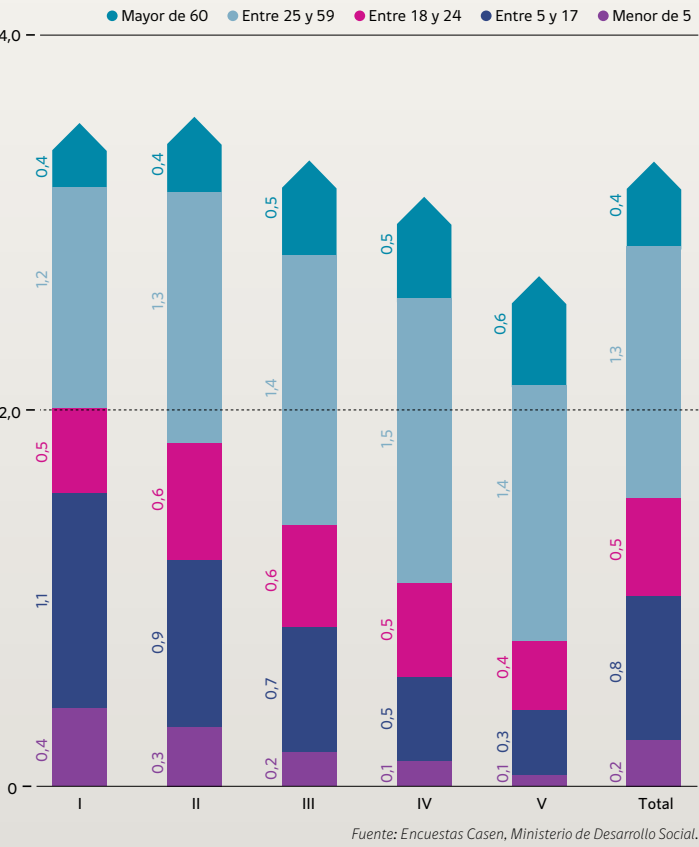
G6. PROMEDIO DE PERSONAS (SEGÚN EDAD) EN HOGARES BIPARENTALES CON JEFATURA MASCULINA, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS 2011

- Promedio de personas por hogar



G7. PROMEDIO DE PERSONAS (SEGÚN EDAD) EN HOGARES MONOPARENTALES CON JEFATURA FEMENINA, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS 2011

- Promedio de personas por hogar



Al comparar la estructura de los hogares según tipo de jefatura (gráficos G6 y G7), se puede ver que en los hogares monoparentales con jefatura femenina, la composición no es muy diferente que la de los hogares biparentales con jefe de hogar hombre, en lo que respecta al número de

dependientes (menores de edad y adultos mayores). Sin embargo, es clave comprender que en este caso es principalmente sólo una persona adulta (mujer) quien sostiene económicamente un hogar.

En estos mismos hogares encabezados por una mujer, se observa que mientras más bajo es el nivel socioeconómico, el número de personas ocupadas es menor y el de personas inactivas mayor. Para todos los quintiles el número de personas ocupadas en estos hogares es menor que la de un hogar biparental con jefatura de hogar masculina. Este aspecto permite comprender la situación de mayor vulnerabilidad de estos hogares, puesto que es mayor la carga (económica) que tiene una sola persona (principalmente mujer) en comparación con los hogares biparentales con jefatura de hogar masculina.

Respecto al porcentaje de ocupados sobre el total de miembros del hogar, si bien hay diferencias según el sexo del jefe de hogar, las mayores diferencias se observan según quintiles de ingreso. Así, el quinto quintil triplica el porcentaje correspondiente al primero.

En cuanto al ingreso del trabajo y de acuerdo a Casen, las cifras muestran que el ingreso proveniente de la ocupación principal por hora trabajada en el caso de las mujeres corresponde al 84,1% del ingreso por hora del hombre, lo que representa un aumento en relación al año 1990, en que esta proporción ascendía a 74,4%.

Además, se observa que el ingreso de la ocupación principal por hora de las mujeres jefas de hogar es menor que el ingreso por hora de los jefes hombres para todos los tipos de hogar. En efecto, en el caso de los hogares unipersonales y biparentales, el ingreso promedio del trabajo de la jefatura femenina es aproximadamente un 85% del ingreso promedio de la jefatura masculina (87,8% en hogares unipersonales y 86,4% en hogares biparentales), sin embargo en el caso de los hogares monoparentales esta proporción es igual al 69,8%.

Este resultado, sumado a los anteriores, permite concluir que los hogares encabezados por mujeres presentan una mayor propensión a encontrarse en situación de pobreza, pues en este tipo de hogares, además de que existe una mayor cantidad de miembros dependientes e inactivos (en relación a hogares monoparentales encabezados por hombres), hay menos personas en promedio que trabajan de forma remunerada, por lo tanto, para mejorar su situación económica, la jefa de hogar debe generar más ingresos por trabajador ocupado que otro tipo de hogares, sin embargo, cuando la jefatura es femenina percibe un menor ingreso por hora trabajada que cuando es masculina.

POLÍTICA SOCIAL

Con el objeto de potenciar el acceso de las mujeres al mercado laboral, entregándoles apoyo en el cuidado de los hijos y las tareas del hogar, el Gobierno se propuso llevar a cabo algunas medidas concretas, que se detallan a continuación.

En mayo de 2012, con la publicación de la Ley 20.595 que crea el Ingreso Ético Familiar, se creó el Bono Trabajo de la Mujer, destinado a premiar el esfuerzo e incentivar la contratación femenina. El bono se entrega a las mujeres entre 25 y 59 años que pertenezcan al 30% más vulnerable de la población, y que se incorporan al mercado laboral como trabajadoras dependientes e independientes. La cobertura aumentará al 35% de la población el año 2014 y permanecerá en un 40%

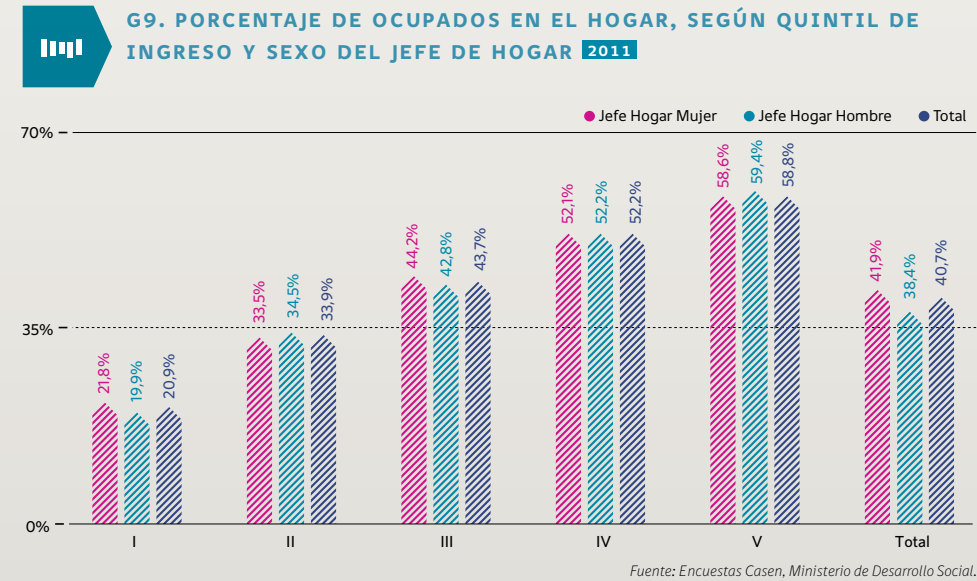
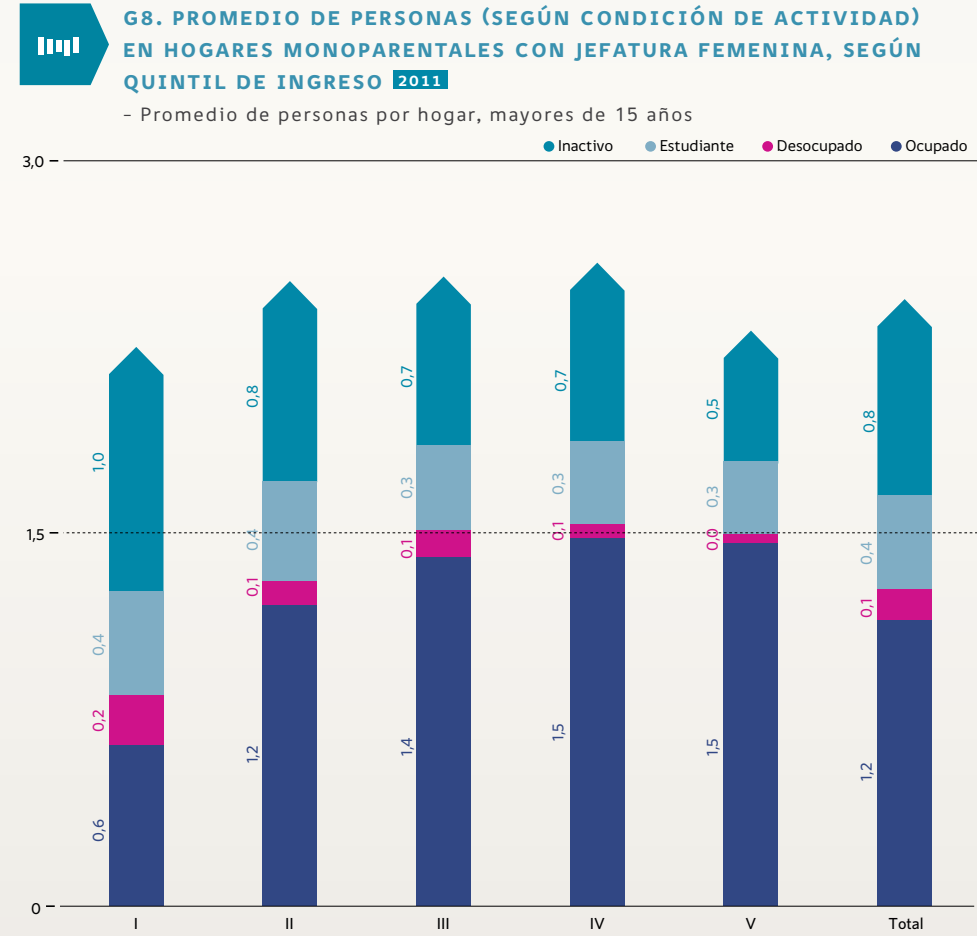
a partir del año 2015 (se volverá sobre este Bono en el capítulo de Trabajo).

El 17 de octubre de 2011 se publicó la Ley 20.545, que agrega al postnatal un permiso parental flexible – de doce semanas a jornada completa, o 18 semanas a media jornada – con subsidio hasta el tope imponible. El objetivo de esta ley es reformar y extender el postnatal, incorporando además al padre.

Se envió al Congreso, en septiembre de 2013, un proyecto de ley que reforma el sistema de provisión de salas cuna para hijos de madres trabajadoras, mediante una adecuación del Artículo 203 del Código del Trabajo, que disminuya la distor-

sión que significa en la contratación femenina (Boletín 9087-13).

Creación del “Programa de 4 a 7”, que entrega apoyo educativo y recreativo después de la jornada escolar a niños entre seis y trece años, con el objeto de apoyar a las mujeres responsables de su cuidado. En mayo de 2011, el programa comenzó a funcionar en trece regiones del país, 46 comunas y 60 colegios. En 2012, se alcanzó una cobertura de más de 6.500 niños y niñas en las quince regiones del país. Para 2013 se espera una cobertura de 9.250 niños.



» DE 4 A 7

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER

Objetivo
Contribuir a la inserción y/o permanencia laboral de madres y/o mujeres responsables del cuidado de niños y niñas de 6 a 13 años.

Beneficiarios
Mujeres mayores de 18 años con menos de 14.236 puntos en la Ficha de Protección Social, económicamente activas y con niños/as entre 6 y 13 años de edad que estén bajo su cuidado.

¿Cuántas personas se han beneficiado?

4.379 (2011), 6.500 (2012), META 9.250 (2013)

¿Cuántos recursos entrega?

1.231 (2011), 1.350 (2012), 2.321 (2013) \$ millones pesos corrientes

Adicionalmente, a través de Sernam, se implementó el programa Mujer Trabajadora Jefa de Hogar, que busca contribuir a la inserción laboral de calidad de las mujeres, entregándoles herramientas para enfrentar las principales barreras de acceso que enfrentan en el mercado del trabajo. Entre los apoyos se encuentran:

☒ Apoyo al Emprendimiento

☒ Nivelación de Estudios

☒ Alfabetización Digital

☒ Atención en Salud Odontológica

☒ Educación Parvularia

☒ Talleres de Habilitación Laboral

☒ Capacitación e Intermediación Laboral

› MUJER TRABAJADORA Y JEFA DE HOGAR

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER

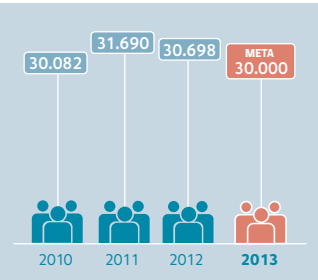
Objetivo

Proveer a las mujeres trabajadoras y jefas de hogar herramientas para superar las principales barreras de acceso que enfrentan en el mercado del trabajo.

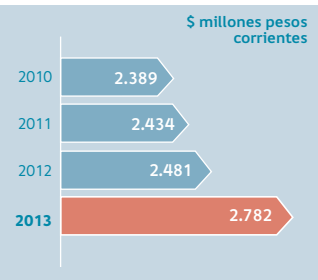
Beneficiarios

Mujeres económicamente activas, es decir trabajando, cesantes, o buscando trabajo por primera vez, entre 18 y 65 años, pertenecientes al primer, segundo o tercer quintil de ingreso.

¿Cuántas personas se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



Por último, la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), a través de su programa Aprendiendo a Emprender, busca potenciar las capacidades emprendedoras de mujeres que quieran generar un proyecto de emprendimiento para así mejorar la calidad de vida propia y la de sus familias.

Para potenciar las capacidades emprendedoras, PRODEMU las acompaña en el proceso de asumir

y resolver su condición de trabajadora independiente. Asimismo se les apoya en la definición de ideas de negocio más viables en el mercado laboral e igualmente en la generación de estrategias para conciliar la vida familiar y el trabajo.

› APRENDIENDO A EMPRENDER

PRODEMU

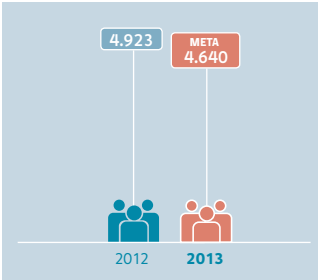
Objetivo

Mujeres en situación de vulnerabilidad social capacitadas generan un proyecto productivo.

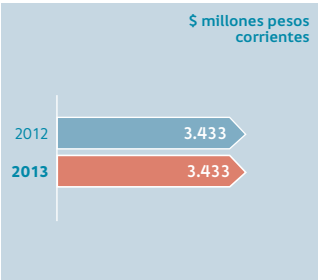
Beneficiarios

Mujeres desocupadas, con empleo precario e “inactivas potencialmente activas” pertenecientes al 40% de la población en situación de vulnerabilidad (certificado mediante Ficha de Protección Social con puntaje menor o igual a 11.734).

¿Cuántas personas se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



5 GRUPOS VULNERABLES

Dado que los grupos que viven en condición de pobreza extrema no son los únicos que presentan altos niveles de vulnerabilidad social en el país, el diseño del Ingreso Ético Familiar (IEF) también busca incluir a poblaciones que, si bien no se encuentran bajo la línea de pobreza extrema, requieren de un apoyo integral por parte del Estado. Así, las personas en situación de calle, los adultos mayores en situación de pobreza y aque-

llas familias con un adulto privado de libertad, también fueron incluidas en el Subsistema Seguridades y Oportunidades, en el que se enmarca el IEF. De este modo, dichos grupos tienen garantizado su acceso a todo el conjunto de prestaciones descritas al inicio del Capítulo.

Junto a lo anterior, el Estado identifica a otros grupos que tienen mayor propensión a presen-

tar condiciones de vulnerabilidad que afectan su bienestar. Así por ejemplo, las personas con discapacidad y las personas pertenecientes a pueblos originarios, que suelen presentar mayores tasas de pobreza y menores grado de inclusión que otras poblaciones del país. A continuación se caracteriza a estos grupos y se detalla la respectiva oferta social de mayor relevancia.

5.1 PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE

Vivir en situación de calle tiene efectos profundamente nocivos a nivel personal. Quiénes se encuentran en esta situación tienen dificultades para satisfacer sus necesidades básicas y viven en significativas condiciones de precariedad. Al mismo tiempo, de manera frecuente sufren de maltrato, discriminación y exclusión en el acceso a servicios y oportunidades. En suma, las personas en situación de calle se enfrentan a enormes obstáculos para llevar adelante sus proyectos personales.

quienes ven deteriorada su salud física y mental, a tal punto que impacta directamente en una disminución de la esperanza de vida. Así también existen otros costos para el país, tales como el aumento de las consultas de salud y su gasto público asociado, aumento de los índices de consumo de sustancias, riesgos de entrar al sistema penal y dificultades en la convivencia social.

En el Catastro Calle 2011 se encontró una población total de 12.255 personas en esta situación³³. Del total de personas catastradas, un 23% (2.718) declaró que se encontraba en situación de calle hace menos de un año, y un 28,5% (3.238) que llevaba entre uno y cinco años.

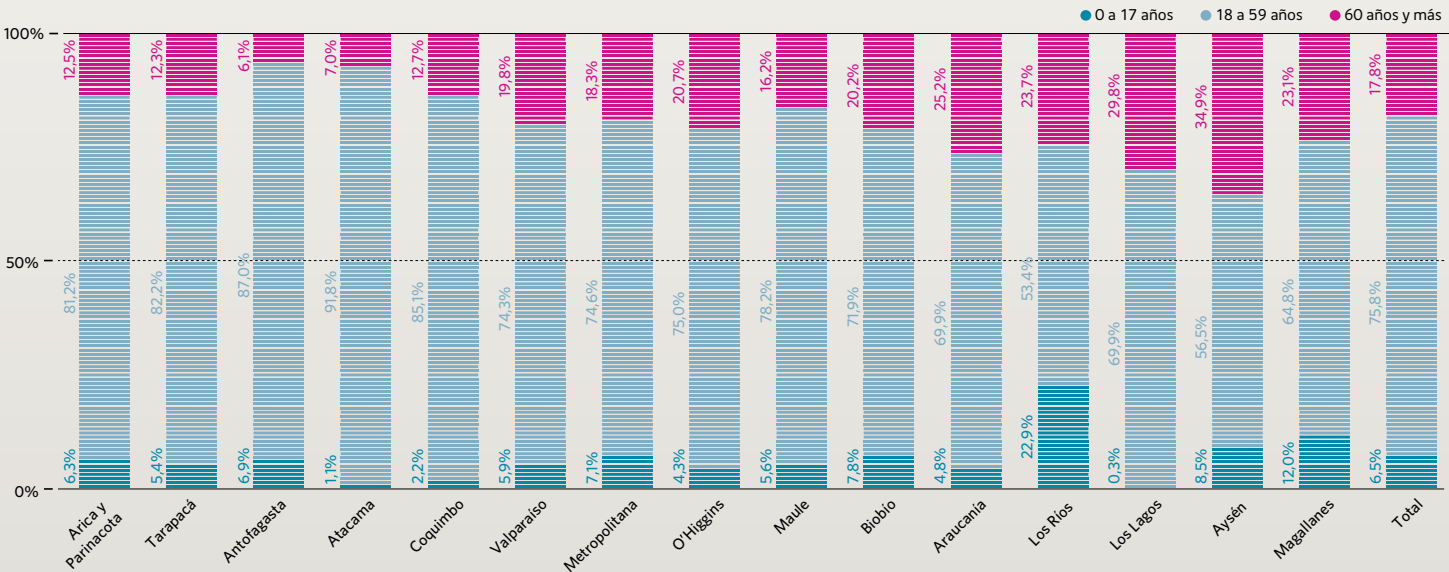
Los resultados del Catastro 2011, también permiten caracterizar a este grupo que aunque corres-

ponde a un colectivo muy heterogéneo, presenta ciertos rasgos comunes importantes a considerar para el diseño de una política pública.

El gráfico siguiente muestra la distribución regional de personas en situación de calle según grupos de edad. Entre los 18 y 59 años se concentra el 76% de las personas en situación de calle, proporción que es mayor en las regiones del norte del país. Asimismo, se registraron 742 niños, niñas y adolescentes en situación de calle en el territorio nacional.

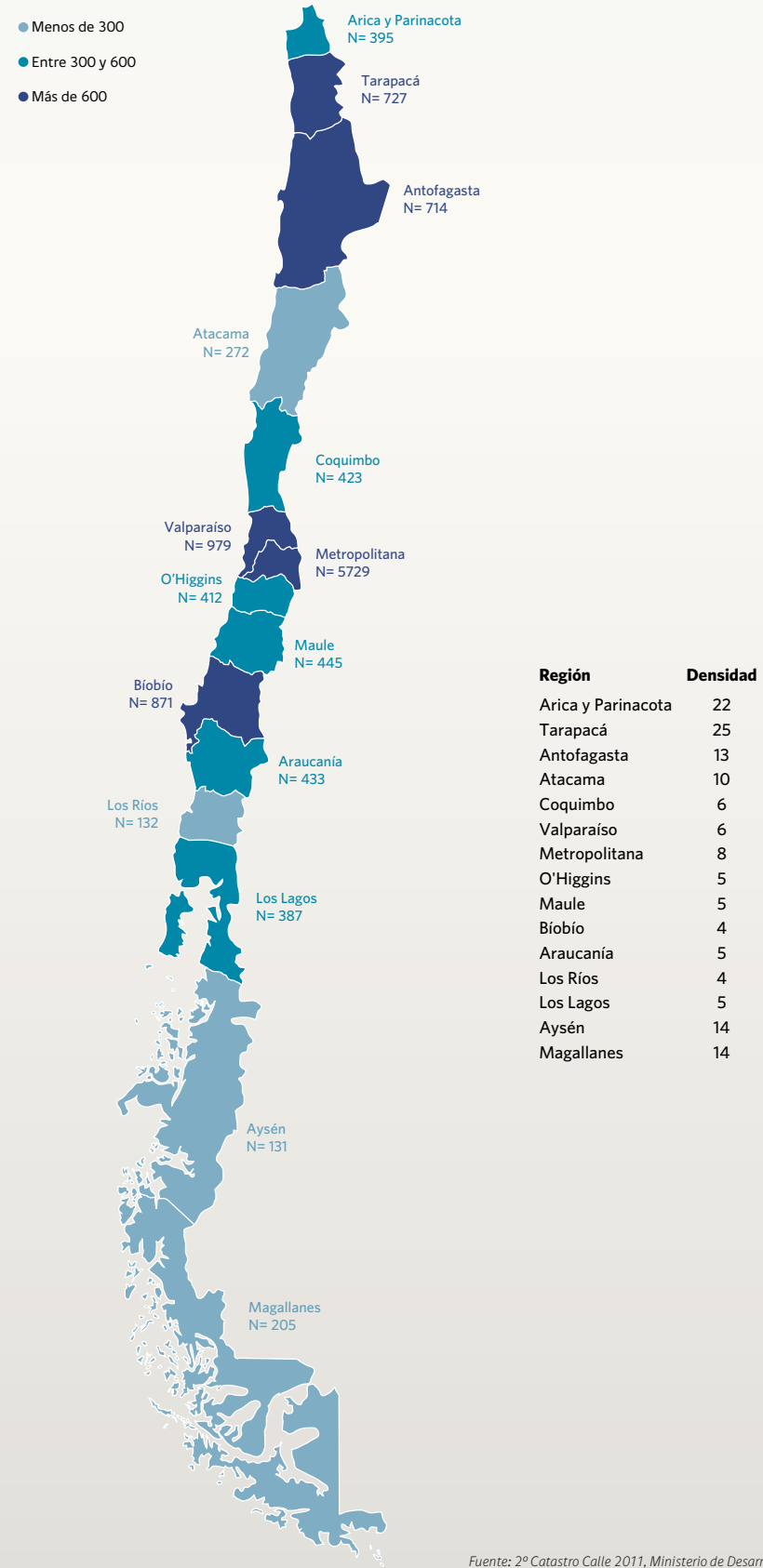
32 Crisis (2011): "Homelessness: A silent killer". Londres, Inglaterra. Documento disponible en <http://www.crisis.org.uk/data/files/publications/Homelessness%20-%20a%20silent%20killer.pdf>.
33 Ministerio de Desarrollo Social (2012). "En Chile Todos Contamos. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle".

G1. COMPOSICIÓN POR EDAD DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE, SEGÚN REGIÓN 2011 - Porcentaje



Fuente: 2º Catastro Calle 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

G2. NÚMERO Y DENSIDAD DE LA SITUACIÓN DE CALLE EN REGIONES 2011 - Número y densidad



Fuente: 2º Catastro Calle 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Un 84% (10.185) de las personas en situación de calle a nivel nacional son hombres y un 16% (1.986) mujeres. Sin embargo, la proporción de mujeres en situación de calle aumenta a medida que disminuye el rango de edad. Por ejemplo, en el grupo de niños y adolescentes el 35% son mujeres.

La figura ilustra el número de personas en situación de calle en cada región. El 46,7% de las personas en situación de calle se ubican en la Región Metropolitana, y en el resto de las regiones la distribución de las personas es similar a la población general. Pese a esto, la densidad de la población en situación de calle (Número de personas en situación de calle por cada 10 mil habitantes) presenta diferencias relevantes a lo largo del país, lo cual da cuenta de realidades de diversa complejidad.

Si bien la situación de calle configura un escenario adverso para el desarrollo de proyectos personales, muchas de las personas que viven esta situación logran mantener expectativas de superación considerablemente altas. Según el Catastro Calle 2011, el 56% de las personas declara pensar siempre en salir de la situación de calle y que para salir de la calle requieren en primer lugar un trabajo o un mejor trabajo (44%), una casa (8%) o sentirse capaces de lograrlo (8%). La presencia de esta voluntad de vivir mejor abre la posibilidad de una política pública basada en la participación activa de las personas en la concreción de sus aspiraciones personales.

En síntesis, la situación de calle es un problema que tiene un importante impacto en la sociedad chilena. Es por ello que el Gobierno, en colaboración con la Sociedad Civil, ha trabajado en la elaboración de una política pública cuyo énfasis está en la promoción, entendida como un compromiso de distintos sectores para la superación de la situación de calle. Es decir, confiar en las capacidades de las personas y brindar un horizonte de oportunidades a largo plazo para el desarrollo de sus proyectos personales, familiares y sociales.

POLÍTICA SOCIAL

A comienzos del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, y en concordancia con el programa presidencial que se planteó como meta disminuir la pobreza extrema a menos del 1% al año 2014, se determinó reconocer a la población en situación de calle como un grupo prioritario que requiere la elaboración de una estrategia macro para abordar su realidad.

La materialización de estas acciones se expresa a través del “Plan Nacional de Calle”, que es una iniciativa interministerial e intersectorial que tiene por objetivo construir una política pública para la situación de calle, con objetivos y acciones claras enfocadas en la prevención, protección y promoción social de este grupo. Como primer paso para lograrlo, a principios del año 2011 se conformó una Mesa Nacional de Calle y Mesas Técnicas en todas las regiones que acompañaron todo el proceso, desde el levantamiento de información oficial, hasta la construcción de esta política pública.

La participación de diversos actores relevantes fue crucial para el diseño de este plan, que incluyó la participación de la Asociación Chilena de Municipalidades, Carabineros de Chile, Ministerio de Defensa, Observatorio de Niños en Situación de Calle del Centro de Políticas PUC, Hogar de Cristo, Instituto Nacional de Estadísticas, Injuv, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado, Red Calle, Senda, Sename y Ministerio de Vivienda.

La elaboración de la estrategia nacional para el abordaje integral de la exclusión social de quienes viven en situación de calle se fortalece en el marco de la Ley 20.530 que, en el año 2011, crea el Ministerio de Desarrollo Social cuyas nuevas atribuciones incluyen “velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social a nivel nacional y regional”.

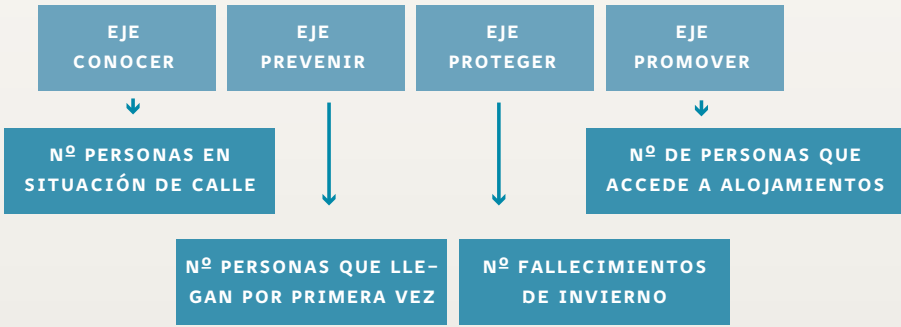
Para el diseño de esta estrategia, en octubre de 2011, se crea la Oficina Nacional de Calle en el Ministerio de Desarrollo Social, que ha trabajado en la construcción de la Política para la Superación de la Situación de Calle y el diseño de nuevos programas ministeriales, ambos con un fuerte diálogo intersectorial que ha permitido la elaboración de compromisos conjuntos y la instalación de una visión de largo plazo.

El diagrama muestra una descripción de la Política para la Superación de la Situación de Calle en Chile, en que se proponen cuatro ejes de acción: Conocer, Prevenir, Proteger y Promover. Mediante estos cuatro ejes de acción se busca

alcanzar metas que comprometan al conjunto de la sociedad con la superación de la situación de calle. En el eje Conocer se comprometen acciones para incorporar a este grupo a las estadísticas oficiales del país, especialmente a aquellas vinculadas a la pobreza y la inclusión. Junto a lo anterior, se espera monitorear permanentemente la magnitud y calidad de la oferta y los servicios públicos y privados para este grupo. En el eje Prevenir se busca disminuir la cifra de aquellos que cada año se encuentran por primera vez en situación de calle, así como también aumentar las alternativas de reinserción efectiva para aquellos grupos en riesgo de situación de calle. Asimismo, se espera el compromiso ciudadano que disminuya las barreras sociales y la discriminación hacia este colectivo.

Por el lado del eje Proteger, se espera disminuir el número total de personas en situación de calle. Esto significa revertir su situación de exclusión

así como también las experiencias internacionales, del tipo “el techo primero”, se diseña lo que será la columna vertebral de esta política pública: el Programa Noche Digna. Esta iniciativa tiene por objetivo brindar alternativas de alojamiento y servicios básicos orientados a la protección de la vida y a la superación de la situación de calle. Mediante una escalera de servicios diferenciados es posible establecer nuevas opciones para que alguien pueda optar por no seguir viviendo en situación de calle. El Programa Noche Digna tiene dos componentes. El primero de ellos, un Plan de Invierno Nacional que duplica el número de camas disponibles en la oferta privada y el segundo denominado Centros para la Superación que ha inaugurado más de 30 centros en 13 regiones del país con estándares de calidad que enfocan el trabajo no sólo en la gestión de servicios para mitigar los efectos de la situación de calle sino que también son el piso fundamental para la reconstrucción de los vínculos perdidos que se re-



social. Además se busca disminuir la permanencia en situación de calle y bajar el número de personas sin acceso a alojamiento. En cuarto lugar, en el eje Promover, se busca la promoción social. Se espera que las personas tengan alternativas que les permitan no estar en situación de calle. Asimismo se espera que un grupo de personas reconstruyan sus proyectos vitales y salgan efectivamente de la calle.

En síntesis, para superar la situación de calle es necesario: generar información actualizada que oriente la acción (Conocer), desarrollar acciones que impidan la llegada de grupos vulnerables a la calle (Prevenir), mitigar los deterioros de la vida en calle (Proteger) y brindar oportunidades para la superación (Promover).

Tomando como base todos estos aprendizajes,

quiere para superar la situación de calle.

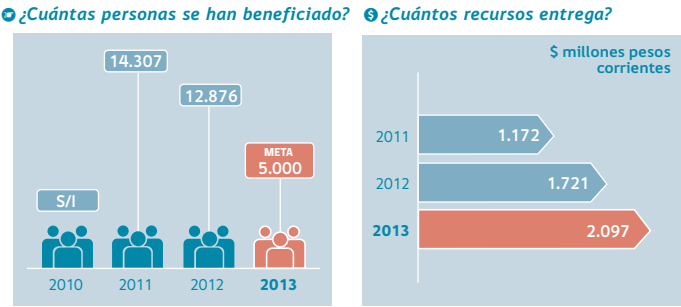
A partir del año 2013 las personas en situación de calle se incluyen formalmente en la Ley 20.595 que crea el Subsistema de Seguridades y Oportunidades, un paso inédito en el país. La instalación del Ingreso Ético Familiar (IEF) considera el rediseño del Programa Calle, existente desde el año 2006, que considera una nueva metodología especializada y aumenta de manera considerable los recursos para trabajar con esta población. Por otro lado, dentro de IEF se crea un Nuevo Programa de Apoyo Sociolaboral que entrega las condiciones para reconstruir trayectorias laborales y acompaña en la disminución de barreras para mejores trabajos. La duración de los acompañamientos es entre 12 a 24 meses y la meta de atención para el año 2013 es de 2.200 personas.

PLAN DE INVIERNO NOCHE DIGNA

SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES

Objetivo
Brindar atención y alternativas de alojamiento temporal a las personas en situación de calle destinadas a la protección de la vida y a posibilitar la superación de las personas.

Beneficiarios
Personas en situación de calle, hombres y/o mujeres, de todas las edades.

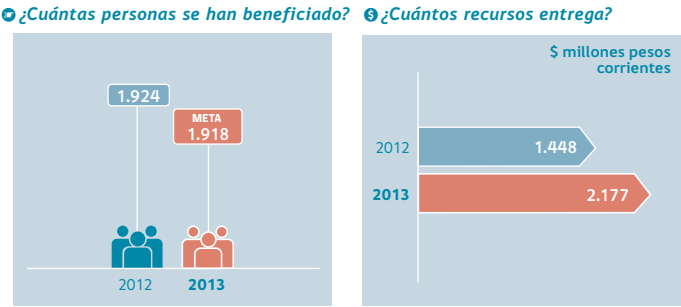


CENTROS PARA LA SUPERACIÓN

SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES

Objetivo
Entregar alojamiento temporal y servicios básicos para personas en situación de calle, que aumenten la oferta instalada de oportunidades para la superación de la situación de calle.

Beneficiarios
Personas en situación de calle, hombres y/o mujeres, de todas las edades.



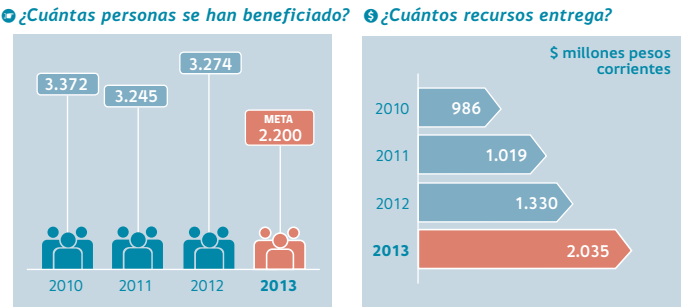
APOYO A PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE

SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES

Objetivo
Mejorar las condiciones en las que se encuentran la personas que están en situación de calle y promover el desarrollo de habilidades y capacidades necesarias que les permitan alcanzar condiciones psicosociales óptimas.

Beneficiarios
Grupo 1 “Niños, niñas y adolescentes”: correspondiente a menores de 18 años.
Grupo 2 “Empleabilidad”: Correspon-

diente a jóvenes y adultos de 18 a 59 años con situaciones de menor complejidad (en cuanto a la salud mental).
Grupo 3 “Adultos con Apoyo en Salud”: jóvenes y adultos de 18 a 59 años con situación de complejidad media.
Grupo 4 “Adultos Mayores”: adultos mayores de 60 años (incluyendo a personas mayores de 50 años con condiciones de fragilidad).



5.2 PERSONAS CON ADULTOS SIGNIFICATIVOS PRIVADOS DE LIBERTAD

Según datos de Gendarmería (Ministerio de Justicia), el año 2012 la población privada de libertad alcanzaba a las 46.306 personas, lo que incluye a quienes estaban cumpliendo condena, en calidad de imputados, procesados o detenidos.

Un estudio del Ministerio de Desarrollo Social muestra que cuando uno de los miembros de una familia es encarcelado debido a algún tipo de actividad delictiva, las condicionantes de vul-

nerabilidad de su familia constituyen un factor de riesgo de gran complejidad para la dinámica familiar, situación que afecta particularmente el desarrollo de niños y niñas³⁴.

La realidad de un progenitor encarcelado puede provocar la dispersión del grupo familiar, agravar las condiciones de precariedad económica, generar desequilibrios emocionales en los integrantes del grupo y estigmatizar a una familia. Se

entiende que la crisis familiar que se vive tras la privación de libertad de uno de sus integrantes desencadena diversas situaciones psicosociales de riesgo para niños y niñas, las cuales se multiplican y profundizan si el cuidador a cargo carece de las capacidades y habilidades para aportar cuidados y protección a los niños.

34 Ministerio de Desarrollo Social (2012). “En Chile Todos Contamos. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle”.

POLÍTICA SOCIAL

Es en este marco que se justifica la existencia del Programa Abriendo Caminos³⁵, el cual busca generar acciones preventivas y reparatorias en el desarrollo de niños que pertenecen a familias con integrantes adultos privados de libertad, de modo de abordar, de manera apropiada, los riesgos sociales que enfrentan.

El programa entrega servicio de apoyo psicosocial a niños, niñas y adolescentes, a través de cuatro tipos de actividades: consejería familiar, que apunta a influir en las competencias parentales; tutorías destinadas a desarrollar competencias y habilidades en los niños y adolescentes; servicios

especializados que permitan a la familia satisfacer necesidades en materia de salud mental, justicia y salud, entre otros; y gestión de redes, esto es, acercar las necesidades de la familia a la oferta pública disponible.

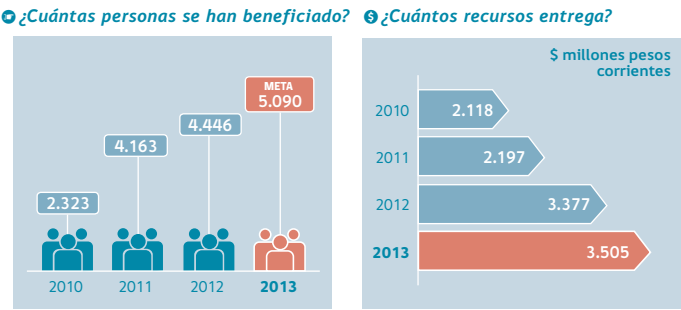
35 Ministerio de Desarrollo Social (2012). “En Chile Todos Contamos. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle”.

CAMINOS

SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES

Objetivo
Generar acciones preventivas y reparatorias en el desarrollo de niños(as), que pertenecen a familias con integrantes adultos privados de libertad, para abordar los riesgos sociales que enfrentan..

Beneficiarios
Niños y niñas menores de 18 años que tengan a alguno de sus adultos significativos privado de libertad.



5.3 ADULTOS MAYORES

El envejecimiento poblacional hace referencia al proceso de transformación demográfica caracterizado por el crecimiento de la proporción de individuos de edades avanzadas respecto de los más jóvenes. Es así como el envejecimiento constituye un proceso que se desarrolla gradualmente, tanto a nivel individual como colectivo. De este modo, la sociedad envejece cada vez que las cohortes de edades mayores aumentan en porcentaje³⁶.

Las tendencias demográficas a nivel mundial proyectan que la población mayor de 65 años se triplicará en el año 2050 con respecto a la actualidad, llegando a un total de 1.500 millones de personas mayores. En América Latina se espera que al 2050 una de cada cuatro personas mayores

tenga 60 años o más³⁷. Frente a este cambio demográfico, el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama) sostiene que el envejecimiento tendrá un impacto fuerte en nuestro país, el cual tendrá que proteger la salud funcional de las personas mayores, mejorar sus niveles de integración y participación en distintos ámbitos de la sociedad.

Según la Encuesta Casen 2011, en Chile los adultos mayores constituyen un 15,6% de la población total, de los cuales un 11,8% vive solo. Por su parte, alrededor del 40% de los adultos mayores en situación de extrema pobreza vive solo o con otra persona mayor. Al observar la tendencia para los próximos años se proyecta que, en relación a la población total, existiría una alta proporción

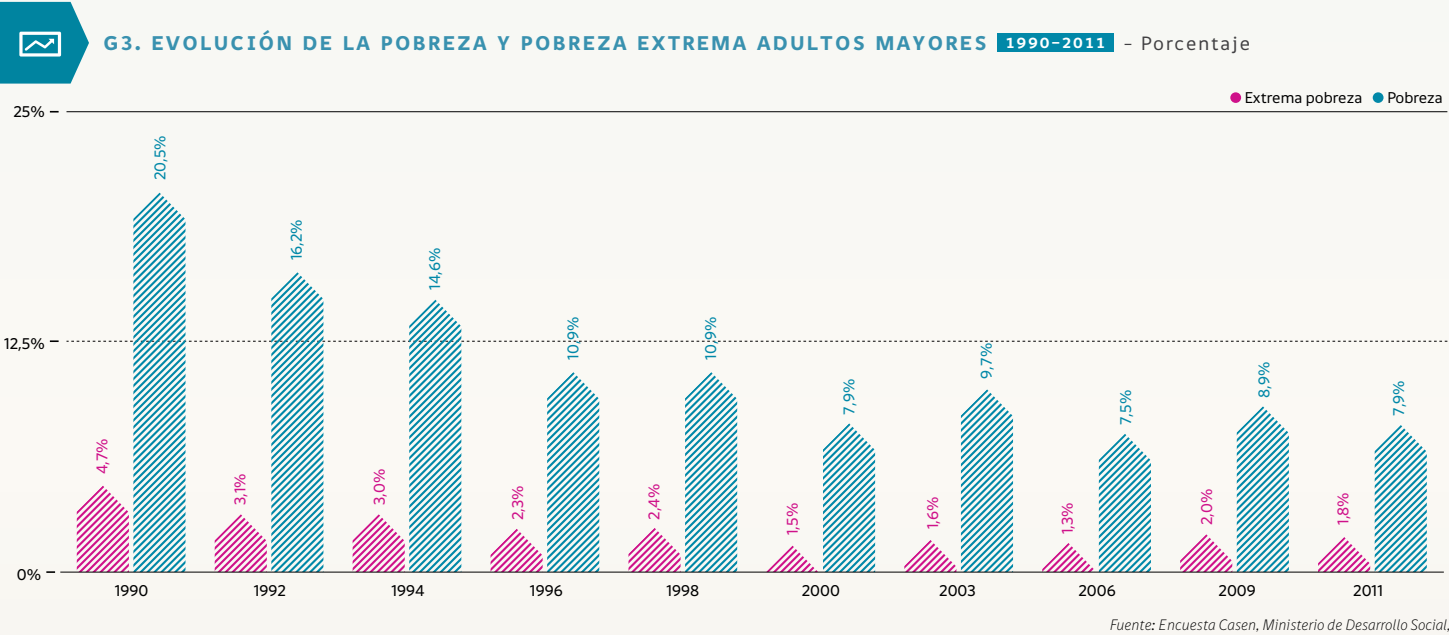
de adultos mayores en hogares unipersonales de los cuales la mayoría corresponde a mujeres³⁸.

En el gráfico siguiente se observa la evolución desde 1990 al 2011 de la situación de pobreza y pobreza extrema de los adultos mayores, la que ha disminuido notoriamente durante los últimos 20 años, desde un 20,5% el año 1990 a un 7,9% el año 2011.

36 Cannobbio, Jeri (2008), “Estadísticas sobre las Personas Adultas mayores: un análisis de género”.

37 SENAMA (2012), “Política Integral de Envejecimiento Positivo 2012-2025”.

38 Boreal Consultora (2012), “Estudio Información estadística sobre vejez y envejecimiento. Informe Final”.



POLÍTICA SOCIAL

Como una forma de apoyar a los adultos mayores en condiciones de mayor vulnerabilidad social, y en el marco del Ingreso Ético Familiar, es que el Ministerio de Desarrollo Social ha desarrollado el Programa Vínculos, cuyo objetivo es integrar a los adultos mayores (mayores de 65 años) a la oferta social, contribuyendo a la generación de condiciones que les permitan acceder, de forma preferente, al conjunto de prestaciones sociales que responden a sus necesidades.

Esta combinación implica ampliar la política social desde el concepto de “Protección Social”

hacia el de “Promoción y Protección Social”, buscando activar y comprometer las capacidades y recursos existentes en cada persona adulta mayor, mediante un proceso conducente a su superación sustentable a partir de diversos apoyos que se ponen a su disposición. La metodología de intervención opera a través de la coordinación de tres actores: la ejecución de las Municipalidades, la Asistencia Técnica de Senama y la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social.

Los beneficiarios del Programa Vínculos reciben desde el año 2012 las transferencias moneta-

rias del Ingreso Ético Familiar. Específicamente, reciben el bono base mensual como apoyo al mejoramiento de la calidad de vida, que se implementa junto con un acompañamiento que les entrega herramientas psicosociales para el fortalecimiento de su identidad, autonomía y sentido de pertenencia. El Programa también considera la articulación de apoyos formales e informales (municipalidad, grupos organizados, vecinos, amigos, familiares), de manera de constituir una red de protección social de las personas mayores ante el abandono.

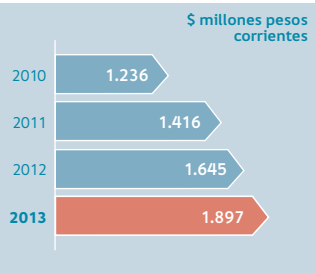
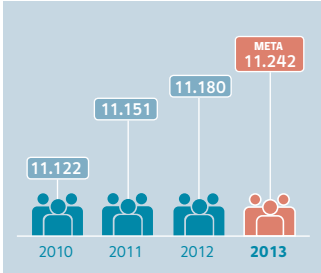
› VÍNCULOS

SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES

Objetivo
Contribuir a la generación de condiciones que permitan que las personas mayores de 65 años o más que viven en condiciones de vulnerabilidad, cuenten con los subsidios que les corresponden en conformidad de la ley, accedan de forma preferente al conjunto de prestaciones sociales pertinentes a sus necesidades y estén integradas a la red comunitaria de protección social

- Beneficiarios**
- Adultos mayores de 65 años o más que vivan solos o acompañados, en condiciones de vulnerabilidad. Deben encontrarse dentro del primer quintil de vulnerabilidad y no estar postrado.

¿Cuántas personas se han beneficiado? ¿Cuántos recursos entrega?



Elaño 2012 el Programa Vínculos atendió a un poco más de 11.000 beneficiarios, de los cuales el 67% son mujeres. El promedio de edad es de 71 años. El envejecimiento acelerado de la población es un importante desafío para las políticas públicas³⁹. Los adultos mayores, más allá de su condición socioe-

conómica, constituyen un grupo especialmente relevante para el actual Gobierno, que busca generar una base mínima de bienestar en la población mayor, a partir de lo cual ellos puedan ejercer su voluntad e insertarse en la sociedad como actores relevantes, aportando al desarrollo de un país que necesita de su experiencia y sabiduría.

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social a través de Senama, y junto a un Comité Interministerial, elaboró la Política Integral de Envejecimiento Positivo que enfrenta el tema del envejecimiento y la vejez y que, más allá

³⁹ Esta discusión se profundiza en el capítulo de Salud y Cambio Demográfico.

de limitarse a solucionar problemas, se adelanta a los acontecimientos, enfrenta los desafíos actuales y prepara a Chile para el futuro.

La Política de Envejecimiento, de carácter integral e intersectorial, constituye un avance sustancial que recoge cabalmente los desafíos del envejecimiento, permite proteger la salud funcional de las personas mientras van envejeciendo, frena el avance de los niveles de dependencia, fomenta el autocuidado, la identidad, la autonomía y la participación de las personas mayores, intenta terminar con la exclusión y el maltrato y fomenta la integración social, económica y cultural desde una perspectiva de sujetos de derechos. En suma, esta es una política que enfrenta

el desafío del envejecimiento y la vejez en toda su magnitud, partiendo por el Estado y en conjunto con la Sociedad Civil y las familias chilenas.

La Política se propone tres objetivos generales: proteger la salud funcional de las personas mayores (Envejecimiento Saludable), mejorar su integración a los distintos ámbitos de la sociedad (Envejecimiento Activo) e incrementar sus niveles de bienestar subjetivo (Envejecimiento Positivo). Estos objetivos generales van acompañados de trece objetivos específicos, cada uno de los cuales cuenta con una o más Metas de Envejecimiento Positivo que permiten valorar su impacto. Para alcanzar estas Metas, existe un plan de implementación multisectorial que considera un

conjunto de 50 acciones concretas de corto plazo (2012-2014) y una serie de propuestas de mediano (2015-2019) y largo plazo (2020-2025).

La definición de estos objetivos, metas y plan de implementación se realizó en el marco de un proceso participativo que involucró valiosos aportes de distintas entidades tanto del sector público como de la Sociedad Civil.

En la siguiente figura se describen las líneas de acción de la Política y el rol que los distintos organismos del Estado tienen en ellas.

	ENVEJECIMIENTO SALUDABLE			ENVEJECIMIENTO ACTIVO				ENVEJECIMIENTO POSITIVO				
	SALUD Y CUIDADOS	VIDA SALUDABLE	ESPECIALISTAS	PARTICIPACIÓN	EDUCACIÓN	SEGURIDAD ECONÓMICA	VIVIENDA Y TRANSPORTE	MALTRATO	ACCESO A LA JUSTICIA	IDENTIDAD	INVESTIGACIÓN	BIENESTAR SUBJETIVO
MDS	✓		✓	✓		*	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MINSAL	✓	✓	✓								*	*
MINEDUC			✓							✓	✓	
MINTRAB				✓	✓	✓					✓	
MINJU				*	✓		*	*	✓			
SERNAM								✓				
INTERIOR				*	✓			✓				
TRANSPORTE							✓					
VIVIR SANO		✓										
SEGOB		✓										
SEGPRES										✓		
MINECO				✓			*		✓			
MINVU							✓					
MOP							*					

✓ Acciones comprometidas (2012-2014) * Propuestas acciones (2015-2025)

En este contexto, durante el año 2013 comenzaron a implementarse cuatro nuevos programas con el fin de fomentar el envejecimiento activo y promover el autocuidado y autonomía de los adultos mayores. En primer lugar, el programa

Centros Diurnos atiende a personas mayores en situación de dependencia leve, que requieren de servicios de carácter preventivo y de promoción biopsicosocial. Los centros otorgan servicios durante el día o parte de éste, a través de talleres

grupales y/o individuales de actividad física, artística e intelectual. Con estas acciones se busca contribuir a mitigar la fragilidad y retrasar el deterioro físico y cognitivo de los beneficiarios, manteniéndolos en su entorno familiar y comunitario.

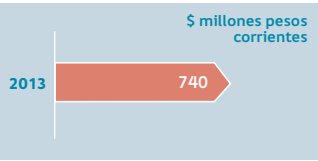
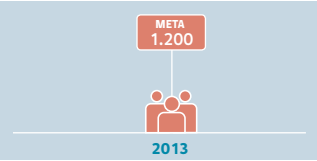
› CENTROS DIURNOS

SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR

Objetivo
Contribuir a retrasar la dependencia física y cognitiva de las personas mayores pertenecientes al Centro de Día, manteniéndolos en su entorno.

- Beneficiarios**
- Personas mayores con dependencia leve y en condición de vulnerabilidad (I, II y III quintil).

¿Cuántas personas se han beneficiado? ¿Cuántos recursos entrega?



En segundo lugar, con el fin de complementar los servicios entregados a los adultos mayores más vulnerables, potenciar su envejecimiento positivo y ayudarlos a establecer redes sociales de protección, se creó el programa Beneficios

Complementarios, el cual realiza talleres relacionados con ámbitos cognitivos y físicos, entre otros, y desarrolla actividades de extensión culturales y artísticas. El programa cuenta con siete casas de encuentro que fueron traspasadas por

el Instituto de Previsión Social a Senama, en las que se desarrollan las actividades antes mencionadas y otras que son de pertinencia territorial.

› BENEFICIOS COMPLEMENTARIOS

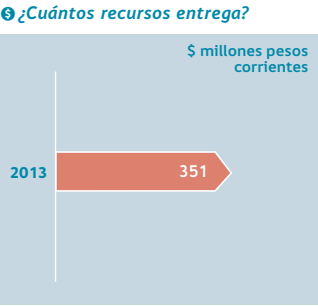
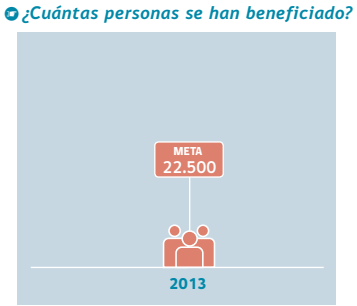
SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR

Objetivo

Contribuir al envejecimiento positivo de personas mayores en situación de vulnerabilidad, proporcionando conocimientos y oportunidades para el desarrollo personal, cognitivo, biológico, físico y de integración social.

Beneficiarios

Personas adultas mayores que reciben Pensión Básica Solidaria (PBS), Aportes Previsionales Solidarios (APS), que participan en Programa Vínculos o residentes en condominios sociales que son parte de los programas de Senama.



En tercer lugar, el programa Fondo Concursable de Establecimientos de Larga Estadía (ELEAM) sin fines de lucro, busca contribuir a resolver el déficit de recursos para la atención a personas mayores con dependencia severa. El programa pretende apoyar a las instituciones en el mejoramiento de aspectos de su operación y fomentar

la ampliación de cobertura, para que éstas logren satisfacer las necesidades básicas de los residentes de los establecimientos y asegurar así el derecho de todas las personas mayores a contar con servicios mínimos de cuidado acordes a su condición. Para acceder a los recursos disponibles, los ELEAM deberán postular y adjudicarse

un proyecto de iniciativas de apoyo directo a los adultos mayores que residen en ellos, debiendo abordar las siguientes áreas: satisfacción de necesidades básicas, entrega de atención médica especializada, implementación de estrategias de integración a la comunidad, protección de sus derechos y promoción del envejecimiento activo.

› FONDO CONCURSABLE ELEAM

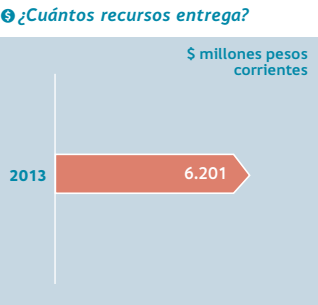
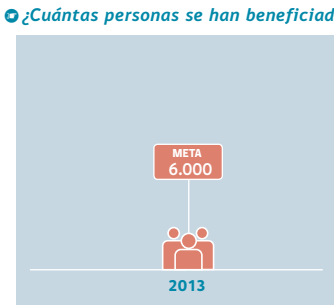
SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR

Objetivo

Mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores dependientes y vulnerables que residen en ELEAM sin fines de lucro.

Beneficiarios

Adultos mayores que residan en ELEAM sin fines de lucro, los cuales deben contar con resolución sanitaria vigente, encontrarse con inscripción vigente en el registro de prestadores de servicios remunerados o no de SENAMA y no estar recibiendo financiamiento permanente por parte de dicha institución.



Finalmente, para aquellos adultos mayores en situación de vulnerabilidad y dependencia que requieren servicios de atención y apoyo integrales en su domicilio, el programa Cuidados Domiciliarios entrega servicios de cuidado como forma complementaria a la institucionalización, promoviendo que las personas mayores puedan permanecer en sus propios hogares y mantener su independencia. Además, el programa busca que los cuidadores y familias de los adultos mayores cuenten con un dispositivo de apoyo, por medio de la entrega de prestaciones sociosanitarias en el domicilio del adulto mayor a cargo de asistentes de Senama capacitados, permitiendo así que

las personas que cuidan a los adultos mayores cuenten con tiempos de descanso y autocuidado. Paralelamente, los asistentes harán transferencia de conocimientos a los cuidadores familiares, para lograr una mejoría en los cuidados otorgados. Cabe señalar, además, que este dispositivo toma en cuenta las necesidades y características específicas de cada usuario, con el fin de promover su independencia, autonomía y dignidad.

› CUIDADOS DOMICILIARIOS

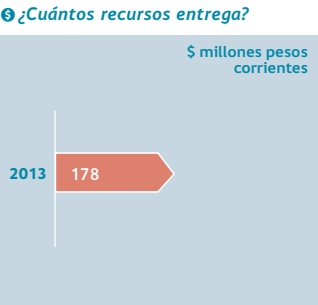
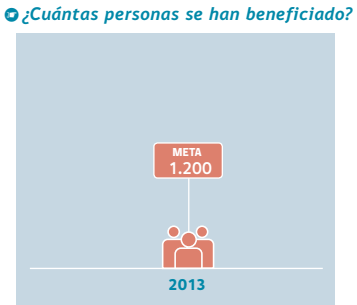
SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR

Objetivo

Que los adultos mayores y sus cuidadores cuenten con un dispositivo de apoyo.

Beneficiarios

Usuarios en situación de dependencia moderada o severa y vulnerables, pertenecientes a los tres primeros quintiles de vulnerabilidad, que cuentan con un cuidador responsable y tengan carencia de servicios de apoyo y/o cuidado.



Por otro lado, de acuerdo a la Ley 20.066 que explicita la obligación del Estado de establecer políticas orientadas a prevenir la violencia intrafamiliar en contra del adulto mayor, así como a prestar asistencia a la persona mayor maltratada, el año 2012 comenzó a implementarse el Programa Contra el Maltrato y Abuso al Adulto Mayor, el

cual responde al aumento progresivo de situaciones de maltrato y abuso donde las víctimas son adultos mayores. A través de la Red de Prevención y Atención del Maltrato de Personas Mayores, se activa la coordinación interinstitucional y sectorial que posibilite la atención integral y el patrocinio legal en casos de maltrato y se imple-

menta una estrategia de prevención, detección y atención del maltrato. Además, el programa promueve, genera y difunde conocimientos en torno al abuso hacia el adulto mayor a través de iniciativas y campañas de educación, capacitación y sensibilización.

› CONTRA EL MALTRATO Y ABUSO AL ADULTO MAYOR

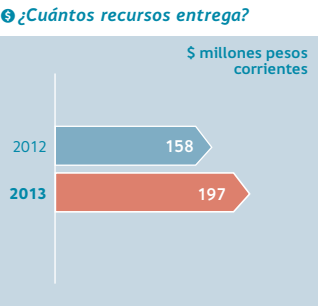
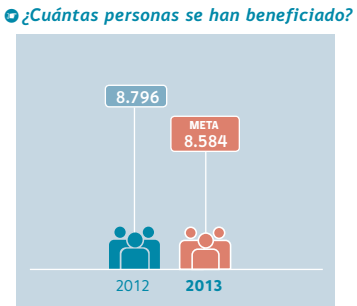
SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR

Objetivo

Adultos mayores se encuentran protegidos social y jurídicamente frente a situaciones de maltrato y abuso.

Beneficiarios

Todas aquellas personas mayores víctimas (coordinación de situaciones de maltrato) de alguna situación de abuso, maltrato o violencia intrafamiliar; del mismo modo, adultos mayores y las/los funcionarios de servicios públicos y entidades privadas con las que abordan estrategias de prevención, visibilización y sensibilización del fenómeno del abuso, violencia y maltrato hacia las personas mayores.



5.4 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el año 2010, más de mil millones de personas viven en todo el mundo con alguna forma de discapacidad⁴⁰. El número de personas con discapacidad está creciendo, debido al proceso de envejecimiento de la población -los adultos mayores tienen un mayor riesgo de discapacidad- y al incremento global de los problemas crónicos de salud asociados a discapacidad, como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y los trastornos mentales.

Una persona con discapacidad es aquella que como consecuencia de una o más deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales, congénitas o adquiridas, previsiblemente de carácter permanente y con independencia de la causa que las hubiera originado, vea obstaculizada, en a lo me-

nos un tercio, su capacidad educativa, laboral o de integración social. Esta definición recoge el marco conceptual proveniente de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud (CIF) elaborado por la Organización Mundial de la Salud⁴¹, en donde se establece que la discapacidad engloba las deficiencias, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Este marco considera el funcionamiento y la discapacidad de una persona como una interacción dinámica entre los estados de salud (enfermedades, trastornos, lesiones, etc.) y los factores contextuales, que a su vez incluyen los factores personales y ambientales.

La Encuesta Casen 2011 en materia de discapacidad se orienta a medir condiciones de salud de larga duración y dificultades ya sea en la realiza-

ción de un conjunto de actividades o en la interacción⁴². Según esta definición, en Chile hay un 6,3% de personas con discapacidad.

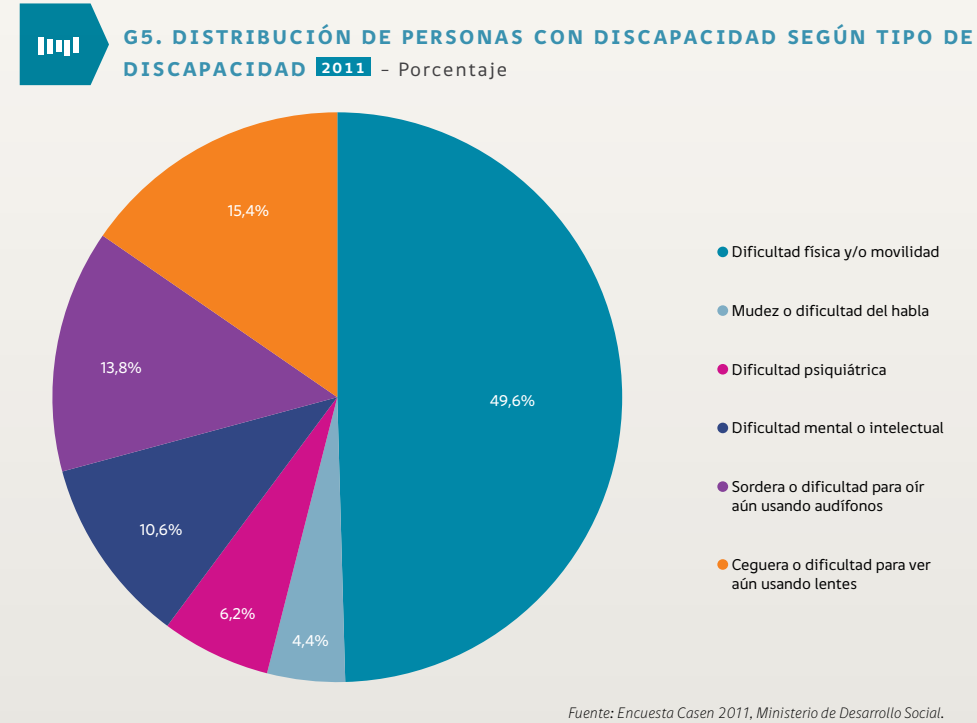
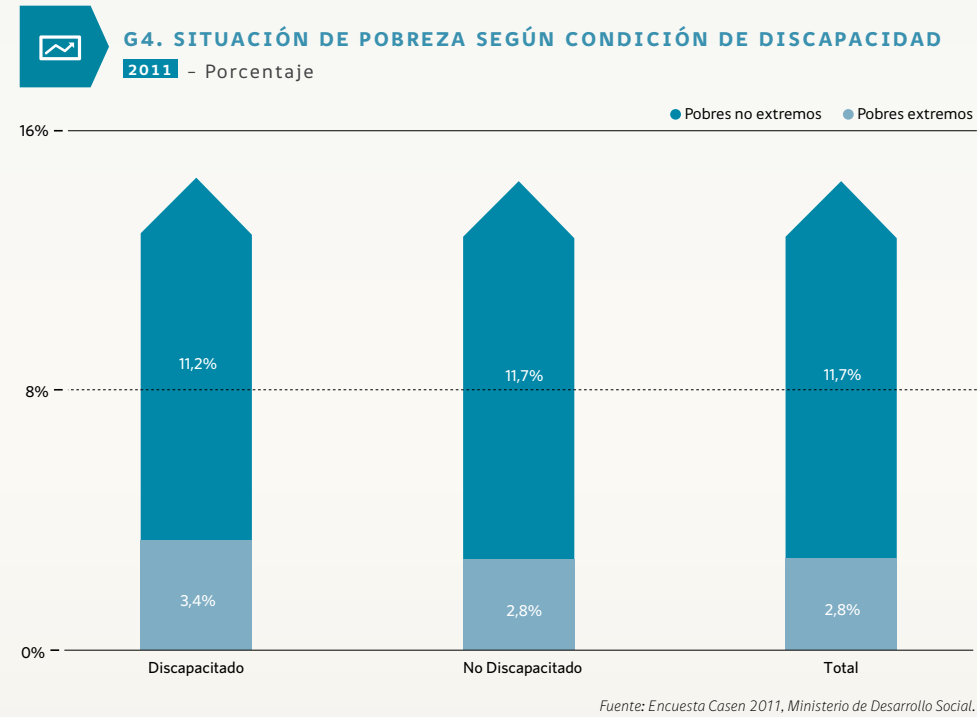
La Encuesta Mundial de Salud muestra que la prevalencia de la discapacidad es mayor en los países de ingresos bajos⁴³, lo que reflejaría una cierta correlación entre discapacidad y pobreza (una puede llevar a la otra, y viceversa). En el siguiente gráfico se pueden observar las tasas de pobreza de la población con y sin discapacidad en Chile, sin embargo las diferencias entre ambas no son estadísticamente significativas.

40 OMS-Banco Mundial (2011) Informe Mundial de la Discapacidad.

41 OMS, (2001)

42 El concepto de discapacidad se aborda de manera parcial, quedando fuera de análisis algunos estados de salud relacionados con restricciones en la participación.

43 EMS-OMS (2002) Encuesta de salud aplicada en 69 países



Aunque la discapacidad se correlaciona con una desventaja, no todas las personas con discapacidad enfrentan las mismas desventajas. Así, las mujeres con discapacidad sufren además discriminación de género, los niños con discapacidades físicas suelen correr mejor suerte que los que padecen discapacidades intelectuales, los más excluidos del mercado laboral son a menudo los que presentan problemas de salud mental o intelectual⁴⁴. En el gráfico se puede observar que la condición de mayor prevalencia en Chile es la dificultad física y/o de movilidad (49,6%). Le sigue la dificultad de la visión (15,4%) y dificultad para oír (13,8%).

POLÍTICA SOCIAL

Desde el punto de vista de los planes, programas y servicios sociales, las personas con discapacidad son consideradas en Chile como un grupo “prioritario” o “vulnerable”.

Ocuparse de la persona con discapacidad requiere, en primera instancia, llevar a la práctica la necesidad de acoger y apoyar el desarrollo de procesos de promoción humana y respeto de derechos ciudadanos. Al mismo tiempo se requiere indagar e intervenir técnicamente en el medio social en que se desarrolla la persona. De ello se desprende la necesidad de contar con un enfoque integral, sistémico y comunitario⁴⁵, que trabaje tanto con la persona con discapacidad como

con la comunidad en la que se inserta y su familia.

Para efectos de mitigar la condición de discapacidad de la población más vulnerable del país, el Servicio Nacional de Discapacidad (Senadis) cuenta con el Programa Ayudas Técnicas en donde se financia, total o parcialmente, la compra de implementos con el objeto de contribuir a la autonomía. Una ayuda técnica consiste en un producto destinado a prevenir, controlar, mitigar o neutralizar limitaciones y restricciones que enfrentan las personas con discapacidad como por ejemplo una silla de ruedas, una prótesis, muletas, audífonos y otros que permitan desarrollar una vida independiente.

La entrega de este apoyo contribuye a facilitar la participación social y el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Respecto a la distribución de beneficios, según tipo de ayuda técnica solicitada y según sexo, las prestaciones se orientan en mayor proporción a ayudas para discapacidad física (aproximadamente un 78,5%) y en menor cantidad para discapacidad sensorial, en tanto la distribución según sexo es relativamente uniforme.

45 Discapacidad en Chile, pasos hacia un modelo integral del funcionamiento humano FONADIS-MIDEPLAN, Stgo.2006

AYUDAS TÉCNICAS

SERVICIO NACIONAL DE LA DISCAPACIDAD

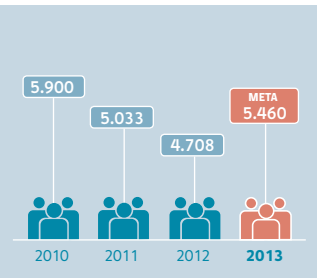
Objetivo

Personas con discapacidad de escasos recursos beneficiados con ayudas técnicas y/o servicios de apoyo mejoran su calidad de vida, aumentado su grado de participación en actividades sociales, laborales y educativas con un mayor nivel de autonomía.

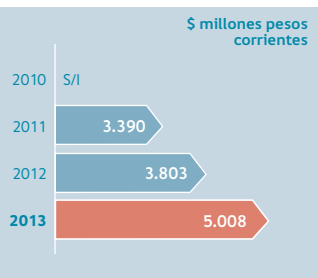
Beneficiarios

El programa está dirigido a personas con discapacidad moderada y severa de escasos recursos o a instituciones que trabajan para ellas o con ellas.

¿Cuántas personas se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



Así también, existe un Subsidio para Personas con Discapacidad Mental que se entrega a menores de 18 años y fue creado por la Ley N° 18.600 en 1987. En 2013 este beneficio consiste en una

prestación mensual de \$57.386 (reajutable en enero de cada año por IPC) igual para todos los beneficiarios, los cuales deben pertenecer al 20% más vulnerable de la población. La postulación al

subsidio se realiza a través de instituciones intermediarias, como las Municipalidades respectivas, Intendencias Regionales y el Instituto de Previsión Social (IPS).

SUBSIDIO A LA DISCAPACIDAD MENTAL

SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL

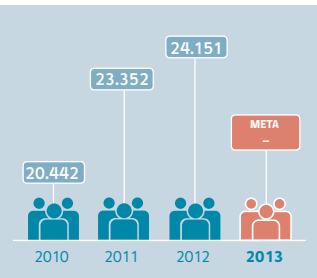
Objetivo

Otorgar un ingreso mensual para cubrir las necesidades de los menores de 18 años con discapacidad mental.

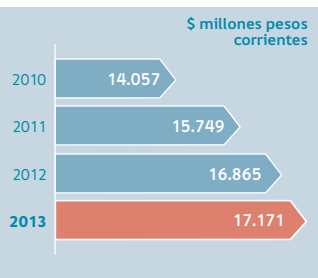
Beneficiarios

Personas con discapacidad mental, menores de 18 años, carentes de recursos.

¿Cuántas personas se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



El Ministerio de Desarrollo Social, a través de Senadis, se encuentra trabajando en la elaboración de la Política Nacional de Discapacidad y en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad, con el objeto de generar una cultura de respeto de los derechos

de las personas con discapacidad, y concretar su participación en la sociedad en todos los ámbitos.

La política tendrá un carácter intersectorial, integral y transversal, que buscará ser una vía para lograr cambios institucionales significativos, que

transformen las condiciones de vida de las personas con discapacidad.

44 Ibid OMS-BM 2011

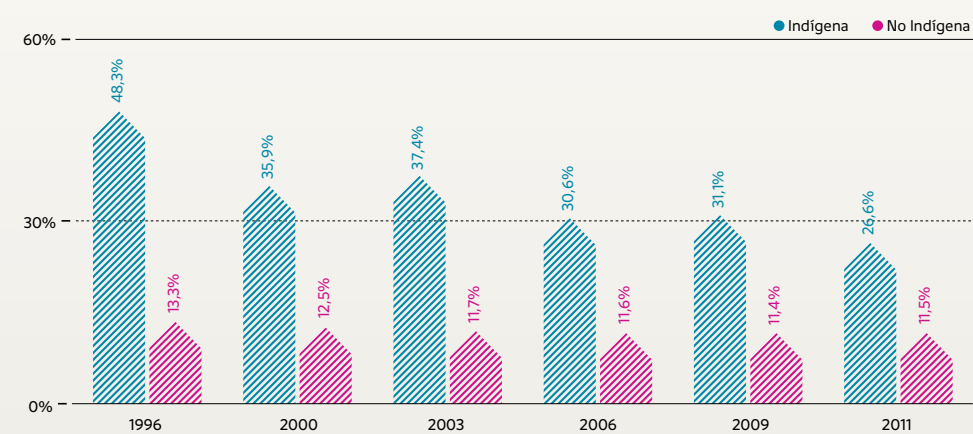
5.5 PERSONAS PERTENECIENTES A PUEBLOS INDÍGENAS

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA POR PUEBLO 1996-2011 - Porcentaje

PUEBLO	1996	2000	2003	2006	2009	2011
Aymara	14,5	9,6	8,1	7,8	7,8	7,2
Rapa Nui	1,2	0,4	0,5	0,2	0,5	0,4
Quechua	0,5	2,2	1,5	0,6	1,5	0,8
Mapuche	81,0	85,5	87,7	87,2	85,8	86,4
Atacameño	1,6	1,0	1,8	2,8	2,3	1,7
Coya	0,9	0,7	0,2	0,3	0,5	0,7
Kawésqar	0,0	0,6	0,1	0,2	0,2	0,1
Yagán	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Diaguita	-	-	-	0,8	1,3	2,5
Total	100	100	100	100	100,0	100

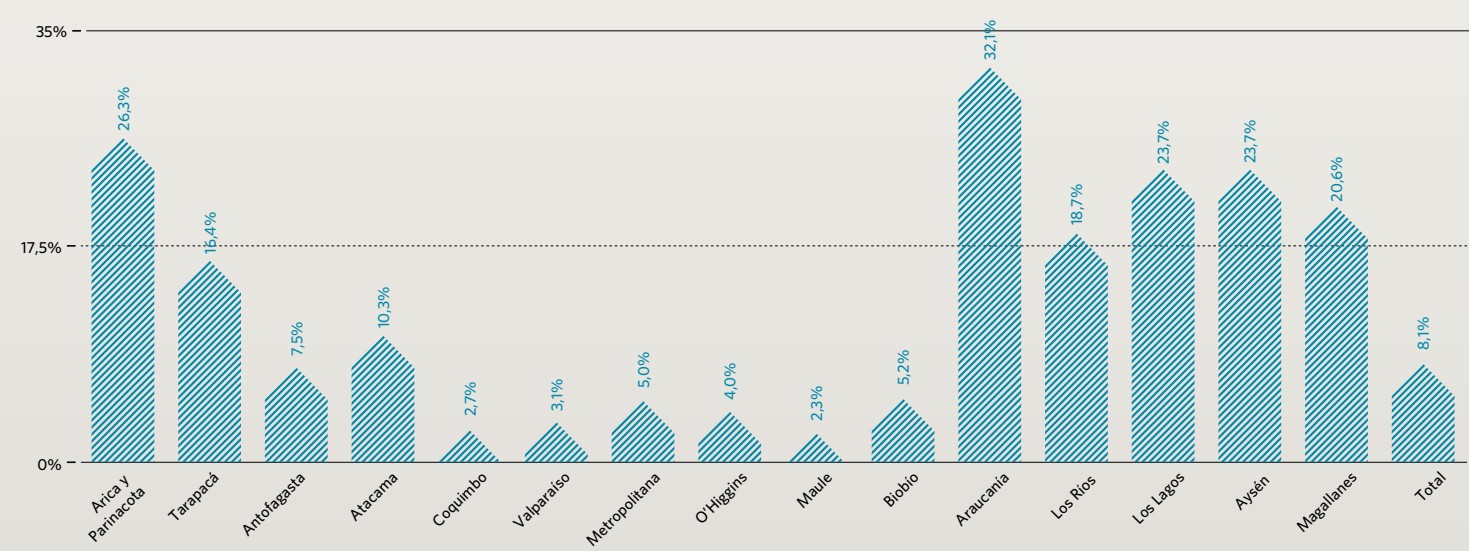
Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

G5. POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA QUE RESIDE EN LA ZONA RURAL 1996-2011 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

G6. PRESENCIA DE PUEBLOS INDÍGENAS SEGÚN POBLACIÓN REGIONAL 2011 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Según lo establece la Ley Indígena (Ley 19.253), desde 1993 el Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias.

De acuerdo a la información de la Encuesta Casen 2011, el 8,1% de la población del país se declara perteneciente o descendiente de alguno de los nueve pueblos indígenas reconocidos por ley. El pueblo Mapuche representa el mayor porcentaje de la población indígena (86,4%), seguido del pueblo Aymara (7,2%), el pueblo Diaguita (2,5%) y el pueblo Atacameño (1,7%). Los restantes pueblos tienen una participación menor al 1%.

Según los datos de la Encuesta Casen 2011, el 26,6% de las personas que se declaran indígenas vive en la zona rural, proporción que asciende al 11,5% para la población que se declara no indígena. El gráfico muestra que el porcentaje de población indígena rural tiende a disminuir entre 1996 y 2011, y por consiguiente, aumenta la población que habita en zonas urbanas, mientras el porcentaje de población no indígena que habita en zona rural se ha mantenido relativamente constante durante este período.

En el gráfico inferior se puede apreciar que la participación de la población indígena en la población regional es marcadamente mayor entre las regiones de La Araucanía y Magallanes, y en las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá, que en el resto de las regiones, superando el 18% de la población regional en todas ellas. En las regiones de la zona central del país la población indígena no supera el 5,2%.

El año 2011, el 19,2% de la población indígena estaba bajo la línea de pobreza y el 4,3% en condición de pobreza extrema, porcentajes que caen a 14,0% y 2,7%, respectivamente, en el caso de la población no indígena (ambas diferencias son estadísticamente significativas). Si bien entre 1996 y 2011, la tasa de pobreza de la población indígena ha sido consistentemente superior a la no indígena, ha disminuido de forma más acelerada pasando desde 35,1% a 19,2%, mientras que la no indígena pasó de 22,7% a 14,0%, en el mismo período.

La diferencia en la condición de pobreza entre la población indígena y el resto de la población puede explicarse por múltiples factores, entre ellos, una escolaridad promedio de la población mayor a quince años de 9,3 años en el año 2011, en comparación con 10,6 años para la población no indígena (la diferencia es estadísticamente significativa).

La mayoría de los indígenas que viven en zonas rurales, se dedican a actividades agropecuarias, la artesanía y algunos servicios como el comercio y turismo. En cambio, los indígenas urbanos en su mayoría son asalariados, aunque existe un porcentaje de 23% desarrolla actividades económicas por cuenta propia.

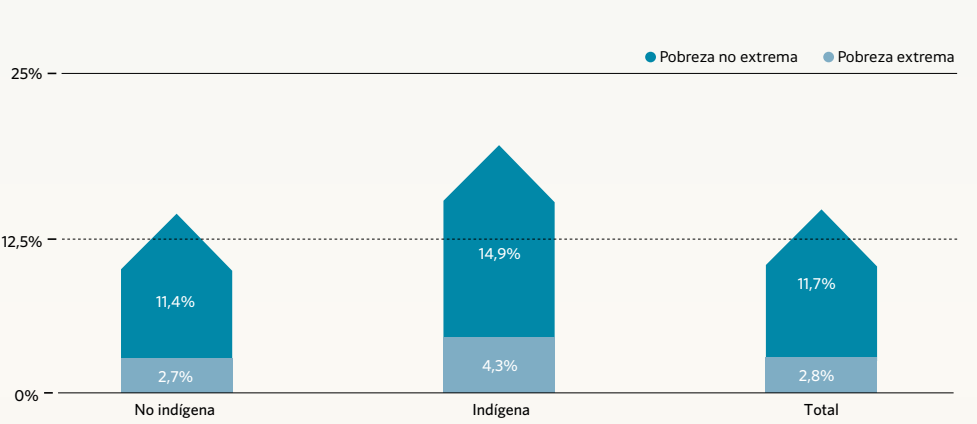
En cuanto a los agricultores por cuenta propia, de acuerdo al Censo Agropecuario 2007,

POLÍTICA PÚBLICA

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) es la institución a cargo 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-, así como 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 a usuarios y usuarias.

La política pública actual considera que las culturas e identidades indígenas constituyen una riqueza que es necesario cuidar y promover, deseando que los indígenas puedan acceder a las mismas oportunidades que el resto de la población. Según el diagnóstico del Gobierno, la política indígena requiere una mirada renovada y un cambio de rumbo. Esta se funda en cuatro ejes: libertad, dignidad, identidad y empoderamiento. Estos cuatro ejes implican que las prioridades de política deben ser definidas con los propios indígenas, respetando la libertad y dignidad que les son esenciales, y enfocándose a promover en el mediano y largo plazo un progresivo empoderamiento⁴⁷. Por otro lado, la política indígena actual, tiene como enfoque el diálogo con los nueve pueblos originarios de nuestro país, con el fin

G6. SITUACIÓN DE POBREZA SEGÚN PERTENENCIA A PUEBLOS INDÍGENAS 2011 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

existe un total de 46.354 unidades productivas que corresponden al 15,4% del total de propiedades agrícolas censadas en el país, donde más del 90% corresponde a miembros de la cultura Mapuche. Los mapuches desarrollan una economía basada en producciones de trigo, leguminosas, hortalizas y ganadería ovejuna, caprina en la cordillera y vacuna en el valle. La mayor parte de sus hombres y mujeres migra a las cosechas como trabajo temporal necesario para el complemento de sus ingresos⁴⁶.

Por otra parte, los Aymaras, se dedican principalmente a la agricultura intensiva (siembra) y a la ganadería de camélidos (aportando casi el 75% de esta ganadería en el país), seguido por los Yámana o Yagán, quienes trabajan principalmente el bosque nativo. El resto de los grupos indígenas muestra superficies de tierras utilizadas relativamente bajas.

46 (2011) "Chile: Los Mapuches y el Bicentenario", José Bengoa y Natalia Caniguan. En Cuadernos de Antropología Social.

de asegurarles el acceso a oportunidades que les permitan desarrollarse, con pleno respeto a sus derechos, tradiciones, identidad y cultura. Dicho enfoque se centra en una mirada positiva, participativa e integral, dirigida a rescatar y difundir la riqueza que representan los pueblos indígenas para nuestro país.

Para apoyar el desarrollo de los pueblos indígenas, el Gobierno planteó que se requería realizar acciones en tres ámbitos⁴⁸. Primero, fortalecer las tierras, el territorio y la gobernabilidad de las sociedades y economías tradicionales de los pueblos indígenas. Segundo, potenciar las ventajas comparativas de los pueblos indígenas basadas en su capital natural, cultural y social para aprovechar el espacio intercultural como base para mejorar la calidad de vida de las comunidades. Y tercero, reducir la marginalización y exclusión en los espacios de la sociedad nacional y en el sector urbano, lo que requiere de políticas educativas dirigidas a la población nacional.

Asimismo, la importante presencia de población indígena en las ciudades ha implicado que estos habitantes se desenvuelvan en un medio ambiente sociocultural complejo. Los problemas surgidos sólo se superan en la medida que se rea-

licen acciones de integración, creando un medio ambiente social de promoción, reconocimiento y respeto por los derechos culturales. Es por ello que en las políticas y programas se ha incluido a la población indígena urbana.

En este contexto, el trabajo de Conadi se ha traducido en diversos programas, los que se agrupan en tres fondos:
I. Fondo de Desarrollo Indígena (FDI)
El FDI ha orientado su gestión hacia la generación de sujetos sociales indígenas con capacidades emprendedoras y de liderazgo, así como hacia al financiamiento y consolidación de iniciativas productivas urbanas y rurales.

II. Fondo de Tierras y Aguas (FTA): El FTA ha desarrollado una serie de instrumentos tendientes a trabajar para satisfacer distintas demandas de los pueblos originarios asociadas a los recursos de tierra y agua.

Dentro de los componentes del programa está la regularización de títulos de tierra, el subsidio para la compra de tierras y compra de predios en conflicto. Respecto a las aguas, existe el subsidio

47 (2010) Política Indígena del Gobierno de Sebastián Piñera.
48 CONADI (2012). Programas institucionales en www.conadi.cl

para compra y saneamiento de derechos de agua y un subsidio para obras de riego que permite la construcción y habilitación de proyectos de riego a familias y comunidades indígenas, que se dedican a la pequeña producción silvoagropecuaria.

III. Fondo de Cultura y Educación (FCE): El FCE

creado en 1995, está orientado a la conservación y desarrollo del patrimonio cultural, material e inmaterial indígena; y el establecimiento de las bases educacionales en beneficio de las nuevas generaciones y sus proyecciones. Para lograr estas metas, el Fondo de Cultura y Educación de la Conadi desarrolla los siguientes programas: Ma-

nejo y Protección del Patrimonio Cultural Indígena, Subsidio a la Capacitación y Especialización de Indígena, Difusión y Fomento de las Culturas Indígenas, Aplicación del Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe y Recuperación y Revitalización de las lenguas indígenas.

› FONDO DE DESARROLLO INDÍGENA

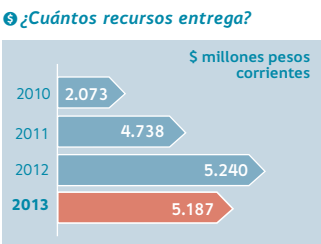
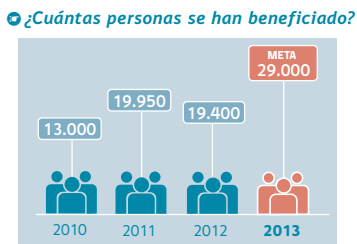
CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA

Objetivo

Incrementar los activos productivos de la población indígena urbana y rural, mediante el financiamiento de proyectos de equipamiento predial, emprendimientos y microempresas.

Beneficiarios

- Personas que se encuentran adscritas a una organización, ya sea comunidad u asociación indígena, con personalidad jurídica y reconocidas por la Ley Indígena.



› SUBSIDIO ADQUISICIÓN DE TIERRAS 20A

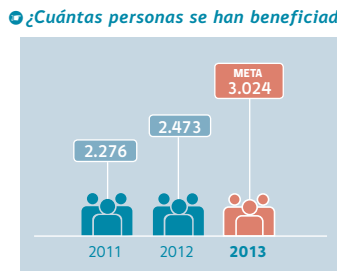
CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA

Objetivo

Otorgar o ampliar las tierras de personas, parte de comunidades y comunidades indígenas que no posean tierra suficiente.

Beneficiarios

- Población indígena mayor de 18 años con demanda social de tierras, organizadas o no en comunidades indígenas.



› SUBSIDIO ADQUISICIÓN DE TIERRAS 20B

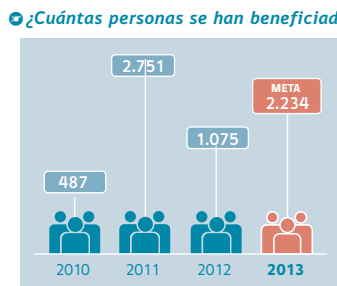
CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA

Objetivo

Compensar, con la restitución de tierras, a familias o comunidades indígenas afectadas por procesos que han disminuido su patrimonio de tierras.

Beneficiarios

- Población indígena mayor de 18 años cuya ascendencia presenta conflictos en su Título de Merced, Título de Comisario u otro asignado por el Estado.



Finalmente Chile Indígena es un programa que pretende atender a más de 1.100 comunidades. Se inició el año 2013 y en 2014 se comenzará a implementar en las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Su ejecución requerirá una inversión total de \$20 mil millones por cuatro años. El objetivo general de Chile Indígena es mejorar la calidad de vida de las familias indígenas y el fortalecimiento de su identidad cultural.

Este programa considera como sujeto principal a la comunidad indígena en su totalidad, con todas las

familias que las integran. Su metodología de trabajo implica agrupar a las comunidades territorialmente cercanas y con troncos familiares comunes, constituyendo "unidades de gestión" que formularán un plan de desarrollo integral para el territorio.

El programa tiene un especial énfasis en la línea de complementariedad con los "no indígenas", pues con ello se busca aumentar el nivel de conocimiento del mundo indígena en la sociedad chilena y mayor participación de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169.

Esto implica un proceso de toma de decisiones al interior de las comunidades que pone énfasis en los procesos participativos, asegurando con ello la pertinencia cultural del nuevo programa. Asimismo, se financia apoyo profesional a las comunidades indígenas para la elaboración del plan, la formulación y ejecución de los proyectos específicos, y desde Conadi, ejercer funciones de dirección y gestión de la intervención para velar por la correcta articulación de las demandas que emanen de estas dinámicas.

› CHILE INDÍGENA

CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA

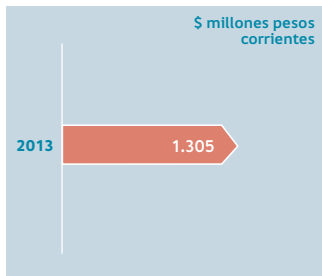
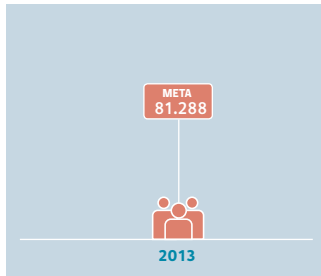
Objetivo

Contribuir al desarrollo de los pueblos indígenas rurales y urbanos, promoviendo el emprendimiento, la participación, el fortalecimiento y rescate de su identidad cultural, generando espacios de diálogo e interacción con la sociedad no indígena y transversalizando la temática indígena en las prácticas y culturas organizacionales al interior del Estado.

Beneficiarios

- Hogares indígenas urbanos que se ubican en las 8 regiones con mayor población indígena urbana del país, además de hogares indígenas rurales que tienen planificación territorial previa y que participaron del programa orígenes en las Fases I y II, y finalmente hogares indígenas rurales que no tienen planificación territorial previa y que no participaron anteriormente del Programa Orígenes.

¿Cuántas personas se han beneficiado? ¿Cuántos recursos entrega?



Durante el presente año 2013, y por unanimidad, el Consejo Nacional de la Conadi aprobó la creación de un Área de Desarrollo Indígena (ADI) para comunidades mapuche de la provincia de Arauco. ADI define como un espacio territorial donde el Estado enfoca su acción "para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de origen indígena que habitan en dichos territorios, donde se suma desarrollo integral, tecnología, protección ambiental y respeto a cultura ancestral"⁴⁹.

Por otra parte, en el marco de la línea de subsidio a la Economía Urbana y Rural, funciona la línea de apoyo Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano, el que consiste en un fondo concursable anual que entrega un subsidio para que personas indígenas de zonas urbanas y pertenecientes al sistema de protección social Chile Solidario (a partir de 2014 para Ingreso Ético Familiar) puedan iniciar un microemprendimiento específico, aumentando así su nivel de ingresos. Este fondo incluye capacitación y asistencia técnica a los beneficiados.

En marzo de 2011, el Gobierno inició un proceso de consulta indígena cuyas primeras etapas consideraron la realización de un centenar de talleres en todo el país con la participación de más de cinco mil dirigentes indígenas. En septiembre de ese año, acogiendo las observaciones de diversas organizaciones indígenas, el Gobierno decidió implementar cambios al proceso, modificando aspectos metodológicos y la forma de trabajo con las instituciones representativas de los pueblos indígenas.

Adicionalmente, se ajustó el proceso, priorizando la discusión de los temas procedimentales y el marco jurídico de la consulta, enfocándose en la definición de un marco normativo y metodológico para realizar las consultas y, al mismo tiempo, de un instrumento que incorporará una consulta indígena especial y diferenciada en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambien-

tal (SEIA) que hasta la fecha sólo contaba con una participación ciudadana general.

En este nuevo escenario, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) realizó durante más de un año un proceso de consulta indígena con el objetivo de incorporar en el nuevo reglamento del SEIA una consulta indígena cada vez que un proyecto que ingrese al sistema afecte directamente a los pueblos indígenas, la que se diferencia a la participación ciudadana que existe para el resto de la sociedad.

Para concretar un nuevo reglamento general de consulta indígena, luego de un proceso de diálogo con diversas organizaciones indígenas del país, en agosto de 2012 el Gobierno presentó una "Propuesta de Nueva Normativa de Consulta y Participación". A partir de entonces, las comunidades se reunieron para discutirla en más de 192 talleres, incluido un gran encuentro indígena realizado en la ciudad de Santiago con representantes de todos los pueblos indígenas, encuentro que fue convocado por las propias organizaciones indígenas del país.

En este encuentro, los dirigentes eligieron a sus representantes para cumplir con dos objetivos, el primero, elaborar las contrapropuestas indígenas al Gobierno y, en segundo lugar, elegir a quienes los representarían en la Mesa de Consenso para dialogar con el Gobierno y buscar acuerdos. Producto de este proceso los pueblos indígenas elaboraron 11 contrapropuestas. Para el desarrollo de este trabajo, el Gobierno entregó apoyo logístico y técnico a las organizaciones indígenas que así lo solicitaron.

Con todos esos antecedentes, y acorde a lo solicitado por los propios pueblos indígenas, se constituyó una "Mesa de Consenso" entre representantes de aquellas organizaciones indígenas que presentaron contrapropuestas y otras que, no habiendo presentado propuestas, manifestaron

su deseo de participar y, por otra parte, representantes de Gobierno. En calidad de observadores se invitó al Sistema de Naciones Unidas y al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDDH).

El trabajo de la Mesa de Consenso se inició el 12 de marzo y culminó el 29 de julio de 2013. Consistió en nueve sesiones de trabajo de aproximadamente tres días cada una, durante las cuales se discutió en profundidad todos los temas referidos a la consulta, se intercambiaron criterios y se modificó la totalidad de la propuesta inicialmente presentada por el Estado. En total la Mesa trabajó en más de 30 sesiones considerando sus plenarios y las comisiones de trabajo.

Al concluir su trabajo, los representantes de los pueblos indígenas y el Gobierno firmaron un protocolo en el que se establecen los acuerdos alcanzados en 17 de los 20 artículos que contendría esta nueva normativa. Entre estos acuerdos destacan la derogación del decreto supremo N°124; la definición de la consulta; los órganos que deben realizar las consultas; los sujetos e instituciones representativas a quienes se les debe consultar; el rol que debe cumplir la Conadi durante una consulta; la definición de buena fe y de procedimientos apropiados; el responsable del proceso de consulta; el carácter previo que debe tener una consulta; la evaluación de procedencia o pertinencia de iniciar una consulta, y por sobre todo, dentro de los puntos más importantes en que se lograron acuerdos, la forma, las etapas y los plazos con los cuales se debe desarrollar una consulta.

El principal resultado del proceso de consulta propiamente tal fue la instalación de un espacio de diálogo permanente que ha permitido profundizar en la construcción de un país multicultural, que busca recuperar la confianza entre los pueblos indígenas, el Estado y el resto de la sociedad.

49 Ibid. Conadi (2012).

6 INCLUSIÓN FINANCIERA

La Inclusión Financiera se fundamenta principalmente en la necesidad de incorporar responsablemente a la población que históricamente ha estado marginada de los servicios financieros. Se busca que este acceso ocurra con mayor facilidad y que los servicios financieros sean de calidad y adecuados a sus necesidades, proporcionando protección a las familias y oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

La promoción de la inclusión financiera debe conciliarse con la necesidad de cautelar la estabilidad e integridad del sistema financiero, así como una adecuada protección a los usuarios que se integran a él. Alcanzar la meta de una mayor inclusión financiera requiere no solo de aspectos de oferta, como son la infraestructura y la creación de productos adecuados, sino también factores asociados a la demanda, incluyendo la protección de los consumidores y un marco regulatorio adecuado que sirva este propósito. De esta manera, la inclusión financiera se puede definir a partir de los cuatro pilares que la sostienen, esto es: acceso, uso,

protección al consumidor y educación financiera. El acceso se refiere a la penetración del sistema financiero; su evaluación permite analizar si la infraestructura para ofrecer servicios financieros es la apropiada para cada tipo de población y si permite a los oferentes desarrollar nuevos productos y servicios. El alcance de la infraestructura disponible para ofrecer servicios financieros está determinado por los puntos de contacto entre las personas y las instituciones, los cuales son denominados canales.

El uso se define como la adquisición o contratación de uno o más productos o servicios financieros, e incluye la frecuencia o periodicidad, así como el plazo o período en el que se utilizan. Esto es, abarca todo lo que tiene que ver con la demanda de los usuarios a los servicios financieros. Su análisis permite observar cuáles son los productos que se utilizan más y en qué zonas se ofrecen.

La protección al consumidor incluye la transparencia de los productos y servicios financieros, la pro-

tección de la información y datos personales de los usuarios de estos servicios, así como la protección contra prácticas comerciales abusivas por parte de las instituciones financieras y los recursos disponibles para reclamar en caso que sea necesario.

La educación financiera es una política orientada a enseñar y desarrollar conocimientos y habilidades para la administración y uso del dinero y productos financieros. Lo anterior permite evaluar y tomar las decisiones financieras adecuadas, saber dónde y cómo buscar y elegir un producto financiero que se ajuste a las necesidades financieras del usuario y la comprensión de los derechos y obligaciones que impone la contratación de un producto o servicio financiero, entre otros. A continuación se presentan diferentes aspectos que permiten analizar el estado de inclusión financiera en Chile, así como las principales políticas y programas diseñados para disminuir las brechas en el acceso a los grupos más rezagados con respecto al resto de la población.

6.1 MEDIOS DE PAGO

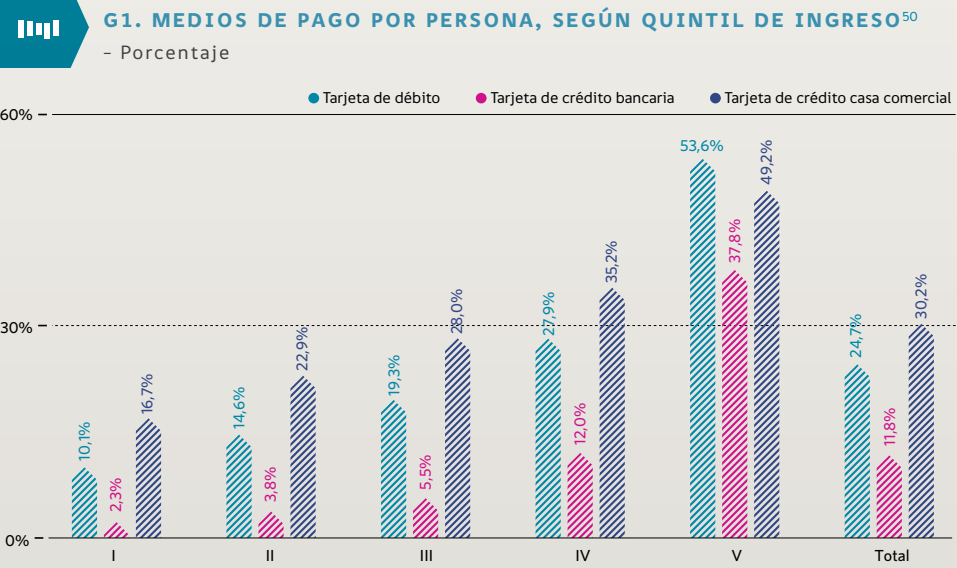
El acceso a medios de pago electrónicos, tales como tarjetas de crédito y débito, es de gran impacto en el proceso de inclusión financiera. Entre sus beneficios, destacan la disminución en los costos de transacción, el aumento en la seguridad, el facilitar la distribución, pago y seguimiento de beneficios sociales, la promoción del comercio electrónico que facilita el desarrollo de

microempresas, el fomento del consumo en comercios formales, y el acceso a otros productos y servicios financieros como los microseguros y las cuentas de ahorro, entre otros.

Al preguntarle a los individuos mayores de 18 años cuáles son los medios de pago que tienen, se aprecia que en los primeros cuatro quinti-

les la tarjeta de crédito de casa comercial es la que presenta una mayor penetración, donde los porcentajes varían desde un 16,7% en el primer quintil a un 35,2% en el cuarto. En dichos quintiles, le sigue de cerca la tarjeta de débito con porcentajes que van desde el 10,1% en el primer quintil a un 27,9% en el cuarto quintil. Llama la atención esta menor penetración de la tarjeta de débito, especialmente considerando la existencia de la CuentaRUT, que no realiza cobros de mantención sino que opera con un cobro por transacción. En el quinto quintil, el porcentaje de tenencia de tarjeta de débito es mayor que el de crédito de casa comercial (53,6% y 49,2% respectivamente, y la diferencia es estadísticamente significativa) y se distingue del resto de los quintiles porque todos los medios de pago aparecen con mayor frecuencia.

Los datos proporcionados por la encuesta Casen 2011 dan cuenta de la brecha que existe en materia de inclusión financiera y en particular respecto al uso de tarjetas de débito. Un 75% de las personas en situación de pobreza no dispone de medio de pago alguno. De aquellos que declaran tener algún medio de pago, un 47% sólo tiene una tarjeta de crédito de casa comercial.



Fuente: Encuesta Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

50 Personas de 18 años o más.

Otro aspecto que se relaciona con la baja incorporación de cuentas y medios de pago electrónicos en los grupos de menores ingresos, es el alto porcentaje de personas que todavía recibe beneficios del Estado a través de un pago presencial y en dinero en efectivo (98%). Esta situación contrasta con la de otros países que teniendo una infraestructura financiera menor o equivalente, alcanzan un alto porcentaje de pago electrónico de sus beneficios sociales. El siguiente cuadro compara la situación de Chile con la de otros países que formaron parte de un estudio sobre sistemas de pago de beneficios sociales, realizado por el Consultative Group to Assist the Poor, institución vinculada al Banco Mundial.

51 Corresponde al porcentaje de pago electrónico en programas orientados a los grupos más vulnerables.

6.2 AHORRO

El ahorro es de gran importancia para las personas con menores ingresos porque son ellos los más vulnerables en el caso de emergencias y gastos, hay una mayor incertidumbre sobre el ingreso futuro y tienen menores alternativas para financiar negocios e inversiones en el hogar y la familia con crédito. La población de escasos recursos ha demostrado capacidad de pago (microcrédito) y necesidad y capacidad de ahorro (ahorro informal y en especie)⁵², por lo tanto, mejoras en la oferta de productos de ahorro, con una estructura adecuada y el uso de canales de bajo costo, permiten avances en inclusión financiera.

De acuerdo a la Encuesta Casen 2011, el porcentaje de personas mayores de 18 años que ahorra es 19%. Al analizarlo por quintiles de ingreso, se puede observar que el segundo quintil cuenta con el menor porcentaje de personas con ahorro (12,6%), le sigue el primer quintil con un 13%, el tercero con un 14,8%, el cuarto con un 20,6% y alcanza su peak en el quinto quintil con un 35%. Se destaca que los dos primeros quintiles ahorran en promedio 2,7 veces menos que el quinto quintil.

Al analizar la población mayor de 18 años que ahorra, se aprecia que en los dos primeros quintiles el principal instrumento de ahorro corresponde a la cuenta para la vivienda, alcanzando un 58,9% en el primer quintil y 47,9% en el segundo.

Por otra parte, el ahorro a través de cuenta bancaria aumenta al incrementarse el ingreso, siendo 28,6% en el primer quintil y alcanzando un 62,3% en el quinto quintil. La participación del ahorro en la Cuenta 2 AFP y/o APV es baja en los primeros tres quintiles -del orden de 5%- , sube a 9,5% en el cuarto y aumenta notoriamente en el quinto llegando a 17,1%.

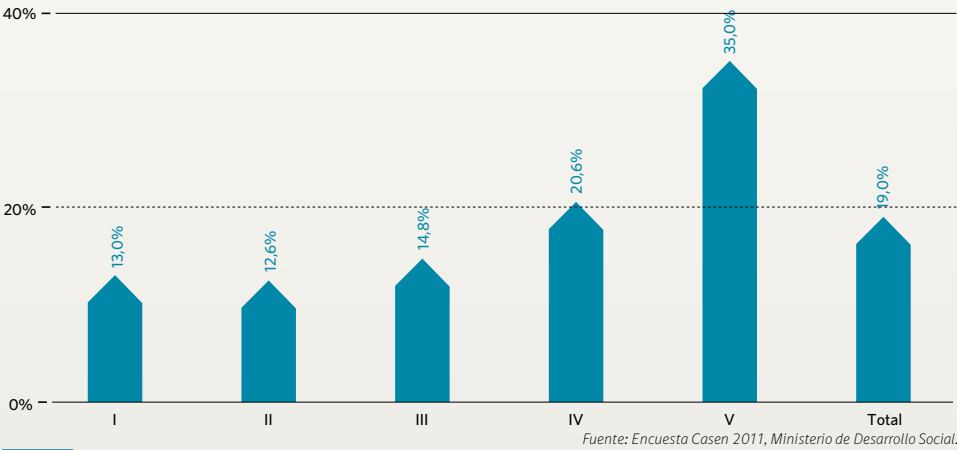
52 Banerjee y Duflo (2011), "Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty", Public-Affairs.

PORCENTAJE DE BANCARIZACIÓN Y PAGO ELECTRÓNICO DE BENEFICIOS

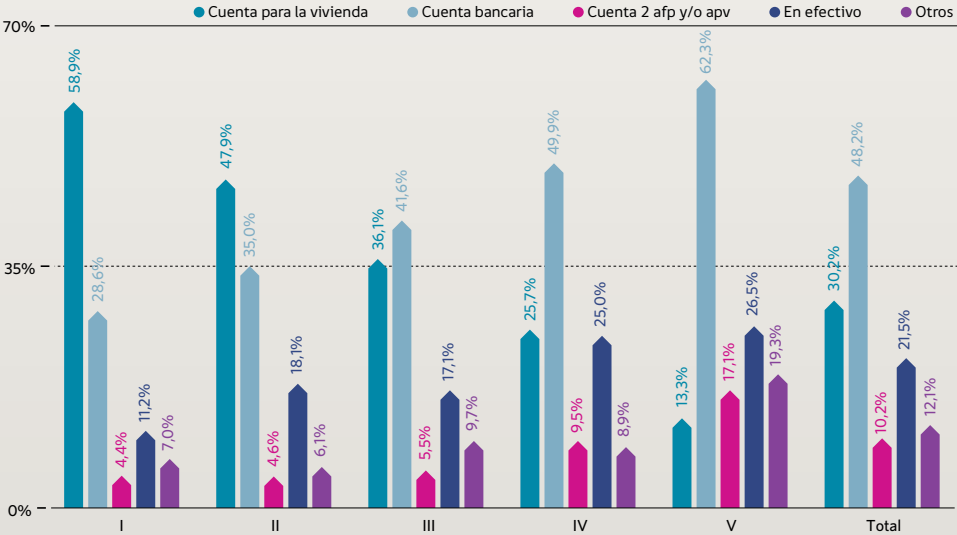
	BRASIL	COLOMBIA	MÉXICO	SUDÁFRICA	CHILE
% Bancarización	55,9	30,4	27,4	53,6	42,2
% Pago electrónico beneficios al 2012 ⁵¹	99	91	34	100	2

Fuentes: The Little Data Book on Financial Inclusion - Banco Mundial 2012, Informe de CGAP 2012 (Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries) y estadísticas de canales de pago de IPS año 2012.

G2. PERSONAS QUE DECLARAN AHORRAR SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, MAYORES DE 18 AÑOS - Porcentaje

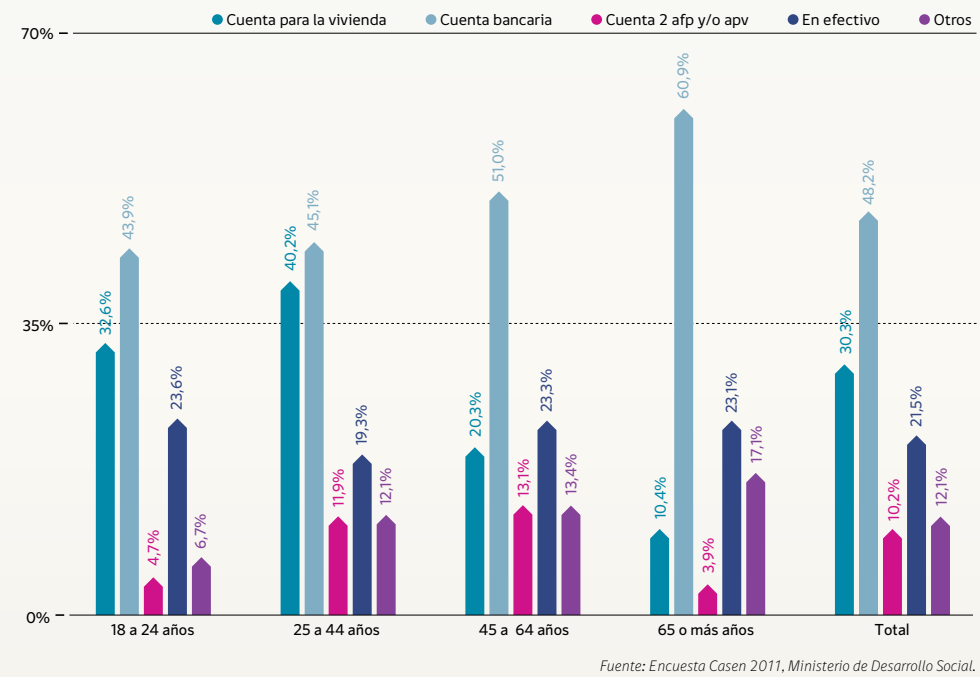


G3. TIPOS DE AHORRO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, MAYORES DE 18 AÑOS - Porcentaje





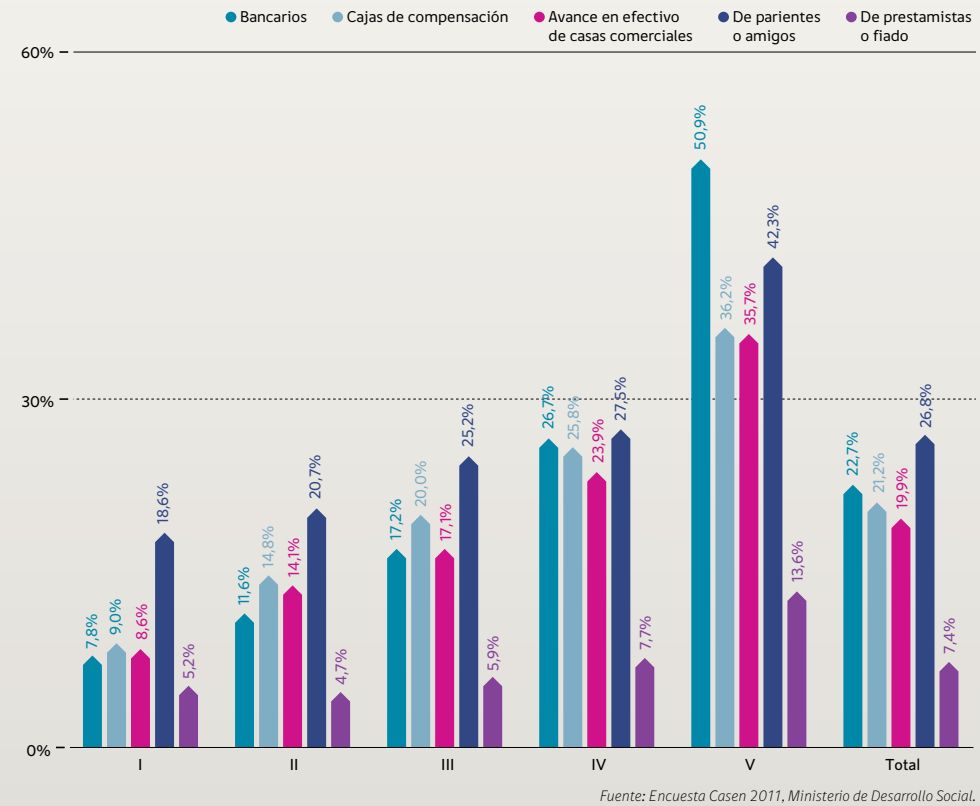
G4. TIPOS DE AHORRO SEGÚN TRAMO DE EDAD - Porcentaje



6.3 ACCESO AL CRÉDITO Y ENDEUDAMIENTO



G5. ACCESO A PRÉSTAMOS O CRÉDITOS, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, MAYORES DE 18 AÑOS - Porcentaje



Por otro lado, se observa que entre las personas que ahorran en los tramos de menor edad es más frecuente el ahorro para la vivienda, con un 32,6% en el tramo entre 18 y 24 años y un 40,2% en el tramo entre 25 y 44 años. Baja notoriamente en el tramo de 45 a 64 años a un 20,3% y, de manera aún más pronunciada, en el tramo de 65 años o más con un 10,4%. Esto se relaciona con las prioridades de ahorro en los distintos momentos de la vida, donde sobre los 45 años es más probable que las personas ya estén pagando o hayan pagado su vivienda y los motivos de ahorro sean otros. En el caso del ahorro en Cuenta 2 AFP y/o APV, se presenta mayor frecuencia en los tramos de 25 a 44 años (11,9%) y 45 a 64 años (13,1%) que es justamente el período en que la mayoría de las personas se encuentran activas laboralmente.

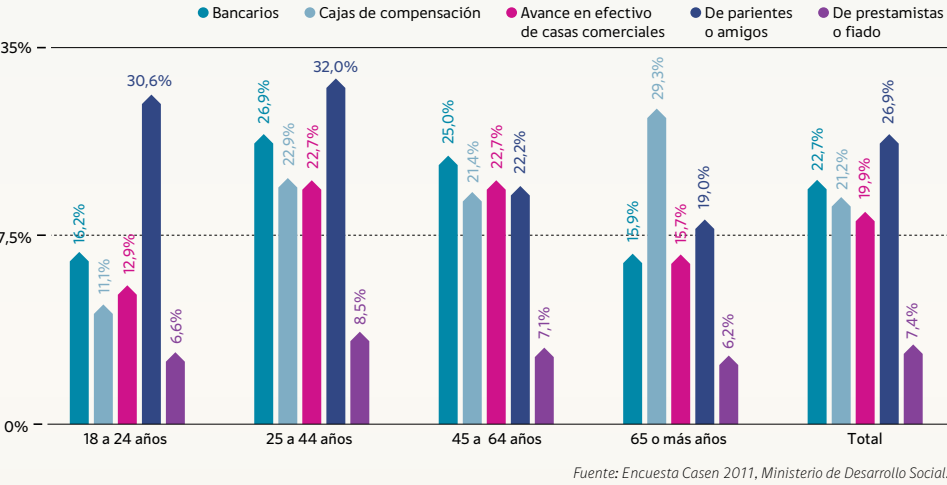
El uso de crédito permite a las familias gastar en consumo presente, comprometiendo sus ingresos futuros y, de esta manera, suavizar la senda de consumo a lo largo del ciclo de vida. Sin embargo, las mejoras en bienestar asociadas al uso de crédito pueden verse cuestionadas cuando el nivel de deuda es excesivo y se produce una carga financiera que los hogares no pueden manejar de manera adecuada.

Enfrentados a la necesidad de solicitar un préstamo o crédito, la fuente de financiamiento difiere según el ingreso de los hogares. En los tres primeros quintiles, la opción más frecuente son los préstamos de parientes o amigos (18,6%, 20,7% y 25,2%, respectivamente, creen que podrían acceder a esta opción). Cerca de uno de cada cuatro personas del cuarto quintil cree que, en caso de necesitarlo, podría acceder a un crédito de casas comerciales (23,9%) o a préstamos de parientes o amigos (27,5%). El quinto quintil no sólo tiene mayor acceso al crédito, sino que también sus fuentes están más diversificadas. Las personas que creen que podrían acceder a créditos de prestamistas o fiado presentan un porcentaje más bajo en todos los quintiles⁵³.

53 La pregunta de la Encuesta Casen 2011 que se utilizó en esta sección corresponde a la y30, dirigida a las personas de 18 años y más presentes en el hogar, que pregunta por todas las opciones que aparecen en el gráfico: "En caso de necesitarlo, ¿cree Ud. que podría acceder a...?".



G6. ACCESO A PRÉSTAMOS O CRÉDITOS, SEGÚN TRAMO DE EDAD - Porcentaje



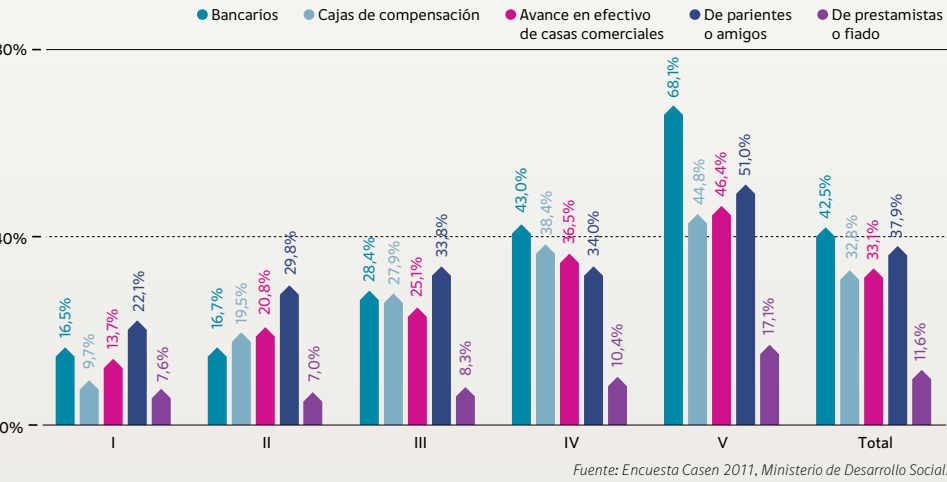
El porcentaje de personas que creen que podrían acceder a un crédito a través de cajas de compensación, aumenta con la edad. En el caso del tramo de 18 a 24 años sólo alcanza un 11,1%, mientras que en el tramo de 65 años o más corresponde a un 29,3%, siendo la opción de mayor porcentaje en dicho tramo.

En el caso de las personas que declaran ahorrar, se puede apreciar que el porcentaje que declara creer tener acceso a créditos o préstamos es mayor en todas las modalidades, en comparación a las personas que declaran no ahorrar (esto se concluye comparando los dos gráficos que siguen a continuación). Un 42,5% de las personas que ahorran creen que podrían acceder a un préstamo bancario (porcentaje que alcanza un 68,1% en el quinto quintil y un 16,5% en el primero). Los préstamos de parientes o amigos (37,9%) también son una opción de acceso para las personas que ahorran, al igual que los avances en efectivo de casas comerciales (33,1%) y los créditos de cajas de compensación (32,8%).

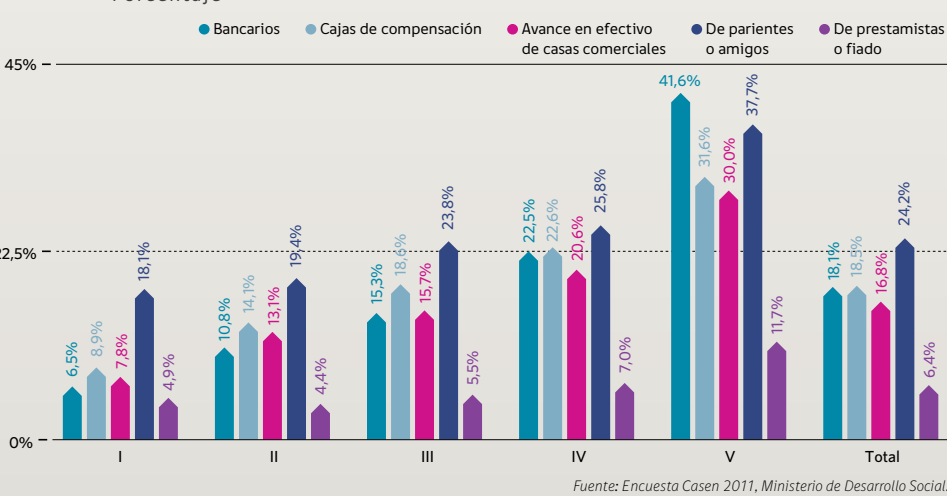
Para el caso de los que no ahorran, un 24,2% cree que podría acceder a un préstamo de parientes o amigos (37,7% en el quinto quintil y un 18,1% en el primero). Le siguen los créditos de Cajas de Compensación con un 18,5%, los préstamos bancarios con un 18,1%, los avances en efectivo de casas comerciales con un 16,8% y los de prestamistas o fiado con un 6,4%.



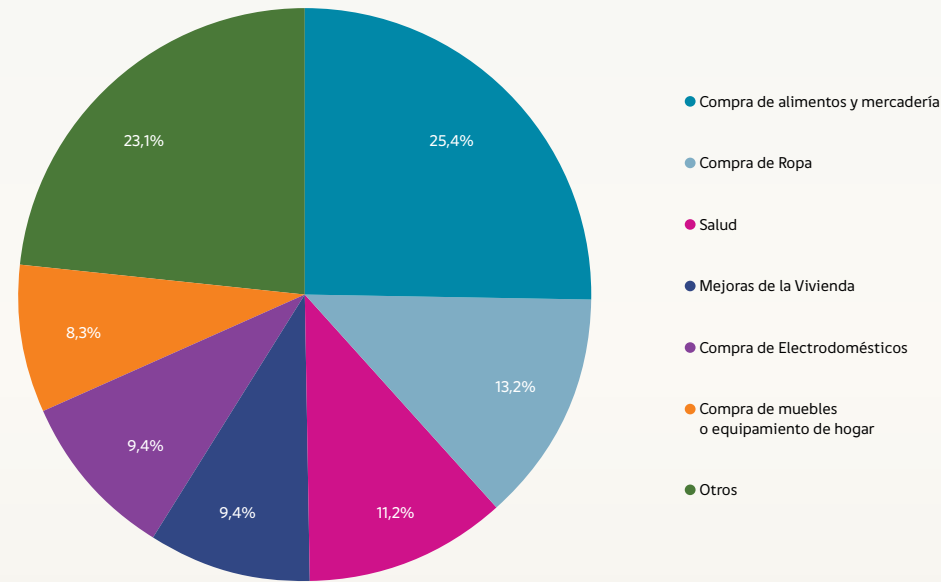
G7. ACCESO A PRÉSTAMOS O CRÉDITOS DE LAS PERSONAS QUE AHORRAN, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, MAYORES DE 18 AÑOS - Porcentaje



G8. ACCESO A PRÉSTAMOS O CRÉDITOS DE LAS PERSONAS QUE NO AHORRAN, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, MAYORES DE 18 AÑOS - Porcentaje



G9. RAZONES DE ENDEUDAMIENTO⁵⁵ - Porcentaje

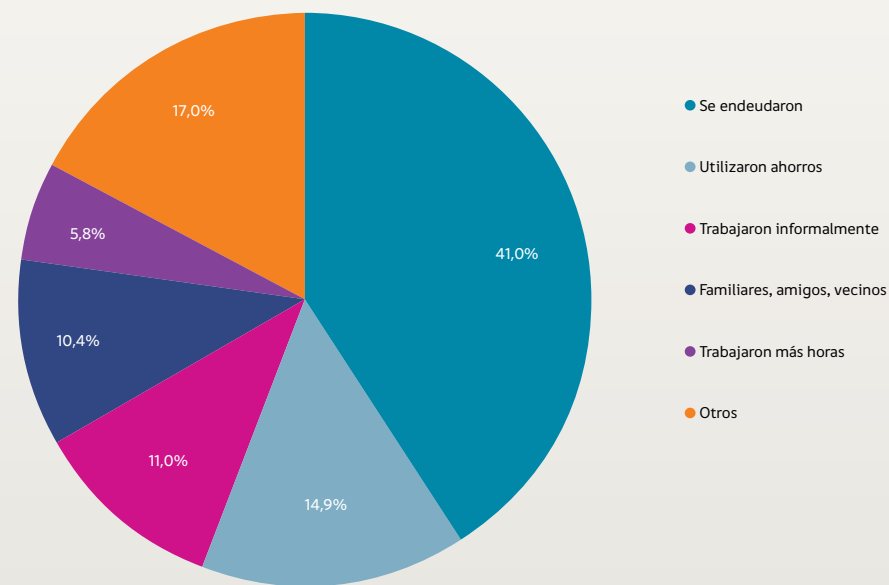


Fuente: Encuesta “La Familia y sus Recursos” 2012, Fosis.

De acuerdo a la Encuesta “La Familia y sus Recursos” realizada por Fosis en 2012⁵⁴ a familias del programa Puente pertenecientes al grupo más vulnerable de la población, el 52,4% de los encuestados tiene algún tipo de deuda, siendo la razón principal para adquirirla, la compra de alimentos y mercadería con un 25,4%, seguida de la compra de ropa con un 13,2% y por temas de salud con un 11,2%. Lo anterior indica que la razón principal de endeudamiento para este grupo se relaciona con requerimientos básicos de subsistencia y no con hechos extraordinarios o urgencias. Para aquellos que identificaron la ocurrencia de un hecho extraordinario o de urgencia (23,4%), en un 60,1% de los casos el último evento estuvo relacionado con salud, seguido por un 6,3% con educación y un 4,6% en temas relacionados con arriendos, dividendos o contribuciones.

La misma encuesta muestra que en el 41% de los casos, estas familias recurrieron al endeudamiento en tales eventos, mientras que un 14,9% utilizó ahorros, un 11% trabajó informalmente y un 10,4% le solicitó ayuda a un familiar, amigos o vecinos.

G10. ESTRATEGIAS PARA CONSEGUIR DINERO⁵⁶ - Porcentaje



Fuente: Encuesta “La Familia y sus Recursos” 2012, Fosis.

54 La Encuesta se realizó a 5.874 de las 112.849 familias pertenecientes al programa Puente con el objetivo de obtener insumos para mejorar los modelos de intervención de los programas Fosis considerando la nueva realidad de las personas en situación de pobreza y la implementación del Ingreso Ético Familiar.

55 En la categoría “Otros” se incluyen: Educación, compra de computador, sin información, vivienda, bancos, financieras, préstamos, negocio, servicios básicos, compra de autos para uso particular, fallecimiento, eventos familia, transporte y otras.

56 En la categoría “Otros” se incluyen: sin información, vendieron pertenencias, utilizaron ahorros de la vivienda, ayuda del estado y otras instituciones, no se consiguió, armaron un negocio, donación, anticipo, venta de alimentos, arriendo de animales, deja de pagar, pensión alimenticia, locomoción y otras.

POLÍTICA SOCIAL

Para lograr que aquellos que están más excluidos del sistema financiero accedan con mayor facilidad a estos servicios financieros, el Gobierno está trabajando en una política pública que promueva la inclusión financiera. En primer lugar, se articulará un Consejo Nacional de Inclusión Financiera integrado por los ministerios de Hacienda, Desarrollo Social, Economía, Educación, Trabajo y Secretaría General de la Presidencia; el que además contará con la asesoría permanente del Banco Central. Este Consejo lanzará una Agenda Nacional de Inclusión Financiera⁵⁷, que considera cuatro pilares fundamentales: acceso, uso, protección al consumidor y educación financiera. Esta agenda es coordinada por el Ministerio de Hacienda a través de la Secretaría Técnica de Inclusión Financiera, y dentro de sus prioridades se destaca:

1. Proponer al Presidente de la República la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, abordando medidas orientadas a potenciar el desarrollo de productos y servicios financieros que se adecuen a las necesidades de la población más vulnerable, incrementar los puntos de acceso a estos productos y servicios a amplios sectores de la población, avanzar en una regulación innovadora que facilite el desarrollo de productos financieros con adecuados estándares de protección al consumidor, y potenciar el desarrollo de una estrategia de educación financiera.

2. Conocer y analizar todas las políticas relacionadas con inclusión financiera del país y asesorar al Presidente de la República sobre su diseño y cumplimiento.

3. Facilitar la colaboración y coordinación entre las distintas entidades competentes, tanto públicas como privadas. En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social está implementando el programa Chile Cuenta, el cual fomenta el pago por medios electrónicos de las prestaciones monetarias que entrega el Estado.

Chile Cuenta es un programa que busca disminuir las brechas en el acceso al sistema financiero formal de los grupos de menores ingresos a través del pago electrónico de sus beneficios sociales, entregando un subsidio que incentive la elección de la opción de pago electrónico entre quienes reciben beneficios sociales de parte del Estado. El subsidio⁵⁸ asciende a \$700 mensuales, y está destinado a cubrir parte o la totalidad de los costos asociados al uso de este medio de pago, dirigido a las personas o familias en situación de vulnerabilidad⁵⁹. Para quienes no tengan una cuenta bancaria, Chile Cuenta facilitará el acceso a este medio de pago, a través de convenios

con instituciones financieras. Con esto, se busca aumentar la comodidad, facilidad y seguridad de las personas en el cobro de sus beneficios. Además de lograr su inclusión financiera, se persigue incentivar el ahorro, el empoderamiento de los beneficiarios y aumentar la eficiencia del sistema de pagos del Estado. Chile Cuenta acompañará esta iniciativa con campañas de educación financiera dirigidas a esta población, de modo de enseñar a los usuarios a usar estas nuevas herramientas y a acceder de manera responsable a otros productos financieros.

Por último, otros ejemplos de los programas o iniciativas que serán parte de la Agenda Nacional de Inclusión Financiera son:

I. Coordinación con Ministerio de Educación para incorporar contenidos de educación financiera para docentes y estudiantes.

II. Incorporar dispositivos POS (point of sale, en inglés) como alternativa de pago en los servicios públicos.

III. Impulsar una nueva regulación que facilite el desarrollo de productos de prepago para instituciones financieras bancarias y no bancarias.

IV. Alinear y coordinar los diferentes programa de educación financiera que implementan entidades públicas y privadas, definiendo estándares mínimos en términos de objetivos, medición y evaluación.

V. Publicación del primer reporte nacional de inclusión financiera.

57 La implementación de una Agenda Nacional de Inclusión Financiera forma parte de los compromisos establecidos en la Declaración Maya de Septiembre de 2011 ante la Alliance for Financial Inclusion, así como el compromiso asumido por el Presidente de la República en el encuentro del G20 en Los Cabos, México, en Junio de 2012; en el marco del Peer Learning Program.

58 Subsidio al Pago Electrónico de Prestaciones Monetarias.

59 Son beneficiarios de este subsidio los receptores de pago por medios electrónicos de las siguientes prestaciones monetarias: Bonos del ingreso Ético Familiar (excluido el Bono trabajo Mujer), Bonos del sistema Chile Solidario, Subsidio Único Familiar, Subsidio de Discapacidad Mental y Pensión Básica Solidaria.



TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

CONTENIDOS DEL CAPÍTULO

1 | TRABAJO E INGRESOS

2 | CALIDAD DEL EMPLEO

3 | INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES ENTRE 15 Y 24 AÑOS

realidad social & política social		
1.1 OCUPACIÓN 075	2.1 SUBEMPLEO 086	3.1 PARTICIPACIÓN LABORAL 096
1.2 ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN OCUPADA 078	2.2 ESTABILIDAD DEL EMPLEO 088	3.2 RAZONES DE INACTIVIDAD 098
1.3 TRABAJADORES EN OCUPACIONES NO CALIFICADAS 079	2.3 FORMALIDAD DEL EMPLEO 090	3.3 JÓVENES QUE NO PARTICIPAN DE LA FUERZA DE TRABAJO, NI TAMPOCO ESTUDIAN 099
1.4 INGRESOS POR HORA PROMEDIO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL 080	» PROGRAMAS	3.4 ESTUDIOS Y PARTICIPACIÓN LABORAL 101
	» BECAS DEL FONDO DE CESANTÍA SOLIDARIO (FCS) 095	3.5 TASA DE DESEMPLEO 102
		» PROGRAMAS
		» SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN (SEJ) 105
		» SUBSIDIO PREVISIONAL A LOS TRABAJADORES JÓVENES 105

4 | PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA

5 | PREVISIÓN SOCIAL

6 | TRABAJO INFANTIL

realidad social & política social		
4.1 PARTICIPACIÓN LABORAL 106	5.1 OCUPADOS EN LA TERCERA EDAD 111	6.1 NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES OCUPADOS 119
4.2 RAZONES DE INACTIVIDAD 109	5.2 FUENTE DE INGRESOS EN LA TERCERA EDAD 113	6.2 TRABAJO INFANTIL 121
	» PROGRAMAS	6.3 RAZONES PARA TRABAJAR 124
	» APS VEGEZ E INVALIDEZ 116	6.4 VENTAJAS Y DESVENTAJAS IDENTIFICADAS POR NNA QUE TRABAJAN 125
	» PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA DE VEJEZ 116	
	» BONO DE RECONOCIMIENTO 117	
	» BONO POR HIJO 117	



GASTO SOCIAL 2012

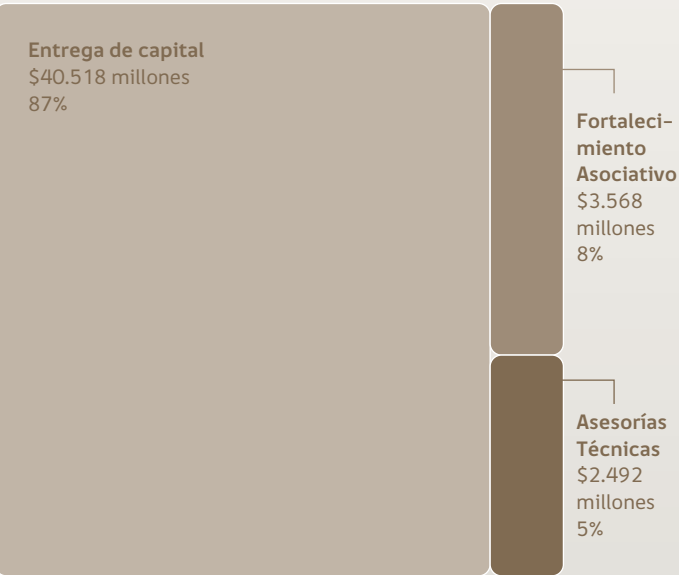
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO 2012 EN TRABAJO



DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO 2012 EN PENSIONES



DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO 2012 EN MICROEMPREDIMIENTO



INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar un diagnóstico respecto a la evolución que ha tenido la situación laboral de la población chilena en las últimas décadas, enfatizando las dimensiones en que persisten las mayores brechas y condiciones de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, se presentan las principales políticas y programas sociales que se han implementado para contribuir al desarrollo y protección de la población en materia laboral.

Debido al interés del Gobierno por avanzar en la igualdad de hombres y mujeres en materias laborales¹ y en la creación de empleos de calidad dirigidos a la población más vulnerable, todos los indicadores de este capítulo se desagregan según género y quintil de ingresos autónomos per cápita.

Si bien en las últimas dos décadas se han registrado progresos importantes, aún quedan muchos desafíos pendientes en materia laboral. Es fundamental que el país continúe creciendo y generando empleo, pues de otro modo es más difícil crear mejores condiciones de vida y de trabajo para la población. Es también indispensable trabajar para mejorar las perspectivas laborales de aquellos trabajadores que actualmente cuentan con bajos niveles de capital humano, teniendo mayores dificultades para incorporarse a un trabajo bien remunerado, de carácter formal y estable en el tiempo.

De acuerdo al Informe Relativo al Mercado del Trabajo Chileno elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Chile tiene un largo camino que recorrer para alcanzar el estándar de vida promedio que tienen los países del OCDE y para reducir las desigualdades. En ese esfuerzo, promover la creación

de más y mejores empleos es uno de los principales requisitos para favorecer el crecimiento económico y asegurar que sus beneficios lleguen a todos los chilenos. Las disparidades de ingresos en Chile están fuertemente vinculadas a las desigualdades de salario. Parte importante de los empleos que se crean se caracterizan por su baja productividad, baja remuneración y malas condiciones de trabajo”².

El Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, consciente de lo anterior, se planteó desde un comienzo el desafío de recuperar la capacidad de crecimiento del país, para facilitar la creación de más y mejores empleos. Detrás de este desafío, está la visión de que el empleo permite promover la dignidad de las personas y, de ese modo, contribuye a crear una verdadera sociedad de oportunidades. Adicionalmente, el Gobierno considera al empleo como “la mejor política social” pues constituye una herramienta fundamental en la lucha contra la pobreza, permitiendo que las familias abandonen dicha situación en forma permanente y sin depender del Estado.

El compromiso del actual Gobierno con mejorar la situación laboral de los chilenos se ha visto reflejado en múltiples acciones, políticas y programas sociales que se revisan a lo largo de este capítulo. Destacan la aprobación de la nueva ley de post-natal (Ley 20.545), que extiende el tiempo de permanencia de la madre con el hijo, así como la creación de un Bono al Trabajo de la Mujer, que complementa los ingresos laborales de las mujeres más vulnerables al mismo tiempo que incentiva su contratación formal. A su vez, el Gobierno está trabajando en la elaboración de un

proyecto de ley para reformar el sistema de capacitaciones³, de modo de contar con un sistema atingente e integrado con la educación técnica, que efectivamente permita mejorar las competencias y certificaciones de los trabajadores más vulnerables y aumentar la competitividad de las empresas. Junto con ello, se ha mejorado y profundizado programas como Formación para el Trabajo o Subsidio Previsional a la Contratación de Trabajadores Jóvenes, ampliando las oportunidades laborales de miles de chilenos. De este modo, la meta de crear más de un millón de empleos al año 2014 – compromiso que a junio del año 2013 se había cumplido en un 82,7%⁴ – se ha visto complementada por diversas iniciativas que buscan mejorar la calidad de los mismos en términos de productividad, seguridad e ingresos.

El capítulo se divide en seis secciones. La primera aborda las tasas de ocupación de la población económicamente activa, la distribución ocupacional de los ocupados e indicadores relativos a los ingresos y sus principales determinantes. La segunda sección se centra en la calidad del em-

pleo, para lo cual se analizan los principales indicadores asociados a esta dimensión. La tercera presenta la situación laboral de los jóvenes entre quince y 24 años, centrando el análisis en la inserción laboral de los jóvenes desempleados y de

aquellos que no trabajan ni estudian. En la cuarta sección se analiza la evolución de la tasa de participación laboral femenina, que por razones culturales e institucionales, ha sido siempre menor que la tasa observada para los hombres. La quinta

sección analiza la situación ocupacional de la población de 65 años y más, y sus principales fuentes de ingresos. Por último, la sexta sección aborda la problemática del trabajo infantil en Chile.

1 TRABAJO E INGRESOS

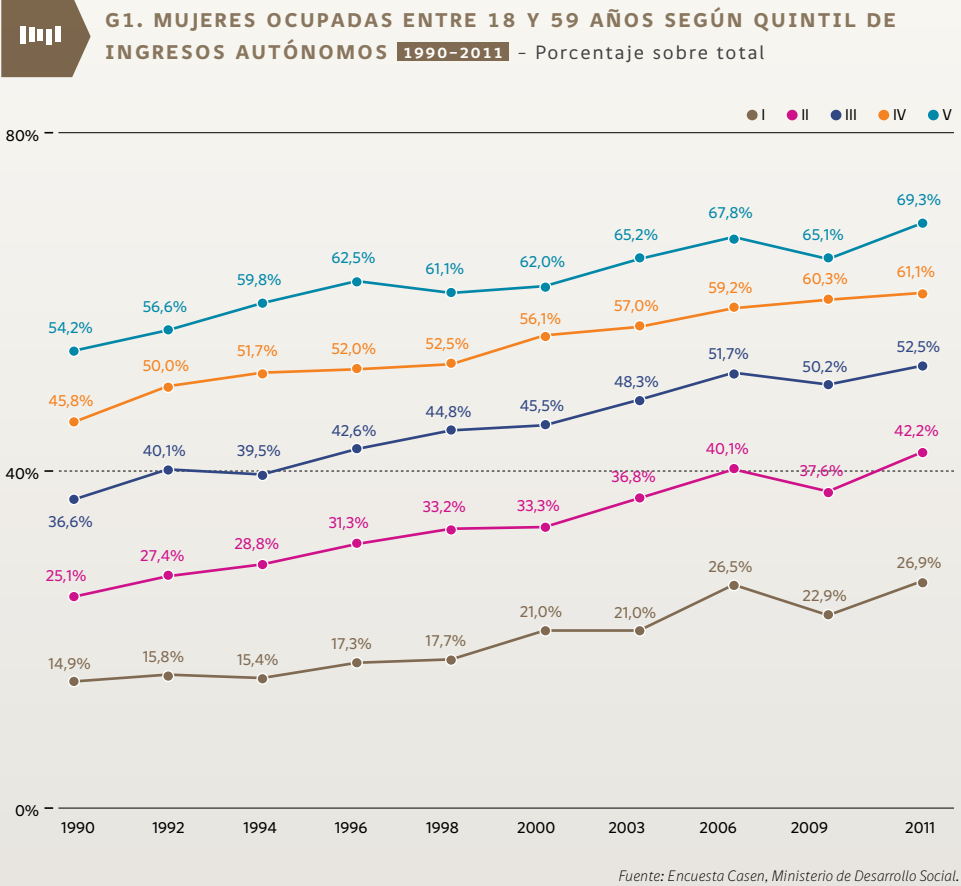
En esta sección se presentan las tasas de ocupación de cada quintil de ingresos autónomos, así como la categoría ocupacional, los años de escolaridad promedio, el porcentaje de trabajadores que realizan trabajo no calificado y los ingresos por hora promedio de la ocupación principal.

1.1 OCUPACIÓN

La tasa de ocupación corresponde a la proporción de la población en edad de trabajar que se encuentra actualmente ocupada. De acuerdo a las resoluciones aprobadas por la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 1982, las personas se clasifican como ocupadas si trabajaron por lo menos durante una hora en la semana de referencia de la encuesta, excluyendo los quehaceres del hogar propio. El criterio de una hora permite identificar empleos informales y esporádicos, razón por la cual se utiliza en prácticamente todas las encuestas oficiales de empleo a nivel nacional e internacional⁶.

Pese a que el desarrollo de las últimas dos décadas muestra una tendencia al alza de la tasa de ocupación femenina (35,7% en 1990 a 49,7% en 2011), los hombres presentan tasas significativamente más altas que las mujeres (78,4% en 1990 y 77,3% en 2011), lo que refleja que aún existen barreras de género al desarrollo profesional y laboral.

En el caso de las mujeres, aún persisten brechas significativas entre los distintos quintiles. En efecto, un 26,9% de las mujeres entre 18 y 59 años del primer quintil tenía empleo el año 2011, comparado con un 69,3% en el caso de las mujeres del quinto quintil – lo que implica que la brecha absoluta ha aumentado entre los años 1990 y 2011 desde 39 a 42 puntos – Sin embargo, la brecha relativa (la razón entre la tasa de ocupación del quinto y primer quintil) ha disminuido desde 3,6 a 2,6 veces.



1 A fines del año 2009 entró en vigencia la Ley 20.348 que resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones entre hombres y mujeres. Dicha Ley establece que el empleador deberá dar cumplimiento al principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que presten un mismo trabajo, no siendo consideradas arbitrarias las diferencias objetivas en las remuneraciones que se funden, entre otras razones, en las capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad o productividad.

2 OCDE (2009), “Informe OECD en lo relativo al mercado del trabajo chileno. Evaluaciones y Recomendaciones”. Traducción del Ministerio del Trabajo y Previsión Social del capítulo preliminar del Informe de la OCDE denominado “Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile”.

3 A la fecha de redacción de este documento, la Dirección de Presupuestos está elaborando el informe financiero de este proyecto de ley.

4 De acuerdo a la Nueva Encuesta de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), entre los trimestres enero-marzo del 2010 y abril-junio de 2013 se han creado 827 mil nuevos empleos.

5 De acuerdo a Huneus y Repetto (2004) – “La dinámica de los ingresos en Chile”. Revista Economía Chilena, Banco Central de Chile –, un individuo que emplea su vida laboral en el quintil más bajo de la distribución de ingresos permanecerá en ese quintil por un año más con una probabilidad entre 0,77 y 0,84. Asimismo, la chance de que el individuo permanezca en ese quintil por diez años seguidos fluctúa entre 0,40 y 0,58. En el extremo superior de la distribución, la movilidad sigue un patrón similar, lo que sugiere que la desigualdad es altamente persistente en Chile. Por otra parte, Contreras, Cooper, Hermann y Neilson (2004) – “Dinámica de la pobreza y movilidad social: Chile 1996-2001”. Departamento de Economía, Universidad de Chile – encuentran movilidad en los primeros nueve deciles, pero argumentan que no refleja un sistema de alta movilidad social, sino que la alta vulnerabilidad económica de la gran mayoría de la población. Por último, de acuerdo a la Encuesta Casen Panel 2006-2009, un 23,8% de la población permaneció en el mismo decil de ingresos entre los años 2006 y 2009. En tanto, un alto porcentaje de los que sí cambiaron de decil, tan sólo se movieron a los deciles más próximos.

SOBRE LA DESAGREGACIÓN POR QUINTILES DE INGRESOS DE LOS INDICADORES LABORALES

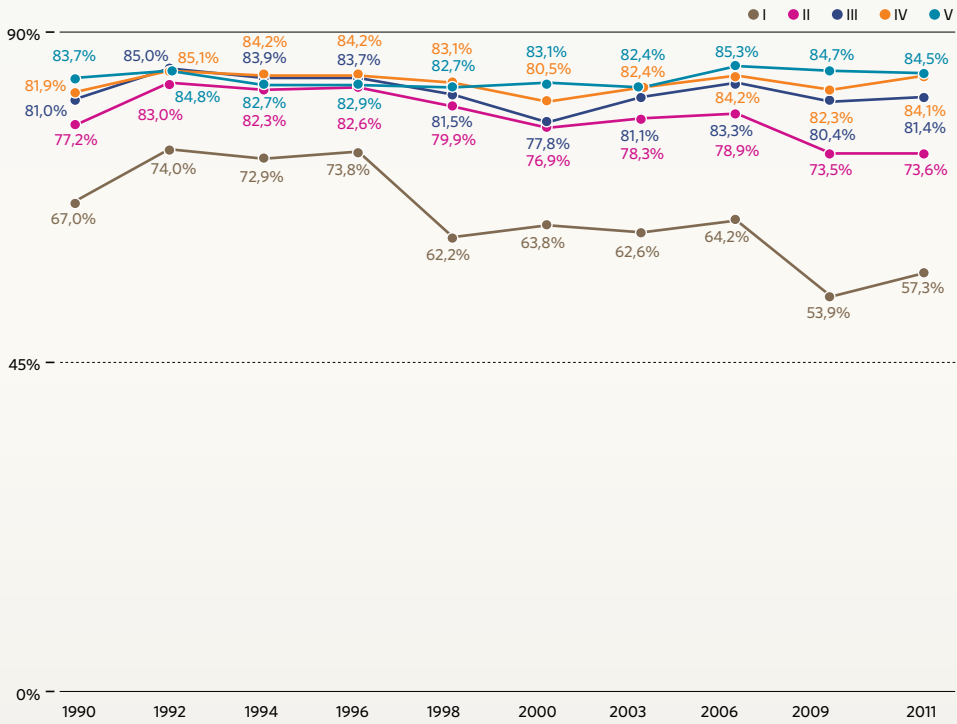
En el presente capítulo, como en los otros de este informe, y con el objetivo de tener un diagnóstico diferenciado a lo largo de toda la distribución de ingresos y concentrar el análisis en la población más vulnerable, los indicadores se desagregan por quintil de ingresos autónomos per cápita del hogar. Ahora bien, dado que los quintiles de ingresos autónomos se construyen a partir del ingreso laboral y otros ingresos autónomos, existe una alta correlación entre cada quintil y la situación laboral de su población. Así, es necesario tener cautela en el análisis, puesto que es muy probable que las personas que pasaban por un mal momento laboral al momento de responder la Encuesta (por ejemplo, se encontraban desempleadas, temporalmente inactivas o en un puesto de trabajo con baja remuneración) queden clasificadas en los primeros quintiles. Sin embargo, ello no implica que se encuentren de manera estructural dentro de los primeros quintiles, o que sean las mis-

mas personas las que siempre están expuestas a peores condiciones laborales.

Pese a lo anterior, los estudios longitudinales realizados en Chile permiten saber cuánto cambia la situación socioeconómica de las personas a lo largo del tiempo – si se mantiene, mejora o empeora; si hay movilidad o no-, y muestran que no existe gran movilidad entre quintiles. Esta falta de movilidad se debe a la alta correlación que existe entre ingresos y variables estructurales, es decir, aquellas que no están sujetas a cambios en el corto y mediano plazo, como los años de escolaridad. En base a estos estudios, se puede sostener que la desagregación por quintiles es pertinente y relevante para el diagnóstico y la elaboración de políticas, ya que la población en cada quintil se mantiene relativamente estática con el paso del tiempo y refleja de buena manera los estratos socioeconómicos más estructurales⁵.



G2. HOMBRES OCUPADOS ENTRE 18 Y 64 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 1990-2011 - Porcentaje sobre total



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

CATEGORÍA OCUPACIONAL

La población ocupada se clasifica en las siguientes categorías ocupacionales:

- ✓ Empleadores: personas que dirigen su propia empresa o negocio y que contratan los servicios de uno o más trabajadores a cambio de una remuneración.
- ✓ Trabajadores por cuenta propia: trabajan en forma independiente (solos o asociados) sin ocupar personal remunerado.
- ✓ Trabajadores dependientes: todos los ocupados que trabajan para un empleador⁸, ya sea de manera formal o informal. El servicio doméstico es parte de este último grupo, pero se presenta por separado para enriquecer el análisis.
- ✓ El último grupo corresponde a las personas que trabajan para un familiar sin obtener remuneración a cambio.

La distinción de la categoría ocupacional es relevante en el contexto de este informe, ya que la población que trabaja como dependiente está expuesta a distintos riesgos o situaciones de vulnerabilidad que la que trabaja por cuenta propia. Y aunque es cierto que ambos grupos requieren mayores grados de formalización, protección social, capacitación y

apoyo en el desarrollo de su trabajo, las políticas para lograr esto son distintas en un caso y otro.

El año 2011, la mayor parte de la población ocupada entre 18 años y la edad legal de jubilación trabajaba de manera dependiente (79,2%). En el caso de las mujeres ocupadas entre 18 y 59 años esta proporción ascendía a 80,7%, mientras en el caso de los hombres ocupados entre 18 y 64 años alcanzó un 78,2%. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia representaban un 18,7% de los ocupados (19,6% de los ocupados, y 17,5% de las ocupadas).

El porcentaje de mujeres ocupadas del primer quintil que trabajaba por cuenta propia (23,7%) y en servicio doméstico (21%) el año 2011 superaba la proporción observada en los otros quintiles. En concordancia con lo anterior, es el quintil con menor porcentaje de trabajadoras dependientes (excluyendo al servicio doméstico): 54,6% comparado con cifras en torno al 70% en los otros quintiles. Sin embargo, el principal cambio que se ha producido en las últimas dos décadas en la distribución de la categoría ocupacional del primer quintil es la disminución del servicio doméstico en pos de otros empleos de carácter dependiente. Lo mismo vale para el segundo quintil, en tanto la distribución del resto de los quintiles se ha mantenido relativamente estable.

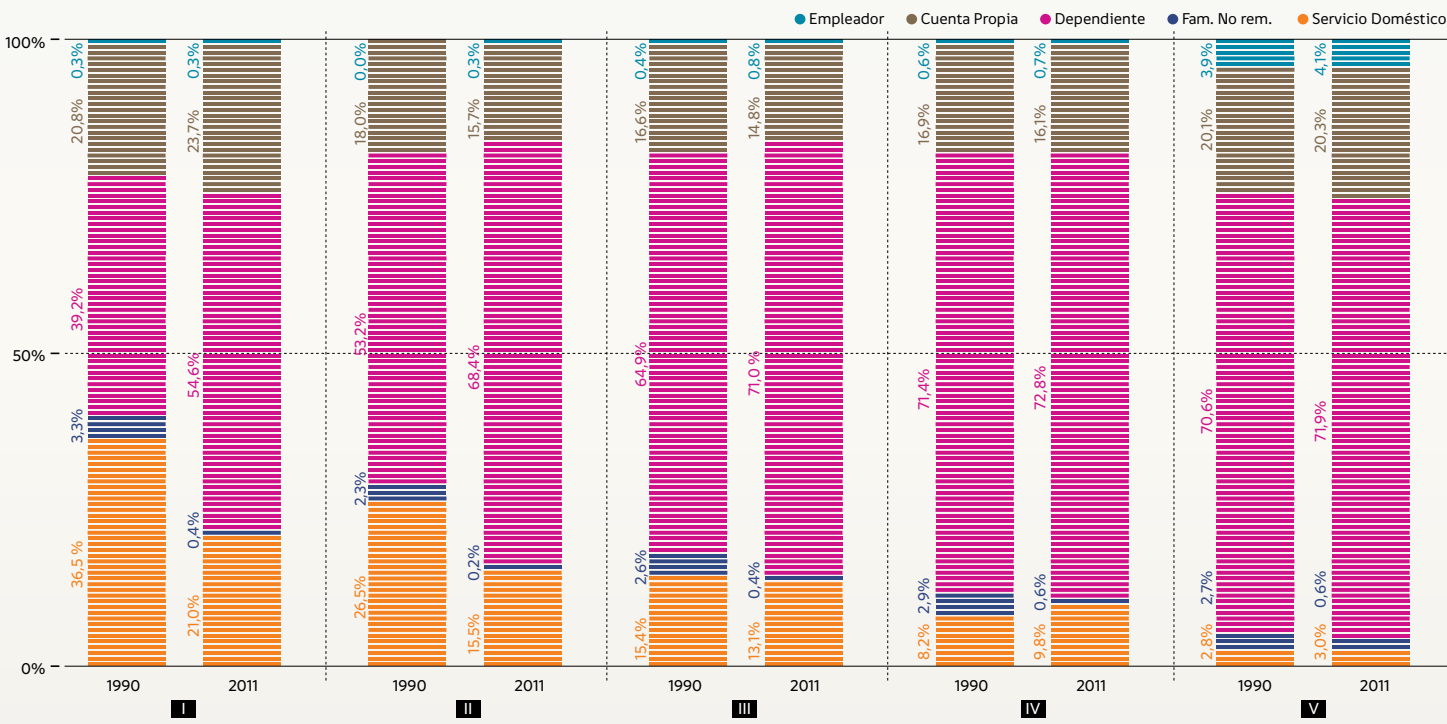
Centrando el análisis en los hombres, el hecho más relevante es la disminución que se observa en la tasa de ocupación del primer quintil, que se redujo en diez puntos entre 1990 y 2011. La primera gran caída se registró el año 1998, desde un 73,8% a un 62,2% - la crisis asiática de 1997 y 1998 precipitó una fuerte contracción de la economía en Chile durante los años 1998 y 1999, la que se tradujo en que la tasa de desempleo aumentara desde un 6% a un 7,3% entre noviembre de 1997 y el mismo mes de 1998⁷. La segunda gran caída ocurrió el año 2009, nuevamente en un año de crisis internacional, que también tuvo efectos en el segundo, tercer y cuarto quintil (la caída registrada es estadísticamente significativa a un 95% de confianza en los primeros cuatro quintiles).

Por su parte, los hombres presentan una distribución más homogénea que las mujeres, aunque existen diferencias que vale la pena destacar. En primer lugar, un 19,5% de los hombres ocupados del primer quintil trabajaban por cuenta propia el año 2011, cuatro puntos porcentuales más que lo observado en el segundo y tercer quintil (la diferencia es estadísticamente significativa al 95% de confianza). La proporción de trabajadores dependientes gira en torno al 80% en todos los quintiles, salvo en el quinto que suma un 68,2%. Ello se debe a que en ese quintil hay un mayor porcentaje de ocupados trabajando por cuenta propia y a que es prácticamente el único quintil con un porcentaje significativo de empleadores. La principal diferencia a nivel de género radica en la categoría servicio doméstico, que en las mujeres de los primeros quintiles alcanza porcentajes sobre los dos dígitos, mientras que entre los hombres es inferior al 1%.

7 Fuente: Estadísticas de Empleo, Remuneraciones y Demografía del Banco Central de Chile.
8 Aquí también fueron incluidas las personas que trabajan en las Fuerzas Armadas. Antes del año 2006, las FFAA no eran considerados como ocupados asalariados en la Encuesta Casen.



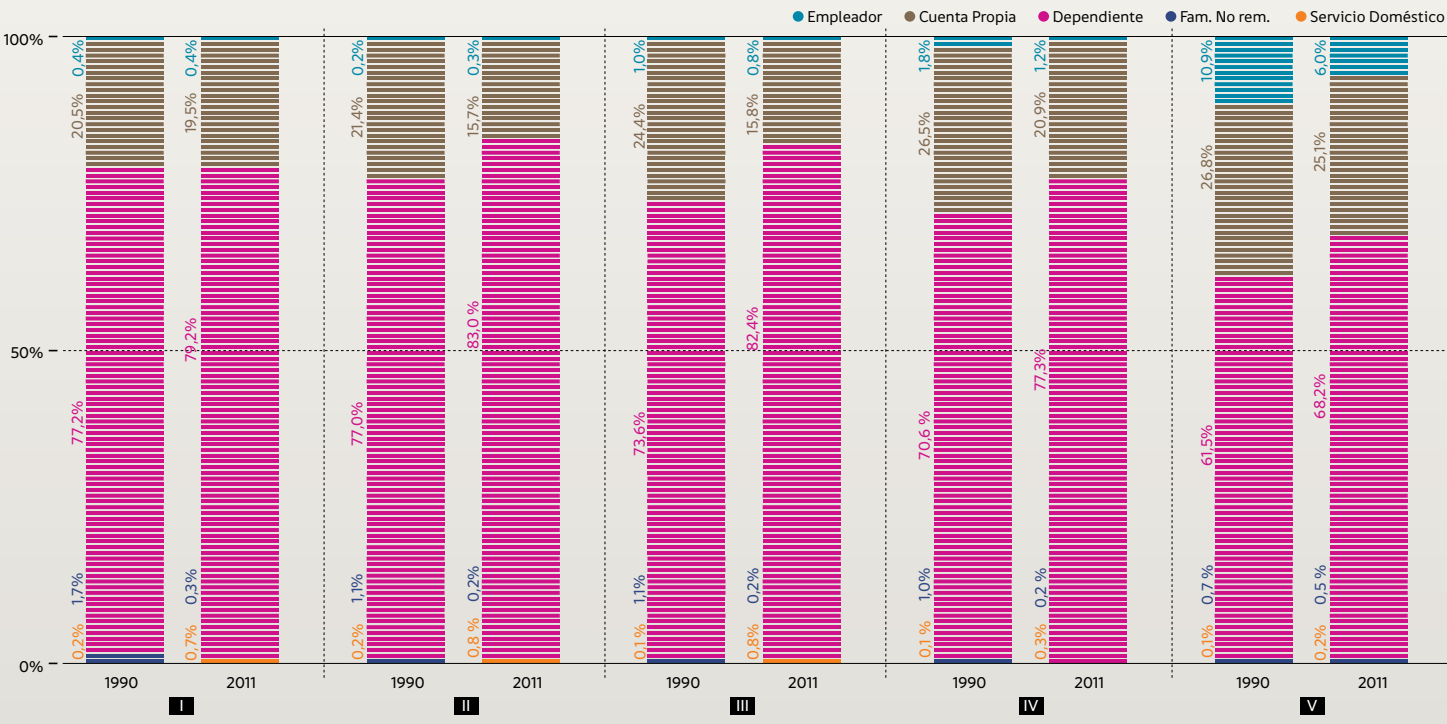
G3. CATEGORÍA OCUPACIONAL MUJERES ENTRE 18 Y 59 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 1990 Y 2011 - Distribución porcentual



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.



G4. CATEGORÍA OCUPACIONAL HOMBRES ENTRE 18 Y 64 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 1990 Y 2011 - Distribución porcentual



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

1.2 ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN OCUPADA

La relación entre capital humano e ingresos del trabajo ha sido ampliamente estudiada a nivel nacional e internacional, a través de distintas metodologías y fuentes de información. La mayor parte de estos estudios concluyen que la educación constituye el principal determinante de los ingresos y de la productividad de una persona, razón por la cual ha sido situada junto al empleo como el principal motor para luchar contra la pobreza y la desigualdad⁹.

En los gráficos que siguen a continuación se presenta la evolución del promedio de años de escolaridad de la población ocupada¹⁰. Se observa una tendencia al alza en todos los quintiles, tanto para hombres como para mujeres, lo que constituye un efecto del recambio generacional en el mercado laboral, y, tal como lo muestra el capí-

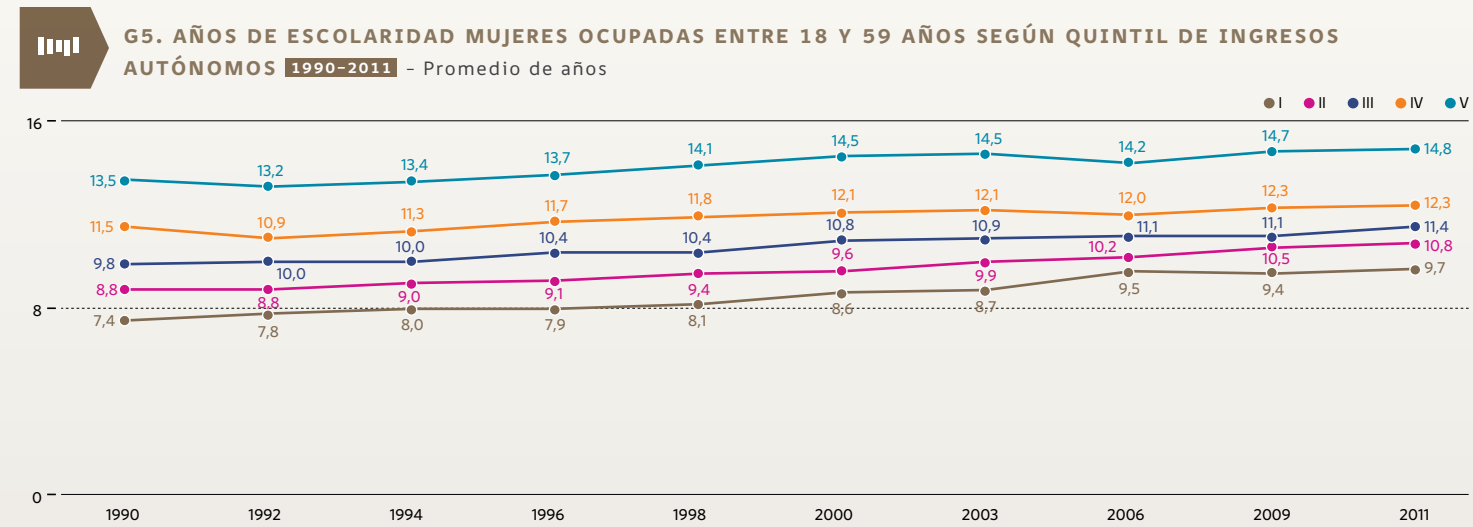
tulo de Educación de este informe, de un incremento en los años de escolaridad promedio de las cohortes más jóvenes en relación a las cohortes anteriores, que es reflejo del progresivo aumento de la cobertura en todos los ciclos educacionales.

Las mujeres ocupadas del primer quintil tenían en promedio 9,7 años de escolaridad en 2011, lo que supone un aumento de 2,3 años respecto al promedio de 1990. Pese al alza, la cifra sigue siendo baja si se considera que corresponde a medio ciclo de educación media. Recién en el cuarto quintil se observa que el promedio de años de escolaridad iguala el número de años que toma completar la educación media. Las ocupadas del quinto quintil, en tanto, tienen casi quince años de escolaridad en promedio, muy por sobre el resto.

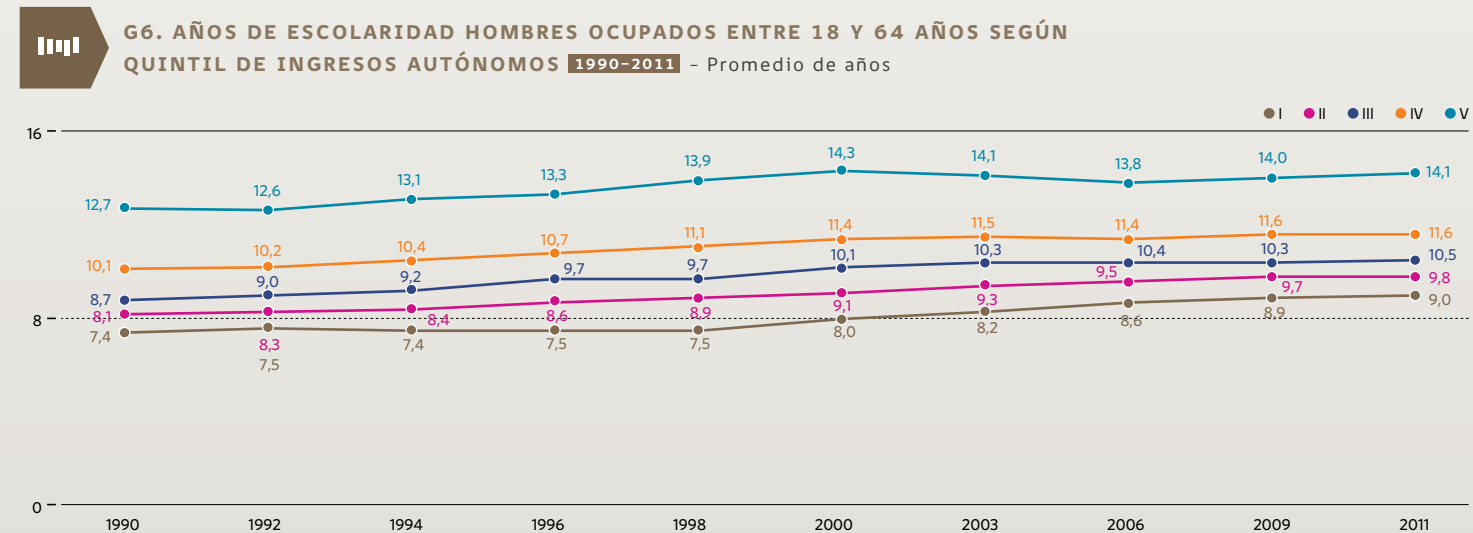
Los hombres ocupados exhiben un menor promedio de años de escolaridad que las mujeres ocupadas, aunque las brechas entre quintiles son muy similares. Así, los ocupados del primer quintil tenían nueve años de escolaridad en promedio el año 2011, comparado con el promedio de 14,1 en el quinto quintil.

9 Para evidencia sobre Chile, ver: OCDE (2013), "Education at a glance". OCDE. Reyes, Rodríguez y Urzúa (2013), "Heterogeneous economic returns to postsecondary degrees". National Bureau of Economic Research. Urzúa (2012), "La rentabilidad de la educación superior en Chile". Centro de Estudios Públicos. Beyer (2011), "¿Qué veinte años no es nada? Una mirada a la desigualdad de ingresos". Centro de Estudios Públicos. Sapelli (2009), "Los retornos a la educación en Chile: estimaciones por corte transversal y por cohortes". Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

10 El ciclo de educación Básica dura ocho años, mientras que completar la Media toma cuatro años adicionales, lo que suma doce en total. Más de doce años de escolaridad implican algún estudio superior, completo o incompleto.



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

1.3 TRABAJADORES EN OCUPACIONES NO CALIFICADAS

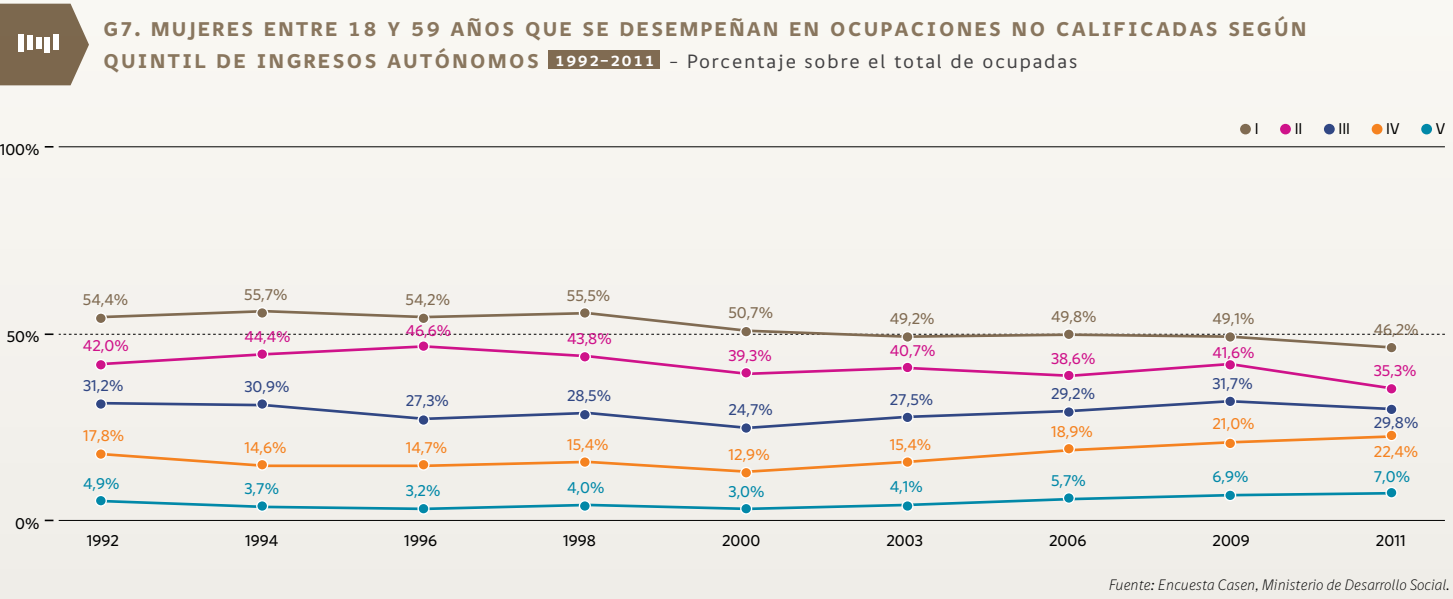
La clasificación de las ocupaciones se realiza en base a la Clasificación Internacional de Ocupaciones Uniforme del año 1988¹¹, que las agrupa de acuerdo al nivel de competencias y el grado de especialización que requieren. Las ocupaciones no calificadas corresponden al grupo de ocupaciones que exigen menores niveles de competencias: se trata de tareas generalmente sencillas y rutinarias realizadas con la ayuda de herramientas manuales (para las cuales se requiere a veces un esfuerzo físico considerable) y, salvo raras excepciones, escasa iniciativa o capacidad de juicio.

Se observa, tanto en el caso de las mujeres como

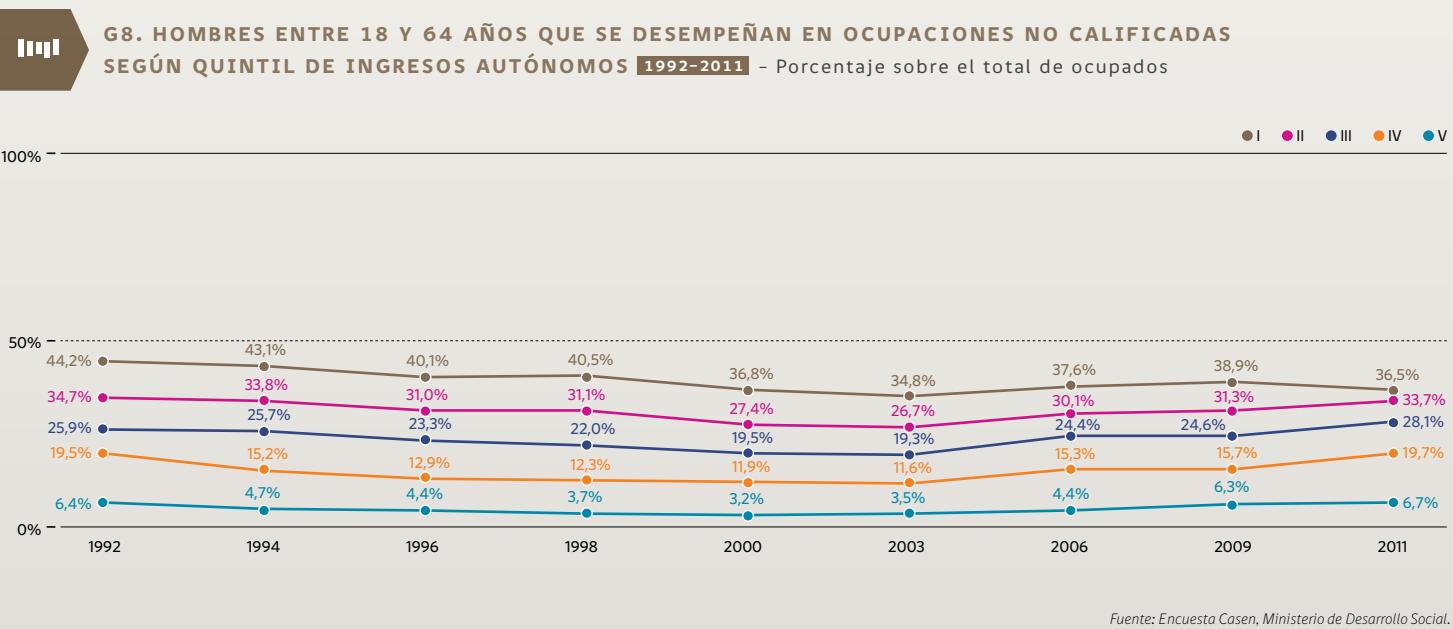
de los hombres, que aún un alto porcentaje de trabajadores se desempeña en ocupaciones no calificadas, especialmente en los primeros quintiles de ingresos. Estas tasas son consistentes con los años de escolaridad observados en cada quintil y reflejan la necesidad de transitar, a mediano y largo plazo, hacia una economía con trabajadores más productivos y calificados. Dicha transición es indispensable para mejorar los niveles de ingresos de la población, lograr una distribución más equitativa de la riqueza y continuar en la senda de crecimiento y desarrollo socioeconómico del país.

Los datos muestran que un 46,2% de las mujeres ocupadas del primer quintil ejercía una ocupación no calificada el año 2011, comparado con un 35,3% en el segundo quintil y un 7% en el quinto quintil. Pese a que hubo una disminución en los tres primeros quintiles durante el período analizado, las brechas entre quintiles siguen siendo considerables. Los hombres presentan tasas muy similares a las mujeres, salvo en el caso del primer quintil de ingresos, en que se puede apreciar un porcentaje casi diez puntos más bajo.

11 Elaborada por la Organización Internacional del Trabajo.



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

1.4 INGRESOS POR HORA PROMEDIO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL

La Encuesta Casen permite analizar la evolución que ha tenido el ingreso líquido por hora¹² promedio de la ocupación principal¹³ en el transcurso de las últimas dos décadas. Un primer elemento a considerar en el análisis es la gran brecha que existe entre el ingreso promedio del quinto quintil con respecto al resto de los quintiles, lo que vale tanto para mujeres como para hombres. En efecto, en el año 2011 el ingreso promedio por hora de las mujeres entre 18 y 59 años del quinto quintil era 4,7 veces más alto que el ingreso de las mujeres del primer quintil y 2,6 veces más alto que el ingreso de las del cuarto –el año 1990 esas diferencias eran de 5,3 y 2,4 veces, respectivamente.

Pese a la persistencia de las brechas entre quin-

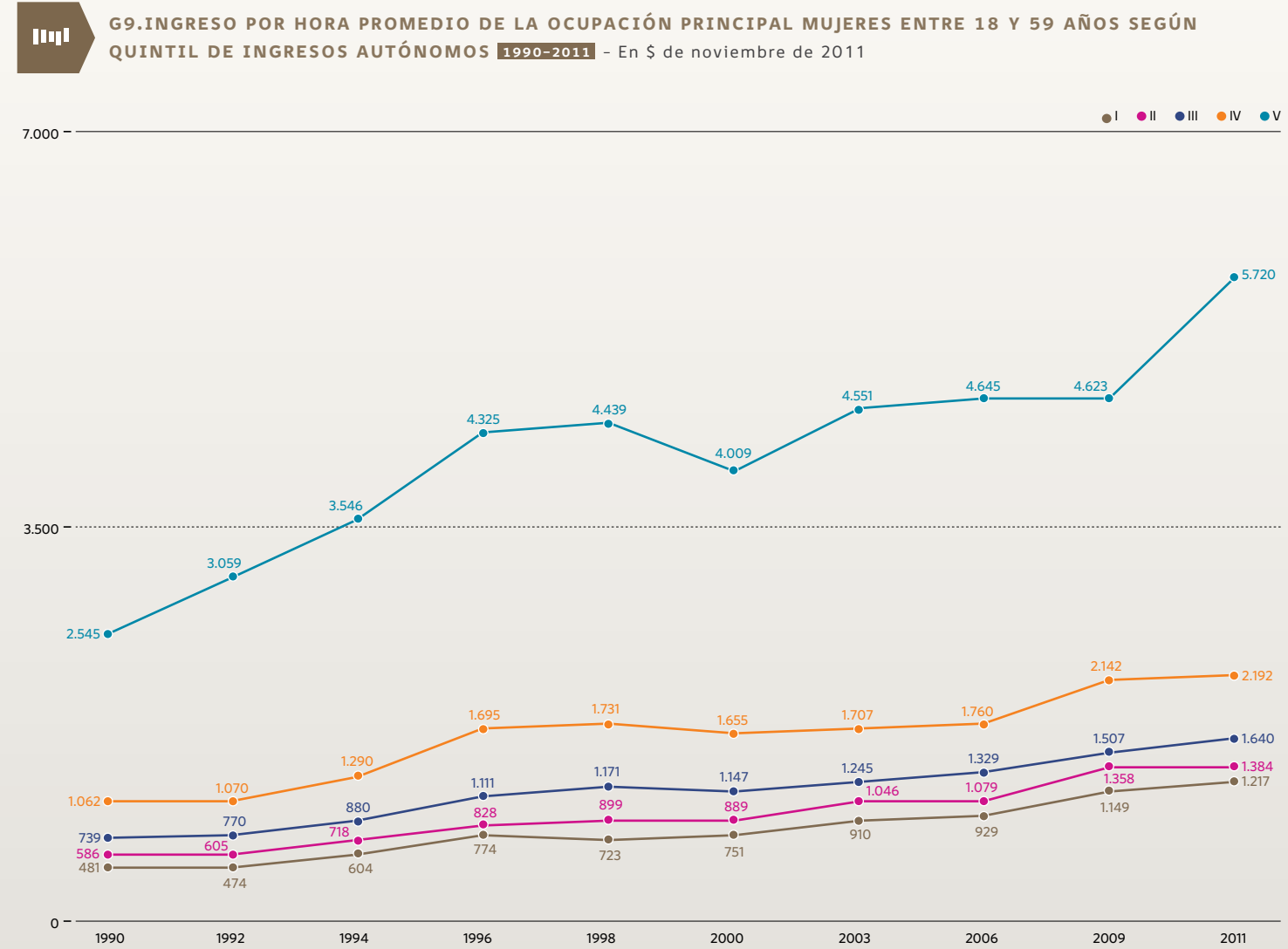
tiles, los ingresos por hora han seguido una tendencia positiva entre 1990 y 2011, lo que es consistente con el crecimiento del PIB y otros indicadores macroeconómicos. El alza equivale a una variación porcentual real de un 153% en el caso de las mujeres del primer quintil y de 125% en el caso de las mujeres del quinto quintil.

Llevando las cifras a términos mensuales, una mujer promedio del primer quintil que trabajaba 45 horas a la semana recibía el año 2011 \$219.000 a fin de mes. Si se hace el mismo ejercicio, pero para una mujer promedio del quinto quintil, la cifra mensual alcanzaba \$1.030.000. El progreso con respecto al año 1990 es significativo: una mujer del primer quintil a jornada completa ha-

bría recibido en promedio \$87.000, mientras que una del quinto quintil \$458.000 (todas las cifras están en pesos de noviembre de 2011 y corresponden a ingresos líquidos).

12 El indicador se calculó utilizando el número de horas que la persona declaró haber trabajado en la semana anterior a la realización de la encuesta. Sin embargo, hubo algunos años en que no se realizó esta pregunta (encuestas entre 1990 y 1996, y encuesta del año 2003), por lo que en esos años se utiliza el número de horas semanales que la persona declaró haber trabajado para obtener su ingreso mensual. Si bien este último dato podría ser un mejor insumo para calcular el ingreso por hora, a partir del año 2006 la pregunta se dejó de preguntar a los trabajadores no asalariados.

13 Además de la ocupación principal, hay personas que tienen una ocupación secundaria, pero no consideramos esos ingresos ya que desconocemos las horas que se emplearon en ella. El año 2011 las personas con más de una ocupación alcanzaba sólo un 2,8% de los ocupados.



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

Las diferencias entre quintiles son similares en el caso de los hombres entre 18 y 64 años: el ingreso de los hombres del quinto quintil era 5,4 veces más alto que el ingreso de los trabajadores del primer quintil y 2,7 veces más alto que los del cuarto quintil el año 2011. En el año 1990, sin embargo, los ingresos del quinto quintil eran 8,6 y 3,5 veces más altos que los del primer y cuarto quintil, respectivamente, lo que evidencia un avance en la disminución de la desigualdad de ingresos laborales.

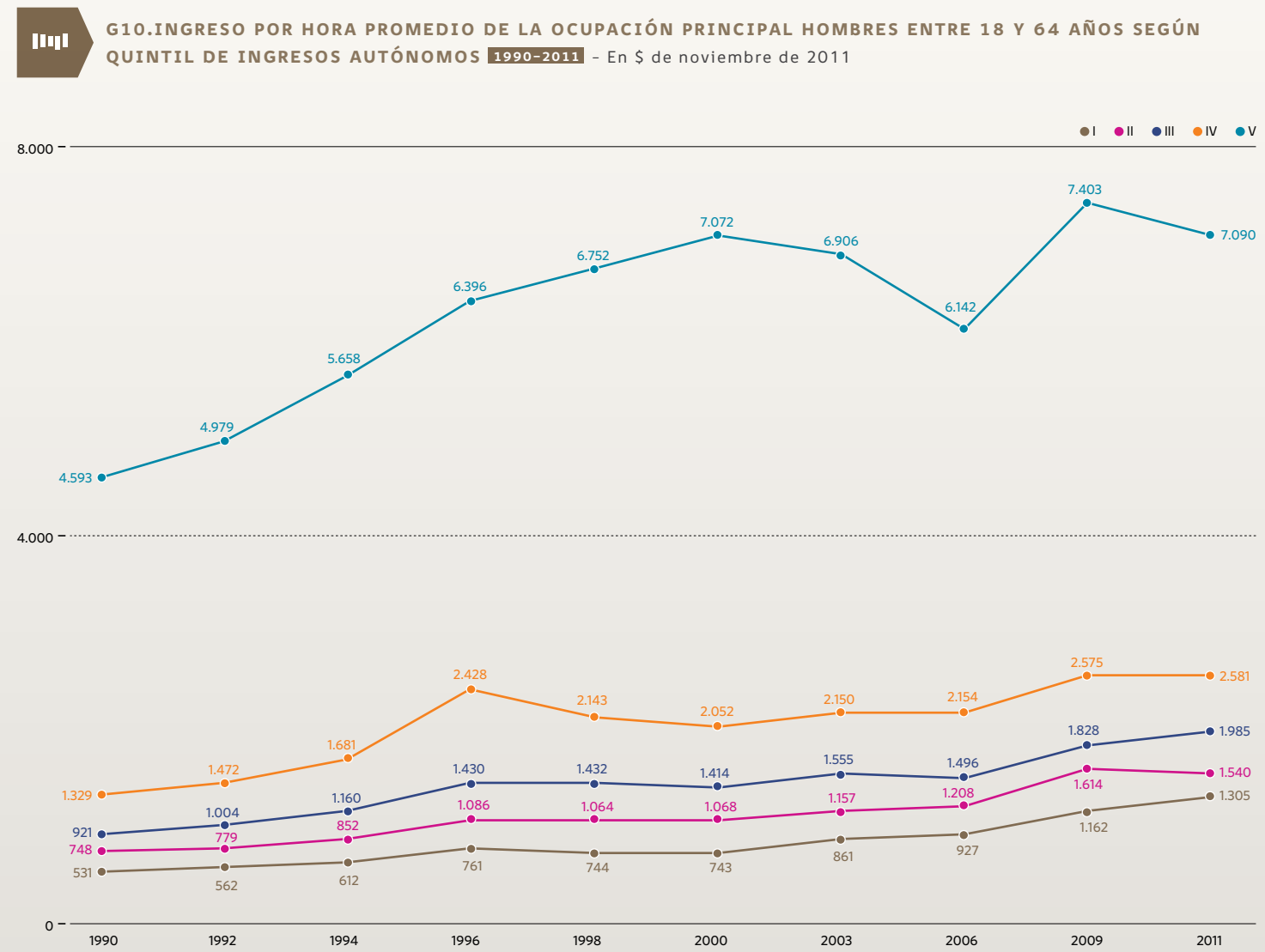
En el capítulo de Pobreza y Desigualdad de este informe se presenta el índice 20/20 para los ingresos autónomos per cápita del hogar. En el año 2011 este índice mostraba que los ingresos autónomos per cápita del quinto quintil eran 13,6 veces más altos que los del primer quintil. Esta razón es más del doble que la observada para los

ingresos por hora de la ocupación principal entre hombres y mujeres del primer y quinto quintil, lo que se explica por los siguientes factores:

❑ La proporción de personas ocupadas por hogar es menor en el primer quintil de ingresos que en el quinto, lo que incide en el índice 20/20 – debido a que se calcula a nivel de ingresos per cápita del hogar–, pero no en la razón de ingresos por hora entre ocupados.

❑ Como se podrá ver en la sección siguiente, la proporción de personas en jornada parcial y en condición de subempleo es mayor en el primer quintil de ingresos que en el quinto, lo que incide en el monto de los ingresos autónomos totales que obtiene cada hogar a fin de mes (y, por ende, en el índice 20/20), pero no en el monto del ingreso por hora.

Llevando las cifras a términos mensuales: \$235.000 recibía un trabajador promedio a jornada completa del primer quintil, comparado con \$1.276.000 en el caso del trabajador promedio del quintil más alto. En 1990 estas cifras se situaban en \$96.000 y \$827.000 para los trabajadores del primer y quinto quintil, respectivamente (en todos los casos se trata de ingresos líquidos expresados en pesos de noviembre de 2011).



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

POLÍTICA SOCIAL

Chile ha avanzado las últimas décadas en incorporar a las mujeres a un trabajo remunerado, así como en aumentar la productividad y las remuneraciones de sus trabajadores. Sin embargo, existen tareas pendientes en términos de equidad de género e igualdad de oportunidades, ya que las diferencias en términos de ocupación y remuneraciones son aún importantes, tanto a nivel de género como de quintil de ingresos.

A continuación se detallan los distintos programas sociales que pretenden impactar las diversas necesidades del mundo del trabajo en materia de productividad, de manera tal que las trabajadoras y trabajadores de nuestro país reciban herramientas que incrementen sus capacidades y el rendimiento de las empresas en que se desempeñan.

› CAPACITACIÓN

Contar con un sistema de formación de competencias laborales moderno y con programas de capacitación bien focalizados es fundamental para un país con las características de Chile, en que un alto porcentaje de los trabajadores tiene bajos niveles de capital humano y, en consecuencia, sólo puede optar a ocupaciones de bajas remuneraciones y malas condiciones laborales.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social constituyó durante el año 2011 una comisión de expertos para que revisara las políticas de capacitación vigentes en Chile. En su Informe Final¹⁴, esta comisión fue tajante en concluir “(...) que la política de capacitación vigente en el país es claramente deficitaria en tres dimensiones centrales: la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia para lograr sus objetivos y la efectividad en sus resultados”.

Respecto a la equidad, el informe revela la existencia de un patrón regresivo puesto que se favorece preferentemente a grupos de ingresos altos y medio-altos. Argumenta que “ello sucede en la medida que alrededor de un 80% del gasto público en capacitación se financia con cargo a la Franquicia Tributaria¹⁵ y porque la mayor parte de los participantes de este programa son personas que trabajan en las empresas más grandes, cuyos niveles de escolaridad son relativamente altos, y que obtienen remuneraciones que en promedio superan en un 50% las de quienes no acceden a este tipo de capacitación (controlando por el nivel educacional)”.

Por lo anterior, el informe también concluye que el gasto público en capacitación es ineficiente, “puesto que la mayor parte de los recursos públicos se asigna a quienes poseen ya un nivel de competencias laborales relativamente desarrolladas”. En cambio, “los programas de capacita-

ción dirigidos a los grupos vulnerables han tenido un lugar secundario en la agenda de la política pública, aun cuando debieran ser prioritarios si se consideran los positivos efectos que una inserción laboral de calidad de estos grupos tendría para el desarrollo económico y social del país”.

En efecto, la cobertura de los programas de capacitación dirigidos a los grupos más vulnerables – programas que se financian con cargo al Fondo Nacional de Capacitación (Foncap) – era muy baja con respecto a su población objetivo. A modo de ejemplo, el informe menciona que los programas de capacitación dirigidos a los jóvenes vulnerables contaron con alrededor de 12.000 participantes el año 2009, siendo que ese año habían 441.000 jóvenes entre 18 y 25 años que no trabajaban ni estudiaban y cuyos hogares pertenecían al 40% más pobre de la población¹⁶.

Por último, en lo que respecta a la efectividad de las intervenciones, la Comisión llegó a la conclusión que la Franquicia Tributaria no estaba contribuyendo de manera significativa a aumentar los ingresos y la empleabilidad de los trabajadores beneficiados. Los programas de capacitación dirigidos a grupos vulnerables, en tanto, mostraron resultados heterogéneos en materia de efectividad. Los más criticados, sin embargo, fueron aquellos que no contaban con un sistema de seguimiento que permitiese evaluar el impacto del programa sobre sus beneficiarios, un componente esencial de toda política bien diseñada.

Las mejoras al sistema de capacitación chileno están en proceso de desarrollo: varios de los cambios se han implementado utilizando el actual marco institucional, como por ejemplo, la vinculación de la educación técnica con el sector productivo por medio de los consejos de competencia y los organismos sectoriales de competencias laborales¹⁷. Otros cambios que se requiere implementar son de carácter institucional y por lo tanto deben ser discutidos en el Congreso. En efecto, a partir del diagnóstico de la Comisión, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social elaboró un proyecto de ley que rediseña el sistema de capacitación, integrando la capacitación, el sistema de aprendizaje en las empresas y la certificación de competencias laborales en un gran sistema (a futuro se pretende integrar a la educación técnica secundaria y terciaria). Actualmente, la Dirección de Presupuestos está elaborando el informe financiero de este proyecto de ley y se espera que durante el 2013 ingrese al Congreso para su tramitación.

Mientras el nuevo sistema de capacitación está en proceso de desarrollo, el Gobierno ha fortalecido un conjunto de programas de capacitación

focalizados en la población más vulnerable con miras a mejorar su productividad y sus ingresos.

14 Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011), disponible en el sitio web del Ministerio del Trabajo.

15 La Franquicia Tributaria Sence es un descuento tributario que financia acciones de capacitación que disponen para sus trabajadores las empresas que tributan en primera categoría, siendo ellas las que deciden el contenido y la nómina de participantes del curso.

16 Hoy la cobertura alcanza a 30 mil jóvenes vulnerables sólo por concepto de capacitación en oficios, que son programas de capacitación de alto nivel con un promedio de 500 horas de formación.

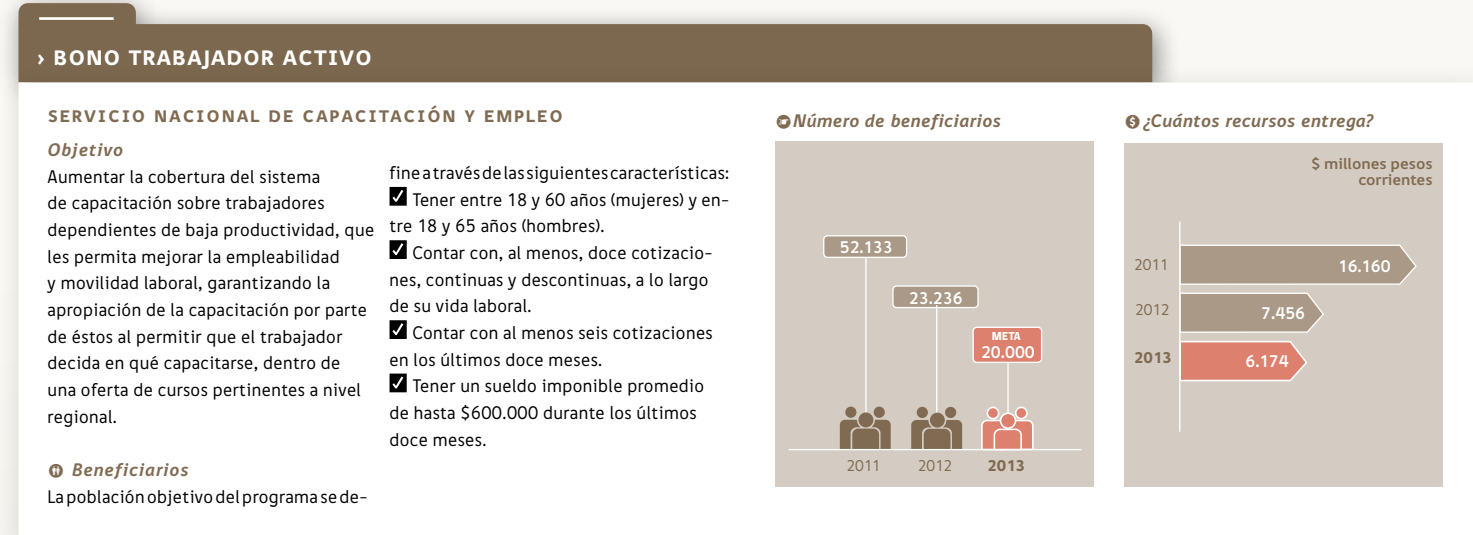
17 Consejos de Competencia: término que hace referencia a las entidades relativas a los sectores, cuyo fin es proveer como industria, información, estándares y herramientas que permitan adecuar la formación de técnicos y profesionales a la demanda del mercado laboral de cada uno de ellos. Los organismos sectoriales por su parte, son instancias tripartitas que representan la mirada de un sector específico de la economía para el desarrollo de los proyectos de competencias laborales de una industria (perfiles laborales).

› BONO AL TRABAJADOR ACTIVO

El Bono al Trabajador Activo consiste en la entrega de un bono de capacitación para que los trabajadores dependientes puedan elegir en

qué y dónde capacitarse, a través de una oferta de capacitación ajustada a la demanda local y al enfoque de competencias laborales. El curso de capacitación tiene una duración promedio de 130 horas (dos meses) y el beneficiado aporta

una matrícula equivalente al 20% del valor del curso. Ésta es devuelta al trabajador al término del curso si lo aprueba en términos de asistencia y evaluación.



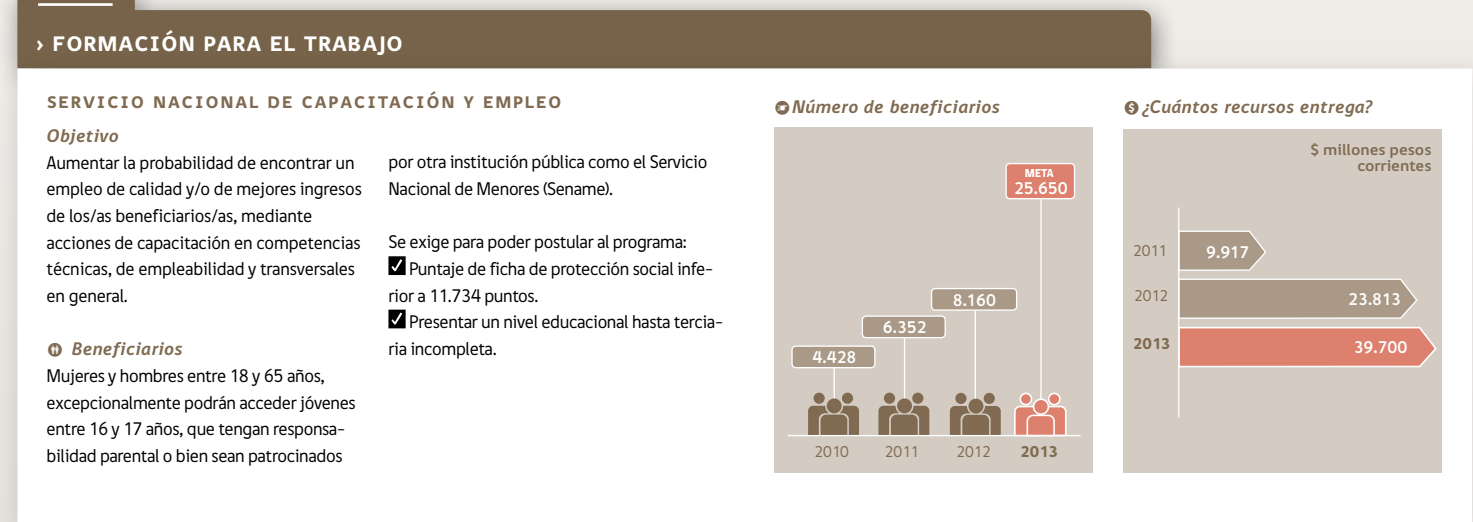
› FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

El programa Formación para el Trabajo está dirigido a la población perteneciente a los dos primeros quintiles (según Ficha de Protección Social), cuyos bajos niveles de escolaridad dificultan su acceso al mercado laboral y a remuneraciones adecuadas. El programa consiste en otorgar ca-

pacitación integral en un oficio, a través de Instituciones sin fines de lucro y Organismos Técnicos de Capacitación (OTECs)¹⁸, por medio de proyectos sectoriales específicos requeridos por el mercado laboral. Así, el programa tiene dos componentes: Fase Lectiva y Fase de Experiencia Laboral y/o Asistencia Técnica. Asimismo, el programa contempla el pago a los organismos ejecutores

por cada beneficiario que logra insertarse laboralmente. El proceso de capacitación es de 400 horas en promedio.

18 2/3 del programa es ejecutado por instituciones sin fines de lucro y 1/3 por OTEC regulares en las diferentes líneas sectoriales ligadas a los futuros consejos de competencias.



› FORMACIÓN EN EL PUESTO DE TRABAJO

El programa Formación en el Puesto de Trabajo consiste en un incentivo a la contratación de personas desocupadas, cesantes o que buscan trabajo por primera vez (que vivan preferentemente en regiones o comunas que presenten tasas de desocupación superior al promedio del desempleo nacional), para lo cual el programa entrega una bonificación al empleador en dos líneas de acción¹⁹:

- ✓ Jóvenes (15 a 24 años): Se bonifica a la empresa con el 50% del salario mínimo por un máximo de doce meses y además se entrega un bono de capacitación de hasta \$400.000 por cada aprendiz contratado.
- ✓ Mujeres y Hombres entre 25 y 65 años: Se bonifica a la empresa con el 40% del salario mínimo por un máximo de seis meses y además se entrega un bono de capacitación en oficios de hasta \$400.000.

19 Para el año 2013, y después de un trabajo entre la Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile (Conapyme), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) se incorporaron las siguientes líneas: 1. Desempleados: hombres y mujeres entre 25 y 65 años que se encuentren desempleados por un período de doce meses o más y que tengan un puntaje en la Ficha de Protección Social igual o inferior a 11.734. 2. Desempleados a causa de quiebras o despidos masivos. Un despido masivo es aquel en el cual se desvincula al 10% de los trabajadores de una empresa en un mes. La base de comparación es con respecto al mismo mes del año anterior.

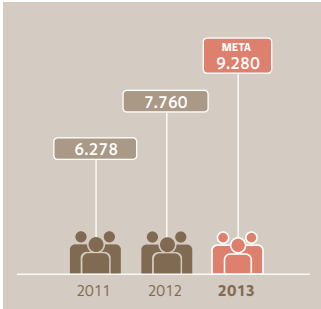
› FORMACIÓN EN EL PUESTO DE TRABAJO

SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

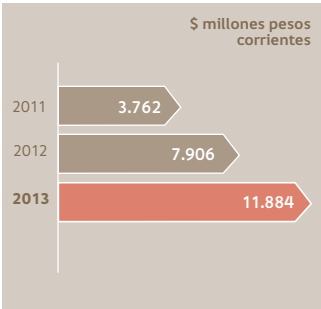
Objetivo
Insertar en un puesto de trabajo a personas desocupadas, cesantes o que buscan trabajo por primera vez a través de la entrega de un incentivo a las empresas para su contratación. Además, el programa busca que las personas desarrollen competencias en un oficio a través de su formación en el puesto de trabajo y mediante el acceso a un bono de capacitación.

- ➊ **Beneficiarios**
- ✓ Jóvenes hombres y mujeres de entre 15 y 24 años que busquen trabajo por primera vez o se encuentren desempleados. Hombres y mujeres de entre 25 y 65 años que se encuentren desempleados como mínimo hace doce meses, encontrarse inscrito en la BNE y cuenten con puntaje igual o inferior a 11.734 en la FPS. Hombres y mujeres de entre 25 y 65 años que se encuentren desempleados a consecuencia de la quiebra judicialmente declarada de la empresa en que se encontraba anteriormente.

➊ Número de beneficiarios



➋ ¿Cuántos recursos entrega?



› APOYO AL MICROEMPENDIMIENTO

Cerca de un 20% de la población ocupada del primer quintil de ingresos desarrolla una actividad por cuenta propia, por lo que el apoyo al microempendimiento constituye una herramienta fundamental para mejorar los ingresos autónomos de la población más vulnerable. Con este fin, el Estado dispone una serie de programas que buscan promover y fortalecer los emprendimientos en los primeros quintiles de ingresos, algunos de los cuales se presentan a continuación.

aspecto más crítico para el crecimiento de las microempresas es el financiamiento. En relación al uso de instrumentos financieros, el 50% de las microempresas no cuenta con productos financieros de ningún tipo. Específicamente, de las pequeñas empresas, sólo el 34% ha obtenido algún crédito en los últimos tres años, mientras que en las microempresas el acceso baja a 17%.

› BONO EMPRESA Y NEGOCIO

El Bono Empresa y Negocio busca mejorar la competitividad y productividad de las micro y pequeñas empresas. Consiste en la entrega un bono de capacitación al dueño, socio y/o representante legal de éstas, para financiar acciones de capaci-

tación a elección del beneficiario. También pueden acceder a este programa los trabajadores por cuenta propia en registros especiales, tales como Sernapesca, Feriantes registrados en municipalidades, dueños de vehículos como taxis y colectivos inscritos en el Registro Nacional de Transporte Público de Pasajeros (RNTPP) del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, o emprendedores en situación especial avalados por alguna institución del Estado o Municipal. El beneficiado sólo deberá aportar una matrícula, equivalente al 20% del valor del curso, que hará, a la vez de garantía. Ésta será devuelta al término del curso si lo aprueba en términos de asistencia y evaluación.

20 Encuesta Longitudinal de la Empresa, 2010.

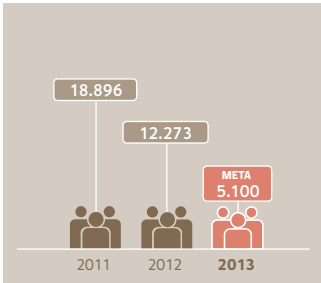
› BONO EMPRESA Y NEGOCIO

SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

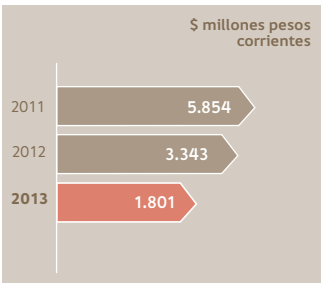
Objetivo
Aumento de capacitación entre los micro y pequeños empresarios, para mejorar su productividad y competitividad. Asumir nuevas competencias laborales en el mundo del trabajo. Además, mejorar la productividad y competitividad de las unidades productivas.

tengan inicio de actividades y presenten movimiento tributario a la fecha de postulación, es decir, de 2ª categoría. Dueño, socio, representante legal y/o gerente Mype, que tengan inicio de actividades y presenten movimiento tributario a la fecha de postulación, es decir, 1ª categoría. Para ambos casos, los(as) postulantes no deben encontrarse con infracciones tributarias ni laborales con el Estado.

➊ Número de beneficiarios



➋ ¿Cuántos recursos entrega?



› CAPITAL SEMILLA – LÍNEA DE EMPENDIMIENTO

Se trata de un fondo concursable que consiste en

un cofinanciamiento de proyectos de inversión para el desarrollo de competencias y habilidades empresariales de micro y pequeños empresarios. El Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec)

entrega un monto entre uno y dos millones de pesos. El beneficiario, a su vez, debe costear al menos el 30% del valor total del proyecto.

› CAPITAL SEMILLA LÍNEA DE EMPENDIMIENTO

SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

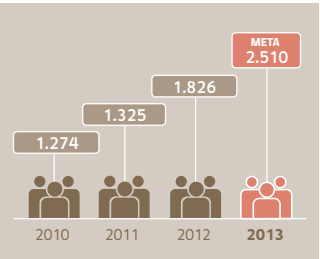
Objetivo
Concretar iniciativas empresariales

jurídicas con ventas netas menores a 25.000 UF al año, que hayan iniciado actividades ante el Servicio de Impuestos Internos (SII).

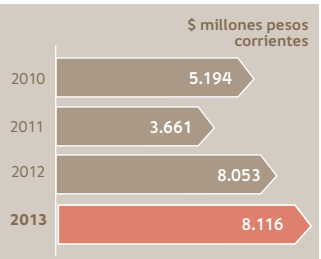
➊ Beneficiarios

- ✓ Está dirigido a emprendedores que solamente cuentan con una idea de negocio que requiera un financiamiento inicial para materializarla, y personas naturales o

➊ Número de beneficiarios



➋ ¿Cuántos recursos entrega?



› CAPITAL SEMILLA – LÍNEA EMPRESAS

Consiste en un fondo concursable que cofinancia proyectos de inversión para el crecimiento y la consolidación de micro y pequeñas empresas (MIPES).

Sercotec entrega un subsidio no reembolsable de entre \$3.000.000 y \$6.000.000, exigiéndole al beneficiario un cofinanciamiento de, al menos, un 20% de valor total del proyecto en efectivo. Ello, con miras al crecimiento y consolidación de una actividad productiva. Participan del proceso

Ejecutivos de Fomento de Sercotec y consultoras externas de apoyo al proceso de postulación, evaluación y seguimiento.

› CAPITAL SEMILLA, LÍNEA DE FINANCIAMIENTO EMPRESA

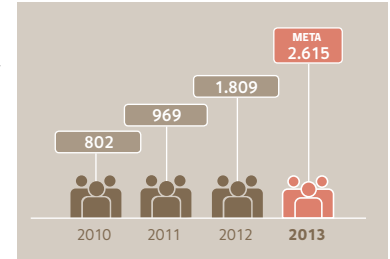
SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Objetivo
Fortalecer la productividad y competitividad de las MIPES.

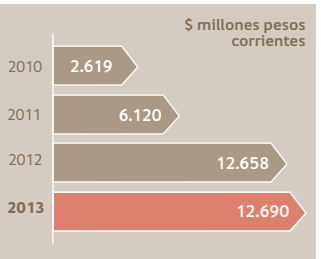
➊ Beneficiarios

- ✓ Microempresas (ventas iguales o inferiores a 2.400 UF en el año) y pequeñas empresas (ventas mayores a 2.400 UF e iguales o inferiores a 25.000 UF al año).

➊ ¿Cuántas organizaciones se han beneficiado?



➋ ¿Cuántos recursos entrega?



EVALUACIÓN DE IMPACTO CAPITAL SEMILLA – LÍNEA EMPENDIMIENTO

Banco Interamericano de Desarrollo

El programa Capital Semilla contó con una evaluación de impacto realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, que fue presentada en Octubre del año 2011²¹. De acuerdo a la evaluación, el diagnóstico que justifica programas sociales como Capital Semilla, es que en el mercado habría asimetrías de información acerca de los pros y contras de los nuevos proyectos, lo cual se manifiesta en altas tasas de interés que deben pagar los solicitantes, racionando así el acceso al crédito y obstaculizando el lanzamiento de estos emprendimientos.

La principal conclusión de la evaluación, es que en la práctica este programa se ha vuelto más un programa de apoyo social que un programa de desarrollo productivo. Ello se ve reflejado en que los emprendimientos beneficiados han aumentado su número de empleados, pero no ha habido un impacto claro sobre variables como tecnología, innovación, inversión o capacitación.

Una recomendación importante que hace esta evaluación de impacto tiene que ver con definir adecuadamente los objetivos de los programas públicos. Si

el objetivo es apoyar el emprendimiento y entregar apoyo financiero para el desarrollo productivo del país, entonces se debiera apoyar a aquellos emprendedores con ideas que tengan potencial práctico para este fin. Si el objetivo es esencialmente social, entonces el programa debiera apoyar a los pequeños emprendedores que, por necesidad o desempleo, requieran el subsidio, independiente de su potencial para promover el desarrollo productivo del país.

21 Bonillay Cancino (2011), "The impact of the seed capital program of Sercotec in Chile". Banco Interamericano de Desarrollo.

2 CALIDAD DEL EMPLEO

Hay diversas dimensiones del empleo que deben ser tomadas en cuenta para determinar si éstos logran satisfacer los estándares de bienestar, productividad y protección que se condicen con una sociedad desarrollada. Pese a que los indicadores presentan una tendencia positiva en general, reflejando los múltiples avances que se han hecho para promover empleos de mejor calidad, aún quedan por delante diversos desa-

fíos para garantizar empleos de calidad a toda la población. El diagnóstico general es que aún hay un alto porcentaje de personas que trabaja en condiciones de informalidad, desprotección y subempleo, con bajos niveles de ingresos (como vimos en la sección anterior) y en empleos inestables en el tiempo²².

2.1 SUBEMPLEO

Hay personas que trabajan en jornada parcial por elección – pues esto les permite compatibilizar la vida laboral con otros quehaceres y actividades, tales como los estudios o el cuidado de los hijos–, y otras que lo hacen porque no encuentran más trabajo (en el caso de los trabajadores dependientes) o no tienen demanda y/o financiamiento para expandir su emprendimiento (en el caso de los trabajadores por cuenta propia). Es fundamental, por lo tanto, distinguir a los primeros de los segundos, y así poder cuantificar la incidencia del fenómeno del subempleo, que es como se denomina a la situación laboral de este último grupo.

A continuación se presenta el porcentaje de trabajadores en jornada parcial, lo que en la legislación chilena equivale a 30 horas semanales o menos²³. Si bien el indicador de jornada parcial no constituye un indicador de calidad del empleo por sí solo – el empleo voluntario en jornada parcial, con pago de cotizaciones, contrato indefinido y buen sueldo, constituye sin lugar a dudas un empleo de buena calidad –, se incorpora en esta sección para complementar el indicador de subempleo que se presenta a continuación.

Según Casen 2011, el 46,3% de las mujeres ocupadas del primer quintil declaró haber trabajado menos de 30 horas en la semana anterior a la encuesta, más del doble del porcentaje observado en el quinto quintil y 17 puntos porcentuales más que el porcentaje del segundo quintil. Así, las mujeres del primer quintil no sólo tienen menores tasas de ocupación, sino que también tienen menos horas de trabajo, lo que incide negativamente en los ingresos del hogar. Este indicador ha evolucionado al alza en todos los quintiles, pero especialmente en el primero, lo que ha llevado a aumentar la brecha en relación al año 1990.

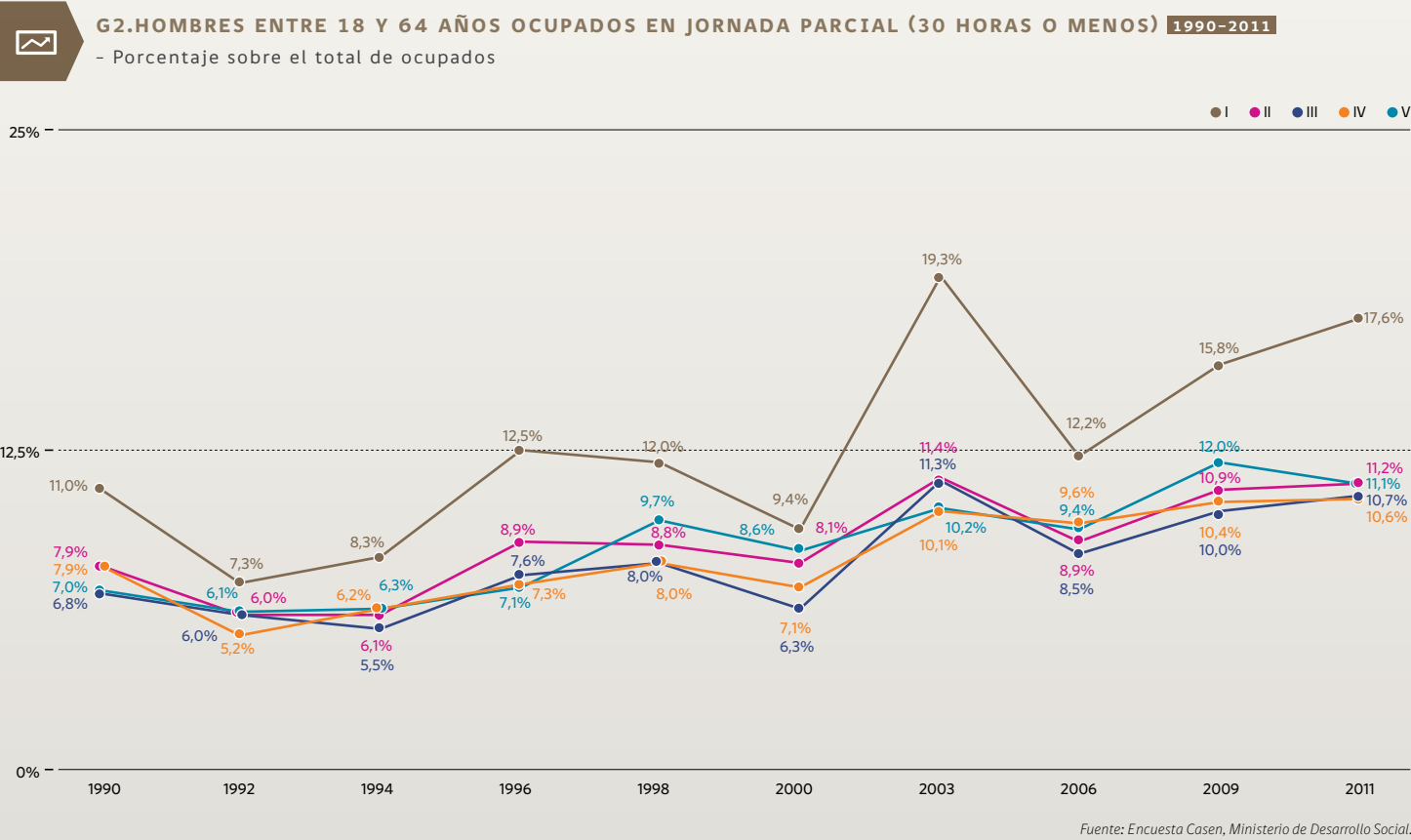
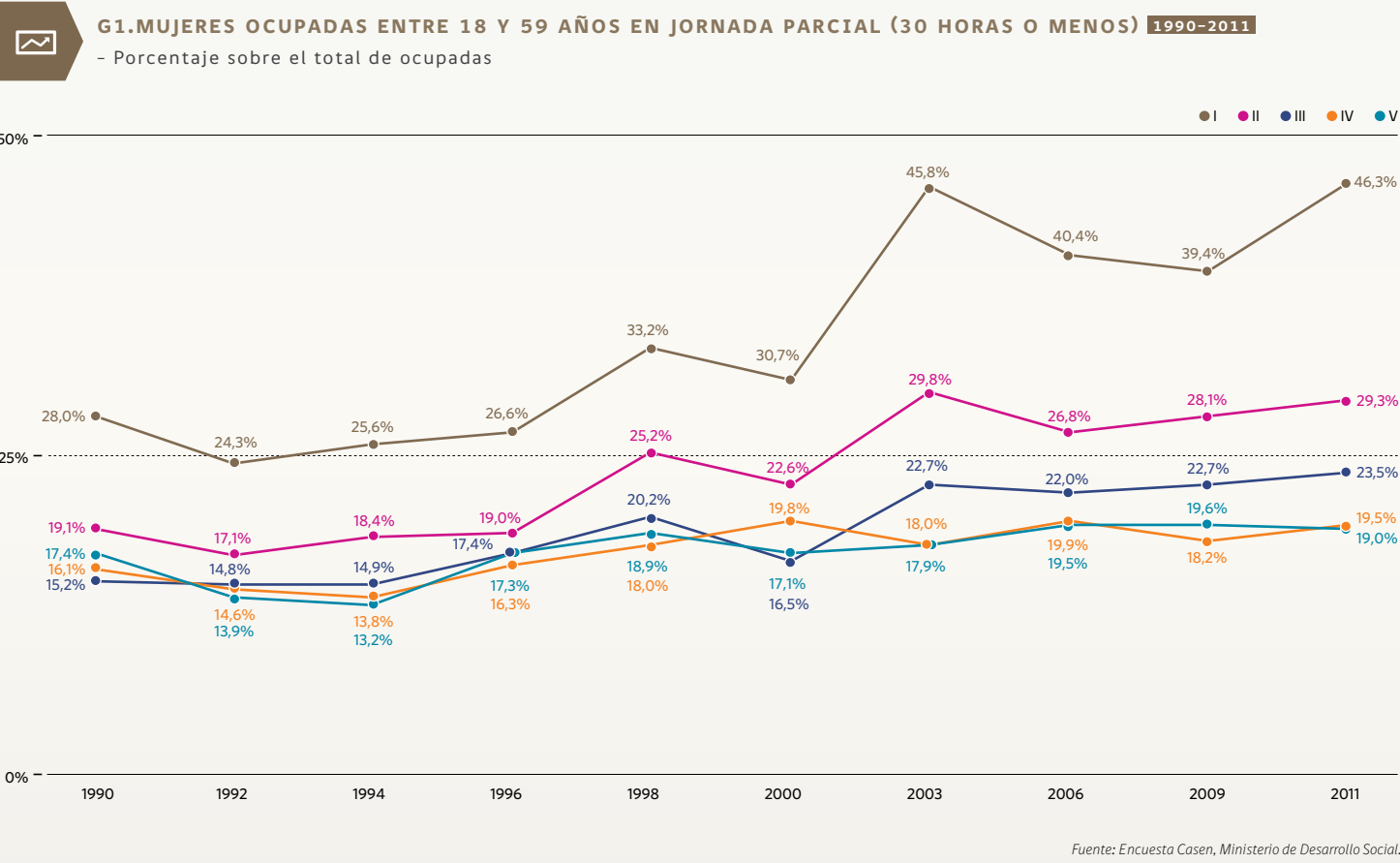
Adicionalmente, la proporción de mujeres en jornada parcial observada el año 2011 también varía

La evolución del trabajo en jornada parcial de los hombres ocupados muestra un alza en las últimas décadas, aunque menos acentuada que la observada en el caso de las mujeres. En el primer quintil, un 17,6% de los hombres ocupados trabajaba en jornada parcial el año 2011, siete puntos más que en los otros quintiles, que tenían alrededor de un 11% de sus ocupados en jornada parcial.

También se observan diferencias el año 2011 entre los hombres ocupados en jornada parcial de distintas edades: un 18,3% de los jóvenes ocupados entre quince y 24 años trabajan en jornada parcial, comparado con un 11,3% en el caso de los hombres ocupados entre 25 y 34 años (la diferencia es estadísticamente significativa al 95% de confianza). En tanto, la proporción de hombres ocupados entre 35 y 44 años y entre 45 y 64 años que trabajaban en jornada parcial sumaba 9,7% y 10,5%, respectivamente (la diferencia de ambos tramos con respecto a los jóvenes también es estadísticamente significativa al 95% de confianza²³).

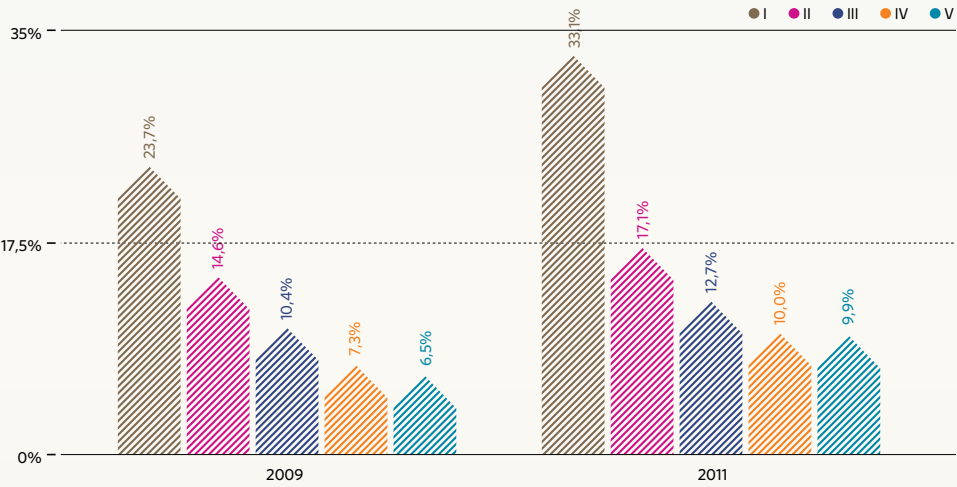
22 La literatura sobre calidad del empleo se ha enfocado recientemente en construir y analizar indicadores multidimensionales. Se argumenta que, al igual que en el caso de la pobreza, la calidad del empleo sería un fenómeno multidimensional, que depende de cómo interactúan múltiples variables. Dado que el Estado chileno aún no cuenta con un indicador multidimensional oficial para medir la calidad del empleo, en esta sección se presentan indicadores unidimensionales. Para mayor información sobre indicadores multidimensionales de calidad del empleo en Chile, ver: Huneeus, Landerretche y Puentes (2012), “Multidimensional Measure of Job Quality: Persistence and Heterogeneity in a Developing Country”. Departamento de Economía, Universidad de Chile. También Ruiz-Tagle y Sehnbruch (2011), “Elaboración de un indicador de la calidad del empleo”. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

23 El indicador fue construido a partir del número de horas que la persona declaró haber trabajado en la semana anterior a la realización de la encuesta. Sin embargo, hubo algunos años en que no se realizó esta pregunta (encuestas entre 1990 y 1996, y encuesta del año 2003), por lo que en esos casos se utiliza el número de horas semanales que la persona declaró haber trabajado para obtener su ingreso mensual.
24 Esta información no fue graficada. Fuente: Encuesta Casen 2011.
25 Esta información no fue graficada. Fuente: Encuesta Casen 2011.





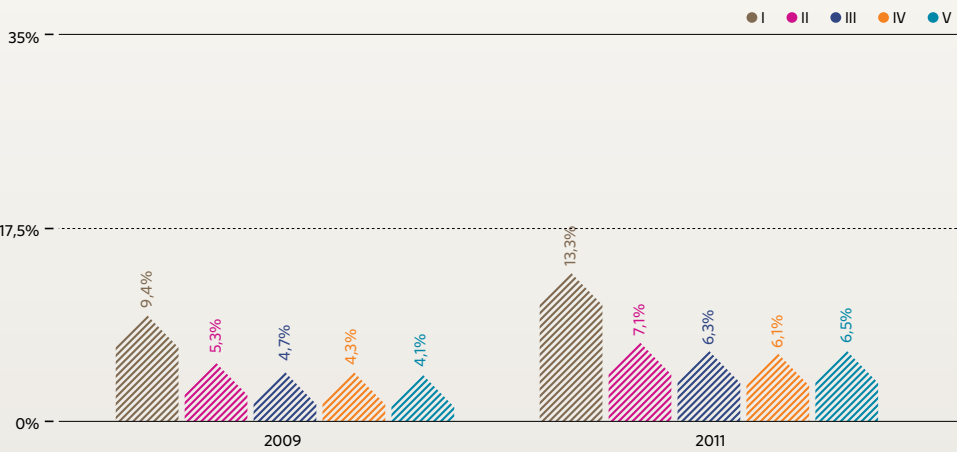
G3.MUJERES OCUPADAS ENTRE 18 Y 59 AÑOS EN SITUACIÓN DE SUBEMPLEO- Porcentaje sobre el total de ocupadas



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.



G4. HOMBRES OCUPADOS ENTRE 18 Y 64 AÑOS EN SITUACIÓN DE SUBEMPLEO- Porcentaje sobre el total de ocupados



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

2.2 ESTABILIDAD DEL EMPLEO

Otro indicador relevante es el porcentaje de ocupados con empleo permanente²⁹, ya que los empleos de carácter temporal muchas veces implican inestabilidad laboral y económica. En general los empleos de carácter temporal están relacionados a ramas económicas donde la demanda de empleo es estacional (como la agricultura) o donde los trabajadores se contratan por obra (como la construcción).

Los datos muestran que sólo un 50,9% de las mujeres ocupadas del primer quintil tenía un trabajo permanente el año 2011, lo que constituye una reducción de seis puntos porcentuales con res-

pecto a la cifra del año 1994³⁰. Esto contrasta con las tasas que se observan para los otros quintiles, especialmente el de mayores ingresos, donde un 86,4% de las mujeres ocupadas tenía un empleo de carácter permanente. Por último, pese a la reducción observada con respecto al año 1994, es importante destacar que las tasas de ocupación femenina han aumentado significativamente en todos los quintiles en el transcurso últimas dos décadas, tal cual se vio en la sección anterior.

Los hombres ocupados exhiben tasas y brechas entre quintiles similares a las mujeres. Como se puede observar, sólo un 56,1% de los ocupados

Para poder analizar el subempleo se presenta a continuación un indicador que corresponde al número de ocupados que trabajan a tiempo parcial²⁶, pero desean y están dispuestos a trabajar más horas, expresado como porcentaje del total de ocupados²⁷. El indicador se presenta desde el año 2009 en adelante, ya que las versiones anteriores de la Encuesta Casen no cuentan con toda la información necesaria para construirlo²⁸. Aunque este hecho limita las posibilidades de análisis e impide hablar de tendencias a largo plazo, los datos revelan que el subempleo afecta de manera importante a las mujeres de los primeros quintiles de ingresos.

El año 2011 se observó que un 33,1% del total de mujeres ocupadas del primer quintil estaba en situación de subempleo, un alza de nueve puntos porcentuales con respecto al porcentaje del año 2009. Además, prácticamente duplicaba el porcentaje observado en el segundo quintil y triplicaba el del quinto.

En el caso de los hombres, se observa que el subempleo es un fenómeno de menor incidencia, aunque el porcentaje observado entre los hombres ocupados del primer quintil de ingresos es cerca del doble del observado entre los trabajadores del resto de los quintiles, afectando a 1,3 de cada diez trabajadores.

26 Se calcula la jornada parcial del mismo modo que en el indicador anterior.

27 Para mayor información sobre los indicadores de subempleo, ver: Mata Greenwood (1999), "Definiciones Internacionales y Futuro de las Estadísticas del Subempleo". Organización Internacional del Trabajo (OIT).

28 Falta la pregunta que indaga si la persona quiere y puede trabajar más horas.

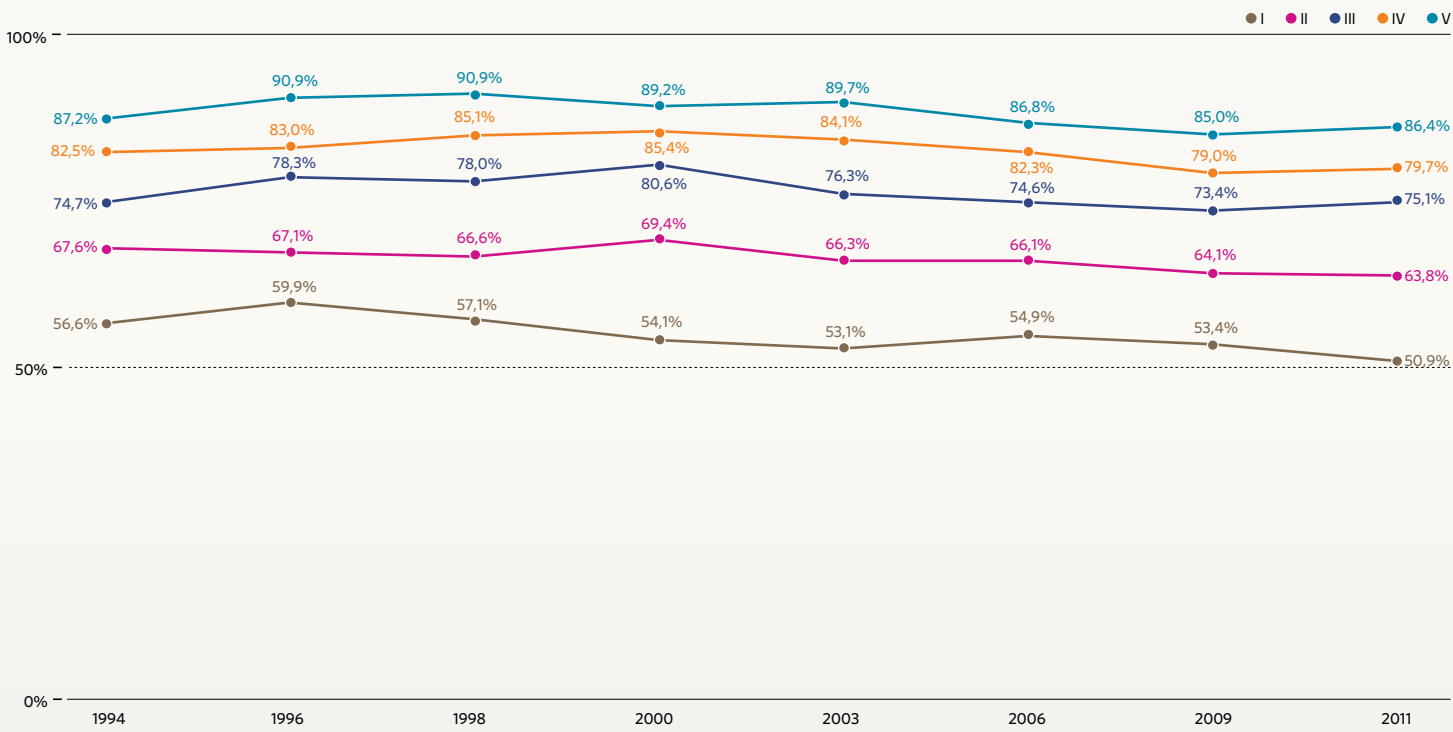
del primer quintil tenía un trabajo permanente el año 2011, comparado con un 85,7% en el caso de los hombres del quintil de mayores ingresos.

29 En la Encuesta Casen se considera un empleo como permanente cuando el trabajo de la persona no tiene fecha de término y se realiza regularmente a lo largo del año.

30 Las encuestas de los años 1990 y 1992 no levantaron este dato.



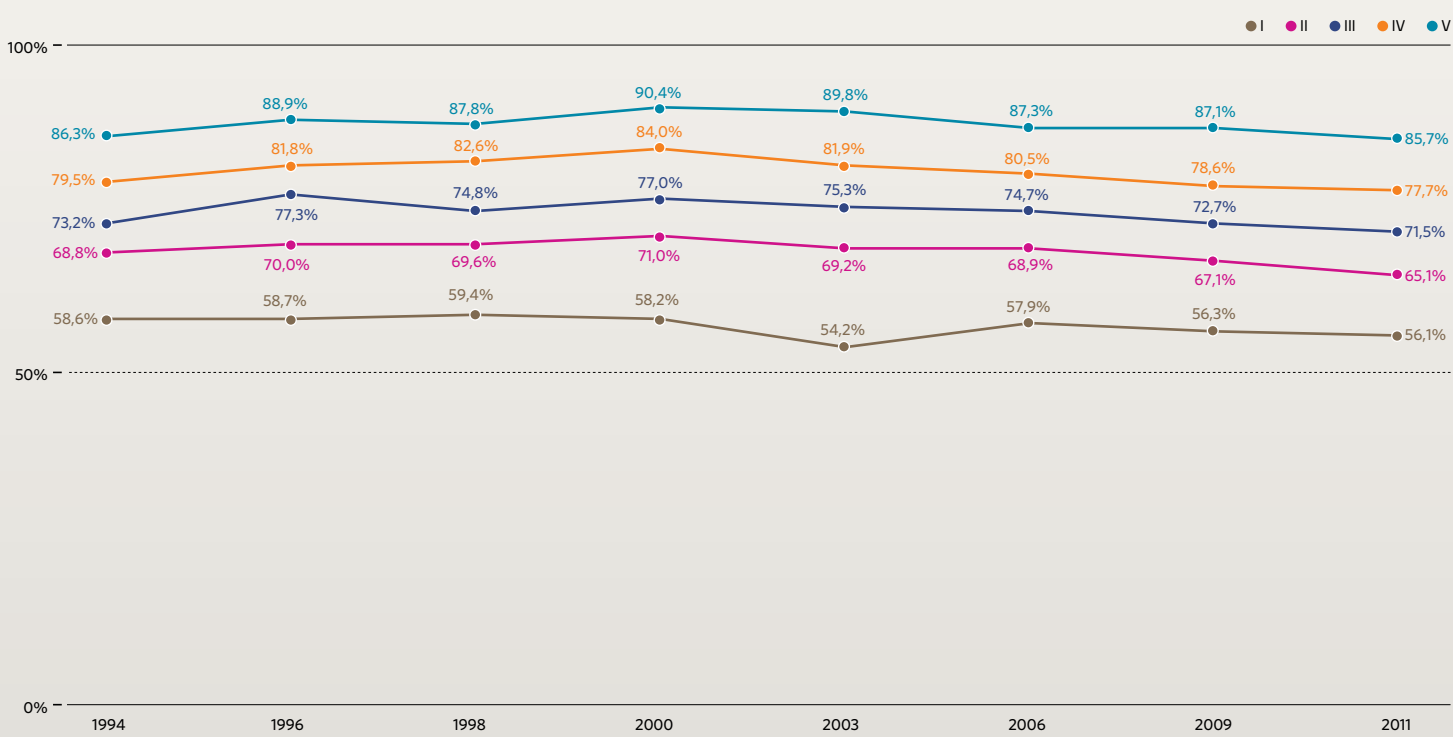
G5.MUJERES OCUPADAS ENTRE 18 Y 59 AÑOS CON EMPLEO PERMANENTE - Porcentaje sobre el total de ocupadas



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.



G6. HOMBRES OCUPADOS ENTRE 18 Y 64 AÑOS CON EMPLEO PERMANENTE - Porcentaje sobre el total de ocupados



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

2.3 FORMALIDAD DEL EMPLEO

» EMPLEO ASALARIADO

En lo que sigue, se analiza la formalidad del empleo dependiente o asalariado³¹. A modo de introducción, es importante recordar que el porcentaje de ocupados del primer quintil que en 2011 trabajaba como dependiente³² sumaba un 76% en el caso de las mujeres y un 80% en el caso de los hombres, siendo la categoría ocupacional más relevante en todos los quintiles.

De acuerdo a la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) realizada por la OIT en 2003: “Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, etc.)”³³.

Usualmente la informalidad afecta principalmente a los trabajadores menos calificados y más vulnerables. La invisibilidad de la informalidad muchas veces impide o dificulta que los programas de capacitación y protección social lleguen a los trabajadores informales, llevando a estas personas a caer en un círculo vicioso de bajo capital humano, bajos niveles de protección e ingresos³⁴. Así, la informalidad es un fenómeno que dificulta la formulación de programas de capacitación y protección social, ya que impide que lleguen justamente a la población de trabajadores que más los necesita. Pese a que la tendencia de largo plazo del empleo

formal ha sido al alza, registrando un aumento de 74,8% a 83% entre 1994 y 2011 en las mujeres con contrato, y de 78,5% a 80,3% en las que cotizan, aún hay un alto porcentaje de trabajadoras dependientes en condiciones de informalidad y desprotección, especialmente en los primeros quintiles de ingresos. En efecto, un 59% de las mujeres dependientes del primer quintil de ingresos tenía contrato el año 2011³⁵, y un 56,8% tenía cotizaciones previsionales. Es decir, prácticamente la mitad no tenía un contrato que le permitiese hacer valer sus derechos laborales, no estaba cotizando para su vejez, ni podía acceder a diversos beneficios sociales dirigidos al sector formal (por ejemplo, licencia pagada por enfermedad, postnatal³⁶, capacitaciones y el seguro de cesantía, entre otros).

En el caso de los hombres que trabajan como dependientes, el porcentaje con contrato ha aumentado desde 79,2% a 88,9% entre los años 1994 y 2011, mientras que el alza de los que cotizan ha sido desde 81,5% a 86,3% en igual periodo. Al analizar la desagregación según quintil de ingresos, se observa que el porcentaje con contrato alcanzó un 77% en el primer quintil el año 2011, sobre las mujeres de su mismo quintil, pero casi diez puntos porcentuales más bajo que los hombres del segundo quintil. El porcentaje con cotizaciones previsionales sumaba una proporción similar (74,8%).

En términos generales, es posible concluir que las condiciones han mejorado, en cuanto ha aumentado la formalización en todos los quintiles y para ambos géneros durante los últimos años. Sin

embargo, la tarea no está cumplida y es necesario buscar mecanismos para incentivar mayores de niveles de formalidad.

De acuerdo a Contreras, Mello y Puentes (2008)³⁷, las políticas de capacitación debieran ser fortalecidas y expandidas para que también lleguen a los trabajadores informales, permitiendo así que éstos aumenten sus calificaciones y su probabilidad de acceder a un empleo formal. Adicionalmente, este estudio recomienda expandir el sistema de certificación de competencias, dado que podría permitir que los trabajadores sin educación formal certifiquen sus competencias y mejoren sus posibilidades de acceder a empleos formales y mejor remunerados.

31 El concepto de trabajadores dependientes o asalariados abarca a todos los ocupados que trabajan para un empleador. Se excluye del análisis a los miembros de las FFAA, ya que antes de la Encuesta Casen 2006 no eran considerados como asalariados. Por lo tanto, incluirlos en el análisis afecta la comparabilidad de las cifras.

32 Incluyendo ahora a las mujeres y hombres que trabajan en servicio doméstico.

33 Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre - diciembre de 2003)

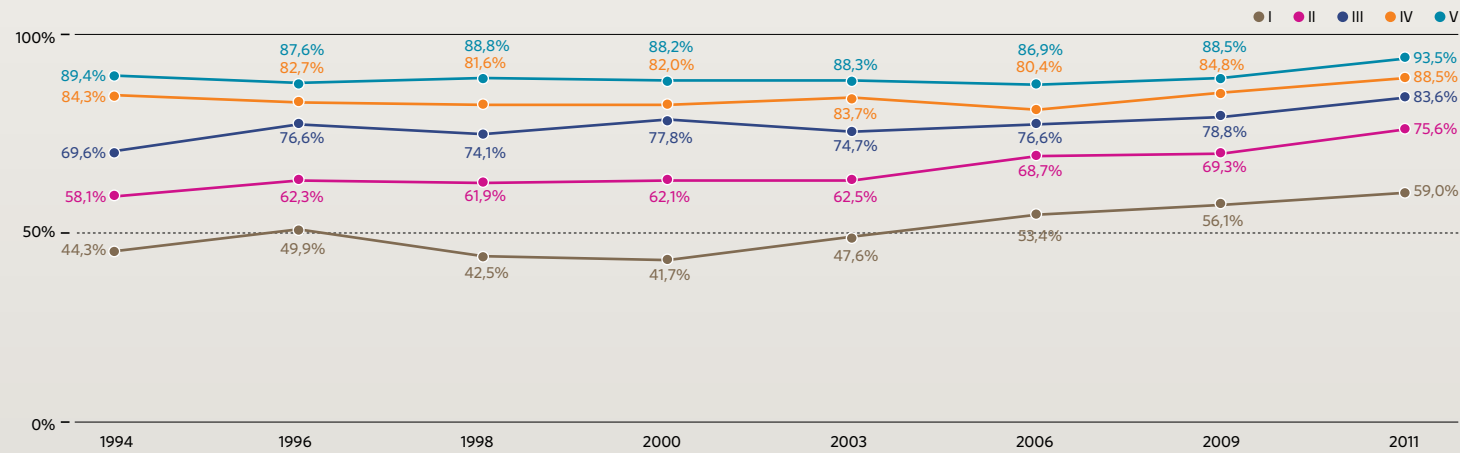
34 Ver: Puentes y Contreras (2009), “Informal jobs and contribution to social security: evidence from a double selection model”. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Contreras, Mello y Puentes (2008), “Encouraging labour force participation in Chile”. OECD Economic Department Working Papers. OCDE (2009), “Informe OECD en lo relativo al mercado del trabajo chileno. Evaluaciones y Recomendaciones”. Traducción del Ministerio del Trabajo y Previsión Social del capítulo preliminar del informe de la OECD denominado “Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile”.

35 Al observar el porcentaje con contrato indefinido, naturalmente la situación empeora, y sólo un 39% de las mujeres del primer quintil que trabajaban como dependiente tenía ese tipo de contrato.

36 A menos que haya cotizado en el Sistema de Salud de manera independiente.

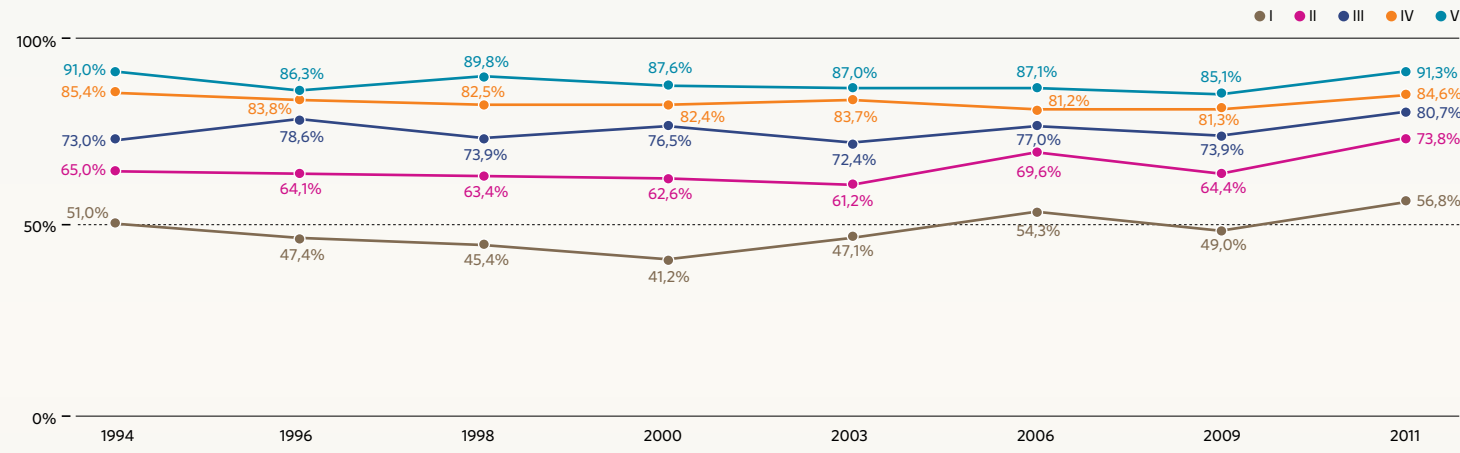
37 Ver nota 34

G7.MUJERES DEPENDIENTES ENTRE 18 Y 59 AÑOS CON CONTRATO
- Porcentaje sobre el total de asalariadas



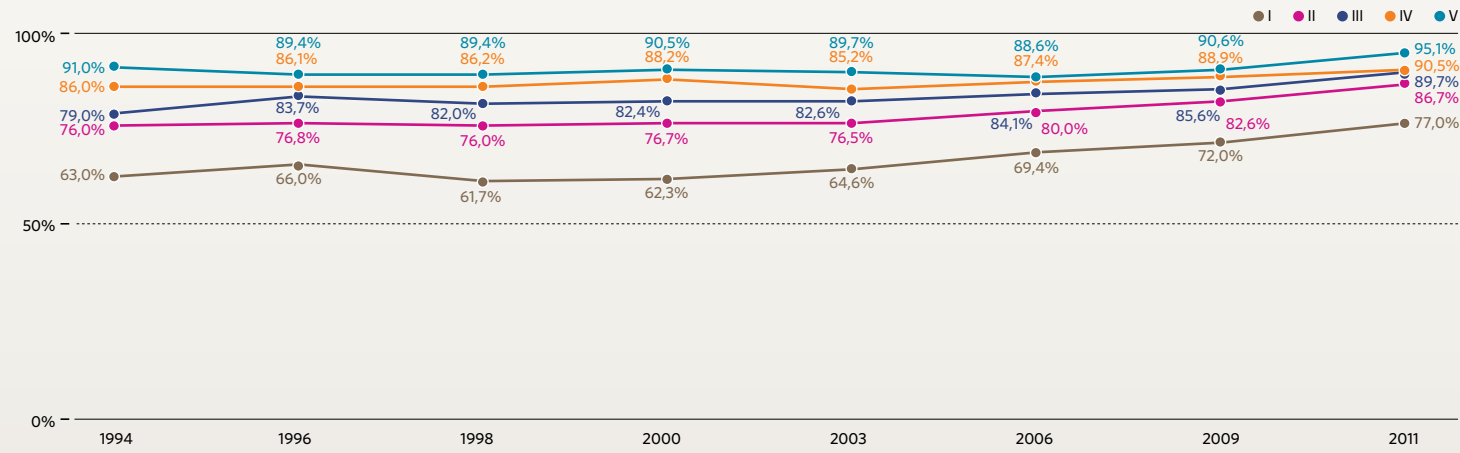
Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

G8.MUJERES DEPENDIENTES ENTRE 18 Y 59 AÑOS CON COTIZACIONES PREVISIONALES
- Porcentaje sobre el total de asalariadas



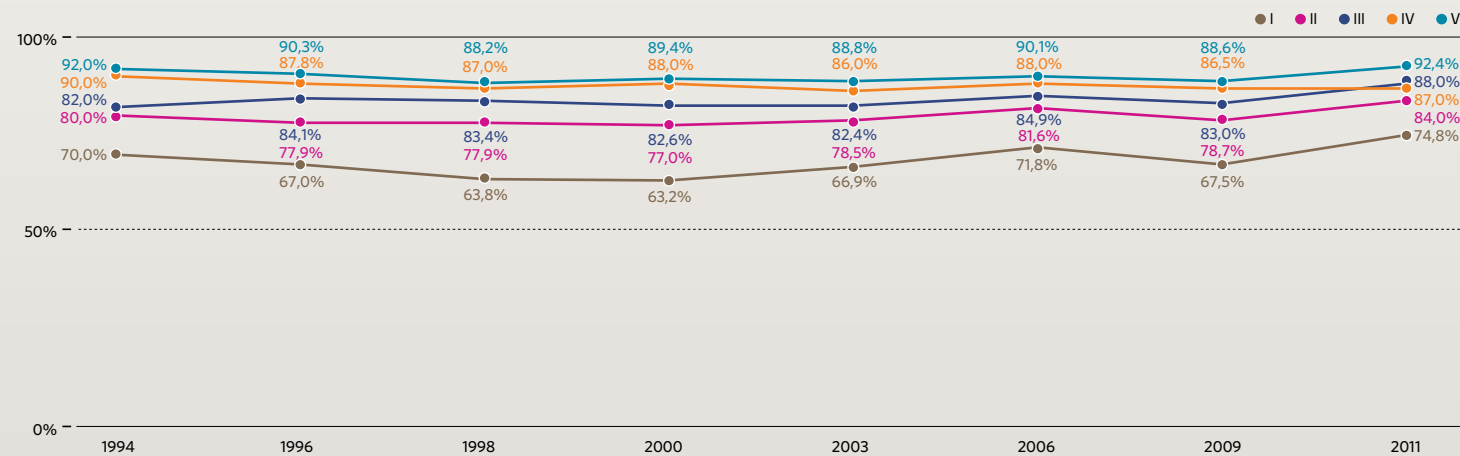
Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

G9. HOMBRES DEPENDIENTES ENTRE 18 Y 64 AÑOS CON CONTRATO
- Porcentaje sobre el total de asalariados



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

G10. HOMBRES DEPENDIENTES ENTRE 18 Y 64 AÑOS CON COTIZACIONES PREVISIONALES
- Porcentaje sobre el total de asalariados



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

› EMPLEO INDEPENDIENTE

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “entre los trabajadores de la economía informal³⁸ hay trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia. La mayoría de los trabajadores por cuenta propia se encuentran en condiciones tan inseguras y vulnerables como las de los trabajadores asalariados, y pasan de una situación a otra. Dado que carecen de protección, derechos y representación, esos trabajadores suelen quedar atrapados en la pobreza”³⁹.

En Chile, los trabajadores por cuenta propia no tenían la obligación de cotizar en el sistema previsional y de salud, lo que implicaba que muchos de ellos tuvieran que vivir en una situación de desprotección y vulnerabilidad muy similar a los trabajadores dependientes sin contrato ni cotizaciones, especialmente aquellos con menores calificaciones e ingresos.

Con el objetivo de que los trabajadores independientes puedan acceder a mayores grados de protección y seguridad durante su período de actividad laboral y de jubilación, el año 2008 se publicó la Ley N° 20.255. Esta ley establece que durante los años 2012, 2013 y 2014, los trabajadores a honorarios podrán cotizar para pensiones y accidentes del trabajo. A partir de enero 2015, la obligación de cotizar no admitirá excepción y todos los trabajadores a honorarios deberán cotizar para pensiones y accidentes del trabajo a través del proceso de declaración anual de impuesto a la renta⁴⁰. Desde el año 2018, deberán hacerlo también para salud.

El pago de cotizaciones les permitirá acceder a los mismos beneficios que los trabajadores dependientes, es decir, seguridad en el trabajo, pensiones de vejez e invalidez y, en caso de fallecimiento, pago de la cuota mortuoria y de pensiones de sobrevivencia para sus beneficiarios, y en caso de enfermedad, a subsidios de incapacidad laboral y atención médica.

Pese a que esta ley constituye un avance, persiste la preocupación por los trabajadores por cuenta propia más vulnerables, pues ellos suelen desempeñarse en el sector informal de la economía (es decir, no entregan boleta de honorarios). Por lo tanto, se requieren esfuerzos adicionales para que estos trabajadores se formalicen y puedan acceder, con el apoyo del Estado, a trabajar en las mismas condiciones de seguridad y protección social que el resto de las personas.

Al analizar las tasas de cotización de los trabajadores independientes, incluyendo tanto a quienes trabajan por cuenta propia, como a

quienes son empleadores, se observa que la tasa de las mujeres disminuyó desde 25,2% a 20,1% entre los años 1996 y 2011, mientras que la tasa de los hombres bajó desde 26,9% a 25,1% en igual período (la variación registrada para las mujeres es estadísticamente significativa al 95% de confianza, mientras que la de los hombres no es estadísticamente significativa). La tendencia negativa observada para las mujeres, así como el estancamiento de la tasa asociada a los hombres, respaldan la modificación legal que se llevó a cabo el año 2008.

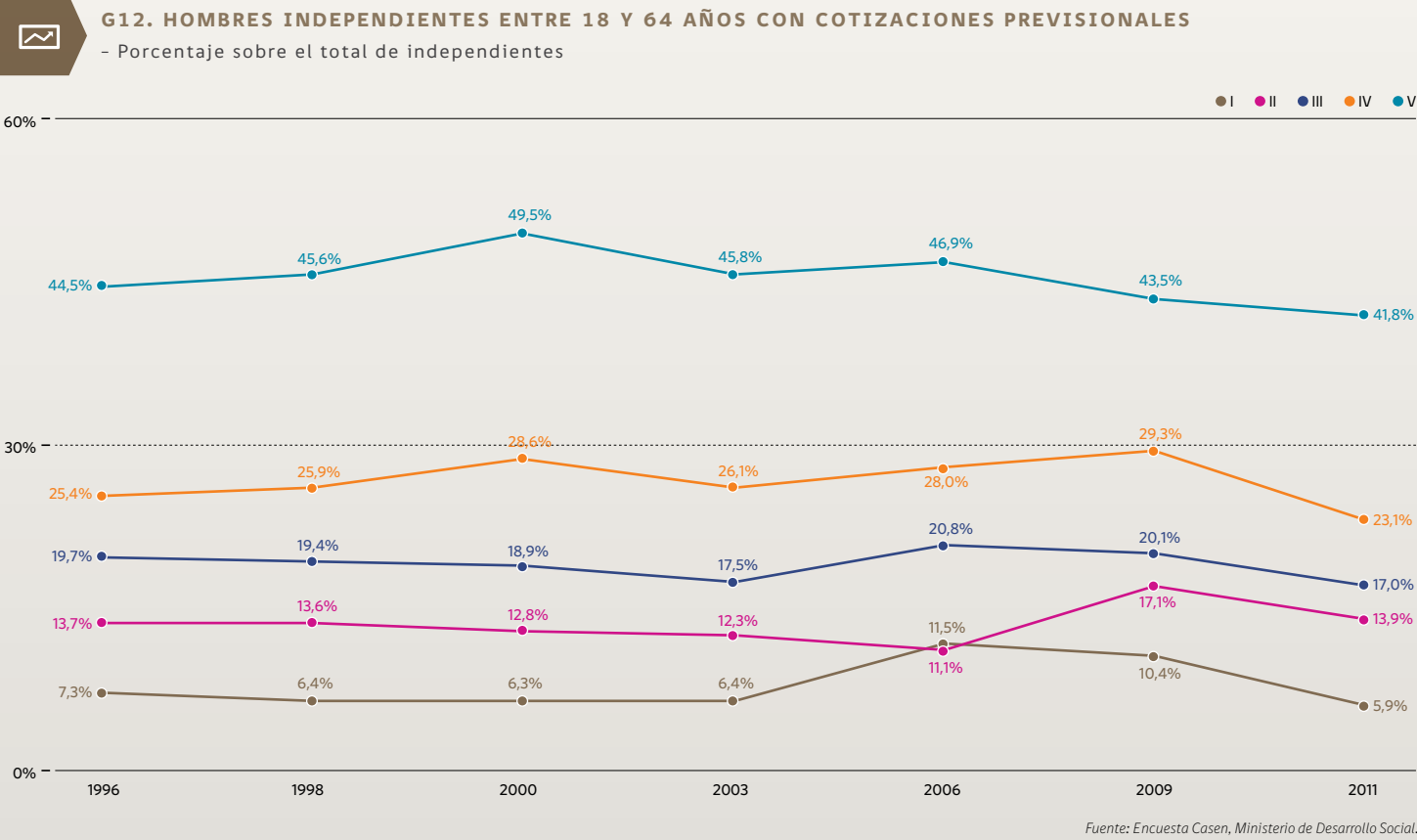
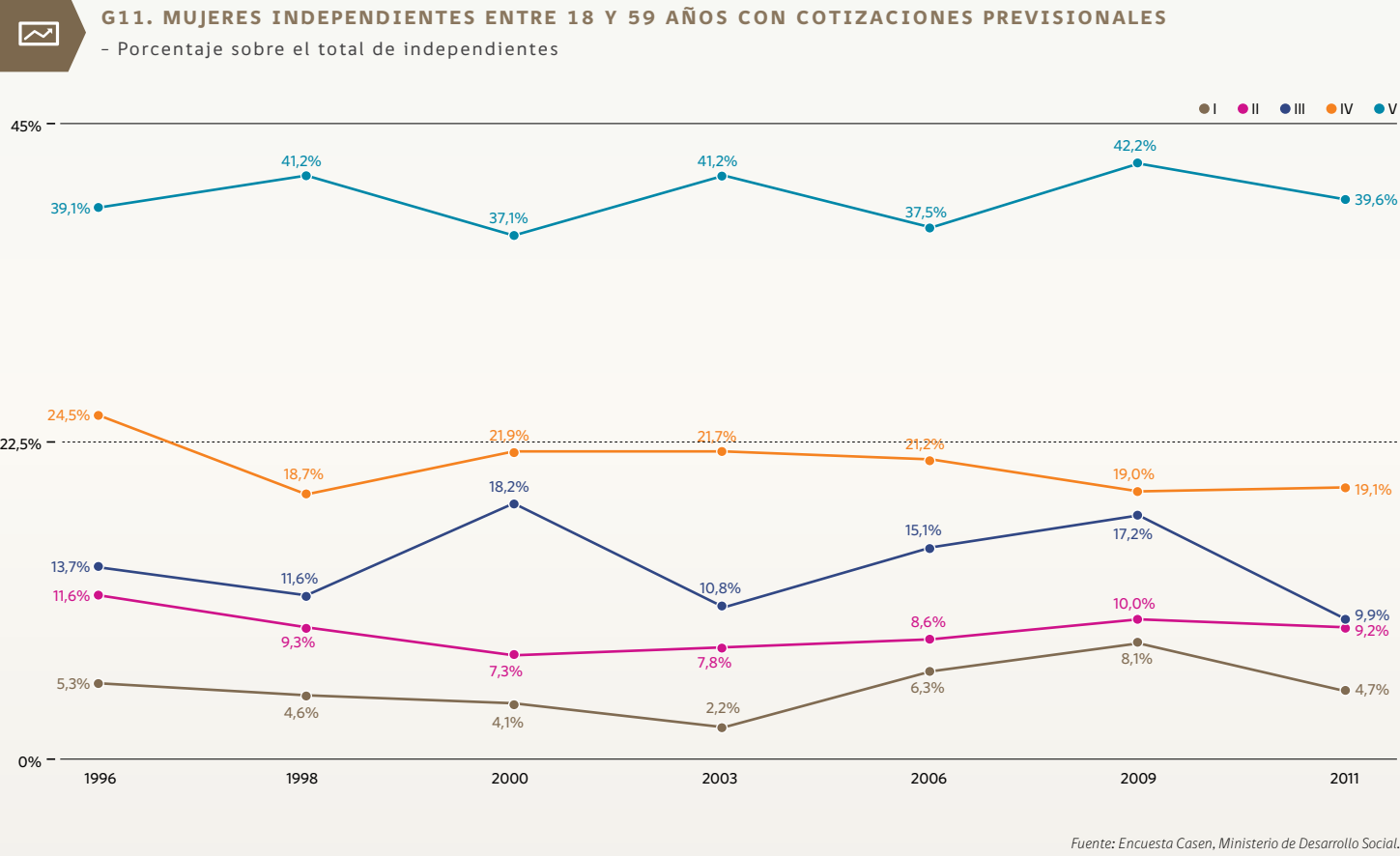
En el caso de las mujeres se observa que, el año 2011, sólo un 4,7% de las mujeres del primer quintil que trabajaban por cuenta propia cotizaba en un sistema previsional, manteniéndose en el mismo nivel que el año 1996. En el resto de los quintiles se pueden ver mayores tasas de cotización, pero con excepción del quinto quintil, se observa una leve tendencia a la baja entre los años 1990 y 2011, tendencia que se espera se revierta con la entrada en vigencia de las disposiciones de la Ley 20.255.

En el caso de los hombres, se observan tasas ligeramente superiores a las que presentaron las mujeres independientes, por lo que se puede concluir que los desafíos en esta materia son de igual magnitud para ambos géneros.

38 “El término «economía informal» hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos”. Conclusión 3 de la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. Organización Internacional del Trabajo (2002).

39 Conclusión 4 de la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. Organización Internacional del Trabajo (2002).

40 Durante el proceso de declaración anual del impuesto a la renta, el Servicio de Impuestos Internos (SII) determinará el monto total de las cotizaciones previsionales a pagar para pensiones sobre la base de la renta imponible correspondiente al año calendario anterior a dicho proceso. Al monto total de las cotizaciones para pensiones a pagar, el SII restará los pagos provisionales de cotizaciones mensuales (PPC) que pudiera haber efectuado el trabajador respectivo en su AFP. Así, en el proceso de Operación Renta de cada año, el Servicio de Impuestos Internos (SII) determinará el monto efectivo que el trabajador a honorarios debe cotizar para pensiones, descontará los PPC, y el saldo se pagará con la retención del 10% de las boletas de honorarios y/o pagos provisionales (PPM) y las asignaciones familiares (si corresponde). En caso que la suma de las asignaciones familiares y de la retención del 10% o PPM no alcance a cubrir el total de las cotizaciones para pensiones adeudadas, el trabajador deberá pagar la diferencia directamente a la respectiva AFP.



POLÍTICA SOCIAL

Los individuos que trabajan en condiciones de informalidad no están protegidos por la legislación laboral y no pueden acceder a los derechos que goza el resto de los trabajadores en términos de protección y seguridad social. Así, la mayor parte de ellos no cotiza en ningún sistema previsional, lo que afecta sus posibilidades de acceder a una pensión similar a su ingreso laboral una vez jubilados, además de la vulnerabilidad adicional a la que están expuestos los individuos al momento de jubilar, considerando el deterioro de salud, gastos en tratamientos médicos, medicamentos, entre otras. Adicionalmente, se encuentran excluidos del sistema de capacitaciones, no tienen acceso al seguro de cesantía cuando caen en desempleo, ni a la protección de salud que proveen los empleos formales, tales como las licencias médicas, los beneficios de postnatal y los seguros contra accidentes laborales, entre otros.

El caso de los trabajadores por cuenta propia más vulnerables es muy similar: trabajan en empleos precarios, que reportan bajos ingresos y sin protección contra accidentes, desempleo u otros factores negativos que pueden alterar su capacidad para trabajar y obtener un ingreso.

El rol del Estado en la disminución de los indicadores de precariedad laboral es fundamental y gira en torno a diversos ejes que tienen su foco en los trabajadores y trabajadoras más vulnerables. Específicamente:

- Incentivar la creación de empleos formales, con cotizaciones en salud y pensiones al día.
- Guiar y apoyar a las personas en las diversas etapas de la búsqueda de trabajo, ofreciendo apresto e intermediación laboral.
- Promover la capacitación de los trabajadores, con el objetivo de desarrollar habilidades pertinentes a su desarrollo profesional y que permitan aumentar su productividad y sus ingresos.
- Facilitar el microemprendimiento, dando acceso a financiamiento, asesoría y capacitación.

Adicionalmente, la formalidad permite transparentar el nivel de ingreso de los individuos en el Servicio de Impuestos Internos, lo que entrega importantes herramientas al Estado para el diseño y control de las políticas públicas, permitiendo así el mejoramiento de la focalización de algunos programas sociales y el seguimiento de los individuos y hogares más vulnerables de nuestro país. En otras palabras, la formalización es un instrumento fundamental para el perfecciona-

miento de la gestión del Estado en términos de la administración eficiente de sus recursos.

La formalidad conlleva costos que afectan especialmente a la población más vulnerable, ya que implica una disminución del ingreso bruto que puede ser muy significativo para las familias de menores ingresos. Las políticas que fomentan la formalidad buscan mitigar o eliminar este costo, ya sea cubriéndolo de forma directa, subsidiando los ingresos o asociando algún otro tipo de beneficio a la condición de formalidad. A este respecto, el Subsidio al Empleo Joven, el Subsidio Previsional a la Contratación de Jóvenes y el Subsidio al Empleo de la Mujer, que son analizados en otras secciones de este capítulo, son programas que incentivan la formalización y que se enfocan en grupos vulnerables, como los jóvenes o mujeres de escasos recursos, que suelen presentar alta informalidad y tasa de desempleo, al mismo tiempo que una baja participación laboral y densidad de cotizaciones.

Para quienes poseen un trabajo formal está el Seguro de Cesantía, que permite al trabajador alcanzar condiciones de vida estables cuando pierde dicho empleo y reducir la presión monetaria en el período en que busca uno nuevo. De esta manera, el Seguro de Cesantía es un programa que mejora la calidad del empleo formal.

El seguro de cesantía comenzó a aplicarse el año 2002 (con la entrada en vigencia de la Ley 19.728), el que ya se aplicaba en muchos otros países desde hace varias décadas (Ramos y Acero (2010)⁴¹). Con la ventaja de poder apoyarse en una vasta experiencia comparada, se diseñó un beneficio que no incentivara conductas abusivas o fraudulentas por parte de beneficiarios o empleadores. Esto merece una consideración especial, pues una de las principales críticas que reciben este tipo de beneficios se encuentra en los incentivos a mantenerse desempleado⁴² o a incurrir en conductas dolosas. Parte de estas consideraciones se tomaron en cuenta al aplicar una estructura de beneficios descendente con el tiempo, que comenzaba con un 67% del salario el primer mes, para culminar con un 38% del mismo en el quinto mes.

El año 2009 y bajo el alero de las opiniones del Comité de Usuarios del Seguro de Cesantía (2007) y del Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad (2008) se reformó el Seguro de Cesantía (al publicarse la Ley 20.328). Las modificaciones pretendían extender el alcance del Fondo Solidario a nuevos trabajadores y otorgar mayor protección en caso de crisis económicas⁴³.

Adicionalmente, se impulsaron otras iniciativas como la creación de la Bolsa Nacional de Empleo y el financiamiento de apresto laboral, que pretenden mejorar las condiciones laborales y económicas de los trabajadores más vulnerables.

En agosto del 2013 el Gobierno ha propuesto una reforma al Seguro de Cesantía que permitirá financiar la provisión de salas cuna para todas las trabajadoras dependientes con un contrato regido por el Código del Trabajo. El Proyecto de Ley plantea disminuir la cotización al Seguro de Cesantía a un 2% mensual de la renta bruta imponible del trabajador (actualmente es de un 3%; un 2,4% proviene del aporte del empleador y un 0,6% del trabajador⁴⁴) al mismo tiempo que se incrementan los beneficios de cesantía desde un 50% a un 70% del sueldo el primer mes, para los trabajadores con contrato indefinido, y desde un 35% a un 50% del sueldo el primer mes para los trabajadores con contrato a plazo fijo. A su vez, aumentan los valores inferiores y superiores de los beneficios con cargo al Fondo de Cesantía Solidario. La reducción de la cotización y el aumento de los beneficios son posibles debido a que el Seguro tiene saldo positivo y el financiamiento está garantizado aún disminuyendo el porcentaje del ingreso que se requiere cotizar⁴⁵.

Otra forma de abocarse a la calidad de empleo, esta vez desde un rol más subsidiario, es por medio de la fiscalización en terreno a empleadores, destinada a asegurar que se cumpla con la normativa laboral requerida. Una mayor fiscalización por parte del Estado - junto con sanciones adecuadas - tenderán a un mayor cumplimiento de los estándares de calidad de empleo que se encuentran en la legislación laboral, por lo que representa una herramienta útil, aunque complementaria a la política pública, en el objetivo de mejorar los diversos aspectos que determinan la calidad de empleo.

41 Ramos y Acero (2010), "El Seguro de Desempleo". En Larrañaga y Contreras, Eds. "Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile", Ediciones Uqbar.
42 Al respecto puede revisarse Fredriksson y Söderström (2008) que estudian este fenómeno para Suecia. Fredriksson y Söderström (2008), "Do unemployment benefits increase unemployment? New evidence on an old question," Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
43 Para una enumeración completa de estos cambios se puede consultar Ramos y Acero (2010).
44 Cuando se trata de un contrato a plazo fijo, por obra, trabajo o servicio determinado, todo el costo del seguro es de cargo del empleador, quien debe cotizar mensualmente el 3% de la remuneración imponible.
45 Los detalles del Proyecto de Ley en lo que respecta al Seguro de Salas Cuna se puede encontrar en la sección de Participación Laboral Femenina de este capítulo.

› BECAS DEL FONDO DE CESANTÍA SOLIDARIO (FCS)

SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

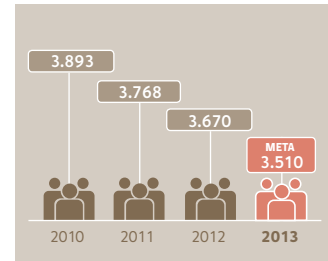
Objetivo

Capacitar a beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario para que puedan salir en el corto plazo del desempleo.

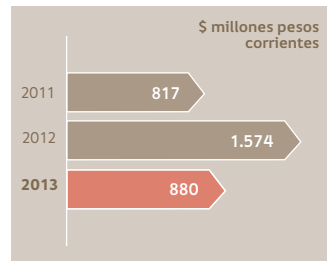
Beneficiarios

Beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario.

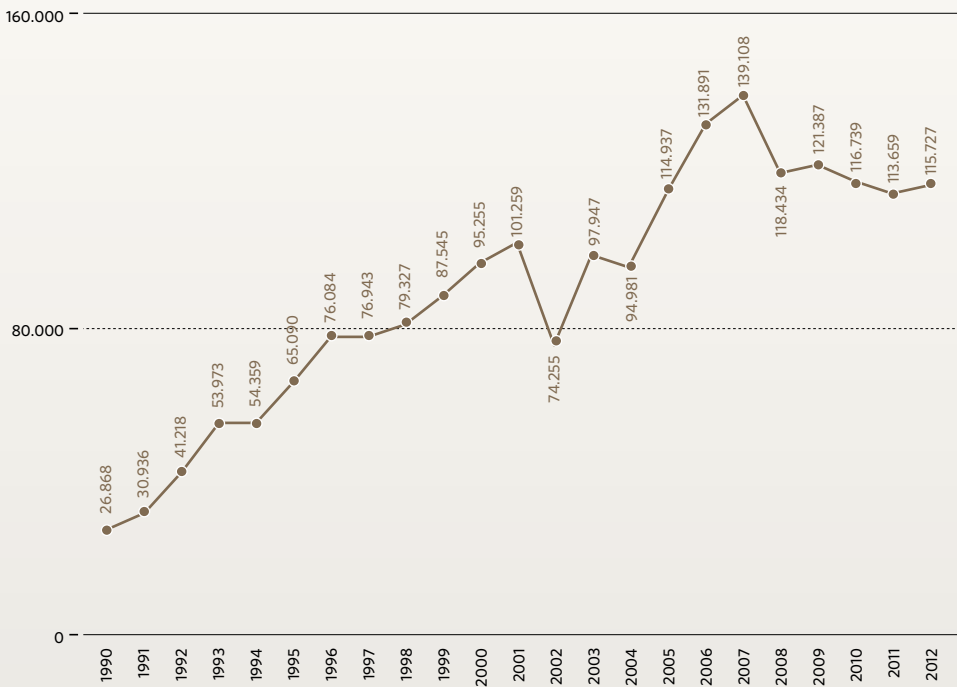
● Número de beneficiarios



💰 ¿Cuántos recursos entrega?



G13. FISCALIZACIONES DE TERRENO (EXCLUYENDO CERTIFICACIONES) A EMPLEADORES - Total por año



Fuente: Dirección del Trabajo, Compendio de Series Estadísticas 1990-2012.

3 INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES ENTRE 15 Y 24 AÑOS

La situación laboral de los jóvenes entre quince y 24 años ha suscitado un creciente interés durante las últimas décadas, lo que se debe principalmente a las altas tasas de desempleo que este grupo exhibe en la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo. En efecto, el año 2011 los jóvenes chilenos entre quince y 24 años presentaron una tasa de desempleo 3,5 veces más alta que la población de 25 años y más⁴⁶, reflejando que Chile no está ajeno al problema de desempleo juvenil que se observa en el plano internacional.

Además de los jóvenes desempleados, otro grupo que ha suscitado el interés público son los jóvenes que se mantienen laboralmente inactivos pese a no estar estudiando. El año 2011, el porcentaje de jóvenes en esta situación alcanzaba un

16% del total, lo que representa una cifra cercana a los 500 mil jóvenes⁴⁷.

Los principales obstáculos que enfrentan los jóvenes para su inserción laboral están relacionados con la falta de capital humano (educación y experiencia laboral) y de capital social (redes y contactos), lo que lleva a que sean los jóvenes de menores recursos los más afectados a la hora de incorporarse a un trabajo⁴⁸. Adicionalmente, el desempleo y la inactividad – laboral y educacional – han sido identificados como factores de riesgo en la aparición de conductas de delincuencia y drogadicción, sin duda el peor escenario para estos jóvenes y sus familias⁴⁹.

En esta sección se presenta un conjunto de indica-

dores que dan cuenta de la situación laboral de los jóvenes, como la tasa de participación laboral, las razones de inactividad, el porcentaje de jóvenes que no trabaja ni estudia y las tasas de desempleo.

46 Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) 2011.
47 Encuesta Casen 2011.
48 Charlin y Weller editores (2006), "Juventud y Mercado Laboral: Brechas y Barreras". FLACSO-Chile y CEPAL. Tokman (2003), "Desempleo juvenil en Chile". En Foco, Expansiva. Coloma y Vial (2003), "Desempleo e inactividad juvenil en Chile". Cuadernos de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
49 En Chile no hay mucha literatura sobre este tema, posiblemente por falta de datos. A nivel internacional, sin embargo, hay abundante literatura disponible. Por ejemplo Grönqvist (2011), "Youth Unemployment and Crime: New Lessons Exploring Longitudinal Register Data". Working paper, Swedish Institute for Social Research. También Bushway (2010), "Labor Markets and Crime". Crime and Public Policy, New York: Oxford University Press

3.1 PARTICIPACIÓN LABORAL

La tasa de participación laboral corresponde al porcentaje de personas mayores de quince años que pertenecen a la fuerza de trabajo, es decir, que se encuentran trabajando o están desocupados (como cesantes o buscando trabajo por primera vez). Tal cual se vio en la sección de Trabajo e Ingresos, la Encuesta Casen considera a una persona como ocupada si trabajó al menos durante una hora la semana pasada, sin incluir los quehaceres del hogar. Por otra parte, una persona se considera desocupada si buscó trabajo remunerado o realizó una gestión para iniciar una actividad por cuenta propia en las últimas cuatro semanas⁵⁰.

Las personas fuera de la fuerza de trabajo (es decir, que no están ocupadas ni desocupadas) reciben la denominación de inactivas. La tasa de inactividad, por tanto, corresponde al complemento de la tasa de participación laboral – es decir, si por ejemplo la tasa de participación es 38%, la tasa de inactividad corresponde a un 62% –.

El gráfico 1 permite comparar la tasa de participación laboral juvenil de Chile en el contexto de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se observa que Chile ocupó el lugar número 24 de un total de 34 países, con una tasa de participación laboral juvenil de 37,1%. El promedio de la OCDE se ubicó en un 47,4%, mientras que el país con la mayor tasa de participación fue Islandia, con el 76,3% de sus jóvenes involucrados en actividades laborales durante el año 2012.

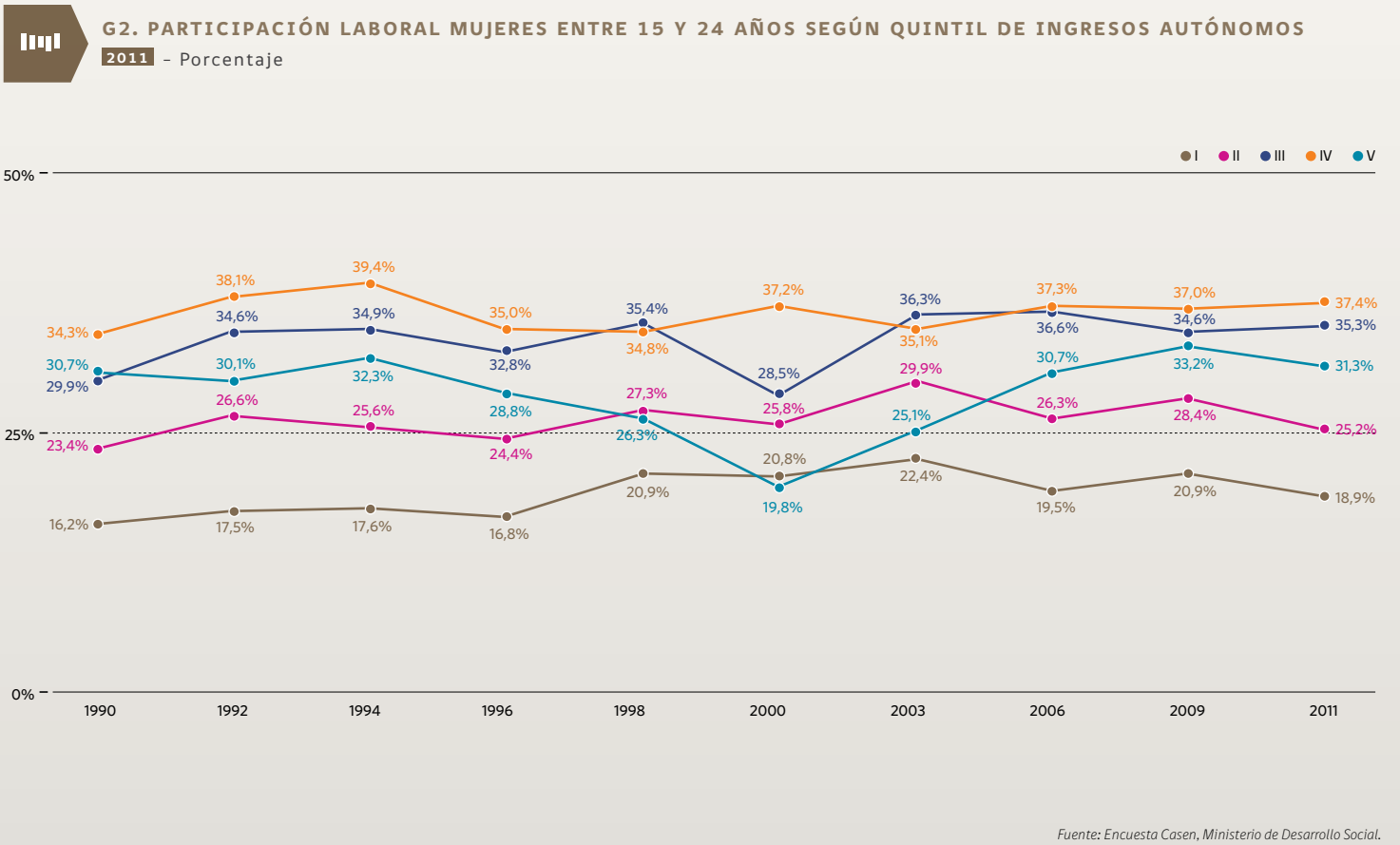
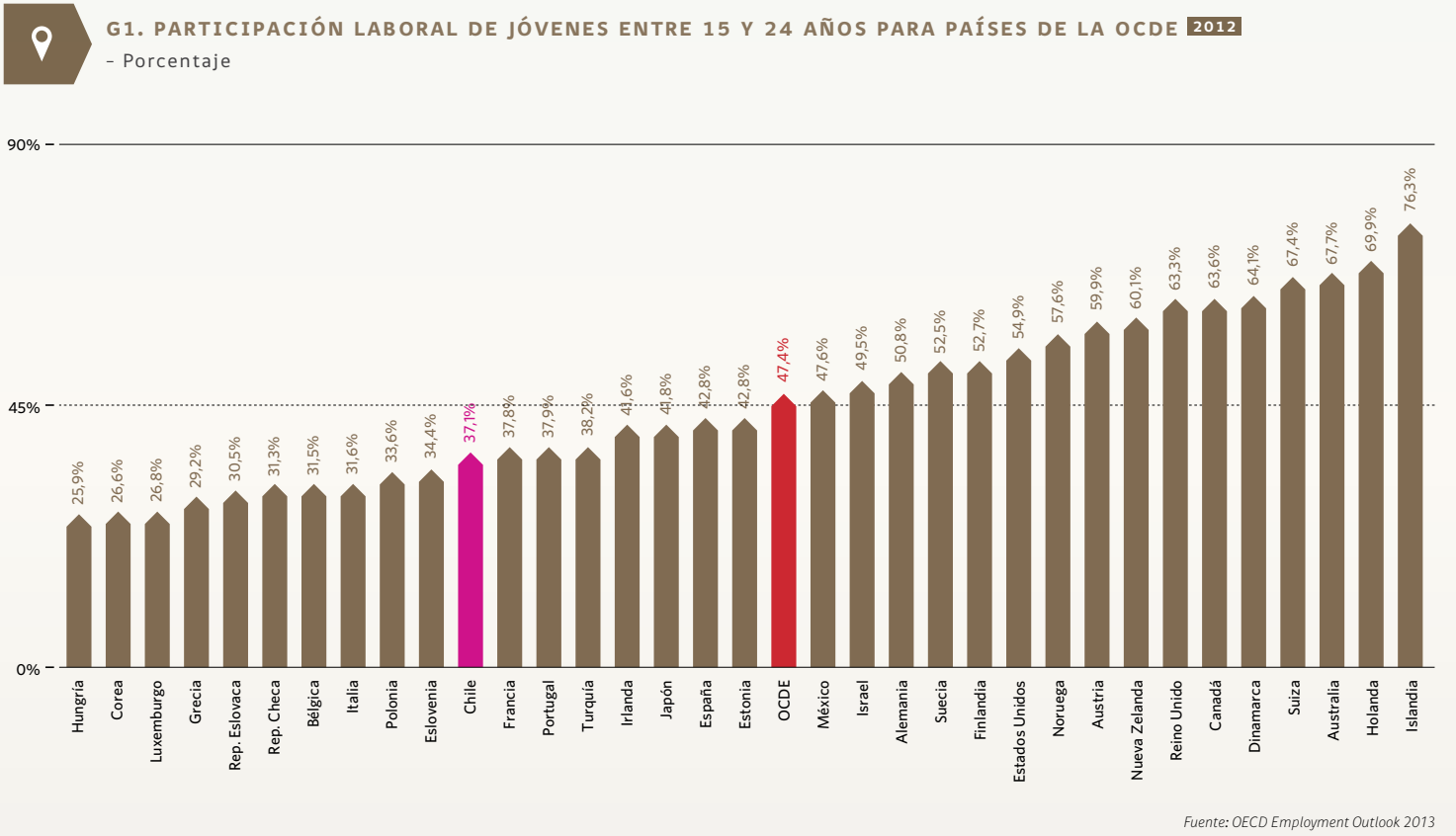
Si bien es cierto que hoy muchos jóvenes chilenos no trabajan ya que se dedican a los estudios de manera exclusiva, también hay un porcentaje importante que se mantiene fuera de la fuerza de trabajo pese a no estar estudiando. Este último grupo de jóvenes son los que plantean los mayores desafíos a nivel de política, pues se están quedando fuera del proceso de formación de capital humano que experimentan los otros jóvenes, ya sea estudiando o ganando experiencia laboral.

En su informe de 2009, la OCDE recomienda "(...) tomar medidas adicionales para mejorar el foco técnico/profesional en la educación y fortalecer los vínculos entre la educación y las empresas a través de programas de aprendizaje y la extensión de la enseñanza secundaria de formación profesional a materias industriales"⁵¹. Adicionalmente, dicho informe manifiesta que "un débil proceso de transición del colegio al trabajo es una de las falencias más grandes de las políticas chilenas. Reducir los salarios de los jóvenes podría ser un precio que valdría la pena pagar si esto incrementara las tasas de empleo. Las autoridades chilenas debieran considerar el aumento de la edad para recibir el salario mínimo completo a los 25 años⁵² y pagar tasas menores (que aumenten con la edad) a personas más jóvenes, como es el caso de algunos países pertenecientes a la OCDE, por ejemplo, los Países Bajos"⁵³.

El gráfico 2 presenta la evolución que ha tenido la tasa de participación laboral de las mujeres entre quince y 24 años desde 1990 a 2011. Una

primera observación es que, a igual quintil, los hombres tienen tasas de participación superiores a las mujeres en todos los años, como se puede apreciar si se compara el gráfico de mujeres con el de hombres. En segundo lugar, se observa que las tasas de participación de las mujeres jóvenes se han mantenido relativamente estables en las últimas dos décadas, y que a mayor quintil de ingresos autónomos, mayor participación laboral – exceptuando al quinto quintil, lo que se debe a que presenta altas tasas de acceso a la educación superior.

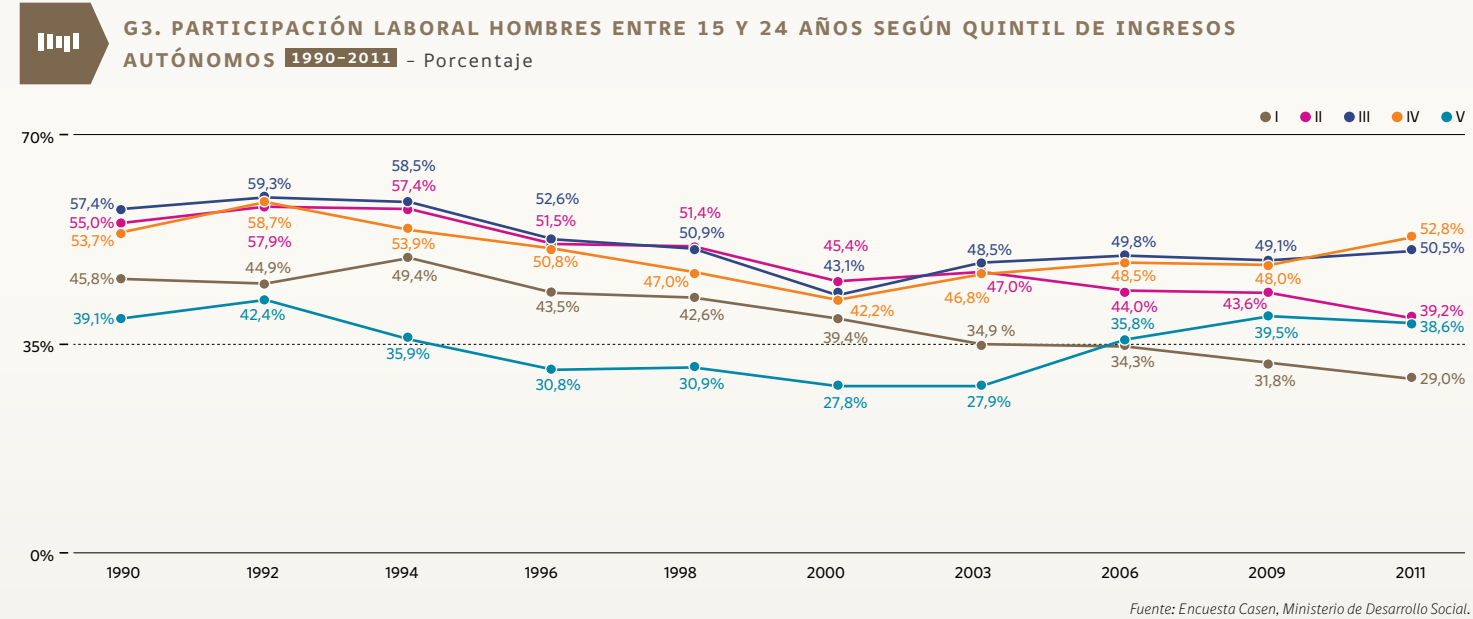
50 Las encuestas Casen entre 1990 y 2003 clasificaban como desocupada a una persona si había buscado trabajo durante los últimos dos meses. Esto no afecta la comparabilidad de las tasas de participación laboral y desempleo, dado que el porcentaje de personas que pasan de desocupadas a inactivas en un período de un mes es muy bajo.
51 OCDE (2009), "Informe OCDE en lo relativo al mercado del trabajo chileno. Evaluaciones y Recomendaciones". Traducción del Ministerio del Trabajo y Previsión Social del capítulo preliminar del informe de la OCDE denominado "Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile".
52 El salario mínimo completo se recibe actualmente a partir de los 18 años. Para las personas entre 18 y 65 años, el salario mínimo equivalía – al momento de redactar este Informe – a \$193.00 pesos chilenos, mientras que para las personas menores de 18 y mayores de 65 años equivalía a \$144.079 pesos chilenos.
53 Ibid.



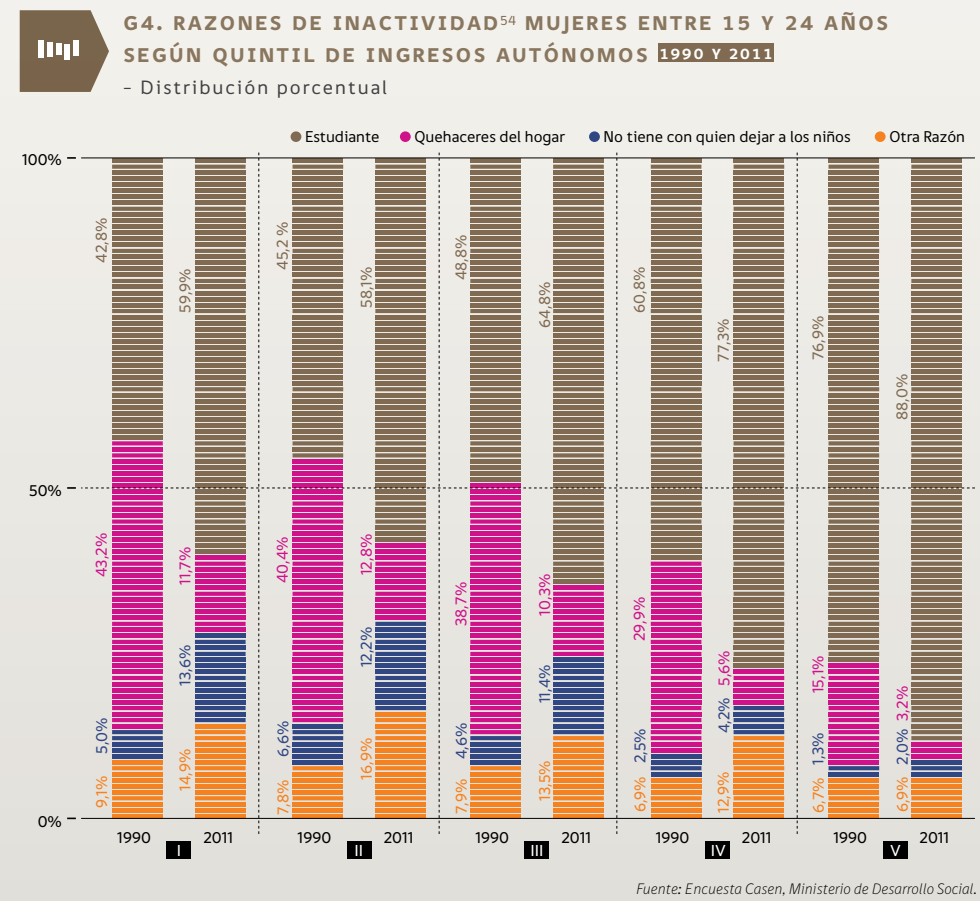
Se observa que la tasa de participación de los hombres jóvenes disminuyó en todos los quintiles entre los años 1990 y 2011, especialmente en el primer quintil, donde se redujo desde un 45,8% a un 29%. Los jóvenes del quinto quintil son los

únicos que han experimentado tasas de participación menores a la de los jóvenes del primer quintil, lo que se explica ya que es el quintil con mayor acceso a la educación superior. En efecto, como se puede ver en el gráfico sobre razones de

inactividad de los hombres jóvenes, un 90,5% de los jóvenes inactivos del quinto quintil no participaba porque estaba estudiando el año 2011.



3.2 RAZONES DE INACTIVIDAD



La Encuesta Casen incluye una pregunta que busca determinar las razones por las cuales la población inactiva no participa en el mercado laboral. A continuación se presenta la distribución porcentual de las razones que fueron expresadas por los jóvenes de ambos géneros.

El 71,3% de las mujeres entre quince y 24 años se encontraba inactiva el 2011. Del 83,8% de mujeres inactivas entre quince y 24 años del primer quintil de ingresos en 1990 (100% - 16,2%), un 42,8% no trabajaba porque era estudiante, otro 43,2% porque se ocupaba de los quehaceres del hogar y un 5% porque no tenía con quién dejar a los niños. Dos décadas después se observa un aumento en el porcentaje de mujeres jóvenes estudiantes y una caída en la proporción que se dedica a los quehaceres del hogar. Pese a lo anterior, aumentó el porcentaje de jóvenes que no participa de la fuerza de trabajo por no tener con quién delegar el cuidado de los niños, lo que sugiere que aún quedan desafíos pendientes en esa materia. Así, del 81,1% de jóvenes inactivas del primer quintil el año 2011, un 59,9% no trabajaba porque estudiaba, un 11,7% porque se dedicaba a los quehaceres del hogar y un 13,6% porque no tenía con quién dejar a los niños.

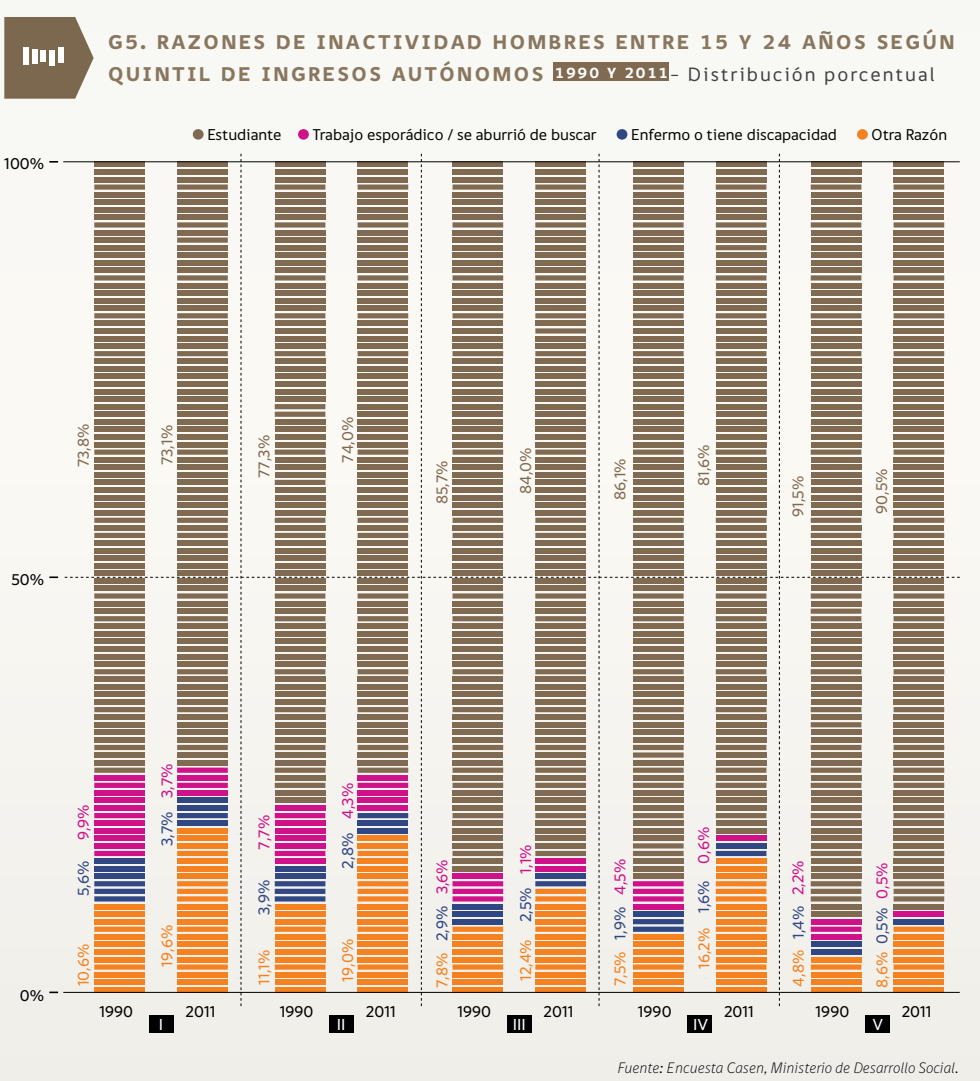
Las jóvenes del segundo y tercer quintil presen-

⁵⁴ La categoría "otra razón" agrupa razones de diversa índole que por sí solas no representaban un porcentaje relevante.

tan una distribución de razones muy similar a las del primer quintil, mientras que en el cuarto y quinto quintil la mayor parte estudia, siendo menor el porcentaje que se dedica a los quehaceres del hogar o al cuidado de los niños.

Por su parte, el 57,7% de los hombres entre quince y 24 años estaba inactivo el 2011, y las razones de inactividad de éstos difieren de las expresadas por las mujeres. En efecto, la proporción de jóvenes que no participa del mercado laboral porque se encuentra estudiando alcanza sobre un 70% en todos los quintiles de ingresos. Los quehaceres del hogar y el cuidado de los niños, en cambio, no aparecen mencionados, dando cuenta de una diferencia importante a nivel de género. En el caso de los jóvenes inactivos del primer y segundo quintil, cerca de un 4% afirmaba el año 2011 que tenía trabajo esporádico o se había aburrido de buscar trabajo, en tanto que otro 3,7% (2,8% en el segundo quintil) afirmaba no participar del mercado laboral ya que estaba enfermo o tenía una discapacidad.

Si bien la mayor parte de los jóvenes inactivos estaba estudiando en el año 2011, alrededor de uno de cada cuatro jóvenes inactivos del primer y segundo quintil no participaba del mercado laboral por otras razones, lo que implica que aún quedan desafíos pendientes para incorporar de manera adecuada a los jóvenes más vulnerables a la educación superior y/o al mundo del trabajo.



3.3 JÓVENES QUE NO PARTICIPAN DE LA FUERZA DE TRABAJO, NI TAMPOCO ESTUDIAN

Un indicador que complementa la información presentada anteriormente es el porcentaje de jóvenes entre quince y 24 años que no participa de la fuerza de trabajo ni tampoco estudia. Se calcula como el número de jóvenes que no participa del mercado laboral, ni asiste a un establecimiento educacional, expresado como porcentaje sobre el total de jóvenes entre quince y 24 años. En el año 2011, el 9,9% de los hombres en este grupo de edad no trabajaba ni estudiaba. Para las mujeres esta proporción alcanzó un 21,6%, lo que corresponde a una diferencia estadísticamente significativa (95% de confianza) de más de diez puntos porcentuales.

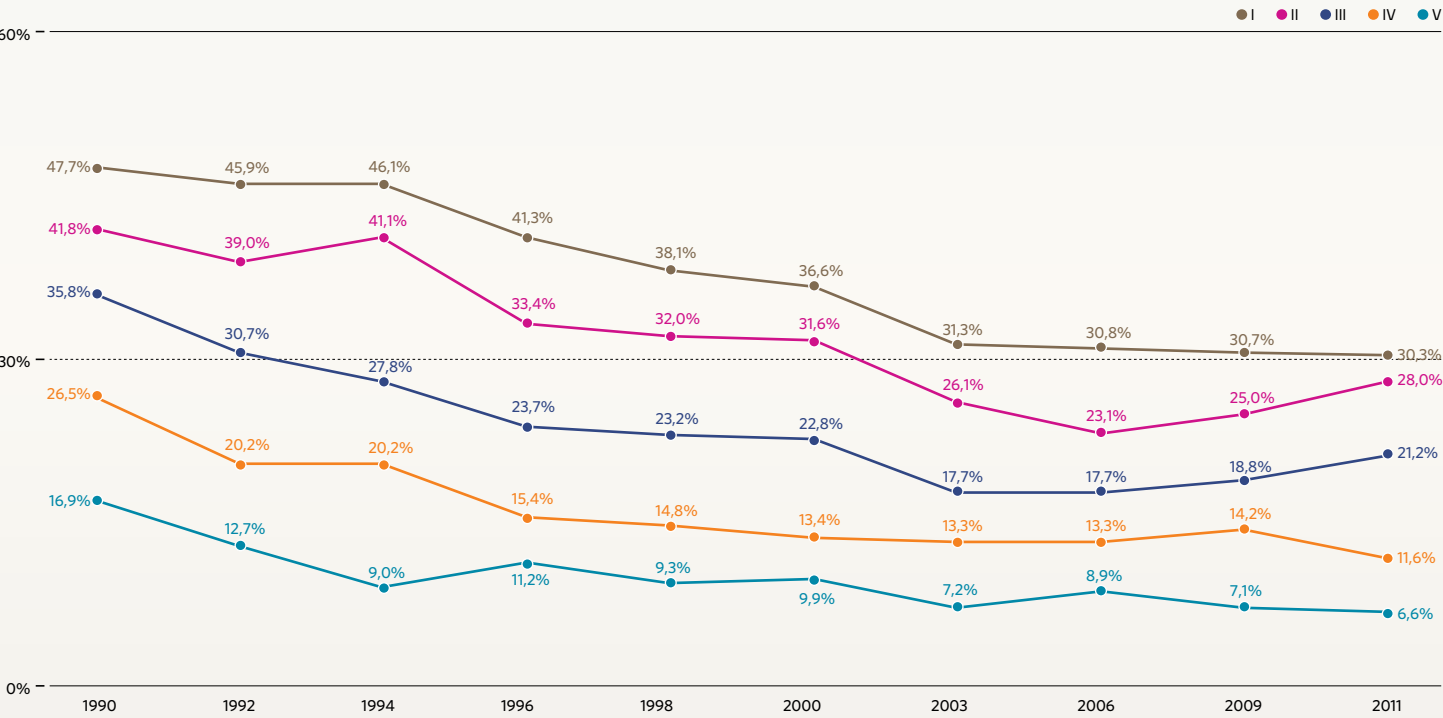
Pese a la tendencia a la baja observada entre los años 1990 y 2003 para las jóvenes entre quince y

24 años, desde el año 2006 en adelante el indicador no muestra avances y se encuentra estancado en prácticamente todos los quintiles exceptuando el segundo y el tercero. El estancamiento de este indicador sugiere que es necesario dirigir nuevos esfuerzos a las jóvenes más vulnerables, ampliando la cobertura de salas cunas y guarderías, así como incentivando su contratación y capacitación.

Un 17,5% de los hombres jóvenes del primer quintil no participaba del mercado laboral ni estudiaba en el año 2011, cinco puntos porcentuales más que los jóvenes del segundo quintil y prácticamente cuatro veces el porcentaje observado en el quintil de mayores ingresos. En definitiva, uno de cada cinco jóvenes del primer quintil

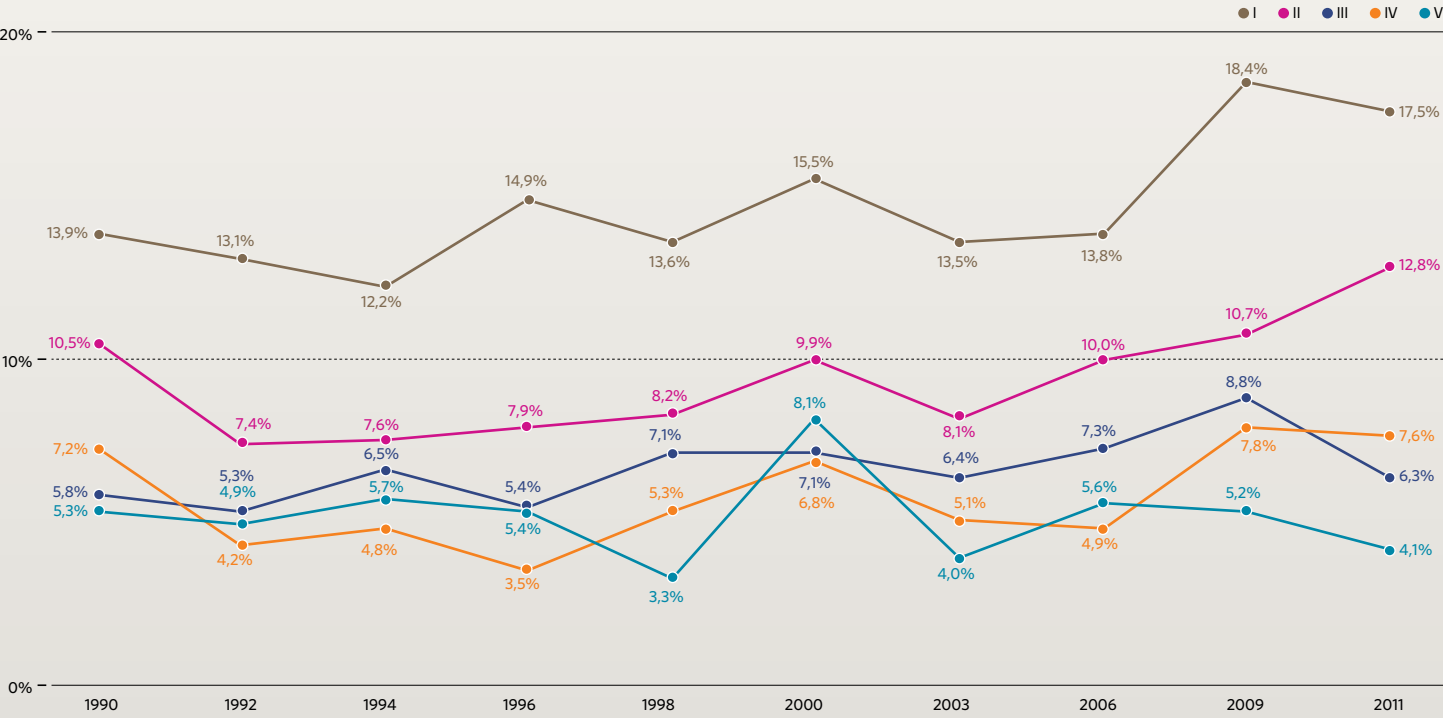
está fuera de los principales motores de desarrollo que posee la sociedad, tales como son la educación y el trabajo, lo que vuelve imperativo generar instrumentos que permitan integrarlos.

G6. MUJERES ENTRE 15 Y 24 AÑOS QUE NO TRABAJAN NI ESTUDIAN SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 1990-2011 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

G7. HOMBRES ENTRE 15 Y 24 AÑOS QUE NO TRABAJAN NI ESTUDIAN SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 1990-2011 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

3.4 ESTUDIOS Y PARTICIPACIÓN LABORAL

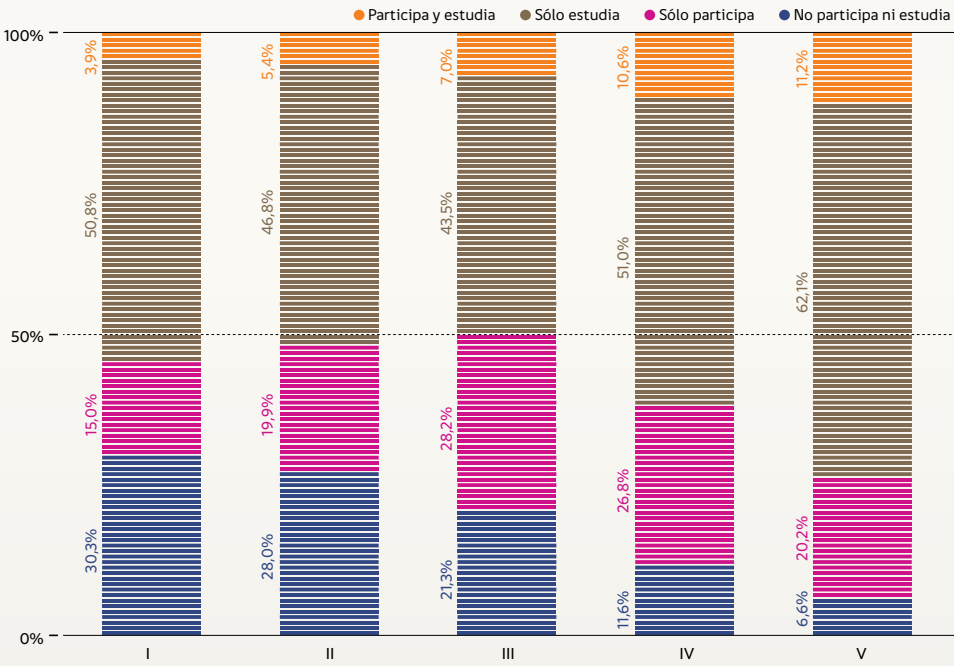
¿Es posible compatibilizar los estudios y la participación laboral? No sólo es posible, sino que es deseable en la medida que el trabajo no interfiera negativamente con los estudios. El trabajo es importante en esta etapa de la vida, porque genera ingresos, permite adquirir habilidades y facilita encontrar mejores oportunidades en el mundo del trabajo una vez finalizados los estudios. Sin embargo, es fundamental que la legislación laboral esté alineada con las necesidades y posibilidades que tienen los jóvenes que estudian, pues de otro modo se dificulta y desincentiva la conciliación entre estudios y trabajo. En la sección de política social que sigue a continuación se presenta en mayor detalle los esfuerzos realizados por el Gobierno para avanzar en esta dirección.

En el análisis que sigue a continuación se clasificó a los jóvenes en cuatro categorías: aquellos que participan laboralmente y al mismo tiempo estudian; aquellos que sólo estudian; aquellos que sólo participan laboralmente; y aquellos que ni estudian ni participan del mercado laboral.

El porcentaje de mujeres entre quince y 24 años que participaba laboralmente y estudiaba alcanzó un 7% el año 2011. En el primer quintil esta proporción ascendió a sólo un 3,9%, en tanto en el quinto llegó a un 11,2%. El porcentaje que se dedica exclusivamente a estudiar es predominante en todos los quintiles (a nivel general sumó un 49,7%), mientras que el porcentaje que no estudia ni trabaja se eleva sobre un 20% en los tres primeros quintiles (para el total de las mujeres entre quince y 24 años fue de 21,6%).

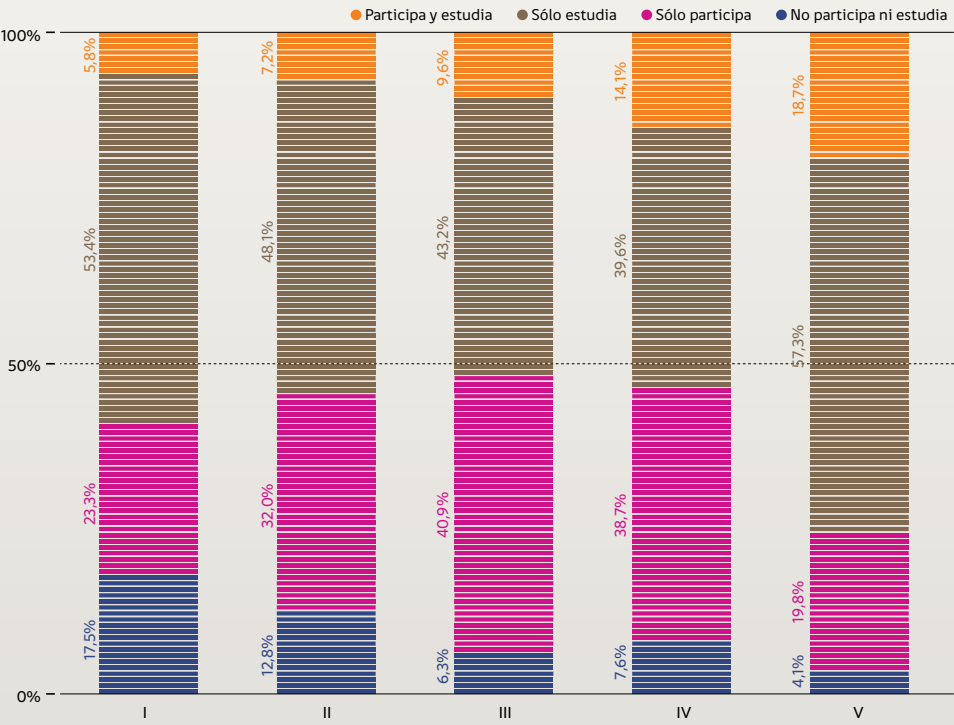
El porcentaje de hombres entre quince y 24 años que estudia y participa laboralmente alcanzó un 10,6% el 2011. En todos los quintiles este porcentaje supera el observado para el caso de las mujeres. En el primer quintil alcanzó un 5,8%, mientras que en el quinto un 18,7%. El porcentaje que sólo estudiaba fue de de 47,8%, y en todos los quintiles es predominante, aunque en el tercer y cuarto quintil el porcentaje que sólo participa del mercado laboral alcanzaba porcentajes del mismo orden.

G8. ACTIVIDAD MUJERES ENTRE 15 Y 24 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 2011 - Distribución porcentual



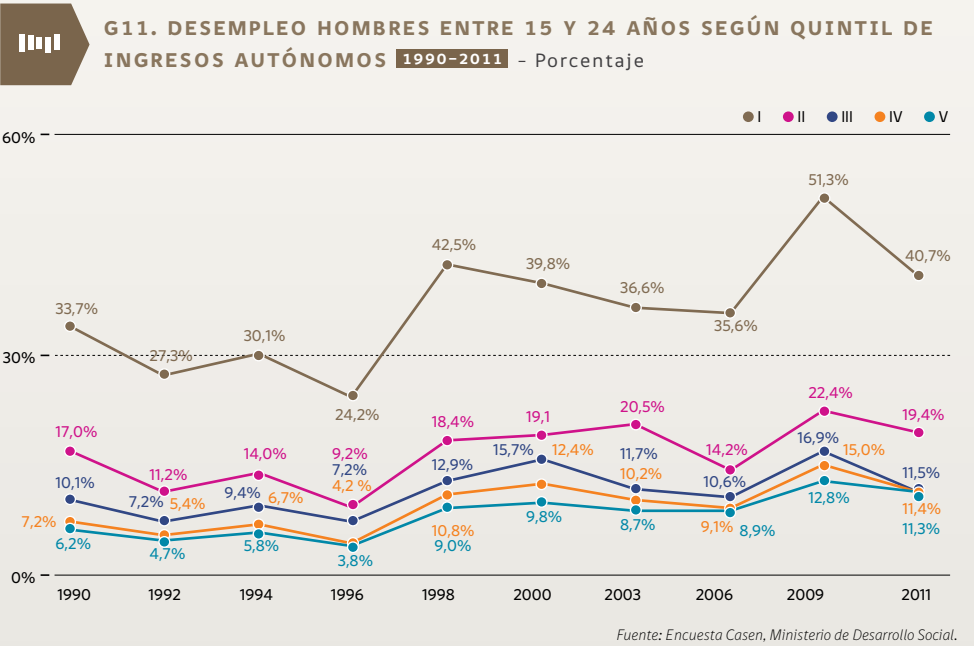
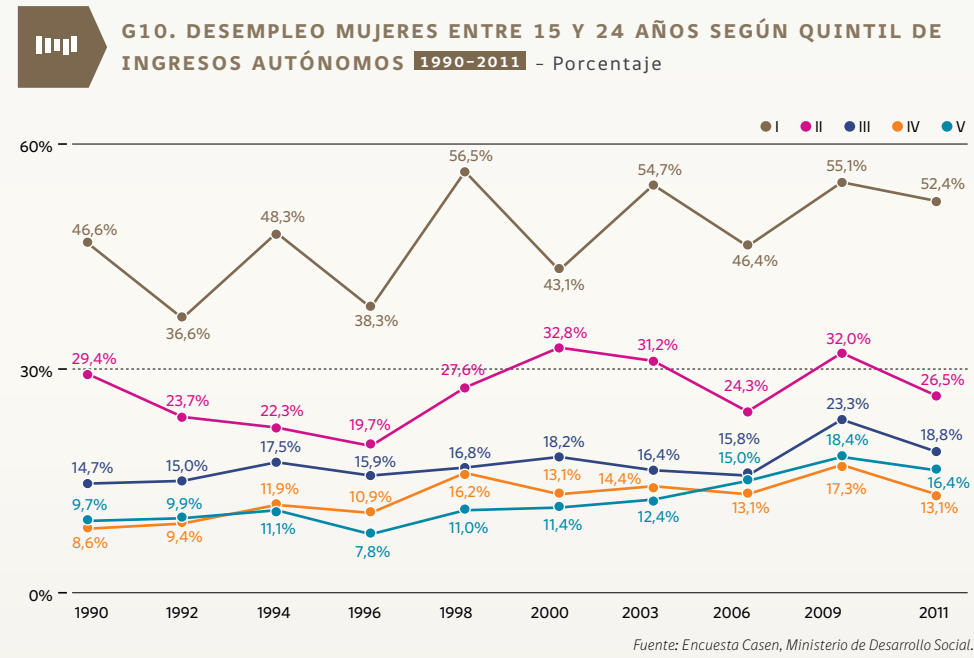
Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

G9. ACTIVIDAD HOMBRES ENTRE 15 Y 24 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 2011 - Distribución porcentual



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

3.5 TASA DE DESEMPLEO



Antes de presentar las políticas destinadas a promover la actividad laboral de los jóvenes, se analizará también la evolución de su tasa de desempleo, ya que este segmento etario presenta tasas de desempleo significativamente más altas que el resto de la población.

La tasa de desempleo corresponde al número de personas cesantes o buscando trabajo por primera vez, expresado como porcentaje sobre el total de personas en la fuerza de trabajo (es preciso recordar que la fuerza de trabajo corresponde a la población ocupada o buscando trabajo, sin considerar a los inactivos).

La tasa de desempleo de las mujeres entre quince y 24 años del primer quintil de ingresos ha presentado fuertes fluctuaciones entre los años 1990 y 2011, lo que en parte se debe a que esta tasa tiene mayor margen de error que otras cifras⁵⁵. Pese a las fluctuaciones, se observa que la tasa del primer quintil es significativamente más alta que la observada en los otros quintiles. Para el año 2011 se observa que un 52,4% de las mujeres entre quince y 24 años dentro de la fuerza de trabajo del primer quintil se encontraba desempleada, prácticamente el doble que la tasa que presentaron las jóvenes del segundo quintil.

Pese a que la tasa de desempleo de los hombres jóvenes es menor que la de sus pares mujeres, la tasa del primer quintil es prácticamente el doble que la del segundo quintil en todos los años. Para el año 2011 un 40,7% de los jóvenes del primer quintil dentro de la fuerza de trabajo estaba desempleado, mientras que en el quinto quintil había un 11,5%.

55 Menos de un 25% de las jóvenes del primer quintil participan laboralmente y, a menor número de observaciones en nuestra muestra, mayor margen de error de las estimaciones. Por ejemplo, el intervalo a un 95% de confianza de la tasa de desempleo de las jóvenes del primer quintil correspondía al rango entre 43%-62% el año 2011.

POLÍTICA SOCIAL

Las políticas que permiten mejorar de forma estructural la situación laboral de los jóvenes más vulnerables, deben apuntar a incrementar la calidad de la educación en el ciclo escolar, aumentar la capacidad para retener a los alumnos más vulnerables de manera que completen la educación media y a establecer un nexo adecuado entre el ciclo de educación media, educación superior y el mundo del trabajo. Los dos primeros son abordados en el Capítulo de Educación de este Informe por lo que no nos extenderemos aquí al respecto. Por su parte, la reciente reforma y modernización a los liceos técnicos profesionales llevada a cabo por el Ministerio de Educación y aprobada por el Consejo Nacional de Educación apunta al tercer punto.

Adicionalmente, el Gobierno ha trabajado en un Estatuto Laboral que permite compatibilizar los estudios superiores con el trabajo. La legislación actual lo hace muy difícil porque los horarios laborales no se acomodan a los estudios y porque, cuando un joven logra un trabajo a tiempo parcial y compatible con su horario de estudios, muchas veces arriesga perder beneficios como la salud, por dejar de ser carga familiar, o incluso las becas, porque esos ingresos se suman a los de su familia y modifican su condición socioeconómica.

En paralelo a las reformas que buscan potenciar la educación técnico-profesional y compatibilizar estudios y trabajo, existen programas que buscan mejorar la empleabilidad de los jóvenes más vulnerables. En esta sección se destacan dos programas que buscan incentivar la contratación formal de los jóvenes: el Subsidio al Empleo Joven (SEJ) y el Subsidio Previsional a la Contratación de Trabajadores Jóvenes. Otro programa que avanza en esta línea es Formación en el Puesto de Trabajo⁵⁶, que tiene una línea de acción especial para jóvenes e incorpora un monto determinado de recursos que deben ser destinados para el financiamiento de capacitaciones.

REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LOS LICEOS TÉCNICOS PROFESIONALES

El objetivo perseguido por la reforma a los liceos técnicos profesionales fue adecuar el currículum técnico-profesional a las demandas de los sectores productivos del país, de modo de mejorar la empleabilidad y las condiciones laborales de los alumnos y brindarles mayores oportunidades para la continuidad de estudios técnicos superiores. En este marco se actualizó el currículum de todas las especialidades que enseñan los liceos técnicos profesionales, es decir, el conjunto de competencias y conocimientos con las que los jóvenes deben egresar. De las 46 especialidades

existentes hasta la fecha, hubo algunas que se mantuvieron y modernizaron, algunas se convirtieron en menciones, otras se descontinuaron y evolucionaron a especialidades similares que aseguraran mejores condiciones. Adicionalmente, se agregaron dos nuevas especialidades.

La actualización del currículum fue resultado de un proceso en el que participaron diversos actores: expertos, organismos públicos, empresas, instituciones de educación superior, representantes de múltiples sectores productivos, profesores de establecimientos técnico profesionales, alumnos y directivos, además de los integrantes del Consejo Nacional de Educación. Como antecedente se tomó en cuenta las conclusiones de la Comisión Externa de Formación Técnico Profesional que se conformó el 2009 y que estaba compuesta por un panel transversal de expertos.

El cambio de especialidades recién mencionado es parte de una agenda de modernización que está llevando adelante el Ministerio de Educación y que además del Cambio Curricular incluye otros tres ejes:

- ✓ Implementación de equipamiento técnico de vanguardia en los liceos técnico profesionales del país, dado que un equipamiento moderno es clave para que los estudiantes trabajen en condiciones similares a las que se encontrarán en el mundo laboral.
- ✓ Mayor articulación de la educación técnico profesional con el mundo productivo: para ello, se están desarrollando diversas iniciativas como Convenios de articulación entre liceos y sectores productivos, conformación de Consejos de competencias sectoriales por parte del Estado para establecer lo que el mundo productivo necesita y certificación internacional en competencias tecnológicas para los alumnos.
- ✓ Ampliación de cobertura y financiamiento para la continuidad de estudios técnico-profesionales en la educación superior, lo que implica más y mejores becas⁵⁷ para los alumnos que decidan estudiar carreras técnico-profesionales.

ESTATUTO LABORAL PARA JÓVENES QUE SE ENCUENTREN ESTUDIANDO

En junio de 2013 el Presidente firmó un Proyecto de Ley que crea un Estatuto Laboral para jóvenes que se encuentren estudiando en la Educación Superior, que fue ingresado el 18 de junio al Congreso para su tramitación.

Esta iniciativa forma parte de una serie de medi-

das anunciadas el pasado 1 de mayo en favor de los trabajadores y trabajadoras, entre las cuales se cuenta este contrato especial o alternativo para jóvenes estudiantes, entre 18 y 24 años, que permite conciliar sus estudios y trabajo, evitando que ello obstaculice el acceso a becas o créditos.

Por ello, el ingreso que el trabajador estudiante reciba en virtud del contrato de trabajo regido por este capítulo, no se considerará como renta para efectos de determinar la condición socioeconómica del estudiante o su grupo familiar para el acceso al Fondo Solidario, crédito fiscal universitario y crédito con garantía estatal, todos establecidos en la Ley N° 20.027, así como cualquier otro sistema de crédito fiscal, subsidio o beneficio que tenga por objeto financiar estudios en una institución de educación superior o gastos asociados a ellos.

Se establece una jornada laboral reducida, que no excederá las 30 horas semanales, excepto en periodos de vacaciones, donde podrá llegar a 45 horas a la semana. Además, no se podrán pactar horas extraordinarias ni distribuirse en más de seis días seguidos, a objeto de no descuidar las responsabilidades académicas.

Asimismo, la suma de las horas trabajadas no podrá ser superior a doce horas diarias, pues ello concuerda con otros límites señalados en el Código del Trabajo, a propósito de los trabajadores de hoteles o restaurantes, mientras que por cada cinco horas de trabajo continuo, tendrá a lo menos derecho a media hora de descanso y colación, tiempo que no será imputable a la jornada.

Por su parte, los empleadores estarán obligados a declarar y pagar cotizaciones previsionales y para el seguro social contra riesgos de accidentes, salvo que los estudiantes trabajadores sean beneficiarios de asignación familiar o hayan sido aceptados por una institución de salud.

56 Este programa fue detallado en la primera sección de este capítulo.
57 En 2009 se entregaron cerca de 33 mil becas para estudios técnicos profesionales de educación superior, en 2013 se entregan más de 60 mil becas.

› SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN (SEJ)

El año 2009 se creó el SEJ, que está dirigido a jóvenes entre 18 y 25 años pertenecientes al 40% más vulnerable de la población y consiste en el pago de un subsidio monetario tanto al trabajador como al empleador. De este modo, el SEJ busca estimular la participación de los jóvenes más vulnerables mejorando sus expectativas de ingreso, al mismo tiempo que incentiva su contratación formal a través del subsidio al empleador.

Además de los requisitos de edad y vulnerabilidad, el SEJ estipula que la relación contractual de los trabajadores dependientes debe estar regida por el Código del Trabajo y que los trabajadores independientes tengan sus cotizaciones previsionales y de salud al día. La cotización en el sistema de pensiones es especialmente relevante, pues las cotizaciones tempranas tienen una gran repercusión en el monto que reciben las personas al momento de jubilarse.

Por último, y dado que cerca de un 30% de los jóvenes entre 20 y 24 años del primer quintil de ingresos no ha concluido sus estudios de educación media⁵⁹, el SEJ exige que los jóvenes tengan su licencia de educación media al cumplir 21 años.

El monto del subsidio depende de las rentas del trabajador y fue diseñado de manera tal que la suma de dinero que se le entrega al trabajador joven fuera creciente en el tramo de rentas bajas, y decreciente en el tramo de rentas altas, como se observa en el cuadro a continuación. El diseño continuo del subsidio busca no afectar negativamente los incentivos de los jóvenes y sus empleadores a pactar salarios más altos. En efecto, si el subsidio se descontinuara de forma abrupta a partir de un cierto nivel de ingresos, el progreso salarial de algunos jóvenes podría verse perjudicado, para así no perder el derecho al subsidio.

Durante el año 2011, a dos años de haberse ini-

MONTO DEL SUBSIDIO SEGÚN TRAMO DE RENTA DEL TRABAJADOR⁵⁸

TRAMO	DESDE	HASTA	FÓRMULA DE CÁLCULO DEL SUBSIDIO AL TRABAJADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO DEL SUBSIDIO AL EMPLEADOR
I	-	\$173.974	20% de la renta bruta mensual	10% de la renta bruta mensual del trabajador
II	\$173.974	\$217.468	20% de \$173.974	10% de \$173.974
III	\$217.468	\$391.442	20% de (\$391.442 - Renta Bruta Mensual)	10% de (\$391.442 - Renta Bruta Mensual)

ciado el programa, se realizó una evaluación de impacto del SEJ con el objetivo de evaluar su cobertura, su impacto en las tasas de ocupación de la población objetivo, la rentabilidad social del programa y posibles mejoras que podrían ser implementadas en el futuro. Las principales conclusiones del estudio se presentan en el cuadro inferior.

58 Los montos están actualizados a enero de 2013. La Ley Nº 20.338 establece que el monto del subsidio se reajustará el 1 de enero de cada año en el 100% de la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas entre el mes de diciembre del año antecedente y noviembre del año anterior a la fecha en que opere el reajuste respectivo.

59 Encuesta Casen 2011.

Fuente: Elaboración propia en base a Ley Nº 20.338

EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA DE SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN

Centro de Microdatos, Facultad de Economía, Universidad de Chile

Respecto al impacto del programa sobre las tasas de ocupación, el estudio señala lo siguiente:

“Considerando los resultados de impacto del Subsidio al Empleo Joven obtenidos en este estudio, se observa un efecto positivo sobre la oferta de trabajo, específicamente en el aumento en la tasa de empleo y participación laboral sobre la población elegible (jóvenes entre 18 y menores de 25 años que cumplen con el criterio de puntaje en la Ficha de Protección Social), especialmente en 2009. Así, se obtuvo que para la variable de ocupación el efecto estimado fue de 4,5 puntos porcentuales en promedio para 2009 y de 2,1 puntos porcentuales en promedio para el 2010⁶⁰.

Adicionalmente:
“Se aprecia una muy baja utilización del subsidio por parte de las empresas. Las tasas de cobertura se han

mantenido relativamente constantes en alrededor de 3,8%⁶¹. El número de trabajadores por los cuales las empresas han solicitado subsidio asciende a un 10% en 2009 y un 11% en 2010, del total de trabajadores que recibieron subsidio de manera directa⁶².

En relación a este punto, el estudio recomienda:

“Recomendamos (...) evaluar la posibilidad de hacer menos restrictivos los requisitos para la empresa en términos de tener al día las cotizaciones de todos los trabajadores al requerir el subsidio. Se podría sustituir este requisito por uno de cumplimiento del pago de las cotizaciones sólo del trabajador en cuestión y, adicionalmente, se podrían poner requisitos al final del año que permitirían a la empresa no acceder nuevamente al subsidio en función de su comportamiento de pago de las cotizaciones del resto de los trabajadores⁶³.

Respecto a la posibilidad de ampliar este tipo de programa a otros grupos con bajas tasas de participación laboral:

“Los resultados anteriormente presentados indican que, especialmente en lo relativo al subsidio a los trabajadores, es posible esperar un impacto positivo en la participación laboral y empleo de jóvenes. Aplicado a otros grupos con baja participación laboral, la evidencia parecería ser de utilidad en indicar que se trataría de una herramienta digna de considerar. No obstante, se sugiere que si ello ocurriera, se hiciera un seguimiento de su impacto. Adicionalmente, se podría sugerir comenzar de modo piloto en una región, con el objeto de que sea más factible evaluar su impacto y decidir posteriormente sobre su mantención, modificación o remoción⁶⁴.

60 Centro de Microdatos (2011), “Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven”. Universidad de Chile.

61 Este porcentaje se calcula a partir del número de empresas elegibles. Por elegibles se entiende aquellas con trabajadores jóvenes (entre 18 y menores a 25 años) que cumplen con los requisitos de renta y puntaje de la Ficha de Protección Social para cada mes. La información proviene de la base del Seguro de Cesantía.

62 Ibid.

63 Ibid.

64 Ibid.

› SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN (SEJ)

SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

Objetivo

Aumentar la participación de jóvenes en el trabajo asalariado (empleo formal), entregando un subsidio a jóvenes en trabajos dependientes.

Beneficiarios

Trabajadores dependientes que cumplan con las siguientes condiciones:

- ✓ Ser trabajadores regidos por el Código del Trabajo.
- ✓ Tener entre 18 y menos de 25 años de edad.
- ✓ Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de la población del país, es decir, tener un puntaje igual o inferior a 11.734

puntos en la Ficha de Protección Social.

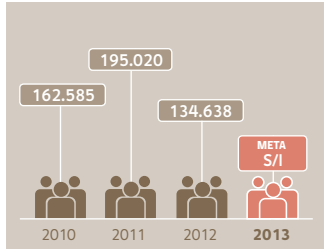
✓ Demostrar rentas brutas inferiores a \$4.697.307 en el año calendario en que se devenga el subsidio (\$391.442 mensual).

✓ Los trabajadores sobre los 21 años deben tener licencia de Educación Media.

Trabajadores independientes que cumplan los siguientes requisitos:

- ✓ Tener entre 18 y menos de 25 años de edad.
- ✓ Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de la población del país, es decir, tener un puntaje igual o inferior a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social.
- ✓ Acreditar rentas brutas anuales por un

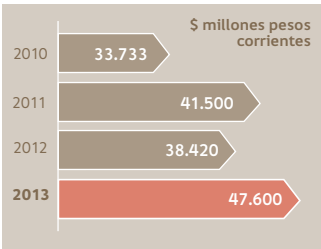
• Número de beneficiarios



monto inferior a \$4.697.307 en el año calendario en que se devenga el subsidio (\$391.442 mensual).

✓ Acreditar rentas de las señaladas en el

• ¿Cuántos recursos entrega?



Nº2 del artículo 42 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

✓ Estar al día en el pago de sus cotizaciones de pensión y de salud.

› SUBSIDIO PREVISIONAL A TRABAJADORES JÓVENES

Este subsidio entró en vigencia en octubre del año 2008 y consiste en un beneficio pecuniario de cargo fiscal a favor de trabajadores dependientes entre 18 y 35 años de edad y sus empleadores. La prestación se compone de dos partes: el subsidio al empleador y el subsidio al trabajador.

El subsidio al empleador consiste en un aporte mensual en la cuenta de capitalización individual del trabajador equivalente al 50% de la cotización previsional, calculado sobre un ingreso

mínimo, respecto de cada trabajador contratado cuya remuneración sea igual o inferior a 1,5 veces el Ingreso Mínimo Mensual. A continuación se presenta un cuadro que toma tres casos para ejemplificar la información anterior:

Este beneficio se entrega sólo en relación a las primeras veinticuatro cotizaciones, continuas o discontinuas que registre el respectivo trabajador en el Sistema de Pensiones establecido en el Decreto Ley 3.500 de 1980.

El subsidio al trabajador consiste en un aporte mensual en la cuenta de capitalización indivi-

dual del trabajador equivalente al 50% de la cotización previsional, calculado sobre un ingreso mínimo, por las primeras veinticuatro cotizaciones, continuas o discontinuas que éste registre. Para recibir el subsidio, la remuneración del trabajador debe ser igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual. Si la remuneración del trabajador aumenta por sobre el límite señalado anteriormente el subsidio se mantiene siempre que el incremento se verifique desde el décimo tercer mes de percepción del beneficio; de verificarse con anterioridad se perderá el beneficio.

EJEMPLOS DEL SUBSIDIO PREVISIONAL A LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES JÓVENES

CASOS	SUELDO BRUTO	APORTE PREVISIONAL INDIVIDUO	SUBSIDIO PREVISIONAL	APORTE PREVISIONAL TOTAL
1	\$100.000	\$12.000	\$6.000	\$18.000
2	\$210.000	\$25.200	\$12.600	\$37.800
3	\$315.000	\$37.800	\$18.900	\$56.700

› SUBSIDIO PREVISIONAL A LOS TRABAJADORES JÓVENES

SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL

Objetivo

Fomentar el empleo juvenil con cobertura previsional a través del aumento de los fondos previsionales de los trabajadores jóvenes.

Beneficiarios

✓ Trabajadores entre 18 a 35 años de edad, y sus empleadores, con menos de

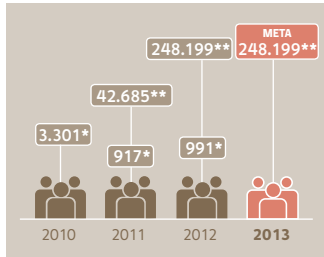
24 cotizaciones en el Sistema de Pensiones establecido en el Decreto Ley 3.500 de 1980, cuya remuneración sea igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual.

* Empleadores beneficiados

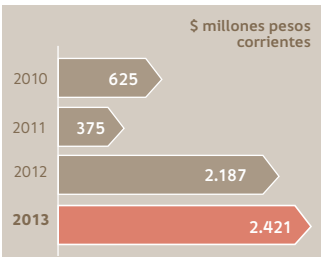
** Trabajadores beneficiados

Año 2011 corresponde al periodo entre Septiembre y Diciembre.

• Número de beneficiarios



• ¿Cuántos recursos entrega?



4 PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA

Uno de los grandes desafíos para la política social de los próximos años es seguir promoviendo y facilitando la inserción laboral de las mujeres. La tasa de participación laboral de las mujeres entre 25 y 59 años aumentó de 40,6% a 59,9% entre los años 1990 y 2011, pero las brechas entre quintiles se han mantenido prácticamen-

te inalteradas. En efecto, la participación de las mujeres del quinto quintil duplicaba la de las mujeres del primer quintil tanto en el año 1990 como en el 2011.

El aumento de la participación laboral de las mujeres de los primeros quintiles es relevante para

la superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad, por lo que debiese constituir una de las prioridades de la política social de los próximos años, algo que también recomienda la OCDE con miras a sostener el ritmo de crecimiento económico⁶⁵.

65 OECD (2013), "Economic policy reforms 2013. Going for growth". OECD.

4.1 PARTICIPACIÓN LABORAL

En esta sección se analiza la participación laboral de las mujeres entre 25 y 59 años y las razones que expresan las mujeres inactivas para no incorporarse a la fuerza de trabajo⁶⁶. A modo de comparación, también se presenta la tasa de participación laboral de los hombres entre 25 y 64 años⁶⁷.

Los factores que inciden en la baja participación de las mujeres son múltiples y se entrelazan complejamente. En el caso de las mujeres más vulnerables, los principales determinantes de su baja participación están relacionados a:

1. Bajos niveles educacionales y/o poca experiencia laboral - muchas veces porque no tuvieron la posibilidad de compatibilizar el embarazo o la crianza de los hijos con los estudios y el trabajo - que afectan el ingreso al cual pueden aspirar y sus posibilidades de encontrar un empleo o emprender. Contreras, Puentes y Bravo (2012)⁶⁸ encuentran que los años de escolaridad de las mujeres chilenas están fuertemente correlacionados con su decisión de participar.

2. No poder o no estar dispuesta a delegar el cuidado del hogar y de los hijos (un 76% de las mujeres inactivas del primer quintil de ingresos no trabajaba en 2011 ya que se dedicaba a los quehaceres del hogar o no tenía con quién dejar a los niños). Contreras, Puentes y Bravo (2012)⁶⁹ encuentran que aquellas mujeres que tienen un centro de cuidado infantil cerca del hogar o del lugar de trabajo, que reciba los niños durante el horario laboral, tienen más probabilidad de estar trabajando. En este mismo artículo, los autores evalúan cambios en la distancia y horario de los centros de cuidado infantil, y encuentran que la participación femenina podría aumentar en alrededor de ocho puntos porcentuales si se modifican estos parámetros de la oferta de manera adecuada. Otro factor que incide en la baja participación femenina es la persistencia de ideas respecto al rol de la mujer en el hogar y la sociedad. En esta última línea, Contreras y Plaza (2010) ⁷⁰ encuentran que a mayor aceptación de

valores conservadores y “machistas” por parte de las mujeres, menor es su participación en el mercado laboral. Contreras, Hurtado y Sara (2012)⁷¹ también encuentran que las percepciones sobre los roles de la mujer en la casa y en el cuidado de la familia juegan un papel muy importante en las bajas tasas de participación femenina que presenta Chile, incluso más importante que variables tradicionales como escolaridad y edad. Por último, en prácticamente todos los estudios sobre esta materia muestran que el número de hijos está negativamente correlacionado a la participación femenina.

3. La institucionalidad laboral actual, que aún posee elementos que desincentivan la contratación de las mujeres y que dificultan la conciliación entre la vida familiar y laboral. En nuestro país son ejemplos de esto el artículo 203 del Código del Trabajo, que establece que toda empresa con 20 o más mujeres debe proveer un servicio de sala cuna, así como las limitaciones que hoy en día conlleva la normativa del trabajo a tiempo parcial⁷².

Los beneficios sociales de incorporar a la mujer al trabajo son múltiples, tales como aumentar la autonomía de las mujeres, incrementar los ingresos de las familias y hacer frente al cambio demográfico que está experimentando el país y su impacto sobre la oferta de trabajo - las tasas de natalidad están disminuyendo, por lo que la fuerza de trabajo podría empezar a decrecer -. Pese a que la política social de la última década no ha resuelto del todo los diversos problemas que inciden en las bajas tasas de participación femenina, se han implementado diversas políticas que buscan incorporar a la mujer al mundo del trabajo y conciliar la vida laboral y familiar, algunas de las cuales se analizarán al final de esta sección.

Pese al aumento sostenido de la participación laboral femenina en las últimas décadas, Chile figuraba el año 2012 como el cuarto país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con menor tasa de participa-

ción laboral femenina, sólo superando a Turquía, México e Italia. Así, mientras la tasa promedio de participación laboral femenina para los países de la OCDE se situaba en un 62,3% el año 2012, la de Chile alcanzaba a un 54,6% de las mujeres en edad de trabajar⁷³.

La posición internacional de Chile en esta materia no mejora al compararlo con los países de la región. Es más, el año 2011 Chile tenía la tasa de participación más baja de América del Sur, alcanzando un 52,8% de acuerdo a los datos del Banco Mundial. En el otro extremo, Perú presentaba una tasa casi 20 puntos más alta, de 70,5%.

66 La tasa de participación laboral se define en la sección que analiza la situación laboral de los jóvenes de quince a 24 años.

67 Los límites de 59 años para las mujeres y 64 años para los hombres corresponden a la edad de jubilación legal en Chile.

68 Contreras, Puentes y Bravo (2012), "Female Labor Supply and Child Care Supply in Chile". Departamento de Economía, Universidad de Chile.

69 Ibíd.

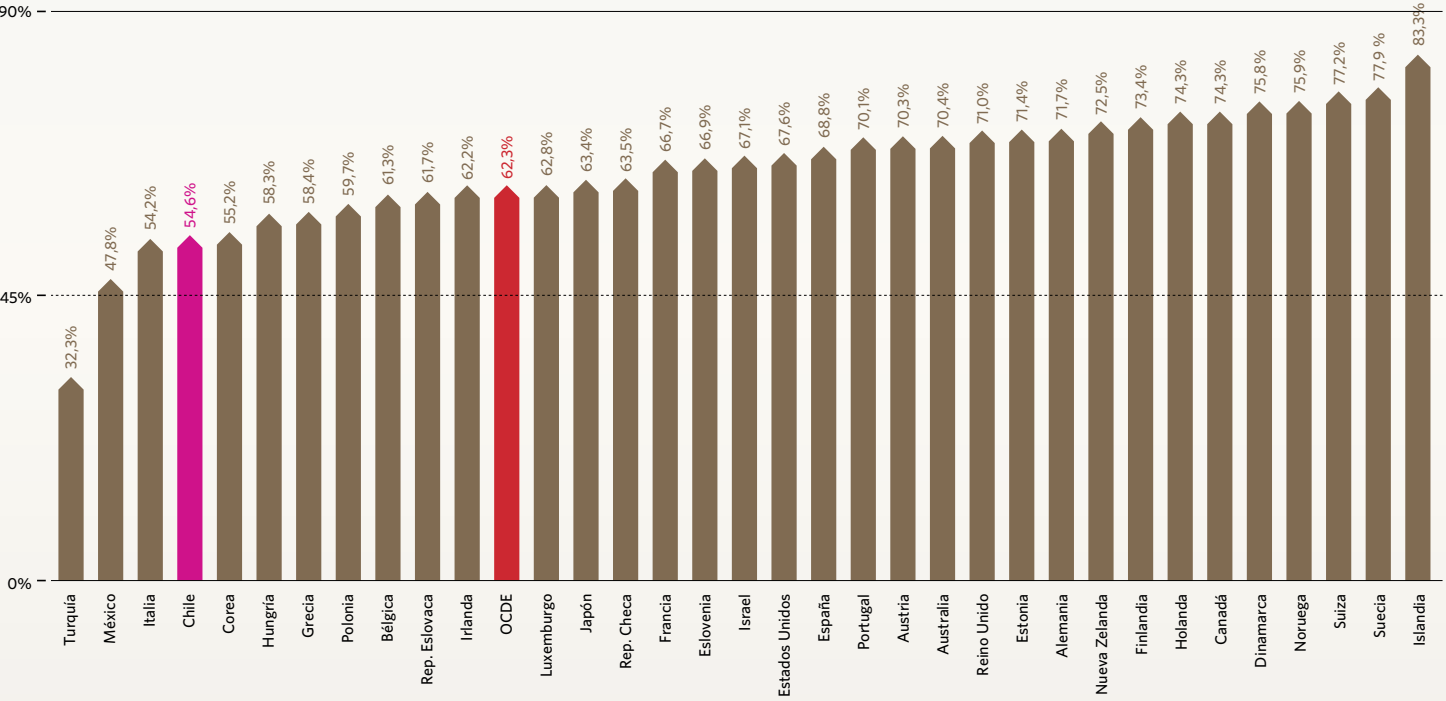
70 Contreras y Plaza (2010), "Cultural Factors in Women's Labor Force Participation in Chile". Feminist Economics, Taylor and Francis Journals.

71 Contreras, Hurtado y Sara (2012), "La Excepción Chilena y las Percepciones de Género en la Participación Laboral Femenina". Departamento de Economía, Universidad de Chile.

72 Ver: Contreras, Mello y Puentes (2008), "Encouraging labour force participation in Chile". OECD Economic Department Working Papers. También Rau (2012), "Flexibilidad de la jornada laboral en Chile: una tarea pendiente". Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.

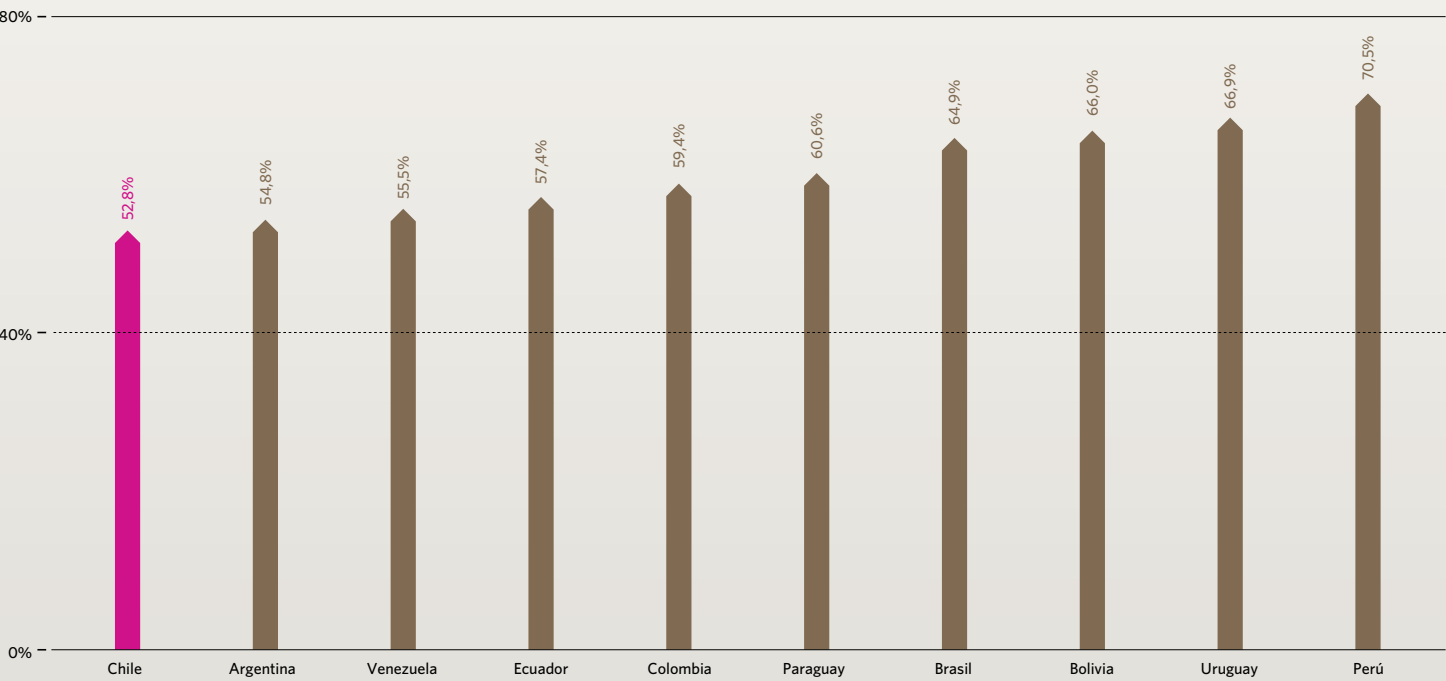
73 OECD (2013), "Economic policy reforms 2013. Going for growth". OECD.

G1. PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA ENTRE 15 Y 64 AÑOS, OCDE 2012 - Porcentaje



Fuente: OECD Employment Outlook 2013

G2. PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA ENTRE 15 Y 64 AÑOS, AMÉRICA DEL SUR 2011 - Porcentaje

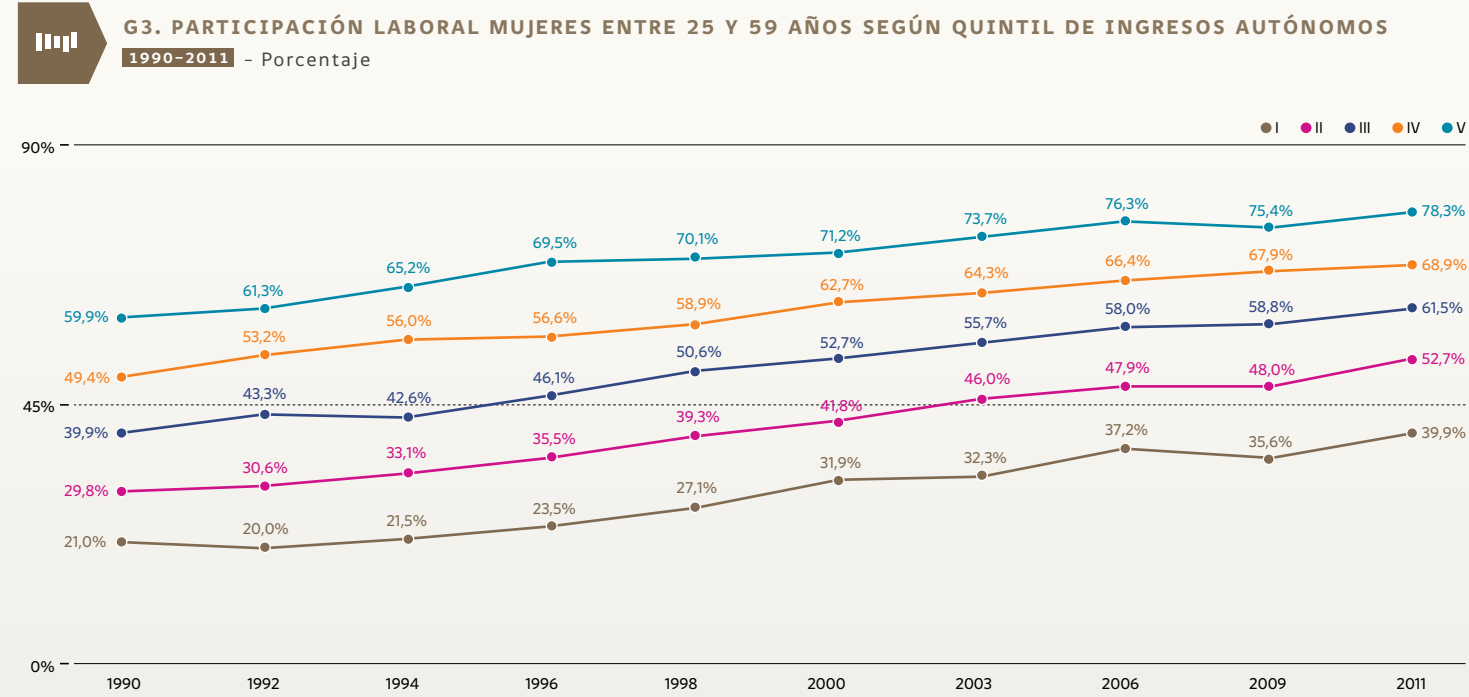


Fuente: Banco Mundial

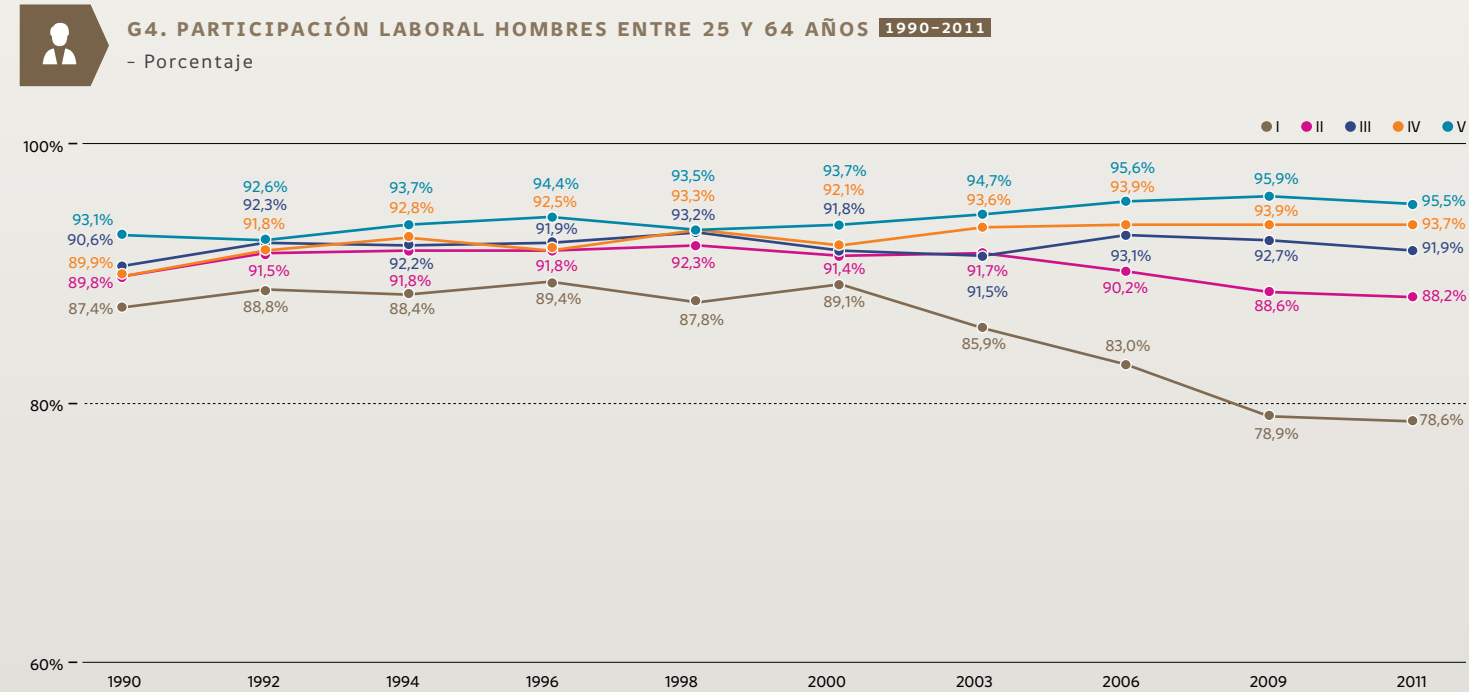
El gráfico a continuación muestra la tasa de participación laboral de las mujeres entre 25 y 59 años según quintil de ingresos autónomos. Se observa que en el transcurso de los últimos 20 años la participación laboral de las mujeres ha aumentado en cerca de 20 puntos porcentuales para todos los quintiles de ingresos. Pese a lo anterior, las tasas son aún muy inferiores a las que se observan para los hombres entre 25 y 64 años, especial-

mente en el primer quintil de ingresos, donde el porcentaje de hombres que participa es prácticamente el doble al de mujeres. El año 2011 sólo un 39,9% de las mujeres entre 25 y 59 años del primer quintil participaba o, lo que es lo mismo, un 60,1% se encontraba inactiva laboralmente. Pese a que la tasa de participación de los hombres se presenta principalmente a modo de com-

paración, es importante destacar la reducción que ha tenido la tasa de participación del primer quintil, desde un 87,4% en 1990, a un 78,6% el 2011 (esta variación es estadísticamente significativa al 95% de confianza). Así, la brecha entre el primer y quinto quintil se ha ampliado desde cinco puntos porcentuales el año 1990 hasta 16 puntos el año 2011.



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

4.2 RAZONES DE INACTIVIDAD

Del 60,1% de las mujeres entre 25 y 59 años del primer quintil que no participaba del mercado laboral el año 2011, un 56,9% se dedicaba a los quehaceres del hogar, un 18,9% no tenía con quién dejar los niños y un 9,4% no podía trabajar por problemas de salud. La distribución porcentual de las razones es relativamente similar en el resto de los quintiles, aunque es preciso recordar que el número de mujeres inactivas disminuye a mayor nivel de ingresos.

Tal cual como se señalaba en la introducción de esta sección, la literatura ha encontrado que los determinantes más importantes de la inactividad femenina dicen relación con los años de escolaridad, el número de hijos y el predominio de ideas tradicionales respecto del rol de la mujer dentro del hogar. Son estos los factores que causan que un alto porcentaje de mujeres se dedique a los quehaceres domésticos y no tenga la posibilidad de incorporarse a un trabajo en igualdad de condiciones que los hombres.

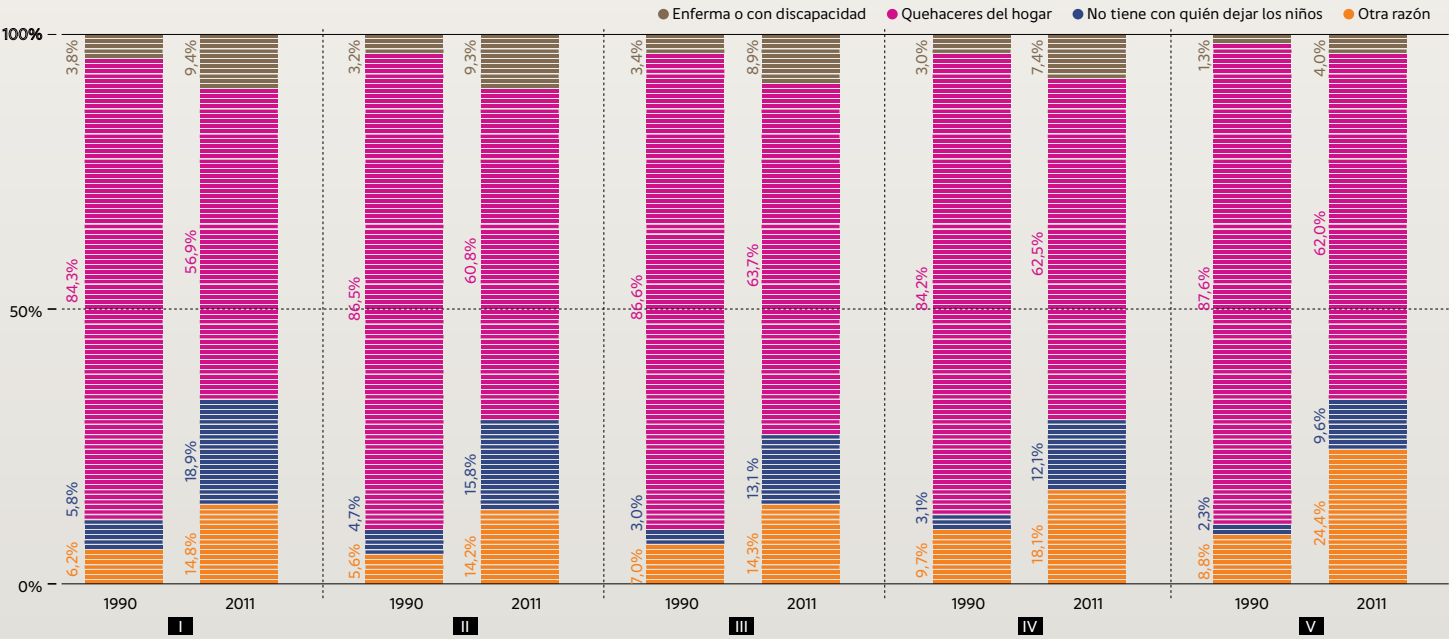
A propósito del cuidado de los niños, hay que tener cautela en la interpretación que se hace de las cifras, ya que los quehaceres del hogar también pueden incluir el cuidado de los hijos. La diferencia entre estas madres y las que responden que no trabajan ya que “no tienen con quién dejar los niños”, es que estas últimas trabajarían - al menos hipotéticamente - si no tuvieran esta limitación.

En el caso de las primeras, en cambio, la inactividad no depende tanto de los hijos, como del hecho que se dedican a los quehaceres del hogar.

En efecto, gran parte de los hogares que no envián a sus hijos a un establecimiento educacional toman esta decisión argumentando que “no es necesario, lo cuidan en la casa”⁷⁴. Esto sugiere que muchos hogares chilenos toman voluntariamente la decisión de que las madres se queden en la casa con los hijos y no salgan a trabajar, pese a que se ha ampliado la oferta de educación preescolar pública gratuita para los hogares más vulnerables⁷⁵. Dicha decisión afecta no sólo la participación de la madre en el mercado laboral, sino también el desarrollo del niño: Shonkoff y Phillips (2000)⁷⁶, Carneiro y Heckman (2003)⁷⁷, Cunha y Heckman (2007)⁷⁸, entre otros, han documentado la importancia de los primeros años de vida en el desarrollo posterior, así como los altos retornos de programas preescolares de educación en el desarrollo de los niños más vulnerables⁷⁹.

Pese a la gran expansión de la oferta pública gratuita de educación preescolar, aún hay un 18,9% y 15,8% de las mujeres del primer y segundo quintil, respectivamente, que no trabajaban porque no tenían con quién dejar a los niños (Encuesta Casen 2011). Ello podría implicar que hay problemas de locación, horario o información de estos centros en relación a la demanda de las madres.

G3. RAZONES DE INACTIVIDAD MUJERES ENTRE 25 Y 59 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 1990-2011 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

Por último, se observa que cerca de un 9% de las mujeres inactivas del primer, segundo y tercer quintil, no trabajaba el año 2011 ya que padecía una enfermedad o tenía una discapacidad. Sin duda, la integración al mundo del trabajo de las personas con alguna discapacidad⁸⁰, o la protección de aquéllas que están imposibilitadas de generar ingresos, es otro tema relevante para la agenda pública.

⁷⁴ Ver Capítulo de Educación.
⁷⁵ Aguirre (2011), “If you build it they will come: Evidence of the impact of a large expansion of childcare centers over attendance and maternal labor supply” - Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile - encuentra que tras la gran expansión de la cobertura de educación preescolar gratuita realizada entre el año 2006 y el año 2009, no todos los cupos están siendo utilizados. Adicionalmente, OCDE (2012), “OECD Economic Surveys. Chile” - OECD - afirma que la segregación residencial podría ser una causa importante de la baja participación laboral femenina, ya que la distancia entre el hogar y el lugar de trabajo requeriría que los centros de cuidado infantil tuvieran una jornada mucho más extensa para que las madres pudiesen trabajar a tiempo completo.
⁷⁶ Shonkoff y Phillips (2000), “From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Child Development”. National Academy Press.
⁷⁷ Carneiro y Heckman (2003), “Human Capital Policy”. MIT Press.
⁷⁸ Cunha y Heckman (2007), “The Technology of Skill Formation”. National Bureau of Economic Research.
⁷⁹ La evidencia distingue entre niños menores de dos años y mayores de dos años. En el caso de menores de dos años, el beneficio va principalmente para la madre, que puede trabajar. El efecto de la educación preescolar en el desarrollo del niño es significativo a partir de los dos a tres años.
⁸⁰ El trabajo a distancia con tecnologías de información, o teletrabajo, constituye una alternativa para incorporar a estas personas al mundo del trabajo. En septiembre del 2010 el Ejecutivo envió un proyecto de Ley al Congreso para impulsar justamente este tipo de trabajo, pero aún se encuentra en trámite.

POLÍTICA SOCIAL

A continuación se presentan dos de las principales políticas que ha desarrollado este gobierno para promover la participación y contratación formal de las mujeres más vulnerables: el Proyecto de Ley de Salas Cunas y el Subsidio al Empleo de la Mujer, conocido como el Bono al Trabajo de la Mujer, que actualmente alcanza un 30% de cobertura y se espera que el año 2015 cubra al 40%. Además de este subsidio, existen otros programas que tienen como objetivo facilitar la inserción laboral de las mujeres más vulnerables – ya sea a través de políticas de capacitación y apresto laboral, de acceso a financiamiento y asesoría para iniciar un emprendimiento, o de ayuda en el cuidado de los hijos, entre otras ofertas–, pero la mayor parte de éstos se presentan en el capítulo de Pobreza y Desigualdad de este informe.

PROYECTO DE LEY DE SALAS CUNA

El Gobierno ha ingresado para tramitación legislativa en Septiembre del 2013 un Proyecto de Ley, que tiene por objeto asegurar el acceso al derecho de sala cuna a los hijos de todas las trabajadoras contratadas en virtud de un contrato regido por el Código del Trabajo, eliminando la diferencia que efectúa el Código del Trabajo, al ser exigible el beneficio de sala cuna, sólo respecto aquellas empresas que tengan 20 o más trabajadoras contratadas. En este sentido el Proyecto establece el derecho de toda madre trabajadora, sin importar cuantas mujeres trabajan en la empresa para tener acceso al derecho a sala cuna.

Para ello se establece un Seguro Social de Educación Parvularia en Niveles de Sala Cuna (hasta dos años de edad) y de Medio Menor (hasta tres años de edad) mediante la creación de un fondo que es administrado por una sociedad. Este se forma con la cotización pagada por los empleadores mensualmente (1% de remuneración bruta imponible), respecto de cada trabajador contratado en virtud de un contrato regido por el Código del Trabajo, dinero que provendrá de reducir la cotización que actualmente va al Seguro de Cesantía desde un 3% a un 2%, por lo que no implicará un aumento de costos para los empleadores⁸¹ o trabajadores.

Serán beneficiarias del Seguro todas las trabajadoras dependientes (contratadas en virtud de un contrato de trabajo regido por el Código del Trabajo), que tengan hijos menores de tres años de edad o a quienes se les haya confiado el cuidado personal del niño menor de tres años. El beneficio por regla general, regirá desde que termine el permiso postnatal parental hasta el último día del mes en que el menor cumpla tres años de edad.

El Seguro contribuirá al financiamiento de los gastos de matrícula y el gasto mensual del establecimiento de educación parvularia. El monto a financiar será hasta \$160.000 por cada niño menor de dos años que asista a un establecimiento donde se imparta los niveles de sala cuna y hasta \$130.000 por cada niño mayor de dos años y menor de tres años que asista a un establecimiento con nivel medio menor.

Se requerirá cumplir con alguno de los siguientes requisitos alternativos:

- 1. Registrar quince o más cotizaciones continuas de salud, previsionales y del seguro, en virtud de un contrato de trabajo, en los quince meses calendario inmediatamente anteriores al mes en que se solicita hacer uso del Seguro.
- 2. Registrar doce o más cotizaciones continuas de salud, previsionales y del seguro, en los doce meses inmediatamente anteriores al mes en que se solicita hacer uso de la sala cuna, esto, si una vez terminado el beneficio de postnatal la trabajadora se incorpora a sus labores, por la mitad de su jornada.
- 3. El requisito de las cotizaciones se reduce a ocho o más, continuas o discontinuas, en los últimos 24 meses, si se trata de trabajadoras agrícolas de temporada.

La Administradora del Fondo del Seguro será la encargada de pagar mensualmente las prestaciones del Seguro al establecimiento que la madre trabajadora haya elegido, según corresponda, así también, deberá recaudar las cotizaciones correspondientes, invertir los recursos del fondo y administrar los beneficios del Seguro. Esta sociedad será elegida mediante licitación pública. El establecimiento de educación parvularia que la trabajadora beneficiaria elija deberá encontrarse autorizado por el Ministerio de Educación.

SUBSIDIO AL EMPLEO DE LA MUJER

El Subsidio al Empleo de la Mujer, también conocido como Bono al Trabajo de la Mujer, forma

parte del Ingreso Ético Familiar (Ley 20.595) y consiste en un beneficio anual que busca complementar los ingresos laborales de las mujeres más vulnerables, y de este modo incentivar la participación laboral femenina. Su diseño apunta, además, a promover la formalización de las mujeres trabajadoras.

El beneficio está destinado a mujeres que trabajan de manera dependiente o independiente, entre 25 y 59 años de edad que pertenezcan al 30% más vulnerable de la población de acuerdo a una fórmula que pondera el puntaje en la Ficha de Protección Social con el ingreso familiar per cápita. La cobertura aumentará al 35% el año 2014, para llegar al 40% a partir del año 2015.

El monto del subsidio depende del salario de la trabajadora y fue diseñado de manera tal que la suma de dinero que se entrega a las mujeres trabajadoras fuera creciente en el tramo de rentas bajas, y decreciente en el tramo de rentas altas –de manera similar a lo que ocurre con el Subsidio al Empleo Joven– tal como se observa en el cuadro a continuación. El propósito de esta estructura es fomentar el acceso a las trabajadoras que perciben menores ingresos y focalizar la entrega de recursos precisamente en la población más vulnerable, pero sin afectar la fijación del salario y alzas posteriores. En el caso de las trabajadoras dependientes, también se entrega un subsidio al empleador, con el objetivo de incentivar su contratación. El monto máximo que las trabajadoras pueden recibir por concepto de este subsidio, es de \$408.950 al año.

81 Debido a que las trabajadoras en servicio doméstico no forman parte del Seguro de Desempleo, su empleador deberá cotizar el 1% de la remuneración bruta imponible en el Seguro de Sala Cuna.

82 Los montos están actualizados a enero de 2013. La Ley Nº 20.338 –a la que hace referencia la Ley Nº 20.595 para efectos de la estructura y cálculo del Subsidio al Empleo de la Mujer– establece que el monto del subsidio se reajustará el 1 de enero de cada año en el 100% de la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas entre el mes de diciembre del año anteprecedente y noviembre del año anterior a la fecha en que opere el reajuste respectivo.

MONTO DEL SUBSIDIO SEGÚN TRAMO DE RENTA DE LA TRABAJADORA⁸²

TRAMO	DESDE	HASTA	FÓRMULA DE CÁLCULO DEL SUBSIDIO AL TRABAJADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO DEL SUBSIDIO AL EMPLEADOR
I	–	\$173.974	20% de la renta bruta mensual	10% de la renta bruta mensual del trabajador
II	\$173.974	\$217.468	20% de \$173.974	10% de \$173.974
III	\$217.468	\$391.442	20% de (\$391.442 – Renta Bruta Mensual)	10% de (\$391.442 – Renta Bruta Mensual)

Fuente: Elaboración propia en base a Ley Nº 20.338

SUBSIDIO AL EMPLEO DE LA MUJER

SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

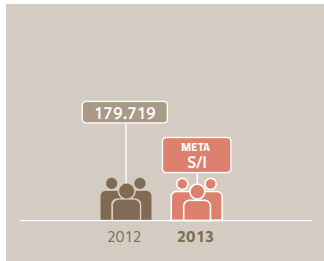
Objetivo
Aumentar la participación laboral femenina entre el grupo de 25 a 60 años con alta vulnerabilidad socioeconómica.

Beneficiarios

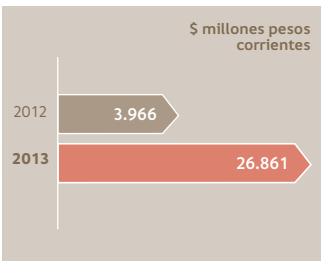
El programa se orienta a mujeres entre los 25 y 60 años, que pertenezcan al 30% mas vulnerable de la población, definido a través de un puntaje especial que asocia Ficha de Protección Social e Índice de Empleabilidad. Deben ser trabajadoras dependientes, regidas por el código del trabajo o independientes, que registren

rentas según lo indicado en el artículo Nº 42 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que acrediten rentas brutas inferiores al límite establecido en el año calendario que se devengue el subsidio (año 2012 \$4.600.692 y año 2013 \$4.697.307). Se exceptúan las trabajadoras con empleador Estatal, de Empresas con participación del Estado por sobre un 50, mujeres que perciban el Subsidio al Empleo Joven, o que pertenezcan a programas de empleo. Además, considera a los Empleadores por sus trabajadoras dependientes que sean beneficiarias del Subsidio.

Número de beneficiarios



¿Cuántos recursos entrega?



5 PREVISIÓN SOCIAL

Una de las consecuencias más graves de las bajas tasas de participación laboral femenina y las altas tasas de informalidad, es que un alto porcentaje de la población llega a la tercera edad sin haber ahorrado lo suficiente para financiar una pensión de vejez adecuada. De ahí la importancia de las políticas que promueven la participación laboral femenina y la creación de empleos formales pues, entre otros beneficios de primera importancia, permiten prevenir esta situación de vulnerabilidad en la tercera edad.

5.1 OCUPADOS EN LA TERCERA EDAD

Antes de analizar las pensiones y los ingresos de la población en la tercera edad, se presenta la tasa de ocupación de dicha población.

A nivel agregado, la tasa de ocupación de los hombres de 65 años y más ascendió a 25,9% el año 2011, lo que representa una disminución de 2,7 puntos porcentuales en relación al año 1990, disminución que es estadísticamente significativa al 90% de confianza. Para las mujeres de 60 años y más, la tasa de ocupación aumentó de 9,5% a 13,5% en el mismo período, lo que constituye una variación estadísticamente significativa al 95% de confianza.

Se observa que la tasa de ocupación de las mujeres de 60 años y más no presentó variaciones en el primer quintil de ingresos entre los años 1990

Con el objetivo de reducir las condiciones de pobreza y vulnerabilidad en que vivían muchos adultos mayores que no tenían acceso a una pensión, la Reforma Previsional del año 2008 (Ley Nº 20.255) reemplazó las antiguas pensiones asistenciales de vejez que proveía el Estado por nuevos subsidios de mayor cobertura y monto, creando el Sistema de Pensiones Solidarias. Adicionalmente, también introdujo elementos para fortalecer el pilar contributivo y aumentar las tasas de ahorro entre la población ocupada, tales como el ahorro obligatorio a partir del año 2015

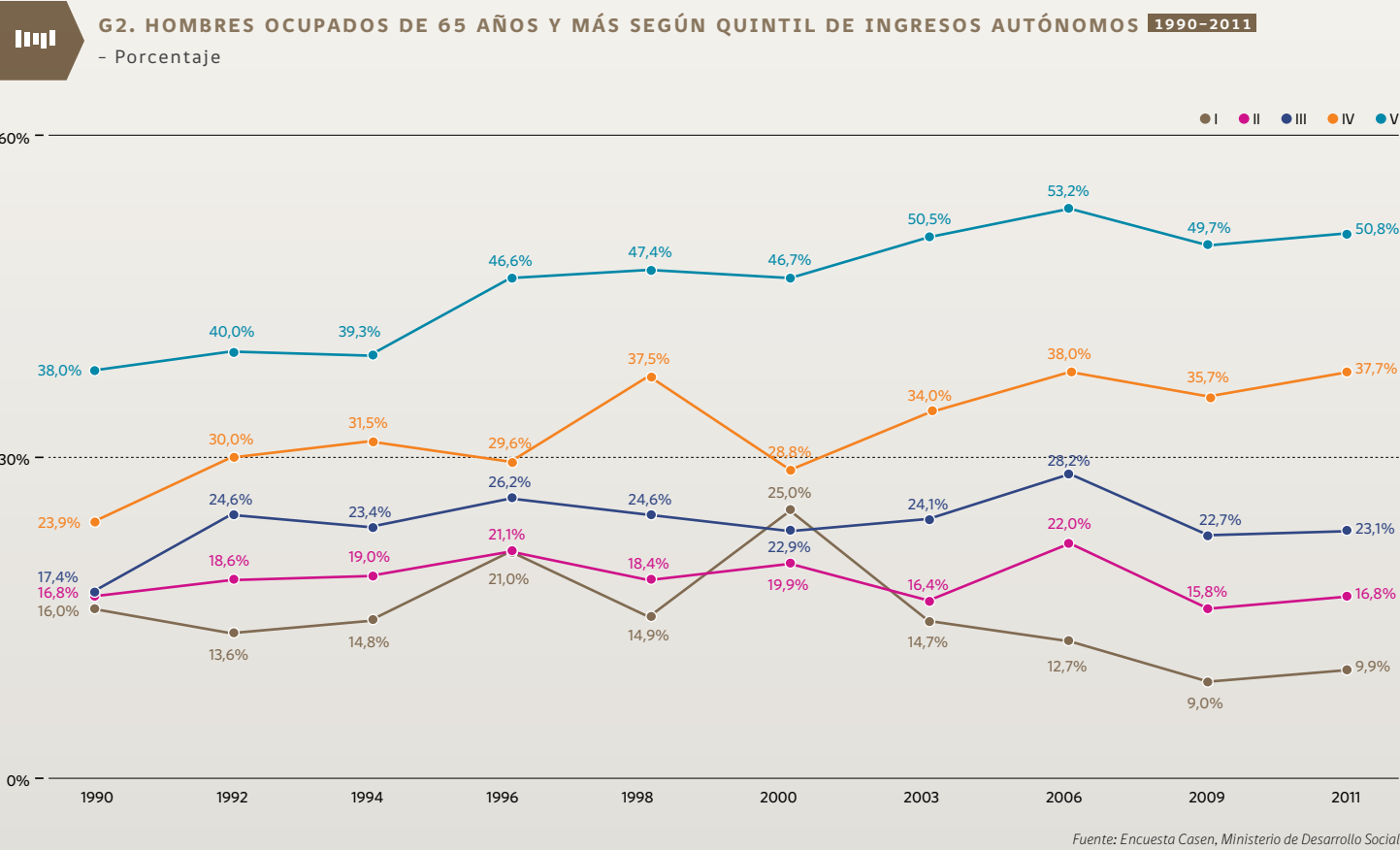
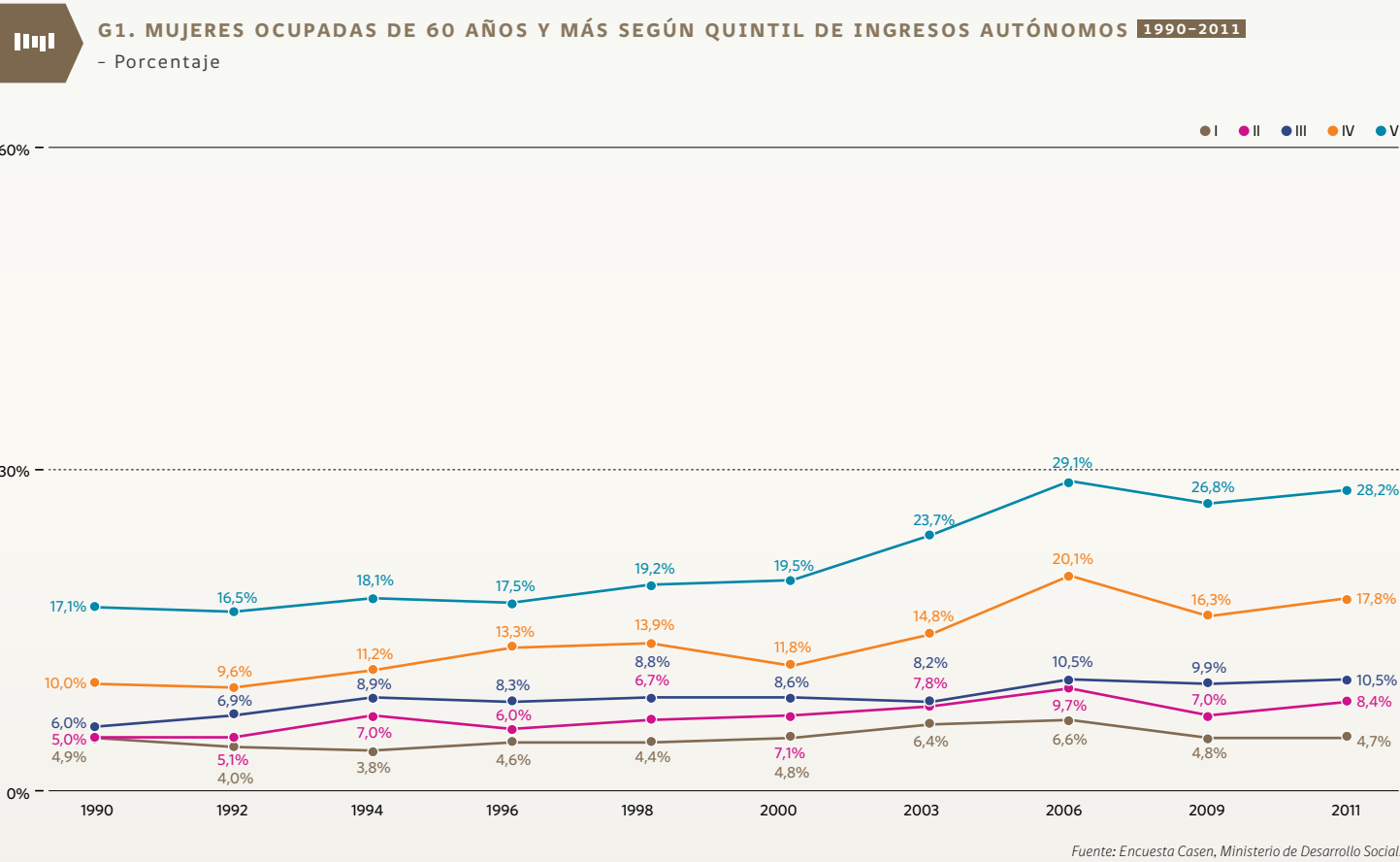
para los trabajadores a honorarios, o la creación de un subsidio al ahorro previsional voluntario.

En esta sección se analizan los ingresos de la población de 65 años y más, considerando la fuente de financiamiento y el monto promedio de dichos ingresos. A su vez, se hace una revisión de la evolución que ha tenido la política previsional en Chile y se entrega información sobre los principales programas sociales dispuestos para la tercera edad en dicha materia.

til que registró la misma tasa que el año inicial de medición (16,8% de ocupados). Uno de cada dos adultos mayores tiene una ocupación en el quinto quintil, comparado con uno de cada diez en el primero. Como se verá a continuación, estas diferencias naturalmente repercuten en los ingresos que percibe cada quintil.

La tasa de ocupación de los hombres del primer quintil descendió desde un 16% el año 1990, a 9,9% el año 2011, pese a haber alcanzado en algunos años (como en 1996 o 2000) cifras en torno al 20%. En los otros quintiles, la tasa de ocupación presentó un alza significativa en las últimas dos décadas –especialmente en el cuarto y quinto quintil–, a excepción del segundo quin-

83 Hay que recordar que los quintiles de ingresos autónomos se construyen en base a los ingresos autónomos del hogar, por lo que existe cierta correlación entre quintil y situación laboral que se debe tener en cuenta al momento de sacar conclusiones.



5.2 FUENTE DE INGRESOS EN LA TERCERA EDAD

A continuación se presenta un análisis de los ingresos que percibe la población de 65 años y más⁸⁴, detallando la fuente de dichos ingresos y el monto promedio. Para estos efectos, la población se divide en cuatro grupos. El primer grupo está constituido por la población cuya única fuente de ingresos personales corresponde a subsidios monetarios. El segundo grupo corresponde a la población que sólo percibe ingresos autónomos, mientras que el tercero percibe tanto ingresos autónomos como subsidios. Por último, el cuarto grupo corresponde a aquellas personas que no perciben ningún tipo de ingreso (al menos de manera personal).

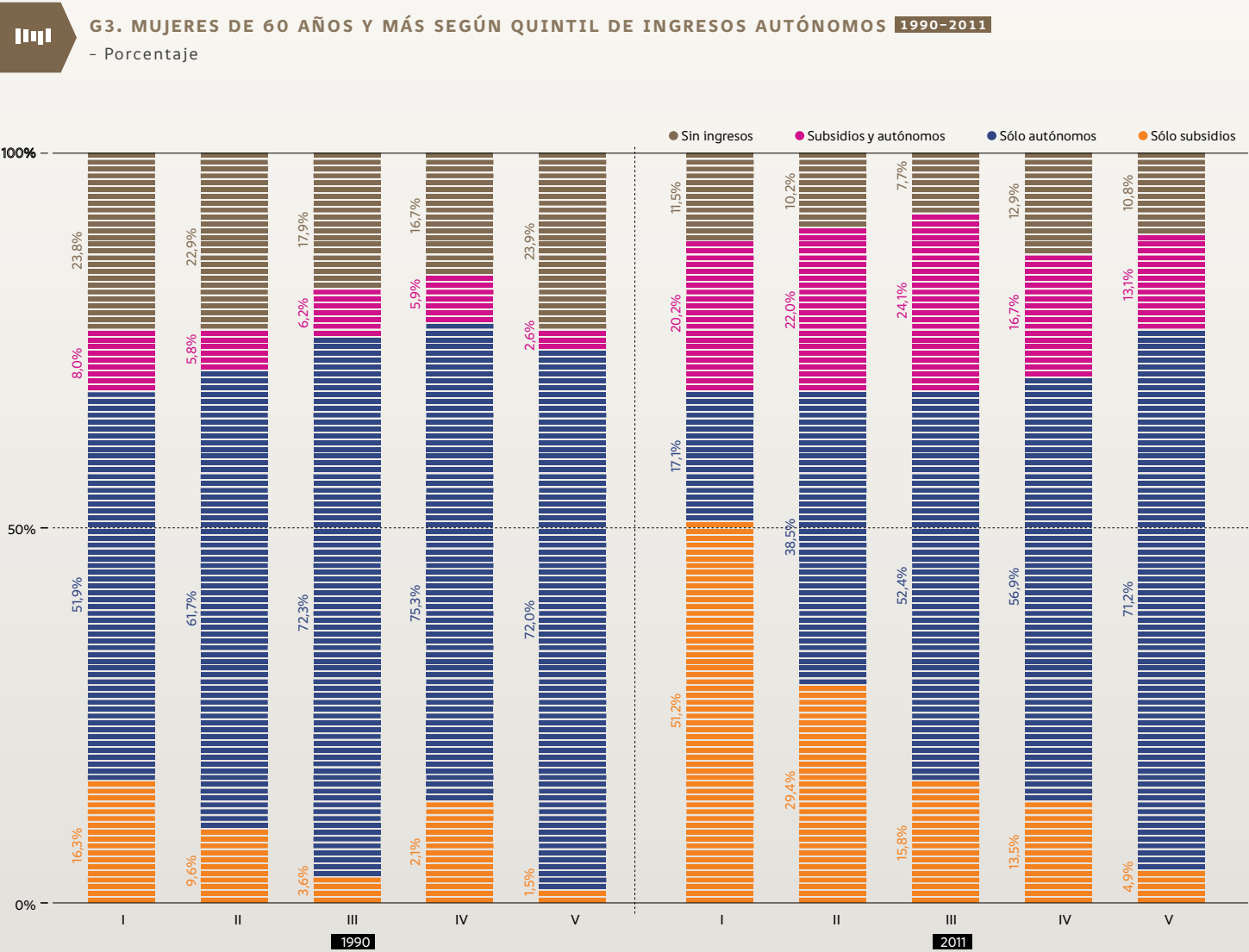
Los subsidios monetarios corresponden a las

transferencias monetarias realizadas por el sector público a la población en la tercera edad, tales como la Pensión Básica Solidaria (PBS) de vejez o el Aporte Previsional Solidario (APS) de vejez. Por su parte, los ingresos autónomos corresponden a los ingresos generados de manera autónoma por las personas, tales como ingresos del trabajo, rentas de la propiedad, transferencias privadas o pensiones de vejez en sus distintas modalidades (retiro programado o renta vitalicia).

El porcentaje de mujeres de 65 años y más cuya única fuente de ingresos corresponde a subsidios ha aumentado significativamente durante las últimas dos décadas, especialmente en los dos primeros quintiles. Este aumento responde, por una

parte, a la expansión de la red de protección del Estado para evitar la pobreza en la tercera edad, cuyo impacto también se observa en los otros quintiles. En segundo lugar, también responde a las bajas tasas de participación laboral y cotización en el sistema previsional que aún se observan entre las mujeres de los primeros quintiles, lo que explica que buena parte de ellas no tenga acceso a una pensión durante su vejez.

84 La Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS) de vejez se entregan a partir de los 65 años, razón por la cual también se considera este umbral para las mujeres.



Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias de Vejez han contribuido a reducir la pobreza en la tercera edad, al mismo tiempo que han permitido disminuir la brecha relativa entre los ingresos del primer y quinto quintil: el año 1990 el ingreso monetario promedio⁸⁵ de las mujeres de 65 años y más del quinto quintil era 5,9 veces superior al ingreso de las mujeres del primer quintil, mientras que el año 2011 había disminuido a 5,4 veces⁸⁶. Otro elemento a considerar en el análisis es la diferencia entre los ingresos promedio de los hombres (ver tabla subsiguiente) y las mujeres, lo que se explica por los una

serie de factores: en primer lugar, los hombres participan en mayor proporción que las mujeres del mercado laboral. Adicionalmente, presentan mayores tasas de cotización y de formalidad, tal como se pudo apreciar la segunda sección de este capítulo. Por último, los hombres tienen una menor expectativa de vida, lo que implica que sus ahorros se distribuyan en un menor número de años y puedan optar a una pensión más alta al momento de jubilarse.

Todo indica, por lo tanto, que las políticas de educación, capacitación, inserción laboral y formali-

zación son claves para mejorar en el largo plazo, y de manera estructural, los ingresos del trabajo y de jubilación de las mujeres más vulnerables.

En el caso de los hombres se observa una menor dependencia de los subsidios del Estado como única fuente de ingresos, lo que responde al hecho que los hombres presentaban mayores tasas de participación y cotización que las mujeres. Como consecuencia de lo anterior, también se observa una menor proporción de hombres sin ingresos y una mayor proporción con ingresos autónomos (ya sea con o sin subsidios). Pese a lo anterior, un 36,4% de los hombres adultos mayores del primer quintil no tenía otra fuente de ingresos adicional a los subsidios el año 2011 (en 1990 sólo alcanzaba un 4,6%), y un 9% no contaba con ningún tipo de ingresos. Al igual que en el caso de las mujeres, estas cifras sugieren que se debe continuar promoviendo la formalidad y la cotización en el sistema previsional entre los hombres más jóvenes, pues de otro modo corren el riesgo de llegar a la vejez sin ahorros, teniendo que depender de una pensión solidaria que, por definición, será menor a la que reciben los pensionados que cotizaron durante su vida laboralmente activa.

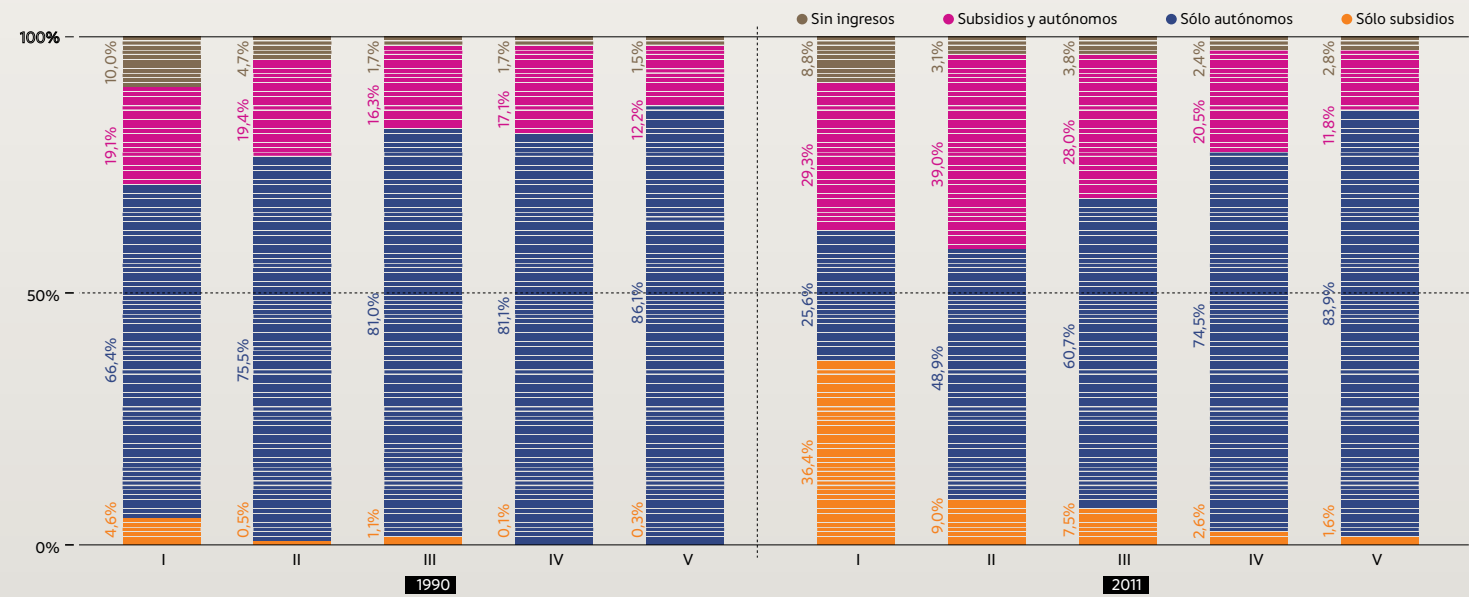
85 El ingreso monetario corresponde a la suma de los subsidios y los ingresos autónomos. Para el cálculo de este promedio, a diferencia de los otros, se consideró a las mujeres que no tenían ningún ingreso.
86 Sin embargo, la brecha absoluta entre el primer y quinto quintil aumentó entre los años 1990 y 2011 desde \$190.000 a \$350.000 pesos (ambas cifras están expresadas en pesos de noviembre del 2011).
87 El ingreso monetario corresponde a la suma de los subsidios y los ingresos autónomos. Para el cálculo de este promedio, a diferencia de los otros, se consideró a las mujeres que no tenían ningún ingreso.

INGRESO PROMEDIO MUJERES DE 65 AÑOS Y MÁS, SEGÚN TIPO DE INGRESOS QUE RECIBEN – Pesos de noviembre de 2011

QUINTIL	SÓLO SUBSIDIOS		SÓLO INGRESOS AUTÓNOMOS		SUBSIDIOS E INGRESOS AUTÓNOMOS		INGRESOS MONETARIOS ⁸⁷	
	1990	2011	1990	2011	1990	2011	1990	2011
I	24.461	75.951	54.173	99.816	79.634	112.987	54.173	99.816
II	27.675	75.489	71.156	116.622	108.072	137.794	71.156	116.622
III	24.380	76.114	81.215	139.861	106.027	161.142	81.215	139.861
IV	32.162	69.885	110.978	208.689	128.093	213.229	110.978	208.689
V	21.343	73.908	307.488	532.582	264.740	352.414	307.488	532.582

Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

G.4 FUENTE DE INGRESOS DE HOMBRES DE 65 AÑOS Y MÁS 1990-2011 – Distribución porcentual



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

El ingreso promedio de los adultos mayores del primer quintil depende, al igual que en el caso de las mujeres, de cuál sea la fuente. El menor promedio se observa entre ese 36% que sólo recibía subsidios durante el año 2011, con una cifra equivalente a \$77.000 pesos mensuales. Le sigue el promedio de ese 26% que sólo percibía ingresos autónomos, con \$115.009 pesos, en tanto los que percibían ambos tipos de ingreso (un 29% de los hombres del primer quintil) alcanzó los \$132.930 pesos. La brecha relativa entre el ingreso monetario promedio de los hombres de 65 años y más del primer y quinto quintil es más amplia que la que fue observada en el caso de las mujeres, pero también se redujo entre los años 1990 y 2011, desde 11,7 a 10,4 veces⁸⁸.

88 En términos absolutos, sin embargo, las brechas entre el ingreso monetario del primer quintil y el quinto también se han ampliado, desde \$765.000 pesos el año 1990, a \$910.000 el año 2011 (ambas cifras en pesos de noviembre del 2011).
89 El ingreso monetario corresponde a la suma de los subsidios y los ingresos autónomos. Para el cálculo de este promedio, a diferencia de los otros, se consideró a las mujeres que no tenían ningún ingreso.

POLÍTICA SOCIAL

En Chile se han realizado reformas sistemáticas al sistema de pensiones, las cuales han marcado un precedente importante en la historia de nuestro país y adicionalmente han motivado a otros países a promulgar iniciativas similares.

Desde 1924 y hasta 1970 imperó un modelo de Seguridad Social segmentado por profesiones, el que a mediados de la década de los 50 ya contaba con tres cajas principales que incluían a gran parte de los trabajadores dependientes y otras dos que funcionaban específicamente para las Fuerzas Armadas y la Policía Civil. Posteriormente se fueron creando cajas adicionales con regímenes propios, ampliando así las alternativas de funcionamiento de las cajas principales. En este contexto, el sistema de pensiones chileno alcanzó a tener cerca de 150 regímenes distintos que operaban en las 35 cajas existentes.

Posteriormente, este sistema comenzó a debilitarse por una serie de factores, entre ellos una fragmentación que no permitía entregar servicios homogéneos a los pensionados pues dependía de las condiciones de cada sistema, de cada profesional, de los empleos que los trabajadores realizaban, entre otras. Además, carecían de un control institucional adecuado, lo cual se traducía en importantes desigualdades, desequilibrios financieros y riesgo asociado a la administración e inversión de los fondos de pensiones.

En 1979 se eliminaron algunas de las desigualdades más relevantes y entre otras modificaciones se incrementó la edad de retiro como también la

INGRESO PROMEDIO HOMBRES DE 65 AÑOS Y MÁS QUE RECIBEN

– Pesos de noviembre de 2011

QUINTIL	SÓLO SUBSIDIOS		SÓLO INGRESOS AUTÓNOMOS		SUBSIDIOS E INGRESOS AUTÓNOMOS		INGRESOS MONETARIOS ⁸⁹	
	1990	2011	1990	2011	1990	2011	1990	2011
I	28.604	77.027	78.111	115.009	97.584	132.930	71.775	96.362
II	19.782	74.130	103.372	156.006	122.465	187.189	101.828	155.974
III	24.144	80.972	125.311	207.821	169.726	215.415	129.319	192.549
IV	25.729	80.916	194.477	361.780	251.129	368.703	200.651	347.204
V	27.088	83.262	835.501	1.072.180	965.515	905.505	837.135	1.006.797

Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

tasa de cotización. Estas iniciativas fueron un primer paso que pavimentó el camino para dar pie a la última etapa de transformación a partir de 1980, donde finalmente se materializó el cambio estructural del modelo, sustituyendo el vigente sistema de reparto, por el Sistema de Capitalización Individual administrado por privados, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Este nuevo modelo comenzó a operar en 1981 y cuenta con la garantía de que todos los individuos, sin importar la caja de previsión de la que venían, tienen acceso homogéneo y universal al sistema de pensiones, siendo de carácter obligatorio para los nuevos contratos. Sus principales características son los planes unipersonales de ahorro obligatorio privado y las cotizaciones definidas, es decir todos los trabajadores deben cotizar de manera mensual el 10% de su remuneración laboral bruta y pagar comisiones a las AFPs por concepto de la administración de sus fondos, para que éstas cubrieran sus costos operacionales y contrataran seguros de invalidez y sobrevivencia⁹⁰. El nuevo sistema financia las pensiones con el fondo acumulado de manera individual por cada trabajador bajo las siguientes modalidades: retiro programado, renta vitalicia inmediata, renta temporal con renta vitalicia diferida y renta vitalicia inmediata con retiro programado.

En resumen, las principales modificaciones del sistema permiten que las pensiones dependan de las contribuciones acumuladas en las cuentas individuales por los trabajadores durante el periodo laboral y el retorno de las inversiones que

las Administradoras de Pensiones hagan con los fondos acumulados en las cuentas individuales.

El Sistema de Capitalización Individual contempla beneficios garantizados como la Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM), cuyo propósito era generar una base de ingresos para aquellas personas que, habiendo cotizado una parte significativa de su vida, no alcanzaran a reunir o no poseyeran los recursos necesarios para obtener una pensión equivalente al monto oficial de la pensión mínima, y no tuvieran otras fuentes de ingresos que en su conjunto igualaran o superaran el monto de la pensión mínima.

Finalmente, durante el año 2008 se realizó la última reforma al sistema de pensiones, que incorpora el Sistema de Pensiones Solidarias, perfecciona y mejora la cobertura del Sistema de Capitalización Individual, y fortalece el Ahorro Previsional Voluntario. Uno de los objetivos de esta reforma fue disminuir la vulnerabilidad de los individuos frente a riesgos individuales y globales, provenientes de la disminución de la capacidad generadora de ingresos en la vejez y la situación de invalidez.

90 El seguro de Invalidez y Supervivencia ya no se financia con la tasa de cotización del 10%. A partir del 1 de julio de 2011, el costo de este seguro es financiado por el empleador, que corresponde a un 1,26% de la renta bruta de los trabajadores.

En este sentido el Estado recupera un rol fundamental en el sistema de pensiones, que no sólo se traduce en la creación del pilar solidario, sino en que se busca mejorar la cobertura previsional de los grupos más vulnerables, como los jóvenes, las mujeres y los trabajadores independientes, a través del Subsidio Previsional para los Trabajadores Jóvenes⁹¹, el Bono por Hijo nacido vivo⁹² y la obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes, respectivamente.

A continuación se detallan las principales acciones que son parte de la reforma previsional y que tienen como finalidad promover la protección social de los trabajadores y de las familias más vulnerables de nuestro país:

› **APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO (APS) DE VEJEZ E INVALIDEZ**

El APS de Vejez e Invalidez es un beneficio financiado por el Estado para personas que, habiendo cotizado en el sistema contributivo de pensiones, tengan una pensión de vejez menor a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS)⁹³ o una pensión de invalidez inferior a la Pensión Básica Solidaria (PBS). Para acceder al beneficio, las personas además deben cumplir los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley N° 20.255.

El valor del APS de Vejez e Invalidez que recibe cada beneficiario depende del valor de su pensión autofinanciada (entre otras variables) de un modo

tal que el subsidio es decreciente en el valor de dicha pensión⁹⁴. Durante el 2012, 516.903 personas vieron complementadas sus pensiones de vejez o invalidez con el APS, por un monto mensual que alcanza en promedio \$ 50.897 pesos⁹⁵.

91 Este beneficio está destinado a trabajadores (entre 18 y 35 años) y sus empleadores y es equivalente al 50% de la cotización previsional obligatoria (10% de la remuneración imponible con tope máximo de 70,3 UF, calculado sobre un ingreso mínimo mensual.

92 El Bono por Hijo no se paga al momento del nacimiento del hijo, sin embargo, a esa fecha se fija su monto y comienza a generar rentabilidad. En el caso de los hijos adoptivos, el bono se genera, tanto para la madre biológica, como para la madre adoptiva.

93 A partir del 1 de julio de 2013, el valor de la PMAS equivalía a \$266.731 pesos.

94 Para más detalles sobre cómo se calcula valor de APS, ver página 13 "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", Dipres.

95 Fuente: Departamento de Monitoreo de Programas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social.

› **BONO DE RECONOCIMIENTO**

Corresponde al reconocimiento de las cotizaciones

hechas por los trabajadores que estaban en una Caja de Previsión y que se cambiaron al Sistema de Capitalización Individual. El Bono de

Reconocimiento se ingresa a la Cuenta de Capitalización Individual cuando el afiliado se pensione por vejez, por invalidez o cuando fallezca.

› **BONO DE RECONOCIMIENTO**

SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL

Objetivo

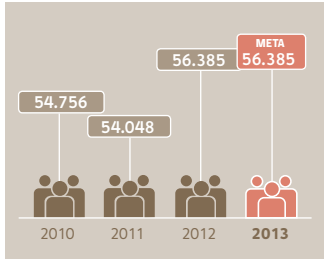
Otorgar un bono expresado en dinero, emitido por el Estado, representativo de los períodos de cotizaciones que registren en el antiguo régimen previsional los trabajadores que se incorporaron al Nuevo Sistema de Pensiones.

Beneficiarios

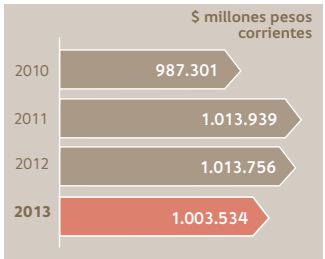
- Los afiliados a AFP que registren, a

lo menos, doce cotizaciones mensuales en alguna ex Caja de Previsión, entre el 1° de noviembre de 1975 y el 31 de octubre de 1980. Los afiliados que no cumplan el requisito anterior y registren a lo menos, una cotización en alguna ex Caja de Previsión en el período comprendido entre el 1° de julio de 1979 y el mes anterior a la fecha de afiliación al Nuevo Sistema Previsional.

Número de beneficiarios



¿Cuántos recursos entrega?



› **APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO DE VEJEZ E INVALIDEZ**

SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL

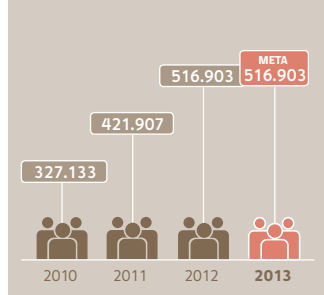
Objetivo

Aumentar el monto de las pensiones de aquellos beneficiarios que financien con su ahorro previsional pensiones de vejez inferiores a \$266.731, y personas que perciban pensión de invalidez con pensión base mayor a cero e inferior al monto de la PBSI \$82.058 mensuales (montos que rigen a partir del 1° de julio de 2013), y cumplan los otros requisitos que señala la Ley N° 20.255.

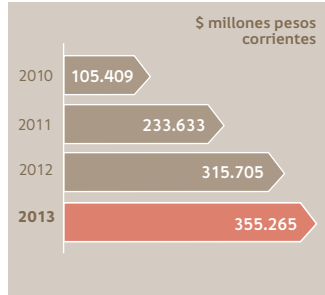
Beneficiarios

- Acceden al APS de Invalidez todas aquellas personas que tengan entre 18 y menos de 65 años de edad, que tengan una pensión de invalidez total o parcial, definitiva o transitoria del D.L. 3500, o cualquiera de los regímenes administrados por el IPS, o en el caso de no ser afiliado a ningún régimen previsional tener una pensión de sobrevivencia. Acceden al APS de Vejez las personas de 65 años y más, titulares de pensiones de vejez, y sobrevivencia del D.L. 3.500, entre otros.

Número de beneficiarios



¿Cuántos recursos entrega?



› **PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA (PBS) DE VEJEZ**

La PBS de Vejez es el beneficio financiado por el

Estado al que pueden acceder las personas que no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional, pero que reúnen los requisitos de edad, focalización y residencia en el país esta-

blecidos en la Ley N° 20.255. Durante el 2012, 404.920 adultos mayores fueron beneficiarios de la PBS de vejez, por un monto que en pesos de julio de 2013 equivalía a \$82.058.

› **PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA DE VEJEZ**

SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL

Objetivo

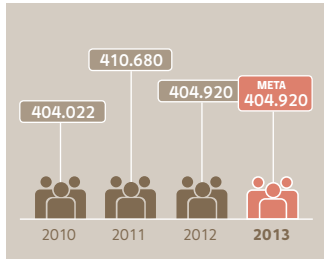
Proveer un ingreso a personas de 65 años de edad y más, que no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional y que integran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile.

Beneficiarios

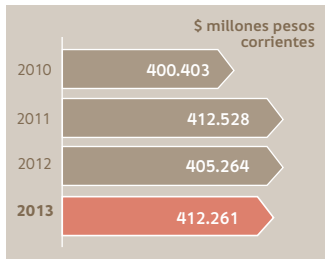
- Mayores de 65 años de edad, sin derecho a pensión en algún régimen

previsional, que integran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile, con puntaje de Focalización Previsional igual o inferior a 1.206 puntos, y con residencia en el territorio chileno por un lapso de 20 años continuos o discontinuos a partir de los 20 años de edad, habiendo residido en Chile al menos cuatro años en los últimos cinco años anteriores a la solicitud.

Número de beneficiarios



¿Cuántos recursos entrega?



› **BONO POR HIJO**

SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL

Objetivo

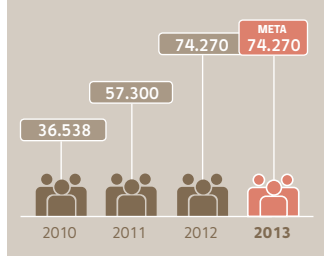
Compensar el costo previsional que tiene la maternidad al impedir la entrada u obligar a la interrupción o postergación de carreras laborales.

Beneficiarios

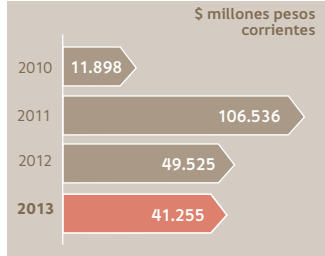
- Mujeres madres que cumplan el requisito de residencia establecido en la ley N° 20.255 que se hayan pensionado a contar

del 1 de julio de 2009 y que se encuentran en situaciones como: a) afiliadas al sistema de pensiones del decreto ley N° 3.500 de 1980; b) ser beneficiaria de una pensión solidaria de vejez; c) sin ser afiliada a un régimen previsional, reciba una pensión de sobrevivencia que se origine del Decreto Ley N° 3.500 de 1980 u otorgada por el IPS, en ambos casos también deben ser beneficiarias del Aporte Previsional Solidario.

Número de beneficiarios



¿Cuántos recursos entrega?



6 TRABAJO INFANTIL

El marco conceptual de trabajo infantil está dado por las recomendaciones de la Resolución sobre Estadísticas del Trabajo Infantil (RETI). Esta define la población de niños, niñas y adolescentes (NNA)⁹⁶ ocupados a las personas entre cinco y 17 años que realizan por una hora o más, en una semana de referencia, cualquier trabajo o actividad por el pago en dinero o en especies, o por la ganancia familiar como trabajador no remunerado. De igual forma, se consideran como ocupados los niños, niñas y adolescentes que declaran que tienen un trabajo al que volverán.

El Trabajo Infantil se define como la “participación de niños en formas de trabajo prohibidas y, a nivel más general, en tipos de trabajo que es preciso eliminar por ser social y moralmente indeseables”. Que una actividad económica desarrollada por un NNA se considere como trabajo infantil depende de la actividad que realiza el niño y de la edad de este, y está formado por cuatro componentes:

❑ Trabajo bajo la edad mínima (TBEM): es cualquier actividad laboral que desarrollan niños entre cinco y catorce años. Estrictamente se establecen algunas excepciones, señaladas en el Código del Trabajo, tales como el trabajo realizado en algunos rubros especiales (como espectáculo y artístico), que cuenten con el consentimiento de los padres y siempre que no se trate de un trabajo peligroso.

❑ Trabajo peligroso: son aquellas actividades que representan riesgo para la salud y seguridad de los NNA que las realizan. De la misma forma se catalogan como trabajo peligroso los trabajos nocivos o de alto riesgo para ser realizados por un NNA. El trabajo puede ser peligroso por: uso de maquinarias, instrumentos peligrosos o medio insalubre; cargas pesadas; lugares de trabajo; horario prolongado; horario nocturno; e industrias u ocupaciones peligrosas. A su vez, la RETI, propone dividir el trabajo peligroso en dos tipos:

- Peligroso por condiciones: son aquéllos en que los elementos del contexto en que los niños desarrollan su actividad laboral pueden determinar perjuicio para su desarrollo integral, con independencia de lo inocuo de la naturaleza del trabajo. Se consideran inadecuadas, entre otras, las jornadas laborales extensas (por encima del límite legal de horas permitido), el trabajo en horario nocturno o de madrugada, la actividad laboral realizada en ausencia de medidas de higiene, y condiciones de seguridad o el trabajo que por su horario

o exigencias impida la asistencia a la escuela.

- Peligroso por naturaleza: corresponde a trabajos que, por una característica intrínseca de la actividad laboral representan riesgo para la salud y seguridad de los NNA que los realizan. Dentro de esta categoría se consideran trabajos peligrosos por naturaleza aquéllos trabajos desarrollados en altura, bajo tierra, bajo el mar y otros. Ejemplo de trabajos peligrosos por su naturaleza son trabajos en minería, construcción y canteras.

❑ Tareas domésticas no remuneradas de carácter peligroso (TDNRP)⁹⁷: es una estadística relevante que forma parte del trabajo infantil. De acuerdo a la Decimoctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo del 2008, consiste en las tareas del hogar que son desarrolladas en condiciones que ponen en riesgo el normal desarrollo de NNA. Dentro de estas condiciones se pueden nombrar: que los trabajos se realicen durante horarios prolongados, en un medio insalubre o en lugares peligrosos. Para el caso de Chile se considera que un servicio doméstico no remunerado se define como peligroso si es que este se realiza durante jornadas extensas de 21 o más horas a la semana.

❑ Peores formas de trabajo infantil no designadas como trabajo peligroso⁹⁸ (PFTINP).

Además de rectificar los convenios internacionales relacionado con trabajo infantil⁹⁹, el Gobierno de Chile suscribió a un Memorando de Entendimiento¹⁰⁰ en relación con el trabajo infantil desde 1996, el cual fue prorrogado y se encuentra vigente hasta el año 2013. En el año 2006, Chile, junto a otros países de la región, adscribieron a la Agenda Hemisférica 2006–2015, denominada «Promoviendo el trabajo decente de las Américas»¹⁰¹, la que considera, entre otras medidas, la eliminación progresiva del trabajo infantil.

De esta forma, la normativa nacional mediante el artículo 13 del Código del Trabajo establece que:

❑ Los menores de quince años tienen prohibido trabajar¹⁰².

❑ Los menores de 18 años no pueden desempeñar trabajos peligrosos¹⁰³.

❑ Los mayores de quince y menores de 18 años sólo tienen permitido trabajar si la actividad es de carácter ligero, no perjudica su salud y desarrollo, y bajo autorización expresa del padre, madre o tutor. Además, previamente deberán

acreditar haber culminado su Educación Media o encontrarse actualmente cursando ésta o la Educación Básica¹⁰⁴. Por último, en relación a la duración de su jornada, deberá cumplirse que el NNA:

- Trabaje un máximo de 30 horas semanales (si se encuentra en periodo escolar)
- Trabaje un máximo de 45 horas semanales (si no se encuentra en periodo escolar)
- Trabaje un máximo de ocho horas diarias
- Trabaje en un horario distinto al nocturno (entre 22:00 y 07:00 hrs.)

96 Decimoctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo del 2008, OIT.

97 Las cifras de trabajo infantil pueden medirse en la frontera de producción (actividades económicas) o en la frontera general de producción (actividades económicas + TDNRP). Las cifras presentadas en este capítulo se refieren al trabajo infantil en la frontera de producción.

98 Según el artículo 3 del Convenio Nº 182 de la OIT, estas actividades contemplan: todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud (venta y trata de niños, servidumbre por deudas y condición de siervo), y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes. Es importante destacar que las cifras de PFTINP no serán incluidas en este capítulo, debido a que este tipo de trabajo infantil no es bien capturado mediante encuestas de hogares y por lo tanto requiere el diseño de otros instrumentos más específicos.

99 Estos son: el Convenio Nº 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973) y el Convenio Nº 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999), ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y el Convenio Internacional Sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1990).

100 Firmado entre el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

101 Dicha agenda fue presentada en mayo de 2006 durante la XVI Reunión Regional Americana de la OIT, en Brasília.

102 Excepto en las situaciones calificadas en que se permite su contratación en los espectáculos y actividades artísticas.

103 El Decreto 50 de 2007 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social aprueba el reglamento que establece las actividades consideradas como peligrosas para la salud y el desarrollo de los menores de 18 años de edad.

104 En estos casos, los labores no deberán dificultar su asistencia regular a clases y su participación en programas educativos o de formación.

ENCUESTA NACIONAL SOBRE ACTIVIDADES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (EANNA)

La encuesta EANNA 2012, fue realizada por el Ministerio de Desarrollo Social, con la colaboración del Ministerio del Trabajo y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través del Centro de Microdatos de la U. de Chile.

El objetivo de esta encuesta es investigar acerca de las actividades de la vida diaria que realizan los niños, niñas y adolescentes entre los cinco y 17 años, de manera de contribuir al desarrollo de políticas públicas para este grupo de la población. El proceso de terreno se llevó a cabo entre el 24 de febrero de 2012 y el 2 de mayo de 2012. En total, se entrevistó a 9.978 niños, niñas y adolescentes en todo el territorio nacional, provenientes de 7.836 hogares y 7.767 viviendas.

Esta investigación representa aportes en tres ámbitos: la metodología, los contenidos y su proyección. En la metodología, son varios los aspectos a destacar. Prime-

ro, es una encuesta de seguimiento a una submuestra de hogares entrevistados en Casen 2011. Ello permite expandir las posibilidades de análisis de los datos EANNA, agregando datos provenientes de la encuesta Casen. Segundo, para adaptar las preguntas a los niños y niñas más pequeños, se desarrollaron entrevistas en profundidad con niños, padres y encuestadores, a partir de las cuales se formularon las preguntas y protocolos de entrevista para solicitar el consentimiento tanto de los padres como de los niños y niñas a entrevistar. Además, se elaboraron ilustraciones que permiten facilitar el entendimiento y el recuerdo de las actividades que realizan los niños y niñas en la vida diaria.

En relación a los contenidos, se consulta sobre temas que permiten caracterizar las principales actividades de niños, niñas y adolescentes, sus rutinas y aquellos antecedentes que contribuyen a conocer

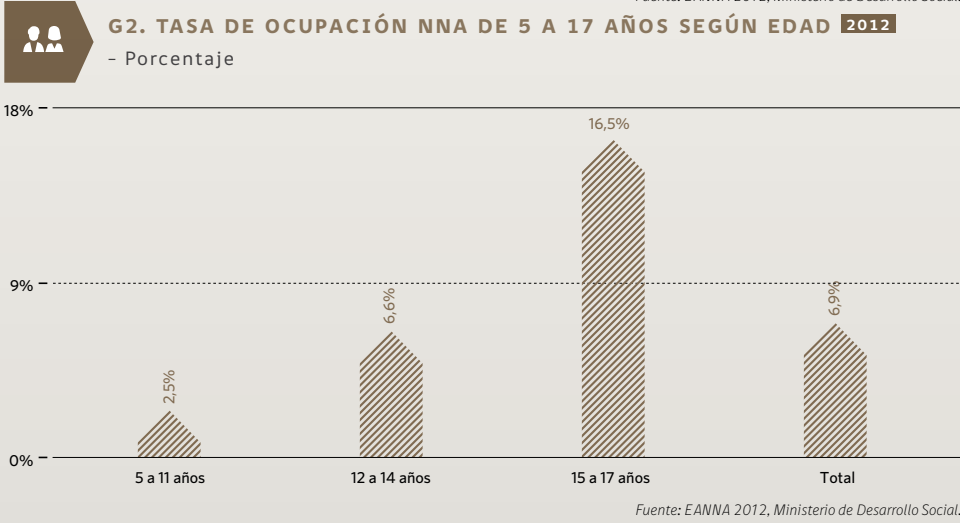
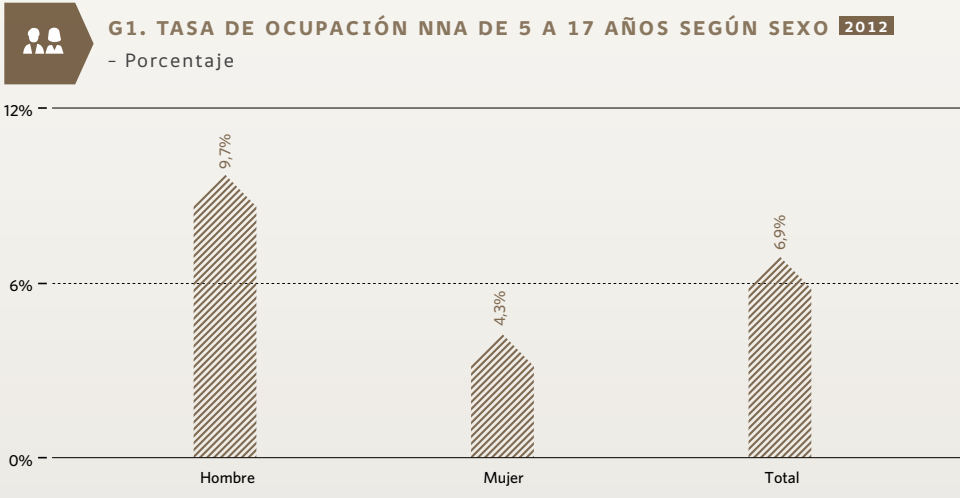
y analizar sus condiciones de vida. Se recopila información sobre actividades de la vida diaria, tareas domésticas, educación (asistencia, desempeño, relaciones), prácticas de deportes y actividades físicas, redes de apoyo, participación en actividades sociales.

En relación a su proyección, la encuesta propicia una agenda de trabajo multisectorial e interinstitucional, tanto para el análisis de la información, como para el avance en la elaboración de estrategias que permitan generar mejores condiciones de vida de la población infantil y adolescente. En este ámbito, la encuesta EANNA contribuye a responder los requerimientos de información y el seguimiento de la Convención de Derechos del Niño(a) de Naciones Unidas (ratificada por Chile en 1990) y los Convenios Nº 138 y Nº 182 de la Organización Internacional del Trabajo.

6.1 NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES OCUPADOS

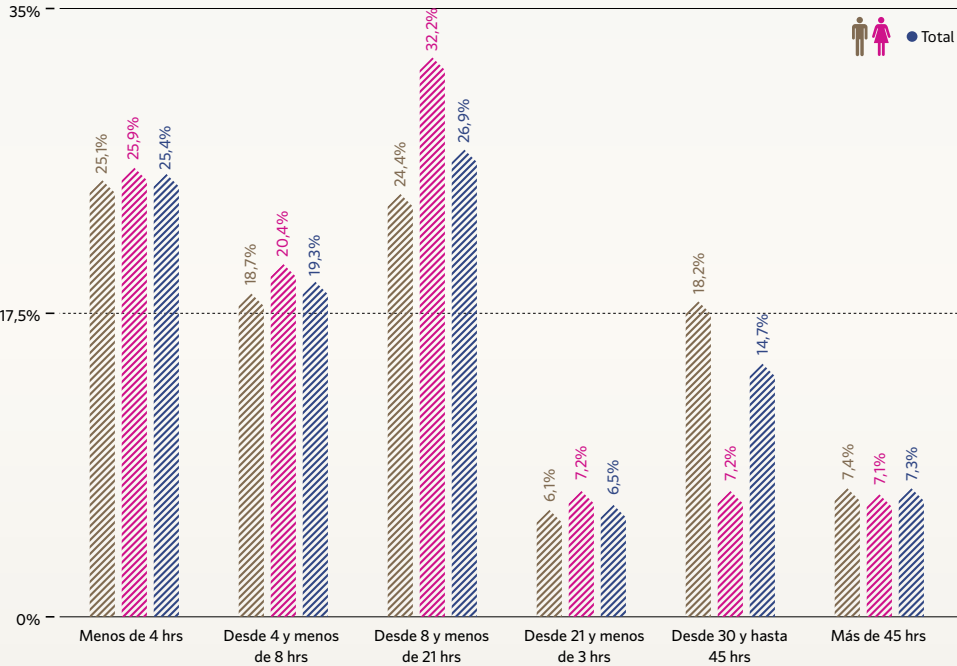
Según la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas, y Adolescentes (EANNA) 2012, un 6,9% de los NNA se encuentran ocupados, lo que corresponde a 229 mil niños, niñas y adolescentes. Como se observa en el siguiente gráfico, la ocupación se concentra en hombres, donde la tasa es de un 9,7%, en comparación al 4,3% de las mujeres.

Los adolescentes entre quince y 17 años son quienes concentran la mayor proporción de NNA ocupados, con una tasa de ocupación de 16,5%. Mientras que esta misma tasa en niños entre cinco y once años, y entre doce y catorce años es de un 2,5% y 6,6%, respectivamente.





G3. TRAMOS DE HORAS TRABAJADAS PARA NNA DE 5 A 17 AÑOS OCUPADOS SEGÚN SEXO 2012 - Porcentaje



NNA DE 5 A 17 AÑOS OCUPADOS SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SEXO - Porcentaje

ACTIVIDAD	HOMBRE	MUJER	TOTAL
Comercio al por menor	37,4	50,2	41,6
Producción agropecuaria	22,1	11,3	18,6
Construcción	10,2	4,8	8,4
Servicios domésticos	2,5	14,1	6,3
Elaboración de producción alimenticios	3,2	2,1	2,8
Silvicultura	2,9	2,6	2,8
Restaurantes, cafés	1,9	4,2	2,7
Servicios de reparación	3,3	0,0	2,2
Transporte terrestre	3,0	0,7	2,2
Otros	13,6	10,1	12,4
Total	100	100	100

Fuente: EANNA 2012, Ministerio de Desarrollo Social.

Un aspecto importante del trabajo realizado por los NNA son las horas dedicadas a esta actividad¹⁰⁵. La distribución de los NNA que se declaran ocupados según distintos tramos de horas, muestra que un 25,4% trabajan durante menos de cuatro horas en la semana de referencia, mientras que un 7,3% declara trabajar 45 horas o más a la semana y 14,7% lo hace entre 30 y 45 horas semanales. La mayor proporción de horas trabajadas la presenta el tramo entre ocho y 21 horas semanales, con un 26,9% de los NNA.

Al analizar las diferencias por sexo se encuentra que los hombres concentran el tramo de 30 a 45 horas de trabajo: 18,2% para los hombres y 7,2% para las mujeres. Esta diferencia es estadísticamente significativa al 95% de confianza, mientras que para los otros tramos no se observan diferencias significativas entre hombres y mujeres.

Al analizar el tipo de actividad económica que realizan los NNA, se observan diferencias entre hombres y mujeres. La codificación de actividad que se utilizó en esta encuesta corresponde a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) de Naciones Unidas.

Los resultados muestran que la actividad económica más importante que realizan los NNA es comercio al por menor, con un 37,4% y 50,2% para hombres y mujeres, respectivamente. La segunda actividad económica con mayor proporción de NNA es producción agropecuaria para los hombres (22,1%) y servicio doméstico para las mujeres (14,1%). La tercera actividad más importante es construcción para los hombres (10,2%) y producción agropecuaria para las mujeres (11,3%). Las diferencias por sexo en las categorías producción agropecuaria, comercio al por menor, transporte terrestre y servicios domésticos son estadísticamente significativa al 95% de confianza.

105 La jornada de trabajo de los NNA entre quince y 17 años que no se encuentren en periodo escolar sigue la regla general contenida en el Código del Trabajo, esto es, limitada a un máximo de 45 horas semanales (jornada ordinaria de trabajo); sin embargo, no pueden realizar horas extras (jornada extraordinaria de trabajo). En periodo escolar su jornada de trabajo no puede ser superior a 30 horas semanales.

6.2 TRABAJO INFANTIL

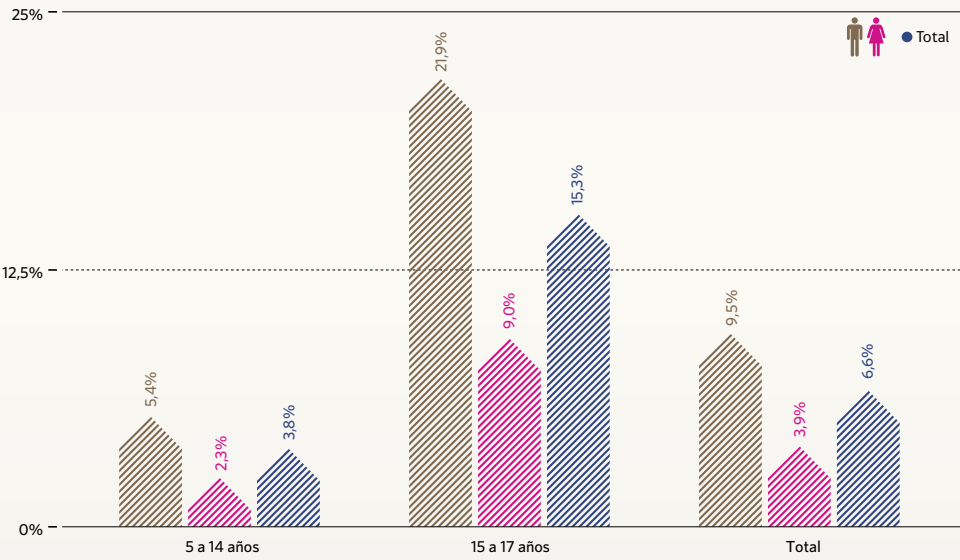
Como se mencionó anteriormente, para que una actividad económica desarrollada por un niño, niña o adolescente califique como trabajo infantil, depende de la edad del NNA y del tipo de actividad que realiza. En el caso de Chile, se contabilizan 219 mil NNA en trabajo infantil, lo que equivale al 6,6% de la población de NNA entre cinco y 17 años. La diferencia entre los NNA ocupados y los NNA en trabajo infantil corresponde a los adolescentes entre quince y 17 años en trabajo permitido¹⁰⁶.

Al igual que en la ocupación, se observan diferencias estadísticamente significativas al analizar por sexo y tramo de edad. El trabajo infantil se concentra en hombres, con tasas de 9,5% mientras que en las mujeres la prevalencia es de 3,9%. Estas diferencias se mantienen al analizar por tramos de edad. Los adolescentes entre quince y 17 años muestran cifras de trabajo infantil de 15,3% mientras que en niños y niñas entre cinco y catorce años, esta cifra alcanza un 3,8%.

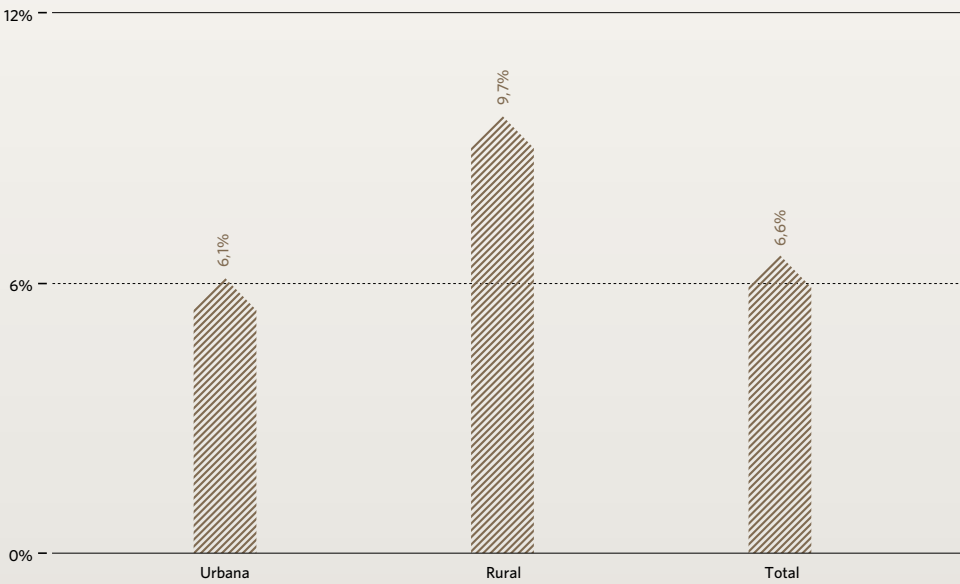
Geográficamente, el trabajo infantil se presenta con mayor proporción en zonas rurales. Como muestra el gráfico, en zonas urbanas el trabajo infantil tiene una incidencia de 6,1% mientras que en zonas rurales el porcentaje es mayor, llegando a un 9,7%. Esta diferencia es estadísticamente significativa al 95% de confianza.



G4. NNA DE 5 A 17 AÑOS EN TRABAJO INFANTIL SEGÚN SEXO Y EDAD 2012 - Porcentaje



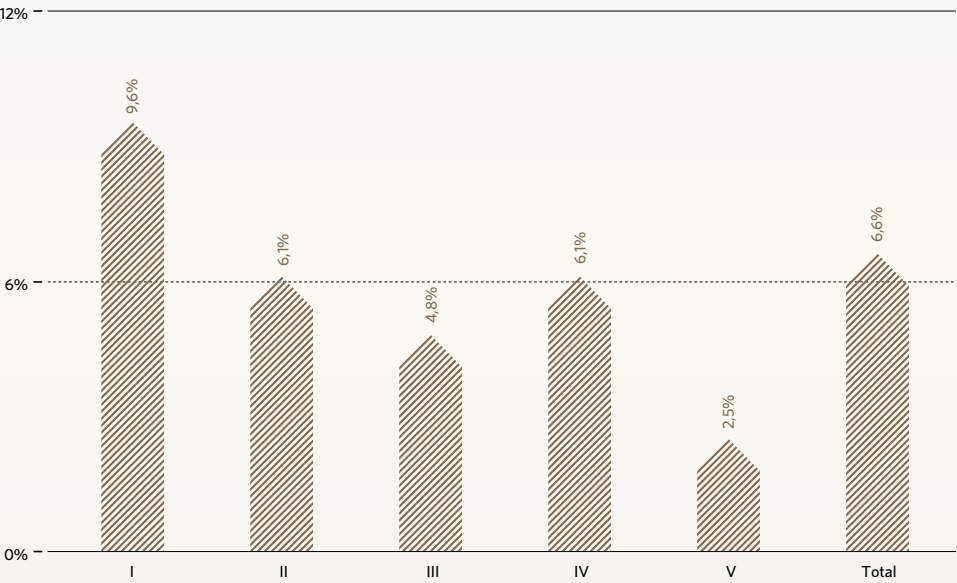
G5. NNA DE 5 A 17 AÑOS EN TRABAJO INFANTIL SEGÚN ZONA 2012 - Porcentaje



106 Los datos de trabajo adolescente permitido no superan los 50 casos muestrales, por lo tanto, al no ser representativos de la población, no serán analizados en este capítulo.



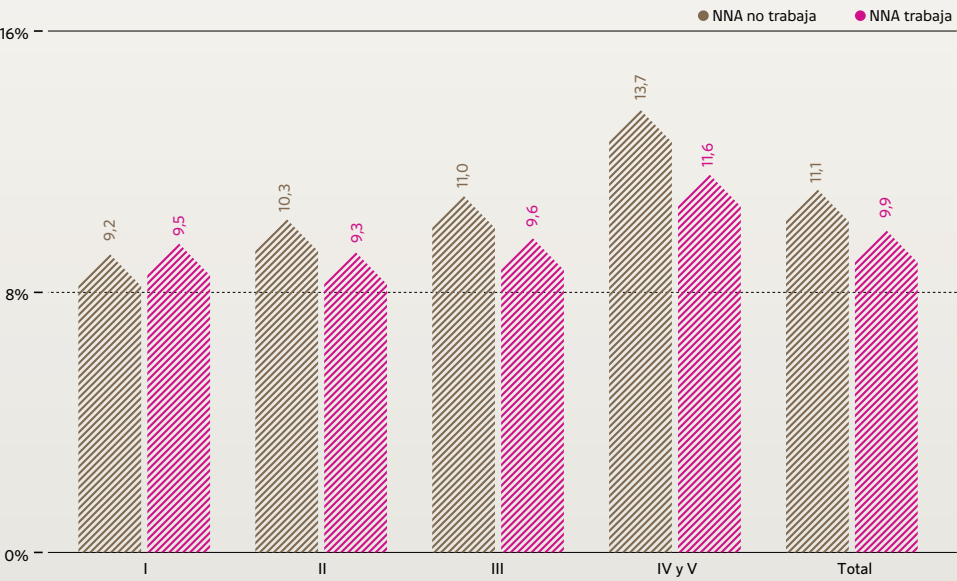
G6. NNA DE 5 A 17 AÑOS EN TRABAJO INFANTIL SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO PER CÁPITA 2012 - Porcentaje



Fuente: EANNA 2012, Ministerio de Desarrollo Social.



G7. ESCOLARIDAD PROMEDIO DEL PADRE SEGÚN SI NNA TRABAJA O NO, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO PER CÁPITA 2012 - Años



Fuente: EANNA 2012, Ministerio de Desarrollo Social.

Al analizar por quintil de ingreso autónomo per cápita de los hogares, se observa que la tasa de trabajo infantil es mayor en el primer quintil, con un 9,6%. Para los quintiles II, III y IV no hay diferencias estadísticamente significativas. Para los quintiles I y V las diferencias son estadísticamente significativas al 95% de confianza.

Otra característica que es importante a la hora de analizar trabajo infantil es la escolaridad del padre y de la madre de los niños, niñas y adolescentes, así como el quintil de ingreso autónomo per cápita al que pertenecen. Para los hogares de los NNA de cinco a 17 años en el primer quintil de ingreso, es mayor la escolaridad del padre cuando el NNA está en trabajo infantil que cuando no lo está, con 9,5 años de escolaridad y 9,2 años, respectivamente. Para los quintiles II, III, IV y V la relación es inversa siendo mayor los años de escolaridad del padre cuando el NNA no trabaja que cuando está en trabajo infantil. La diferencia entre NNA que no trabaja y que sí trabaja es estadísticamente significativa en los quintiles I, IV y V.

En cambio, al analizar la escolaridad de la madre, se tiene que para todos los quintiles de ingreso autónomo per cápita los años de escolaridad de la madre son mayores cuando los NNA de cinco a 17 años no trabajan, en comparación con los que sí están en trabajo infantil. La diferencia entre NNA que trabajan y los que no es estadísticamente significativa para los quintiles I, II, IV y V.

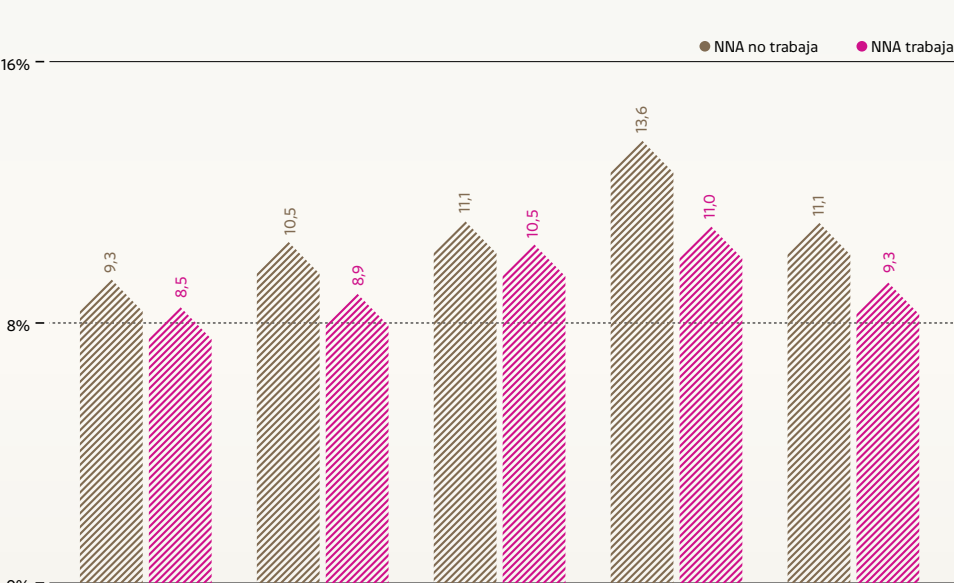
En el siguiente gráfico se observa la relación entre los padres que desarrollaron trabajo infantil y sus hijos. Las categorías a considerar son:

- ☑ Padres que trabajaron cuando fueron niños y sus hijos hoy en día también trabajan
- ☑ Padres que no trabajaron cuando fueron niños y sus hijos hoy en día no trabajan
- ☑ Padres que trabajaron cuando fueron niños y sus hijos hoy en día no trabajan
- ☑ Padres que no trabajaron cuando fueron niños y sus hijos hoy en día si trabajan

Con respecto a la relación entre el trabajo infantil del padre o de la madre cuando fueron menores de edad y los NNA entrevistados, se observa que en un 57,3% de los casos ni los padres ni sus hijos trabajó, lo que muestra que el Trabajo Infantil en Chile no es un fenómeno que necesariamente se traspase de generación en generación. Por otro lado, un 36% de los casos corresponde a NNA que no están en Trabajo Infantil, pero que sus padres trabajaron siendo menores de edad. Finalmente, la situación en que los padres trabajaron cuando fueron niños y sus hijos también trabajan hoy en día ocurre en el 3,7% de los casos, mientras que los casos en que los padres no trabajaron cuando fueron niños y sus hijos sí trabajan hoy en día, alcanza un 3%.



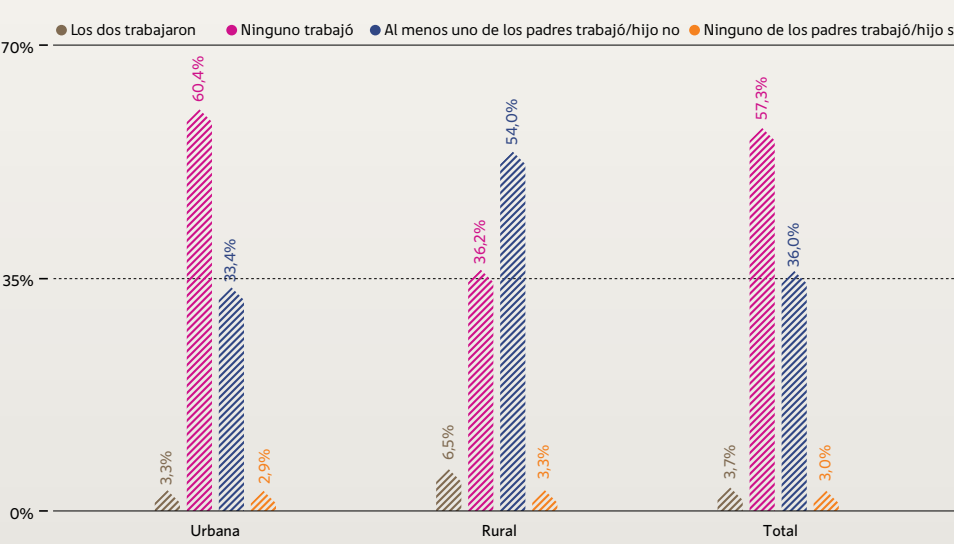
G8. ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA MADRE SEGÚN SI NNA TRABAJA O NO, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO PER CÁPITA 2012 - Años



Fuente: EANNA 2012, Ministerio de Desarrollo Social.

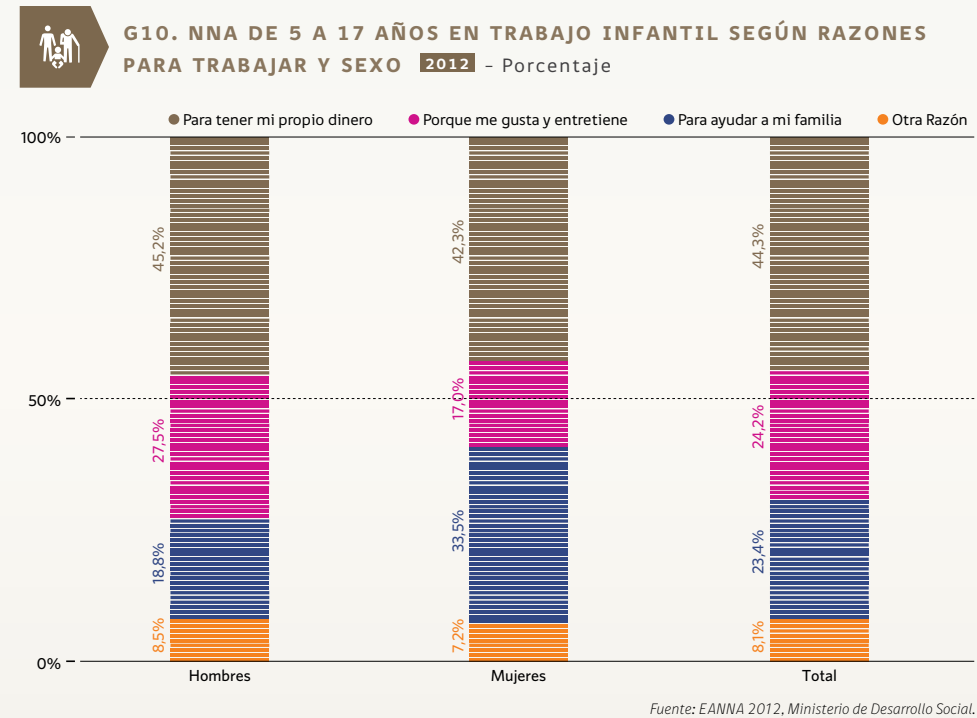


G9. TRABAJO INFANTIL DE LOS PADRES CUANDO ERAN MENORES (PAPÁ Y/O MAMÁ) Y NNA DE 5 A 17 AÑOS 2012 - Distribución porcentual



Fuente: EANNA 2012, Ministerio de Desarrollo Social.

6.3 RAZONES PARA TRABAJAR

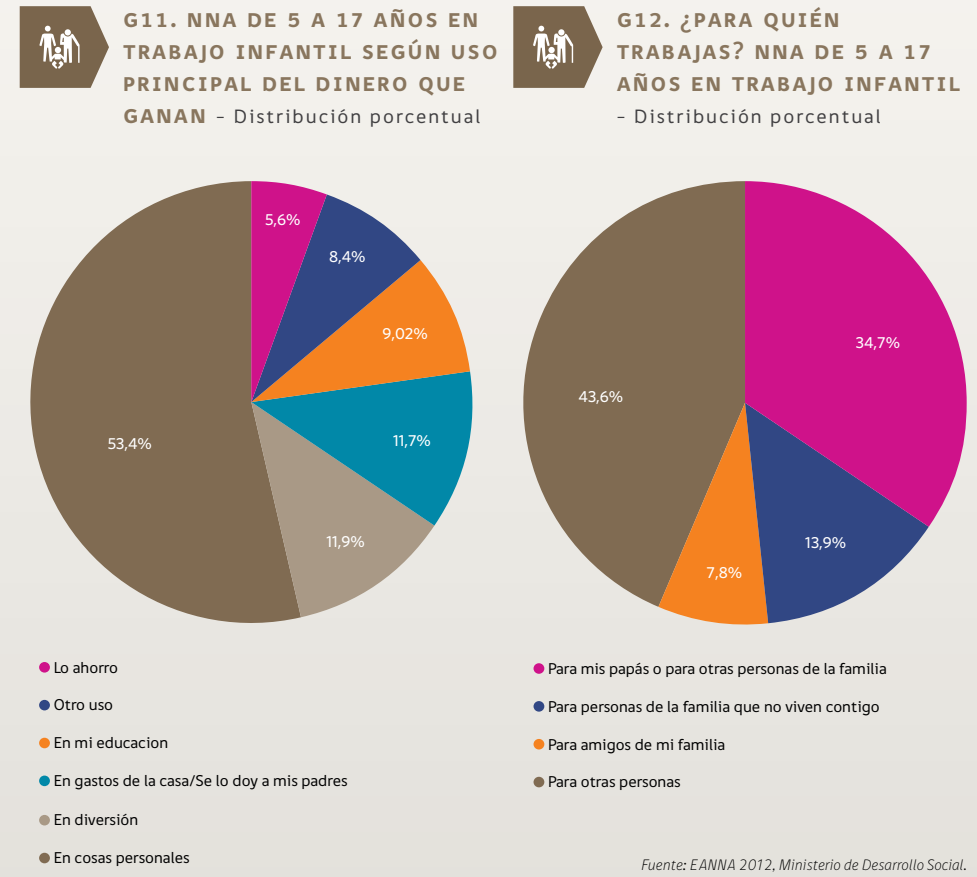


En relación a las razones para trabajar que declaran los NNA, según orden de importancia, la principal razón para trabajar es “para tener mi propio dinero” con un 44,3% de las respuestas; con un 24,2% de las respuestas le sigue la categoría “porque me gusta y entretiene”, la opción “para ayudar a mi familia” con un 23,4% de las respuestas, mientras que la categoría “otra razón” tiene un 8,1% de las respuestas.

Al desagregar por sexo se observan diferencias estadísticamente significativas para las categorías “para ayudar a mi familia” y “porque me gusta y entretiene”. Un 33,5% de las mujeres declaran que trabajan “para ayudar a mi familia” mientras que en los hombres este porcentaje disminuye a 18,8%. En la categoría “porque me gusta y entretiene” un 27,5% de los hombres dan esta respuesta versus un 17,0% en las mujeres. De esta forma se evidencia que el trabajo en las niñas y adolescentes mujeres podría tener un rol de apoyo al hogar para complementar ingresos familiares.

En relación al uso que le dan los NNA al dinero que ganan, del 70,3% de los NNA que están en trabajo infantil y que declaran recibir dinero como forma de pago, se puede observar que la mayoría lo usa en cosas personales, con un 53,4% de las respuestas. Le sigue la opción “en diversión” y “en gastos de la casa o se lo doy a mis padres”, con un 11,9% y 11,7%, respectivamente.

Al analizar las personas para quienes trabajan los niños, niñas y adolescentes, se observa que un 43,6% lo hace para personas que no están relacionadas con la familia (otras personas). En cambio un 34,7% lo hace directamente para sus padres o para otras personas de su familia. Un 13,9% trabaja para personas de la familia que no viven con él y un 7,8% lo hace para amigos de la familia.



6.4 VENTAJAS Y DESVENTAJAS IDENTIFICADAS POR NNA QUE TRABAJAN

La encuesta EANNA permite, además, analizar aspectos relacionados con la actitud y percepción de los NNA hacia el trabajo infantil. A continuación se analizan las ventajas y desventajas que declaran sobre esta actividad los NNA que están en trabajo infantil. Cabe destacar que las preguntas que se presentan a continuación tenían una respuesta abierta en el cuestionario, de esta forma es posible contar con alternativas de respuestas que no fueron inducidas ni leídas por las encuestadoras. El universo de los encuestados corresponde a los NNA entre nueve y 17 años que declararon haber trabajado en los últimos doce meses.

En relación a las ventajas o elementos positivos que declararon los NNA, se observa que el 33,8% respondió ganar dinero o tener su propio dinero, siendo esta alternativa la con mayor porcentaje. Le siguen aspectos relacionados con la independencia, como comprar sus propias cosas, gastos personales y no pedir a los padres con un 24,5%. El 10,7% respondió que una ventaja que tiene trabajar es poder ayudar a su familia o para aliviar la carga familiar. Los aspectos de desarrollo, como potenciar el desarrollo personal, la personalidad o ser más responsable obtuvieron un 8,9%.

Al analizar las diferencias por tramos de edad, se observa que es mayor la proporción de NNA de quince a 17 años que declara como ventaja tener su propio dinero (36%) en comparación con el tramo de nueve a catorce años (30,3%). En cambio, cuando la ventaja es ayudar a la familia, es mayor la proporción de los NNA de nueve a 14 años (14,4%) que los de quince a 17 años (8,5%). Sin embargo ninguna de estas diferencias es estadísticamente significativa.

Con respecto a los aspectos negativos que tiene el trabajo, los NNA de nueve a 17 años que responden que el trabajo no tiene desventajas alcanzan el 39,5%. El 22,6% relaciona las cosas negativas con el esfuerzo físico respondiendo que el trabajo les resulta “cansador”, “esforzado” o con “levantarse temprano”. El 7,2% de los NNA respondió con desventajas relacionadas a deficiencias en las condiciones de trabajo: el riesgo de accidente, el clima o los efectos negativos en la salud. Por último, de los NNA entrevistados, un 4,5% declaró recibir abusos laborales en su lugar de trabajo.

En relación a las diferencias por edad, el tramo de nueve a 14 años declara en un 42,3% que el trabajo no tiene desventajas. En cambio, un 37,8% declara lo mismo para el tramo de quince a 17 años. Otra diferencia importante es en relación al poco tiempo disponible que deja trabajar: esta

¿QUÉ VENTAJAS O COSAS POSITIVAS CREES QUE TIENE PARA TI TRABAJAR? NNA DE 9 A 17 AÑOS QUE TRABAJARON EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES
– Distribución Porcentual

VENTAJAS	9 A 14 AÑOS	15 A 17 AÑOS	TOTAL
Ganar dinero/Tener su propio dinero	30,3	36,0	33,8
Comprar sus propias cosas/ Gastos personales/ No pedir a padres	22,3	25,9	24,5
Ayudar a su familia/Aliviar la carga familiar	14,4	8,5	10,7
Potenciar el desarrollo personal/ Personalidad/ Ser más responsable	7,4	9,8	8,9
Conocer el ambiente laboral/ Aprender una actividad u oficio/ Aprender cosas nuevas	7,7	9,3	8,7
Sin información	8,0	4,4	5,8
Otros	10,0	6,1	7,6
Total	100	100	100

Fuente: EANNA 2012, Ministerio de Desarrollo Social.

¿QUÉ DESVENTAJAS O COSAS NEGATIVAS CREES QUE TIENE PARA TI TRABAJAR? NNA DE 9 A 17 AÑOS QUE TRABAJARON EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES
– Distribución Porcentual

DESVENTAJAS	9 A 14 AÑOS	15 A 17 AÑOS	TOTAL
No tiene desventajas	42,3	37,8	39,5
Es cansador, esforzado, hay que levantarse temprano	22,2	22,9	22,6
Deja poco tiempo libre: para familia, amigos, estudio, descanso	8,1	19,1	14,9
Deficientes condiciones de trabajo: riesgo de accidente, clima, efectos negativos en la salud	9,3	6,0	7,2
Sin información	8,6	4,5	6,1
Otros	5,9	4,8	5,2
Abusos laborales: malos tratos, fuerte trabajo físico, largos horarios, bajo sueldo	3,6	5,1	4,5
Total	100	100	100

Fuente: EANNA 2012, Ministerio de Desarrollo Social.

desventaja corresponde en un 8,1% en los NNA de cinco a catorce años y en un 19,1% en los NNA de quince a 17 años. En estas dos categorías las di-

ferencias por tramo de edad son estadísticamente significativas al 95% de confianza.

POLÍTICA SOCIAL

Los resultados de trabajo infantil muestran que esta realidad existe en Chile y que los desafíos son muchos si la meta es la erradicación de este fenómeno. Por una parte se debe buscar que los NNA de quince a 17 no trabajen en actividades de carácter peligroso y en cambio pudieran acceder a realizar actividades que caen en la categoría de trabajo adolescente protegido. Para los NNA más pequeños los esfuerzos deben ser para que la erradicación del trabajo infantil sea total y absoluta, ya que estas actividades en muchos casos limitan las posibilidades de continuar y completar estudios, y los expone a condiciones de vida riesgosas para su salud y desarrollo.

En este apartado se detalla de manera cronológica cuáles son los convenios internacionales que ha adherido nuestro país en materia de Trabajo Infantil. Posteriormente, se mencionan los avances que se han realizado durante el actual Gobierno en el Marco Normativo que regula el trabajo de NNA.

› CONVENIOS INTERNACIONALES

1. Convenio 138 de la OIT sobre edad mínima de admisión al empleo (1973). Fija la edad mínima en quince años). Este convenio fue ratificado por nuestro país en 1999.

2. Convención Naciones Unidas sobre Derechos del Niño (1989)

Artículo 32: “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. 2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.”

3. Convenio 182 de la OIT sobre peores formas de trabajo infantil (1999). Este convenio fue ratificado por nuestro país el año 2000 y define las peores formas de trabajo infantil de la siguiente forma.

✔ Todas las formas de esclavitud, inclusive la venta y la trata de niños; el trabajo forzoso para pagar una deuda, y cualquier otro tipo de trabajo forzoso, incluyendo la utilización de niños en guerras o conflictos armados.

✔ Todas las actividades que exploten sexualmente a los niños, como la prostitución, la pornografía o las actuaciones pornográficas.

✔ Toda participación en actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes.

✔ Cualquier trabajo que pueda dañar la salud, la seguridad o el bienestar de los niños (el llamado “trabajo peligroso”).

4. Para el periodo 2001 - 2010 Chile se adhirió al programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil - IPEC, a través de la elaboración, en conjunto con la OIT, del Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente en Chile, dentro del cual se elaboraron nueve compromisos, que se detallan a continuación:

✔ Generar una mayor conciencia nacional acerca del trabajo infantil y su relación con la desvalorización y vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, especialmente en lo que tiene relación con el derecho a la educación.

✔ Identificar la calidad y deficiencia de datos y de conocimientos sobre el trabajo infantil a nivel nacional, regional y local, y promover la recolección de los que hagan falta, evaluando su disponibilidad y utilización por los organismos pertinentes afectos a la política de erradicación progresiva del trabajo infantil y adolescente.

✔ Promover las reformas legales y reglamentarias, en particular, las favorables a la política de erradicación progresiva del trabajo infantil y adolescente, para construir un marco jurídico coherente con la Convención y los Tratados internacionales que garanticen las restricciones, regulaciones y prohibiciones necesarias para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

✔ Elaborar un perfil e identificar a nivel nacional y local, los niños, niñas y adolescentes involucrados en todas las actividades definidas como las peores formas de trabajo infantil y proveerlos de asistencia social, jurídica y escolar para su integración.

✔ Alcanzar la meta que los niños y niñas menores de quince años dejen de trabajar para reintegrarlos al sistema escolar, para eliminar el analfabetismo, disparidades de género y asegurarles igualdad de oportunidades en su vida futura.

✔ Desarrollar acciones para otorgar asistencia escolar, jurídica, social y de subsidios económicos a los niños y niñas menores de quince años trabajadores, que han abandonado el sistema escolar, con fines de reincorporarlos a la vida escolar e integrarlos socialmente, prestando apoyo y a su vez, apoyándose en el trabajo familiar y comunitario.

✔ Asegurar la permanencia de los adolescentes en el sistema escolar otorgando la asistencia jurídica, económica y social necesaria a aquel sector que se encuentran fuera del sistema y a aquellos que estén trabajando, para su reincorporación al sistema educacional.

✔ Asegurar que se cumplan las condiciones reglamentarias y legales del trabajo adolescente.

✔ Diseñar y ejecutar un sistema de seguimiento, medición y evaluación del progreso de los objetivos del Plan, así como también, de la efectiva implementación y logros de las políticas, programas y proyectos que se desarrollan a nivel nacional en el marco del Plan.

En relación al periodo 2014-2016, el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil está trabajando para actualizar la política en esta materia.

5. Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente (2006): Compromiso de erradicar las peores formas del Trabajo Infantil al 2015, y erradicar completamente el Trabajo Infantil al 2020.

6. Memorándum de entendimiento suscrito entre el Gobierno de Chile y la OIT, para la implementación del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

› AVANCES EN EL MARCO NORMATIVO

1. Se modificó el Código del Trabajo, por la ley 20.539, con fecha 6 de Octubre de 2011. Prohíbe a los menores de 18 años todo trabajo nocturno en establecimientos industriales y comerciales y establece un período durante el cual el menor de 18 años no puede trabajar de noche, de once horas consecutivas, que debe comprender, al menos, el intervalo que media entre los veintidós y las siete horas.

2. Con fecha 8 de abril de 2011 se publicó la ley 20.507 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. Esta ley establece agravantes para el caso de que entre las víctimas haya personas menores de edad.

3. Con fecha 13 de agosto de 2011 se dictó la ley 20.526, que sanciona el acoso sexual de menores, la pornografía infantil virtual y la posesión de material pornográfico infantil, estableciendo que quien participe en la producción, cualquiera sea su soporte, de material pornográfico en que hayan sido utilizados menores de 18 años,

será sancionado con presidio menor en su grado máximo (de tres años y un día a cinco años). La misma pena se aplicará a quien envíe, entregue o exhiba imágenes o grabaciones de uno mismo o de un menor de catorce años de edad, con significación sexual, para procurar excitación. Esto mediante cualquier medio, incluso a distancia mediante métodos electrónicos.

4. La ley 20.594, publicada el 19 de junio de 2012, que crea inhabilidades para condenados por delitos sexuales contra menores y establece registro de dichas inhabilidades. Establece la inhabilidad perpetua para ejercer cargos o profesiones que involucren una relación directa y

habitual con menores de edad cuando la víctima es menor de catorce años. La nueva normativa legal permite que cualquiera que desee contratar a una persona, pueda conocer si ella está inhabilitada para ejercer cargos que tengan directa relación con menores de edad.

5. Circular 2.898 Superintendencia de Seguridad Social (9 enero 2013): instruye a las mutuales a notificar a la Dirección del Trabajo cada vez que tomen conocimiento de la ocurrencia de un accidente laboral de un menor de 18 años. La DT ha dado instrucciones de dar prioridad a esos casos en su fiscalización.

COMITÉ NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, se ha encargado de coordinar el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y los respectivos comités regionales, donde además participan:

Ministerio de Educación, Servicio Nacional de Turismo, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Ministerio de Salud, Dirección del Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, Programa Aldeas y Campamentos, Servicio Nacional de Menores, Ministerio de Justicia, Ministerio de Agricultura, Iglesia Católica, Iglesia Metodista, Fundación ProNiño Telefónica, Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, OIT, ACHNU, UNICEF, Corporación Opción, Colegio de Profesores, Asociación Chilena

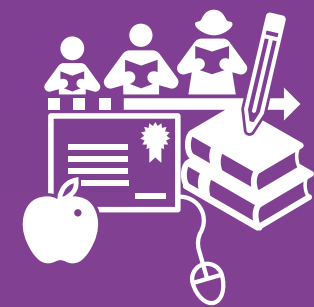
de Municipalidades, Confederación de la Producción y Comercio (CPC) y Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado de Chile (Conupia).

La labor de este Comité está dividida en 6 Ejes o subcomités, para definir las acciones y cursos de acción a seguir:

1. Protección de los niños, niñas y adolescentes trabajadores.
2. Articulación de políticas y planes de protección social y derechos de familia, infancia y adolescencia.
3. Participación y colaboración local para la protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan.

4. Adecuación del marco jurídico normativo para la protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan.
5. Priorización, focalización y sustentabilidad de los recursos públicos y privados para la prevención y erradicación del trabajo infantil.
6. Sensibilización de la ciudadanía y movilización del sector sindical y empresarial para la prevención y erradicación del trabajo infantil.

También están en funcionamiento los Comités Regionales, que realizan distintas actividades de difusión y sensibilización.



EDUCACIÓN

CONTENIDOS DEL CAPÍTULO

1 | EDUCACIÓN PARVULARIA: ACCESO

1.1 ASISTENCIA A EDUCACIÓN PARVULARIA | 132

1.2 RAZONES DE NO ASISTENCIA | 133

» PROGRAMAS

» JARDINES INFANTILES Y SALAS CUNA

ADMINISTRACIÓN DIRECTA | 136

» JARDINES INFANTILES Y SALAS CUNA

ADMINISTRACIÓN DELEGADA | 136

» OTRAS MODALIDADES | 136

» JARDINES INFANTILES Y SALAS CUNA

ADMINISTRACIÓN DIRECTA | 137

» JARDINES INFANTILES Y SALAS CUNA

ADMINISTRACIÓN DELEGADA | 137

» JARDINES SOBRE RUEDAS (MODALIDADES

COMPLEMENTARIAS) | 137

2 | EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA: PERMANENCIA

2.1 ASISTENCIA A EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA | 138

2.2 CONCLUSIÓN DE ENSEÑANZA MEDIA | 139

2.3 RAZONES DE NO ASISTENCIA | 141

» PROGRAMAS

» BECA DE APOYO A RETENCIÓN ESCOLAR | 143

» SUBVENCIÓN PRO RETENCIÓN | 144

3 | EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA: CALIDAD

3.1 PUNTAJES SIMCE SEGÚN ASIGNATURA | 146

3.2 PUNTAJES SIMCE, SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO | 147

3.3 PUNTAJES SIMCE, SEGÚN DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA DEL ESTABLECIMIENTO EDUCACIONAL | 150

» PROGRAMAS

» LICEOS BICENTENARIO | 153

» BECA VOCACIÓN DE PROFESOR | 154

» BONO ESCOLAR | 155

4 | EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA: SISTEMA DE EDUCACIÓN Y FINANCIAMIENTO

4.1 DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA | 156

» PROGRAMAS

» SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL | 158

5 | EDUCACIÓN SUPERIOR: ACCESO Y FINANCIAMIENTO

5.1 MATRÍCULA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR | 159

5.2 RAZONES DE NO ASISTENCIA | 161

5.3 ARANCELES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR | 162

» PROGRAMAS

» CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO | 165

» FONDO SOLIDARIO DE CRÉDITO UNIVERSITARIO | 165

» BECA BICENTENARIO | 165

» BECA NIVELACIÓN ACADÉMICA | 166

» BECA DE REPARACIÓN | 166

» BECA DE EXCELENCIA ACADÉMICA | 166

» BECA DE EXCELENCIA TÉCNICA | 166

» BECA JUAN GOMEZ MILLAS | 166

» BECA NUEVO MILENIO | 167

» BECA PARA HIJOS DE PROFESORES | 167

» BECA PUNTAJE PSU | 167

6 | EDUCACIÓN SUPERIOR: IMPACTO Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

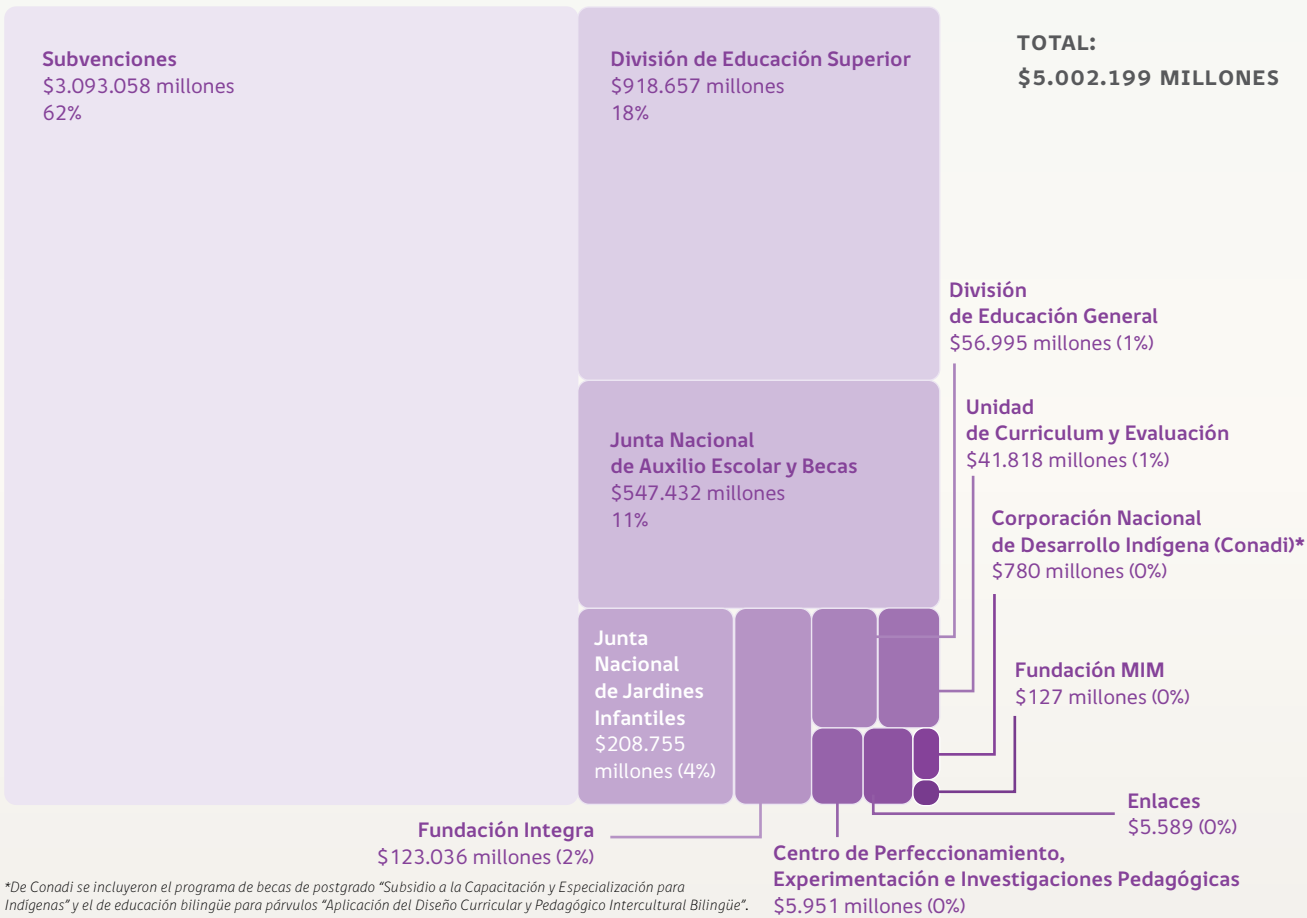
6.1 INGRESO PROMEDIO CARRERAS | 168

6.2 RENTABILIDAD EDUCACIÓN SUPERIOR | 169

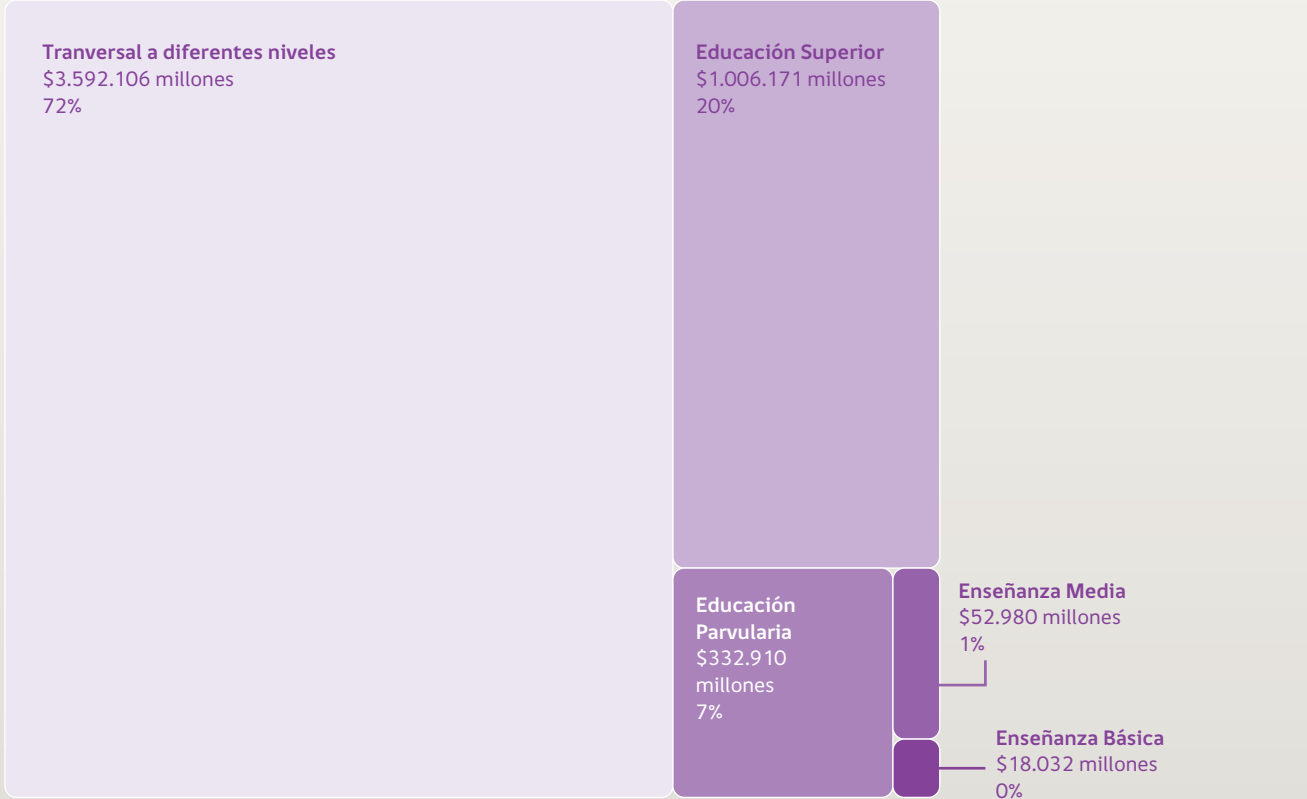


GASTO SOCIAL 2012

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO 2012 SEGÚN ÁREAS Y SERVICIOS DE EDUCACIÓN



DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO 2012 SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL



INTRODUCCIÓN

La educación en Chile se administra de forma descentralizada, y participan instituciones del estado autónomas, municipales, particulares y fundaciones, quienes asumen ante el Estado la responsabilidad de proveer la educación. Los niveles educacionales que la comprenden son cuatro: parvularia, básica, media y superior. De ellos tanto la educación básica como la media conforman la educación obligatoria, existiendo un pro-

yecto de ley que incorpora un año de educación parvularia (kínder) a dicha obligatoriedad.

Las normas que rigen al sistema educacional se definen a nivel central, y deben ser aplicadas por las distintas instituciones y proveedores que participan del sistema.

Los años de estudios de los habitantes del país se

miden para toda la población que tiene entre 18 y más años. Lo anterior se debe a que la enseñanza obligatoria, a partir del año 2003, incluye doce años de enseñanza, los que van entre los seis y los 17 años de edad, y comprenden la educación básica y media. La información presentada es recogida a partir de la pregunta incluida en la Encuesta Casen que hace referencia al último año de estudio aprobado por cada persona y el nivel educacional al cual corresponde dicho curso.

Se entiende por escolaridad la cantidad de años de estudio realizados por las personas. Se toman como años válidos los que son cursados y aprobados en los niveles de básica, media y superior. En esta última se consideran tanto los años de pregrado como de postgrado. Según lo que se presenta en el gráfico, la escolaridad promedio de las personas de 18 años y más, alcanzaba el año 1990 nueve años promedio de estudios, mientras que en la última medición realizada, correspondiente al año 2011, la escolaridad promedio de la población alcanza a 10,6 años. Mientras que al desagregar por sexo se tiene que, para la serie completa, son los hombres quienes alcanzan mayores años de estudio. Por ejemplo, en el año 2011 ésta alcanza a 10,6 para los hombres y 10,4 en el caso de las mujeres, siendo la diferencia estadísticamente significativa. La ganancia en años de estudio tanto para hombres como para mujeres ha sido de 1,5 años en el periodo completo. Lo anterior se observa para el periodo comprendido entre 1990 y 2011.

Cuando se analiza la escolaridad entre personas de distintos quintiles de ingreso autónomo, se observa, que la población de quintiles de menores ingresos es la que alcanza menores años de estudio, sin embargo, toda la población ha generado ganancias en años de estudios entre 1990 y 2011, siendo 1,3 años en el caso de la población que pertenece al primer quintil de ingreso mientras que en el quinto quintil alcanza a 1,5 años. La población del segundo quintil es la que ha alcanzado una mayor diferencia entre el año 1990 y 2011.

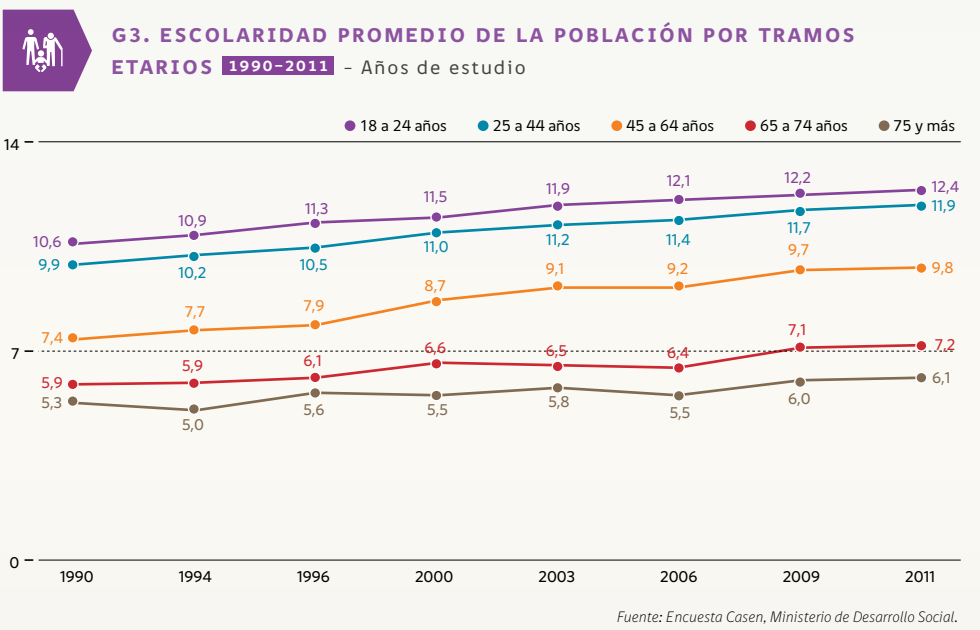
Al separar esta información por distintas cohortes de edad de la población, se aprecia que para el mismo grupo etario el nivel de escolaridad ha aumentado, es así como el grupo más joven (18 a 24 años) en el año 1990 alcanzaba en promedio 10,6 años de estudios, mientras en el año 2011 llegaba a los 12,4 años de escolaridad, lo que es congruente con la política instaurada a partir del año 2003 cuando la educación obligatoria pasó de ocho a doce años y a la importancia creciente de la educación superior en los últimos años.

La política pública a partir de los años noventa estuvo orientada a aumentar la escolaridad de la población, para lo cual se incrementaron los años de educación obligatoria de ocho a doce años, correspondiente al periodo escolar de primero básico a cuarto medio, lo cual se anunció en el año 2002 y comenzó a regir en el año 2003 con la modificación de la Ley 19.876. Esta modificación de la Ley se aplica a los jóvenes de hasta 21 años. En ella, el Estado asume el compromiso de asegurar que exista una oferta educativa pertinente que permita a todos los jóvenes terminar la enseñanza media¹ y contempla un factor proequidad puesto que los beneficiados de manera directa son los estudiantes más pobres. Esta Ley correspondió al marco de las políticas para retener a los estudiantes en el sistema educacional.

El aumento de la cobertura en los ciclos de la educación básica y media fue la prioridad de la política pública en las décadas previas. En contraste con otros países en vías de desarrollo, la factibilidad de acceder a estos niveles es un desafío relativamente resuelto en el país. Gracias a lo anterior, en la última década ha emergido la necesidad de abordar nuevos desafíos para el área, lo que implica diseñar y promover un nuevo ciclo de políticas públicas para el sector.

En general, la política educacional se ha orientado a aumentar el acceso, el financiamiento y la calidad educacional. Respecto al acceso, destaca el anuncio realizado en la cuenta pública de este año de incorporar a la educación obligatoria el nivel transición mayor conocido como kínder, cuya Ley se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado² y las políticas para ingresar a la educación superior, niveles en los cuales aun se observan diferencias importantes entre quintiles de ingreso autónomo como se podrá apreciar en las secciones que concluyen este capítulo.

El financiamiento se ha realizado, principalmente, por medio del aumento de la subvención escolar, el aumento de la cobertura de la Subvención Escolar Preferencial y la mayor cantidad de recursos disponibles para becas en la educación superior. Lo anterior se ha materializado, por



ejemplo en educación parvularia, en el anuncio de la creación de la subvención universal para nivel medio mayor y el aumento en un 20% de la subvención para nivel transición menor y mayor.

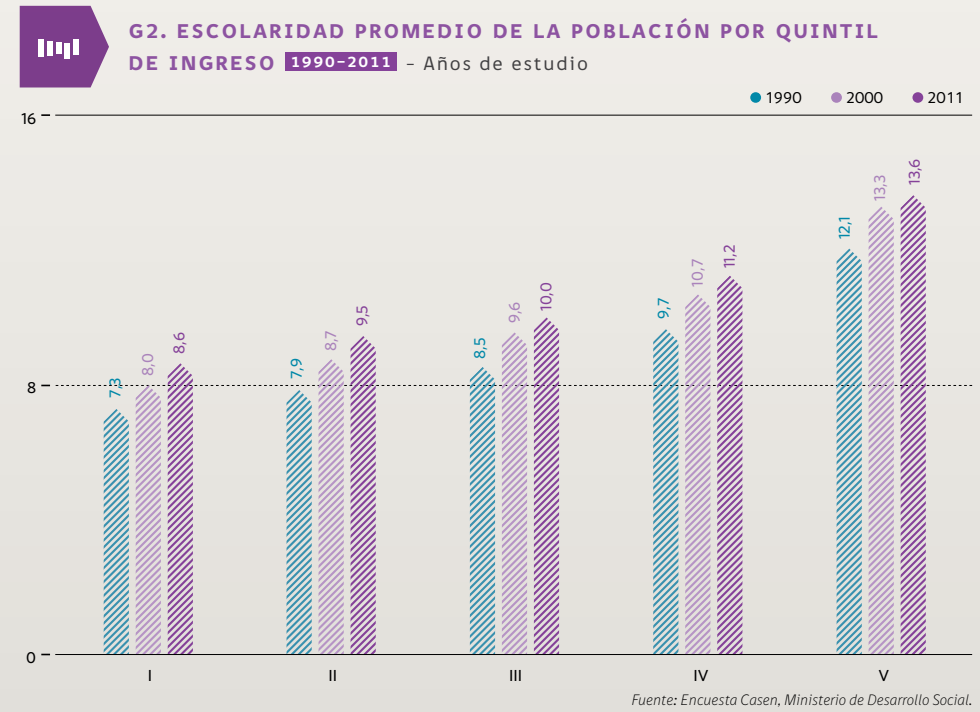
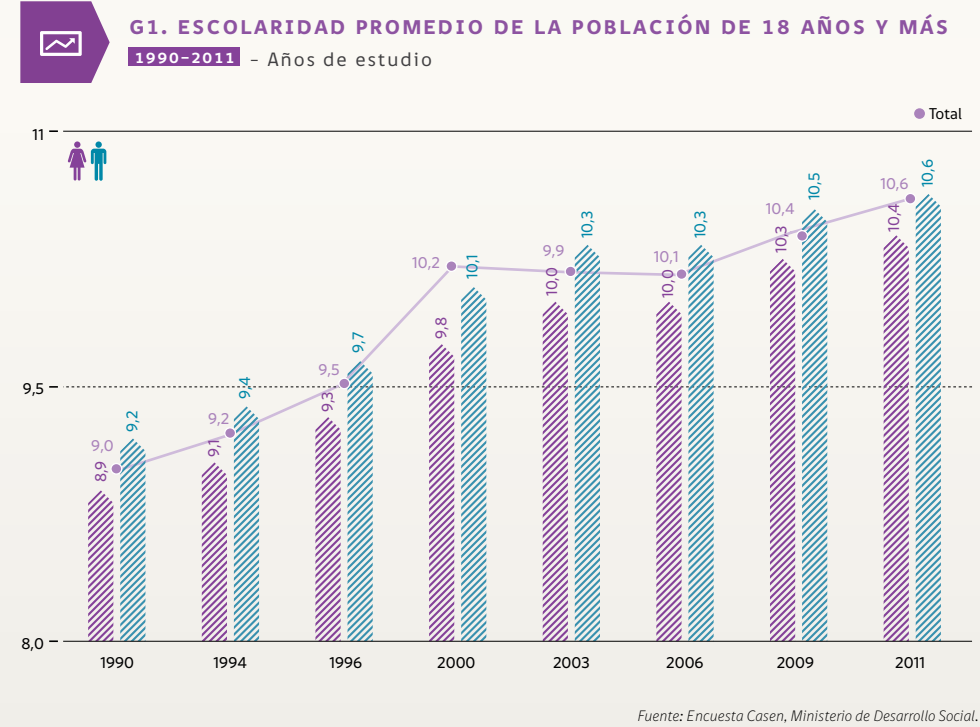
En cuanto a la calidad, los principales esfuerzos han estado en la puesta en marcha de una nueva institucionalidad educativa, compuesta por la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad, ambas comenzaron a funcionar el año 2012 en el marco de la Ley de Aseguramiento de la Calidad que fue promulgada en 2011. La primera está encargada de la fiscalización y orientación a los establecimientos educacionales y de la atención ciudadana y la segunda se dedica a evaluar y orientar al sistema educativo para mejorar la calidad y la equidad en la educación.

Como una forma de mejorar la calidad de la educación al interior de los establecimientos educacionales se han implementado programas destinados a la formación continua de los docentes y directores, como los programas Innovar para Ser Mejor y Formación de Directores de Excelencia. Además, la selección de los directores ha sido incluida dentro de la Alta Dirección Pública con el objeto de dar

una mayor transparencia al proceso de selección.

El contenido de este informe busca ser un insumo para esta discusión identificando seis temas prioritarios: el acceso a la educación parvularia, la prevención de la deserción en educación media, el aumento de la calidad en el ciclo general, el perfeccionamiento del sistema de subvenciones, el acceso y financiamiento de la educación superior y los niveles de calidad de las instituciones que imparten esta Educación que influyen en el desempeño en el mercado laboral.

1 Espínola, Viola, Claro, Juan Pablo y Walker, Horacio (2009). "Lineamientos estratégicos para la discusión de una política de mediano plazo para la educación media". UDP y Ministerio de Educación.
2 Boletín 8997-07 que ingresó el día 19.06.13.



ENSEÑANZA PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS (EPJA)

Dado que las cohortes de mayor edad poseen una baja escolaridad, se han implementado distintas modalidades de enseñanza para adultos, una regular y otra flexible.

La modalidad regular de EPJA implica una asistencia diaria a clases en jornada de mañana, tarde o vespertina y su duración se extiende por todo el año escolar. Para esta modalidad se consideran tres niveles en el caso de la educación

básica y dos niveles para la enseñanza media, pudiéndose optar por la educación científica/humanística o técnico profesional.

La modalidad flexible de EPJA se desarrolla algunos días de la semana; no implica una asistencia diaria a clases, con el objeto de facilitar la nivelación de estudios de personas que trabajan o que tienen obligaciones familiares que les

impiden asistir diariamente. El servicio educativo se ejecuta desde abril hasta julio. A partir del mes de agosto, los estudiantes rinden exámenes, teniendo tres oportunidades, en el caso de no aprobar todas las asignaturas.

Adicionalmente, se considera la posibilidad de nivelar estudios con franquicia tributaria Sence, lo que corresponde a la modalidad flexible.

1 EDUCACIÓN PARVULARIA: ACCESO

La educación parvularia está reconocida como un nivel del sistema educacional chileno en la Constitución Política de la República, siendo voluntario desde el año 1999³. Está orientado a la educación de niños y niñas menores de seis años y se materializa a través de una diversidad de instituciones, redes públicas y privadas, en sectores urbanos y rurales del país.

Entre las diversas instituciones u organismos del Estado que imparten educación a los niños antes de su ingreso a la Educación Básica, están los establecimientos reconocidos oficialmente por el Ministerio de Educación (Mineduc), la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), creada en

el año 1970 por la Ley 17.301 y la Fundación Nacional de Atención al Menor (Integra) creada en el año 1990.

El Ministerio de Educación financia, vía subvención, la mayor parte de la educación de quienes asisten a cursos y escuelas para párvulos de propiedad municipal y particular, que imparten educación parvularia en los niveles transición menor (pre kínder, de cuatro a cinco años) y mayor (kínder, cinco a seis años) en forma gratuita. Además, el Estado financia la atención integral⁴ que otorgan Junji y Fundación Integra, en sus diferentes centros educativos, a través de asignación presupuestaria. Por otra parte, existen salas cuna y

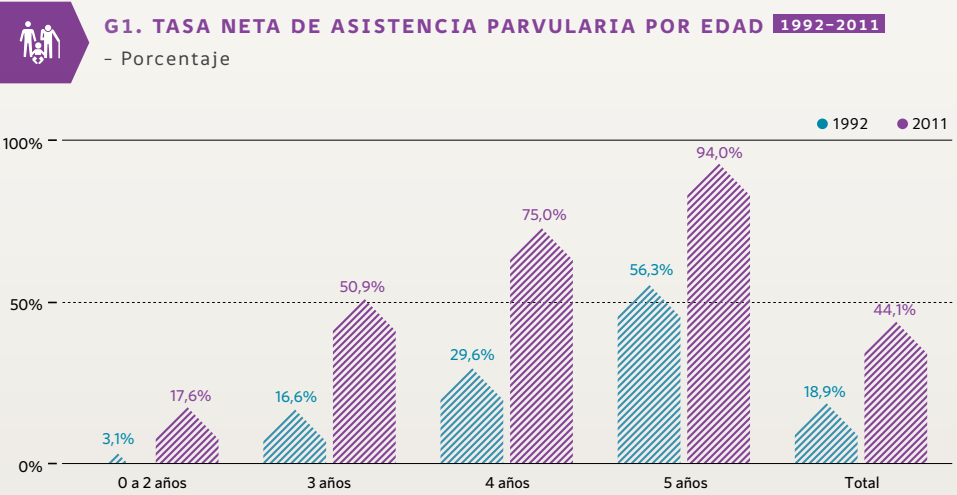
jardines infantiles que pertenecen a empresas y organismos tanto públicos como privados, que funcionan con financiamiento propio.

Para una mejor comprensión en lo que respecta al acceso a la educación parvularia, a continuación se presenta un grupo de indicadores que explica la condición actual del país en esta materia.

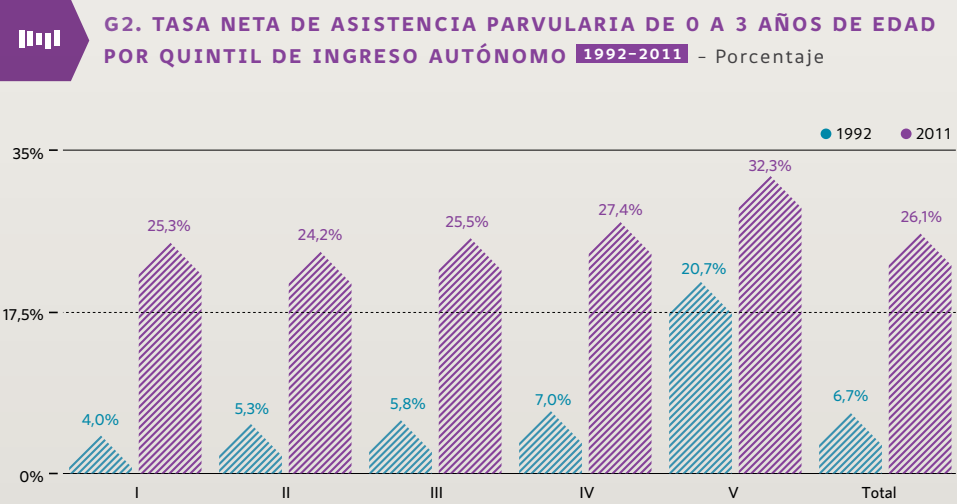
3 En la cuenta pública a la nación del año 2013, el Presidente anunció el envío al Congreso de una Reforma Constitucional que establecerá el kínder obligatorio para todos los niños de Chile, lo que comenzará a regir a partir del año 2015.

4 Entendida como educación sistemática al niño o niña menor de seis años, para favorecer en forma oportuna y pertinente aprendizajes relevantes y significativos; así como también cuidados en los aspectos de salud, nutrición y ambiente afectivo, en directa relación con la familia (Marco curricular de la Junji, 2005).

1.1 ASISTENCIA A EDUCACIÓN PARVULARIA

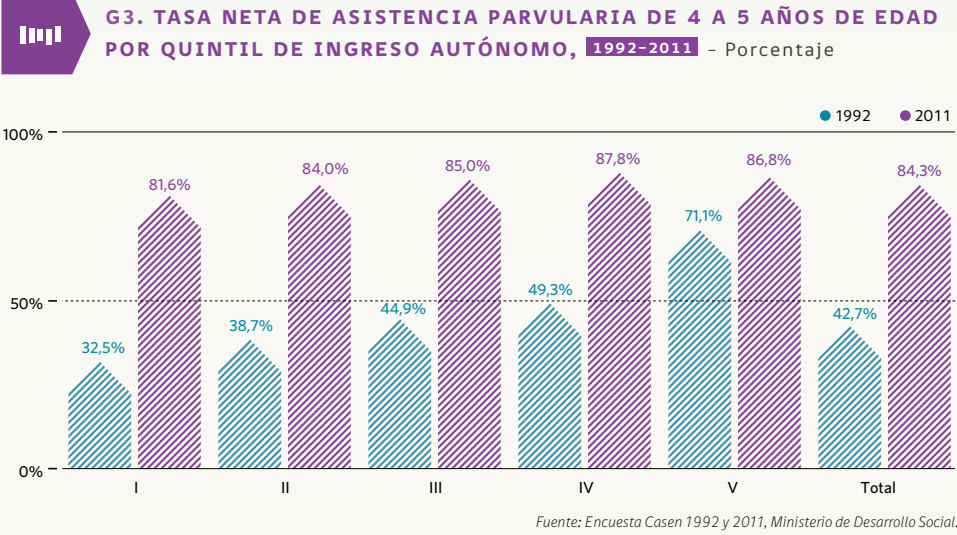


Fuente: Encuesta Casen 1992 y 2011, Ministerio de Desarrollo Social.



Fuente: Encuesta Casen 1992 y 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

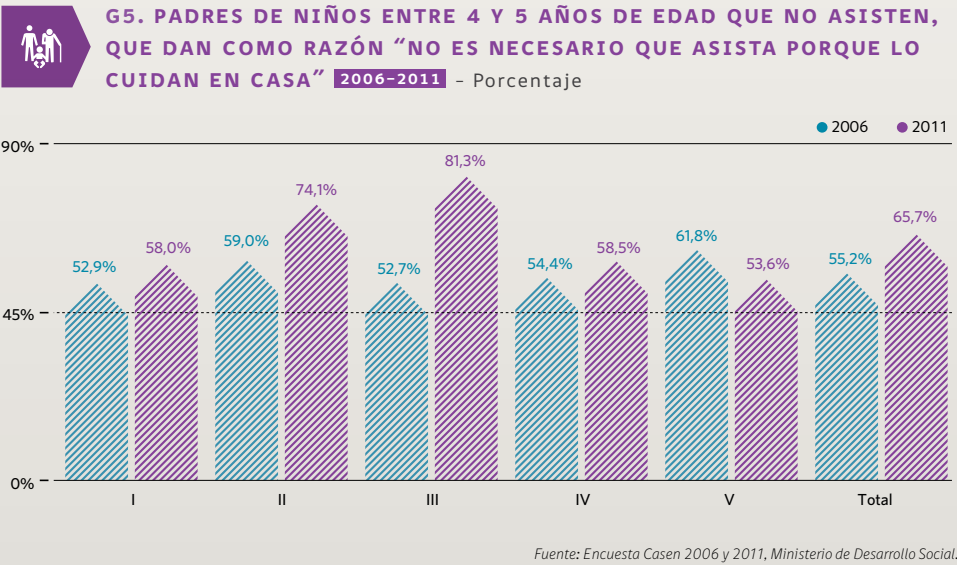
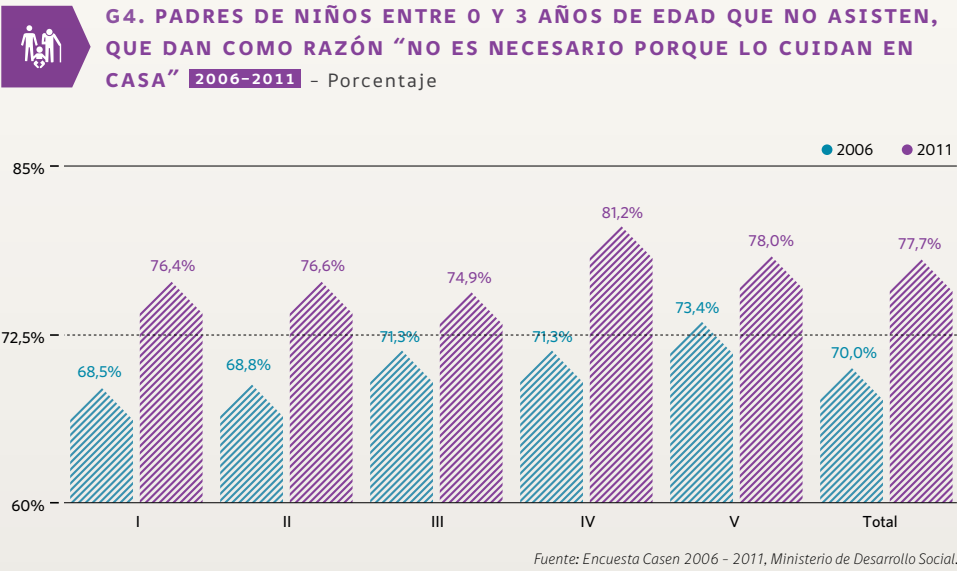
Para el caso de los niños de cuatro a cinco años de edad, lo que correspondería a los niveles de pre kínder y kínder, en el año 1992 la diferencia que existía entre el quinto y primer quintil era de casi 40 puntos porcentuales, siendo el doble la tasa de asistencia en el quinto. Esta brecha se reduce en el 2011 a una diferencia de solo 5,2 puntos porcentuales entre ambos quintiles, y tal como se observa en el siguiente gráfico, para todos los quintiles la tasa de asistencia se encuentra entre el 80% y el 88%.



1.2 RAZONES DE NO ASISTENCIA

A pesar de los grandes avances en la asistencia a educación parvularia, alrededor de 790 mil niños se encontraban fuera del sistema al año 2011, en especial en el tramo de edad de cero a tres años. De acuerdo a la información provista por la Encuesta Casen, la principal razón sería de carácter cultural, pues la mayoría de los padres que no envía a sus hijos consideran a los establecimientos de educación parvularia más como una guardería que como una instancia de desarrollo y estimulación para el niño. Para los niños que tienen entre cero y tres años que no concurren a un establecimiento, la proporción de padres que responden que no es necesario que asistan porque los cuidan en la casa, alcanza al 77% en el año 2011, siendo siete puntos mayor al año 2006, aumento que se presenta en todos los quintiles, y es mayor en el primer quintil.

En el tramo de cuatro a cinco años de edad que no asisten a preescolar, en 2011, el 65,7% de los padres argumenta que no es necesario que asista porque es cuidado en la casa, porcentaje que es mayor en 10,5 puntos al año 2006. Esta respuesta aumentó considerablemente en el segundo y tercer quintil y disminuyó solo en el quinto, que además es el que presenta menor porcentaje en esta respuesta.



Existe una amplia literatura que busca encontrar los determinantes de la decisión de llevar a los niños y niñas a un establecimiento educacional. Dussalliant, F. (2012) utilizando los datos de la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI 2010) modela las elecciones de los hogares respecto del trabajo materno y la asistencia de los niños a sala cuna o jardín infantil, encontrando que luego de controlar por distancia entre el hogar y el establecimiento más cercano, uno de los principales predictores es la situación laboral de la madre, seguido de la edad del niño. Otra variable relevante es la educación de la madre y el tamaño del hogar. La autora concluye que la demanda por salas cunas y jardines infantiles irá aumentando a medida que la población vaya educándose más, los hogares sigan atomizándose y la participación femenina aumente⁵.

Por su parte Urzúa, S. y Reyes, L. (2012) también analizan la demanda y oferta de educación temprana en Chile. Usando información de niños entre cero y tres años (y sus hogares) inscritos en la Ficha de Protección Social (FPS) y registros de matriculados en Junji e Integra al año 2010, encuentran que la distancia hogar-centro es un elemento importante en la decisión de asistencia a salas cunas y jardines infantiles. Además, la probabilidad de asistir a un centro preescolar se ve afectada positivamente por la edad de los menores y la condición de empleabilidad de las madres, y disminuye con la educación de la madre y vulnerabilidad del hogar. Finalmente y luego de controlar por la educación y estado ocupacional de los padres, género y edad de los menores, encuentran que vivir en promedio a dos o más kilómetros del jardín infantil más cercano al hogar disminuye la probabilidad de asistencia en 3,3 puntos porcentuales respecto de vivir a una menor distancia⁶.

Por otra parte, también hay estudios que tratan de encontrar la edad ideal para comenzar a asistir a un establecimiento educacional, de manera que esto se traduzca en un beneficio para el desarrollo del niño. En el año 2006 Bedregal, P. realizó una revisión sistemática sobre la eficacia y efectividad en la atención de niños entre cero y cuatro años de edad, luego de la cual recomendó la atención infantil para los niños mayores de dos años. La evidencia es consistente respecto de los beneficios tanto para su desarrollo como para su desempeño escolar. El efecto se logra con al menos una jornada parcial y, a mayor tiempo (meses) de participación en los centros de cuidado infantil, se obtienen mejores resultados, especialmente en los grupos vulnerables. Encuentra además que los efectos son dependientes de la alta calidad de los servicios. Una atención de mala calidad puede producir déficit en el desarrollo cognitivo y del lenguaje, así como en aspectos socioemocionales.

Existe bastante acuerdo internacional respecto de los criterios de calidad en la atención infantil, los que se centran en la relación adulto/niño, tamaño del grupo, ambiente físico apropiado y seguro; personal seleccionado, motivado y con adecuado nivel de entrenamiento y capacitación continua; presencia de un currículum y procedimientos de evaluación claros. En los niños menores de dos años se ha demostrado que la intensidad en la atención infantil puede aumentar el riesgo de desarrollar conductas antisociales, especialmente si el cuidado que se entrega es de mala calidad. Por el contrario, el cuidado provisto por familiares (o un adulto significativo) mejora el desarrollo social del menor⁷.

Por su parte Urzúa, S. Veramendi, G. (2011), presen-

tan un análisis empírico del impacto de la asistencia a centros de cuidados de niños en el desarrollo infantil temprano en Chile, examinando el desarrollo infantil desde una perspectiva multidimensional. Dentro de los resultados del estudio destacan que (i) los puntajes de test cognitivos y socioemocionales para niños menores de dos años son demasiado ruidosos para ser analizados (ii) el análisis de la matrícula en establecimientos de educación parvularia para niños mayores de dos años revelan efectos significativos de los antecedentes familiares, habilidades no observables, la disponibilidad de centros locales y su capacidad y (iii) la asistencia a centros educativos parecen estimular el desarrollo cognitivo entre los niños mayores de dos años^{8/9}.

El estudio nacional más reciente es el del Ministerio de Educación en su Serie Evidencias, el cual presenta una evaluación del impacto de corto plazo de asistir a la Educación Parvularia¹⁰ en Chile utilizando datos de la ELPI 2010. Su aporte es hacer un análisis a nivel nacional del impacto en diferentes dimensiones. Encontrando que existe un efecto positivo de la Educación Parvularia en el desarrollo psicomotor y de lenguaje de los niños, especialmente del primer quintil de ingreso, pero se observan resultados poco concluyentes en las habilidades socioemocionales.

5 Dussalliant, F (2012). "Asistencia de niños a establecimientos preescolares: aproximándonos a la demanda a través de un análisis de las elecciones de cuidado y trabajo de los hogares", Centro de Estudios Mineduc.
6 Reyes, L. Urzúa, S. (2012) "La demanda y oferta de educación temprana en Chile", Estudios Públicos.
7 Bedregal, P (2006) Eficacia y efectividad en la atención de niños entre cero y cuatro años, Revista En Foco, Expansiva
8 Urzúa, S. Veramendi, G. (2011) "The impact of out-of home child care centers on early childhood development"
9 Para una completa referencia respecto al desarrollo infantil y su medición, leer Capítulo de Salud.
10 "Impacto de asistir a educación parvularia". Serie Evidencias, año 2, Nº 19, Centro de Estudios, Ministerio de Educación. 2013

Desde el lado de la oferta de educación parvularia, tanto el aumento de su cobertura, como también el ir avanzando en su calidad, son objetivos prioritarios.

El gráfico muestra esta evolución en el tiempo, pasando de 8.553 establecimientos en el año 2004 a 11.597 en el 2012, lo que corresponde a una variación de 35,6%.

Fuente: Ministerio de Educación

Si se observa la evolución del número de establecimientos, separando aquellos que corresponden a Junji e Integra, se tiene que mientras en el año 2004 este tipo de establecimientos representaban el 29,6% del total, en el 2012, esta participación aumentó casi 5,6 puntos porcentuales, pasando a ser el 35,3% del total de establecimientos. Lo anterior, muestra el importante esfuerzo que ha hecho el Estado en la cobertura de educación parvularia.

Ahora bien, al desglosar completamente la oferta de educación preescolar según dependencia administrativa, esto es: Integra, Junji, establecimientos particulares pagados, particulares subvencionados y municipales, se tiene que a excepción de los particulares pagados, todas las demás dependencias aumentaron su número de establecimientos, principalmente Junji, con una variación de un 86%, seguido por los particulares subvencionados, que aumentaron en un 61,5%. Al mirar la distribución de cada tipo de dependencia dentro del total, los establecimientos pertenecientes a la Junji y los particulares subvencionados son los que han tenido un aumento, mientras que Integra ha disminuido su participación y los de dependencia municipal lo han hecho en 7,7 puntos porcentuales al comparar los años 2004 y 2012.

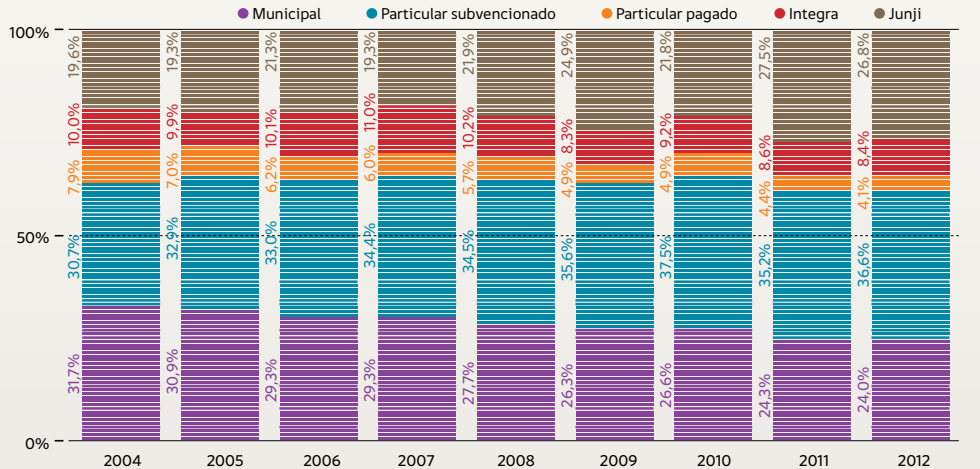
Al analizar los datos de matrícula, en el gráfico inferior, se puede observar que durante el horizonte de tiempo aquí considerado, se ha visto incrementada en un 45%, pasando de 477.760 niños y niñas en el año 2004 a 691.145 en el año 2011.

G7. ESTABLECIMIENTOS QUE IMPARTEN EDUCACIÓN PARVULARIA POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA 2004-2012 - Cantidad de establecimientos



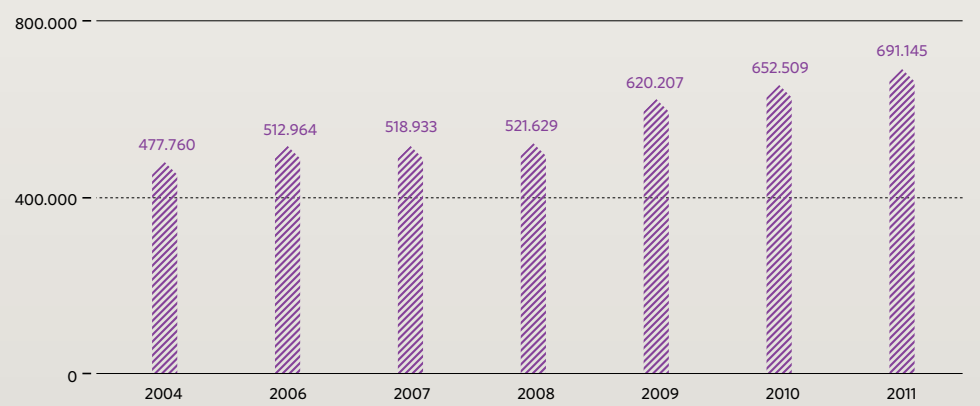
Fuente: Ministerio de Educación

G8. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ESTABLECIMIENTOS QUE IMPARTEN EDUCACIÓN PARVULARIA POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA 2004-2012



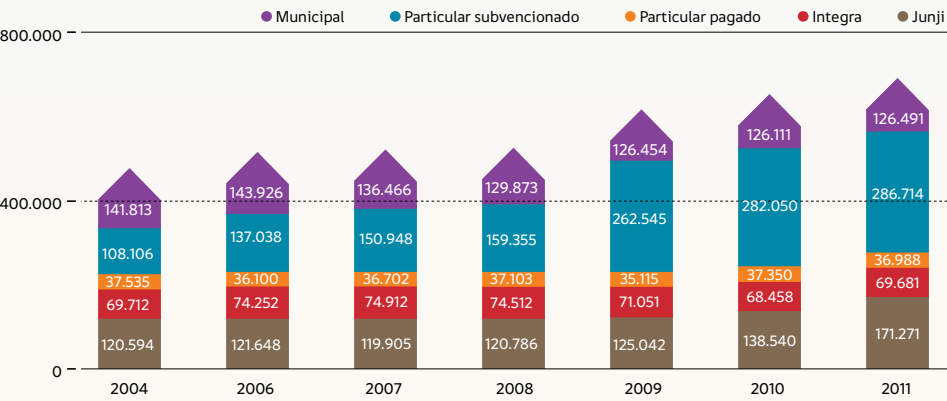
Fuente: Ministerio de Educación

G9. MATRÍCULA EN EDUCACIÓN PARVULARIA POR AÑO 2004-2011 - Cantidad de niños



Fuente: Ministerio de Educación

G10. MATRÍCULA EN EDUCACIÓN PARVULARIA POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA 2004-2011 - Cantidad de niños



Fuente: Ministerio de Educación

Esta matrícula en su mayoría está conformada por párvulos que asisten a establecimientos regulares del Ministerio de Educación y a establecimientos particulares subvencionados, alcanzan juntos más de la mitad de la matrícula total (59,8%), tal como se observa en el gráfico, en el cual se presenta la evolución de la matrícula por dependencia administrativa. La matrícula correspondiente a establecimientos particulares subvencionados aumentó de 108.106 a 286.114, seguidos de Junji que subió de 120.594 a 171.271 (lo que corresponde a una variación porcentual de un 42%). Mientras que la matrícula de los establecimientos de Integra, municipal y particulares pagados no aumentó durante el período.

JARDINES INFANTILES Y SALAS CUNA ADMINISTRACIÓN DIRECTA

JUNJI

Objetivo

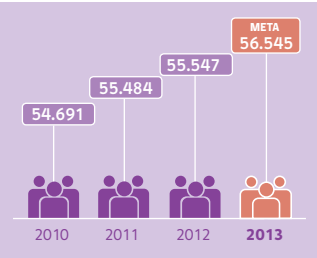
Proporcionar una educación integral de calidad, oportuna y pertinente que favorezca el desarrollo de las capacidades de los párvulos.

Beneficiarios

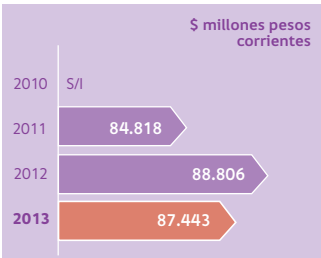
La población objetivo consiste en atender niños y niñas entre los cero y seis años de edad que viven en situación de vulnerabilidad social perteneciente a los quintiles I,II y III.

Los recursos corresponden al monto de la transferencia (subtítulo 24) y otros subtítulos (21, 22 y 29) de la Ley de Presupuesto. Para el presupuesto 2013 los subtítulos 21, 22 y 29 son estimados, a diferencia del subtítulo 24.

¿Cuántos niños se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



JARDINES INFANTILES Y SALAS CUNA ADMINISTRACIÓN DELEGADA

JUNJI

Objetivo

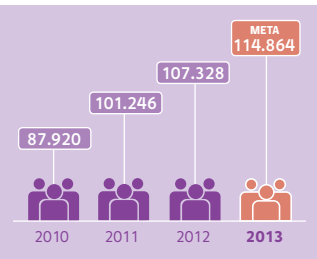
Proporcionar una educación integral de calidad, oportuna y pertinente que favorezca el desarrollo de las capacidades de los párvulos. Consiste en la transferencia de fondos a organizaciones sin fines de lucro o municipios, para la construcción y operación de un jardín infantil.

Beneficiarios

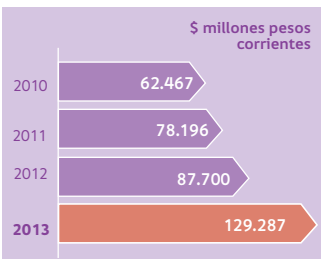
La población objetivo consiste en atender niños y niñas entre los cero y seis años de edad que viven en situación de vulnerabilidad social perteneciente a los quintiles I,II y III.

Los recursos corresponden al monto de la transferencia (subtítulo 24) de la Ley de Presupuesto.

¿Cuántos niños se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



OTRAS MODALIDADES

JUNJI

Objetivo

Contribuir a niños y niñas menores de seis años que viven en situación de vulnerabilidad social y con diferentes características, logrando el desarrollo pleno de sus potencialidades.

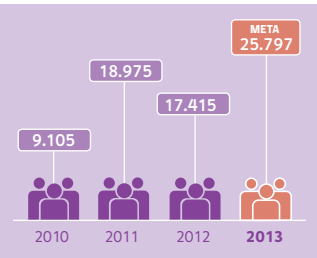
Los recursos corresponden al monto de la transferencia (subtítulo 24) y otros subtítulos (21, 22 y 29) de la Ley de Presupuesto. Para el presupuesto 2013 los subtítulos 21, 22 y 29 son estimados, a diferencia del subtítulo 24.

Beneficiarios

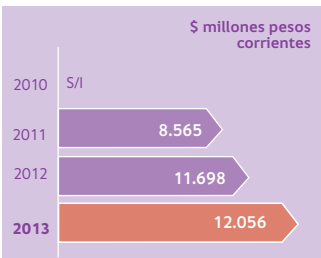
Niños y niñas menores de seis años de edad que viven en situación de vulnerabilidad social.

Tanto los beneficiarios como los presupuestos corresponden a la suma de los programas: Jardín Infantil Modalidad Estacional, Programa Conozca a Su Hijo (CASH), Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia (PMI), Centros Educativos Culturales de la Infancia (CECI), Programa Educativo para la Familia Modalidad Comunicacional y Jardín familiar, Laboral e Indígena.

¿Cuántos niños se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



JARDINES INFANTILES Y SALAS CUNA ADMINISTRACIÓN DIRECTA

INTEGRA

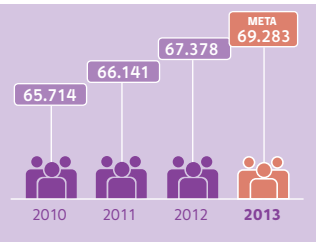
Objetivo

Lograr el desarrollo y aprendizajes esperados (de acuerdo a las bases curriculares de educación parvularia), de niños y niñas entre 84 días y cuatro años once meses de edad que viven en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

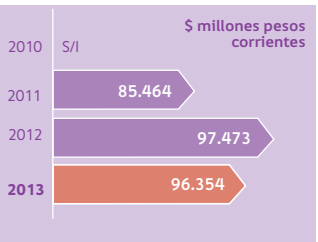
Beneficiarios

Niños y niñas pertenecientes al rango de edad que va desde los tres meses a los cuatro años once meses, que no son atendidos en otros jardines o salas cuna, en situación de pobreza y/o vulnerabilidad y en lugares en donde no existen oportunidades de acceso a un servicio de educación inicial y de calidad.

¿Cuántos niños se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



El presupuesto 2013 es estimado.

JARDINES INFANTILES Y SALAS CUNA ADMINISTRACIÓN DELEGADA

INTEGRA

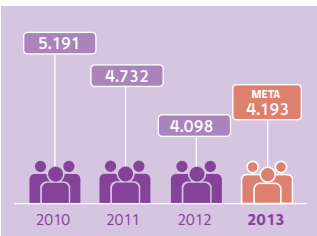
Objetivo

Lograr el desarrollo y aprendizajes esperados (de acuerdo a las bases curriculares de educación parvularia), de niños y niñas entre 84 días y cuatro años once meses de edad que viven en situación de pobreza y/o vulnerabilidad y en lugares en donde no existen oportunidades de acceso a un servicio de educación inicial y de calidad.

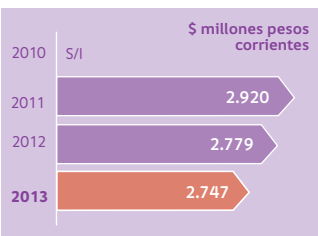
Beneficiarios

Niños y niñas pertenecientes al rango de edad que va desde los tres meses a los cuatro años once meses, que no son atendidos en otros jardines o salas cuna, en situación de pobreza y/o vulnerabilidad y en lugares en donde no existen oportunidades de acceso a un servicio de educación inicial y de calidad.

¿Cuántos niños se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



El presupuesto 2013 es estimado.

JARDINES SOBRE RUEDAS (MODALIDADES COMPLEMENTARIAS)

INTEGRA

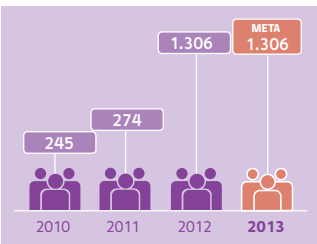
Objetivo

Ofrecer educación parvularia de calidad a niños y niñas de dos a cinco años de edad, que viven en lugares donde no tienen acceso a esta educación; a través de una modalidad no convencional, itinerante, que incorpore a sus familias y sensibilice a la comunidad respecto de la infancia.

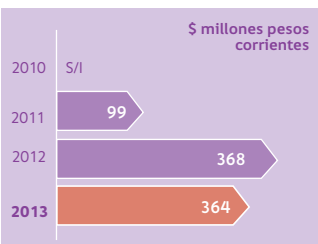
Beneficiarios

Niños y niñas pertenecientes al rango de edad que va desde los dos a los cinco años, que no son atendidos en otros jardines o salas cuna, en situación de pobreza y/o vulnerabilidad y en lugares en donde no existen oportunidades de acceso a un servicio de educación inicial y de calidad. Específicamente en las regiones: I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV.

¿Cuántos niños se han beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



CALIDAD EN LA EDUCACIÓN PARVULARIA

En marzo del año 2013 se envió al congreso el Proyecto de Ley que aumenta las exigencias y crea una autorización de funcionamiento para todas las salas cuna y jardines infantiles del país, sin importar si reciben o no aportes del Estado. Un aspecto relevantes es el traspaso de la labor fiscalizadora, que actualmente realiza la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), a la Superintendencia de Educación Escolar, entregando las herramientas necesarias para hacer que se cumplan los requisitos para recibir la autorización de funcionamiento y aplicar sanciones en caso de incumplimiento.

Los principales aspectos del Proyecto de Ley son:

Enseñanza: junto con tener un proyecto educativo, el establecimiento deberá contar con un reglamento interno que norme las relaciones entre el jardín infantil y la comunidad educativa. Dicho documento debe incorporar políticas de prevención, medidas pedagógicas y protocolos de acción ante conductas que constituyan riesgos para la seguridad de los niños y la buena convivencia, como abusos sexuales y maltrato infantil.

Fiscalización: el proyecto establece que la Superintendencia de

Educación Escolar tendrá las herramientas necesarias para fiscalizar el cumplimiento de los requisitos para recibir la autorización y podrá aplicar sanciones en caso de incumplimiento de las normas, las que van desde una amonestación hasta la cancelación de la autorización e inhabilidad del sostenedor.

Propietario y administrador de jardín infantil o sala cuna: para ejercer una de esas funciones, según sea el caso, no podrán haber sido condenados por crimen, delitos, tráfico ilícito de estupefacientes ni delitos de pedofilia.

Infraestructura: los establecimientos deberán cumplir con normas mínimas de planta física, mobiliario y equipamiento según las especificaciones contenidas en un reglamento.

Dotación: deberá tener el personal idóneo y suficiente, según lo determine el reglamento de esta ley.

El instrumento Plaep-r desarrollado por Fundación Integra, entrega un perfil de los logros de aprendizaje, que indica cuánto han aprendido los niños y niñas al final de un período lectivo en los jardines infantiles o salas cuna a nivel nacional. Esta información permite tener un panorama general del aprendizaje

por edad y una mirada específica a los ámbitos de aprendizaje (Formación personal y social, Comunicación y Relación con el medio natural y cultural), dando indicios sobre las fortalezas y espacios de mejoramiento vinculados a estos aprendizajes.

Para el año 2012 los niños, en promedio, logran aprendizajes acorde a su edad. La mayoría de los niños y niñas se concentran en los niveles "en lo esperado" y "sobre lo esperado", tanto en los puntajes totales como por ámbitos, donde el más fortalecido es Formación personal y social. El ámbito de Relación con el medio natural y cultural continúa siendo el más débil en los dos y cuatro años.

Los niños que pertenecen al Sistema de Protección Social Chile Solidario, en promedio adquieren los aprendizajes esperados para su edad. Sin embargo, al comparar a los niños que pertenecen y no pertenecen a Chile Solidario, es decir, que han sido expuestos a las mismas condiciones educativas, se observa que en todas las edades existen diferencias a favor de los niños que no pertenecen al sistema de protección social.

2 EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA: PERMANENCIA

El ciclo de educación básica y media constituye una etapa fundamental para el desarrollo personal, cognitivo y laboral de las personas. Como se puede observar en diversos indicadores de ingresos, pobreza y trabajo, las personas que no terminan este ciclo quedan expuestas a mayores condiciones de vulnerabilidad y marginalidad.

En lo relativo a la cobertura en educación escolar,

Chile ha logrado grandes avances. Sin embargo, aún se observan problemas de cobertura y deserción en el ciclo de educación media, especialmente en los primeros quintiles de ingreso. Así, una meta fundamental para la política pública de los próximos años es que todos los jóvenes de Chile completen este ciclo.

Para presentar esta realidad, se dan a conocer dos

indicadores, todos ellos desagregados por nivel socioeconómico. En primer lugar, se presenta la tasa de asistencia neta a educación básica y media. Después, se entrega la tasa de conclusión de estudios de enseñanza media, con el objeto de identificar aquellas condiciones que inciden en una menor probabilidad de finalizar los estudios a nivel escolar. Finalmente, se presenta la política pública que aborda la prevención de la deserción escolar.

2.1 ASISTENCIA A EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

Entre los indicadores de participación más utilizados, se encuentran las tasas bruta y neta de asistencia.

La **TASA DE ASISTENCIA** bruta corresponde a la razón entre el número total de alumnos que asisten a un determinado nivel de enseñanza (en este caso, básica o media) sin importar su edad y la población correspondiente al grupo etario teórico de ese nivel (seis a trece años y catorce a 17 años, respectivamente), expresada como porcentaje.

La **TASA DE ASISTENCIA NETA** se define como la razón entre el número de alumnos del grupo de

edad oficial que asiste a un determinado nivel de enseñanza (básica o media) y la población total de ese grupo de edad, expresada como porcentaje.

El gráfico muestra la evolución que ha tenido la tasa de asistencia neta a la educación básica entre los años 1990 y 2011, desagregada por quintil de ingreso autónomo. Se observa que ésta se sitúa sobre el 89% a lo largo del tiempo y para todos los niveles de ingreso. Asimismo, se observan pequeñas variaciones a lo largo de los años y su distribución es relativamente equitativa entre el quintil de ingreso más alto y el más bajo.

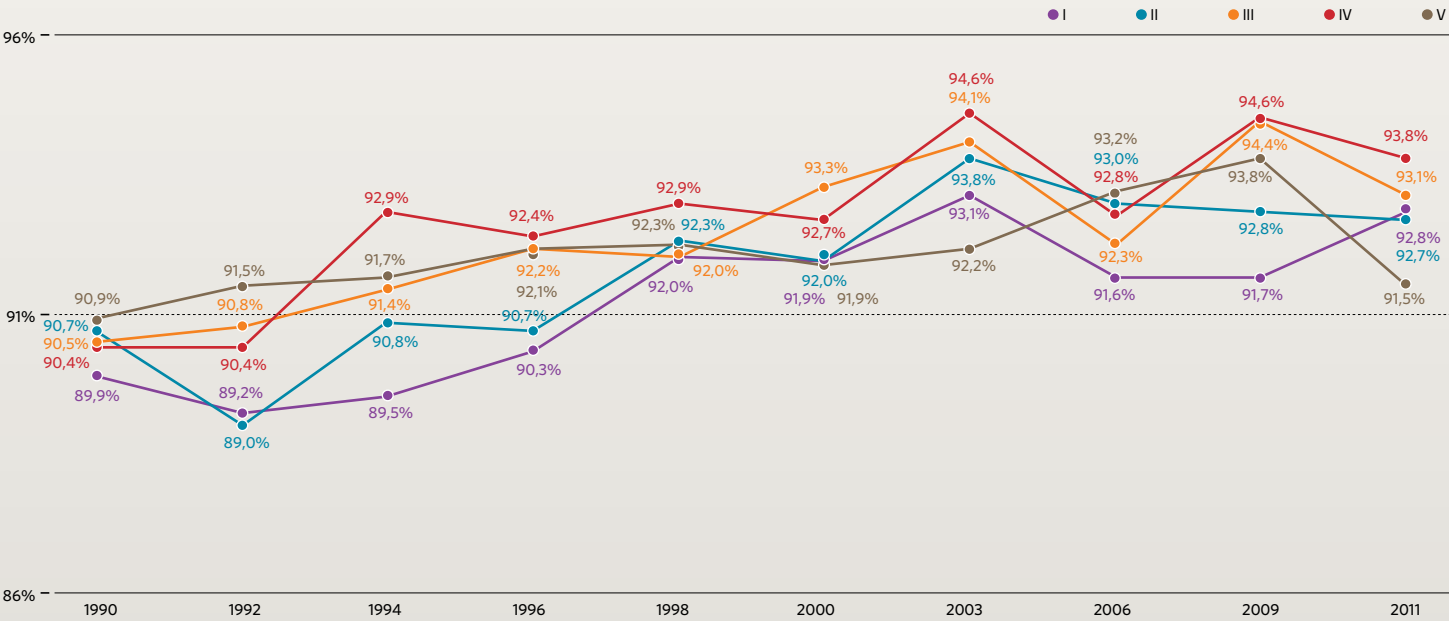
TASAS DE ASISTENCIA NETA EN EDUCACIÓN BÁSICA Y EN EDUCACIÓN MEDIA¹⁰

Tasa de asistencia neta en educación básica: Número de niños(as) de seis a trece años que asisten a educación básica, por cada 100 niños(as) de seis a trece años de edad.

Tasa de asistencia neta en educación media: Número de adolescentes de catorce a 17 años que asisten a educación media, por cada 100 adolescentes de catorce a 17 años de edad.

¹⁰ Tal como lo indica su definición, la tasa de asistencia neta sólo considera la asistencia de alumnos del grupo de edad oficial a dichos niveles de enseñanza (básica o media), por lo que no se estarían considerando a los alumnos que tienen otra edad a la del grupo al que está dirigida el ciclo (por ejemplo, adultos en básica o media).

G1. TASA DE ASISTENCIA NETA A EDUCACIÓN BÁSICA, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 1990-2011 - Porcentaje



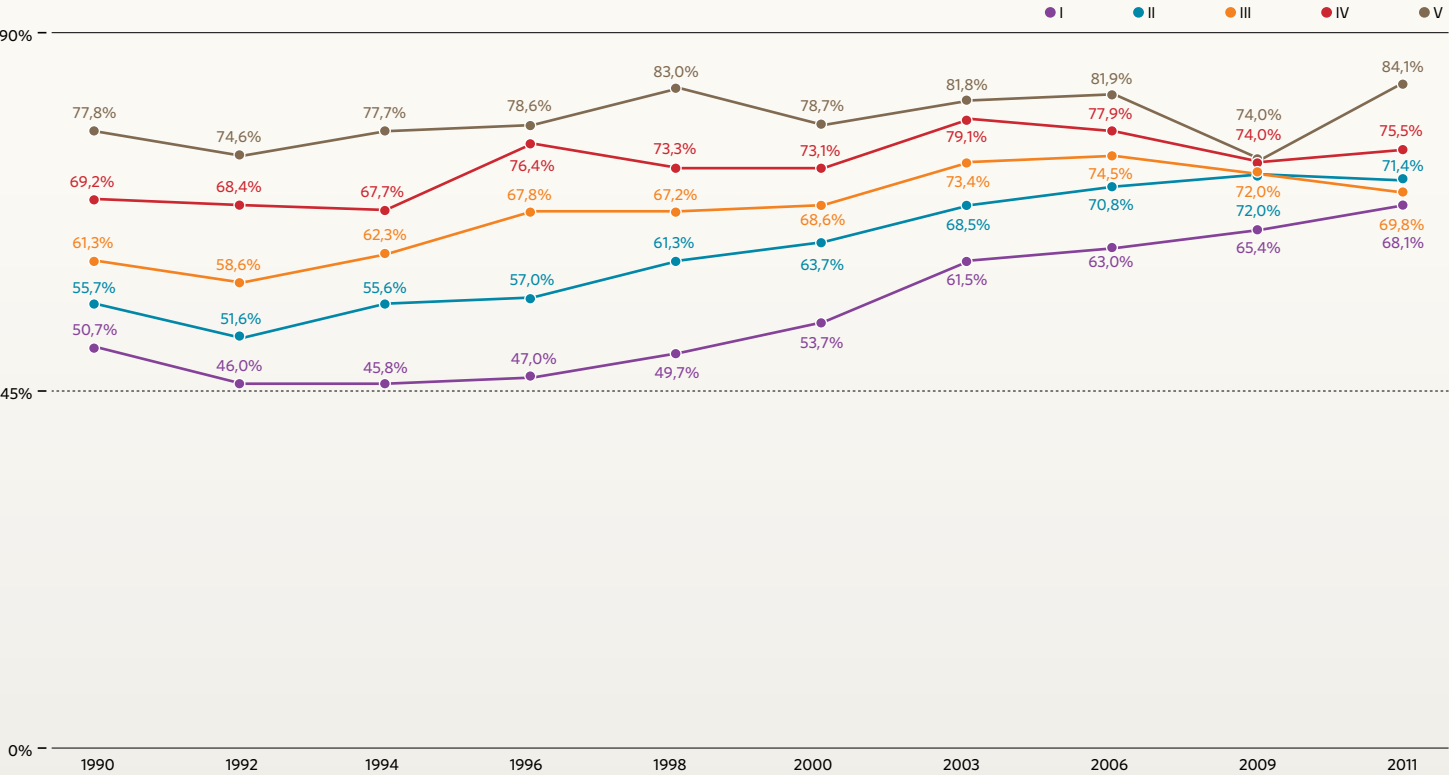
Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

Por su parte, en el siguiente gráfico se presenta la evolución de la tasa de asistencia neta a la educación media entre los años 1990 y 2011, desagregada por quintil de ingreso autónomo.

Para estas últimas dos décadas se observa un incremento en la cobertura de educación media en todos los quintiles de ingreso, especialmente en el quintil de ingreso más bajo. En efecto, la tasa

del primer quintil aumentó desde 50,7% a 68,1% entre los años 1990 y 2011, lo que constituye una cifra alentadora, pero aún insuficiente.

G2. TASA DE ASISTENCIA NETA A EDUCACIÓN MEDIA, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 1990-2011 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

2.2 CONCLUSIÓN DE ENSEÑANZA MEDIA

Como se señaló anteriormente, la permanencia en el sistema escolar es una situación que beneficia tanto al individuo que concluye su enseñanza obligatoria, como a la sociedad en general, por lo que se hace fundamental observar su evolución en el tiempo y a través de los distintos niveles socioeconómicos, para así diseñar u orientar correctamente las políticas públicas.

El Ministerio de Educación definió la utilización de dos indicadores de deserción: la tasa de incidencia y la tasa de prevalencia. La primera, mide la proporción de estudiantes que, estando matriculados en el periodo t, no presentan matrícula en el periodo t+1, sin que en este rango de tiempo se hayan graduado del sistema escolar. La

segunda tasa mide la proporción de estudiantes que no terminaron la educación escolar y no se encuentran matriculados en un periodo de tiempo dado. Típicamente se estima en función de un rango de edad determinado, el cual suele considerar los años posteriores a la edad teórica de egreso del sistema¹¹.

En esta sección se presenta la tasa de conclusión de enseñanza media, la cual se mide como el número de personas entre 20 y 24 años que culminaron la educación media por cada 100 personas entre 20 y 24 años.

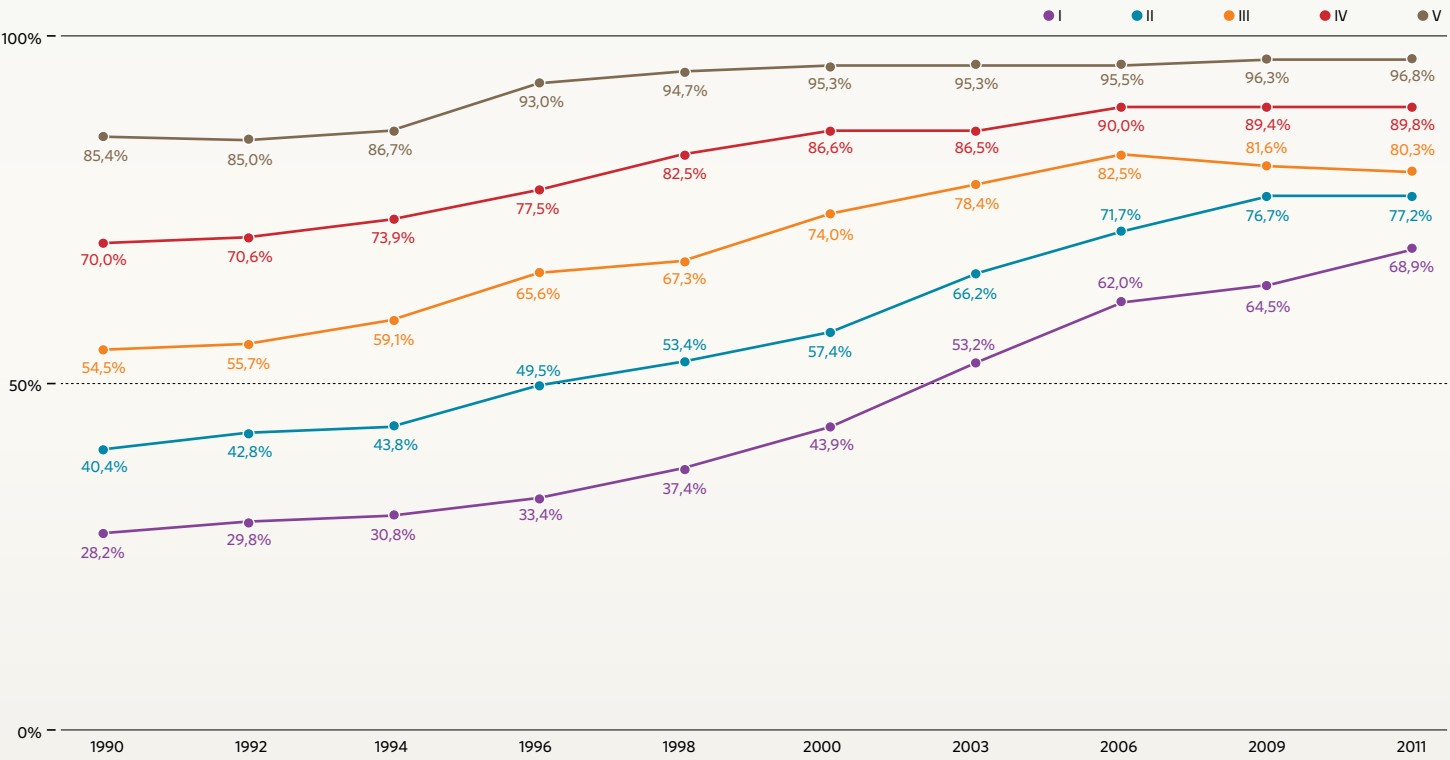
Si bien aún se observan brechas significativas entre los distintos quintiles de ingreso, estas se

han reducido notoriamente en el transcurso de las últimas dos décadas. Pese a la mejora, cerca de tres de cada diez jóvenes entre 20 y 24 años del primer quintil no había concluido la educación media el año 2011, por lo que se requiere seguir avanzando en la cobertura y retención de los jóvenes más vulnerables en el ciclo de educación media.

¹¹ "Medición de la deserción escolar en Chile". Serie Evidencias, año 2, N° 15, Centro de Estudios Ministerio de Educación. 2013



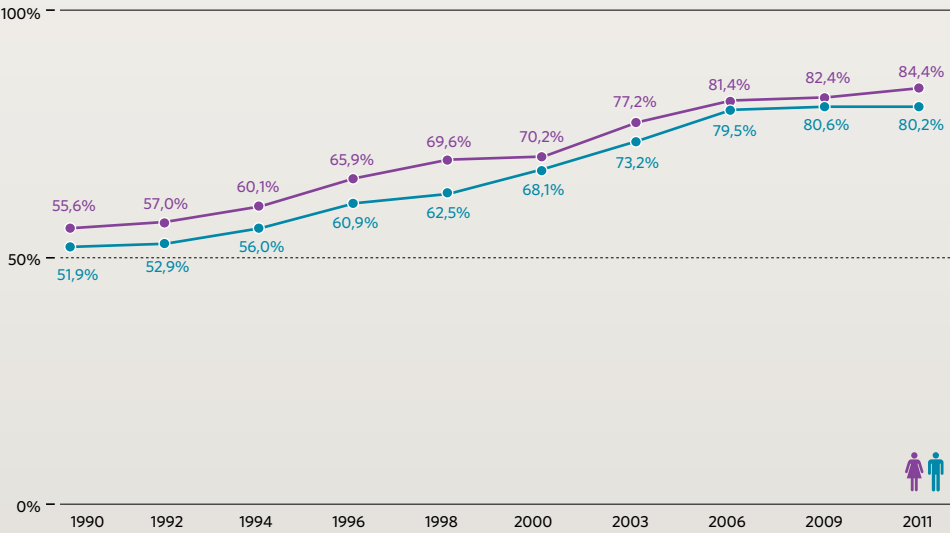
G3. TASA DE CONCLUSIÓN DE ENSEÑANZA MEDIA, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 1990-2011 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.



G4. TASA DE CONCLUSIÓN DE ENSEÑANZA MEDIA, SEGÚN SEXO 1990-2011 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.



2.3 RAZONES DE NO ASISTENCIA

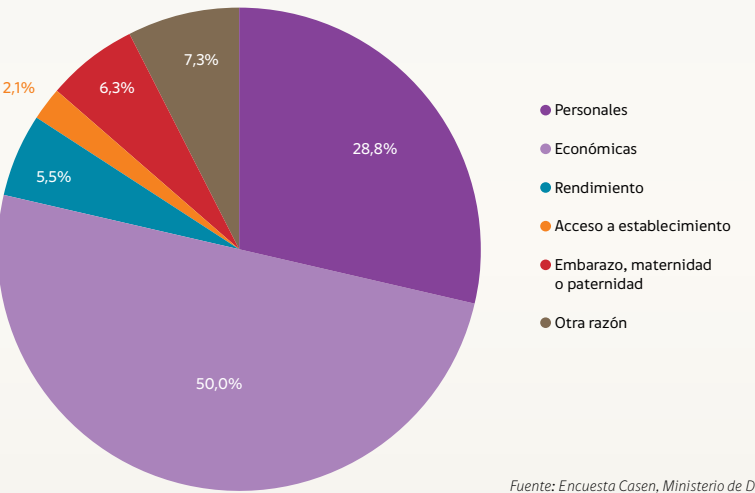
Dado que el porcentaje de jóvenes que ha culminado a lo menos su enseñanza media es inferior para los que pertenecen a los quintiles de ingresos más bajos en relación al resto de los jóvenes, es interesante caracterizar a la población entre catorce y 17 años de edad que, en edad de asistir a un establecimiento educacional, no lo hacen, a partir de las principales razones para la interrupción de sus estudios.

Según datos de la Encuesta Casen, entre quienes no asisten a un establecimiento a cursar educación media, se observa que en el año 1992 un 28,8% no lo hace por razones personales, las cuales incluyen razones como ayuda en la casa, necesidad de establecimiento especial, enfermedad o falta de interés. Un 50,0% entrega como razón dificultad económica, trabaja o busca trabajo, mientras que sólo un 5,5% no asiste por problemas de rendimiento.

En tanto, en el año 2011, entre los jóvenes que no asisten a un establecimiento educacional, se observa que un 25,5% no lo hace por razones personales, un 14,4% entrega como razón de no asistencia tener dificultad económica y un 8,6% no asiste por problemas de rendimiento.



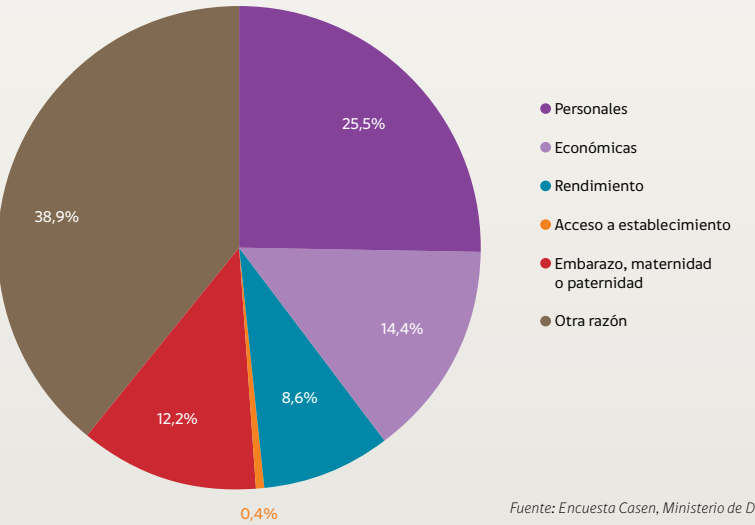
G5. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE RAZONES PARA NO ASISTIR A UN ESTABLECIMIENTO EDUCACIONAL DE JÓVENES ENTRE 14 Y 17 AÑOS 1992¹² - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.



G6. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE RAZONES PARA NO ASISTIR A UN ESTABLECIMIENTO EDUCACIONAL DE JÓVENES ENTRE 14 Y 17 AÑOS 2011¹³ - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

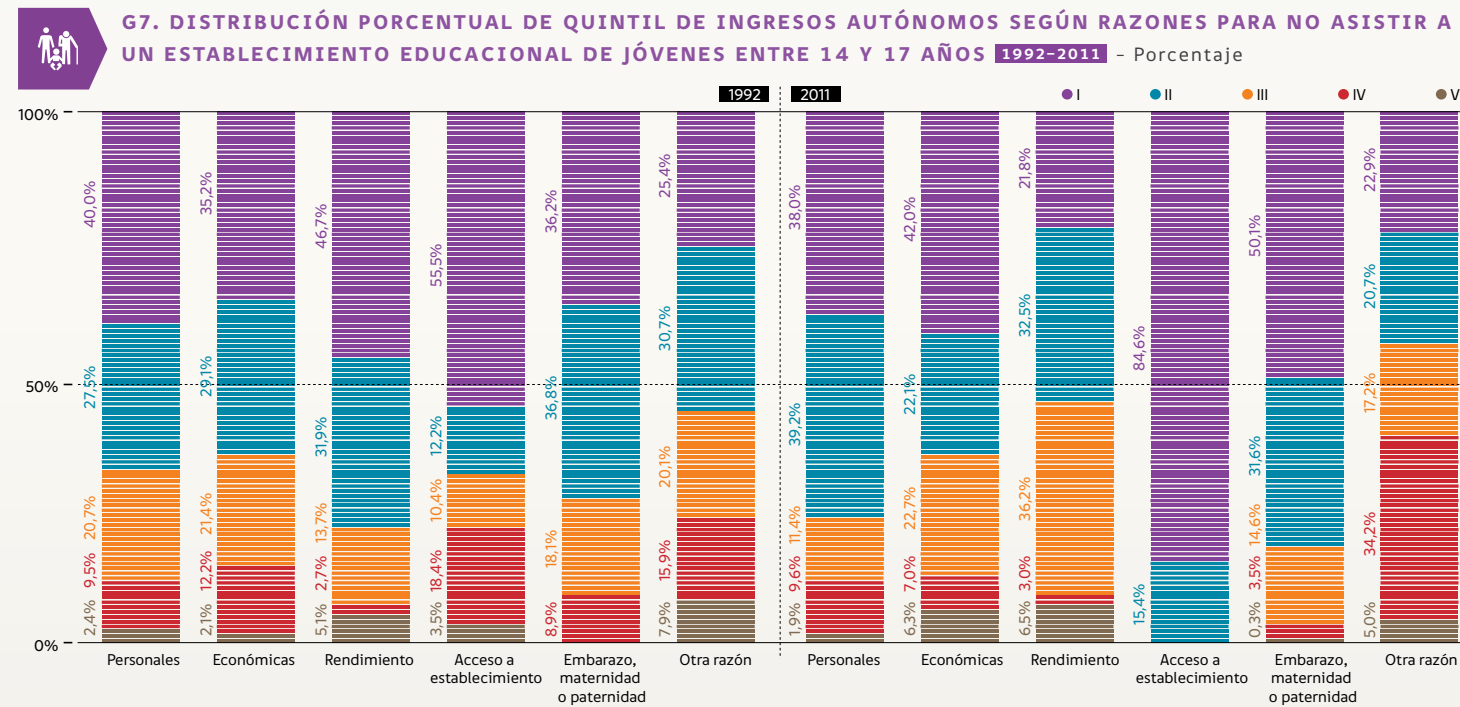
12 Personales: Ayuda en la casa, Necesidad de educación especial, Enfermedad, No le interesa. Económicas: Dificultad económica, Trabaja o Busca Trabajo. Rendimiento: Problemas de Rendimiento. Acceso: No hay establecimiento cercano o dificultad de acceso o movilización. Otra razón en el año 1992 incluye: no existe cupo en establecimiento, no tiene edad, prepara la Prueba Aptitud Académica, está realizando el Servicio Militar, problemas de alcoholismo o drogadicción, horario inconveniente y otra razón.

13 Personales: Ayuda en la casa, Necesidad de educación especial, Enfermedad, No le interesa. Económicas: Dificultad económica, Trabaja o Busca Trabajo. Rendimiento: Problemas de Rendimiento. Acceso: No hay establecimiento cercano o dificultad de acceso o movilización. Otra razón en el año 2011 incluye: problemas familiares, terminó los estudios, no le sirve estudiar, expulsión o cancelación de matrícula y otra razón.

En relación a la distribución porcentual de quintil de ingresos autónomos según razones para no asistir a un establecimiento educacional a cursar educación media, se observa que para el grupo

que declara al embarazo, maternidad o paternidad como la principal razón para no asistir ha existido un alza en términos relativos de la presencia de jóvenes del primer quintil, desde un

36,2% a un 50,1%. En tanto, no se observan mayores cambios en la distribución socioeconómica de los jóvenes que declaran no asistir a establecimientos por motivos personales o económicos.



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

Al respecto, y en línea con lo anterior, la evidencia empírica señala que la paternidad tiene un efecto positivo en el riesgo de deserción y que el ingreso del hogar tiene mayor relevancia en los primeros niveles del ciclo secundario y, en particular, en la transición desde el ciclo primario. A su vez, el riesgo de deserción se concentra principalmente en el ciclo secundario y éste es creciente a medida que un estudiante avanza dentro del sistema educacional, encontrándose

un quiebre importante en la transición entre el ciclo primario y secundario¹⁶.

Por su parte, Sapelli y Torche (2004)¹⁷, estudian conjuntamente las decisiones de deserción escolar y la de participar en la fuerza laboral, y encuentran que la educación de los padres y las variables de caracterización demográfica de los hogares tienen un impacto significativo en ambas decisiones, además de un “efecto vecindario”, que lleva a que personas

con educación diferente a la de su vecindario se comporten en forma similar a ellos (por ejemplo, la influencia de una madre sobre la decisión de asistir es mayor para madres de baja educación que viven en un vecindario más educado, en que los niños van con mayor probabilidad a la educación media).

¹⁶ Santos, H. “Dinámica de la Deserción Escolar en Chile”. Serie Estudios Sociales, N° 2, Verano 2010, Ministerio de Planificación.

¹⁷ Sapelli, C. y Torche, A. (2004). “Deserción escolar y trabajo juvenil: ¿dos caras de una misma decisión?”. Cuadernos de Economía, vol. 41, pp. 173-198.

MEDICIÓN DE LA DESERCIÓN ESCOLAR EN CHILE

Serie Evidencias- Año 2 n° 15 - Centro de Estudios Mineduc. 2013

En este estudio, el Ministerio de Educación cuantifica las tasas de incidencia y de prevalencia de la deserción escolar, así como también, el abandono escolar:

Respecto de la tasa de incidencia (la proporción de estudiantes que no se encuentran matriculados en el sistema escolar, pero que sí presentaban matrícula en el periodo anterior), se obtiene que la tasa de deserción global¹⁴ para el periodo 2011 es de 1,9%, lo que equivale a 58.845 personas que presentaban matrícula el año 2011 y que no se graduaron ni se encuentran matriculados ni en el sistema regular ni en la modalidad de educación de adultos el año 2012. Por otra parte, la tasa de de-

serción del sistema regular fue en el mismo periodo de 3%¹⁵, equivalente a 91.968 personas que presentaban matrícula el año 2011 y no se graduaron ni se encuentran matriculados en el sistema regular de educación de niños y jóvenes el año 2012, pudiendo estar matriculados en la modalidad de educación de adultos.

En tanto, la tasa de prevalencia de la deserción (que evalúa la proporción de jóvenes de un determinado rango etario que no terminaron la educación escolar y que no se encuentran matriculados en ningún establecimiento educacional en el periodo analizado) para el año 2011, se registra en un 9,5% para el rango de edad que considera entre los quince y 19 años, y de 16% para el tramo de 20 a 24 años. Las cifras anteriores son inferiores respecto del panorama de América Latina, asemejándose a lo que

ocurre en los países desarrollados. En efecto, en América Latina, la tasa de prevalencia de la deserción de la educación escolar para el rango de 20 a 24 años es de 48%, mientras que en los países de la OCDE es de 15,9%.

Finalmente, la tasa de abandono del sistema escolar (que corresponde a la proporción de estudiantes que se retiraron durante el año académico del curso al que fueron matriculados), para el año 2011, fue de 2,1%, la cual, al desagregar por grado académico cursado, presenta magnitudes superiores en la enseñanza media, con el nivel más alto en primero medio.

¹⁴ Corresponde a los estudiantes que se salieron del sistema escolar como un todo, sin presentar matrícula, ni en el sistema regular de niños y jóvenes, ni en el sistema de adultos.

¹⁵ Considera a los estudiantes que se salieron del sistema escolar de niños y jóvenes, aun cuando hayan continuado sus estudios en el sistema de adultos.

POLÍTICA SOCIAL

En línea con lo anterior, y a pesar de que las estadísticas revisadas en la sección revelan un importante aumento en la cobertura de la educación media, aún es posible observar que los jóvenes de menores ingresos culminan la enseñanza media en un menor porcentaje que el resto de los jóvenes.

Con la idea de aumentar la escolaridad de los estudiantes, los esfuerzos de política pública en este ámbito se han orientado al cumplimiento de la educación obligatoria, previniendo la deserción escolar que se produce en la educación media, para lo cual se utilizan instrumentos como la Beca de Apoyo a la Retención Escolar, la Subvención Pro-retención, el Subsidio Familiar y el Bono por Deber de Asistencia Escolar, este último, como parte de las transferencias monetarias condicionadas del Ingreso Ético Familiar.

LA BECA DE APOYO A LA RETENCIÓN ESCOLAR (BARE), tiene por objetivo favorecer la permanencia en el establecimiento educacional de los estudiantes de educación media vulnerables en riesgo de desertar del sistema educacional, con el propósito que alcancen los doce años de escolaridad obligatoria.

Este programa se encuentra destinado a los estudiantes de enseñanza media que presentan los mayores niveles de vulnerabilidad socioeducativa y riesgo de abandonar el sistema educacional, y que se encuentran matriculados en establecimientos focalizados.

Consiste en la entrega de un aporte monetario cada tres meses, el cual va aumentando a medida que transcurre el año, para favorecer la permanencia en el sistema escolar. El beneficio es renovable, pudiendo el estudiante mantenerlo por los cuatro años de enseñanza media, mientras que no se aplique alguno de los criterios de supresión o eliminación.

La pertinencia de este aporte monetario para reducir la deserción se fundamenta en las razones que entregan los propios jóvenes para desertar. En efecto, a partir de un estudio realizado por Instituto Nacional de la Juventud (Injuv) en el año 2005, se sistematizaron desde el discurso de los jóvenes once procesos que inciden directamente en la decisión de abandonar el sistema educacional, entre los que se encuentran: la oportunidad concreta de trabajo; crisis económica o familiar; percepción de fracaso escolar; expul-

sión del establecimiento; disconformidad con algún elemento del establecimiento; rechazo al “ambiente” del establecimiento; priorización de actividades alternativas a las clases; proyecto personal alternativo al liceo; “riesgo social”; embarazo; cuidado del hijo.

La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) pre asigna la Beca a los estudiantes que cumplan con los criterios de condición de embarazo, maternidad, paternidad y/o aquellos beneficiarios del Programa Chile Solidario y, de dicho grupo, a los que se ubiquen en primera, segunda, hasta tercera prioridad según puntaje modelo predictivo para la medición de la condición de vulnerabilidad desarrollado por Junaeb, denominado Índice de Vulnerabilidad Socioeducativa (IVSE).

› BECA DE APOYO A RETENCIÓN ESCOLAR

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Objetivo

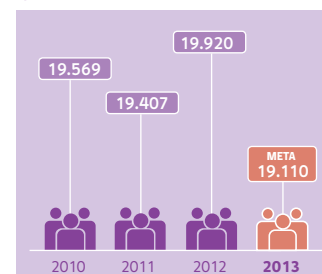
Estudiantes de educación media que son madres, padres, embarazadas y/o participantes del Programa Chile Solidario, con mayores niveles de vulnerabilidad socioeducativa, cursan y terminan los cuatro años de enseñanza media.

Beneficiarios

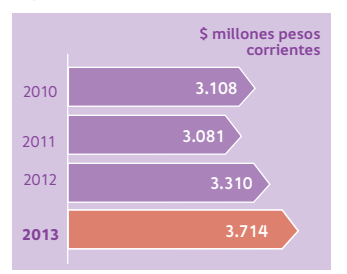
Estudiantes de educación media con altos niveles de vulnerabilidad socioeducativa, calificados de altamente vulnerables por condición de embarazo, maternidad, paternidad y aquellos beneficiarios del Programa Chile Solidario. La vulnerabilidad socioeducativa será medida por Junaeb mediante el IVSE.

Los recursos corresponden al monto de la transferencia (subtítulo 24) de la Ley de Presupuesto.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



LA SUBVENCIÓN PRO-RETENCIÓN tiene por objetivo crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de ellos proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural. Este beneficio busca facilitar la incorporación, permanencia y término de los doce años de escolaridad de estos estudiantes, lo que la diferencia de la Subvención Escolar Preferencial, la cual se encuentra destinada al mejoramiento de la calidad.

Consiste en una asignación que entrega entre \$73.194 y \$175.663 anuales¹⁶ por alumno a los

sostenedores de establecimientos subvencionados que acrediten haber matriculado y retenido alumnos entre séptimo básico y cuarto año medio (o que egresen de este último nivel) que pertenezcan a las familias beneficiarias del Programa Chile Solidario. Esto es, se paga por cada alumno que estaba en el sistema escolar el año anterior y vuelve a matricularse en el presente año. Se paga en abril y el monto, que se reajusta de acuerdo a la Unidades de Subvención Educacional, depende del nivel que cursen los alumnos retenidos.

¹⁶ La diferencia en la subvención depende del nivel que curse el alumno.

› SUBVENCIÓN PRO RETENCIÓN

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Objetivo

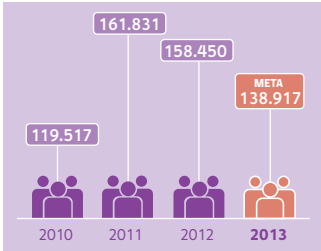
El objetivo establecido para las subvenciones escolares es crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de ellos proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural (Art. 2 DFL N°2, 1998).

Beneficiarios

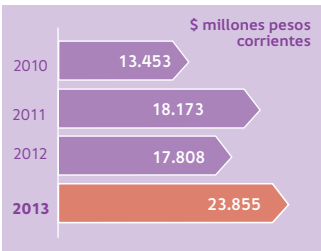
✓ Niños/as y jóvenes en edad escolar (entre cuatro y 18 años) o adultos que quieran nivelar estudios básicos o medios.

Los recursos corresponden al monto de la transferencia (subtítulo 24) de la Ley de Presupuesto.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SUBVENCIÓN PRO-RETENCIÓN

Evaluación de Programas Gubernamentales, 2011. Dirección de Presupuestos

En el contexto de la evaluación de programas públicos 2011, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, junto a un panel de expertos, realizaron la evaluación del Programa de Subvención Pro-retención. Dicha evaluación, mediante la sistematización y análisis de la información del programa, –además de la realización de un estudio complementario, destinado a identificar y tipificar las acciones ejecutadas por los sostenedores para favorecer la retención de los alumnos– concluye que se justifica la continuidad del programa debido a que “res-

ponde a un problema existente y que persiste, que dice relación con las causales y mayor riesgo de deserción en el sistema educacional de la población objetivo”. Sin embargo, el programa “posee resultados débiles si se examinan los indicadores de retención de la población objetivo perteneciente a sostenedores que recibieron los recursos de esta subvención. Por consiguiente, se puede afirmar que esta estrategia no está logrando resultados significativos a la hora de reducir el problema que quiere resolver el programa. Esto impide justificar su continuidad en las condiciones actuales y se recomienda efectuar cambios en su diseño y gestión”.

Por lo anterior, el estudio recomendó que en el corto plazo, el rediseño debería contemplar los siguientes elementos:

- Incorporar en la gestión del programa a otras unidades del Mineduc.
- Modificar el Reglamento de la Subvención Pro-retención para que se permita: a) supervisar o fiscalizar el desarrollo de acciones pro retención en la población objetivo, b) contar con la identificación de la población objetivo previo al inicio del año escolar, c) que el esquema de transferencia de recursos sea proactivo
- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación actualizado y permanente de la subvención.

Como complemento a los programas presentados, existen transferencias monetarias cuyo pago se encuentra condicionado a la matrícula y a niveles de asistencia.

EL BONO POR DEBER DE ASISTENCIA ESCOLAR es un bono de carácter mensual, que es entregado a la familia por cada integrante que tenga entre seis y 18 años de edad, que cumpla con una asistencia escolar mensual igual o superior al 85%.

Este bono forma parte de las transferencias monetarias condicionadas de la Ley N° 20.595¹⁹, que tienen relación con transferencias monetarias producto del cumplimiento de condiciones por sus integrantes menores de 18 años. El objetivo de este bono es contribuir a asegurar el incremento del capital humano en las siguientes generaciones y contribuir así a romper los circuitos de reproducción de la pobreza y la extrema pobreza.

EL SUBSIDIO FAMILIAR es un beneficio monetario mensual entregado a familias de escasos recursos, por cada menor de 18 años y persona con invalidez de cualquier edad, que vivan a expensas del beneficiario. El subsidio, el cual es renovable después del tercer año, está dirigido a personas que no pueden acceder al beneficio de Asignación Familiar por no ser trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional. El monto del subsidio se entrega mensual-

mente y es igual para todas las personas que originan el derecho al pago del subsidio familiar, excepto para personas con discapacidades intelectuales e invalidez, en cuyo caso su valor asciende al doble. El beneficio se encuentra regido por la Ley 18.020. Para postular o renovar el beneficio se requiere acreditar la calidad de alumno regular del causante y tener un puntaje igual o inferior a 11.734 puntos en la FPS (es decir, encontrarse dentro del 40% más vulnerable).

En resumen, dada la complejidad y multiplicidad de factores asociados a la deserción escolar, no es posible pensar en una única fórmula eficaz para solucionar dicho problema, es por esto que las políticas públicas que apuntan a prevenir la deserción escolar debiesen atender los diversos ámbitos en los que se encuentran las raíces del problema. Lo anterior es coherente con las recomendaciones realizadas por la Comunidad Europea referidas al abandono escolar prematuro, que indican que éste “debe abordarse a través de una serie de políticas sociales, de juventud, de familia, de salud, de comunidades locales y de empleo, así como de educación”²⁰.

En particular, para la política educativa los factores más relevantes relacionados a la deserción escolar son los factores intraescolares asociados al desempeño de los estudiantes, debido a que son mejores predictores de las probabilidades de

deserción que las variables socioeconómicas²¹.

Asimismo, es importante que se emprendan acciones contra la deserción lo más tempranamente posible, debido a que el abandono escolar es más bien el resultado de un proceso progresivo de desvinculación de la escuela, el que con frecuencia se inicia en la educación primaria²².

En este sentido, la nueva transferencia monetaria por Deber de Asistencia Escolar del Ingreso Ético Familiar se vislumbra como una política prometedora para contribuir con la disminución de la deserción escolar y, por lo tanto, con el incremento de capital humano en las siguientes generaciones. No obstante lo anterior, dado que el Ingreso Ético Familiar focaliza en familias que viven en pobreza extrema, es importante potenciar políticas públicas que apunten a prevenir la deserción en segmentos de la población que no están cubiertos por este Subsistema.

¹⁹ Que crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea Subsidio al Empleo de la mujer.

²⁰ “Propuesta de recomendación del consejo relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro”. Comisión Europea. Bruselas, 2011.

²¹ Espinola, V. (2010). “Intervenciones tempranas para prevenir la deserción en la educación secundaria”. En “Universalizar el acceso y complementar la educación secundaria. Entre la meta social y la realidad latinoamericana”. Debate N° 7. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).

²² Currás, M., M.T. González (2011). “Programas y medidas contra el abandono escolar en la enseñanza obligatoria: análisis comparado entre España y Argentina”. Universidad de Murcia.

3 EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA: CALIDAD

En 1988, el Ministerio de Educación creó una prueba estandarizada de evaluación, denominada Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce). Hasta el año 2005 la aplicación de las pruebas se alternaba entre cuarto básico, octavo básico y segundo medio, pero partir del año 2006, se comenzó a aplicar todos los años a cuarto básico, alternándose sólo octavo básico y segundo medio.

Sus resultados son públicos a nivel de establecimiento sólo desde el año 1995, política que representa en primer término, un cambio estructural en la disponibilidad de información brindada a

las familias sobre la calidad de las distintas alternativas educacionales, facilitando el mecanismo de competencia que un sistema de subsidio a la demanda requiere (aunque en la práctica se han encontrado múltiples factores que restringen la capacidad de las familias para elegir el establecimiento según su calidad). En segundo lugar, se hace más preciso el diagnóstico y las líneas de acción de la política educacional.

El Simce entrega como resultados los puntajes promedio nacionales de cada establecimiento evaluado y para diversas agrupaciones de estudiantes. También entrega resultados según nive-

les de logro, los cuales son descripciones de las habilidades y conocimientos que se requiere que los estudiantes demuestren en las pruebas Simce, de modo que su desempeño sea clasificado en alguna de las siguientes categorías: avanzado, intermedio o inicial. Cada nivel de logro se encuentra asociado a puntajes obtenidos en las pruebas Simce, según los cuales se clasifica el desempeño de los estudiantes.

En la tabla se presentan los rangos de puntaje asociados a cada nivel de logro según prueba para cuarto y octavo básico.

RANGO DE PUNTAJES CUARTO Y OCTAVO BÁSICO PARA CADA NIVEL DE LOGRO SEGÚN PRUEBA

NIVEL	SECTOR	INICIAL	INTERMEDIO	AVANZADO
4º básico	Comprensión de lectura	Puntaje < 241,5	Puntaje >= 241,5 y Puntaje < 281,5	Puntaje >= 281,5
4º básico	Matemática	Puntaje < 233,5	Puntaje >= 233,5 y Puntaje < 286,5	Puntaje >= 286,5
8º básico	Comprensión de lectura	Puntaje < 235	Puntaje >= 235 y Puntaje < 286	Puntaje >= 286
8º básico	Matemática	Puntaje < 276	Puntaje >= 276 y Puntaje < 321	Puntaje >= 321

Fuente: Ministerio de Educación.

La distribución de porcentaje de estudiantes en cada categoría permite conocer cuán diverso es el desempeño de los estudiantes

Dado que las pruebas Simce están referidas al Marco Curricular vigente, la información entregada a través de los niveles de logro permite mostrar que, al finalizar un ciclo de enseñanza, los aprendizajes que se desprenden de los Objetivos Fundamentales y los Contenidos Mínimos Obligatorios se logran con distintos niveles de profundidad por los estudiantes²³. Así, por ejemplo, un estudiante que alcanza un nivel de logro avanzado, logra los aprendizajes establecidos por el currículum en determinados sectores y niveles²⁴.

Para ilustrar el estado de la calidad de la Educación en Chile en esta sección se presentan los puntajes promedio nacionales de las pruebas Simce de Comprensión de Lectura y Matemática de los alumnos de cuarto y octavo básico y segundo medio, según grupo socio-económico y dependencia administrativa de los establecimientos. Como complemento de lo anterior se abordan distintas políticas sociales que apuntan a mejorar la calidad de la educación en el país.

²³ “Resultados Nacionales Simce 2009”. Ministerio de Educación

²⁴ “A modo de ejemplo, en comprensión de lectura de cuarto básico, en el nivel inicial se agrupan los estudiantes que se encuentran aprendiendo a comunicar ideas e información por escrito, junto con estudiantes que, con un poco de ayuda, podrían demostrar aprendizajes del nivel intermedio. En tanto, en el nivel intermedio se encuentran los alumnos que producen textos con sentido y adecuados parcialmente a la situación comunicativa, sus textos presentan una organización de las ideas y de la información propia del tipo de texto, principalmente en textos familiares como cuentos y cartas. Finalmente, los alumnos que alcanzan el nivel avanzado, entre otras cosas, producen textos con sentido y adecuados eficazmente a la situación comunicativa, se evidencia cierto enriquecimiento de las ideas, principalmente en los textos familiares, como cuentos y cartas y la organización de la información es propia del tipo de texto, incluso respecto de estructuras complejas, como la informativa”. (“Niveles de logro cuarto básico para escritura Simce”. Unidad de Currículum y Evaluación. Ministerio de Educación. 2010).

²⁵ Ley n.º 20.370.

3.1 PUNTAJES SIMCE SEGÚN ASIGNATURA

PUNTAJE PROMEDIO DE LAS PRUEBAS SIMCE DE COMPRENSIÓN DE LECTURA Y MATEMÁTICA 2003-2009²⁶ - Puntaje

NIVEL	SECTOR	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
4° básico	Comprensión de Lectura	-	-	255	253	254	260*	262	271*	267	267
	Matemática	-	-	248	248	246	247	253*	253	259*	261
8° básico	Comprensión de Lectura	-	251	-	-	253	-	252	-	254	-
	Matemática	-	253	-	-	256	-	260	-	258	-
2° medio	Comprensión de Lectura	253	-	-	254	-	255	-	259	-	259
	Matemática	246	-	-	252*	-	250	-	256*	-	265*

Fuente: Ministerio de Educación

A nivel de puntajes promedio nacionales, en los últimos años el desempeño de los estudiantes en las pruebas Simce ha mejorado gradualmente en todos los niveles y asignaturas, como se observa en la tabla superior y en los gráficos 1 a 3.

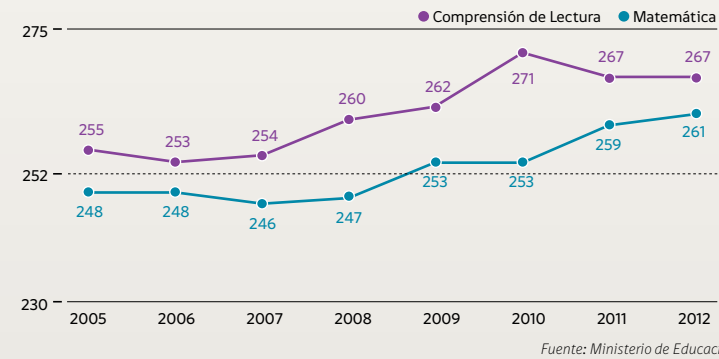
En este contexto, resulta interesante observar si esta mejora en los puntajes se da en iguales condiciones independiente del nivel socioeconómico y dependencia administrativa de los establecimien-

tos educacionales. En particular, resulta relevante evidenciar cómo ha variado la amplitud del rezago de los estudiantes de menor nivel socioeconómico en comparación con los de mayor nivel, así como también, las brechas entre dependencias administrativas de los establecimientos, lo cual se detalla a continuación²⁷.

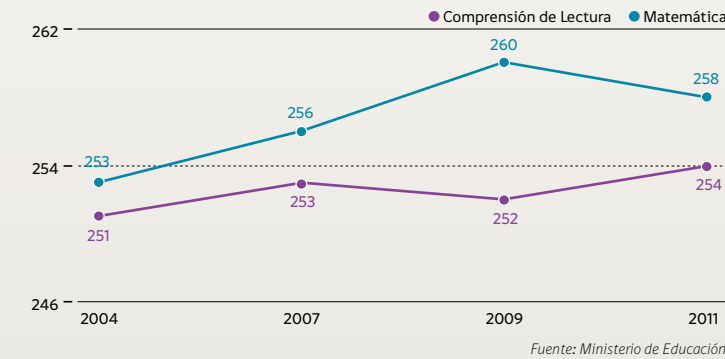
26 (*) Indica que el puntaje promedio de ese año es significativamente más alto que el de la evaluación anterior.

27 Para analizar la tendencia de los resultados Simce, se debe tener presente que el resultado nacional de cada año corresponde al promedio obtenido por la cohorte evaluada cuyas características pueden variar de aplicación en aplicación y por ende podrían afectar los resultados, por lo que la comparación directa de los resultados de cada año para un análisis de tendencia no resulta ser lo más recomendable. El Ministerio de Educación, en el año 2011 realizó un estudio para reportar las tendencias de resultados a nivel nacional para los años 2005 a 2010 en cuarto básico y para los años 2001, 2003, 2006, 2008 y 2010 en segundo medio, sin embargo, este reporte no fue desagregado por nivel socioeconómico, ni por dependencia administrativa. (*Metodología de muestreo para reporte de tendencias cuarto básico y segundo medio Simce 2010*. Unidad de Currículum y Evaluación, Ministerio de Educación, 2011).

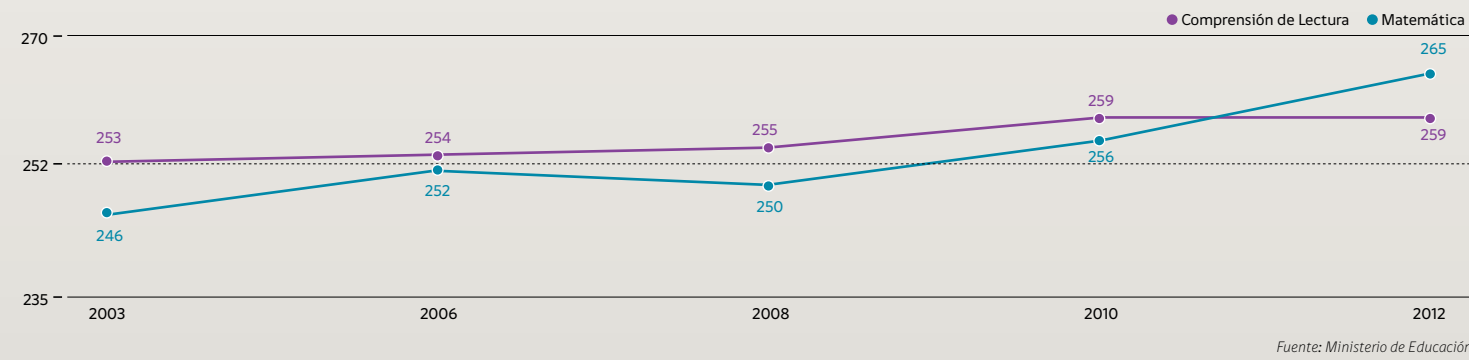
G1. PUNTAJE PROMEDIO DE LA PRUEBA SIMCE DE COMPRENSIÓN DE LECTURA Y MATEMÁTICA DE CUARTO BÁSICO 2005-2012 - Puntaje



G2. PUNTAJE PROMEDIO DE LA PRUEBA SIMCE DE COMPRENSIÓN DE LECTURA Y MATEMÁTICA DE OCTAVO BÁSICO 2004-2011 - Puntaje

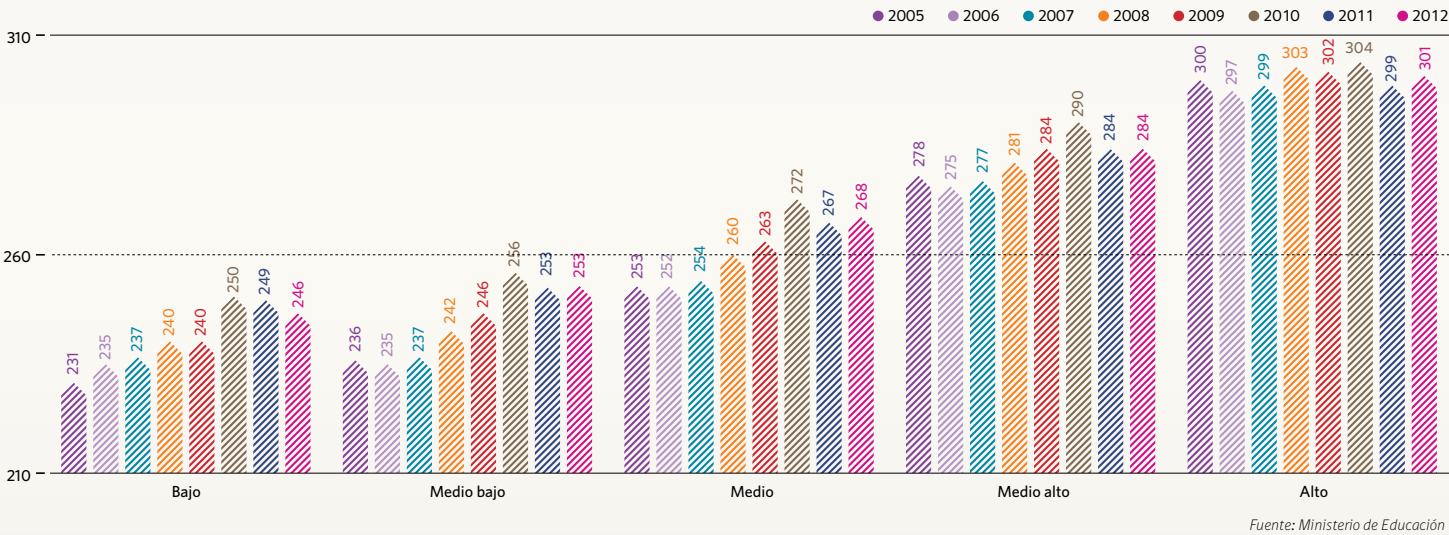


G3. PUNTAJE PROMEDIO DE LA PRUEBA SIMCE DE COMPRENSIÓN DE LECTURA Y MATEMÁTICA DE SEGUNDO MEDIO 2003-2012 - Puntaje

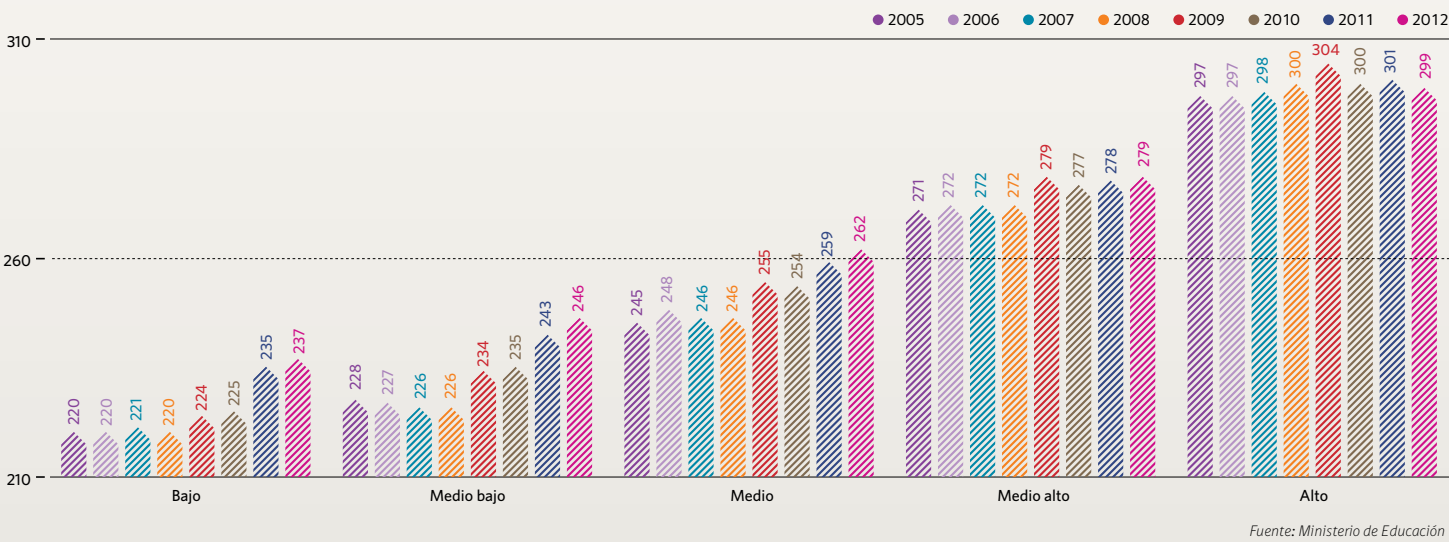


3.2 PUNTAJES SIMCE, SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO²⁸

G4. PUNTAJE PROMEDIO DE LA PRUEBA SIMCE DE COMPRENSIÓN DE LECTURA DE CUARTO BÁSICO, SEGÚN GRUPO SOCIOECONÓMICO 2005-2012 - Puntaje



G5. PUNTAJE PROMEDIO DE LA PRUEBA SIMCE DE MATEMÁTICA DE CUARTO BÁSICO, SEGÚN GRUPO SOCIOECONÓMICO 2005-2012 - Puntaje



› CUARTO BÁSICO

Si se analizan las diferencias de puntaje obtenidos en la prueba Simce por grupo socioeconómico, se observa que ha habido variaciones a lo largo de los años, tanto para comprensión de lectura, como para matemática. Efectivamente, en comprensión de lectura en el año 2005 el grupo socioeconómico bajo obtuvo 231 puntos y en el año 2012 este puntaje fue de 246 puntos, mientras que el grupo socioeconómico alto obtuvo 300 puntos en el año 2005 y 301 puntos en el año 2012.

En matemática en tanto, se observa que el grupo socioeconómico bajo, en el año 2005, logró 220 puntos y en el año 2012 este puntaje fue de 237 puntos, mientras que el grupo socioeconómico alto los puntajes fueron 297 y 299, para los años 2005 y 2012, respectivamente. En todos los años y pruebas consideradas, los estudiantes del grupo socioeconómico alto obtuvieron puntajes superiores a los alcanzados por los estudiantes de los restantes grupos socioeconómicos, sin embargo, esta brecha ha ido variando en el tiempo.

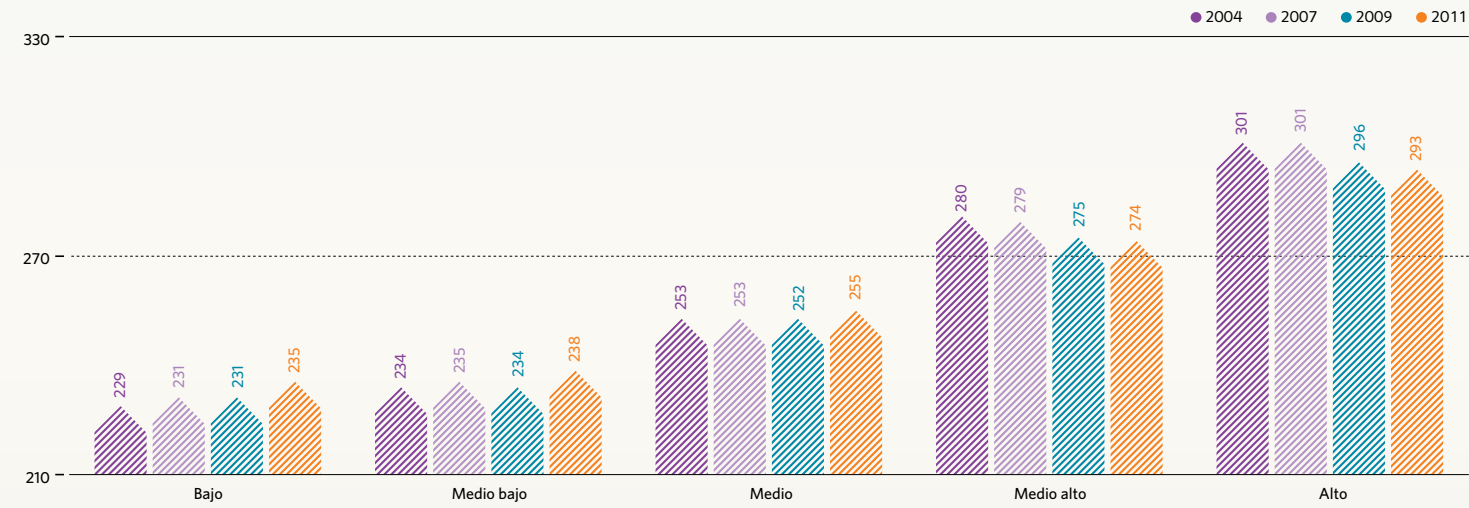
En efecto, en el gráfico se muestra que en cuarto básico, en comprensión de lectura, el puntaje

obtenido por los alumnos del grupo socioeconómico alto en el año 2005 fue de 300 puntos, superando en 69 puntos al obtenido por los del grupo socioeconómico bajo; mientras que en el año 2012, esta diferencia alcanza los 55 puntos. En tanto, en la prueba de matemática, esta diferencia ascendió a 77 puntos en el año 2005 y a 62 puntos en el año 2012.

28 Para realizar la clasificación por grupo socioeconómico, Simce utiliza el Índice de Vulnerabilidad del Establecimiento (IVE) proporcionado por la JUNAEB y la información entregada por los apoderados en el contexto de la aplicación del Simce en cada nivel de enseñanza. Los grupos socioeconómicos son: bajo, medio bajo, medio, medio alto y alto.



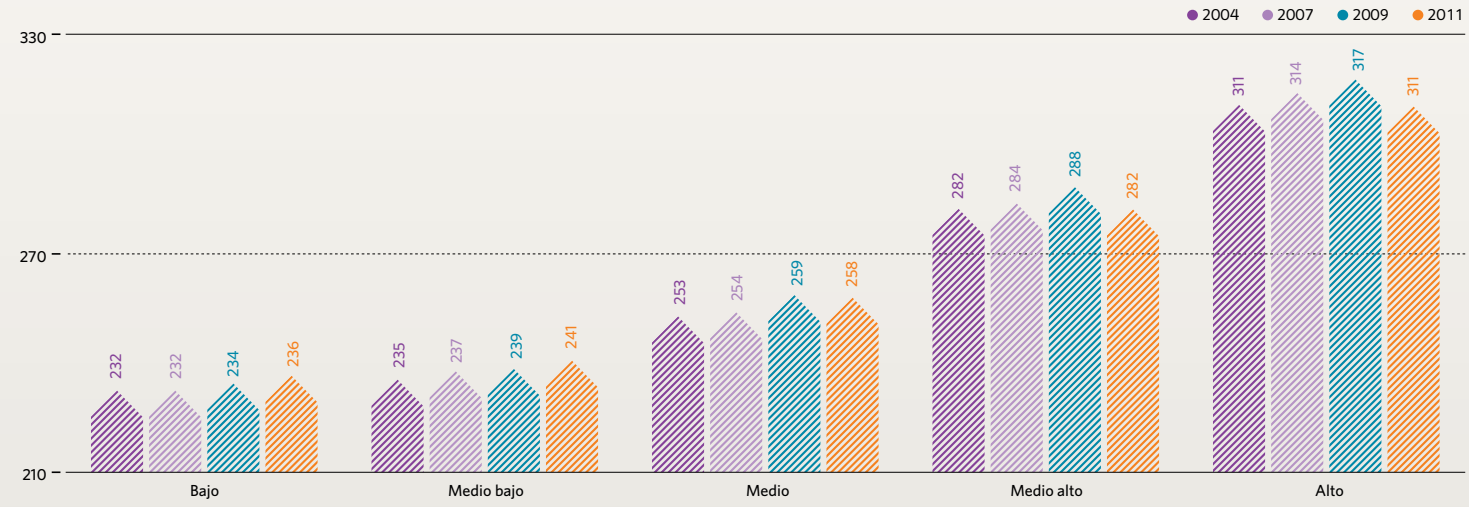
G6. PUNTAJE PROMEDIO DE LA PRUEBA SIMCE DE COMPRENSIÓN DE LECTURA DE OCTAVO BÁSICO, SEGÚN GRUPO SOCIOECONÓMICO 2004-2011 - Puntaje



Fuente: Ministerio de Educación



G7. PUNTAJE PROMEDIO DE LA PRUEBA SIMCE DE MATEMÁTICA DE OCTAVO BÁSICO, SEGÚN GRUPO SOCIOECONÓMICO 2004-2011 - Puntaje



Fuente: Ministerio de Educación

› OCTAVO BÁSICO

Al examinar las variaciones de los puntajes por grupo socioeconómico, se observa que en comprensión de lectura el grupo socioeconómico bajo obtuvo 229 puntos en el año 2004 y 235 puntos en el año 2011, mientras que el grupo socioeconómico alto obtuvo 301 y 293 puntos en los años 2004 y 2011, respectivamente.

En la prueba de matemática, se observa que el grupo socioeconómico bajo, en el año 2004, logró 232 puntos y en el año 2012 este puntaje fue de 236 puntos, mientras que el grupo socioeconómico alto obtuvo 311 puntos en ambos años.

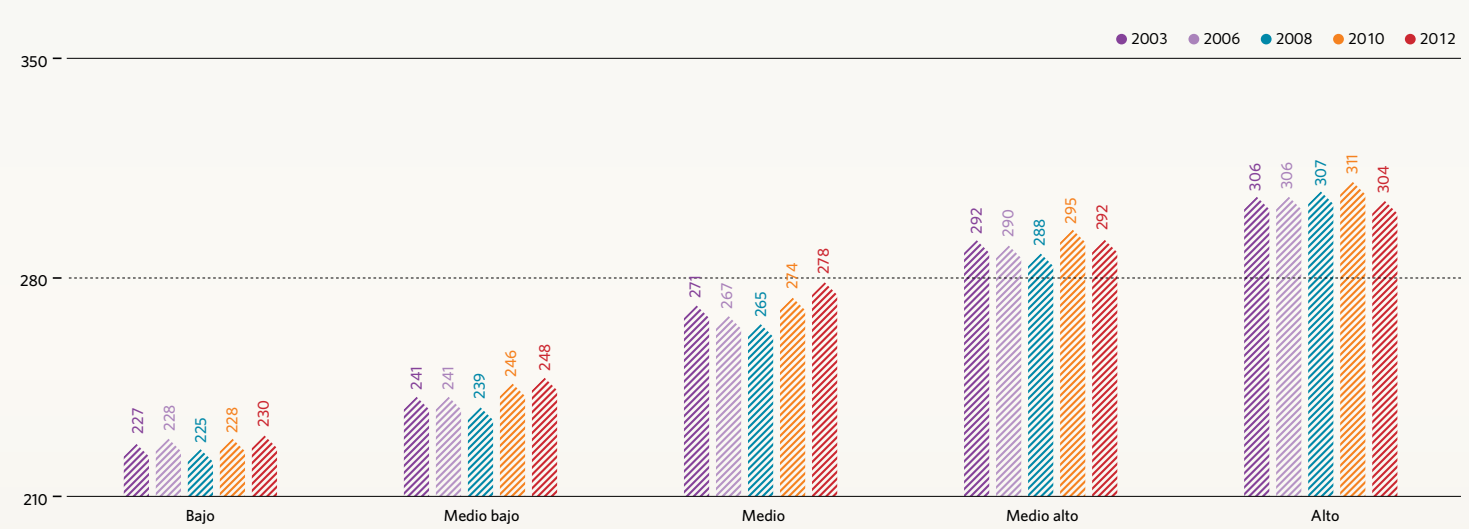
Por otra parte, entre los alumnos de octavo básico se observa que los estudiantes del grupo socioeconómico alto son los que obtuvieron los mayores puntajes en los distintos años y pruebas.

En el caso de comprensión de lectura, las diferencias de puntaje entre los alumnos del nivel socioeconómico más alto y más bajo ascendieron a 72 puntos en el año 2004 y 58 puntos en el año 2011.

En matemática en tanto, la brecha entre ambos niveles socioeconómicos alcanzó 79 puntos en el año 2004 y 75 puntos en 2011.



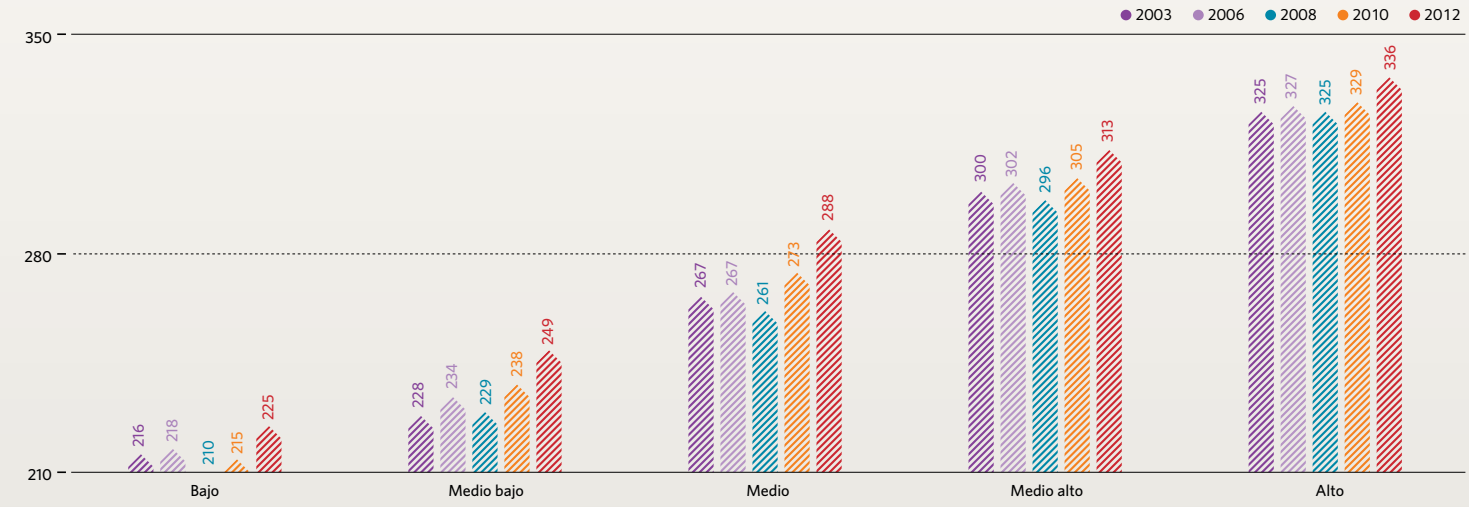
G8. PUNTAJE PROMEDIO DE LA PRUEBA SIMCE DE COMPRENSIÓN DE LECTURA DE SEGUNDO MEDIO, SEGÚN GRUPO SOCIOECONÓMICO 2003-2012 - Puntaje



Fuente: Ministerio de Educación



G9. PUNTAJE PROMEDIO DE LA PRUEBA SIMCE DE MATEMÁTICA DE SEGUNDO MEDIO, SEGÚN GRUPO SOCIOECONÓMICO 2003-2012 - Puntaje



Fuente: Ministerio de Educación

› SEGUNDO MEDIO

Por último, al analizar las diferencias de puntaje a través de los distintos grupos socioeconómicos de los alumnos de segundo medio, se observa que en comprensión de lectura, en el año 2003 el grupo socioeconómico bajo obtuvo 227 puntos, mientras que en el año 2012 este grupo obtuvo 230 puntos.

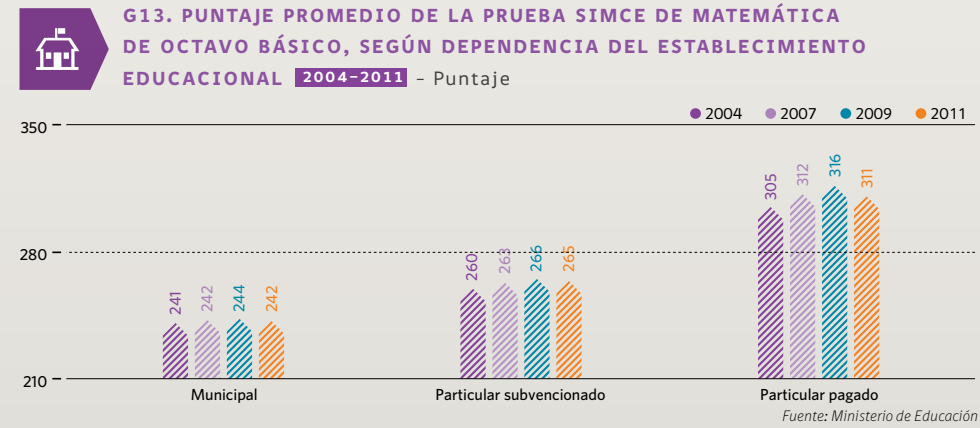
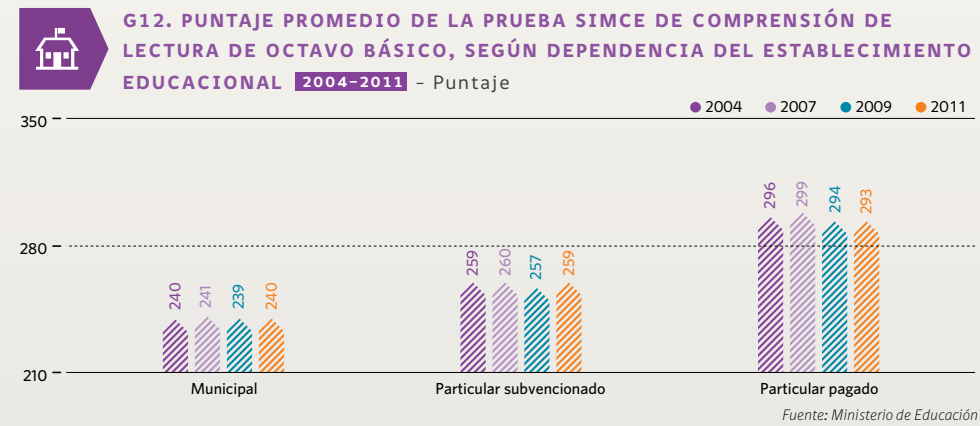
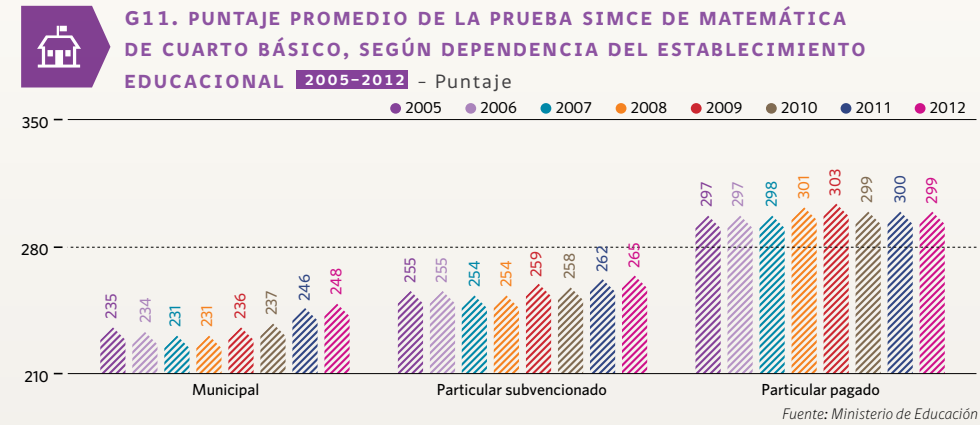
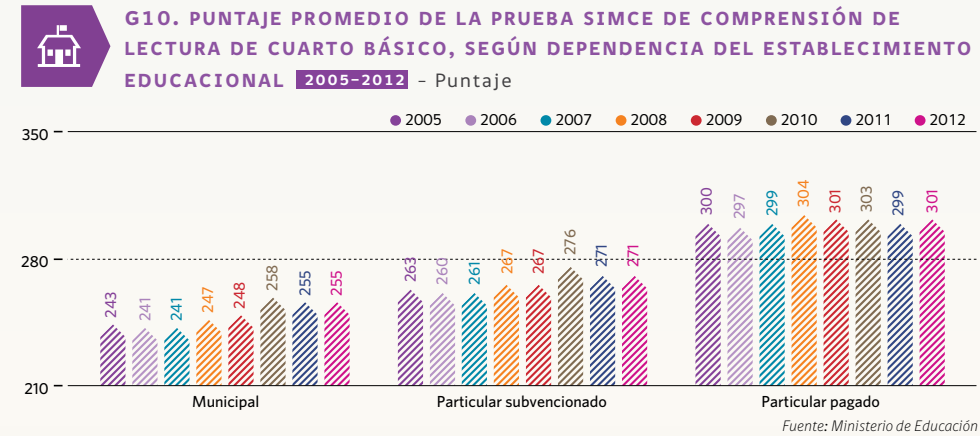
En matemática en tanto, estos puntajes fueron 216 y 225 puntos para los años 2003 y 2012, respectivamente en el grupo socioeconómico bajo y de 325 y 336 puntos considerando los mismos años en el grupo socioeconómico alto.

Por otra parte, entre los alumnos de segundo medio se observa que los estudiantes del grupo socioeconómico alto son los que obtuvieron los mayores puntajes en los distintos años y pruebas.

Es así como el gráfico muestra que en el año 2003, la brecha entre el grupo socioeconómico alto y bajo alcanzó los 79 puntos, mientras que en el año 2012, ésta fue de 74 puntos.

En el caso de la prueba de matemática esta diferencia fue de 109 puntos en el año 2003 y de 111 puntos en el año 2012.

3.3 PUNTAJES SIMCE, SEGÚN DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA DEL ESTABLECIMIENTO EDUCACIONAL



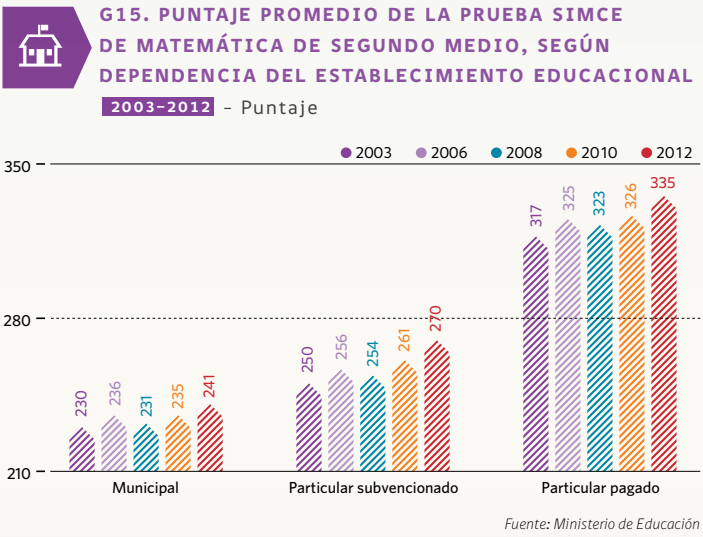
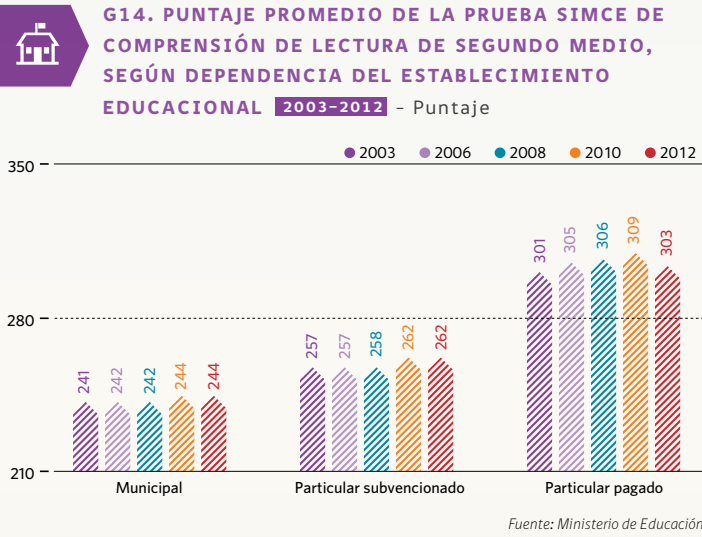
Al examinar las diferencias de puntaje obtenidas en la prueba Simce por tipo dependencia administrativa del establecimiento al que asisten los estudiantes, se observa que ha habido variaciones a lo largo de los años, tanto para comprensión de lectura, como para matemática. En efecto, si comparamos la prueba de comprensión de lectura, en cuarto básico los establecimientos municipales obtuvieron 243 puntos en el año 2005 y 255 puntos en el año 2012, mientras que los establecimientos particulares pagados lograron 300 y 301 puntos en los mismos años. Por su parte, octavo básico obtuvo 240 puntos, tanto en el año 2004, como en el año 2011, mientras que los particulares pagados obtuvieron 296 y 293 puntos en los mismos años. Finalmente, en segundo medio se observa que en el año 2003 los establecimientos municipales obtuvieron 241 puntos, mientras que en el año 2012 este puntaje fue de 244 puntos.

Por otra parte, se observa que, independiente del año y nivel escolar, los estudiantes de colegios particulares pagados obtienen, en promedio, los mejores puntajes, seguidos por los estudiantes de establecimientos particulares subvencionados y, finalmente, por los de colegios municipales. Esto se puede explicar en parte, debido a que los estudiantes no se distribuyen en forma homogénea entre los distintos tipos de establecimientos, esto es, resulta más común encontrar estudiantes del grupo socioeconómico alto (grupos que obtienen los mejores resultados Simce) en establecimientos particulares pagados y no así en establecimientos municipales²⁹.

De acuerdo a los hallazgos de la literatura, el nivel socioeconómico de las familias sería un factor más determinante en el aprendizaje del alumno que la dependencia administrativa del establecimiento. Por lo tanto, sería erróneo concluir que los establecimientos municipales entregan una educación de peor calidad que los establecimientos particulares subvencionados. En definitiva, antes de realizar dicha comparación, es necesario controlar por múltiples factores asociados a la condición socioeconómica de los alumnos y las características de los establecimientos.

Se observa que las brechas más amplias de puntaje por dependencia administrativa del establecimiento educacional se producen en la enseñanza media. En efecto, en la prueba de matemática, en el año 2012 el puntaje promedio obtenido por los segundos medios de los colegios particulares pagados fue 94 puntos superior al logrado por los segundos medios de colegios municipales. En el caso de comprensión de lectura, esta brecha es de 59 puntos en el año 2012.

²⁹ “Resultados nacionales Simce 2008”. Ministerio de Educación.



RESULTADOS SIMCE DE INGLÉS 2010 DE LOS ALUMNOS DE TERCERO MEDIO

El Simce de inglés es una prueba que se aplica cada dos años desde 2010 a los estudiantes de tercero medio. Chile es el primer país de Latinoamérica en aplicar una evaluación censal de inglés.

La prueba Simce del año 2012 fue elaborada por Cambridge ESOL Examination y el porcentaje de estudiantes certificados en ese año fue de un 18%. En cambio, la prueba del año 2010 fue elaborada por Educational Testing Service (ETS) y el porcentaje de alumnos certificados sólo alcanzó un 11%.

Según dependencia administrativa, el porcentaje de

estudiantes certificados en el año 2012 fue de un 81% para los particulares pagados, un 15% para los colegios particulares subvencionados y de sólo un 7% para los colegios municipales. En tanto, en el año 2010, estas cifras alcanzaron un 64% para los establecimientos particulares pagados, un 8% para los particulares subvencionados y un 4% para los municipales.

Finalmente, a medida que aumenta el nivel socioeconómico, el porcentaje de estudiantes que logra certificación también aumenta, en los dos años en que se ha aplicado esta prueba. En efecto, en el año 2012 el grupo socioeconómico alto alcanzó un 83,3%, el me-

dio alto un 42,9%, el medio un 15,9%, el medio bajo un 3,4% y el bajo sólo un 0,8%. Mientras que en el año 2010 estas cifras alcanzaron un 65% en el grupo socioeconómico alto, un 26% en el medio alto, 9% en el medio, 2% en el medio bajo y tan solo un 0,3% en el bajo.

Con lo anterior, a nivel de esta asignatura se confirma que también existen desafíos con respecto a las brechas socioeconómicas y también en relación a la educación municipal y particular subvencionada.

EVIDENCIA DE LA LITERATURA

En resumen, y en vista de los resultados revisados previamente, si bien se observa una evolución en el desempeño de los estudiantes en las pruebas Simce, así como también, un acercamiento de las brechas durante los últimos años, tanto entre niveles socioeconómicos, como entre dependencias administrativas de los establecimientos educacionales, aún existe espacio para seguir mejorando, sobre todo en relación a la amplitud del rezago de los estudiantes de menor nivel socioeconómico en comparación con los de mayor nivel y de los estudiantes de establecimientos municipales y particulares subvencionados en comparación con los de establecimientos particulares pagados.

Según la evidencia entregada por un estudio desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo con el aporte del Ministerio de Educación, los avances en calidad han favorecido en mayor medida a los estudiantes de menor nivel socioeconómico, puesto que las brechas se han reducido. En la prueba Simce, dichas disminuciones se han dado en mayor magnitud en cuarto básico³⁰.

Por otra parte, respecto de la calidad, la mejora observada es aún exigua para alcanzar resultados comparables a los de países desarrollados. Efectivamente, en la prueba PISA³¹ 2009, Chile se sitúa por debajo del promedio obtenido por los países que pertenecen a la OCDE, alcanzando, de entre los 65 países que participaron en la evaluación, el lugar 44 en la prueba de lectura y el lugar 49 en la de matemática. Pese a lo anterior, entre los años 2000 y 2009, el puntaje alcanzado por los estudiantes chilenos en la prueba de lectura aumentó 40 puntos, siendo el segundo país que logró un mayor avance en dicho periodo. Asimismo, respecto de los países de Latinoamérica, en el año 2009 Chile obtuvo 41 puntos por sobre el puntaje promedio latinoamericano en la misma prueba³².

A la luz de la evidencia, existe un amplio consenso sobre que en Chile persisten problemas relacionados a un desigual acceso a la calidad de la educación. A pesar de lo anterior, no existe un diagnóstico compartido acerca de cuáles deben ser las acciones prioritarias para mejorar la calidad de la educación para los distintos tipos de establecimientos del país. En el debate público

se ha enfatizado diversas dimensiones como la calidad de los docentes, la dependencia administrativa de los establecimientos, las prácticas de gestión, el involucramiento parental y los modelos de financiamiento, entre otros.

Las conclusiones de las investigaciones realizadas en el país que analizan el desempeño relativo de los establecimientos privados y públicos, en general, indican que los colegios municipales obtienen el peor resultado académico medido a través de las pruebas Simce, seguidos por los co-

³⁰ “Equidad en los aprendizajes escolares en Chile en la última década”. Serie Evidencias, año 2, Nº 17, Centro de Estudios, Ministerio de Educación.

³¹ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. Las pruebas de PISA son aplicadas cada tres años. Examinan el rendimiento de alumnos de quince años en áreas temáticas clave y estudian igualmente una gama amplia de resultados educativos. La participación en PISA ha sido extensa. Hasta la fecha, participan todos los países miembros, así como varios países asociados. (www.oecd.org/pisa).

³² Calidad y equidad en el desempeño escolar: simulación de resultados de mejoramiento”. Serie Evidencias, año 2, Nº 14, Centro de Estudios, Ministerio de Educación, 2013.

legios particulares subvencionados, encontrándose en el primer lugar los colegios particulares pagados³³. Tal como se señaló anteriormente, esto se podría explicar en alguna medida por que los estudiantes no se distribuyen en forma homogénea entre los distintos tipos de establecimientos, encontrando a estudiantes del grupo socioeconómico alto, quienes obtienen los mejores resultados Simce, en establecimientos particulares pagados y no así en establecimientos municipales³⁴. Asimismo, en su mayoría concluyen que las características socioeconómicas de las familias son estadísticamente significativas para explicar el desempeño de los estudiantes en los diferentes tipos de establecimientos.

Por otra parte, la evidencia también indica que la calidad de los docentes es uno de los factores intra-escuela más relevantes para predecir el desempeño de los estudiantes. En efecto, Hanushek (1992)³⁵ encuentra que las diferencias en el desempeño académico de los estudiantes de tener un buen profesor en comparación con un mal profesor pueden ser de más de un año de aprendizaje. A su vez, Rivers y Sanders (1996)³⁶ además de concluir que dentro de un mismo nivel, el factor más dominante que afecta las ganancias académicas de los estudiantes es el efecto del profesor y que el carácter de dichos efectos son acumulativos en el tiempo, evidenciaron que a medida que la efectividad del profesor aumenta, los alumnos de peores resultados son los primeros que se benefician, seguidos por los estudiantes promedio y, finalmente, por los estudiantes considerablemente por encima del promedio.

Con esto, cinco años seguidos de buenos profesores pueden cerrar la brecha en rendimientos atribuible a las diferencias de origen en los niños de altos y bajos ingresos³⁷.

La importancia de la calidad de los docentes también se ha ratificado con evidencia empírica en Chile. Respecto a la relación entre la Evaluación Docente y el rendimiento en las pruebas Simce, Alvarado, et al. (2012)³⁸, encuentran que un punto adicional promedio en la Evaluación Docente de los profesores entre primero y cuarto básico de un estudiante se relaciona con 15,8 puntos más en la prueba Simce de matemática y con 9,5 puntos más en la de comprensión de lectura para ese alumno.

La gestión escolar, es otra característica de los establecimientos educacionales que se ha venido relevando como un componente fundamental asociado al rendimiento escolar. El Ministerio de Educación, a partir de los resultados Simce de segundo medio del año 2008³⁹, construyó un índice en base a los cuestionarios de contexto aplicados por Simce, que mide el nivel de liderazgo de los equipos directivos de los establecimientos, con el propósito de comparar los resultados de los estudiantes de aquellos establecimientos que presentan diferentes niveles de liderazgo directivo. Considerando las características socioeconómicas de los estudiantes, medido a través de los grupos socioeconómicos Simce, las conclusiones son que los estudiantes de establecimientos con equipos directivos que tienen un alto nivel de liderazgo obtienen entre quince y 27 puntos de diferencia en la prueba Simce (dependiendo del grupo so-

cioeconómico que se considere) respecto de los estudiantes de equipos con un bajo liderazgo.

Por su parte, García y Paredes (2009)⁴⁰, analizando el desempeño de un grupo de escuelas que atiende a niños socialmente vulnerables (pertenecientes a la Sociedad de Instrucción Primaria⁴¹) y que han implementado métodos docentes y de gestión, buscan determinar aquellos procesos y metodologías claves que influyen en los buenos logros educativos y encuentran una diferencia estadísticamente significativa en los resultados de estas escuelas por sobre aquellas con características similares (alrededor de 30 puntos en la prueba estandarizada Simce).

33 Rodríguez (1988); Aedo y Larrañaga (1994); Aedo (1997); Bravo, Contreras y Sanhueza (1999); Mizala y Romaguera (1998) y (2000) y Ministerio de Educación, Nota Técnica, diciembre (2002). A diferencia de los autores nombrados recientemente, Carnoy y McEwan (1997) sostienen lo contrario.

34 "Resultados nacionales Simce 2008". Ministerio de Educación.

35 Hanushek, E. (1992). "The trade-off between child quantity and quality", *The Journal of Political Economy*, Vol. 100, Nº 1, pp. 84-117.

36 Rivers, J. y W. Sanders (1996). "Cumulative and residual effects of teachers on future student academic achievement". University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center.

37 Beyer, H. "Profesores y desafío país: el nuevo escenario". Centro de Estudios Públicos. En "Primer Seminario "El valor del profesor" de Fundación Educacional ARAUCO. Diciembre 2008.

38 Alvarado, M., G. Cabezas, D. Falck y M. E. Ortega (2012) "La Evaluación Docente y sus instrumentos: discriminación del desempeño docente y asociación con los resultados de los estudiantes", Ministerio de Educación-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

39 "Resultados nacionales Simce 2008". Ministerio de Educación.

40 García, C. y R. Paredes. "Reducing the Educational Gap: Good Results in Vulnerable Groups". Pontificia Universidad Católica de Chile.

41 Corporación educacional de derecho privado sin fines de lucro.

42 Centro de Estudios Públicos, Nº 129, Verano 2013, pp. 1-48.

EL RETORNO ECONÓMICO DE LA EDUCACIÓN MEDIA TÉCNICO PROFESIONAL EN CHILE⁴²

Centro de Estudios Públicos

En Chile, el sistema de educación secundaria considera dos modalidades: la educación Científico-Humanista (CH) y la educación Técnico Profesional (TP), en donde la primera corresponde a la modalidad en la cual se profundizan los contenidos de formación general, preparando a sus egresados para continuar sus estudios en el nivel de educación terciario y, por otra parte, la educación TP tiene como foco principal entregar a sus alumnos habilidades y capacidades que les permitan una mejor inserción en el mercado laboral o acceder a la educación superior técnico-profesional.

Dentro de esta última, existen establecimientos educacionales que incluyen especialización Comercial, Industrial, Técnica, Agrícola y Marítima, y un mismo colegio puede impartir una combinación de especialidades de estos diferentes tipos de enseñanza.

Este estudio presenta evidencia respecto del impacto de haber cursado alguna de las modalidades de edu-

cación TP sobre el desempeño en el mercado laboral, específicamente, sobre el número de meses de empleo formal y sobre los ingresos del trabajo. Para lograr lo anterior, se utilizaron datos a nivel individual con información sobre el tipo de educación en que participaba cada persona en segundo año medio en el año 2001, información de estos mismos individuos en el mercado del trabajo entre enero de 2008 y mayo de 2011, e información sobre si cursaron o no estudios terciarios entre 2007 y 2010.

Los resultados muestran que la educación TP tiene efectos positivos sobre el número de meses de empleo formal aunque su efecto no pasa más allá de 0,7 meses anuales cuando consideramos agregadamente este tipo de educación. Cuando se consideran las categorías de educación TP por separado, el efecto alcanza 1,6 meses de empleo más al año para quienes estudiaron educación TP Industrial

Por otra parte, cuando se considera la educación TP de

manera agregada, esta tiene un efecto negativo sobre los salarios. Sin embargo, cuando se considera solamente a quienes no cursaron estudios terciarios entre 2007 y 2010, se obtiene que la educación TP posee efecto positivo o nulo sobre salarios.

Estos resultados esconden un nivel importante de heterogeneidad entre las distintas categorías de educación TP. Si se considera separadamente el efecto de cada categoría, se observa que, por un lado, la categoría TP Industrial presenta efectos positivos sobre el salario promedio en doce meses y un efecto nulo en el salario promedio en los meses de trabajo. Por otro lado, la categoría TP Técnica presenta un efecto negativo, tanto si se considera el salario promedio de doce meses o el salario promedio en los meses de empleo.

Estos resultados, si bien muestran un escenario optimista en términos de empleo para los egresados de liceos TP, también alertan sobre las heterogeneidades internas que deben ser abordadas.

POLÍTICA SOCIAL

Durante las últimas dos décadas, Chile ha realizado grandes avances en materia de cobertura en educación básica y media, sin embargo, aún es preciso avanzar en mejorar la calidad de la educación y en disminuir los actuales niveles de desigualdad que se ven reflejados en las grandes brechas de resultados existentes entre los estudiantes de distinto nivel socioeconómico y dependencia administrativa del establecimiento educacional al que asisten en la prueba Simce.

En esta línea se enmarcan el programa Liceos Bicentenarios de Excelencia, la Beca Vocación de Profesor y el Bono por Logro Escolar.

► **LICEOS BICENTENARIOS DE EXCELENCIA** El objetivo del programa es generar nuevas oportunidades para que alumnos sobresalientes de la

educación municipal y particular subvencionada puedan alcanzar mejores resultados académicos y acceder a la educación superior.

Consiste en un aporte financiero para implementar 60 establecimientos de excelencia (30 de ellos con admisión para el año 2011, 30 para el año 2012), que generen oportunidades para los alumnos destacados de la educación con financiamiento público (establecimientos municipales y particulares subvencionados).

Cada establecimiento firma un convenio por el cual recibe por una vez, un aporte de hasta \$500 millones para liceos reconvertidos o ampliados y hasta mil millones para liceos nuevos. El convenio tiene una duración de diez años, bajo la condición de que el establecimiento cumpla los reque-

rimientos académicos. La implementación de los establecimientos significa contar con un equipo directivo y docente competente y capacitado, además de redes de apoyo técnico y financiero.

El Ministerio de Educación provee de un equipo técnico (Secretaría Técnica) con profesionales especialistas que cooperan y supervisan que el proceso de implementación del liceo sea acorde con el fin del programa. Así también, realiza las evaluaciones continuas para medir el avance de los alumnos en su proceso de aprendizaje. Además, se aplican pruebas de nivel cuando se terminen las unidades que sirven para monitorear a los colegios y para proponerles algunas estrategias de cómo abordar sus problemas.

► LICEOS BICENTENARIO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Objetivo

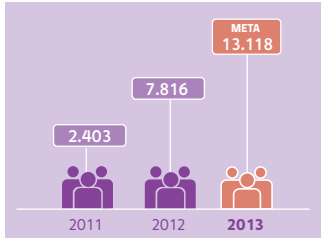
Generar nuevas oportunidades para que alumnos sobresalientes de la educación subvencionada puedan alcanzar mejores resultados académicos y acceder a la Educación Superior.

Beneficiarios

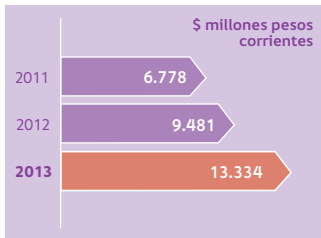
Estudiantes con buen rendimiento académico, de séptimo básico a cuarto medio, de establecimientos municipales y particulares subvencionados.

Los recursos corresponden al monto de la transferencia (Subtítulo 3.3) de la Ley de Presupuesto.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



En lo que respecta a política social orientada a la calidad docente, existen diferentes iniciativas y bonificaciones dirigidas a profesores y directivos, tales como el Plan de Formación de Directores de Excelencia, el cual consiste en capacitaciones o becas de magíster para formar a profesionales de la educación seleccionados, con el objeto de que adquieran, desarrollen o refuercen sus competencias, de manera que puedan ejercer como directores de establecimientos educacionales subvencionados. Por otro lado, se encuentra el Programa de Perfeccionamiento de los Profesionales de la Educación que consiste en cursos de perfeccionamiento (de actualización y de especialización) para la formación de docentes de establecimientos municipales, particulares subvencionados y de administración delegada, de manera que puedan implementar cabalmente el currículo escolar.

En esta misma línea y con el objeto de mejorar la educación chilena, actualmente se encuentra en trámite el Proyecto de Carrera Docente Inicial, que establece el sistema de promoción y desarrollo profesional docente, el cual tiene como

principales objetivos el atraer a los mejores estudiantes a la docencia, mejorar la remuneración de los profesores destacados que se desempeñan en establecimientos particulares subvencionados y municipales, así como también, exigir mayores requisitos para el ingreso a la carrera de pedagogía.

De este modo, el proyecto propone, exigir a quienes ingresen a estudiar pedagogía haber obtenido a lo menos una media de 550 puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), o haber obtenido a lo menos una media de 500 puntos en la PSU y un promedio de notas de enseñanza media que se encuentre dentro del 30% mejor del establecimiento, o ubicarse en el 15% de los alumnos con mejores notas de enseñanza media de su escuela.

Asimismo, propone crear el examen de Reconocimiento de Excelencia Pedagógica Inicial que tendrá por objeto premiar a los profesionales de excelencia académica que inician labores docentes en establecimientos educacionales subvencionados del país.

► **BECA VOCACIÓN DE PROFESOR** En el año 2011 se entregó por primera vez la Beca Vocación de Profesor, cuyo objetivo es generar incentivos para que alumnos destacados opten por la carrera de pedagogía y se transformen en profesores de excelencia.

Consiste en una beca de arancel, matrícula y beneficios complementarios. Los beneficios se diferencian según el puntaje promedio obtenido en la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

La beca está dirigida a estudiantes que ingresan a primer año de carreras regulares de pedagogías (beca tipo I) y a estudiantes que cursan licenciaturas y optan por la carrera pedagógica (beca tipo II). Para recibirlo, los alumnos se deben comprometer a obtener el título profesional y a trabajar en un establecimiento municipal o subvencionado durante tres años si son becados por la carrera de pedagogía y durante uno o dos años si son becados en la licenciatura.

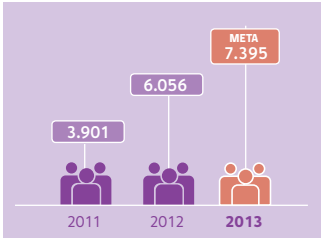
› BECA VOCACIÓN DE PROFESOR

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

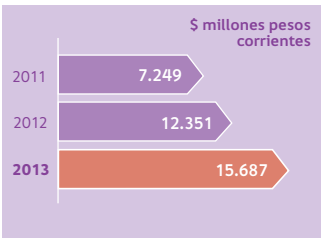
Objetivo
Generar incentivos para que alumnos destacados opten por la carrera de pedagogía y se transformen en profesores de excelencia.

- ❶ **Beneficiarios**
❑ Estudiantes que ingresen a carreras de Pedagogía o que cursen su último año de licenciatura para optar a la Pedagogía y que hayan obtenido sobre 600 puntos en la PSU.

❷ ¿Cuántas personas ha beneficiado?



❸ ¿Cuántos recursos entrega?



EFFECTOS PRELIMINARES DE LA BECA VOCACIÓN DE PROFESOR

Serie Evidencias- Año 1 n° 1 - Centro de Estudios Mineduc 2012.

En el año 2011, a un año de implementación de la Beca Vocación de Profesor se analizaron los efectos de esta beca⁴³ en relación a la cantidad y puntajes de los matriculados en pedagogía el año 2011, así como en la probabilidad de estudiar dicha carrera.

Los resultados indican que, respecto de los matriculados entre los años 2007 y 2010, en el año 2011 el

promedio PSU de los matriculados en todas las carreras de pedagogía aumentó en trece puntos y en 27 puntos si se consideran sólo las carreras elegibles a la beca. Asimismo, se logró aumentar de un 10,7% a un 18,1% la proporción de matriculados en pedagogía que provienen del mejor 30% de la distribución de resultados PSU de los matriculados.

Respecto del efecto de la introducción de la beca en las probabilidades de los estudiantes de elegir estudiar pedagogía, crece entre un 30% y 40% la probabilidad que

un alumno sobre 600 puntos en la PSU escoja pedagogía y de un 100% para aquellos alumnos sobre 700 puntos.

Tal como se indica en el documento, estos resultados dan cuenta de que la Beca Vocación de Profesor representa un paso importante para avanzar en mejorar la calidad y formación de los docentes.

⁴³ El estudio analiza la modalidad de beca tipo I, es decir, la que se encuentra dirigida a estudiantes que ingresan a una carrera de pedagogía como alumnos de primer año con PSU rendida el año anterior.

EFFECTOS DE TUTORÍAS DE CORTO PLAZO EN HABILIDADES COGNITIVAS Y NO COGNITIVAS: EVIDENCIA DE UNA EVALUACIÓN EXPERIMENTAL EN CHILE*

Cabezas, V., J. Cuesta y F. Gallego. Mayo 2011

El Ministerio de Educación en conjunto con la Fundación para la Superación de la Pobreza desarrolló un proyecto educacional, Servicio País en Educación, el cual básicamente entrega tutorías guiadas por jóvenes universitarios a estudiantes de cuarto básico de colegios vulnerables, con el objeto de reforzar las actitudes y los aprendizajes de los mismos en relación a la lectura. Este programa fue implementado por primera vez durante el segundo semestre del 2010.

Mediante la metodología de evaluación experimental,

se evaluó este programa seleccionando aleatoriamente aquellas escuelas que recibieron el programa y las que forman parte del grupo de control de comunas de las regiones Metropolitana y del Biobío.

El estudio concluye que, si bien los resultados de la evaluación sugieren que el programa implementado en general no tiene efectos estadísticamente significativos en el promedio de la población, sí muestran impactos sustantivos en submuestras de los estudiantes tratados. El impacto en los resultados de la prueba de comprensión lectora y producción de textos es estadísticamente significativo en el caso de colegios municipales en

comprensión lectora y de colegios con alto porcentaje de alumnos vulnerables y con bajo Simce en la Región del Biobío⁴⁴.

⁴⁴ El estudio realizó un análisis para la muestra total y considerando efectos heterogéneos del tratamiento asociados a submuestras: Características del niño (resultados en la línea base de cada prueba, notas del niño en el año 2009 y asistencia del niño a la escuela en el año 2009); Características de la escuela (municipalizado o particular subvencionado, nivel de resultados en el Simce, porcentaje de alumnos vulnerables según el IVE); Heterogeneidad en la implementación del programa (capturado por estimaciones por región y por número de tutores por niño).

› **BONO LOGRO ESCOLAR:** Es un beneficio no pos-
tulado, que forma parte del Ingreso Ético Familiar
y que se encuentra destinado a los alumnos me-
nores de 24 años que hayan cursado entre quinto
año básico y cuarto año medio durante el año es-
colar 2012, que formen parte del 30% de mejor
rendimiento de su promoción o egreso y perte-
nezcan al 30% más vulnerable de la población.

El pago de este bono se realiza en los siguientes
tramos:

- ❑ Para aquellos alumnos que se encuentren dentro
del primer 15% de mejor rendimiento, recibirán un
bono anual de \$50.000.
- ❑ Para aquellos alumnos que se encuentren dentro

del segundo 15% de mejor rendimiento, recibirán un
bono anual de \$30.000.

Este bono es compatible con la recepción de
cualquier otro subsidio o transferencia que en-
tregue el estado.

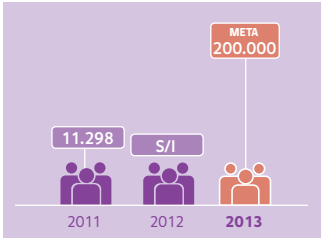
› BONO LOGRO ESCOLAR

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

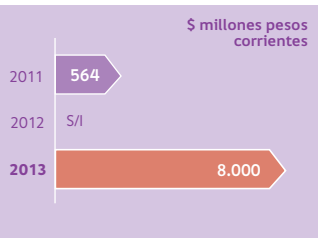
Objetivo
El objetivo de este bono es darles un reconocimiento a los alumnos más vulnerables del país y a sus padres, por su esfuerzo y dedicación en los estudios.

- ❶ **Beneficiarios**
❑ Familias beneficiarias del Ingreso Ético Familiar, que tengan entre sus integrantes a menores de 18 años, que cursen entre quinto básico y cuarto medio, pertenezcan al 30% más vulnerable de la población y se encuentren dentro del 30% de mejor rendimiento académico de su promoción o egreso.

❷ ¿Cuántas personas ha beneficiado?



❸ ¿Cuántos recursos entrega?



ENCUESTA NACIONAL DE PREVENCIÓN, AGRESIÓN Y ACOSO ESCOLAR.

Simce 2011- Octavo Básico - Agencia de Calidad de la Educación.

En el Simce de octavo básico del año 2011 se abordó el tema de la agresión y el acoso escolar por medio de la aplicación de la Encuesta Nacional de Prevención, Agresión y Acoso Escolar. Se encuestó a 228.883 estudiantes de octavo básico distribuidos en 5.855 establecimientos educacionales con un instrumento de 34 preguntas que el estudiante contestó de forma anónima.

Para realizar el análisis se entenderá por acoso escolar "toda acción u omisión constitutiva de agresión u hostigamiento reiterado, realizada fuera o dentro del establecimiento educacional por estudiantes que, en forma individual o colectiva, atenten en contra de otro estudiante, valiéndose para ello de una situación de superioridad o de indefensión del estudiante afectado, que provoque en este último, maltrato, humillación o

fundado temor de verse expuesto a un mal de carácter grave, ya sea por medios tecnológicos o cualquier otro medio, tomando en cuenta su edad y condición."⁴⁵Lo anterior se encuentra definido en la Ley N° 20.536 sobre Violencia Escolar, que fue publicada en septiembre de 2011, donde, además, se considera la existencia de un Comité de Buena Convivencia Escolar para promover y prevenir el acoso, hostigamiento y actos de violencia y un Encargado de Convivencia Escolar que debe existir en todos los establecimientos educacionales con el fin de implementar las medidas tendientes a promover la buena convivencia. También se incorporan protocolos para actuar en caso de incidentes de violencia y se actualizó la página de Convivencia Escolar para entregar material a los docentes y directivos de los establecimientos educacionales para abordar el tema en los establecimientos. Además, se instauró la idea de un contrato de honor, en que los padres se comprometen a conversar con sus hijos sobre el bullying y el respeto.

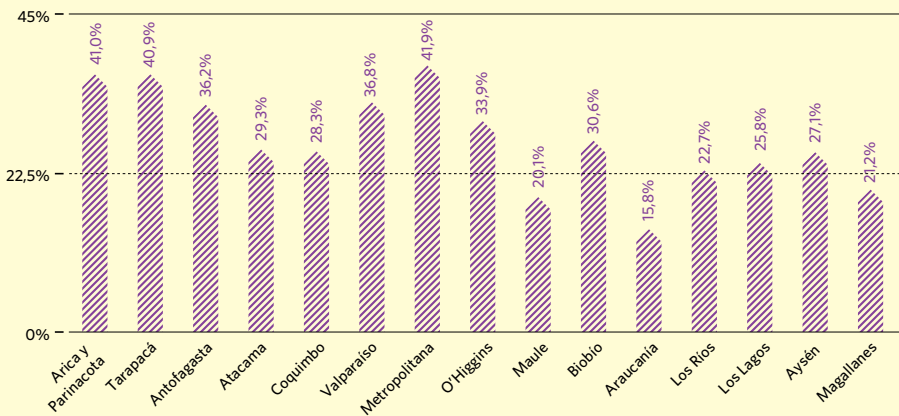
Los resultados encontrados en esta encuesta muestran que las agresiones más comunes en los establecimientos educacionales son los insultos, burlas y peleas. Se encuentra que un 69% de los niños y niñas encuestados señalan que los insultos y burlas ocurren varias veces a la semana o al mes. Según dependencia administrativa se observa que un 38% de los establecimientos municipales muestran una alta frecuencia de agresión escolar.

Al realizar el análisis por región, se aprecia que las regiones del norte y Metropolitana son las que presentan un mayor porcentaje de establecimientos con alta frecuencia de agresión escolar, alcanzado un 41,9% en la metropolitana, 41% en Arica y un 40,9% en Tarapacá.

Las conductas de acoso escolar que se presentan con mayor frecuencia corresponden al maltrato verbal, donde un 10% de estudiantes responde que ocurren todos los días, varias veces a la semana o varias veces al mes. Se construye un indicador de acoso escolar en base a las veces que los niños, niñas y adolescentes se ven expuestos a situaciones de acoso escolar y que además se sienten afectados por dichas situaciones, el cual al desagregarlo por dependencia administrativa se aprecia que es más alto en establecimientos municipales (10%). Al observar este indicador por región, se aprecia que la región de Arica y Parinacota es la que tiene un índice más alto (10,6%)⁴⁶ luego sigue la región de O'Higgins (10,2%) y en tercer lugar se ubica la región de Tarapacá (9,7%).

Un resultado importante de esta encuesta es que la mitad de los estudiantes que la respondió declara que, a su juicio, los directivos y docentes no perciben las situaciones de acoso escolar. Por otro lado, consideran que los patios y baños son los lugares más inseguros para los estudiantes.

ESTABLECIMIENTOS CON ALTA FRECUENCIA DE AGRESIÓN ESCOLAR SEGÚN REGIÓN, 2012 (PORCENTAJE)



Fuente: Agencia de la Calidad de la Educación, Ministerio de Educación

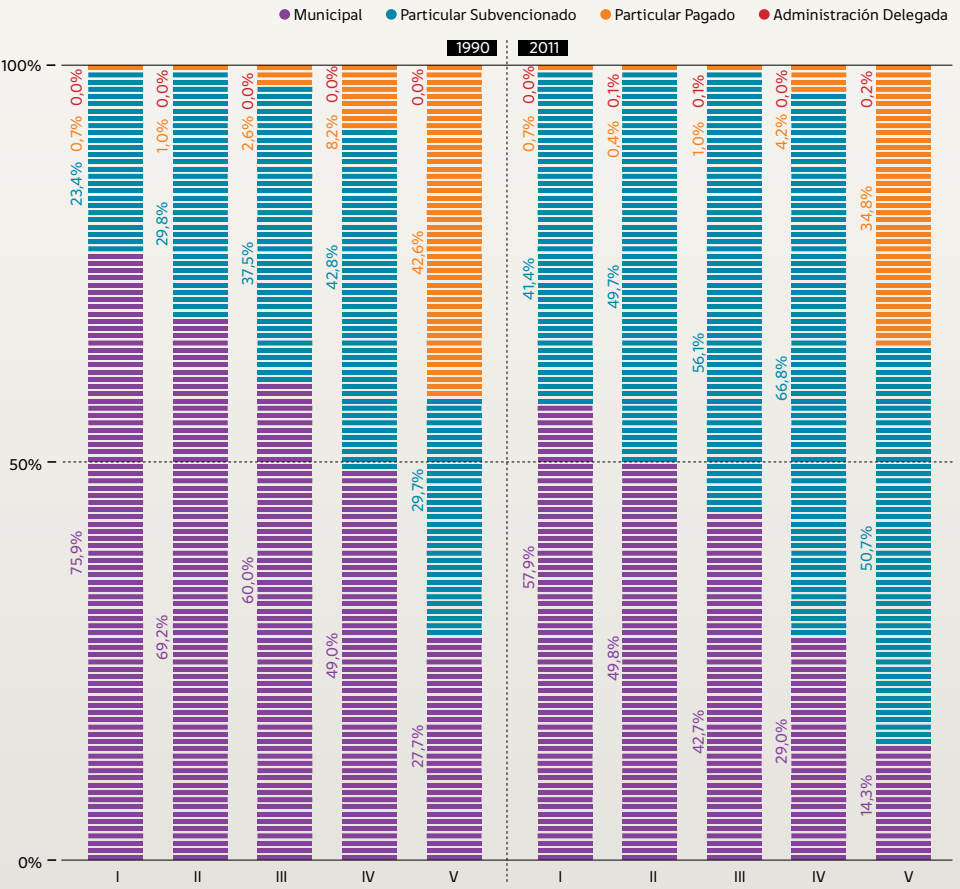
⁴⁵ Art. 16 B, Ley General de Educación.
⁴⁶ Estos porcentajes corresponden a la cantidad de estudiantes que responden "Varias veces al mes", "Varias veces a la semana" o "Todos los días" y que además señalan sentirse afectados por estas conductas.

4 EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA: SISTEMA DE EDUCACIÓN Y FINANCIAMIENTO

El sistema escolar en Chile se encuentra conformado por distintos tipos de proveedores de educación: los establecimientos municipales, particulares subvencionados, particulares pagados y corporaciones de administración delegada. Los dos primeros reciben financiamiento por parte del Estado a través de un subsidio a la demanda, es decir, los fondos siguen a los alumnos. Este subsidio corresponde a la subvención escolar, la cual es entregada en función de la asistencia al establecimiento educacional, considerando un incremento de la subvención por zona y por ruralidad.

4.1 DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA

G1. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE QUIENES ASISTEN A EDUCACIÓN BÁSICA, SEGÚN DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA Y QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 1990 Y 2011 47 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

financiar los gastos de educación de las escuelas del sector municipal y privado subvencionado. A continuación se presentan indicadores que permiten identificar la distribución de la matrícula por dependencia administrativa, los índices de segregación del sistema, así como las principales subvenciones dispuestas por el Estado para aumentar el financiamiento en la Educación, especialmente en los grupos más vulnerables.

Cuando se analiza la distribución porcentual de la asistencia a un establecimiento educacional por dependencia administrativa y quintil de ingreso, es posible observar que, tanto en la educación básica como en la educación media, a medida que aumenta el ingreso del hogar, disminuye la proporción de quienes asisten a establecimientos particulares, ya sea subvencionados y no subvencionados, tanto para el año 1990, como para el año 2011.

Adicionalmente, se observa que a pesar de la alta participación de los establecimientos municipales en los primeros quintiles de ingreso, ésta presenta una disminución en las últimas dos décadas, lo que se ha ido compensando con un aumento de la importancia de los establecimientos particulares subvencionados.

En efecto, en la educación básica, si observamos al primer quintil de ingreso, en el año 1990 la dependencia administrativa dominante fue la municipal con un 75,9%, la que disminuyó a un 57,9% en el año 2011, aumentando el sector particular subvencionado desde 23,4% en el año 1990 a 41,4% en el año 2011. La baja participación de los establecimientos de administración delegada en la educación básica se debe a que este tipo de dependencia administrativa se concentra en la educación media técnico profesional donde son instituciones privadas las que suscriben un convenio de administración de establecimientos de propiedad del Estado.

Por su parte, en la educación media, el sector municipal también fue la dependencia administrativa dominante en el año 1990 para el primer quintil de ingreso (66,6%), disminuyendo a un

47 No se considera dentro del universo a quienes desconocen la dependencia administrativa del establecimiento educacional.

52,8% para el año 2011 e incrementado la importancia de los establecimientos particulares subvencionados en dicho quintil desde un 21,9% a un 40,8% en las últimas dos décadas.

En el sistema voucher (cupón) implementado en Chile, el gobierno subsidia a los establecimientos (públicos o privados) elegidos por los apoderados en función directa al número de matrículas. El propósito teórico de este sistema es promover la competencia entre los establecimientos para atraer y retener estudiantes, lo que debiera redundar en una mayor eficiencia y calidad de los servicios educativos

Sin embargo, la evidencia sobre la libre elección de escuelas en Chile no es concluyente. Así, Elacqua y Fabrega (2004) encuentran para la Región Metropolitana, que la libre elección de escuelas “no ha conseguido fomentar la formación de una masa crítica e informada de consumidores de educación y que presionen a las escuelas para mejorar su calidad. Los padres utilizan pocas fuentes de información y tienen redes educacionales débiles, consideran pocas escuelas en su conjunto de opciones, eligen por razones prácticas y manejan muy poca información precisa sobre las escuelas que escogen”48.

MEDIDAS DE SEGREGACIÓN ESCOLAR: DISCUSIÓN PARA EL CASO CHILENO.

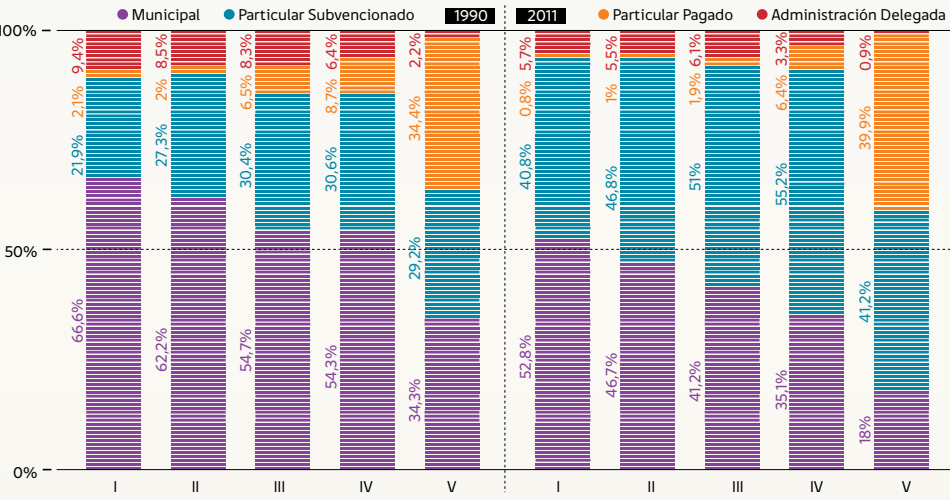
Serie Evidencias - Año 1 n° 12 - Centro de Estudios Ministerio de Educación. 2012.

El Centro de Estudios del Ministerio de Educación realiza un análisis de la segregación escolar en Chile, reconociendo que es un tema importante a estudiar y medir, y planteando que la investigación en este ámbito aún es insuficiente.

En el documento la segregación escolar se entiende como la “separación de elementos según sus características diferenciadoras, formando grupos homogéneos internamente y heterogéneos entre sí. En otras palabras es la desigual distribución que poseen los diversos grupos sociales, ya sea entre unidades de organización diferentes, entre zonas geográficas o en una combinación de ambas”50.

A partir de un análisis de la bibliografía existente sobre el tema se determinan las causas y consecuencias de la segregación escolar. Para las causas, a partir de Bellei (2010)51 se establecen tres dimensiones: factores contextuales, institucionales del propio sistema educacional y factores socioculturales. Para Contreras, Hojman, Huneeus y Landretche (2011)52 las causales de la segregación son las fallas de mercado, la selección tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta. Por el lado de las consecuencias, se señala que “Bellei (2010) propone dos hipótesis, una la noción de capital social entendido como las redes sociales y las relaciones de confianza y en segundo lugar el efecto par, postulando que al concentrar en determinadas escuelas o salas de clases alumnos de menores recursos tendrán menos oportunidades de lograr aprendizaje.”

G2. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE QUIENES ASISTEN A EDUCACIÓN MEDIA, SEGÚN DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA Y QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS 1990 Y 2011 48 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

En contraposición con lo anterior, Chumacero et al. (2012)49 estudia el efecto de la provisión de información en la selección de los colegios, concluyendo que el desempeño de las escuelas en las pruebas estandarizadas para los padres es relevante en la elección de éstas.

48 Elacqua, G. y R. Fabrega (2004). “El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile”.

49 Chumacero, R., D. Gómez y R. Paredes (2012). “Elección de escuelas e información”. Estudios de Economía. Vol 39, N° 2, Diciembre 2012, pp. 143-157.

Particulares Subvencionados. Se observa que los establecimientos Municipales presentan un índice más bajo que los Particulares Subvencionados, reflejando que sus alumnos provienen de estratos socioeconómicos más similares.

50 James y Toeuber (1985) Measures of segregation. Sociological Methodology, Vol. 15, 1-32.

51 Bellei, C (2010) “Segregación socioeconómica y académica de la educación chilena: magnitud, causas y consecuencias.

52 Contreras, D., Hojman, D., Huneeus, F y Landretche, O. (2011) “El lucro en la educación escolar. Evidencia y desafíos regulatorios” Trabajos de Investigación en Políticas Públicas N°10. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

53 El Índice de Duncan mide la proporción de personas pertenecientes a un grupo que deberían ser transferidas de su unidad a otra para lograr una distribución igualitaria.

		40% más Vulnerable			Chile Solidario		
AÑO	INFORMACIÓN SIMCE	MUNICIPAL	PARTICULAR SUBVENCIONADO	TOTAL	MUNICIPAL	PARTICULAR SUBVENCIONADO	TOTAL
2005	0,53	0,26	0,33	0,37	0,33	0,43	0,46
2006	0,52	0,26	0,34	0,36	0,34	0,49	0,46
2007	0,53	0,27	0,34	0,38	0,34	0,5	0,47
2008	0,52	0,28	0,35	0,39	0,35	0,5	0,48
2009	0,52	0,27	0,34	0,38	0,34	0,49	0,47
2010	0,53	0,29	0,35	0,39	0,34	0,48	0,48
2011	0,53	0,28	0,33	0,39	0,35	0,47	0,48

POLÍTICA SOCIAL

El sistema de financiamiento a los establecimientos que reciben subvención de parte del Estado está conformado por una subvención base que se les entrega a los establecimientos educacionales en función de la matrícula, y por una serie de pagos adicionales que consideran ciertas características de los establecimientos y sus alumnos. Es así como, por ejemplo, se entrega un grupo de subvenciones destinadas a apoyar la educación de los estudiantes que cumplen con ciertas características particulares, entre ellas, se cuenta con la Subvención Escolar Preferencial (SEP) cuyo objetivo es mejorar la calidad y equidad en establecimientos educacionales que atienden a alumnos y alumnas considerados vulnerables, la Subvención Pro Retención⁵⁴, la Subvención por Reforzamiento Educativo, la Subvención de Internado, que va al establecimiento educacional, y la Subvención de Educación Fundamental y Técnico Elemental de Adultos⁵⁵ y para excedentes DL N°3.166. También se considera un pago por desempeño de excelencia para aquellos establecimientos educacionales que alcanzan mejores resultados educativos (SNED) y un monto para reconocer la labor docente que se paga como asignación directa al docente (Subvención para Asignación de Excelencia Pedagógica – AEP – u Asignación Variable por Desempeño Individual – AVDI–). Además, se consideran dineros para aumentar las remuneraciones tanto del personal docente como no docente por medio de las subvenciones para aumento de remuneraciones del personal no docente, como por ejemplo la Subvención Adicional Especial. Finalmente, como una forma de reconocer el costo de mantener los establecimientos educacionales se entrega una subvención anual de apoyo al mantenimiento.

Adicional a las subvenciones, existe un grupo de establecimientos educacionales acogidos al sistema de financiamiento compartido que pueden cobrar por concepto de escolaridad, los cuales pueden ser municipales (sólo en educación media) o particulares subvencionados. Este monto

no puede superar las cuatro unidades de subvención mensuales, lo que corresponde a 80.222 pesos mensuales⁵⁶.

Todo este sistema de financiamiento busca incrementar la inversión en educación con el objeto de alcanzar mejores resultados y avanzar en equidad. Una de las modificaciones más recientes corresponde a la subvención escolar preferencial, la cual se hace cargo de la evidencia que sugiere que educar a un niño o niña de un hogar con menos recursos es más costoso. Esta fuente de financiamiento para los establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados se detalla en los párrafos siguientes.

SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL: La SEP fue creada en el año 2008⁵⁷ y entrega una asignación especial a los sostenedores de establecimientos por cada alumno identificado como prioritario.

Se encuentran incorporados al beneficio los estudiantes desde pre kínder a octavo básico (este último nivel se incorporó en el año 2012). Según la Ley N° 20.501 de calidad y equidad de la educación, se establece que los niveles de enseñanza media se incorporarán gradualmente cada año a partir del año 2014, sin embargo, dicha incorporación a la SEP se adelantó para el año 2013.

La SEP consiste en la entrega de un monto adicional a la subvención regular que tiene dos componentes: uno que se entrega por alumno prioritario que asiste a una escuela con convenio SEP y otro que corresponde al pago por concentración de alumnos prioritarios en el establecimiento educacional. En caso de que el alumno sea calificado como prioritario y reciba este beneficio no está afecto a ningún cobro por parte del establecimiento.

Para que el establecimiento educacional reciba esta subvención, el sostenedor debe suscribir voluntariamente un convenio con el Ministerio de Educación a través del cual el Ministerio tras-

pasa los fondos adicionales por los estudiantes vulnerables, y el sostenedor debe cumplir una serie de normas relativas a cómo deben ser utilizados esos recursos, específicamente, se deben destinar a mejorar la calidad de la educación, mediante la elaboración y ejecución del Plan de Mejoramiento Educativo. Este último, abarca las áreas de gestión del currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar y gestión de recursos en la escuela, con énfasis en los alumnos.

El beneficio de la SEP varía entre 0,5645 y 1,694 USE⁵⁸ por alumno, lo que depende del nivel educacional, disminuyendo en la medida que aumenta el nivel educacional, y de la asistencia promedio. En pesos la SEP va entre \$11.321 y \$33.974 mensual por alumno. Mientras que la subvención por concentración considera un pago adicional entre 0,118 y 0,302 USE para los niños y niñas que cursan entre pre-kínder y sexto básico dependiendo del porcentaje de alumnos prioritarios del establecimiento educacional, es decir, entre 6.057 y 2.367 pesos. En el caso de estudiantes de séptimo y octavo básico el monto adicional fluctúa entre 0,078 y 0,202 USE, lo que da un rango de entre \$1.564 y \$4.051. A partir del año 2013 se incorpora en forma progresiva la enseñanza media, partiendo por primero medio en este año y considerando los mismos valores de los estudiantes de séptimo y octavo para la subvención por concentración. Asimismo, se establece un incremento de la SEP de un 21% para los alumnos prioritarios, y se entrega una mayor autonomía en su uso. Lo anterior, es adicional al incremento de la subvención general del 3,5% (el cual a su vez, se une al aumento de un 1,5% aprobado por la ley N°20.501).

54 La cual se detalla en la sección de asistencia y permanencia en educación básica y media.
55 Corresponde a subvenciones entregadas para la educación de adultos.
56 La Unidad de Subvención Escolar (USE) para el año 2013 alcanza a 20.055,49 pesos.
57 Ley Nro. 20.248 que crea la Subvención Escolar Preferencial.
58 Guía Ayuda Ministerio de Educación/ Subvención Escolar Preferencial, 11 de enero 2013.

IMPACTO DE LA LEY SEP EN SIMCE: UNA MIRADA A 4 AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

Serie Evidencias- Año 1 n° 8 - Centro de Estudios Ministerio de Educación 2012.

En el año 2012, a cuatro años de haberse implementado la Ley N° 20.248 que establece la Subvención Escolar Preferencial (SEP), se realizó una evaluación de impacto para medir el efecto que ha tenido la implementación de la SEP en el rendimiento académico de las escuelas particulares subvencionadas⁵⁹, medido a través del Simce.

Utilizando la metodología diferencias en diferencias, se identificó como grupo de tratamiento a aquellos esta-

blecimientos que recibieron recursos SEP durante el periodo 2009-2011 y como grupo de control a aquellos establecimientos particulares subvencionados que no firmaron el convenio SEP. El periodo pre-tratamiento está definido como el momento previo a la implementación de la SEP (entre los años 2006 y 2008) y el periodo de tratamiento se definió como el periodo en que la SEP estaba en funcionamiento (entre los años 2009 y 2011).

Las principales conclusiones del estudio son que la SEP ha tenido un efecto positivo en los resultados académicos de los estudiantes, en efecto, al incluir el porcentaje de ejecución del Plan de Mejoramiento Edu-

cativo (PME) en la evaluación, se encuentra un efecto equivalente a cerca de cuatro y tres puntos adicionales en el Simce de cuarto básico de Matemática y Lectura, respectivamente. En el caso de Matemática este efecto puede llegar a ser de nueve puntos para los establecimientos que, además, ejecutan todas las acciones planificadas en el PME.

59 El estudio indica que se trabajó sólo con establecimientos particulares subvencionados, debido a que en el año 2011 éstos concentraban al 45% de los alumnos prioritarios del sistema, mientras que en el sistema municipal, la cobertura de la SEP es cercana al 100%, y, por lo tanto, resulta prácticamente imposible obtener un grupo de control

5 EDUCACIÓN SUPERIOR: ACCESO Y FINANCIAMIENTO

Una vez concluida la educación obligatoria, los egresados de la educación media optan entre ingresar directamente al mercado laboral o continuar sus estudios en alguna institución de educación superior. Este nivel educacional es ofrecido por Centros de Formación Técnica (CFT), Institutos Profesionales (IP) o Universidades. Estas últimas se pueden clasificar en pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH) o Privadas.

En los últimos años ha aumentado de forma significativa el número de personas que asisten a

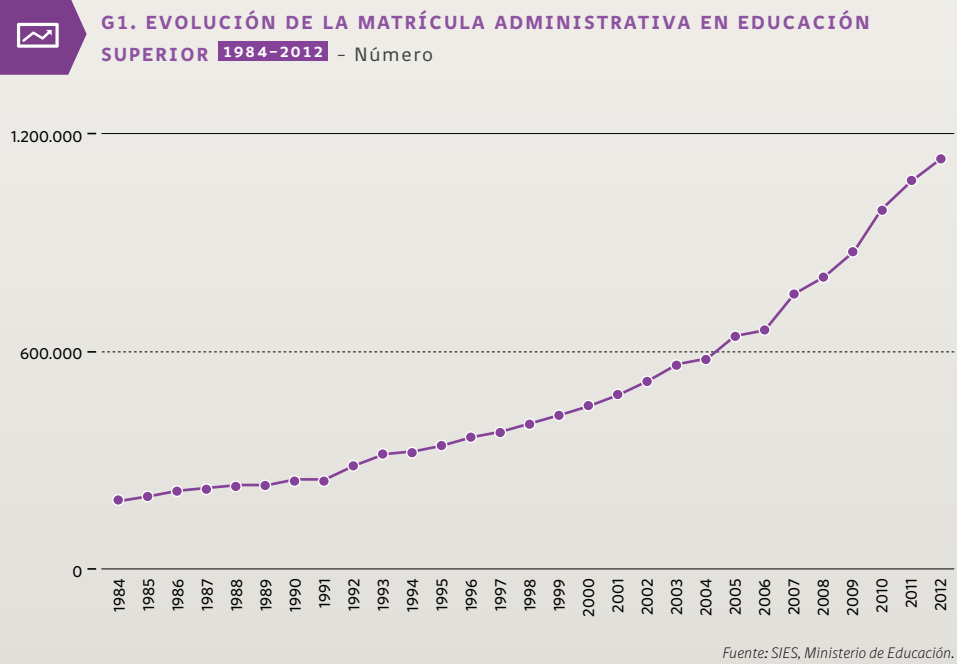
alguna de estas instituciones: según datos de la Encuesta Casen 2011 un 33,3% de quienes tienen entre 18 y 24 años se encuentra asistiendo a una institución de educación superior, mientras datos administrativos del Sistema de Información de Educación Superior (SIES) señalan que en el año 2012 hay 1.127.200 de estudiantes en educación superior, de los cuales un 95% son alumnos de pregrado.

Uno de los temas relacionados directamente con el acceso a la educación superior corresponde a

como se financia este nivel educativo teniendo en cuenta que el precio de lista de los aranceles de la educación terciaria en Chile es uno de los más altos según información entregada por la OCDE. Con el objeto de financiar este nivel de educación el Estado ofrece Becas de Arancel y Créditos, tema que se analizará en el segundo apartado de esta sección, además de los descuentos, becas y créditos que ofrecen las mismas instituciones u otras relacionadas.

5.1 MATRÍCULA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Según la información administrativa registrada por el SIES, la matrícula total de educación superior alcanzó en el año 2012 a 1.127.181, creciendo en 58.918 alumnos adicionales en el sistema de educación superior, lo que representa un aumento de un 6% con respecto al año 2011. En el gráfico 1, se observa una tendencia al alza en el número de matriculados en educación superior, cuyo crecimiento ha sido impulsado en los últimos años por las políticas destinadas a aumentar el acceso a créditos y becas en la educación superior.



› SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL

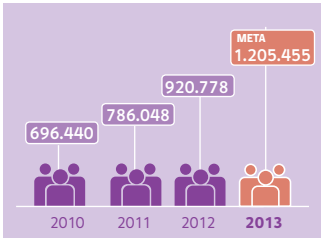
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Objetivo
El objetivo establecido para las subvenciones escolares es crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de ellos proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural (Art. 2 DFL N°2, 1998).

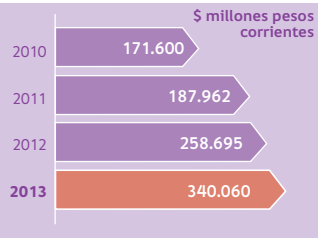
Beneficiarios
☒ Niños/as y jóvenes en edad escolar (entre cuatro y 18 años) o adultos que quieran nivelar estudios básicos o medios.

La cobertura está medida como cantidad de beneficiarios. Desde el 2012 se empieza a elaborar el listado de alumnos prioritarios sobre el total de la matrícula (PK a 4º medio), y no solo sobre los niveles incorporados a SEP como se hacía en los años anteriores.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



Entre los años 2008 y 2012 se observó un incremento de la matrícula total en educación de un 40%. Lo anterior es congruente con las cifras de la Encuesta Casen, donde para el año 2011 se aprecia una tasa de asistencia neta de 32,6% y 33,9% para hombres y mujeres respectivamente. Este aumento también se resalta en el diagnóstico realizado en la evaluación de impacto en profundidad⁶⁰ realizada por la Dipres a las becas del Ministerio de Educación para el periodo entre 2007 y 2010, que señalan que en este último año ingresó un 45% más de estudiantes con respecto al inicial.

Al desagregar la matrícula por la dependencia administrativa de la institución, se aprecia que la matrícula en los Centros de Formación Técnica (CFT) ha cubierto en torno a un 12% y un 13% del total de matrículas en el período 2008-2012.

Por otro lado, se observa que el porcentaje de estudiantes matriculados en una Universidad del Consejo de Rectores (CRUCH) ha disminuido a lo largo de los años en alrededor de diez puntos porcentuales, aumentando su participación las Universidades Privadas y los Institutos Profesionales.

En junio de 2010, el SIES presentó un documento con estadísticas respecto a la evolución de la matrícula de educación superior en Chile para el periodo 1990 a 2009. Dentro de sus conclusiones se señala que “Tanto para las Universidades como para los Institutos Profesionales se experimentó un aumento durante todo el periodo de estudio, siendo mayor la Tasa de Incremento Anual en la Universidades durante el primer periodo considerado (9,6%) y de los Institutos Profesionales en

el segundo periodo (10%)”. Por otro lado, en el mismo documento, se señala que la tasa de crecimiento es mayor en el caso de las universidades privadas en relación a las que pertenecen al CRUCH⁶¹.

El gráfico 3 presenta la tasa de asistencia neta a educación superior⁶², donde se aprecia que el quinto quintil presenta la mayor tasa en todos los años (33,2% en 1990 y 59% en 2011). A pesar de que la tasa de asistencia neta en los tres primeros quintiles de ingresos continúa siendo baja en relación a la tasa alcanzada por el quinto quintil, se observa un aumento importante a lo largo del período, ya que en 1990 sólo un 4% de la población de entre 18 y 24 años del primer quintil asistía a una institución de educación, mientras que en 2011 había aumentado a un 22,1%. Se observa un aumento de una magnitud similar en el segundo quintil. El cambio importante en las tasas de asistencia neta por quintiles se aprecia entre los años 2000 y 2011 para los dos primeros quintiles y entre 1990 y 2000 para el tercer, cuarto y quinto quintil.

El gráfico confirma que la composición del alumnado de las instituciones de educación superior se ha modificado fuertemente en los últimos años y que muchos de los alumnos son la primera generación que logra acceder a la educación por lo que es necesario que las instituciones tomen en consideración las nuevas características de sus estudiantes con el objeto de lograr resultados de calidad en ellos. Un dato importante con respecto a la conclusión de este nivel educacional, donde se aprecian importantes brechas entre quintiles, es que por ejemplo, en el año 2011 sólo un 0,6% de la población entre 25 y 44 años del primer quintil había egresado de este nivel educacional, mientras que en el quinto quintil ese porcentaje alcanzó un 20,7%, según la Encuesta Casen. Si bien los aumentos en cobertura son un logro importante, es necesario evaluar lo que sucede con quienes no deciden ingresar a una institución de educación superior. Para ello en la tabla a continuación se presentan las razones que esgrime la población de entre 18 y 24 años que no asiste a un establecimiento educacional. Esta información se entrega para el año 1992, 2000 y 2011 desagregadas por quintiles.

5.2 RAZONES DE NO ASISTENCIA

RAZONES DE NO ASISTENCIA A UN ESTABLECIMIENTO EDUCACIÓN, JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS POR QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO DEL HOGAR - Distribución porcentual

AÑO	QUINTIL	PERSONALES	ECONÓMICAS	RENDIMIENTO	DE ACCESO A ESTABLECIMIENTO EDUCACIONAL	EMBARAZO, MATERNIDAD O PATERNIDAD	OTRA RAZÓN ⁶³
1992	I	30,9	15,7	25,9	30,8	31,0	22,1
	II	27,1	23,5	31,4	27,4	32,8	23,0
	III	21,4	25,6	19,5	28,1	19,2	24,6
	IV	13,7	23,1	18,0	5,3	11,9	17,5
	V	6,9	12,1	5,2	8,4	5,2	12,7
2000	I	35,8	23,6	39,2	42,6	34,9	23,6
	II	27,8	26,2	24,4	28,6	31,6	21,5
	III	20,2	23,5	21,4	15,0	18,6	20,2
	IV	11,3	19,1	14	11,6	10,3	19,7
	V	4,8	7,6	1,1	2,2	4,6	15,0
2011	I	33,2	19,0	22,4	57,5	33,7	18,8
	II	32,3	23,9	43,2	17,5	31,7	24,7
	III	19,0	27,0	16,2	15,5	24,3	23,4
	IV	10,8	21,0	13,2	0	7,6	21,7
	V	4,7	9,2	5,0	9,4	2,7	11,4

Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

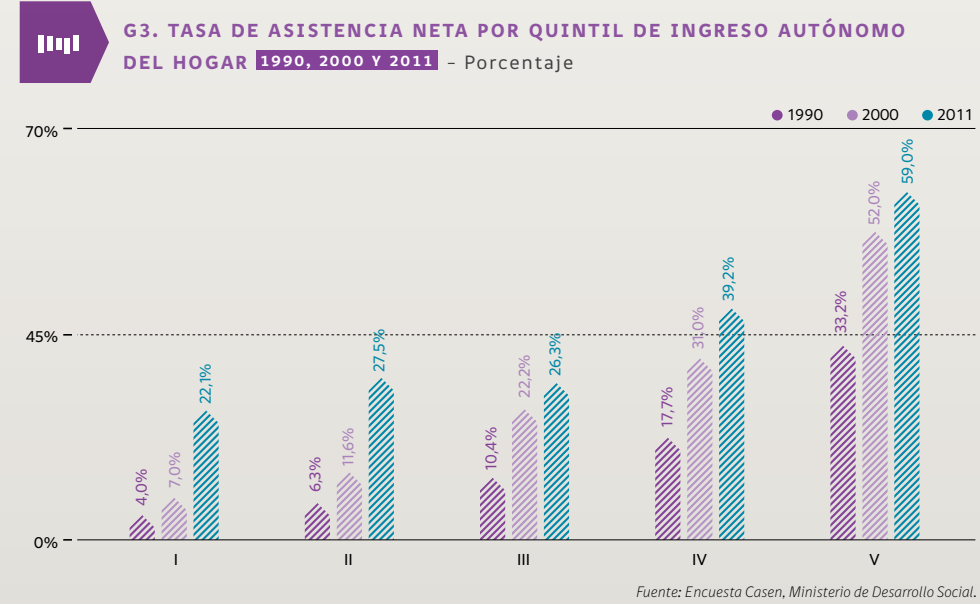
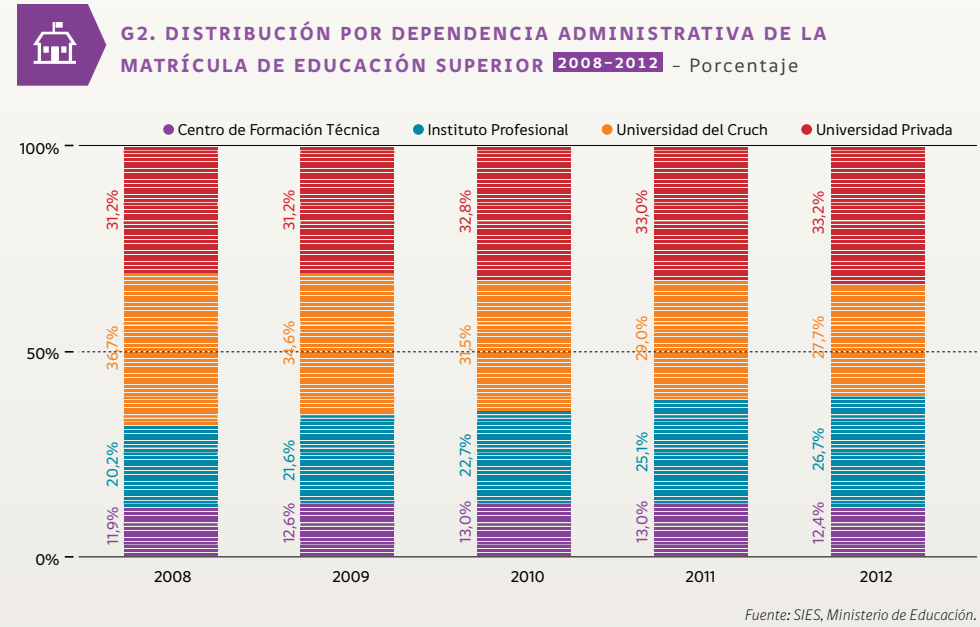
En general, la distribución entre quintiles para cada tipo de razón no varía considerablemente entre los años presentados. En 2011, la principal razón que señalan los jóvenes del primer quintil de ingreso corresponde al acceso a los establecimientos educacionales (57,5%), mientras que en segundo lugar se ubica el embarazo o maternidad (33,7%). Si se comparan las razones de no asistencia esgrimidas por los jóvenes del primer quintil en relación al quinto, se aprecia que en el quinto quintil son más importantes “otras razones” y baja considerablemente (2,7%) el embarazo o maternidad.

Otro punto importante es la deserción de la educación superior, por ejemplo, según datos del SIES, un 50% de quienes se matriculan en educación superior no concluyen el programa en el cual se matricularon inicialmente⁶⁴. Las causas de esta deserción son estudiadas por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile⁶⁵, encontrando que el caso de la deserción al primer año se debe a problemas vocacionales, situación económica de sus familias y rendimiento académico.

63 Otra razón incluye en el año 1992 y 2000 a: no existe cupo en establecimiento, no tiene edad, prepara la PAA, está realizando el servicio militar, problemas de alcoholismo o drogadicción, horario inconveniente y otra razón. En el año 2011 incluye: problemas familiares, terminó de estudiar, no le sirve estudiar, expulsión o cancelación de matrícula y otra razón.

64 Serie Evidencias: Deserción en la educación superior en Chile. Año 1 N°9, 30 de septiembre 2012

65 Estudio sobre causas de la deserción universitaria. Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile. Agosto 2008.

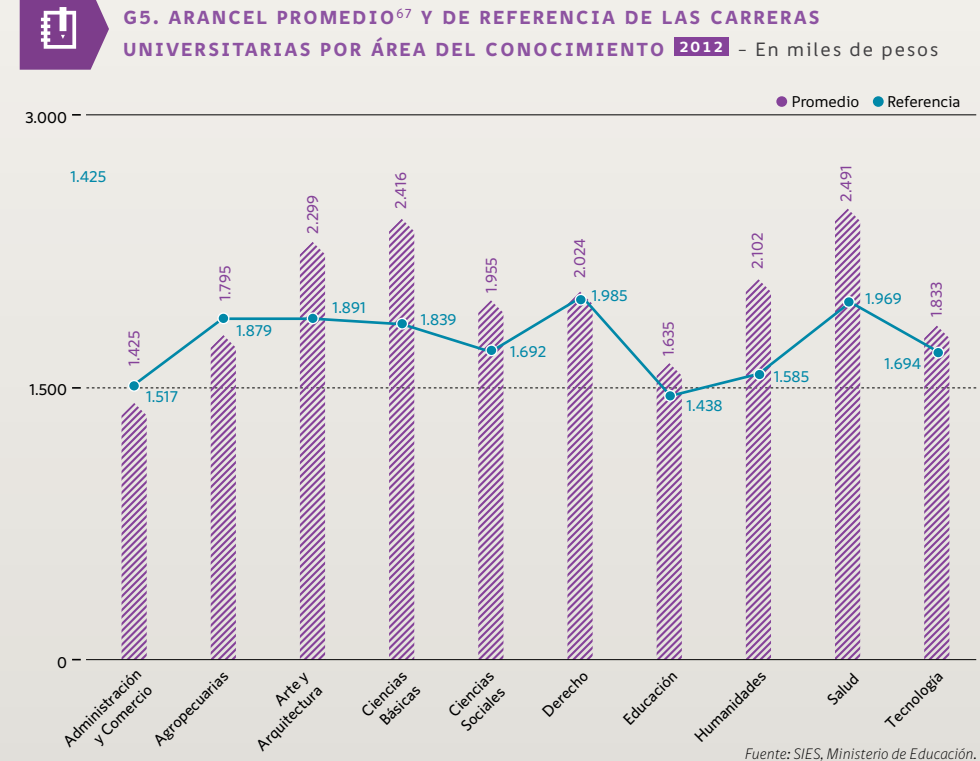
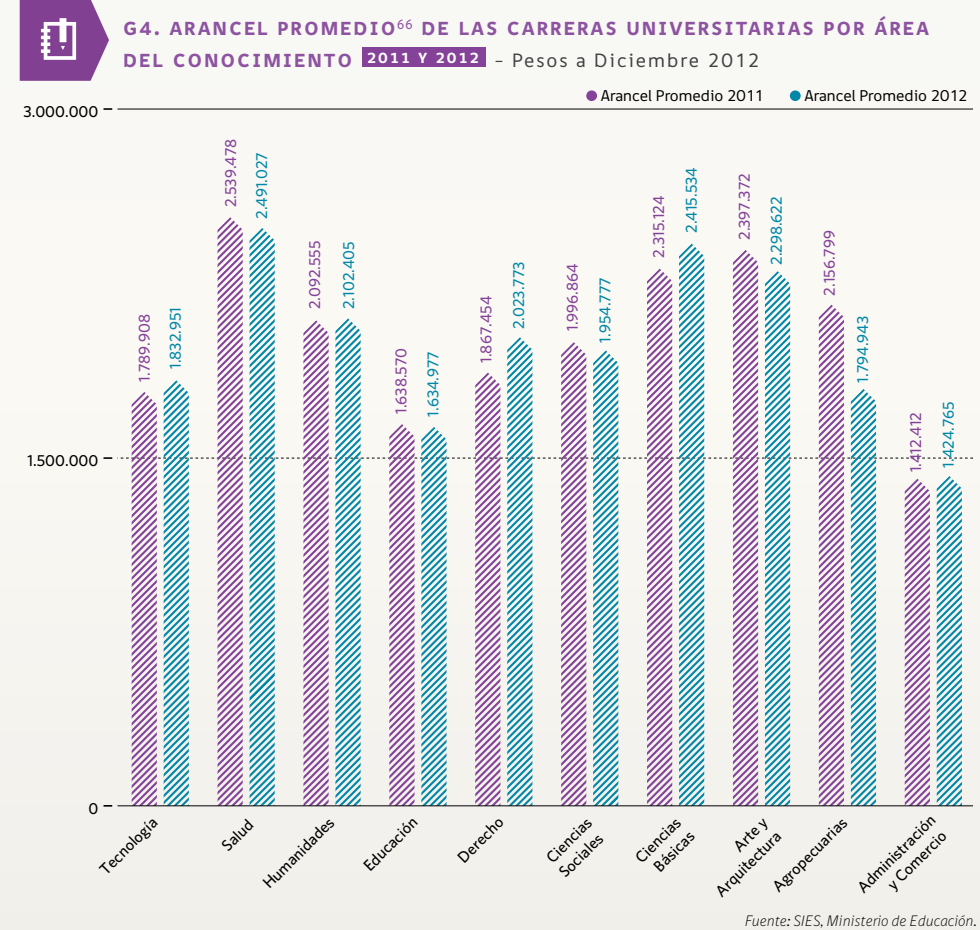


60 Evaluación de Impacto de las Becas de Educación Superior de Ministerio de Educación (2012). Informe Final.

61 Rolando, R., Salamanca, J. y Aliaga M. (2010) “Evolución Matrícula Educación Superior de Chile. Periodo 1990 - 2009”. SIES, División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

62 La Tasa de Asistencia Neta corresponde al total de la población entre 18 y 24 años que asiste a educación superior dividido por el total de la población de 18 a 24 años.

5.3 ARANCELES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR



En el gráfico 4 se puede observar como se ha modificado el valor del arancel promedio por área del conocimiento de las carreras universitarias, siendo las carreras pertenecientes al área de la salud las que presentan un mayor costo mientras que las del área de administración y comercio las que alcanzan un menor costo. De las diez áreas definidas, se observa que la mitad disminuye el monto del arancel entre 2011 y 2012, siendo más importante la disminución en las carreras del área de salud, mientras que las que presentaron un aumento en el arancel mayor fueron las del área de las ciencias básicas.

El arancel de referencia constituye la base para el cálculo de la mayoría de las becas de arancel y créditos, por lo que en el gráfico 5 se aprecia la diferencia entre el arancel real promedio y el de referencia promedio para cada área. La brecha existente entre ambos aranceles es lo que tendrán que desembolsar las familias que accedan a distintas becas y créditos estatales, ya que dichos beneficios son calculados en base al arancel de referencia. Por ejemplo, en el área de las ciencias básicas y de la salud se observa una importante diferencia entre el arancel promedio real del área y el arancel de referencia.

Es necesario considerar lo observado correspondiente a valores promedio, lo que hace en algunas áreas se observen diferencias favorables para los estudiantes como es el caso del área de administración y comercio y las carreras agropecuarias.

66 Esta información corresponde a un promedio del arancel promedio por carrera entregado por el SIES perteneciente a cada área del conocimiento.
67 Tanto para el arancel promedio como para el arancel de referencia se calcula un promedio del arancel promedio de cada carrera que pertenece a un área del conocimiento determinada.

POLÍTICA SOCIAL

Con respecto a la asistencia a educación superior, en los últimos años se han realizado esfuerzos que llevan a un aumento en el número de becas entregadas y la disminución de la tasa de créditos universitarios por medio de un subsidio estatal que hace que el crédito sea contingente al ingreso, esto último con el objeto de que la cuota a pagar por el crédito no sea una proporción excesiva del sueldo. Todo esto con el objeto de permitir el acceso y retener a los estudiantes pertenecientes a los quintiles de mayor vulnerabilidad. Según la evaluación de impacto en profundidad realizada por la Dipres al programa de becas y créditos del Ministerio de Educación se encuentra que existe un importante aumento en el presupuesto de becas y en la entrega de ayudas. Entre los años 2004 y 2010 las becas aumentaron un 267% y los créditos en un 174%.

Esta evaluación distingue tres tipos de becas de arancel: equidad, pertinencia y grupos específicos. La primera categoría se basa en la existencia de personas que tienen las capacidades y la disposición para continuar sus estudios, pero no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo. Entre las becas consideradas en esta categoría se encuentra la Bicentenario, Juan Gómez Millas, Nuevo Milenio y de Excelencia Académica. En el caso de la segunda categoría se busca incentivar carreras definidas como prioridad siendo el caso de la Beca para Estudiantes destacados que ingresan a Pedagogía. Mientras que la tercera categoría tiene por objeto transferir recursos a sectores de la población que han sufrido daños o que requieren de algún apoyo específico, considerando entre ellas la de Reparación y para hijos de profesionales de la educación. Además, el sistema cuenta con dos tipos de créditos: el Fondo Solidario de Crédito Universitario y el Crédito con Aval del Estado (CAE).

Los resultados de la evaluación de impacto de la Dipres sugieren que en el caso del acceso, el hecho de ser notificado como elegible en el Crédito Solidario tiene un efecto importante en la matrícula. Las estimaciones realizadas muestran que en el año 2010 la probabilidad de que un alumno con restricción financiera se matriculara en una institución del CRUCH aumenta en un 20%, lo que no sucede en el caso de la notificación de un acceso a una beca. Mientras que cuando analizan la permanencia en el sistema no se encuentra ningún efecto significativo en que los alumnos que ingresaron en un año se mantengan matriculados en el año siguiente ni para el caso del crédito ni de las becas.

Según información de la Encuesta Casen, en el año 2000 un 15,1% de las becas entregadas se

destinaban al primer quintil de ingresos mientras que en el año 2011 el 20% de las becas se destinaban a dicho quintil. Como se puede observar en el gráfico 6, en el año 2000 la entrega de las becas se concentraba en el tercer y cuarto quintil alcanzando cerca del 57% entre los dos, mientras que en el año 2011 se observa una distribución más equitativa entre los cuatro primeros quintiles de ingreso, alcanzando alrededor del 20% de las ayudas estudiantiles en cada uno de ellos, siendo siempre el quinto quintil que recibe la proporción menor de las becas.

Al observar la distribución de los beneficiarios de los créditos, según la encuesta Casen, el mayor porcentaje se concentra en los quintiles de mayores ingresos, principalmente en el cuarto quintil.

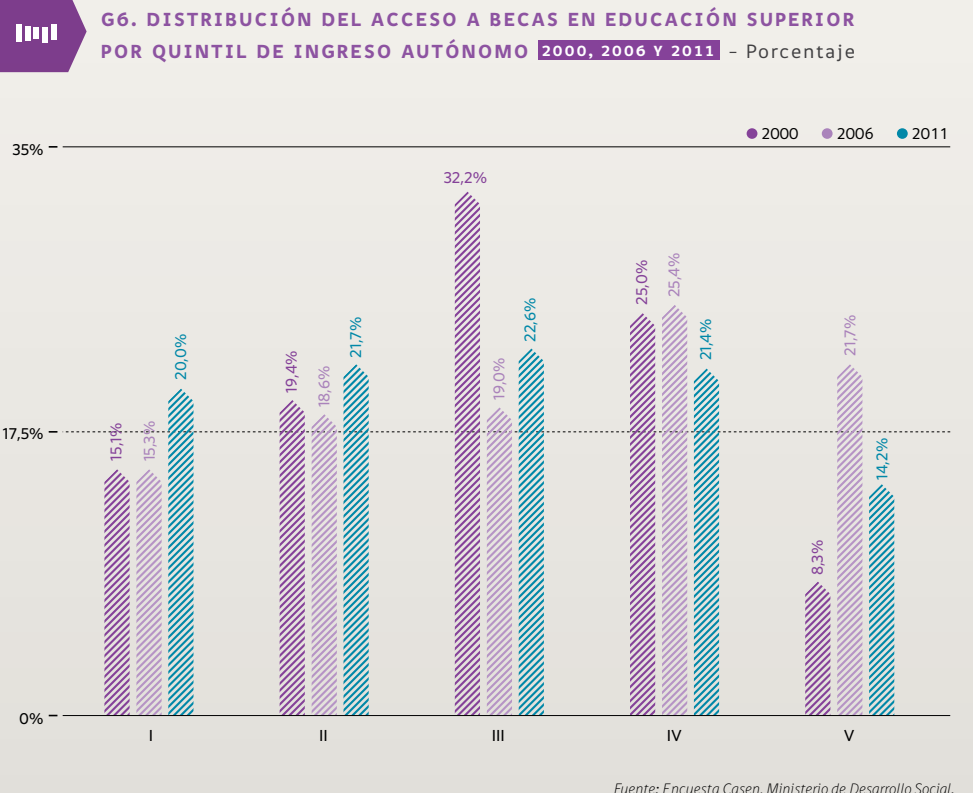
El Centro de Estudios del Ministerio de Educación en una de las ediciones de la Serie Evidencias⁶⁸ estima un modelo de deserción universitaria analizando la permanencia en el sistema de educación superior año tras año. El modelo considera como variables independientes a características demográficas, socioeconómicas, académicas, características de las instituciones y del programa al cual asiste, vocación del estudiante y beneficios económicos. Los resultados del modelo muestran que existe una relación positiva entre la perma-

nencia y las ayudas estudiantiles, siendo más importante para quienes tienen Crédito con Aval del Estado, crédito del Fondo Solidario y becas, aumentando 8,8%, 2,8% y 2% respectivamente la probabilidad de permanecer en el sistema.

En el modelo, otras variables que tienen un efecto positivo sobre la permanencia en la educación son el puntaje obtenido en la PSU, las notas de Enseñanza Media de los estudiantes, y si los alumnos se matricularon en la carrera que definieron como primera prioridad. Por otro lado, lo que disminuye la probabilidad de permanecer en la educación superior es vivir de forma independiente y la escolaridad de los padres.

Solís (2012)⁷⁰, bajo la premisa de que las personas que provienen de hogares de los quintiles de mayores ingresos tienden a matricularse en una mayor proporción en la educación superior que las que provienen de quintiles de menores ingresos, analiza cómo el sistema crediticio implementado por el Estado para acceder a educación superior afecta la decisión de continuar estudios superiores de quienes tienen un acceso restrin-

68 Serie Evidencia: Deserción en la educación superior en Chile. Año 1 N°9, 30 de septiembre 2012.
69 Notas de Educación Media.
70 Solís, Alex (2012), "Credit access and College enrollment".



gido al endeudamiento. Los resultados obtenidos señalan que el acceso a los programas crediticios aumenta la probabilidad de asistir a educación superior en 18 puntos porcentuales para quienes se encuentran por encima del umbral definido por el sistema. En el estudio, la relación causal entre el acceso al crédito y la mantención en el sistema crece a medida que se avanza en los años de estudios, por lo que se puede considerar una variable importante para evitar la deserción del sistema educacional.

Complementario a las ayudas dirigidas a apoyar el financiamiento de la educación, a partir del año 2012 se comienza a entregar una Beca de Nivelación, que busca reducir las brechas y nivelar competencias de los estudiantes de primer año

de los tres primeros quintiles que se matriculen en programas de nivelación aprobados por el Ministerio de Educación que realizan las Instituciones de Educación Superior (IES) acreditadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). En el año 2012 se entregaron 966 becas de nivelación, las que aumentaron a 2.500 para el año 2013.

Además, como una forma de promover la matrícula en carreras técnicas a partir del año 2012 se comenzó a entregar 4.000 becas de excelencia técnica que están destinadas a los mejores egresados de Enseñanza Media (de acuerdo a ranking de Notas de Enseñanza Media (NEM)) que pertenezcan a los tres primeros quintiles de ingreso y que se matriculen en primer año en una carrera conducente al título de Técnico de Nivel Superior

en las Instituciones de Educación Superior elegibles o en Carreras Profesionales Acreditadas.

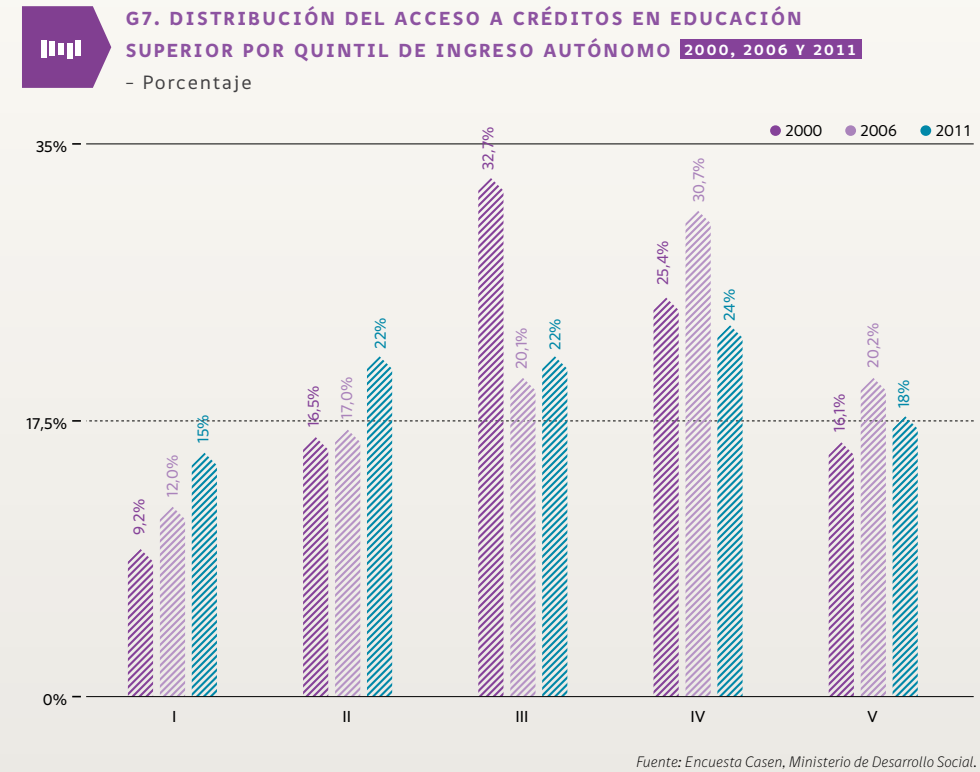
También se hace necesario distinguir entre quienes serán beneficiarios de los créditos y quienes de las becas, dado que se encuentra que las tasas de deserción entre los beneficiarios de ambos grupos no son muy diferentes para niveles de rendimiento similares.

En general, el sistema de financiamiento de la educación superior se compone por estos dos tipos de beneficios. Las becas se debieran concentrar en ser otorgadas a quienes posean las capacidades para estudiar una carrera en alguna institución de educación superior y no cuenten con los medios financieros para poder hacerlo. Mientras que los créditos debieran ser destinados a financiar a aquellos, que si bien cuentan con recursos familiares para poder financiar su educación, no son suficientes para el costo total que alcanzan. Por lo tanto, las mejoras al sistema deberían estar orientadas a como se focalizan en los beneficiarios y como éstos deben responder académicamente para mantener el beneficio; también se debiese perfeccionar el cálculo del arancel de referencia, con el objeto de disminuir la brecha entre éste y el arancel real.

Una evaluación reciente realizada al CAE por Rau, Rojas y Urzúa (2013)⁷¹ encuentra que el CAE aumentó la probabilidad de matrícula y redujo la deserción en un 6,8% para estudiantes matriculados en carreras de cinco años en universidades y en un 64,3% en aquellos que se encuentran matriculados en instituciones que ofrecen títulos en dos o cuatro años, lo que corresponde al objeto con que fue creado el CAE en el año 2006.

Finalmente, existe un proyecto de Ley del Ministerio de Educación que establece la creación de un sistema único de financiamiento a la educación superior, por medio del cual se deroga el Crédito con Aval del Estado y el Fondo Solidario, dando paso a un crédito único⁷² destinado a todos los estudiantes de instituciones de educación superior que hayan sido acreditadas por al menos tres años, sin la discriminación que existe hoy respecto del tipo de institución. Con este nuevo sistema de financiamiento se deja fuera al sistema bancario y será administrado por el Ministerio de Educación en conjunto con la Tesorería General de la República.

71 Rau, T., Rojas, E. y Urzúa, S. (2013). "Loans for higher education: Does the dream come true?" National Bureau of Economics Research, working paper 19138.
72 http://www.mineduc.cl/contenido_int.php?id_contenido=20226&id_portal=1&id_seccion=4220



› CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

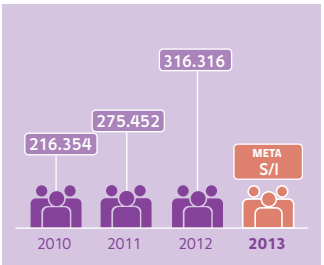
Objetivo

Dar acceso a estudiantes con condiciones socioeconómicas insuficientes al sistema de Educación Superior de Chile.

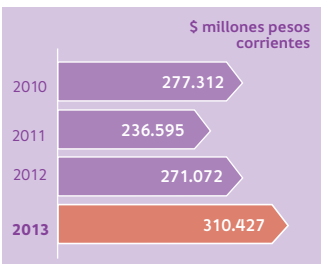
Beneficiarios

Estudiantes matriculados en instituciones de Educación Superior (IES), que sean partícipes del Sistema de Créditos con Garantía Estatal, que muestren mérito académico y cuyas condiciones socio-económicas sean insuficientes para financiar sus estudios.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



› FONDO SOLIDARIO DE CRÉDITO UNIVERSITARIO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

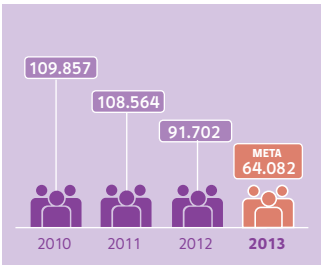
Objetivo

Promover el acceso de estudiantes meritorios y de nivel socioeconómico vulnerable a carreras en las universidades del Consejo de Rectores.

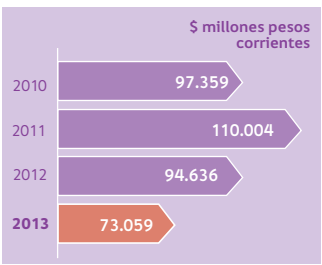
Beneficiarios

Estudiantes de Universidades del Consejo de Rectores del primer al cuarto quintil y con promedio PSU sobre 475.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



› BECA BICENTENARIO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

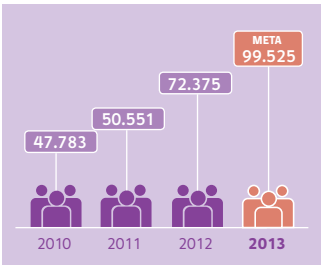
Objetivo

Financiar el arancel de los estudios de Educación Superior a estudiantes de escasos recursos y con mérito académico.

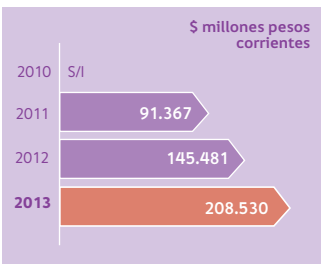
Beneficiarios

Estudiantes egresados de Enseñanza Media que pertenezcan al primer y segundo quintil de ingresos y se matriculen en carreras de Universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH).

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



› BECA NIVELACIÓN ACADÉMICA

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

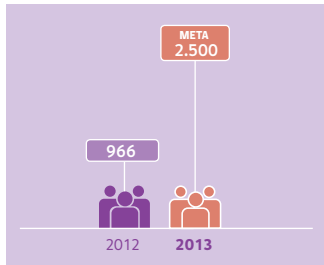
Objetivo

Nivelar competencias en Educación Superior de estudiantes de los tres primeros quintiles de ingreso y acortar brechas existentes.

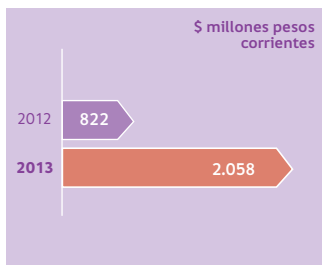
Beneficiarios

Estudiantes de los tres primeros quintiles de ingreso que estén matriculados en una IES acreditada y que cuente con un programa de nivelación aprobado por el Mineduc.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



› BECA DE REPARACIÓN

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

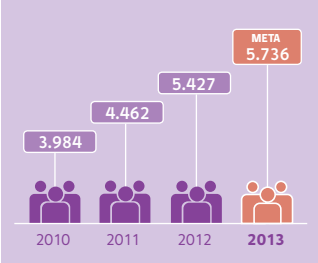
Objetivo

Garantizar la continuidad gratuita de los estudios de nivel superior a aquellas personas que hayan sido víctimas de violación de derechos humanos o violencia política.

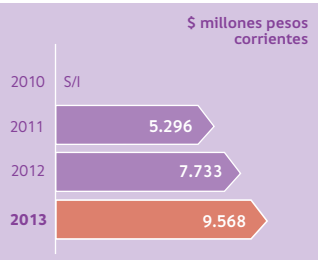
Beneficiarios

Personas que haya sido víctimas de violación de los derechos humanos o de violencia política, que cumplan con los requisitos de las Leyes 19.123, 19.992 y 20.405 que ingresen a Educación Superior.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



› BECA DE EXCELENCIA ACADÉMICA

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

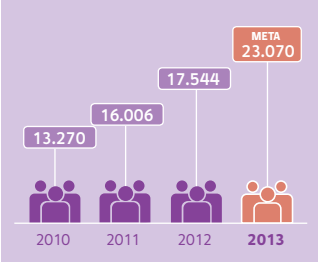
Objetivo

Apoyar en el financiamiento del arancel de los estudios de Educación Superior a estudiantes pertenecientes a los cuatro primeros quintiles de ingreso y con mérito académico.

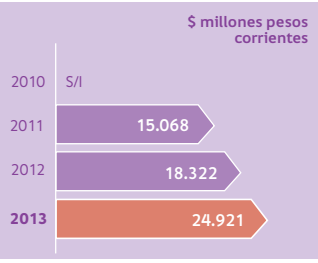
Beneficiarios

Estudiantes que están dentro del 7,5% de los mejores egresados de establecimientos de Enseñanza Media municipales, particulares subvencionados o de administración delegada el año anterior al inicio de la beca y que pertenecen a los primeros cuatro quintiles de ingreso socioeconómico.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



› BECA DE EXCELENCIA TÉCNICA

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

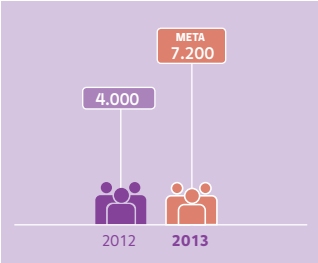
Objetivo

Premiar a los mejores 4.000 estudiantes que opten por la Formación Técnico - Profesional.

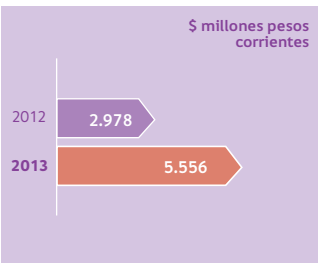
Beneficiarios

Egresados de Enseñanza Media a partir de 2008 que pertenezcan al primer, segundo y tercer quintil ingresos y que se matriculen en primer año en una carrera conducente al título de Técnico de Nivel Superior en las Instituciones de Educación Superior elegibles o en Carreras Profesionales Acreditadas.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



› BECA JUAN GOMEZ MILLAS

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

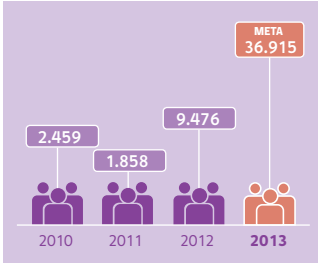
Objetivo

Apoyar el financiamiento de estudios de Educación Superior de estudiantes de escasos recursos con mérito académico.

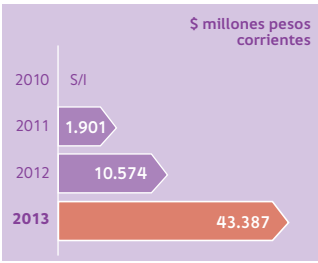
Beneficiarios

Estudiantes chilenos de establecimientos subvencionados que hayan obtenido promedio PSU sobre 640 puntos o provenientes de países de América Latina y El Caribe que pertenezcan a los tres primeros quintiles de ingreso.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



› BECA NUEVO MILENIO

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

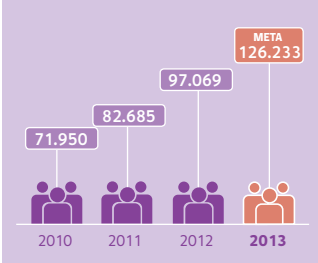
Objetivo

Apoyar el financiamiento del arancel de los estudios de Educación Superior, en carreras técnicas y en Institutos Profesionales, a los estudiantes de escasos recursos y con mérito académico.

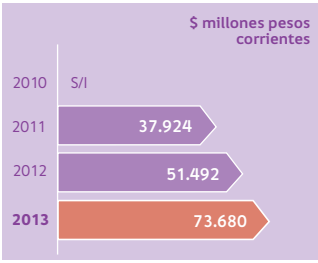
Beneficiarios

Egresados de Enseñanza Media que pertenezcan al primer, segundo y tercer quintil ingresos, que hayan obtenido Notas de Enseñanza Media sobre 5,0 o 5,5 y que se matriculen en primer año en una carrera conducente al título de Técnico de Nivel Superior en las Instituciones de Educación Superior elegibles o en Carreras Profesionales Acreditadas.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



› BECA PARA HIJOS DE PROFESORES

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Objetivo

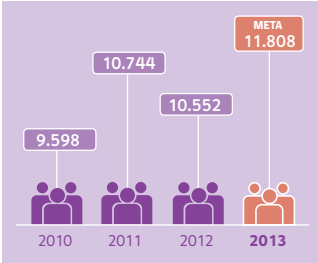
Apoyar en el financiamiento de los estudios de Educación Superior a los estudiantes hijos de profesionales de la educación que pertenezcan a los cuatro primeros quintiles y tengan mérito académico.

Beneficiarios

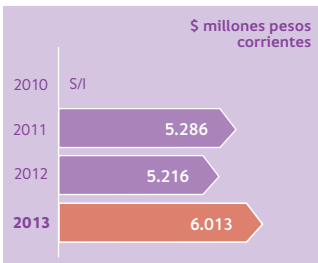
Estudiantes hijos de profesionales o asistentes de la educación con contrato vigente en establecimientos subven-

cionados, que pertenezcan a los cuatro primeros quintiles de ingreso, tengan Notas de Enseñanza Media (NEM) sobre 5,5, promedio puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) sobre 500 puntos e ingresen a universidades del Consejo de Rectores, universidades privadas, IP o CFT que tengan plena autonomía. Los 100 mejores estudiantes que obtengan al menos un puntaje PSU de 600 puntos y NEM igual o superior a 6,0 se les eximirá del requisito socioeconómico.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



› BECA PUNTAJE PSU

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

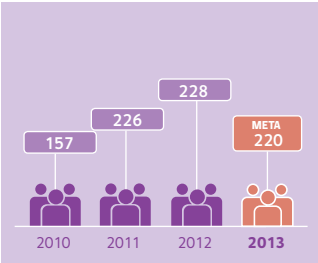
Objetivo

Apoyar en el financiamiento de los estudios de Educación Superior a estudiantes de escasos recursos y con mérito académico.

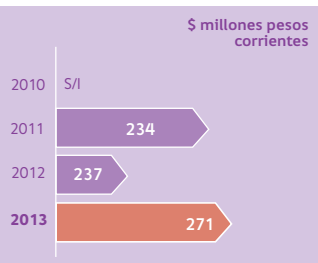
Beneficiarios

Estudiantes que obtienen mejor puntaje a nivel nacional o regional en la PSU del año egresados de establecimientos de Enseñanza Media municipales, particulares subvencionados o de administración delegada y pertenecientes a los cuatro primeros quintiles de ingreso.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



6 EDUCACIÓN SUPERIOR: IMPACTO Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Tal y como se presentó en la sección anterior, la matrícula en educación superior ha aumentado considerablemente en los últimos años, ya que se ha potenciado la creencia que la única secuencia lógica luego de culminar la educación me-

dia es continuar una carrera en una universidad obviando a los otros dos tipos de instituciones que ofrecen educación terciaria como lo son los Institutos Profesionales y los Centro de Formación Técnica. Lo anterior se pproduce debido a la

creencia que los estudios universitarios tendrían mayores retornos que los estudios técnicos, lo que no siempre es cierto.

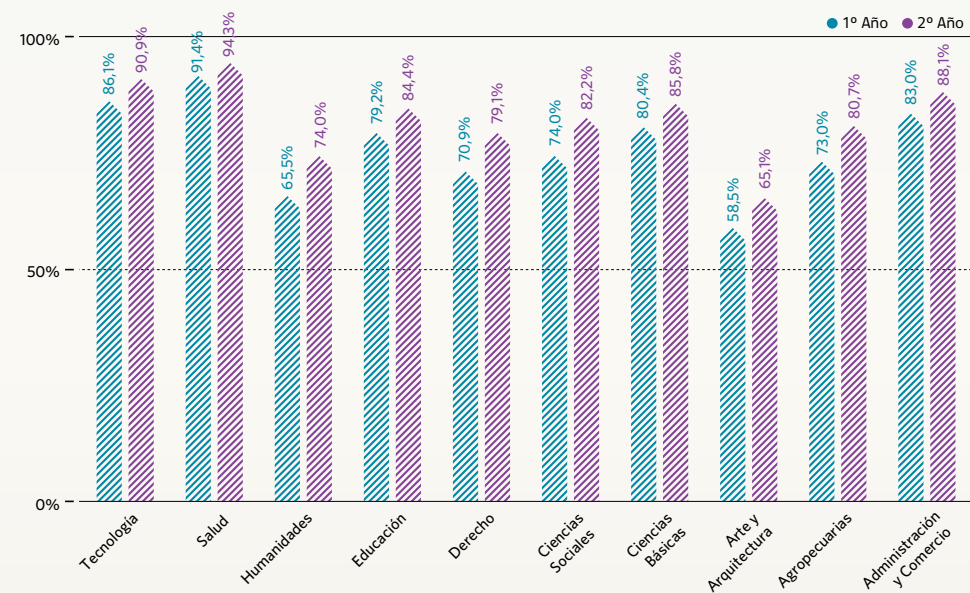
6.1 INGRESO PROMEDIO CARRERAS

G1. INGRESO PROMEDIO DE LAS CARRERAS UNIVERSITARIAS POR ÁREA DEL CONOCIMIENTO 2012 - Pesos diciembre 2012



Fuente: SIES, Ministerio de Educación

G2. EMPLEABILIDAD PROMEDIO DE LAS CARRERAS UNIVERSITARIAS POR ÁREA DEL CONOCIMIENTO 2012 - Porcentaje



Fuente: SIES, Ministerio de Educación

6.2 RENTABILIDAD EDUCACIÓN SUPERIOR

En relación a la rentabilidad que genera matricularse en el sistema de educación superior, Urzúa (2012)⁷³ realiza un análisis económico de las condiciones laborales de quienes han pasado por el sistema y la rentabilidad económica asociada a esta decisión. Su objetivo es presentar evidencia del verdadero rol del sistema de educación como mecanismo de movilidad social, teniendo en consideración sus características institucionales y su evolución. En general, la evidencia internacional señala que el retorno en el mercado laboral está asociado a culminar un ciclo educativo, es decir, a titularse. Al analizar las tasas de graduación se encuentra que, para quienes tienen padres con educación superior, la probabilidad de graduarse es cercana al 70%, mientras que para quienes nacieron en hogares con padres menos educados, esta probabilidad no supera el 38%. Se observa que lo que el mercado laboral premia es la institución en la que se realizan los estudios y el hecho de obtener el título, por lo que el paso por la educación superior no asegura necesariamente mejores condiciones de empleo.

Según información entregada por Urzúa (2012), para un 41% de los titulados de Centros de Formación Técnica, el retorno⁷⁴ a su inversión es negativo, situación que se repite para el 42% de los titulados de un Instituto Profesional, para el 42% de quienes se titularon de universidades privadas y para el 35% de los titulados de las universidades pertenecientes al CRUCH. Con respecto al siste-

ma en su totalidad, un 39% de los titulados alcanzan retornos negativos. En el documento, se analiza la situación de cuatro carreras, Periodismo, Derecho, Psicología e Ingeniería Comercial, con respecto a la rentabilidad generada en cada una de ellas para cada institución en la cual es impartida la carrera, calificando las instituciones en función de cuantas desviaciones estándar se ubican con respecto al retorno promedio del sistema: una institución tipo A tiene un retorno 0,5 desviaciones superior al retorno promedio, uno tipo B se ubica entre +-0,5 desviaciones de la media y uno tipo C, 0,5 desviaciones por debajo de la media. Los resultados de este análisis indican que es necesario mejorar la información que se entrega a los estudiantes con el objeto de que ellos puedan realizar la decisión en base a los beneficios reales que tendrá el paso por la educación superior, ya que hay carreras impartidas por algunas instituciones que tienen, en promedio, retornos negativos.

Por su parte, un estudio de Meller y Rappoport (2008)⁷⁵ realizó una comparación entre el retorno en universidades y en institutos profesionales, encontrando que en general el retorno para los institutos profesionales alcanza en promedio a 22% y en las universidades alcanza a un 23%, lo que al controlar por la calidad de los alumnos aumenta en el caso de los institutos profesionales a un 27% y en las universidades se mantiene el nivel de retorno. Además, se analizan los ingresos

Con respecto a la empleabilidad de cada una de estas áreas del conocimiento, se observa en el gráfico 2 que tanto al primer como al segundo año de egreso la que presenta una mayor tasa de empleabilidad corresponde al área de salud, alcanzando al 91,4% y 94,3% respectivamente. Se presenta una menor tasa de empleabilidad en el caso de las carreras universitarias ligadas al área del Arte y Arquitectura, siendo de 58,5% y 65,1%. Todas las áreas presentan un aumento de la empleabilidad al segundo año de egreso de cada carrera, siendo todas superiores al 50%, es decir, por lo menos la mitad de los egresados de las carreras de cada área de conocimiento se encontrarán empleados al primer año de egreso.

futuros para seis carreras con el objeto de determinar cual debiera ser la decisión que tomen los estudiantes con respecto a la institución en que estudiarán una determinada carrera: para el caso de las carreras de Contador Auditor y Pedagogía en Educación General Básica los ingresos futuros son significativamente mayores al estudiar en un instituto profesional, mientras que para Educación Parvularia, Ingeniería en Ejecución en Informática y Construcción Civil es preferible egresar de una universidad.

Cuando Rau, Rojas y Urzúa (2013) evalúan el CAE también lo hacen con respecto a cómo los estudiantes que se titularon financiados por este tipo de crédito se han desempeñado en el mercado laboral encontrando que estos profesionales alcanzan menores niveles de ingreso. Al indagar en las causas de este fenómeno se llega al modelo del crédito, ya que produce que las instituciones de educación superior tengan incentivos a evitar la deserción por parte de estos estudiantes sin

73 Urzúa, Sergio (2012) "La Rentabilidad de la Educación Superior en Chile. Revisión de las bases de 30 años de políticas públicas" Centro de Estudios Públicos.

74 El retorno se calcula para carrera i en la universidad j se calcula en función del promedio del ingreso autónomo actualizado de los titulados de la universidad j en la carrera i a la edad t y el arancel efectivo que se cancela en la universidad j en la carrera i. Al primer valor se le resta el segundo.

75 Meller, Patricio y Rappoport, David (2008) "Universidades e institutos profesionales ¿Son siempre la mejor opción para un título profesional?". Publicado en el libro "Carreras Universitarias. Rentabilidad, selectividad y discriminación" de Patricio Meller (2010).

DURACIÓN FORMAL Y REAL DE LAS CARRERAS IMPARTIDAS POR LAS UNIVERSIDADES POR ÁREAS DEL CONOCIMIENTO, 2012 (SEMESTRES).

ÁREA	DURACIÓN FORMAL	DURACIÓN REAL
Administración y Comercio	8,1	12
Agropecuarias	10,2	17,9
Arte y Arquitectura	9,8	13
Ciencias Básicas	9,8	14,8
Ciencias Sociales	9,5	12,5
Derecho	8,1	13,4
Educación	9,1	11,4
Humanidades	8,5	11,5
Salud	10,2	12,9
Tecnología	8,9	13,7

Fuente: SIES, Ministerio de Educación.

necesariamente asegurar la calidad. Lo anterior, debido a que el costo asociado a la deserción debe ser pagado por instituciones, lo que disminuye su presupuesto. Asociado a esto, el Presidente dio a conocer que se modificará la forma de cancelar el CAE por medio de CAE contingente a la renta. A través de este beneficio los egresados que recibieron el CAE podrán solicitar el pago rebajado de la cuota, la cual no podrá superar el 10% de la renta bruta promedio. La medida considera un efecto retroactivo para todos aquellos que postulen y que se encuentren al día en sus pagos al 30 de agosto del año 2013.

Otro punto importante para evaluar la rentabilidad corresponde a la comparación entre la duración formal de las carreras universitarias y la duración real de éstas. La primera hace referencia a la cantidad de semestres que por malla curricular debieran durar las distintas carreras, mientras la segunda al número de semestres de estudios que los estudiantes cursan para poder titularse. Esta información se entrega en la tabla para las carreras impartidas por las universidades según las distintas áreas del conocimiento. Por ejemplo, un estudiante de una carrera relacionada con la administración debiera demorarse en titularse 8,1 semestres, es decir, alrededor de cuatro años, lo que es inferior a los doce semestres que realmente se demoran los estudiantes. Las carreras agropecuarias y de la salud son las que tienen una mayor duración formal, mientras que las carreras del sector agropecuario y de las ciencias básicas son las que presentan una mayor duración real.

La información presentada anteriormente es relevante, dado que mientras más demore en egresar un estudiante se genera un mayor costo para el estudiante, aumenta la probabilidad de que deserte y se retrasa el ingreso al mercado laboral.

POLÍTICA SOCIAL

Como una forma de promover la calidad en las carreras e instituciones de educación superior desde el año 2006 se cuenta con un Sistema de Aseguramiento de la Calidad creado por medio de la Ley N° 20.129, lo que se materializa a través de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). La acreditación se puede dar en dos sentidos: Institucional, donde se certifica el cumplimiento por parte de la institución de su proyecto y que los procesos desarrollados aseguran la calidad; o a la carrera certificando la calidad en función de sus propósitos declarados.

El proceso de acreditación es voluntario con excepción de las carreras de Medicina y Pedagogía donde se considera obligatoria. Actualmente de las 160 instituciones vigentes a noviembre 2012, el 62,4% (78 instituciones) se encuentran acreditadas, de ellas el 65% se encuentran acreditadas por cuatro años o más⁷⁶. Si se desagrega por el tipo de institución, se encuentra que el 100% de las universidades tradicionales están acreditadas, el 74% de las universidades privadas también lo están y para los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica el 48,7% están acreditados.

En relación a los efectos de la acreditación institucional, IPSOS realizó un análisis de ellos para la CNA en el año 2010⁷⁷, en el que se señala que en términos globales los resultados dan cuenta de una amplia y sustantiva percepción de efectividad tanto a nivel interno como externo. Por ejemplo, se ve como una instancia para la implementación y/o perfeccionamiento de los sistemas de información, se generan estructuras o unidades encargadas de la función de aseguramiento de la calidad, se realiza un seguimiento de los egresados y se operacionaliza el concepto de calidad.

A pesar de lo anterior, el desempeño de la CNA ha estado en el tapete de las críticas realizadas a la educación superior desde las movilizaciones del año 2011 en donde se cuestiona la forma en que las universidades logran la acreditación. Debido a lo anterior, la Contraloría General de la República realizó una auditoría a la CNA en el año 2012, cuyas principales conclusiones señalan que es necesario desarrollar un proceso de autorización del funcionamiento de las Agencias encargadas de la acreditación, estableciendo los requisitos y condiciones de funcionamiento de éstas⁷⁸. Además, la CNA se comprometió a formalizar el procedimiento de acreditación institucional, actualizar la estructura interna de la CNA, fortalecer los sistemas de supervisión y seguimiento de las Agencias de Acreditación y reforzar los mecanismos de supervisión de la publicidad que realicen las instituciones de educación acreditadas.

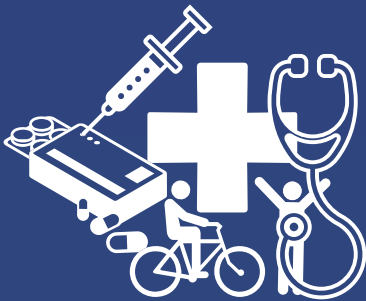
A principios del año 2013 el Presidente anunció una reforma a la CNA con el fin que cumpla su rol principal de aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior, lo que coincidió con la decisión de cierre de la Universidad del Mar y los vicios detectados en la acreditación de algunas instituciones de educación superior.

Para cumplir con el objetivo enunciado en el párrafo anterior, se busca la creación de un marco regulatorio más estricto y un nuevo sistema de acreditación que eleve la calidad de las instituciones de educación superior. La propuesta realizada en este sentido por el Ministerio de Educación busca perfeccionar el sistema actual asegurando probidad, transparencia, la ausencia de conflictos de interés y que las instituciones desarrollen proyectos que promuevan la calidad académica. Se sugiere la creación de una nueva Agencia y que la acreditación sea un requisito para mantener el reconocimiento oficial del Estado.

76 La acreditación se entrega por diferentes periodos que van entre uno y siete años.

77 Resumen Ejecutivo: Estudio exploratorio sobre efectos de la acreditación institucional en la calidad en Educación Superior en Chile. Abril 2010.

78 El informe final fue publicado en noviembre del año 2012.



SALUD Y CAMBIO DEMOGRÁFICO

CONTENIDOS DEL CAPÍTULO

1 | SISTEMA DE SALUD

2 | INFANCIA

3 | EMBARAZO ADOLESCENTE

realidad social & política social

1.1 COBERTURA PREVISIONAL | 175

2.1 MORTALIDAD INFANTIL | 182

2.2 DESARROLLO INFANTIL | 183

» PROGRAMAS

» APOYO AL RECIÉN NACIDO (PARN) | 185

3.1 FERTILIDAD EN ADOLESCENTES | 187

» PROGRAMAS

» EMBARAZO ADOLESCENTE | 190

» ESPACIOS AMIGABLES PARA ADOLESCENTES | 190

» APOYO A LA RETENCIÓN ESCOLAR DE EMBARAZADAS, MADRES Y PADRES ADOLESCENTES | 191

4 | ESTADO NUTRICIONAL Y ACTIVIDAD FÍSICA

5 | ENVEJECIMIENTO: IMPACTO EN SALUD

6 | NATALIDAD

realidad social & política social

4.1 OBESIDAD | 192

4.2 SEDENTARISMO | 197

» PROGRAMAS

» VIDA SANA: OBESIDAD | 200

5.1 CAMBIO DEMOGRÁFICO | 201

5.2 IMPACTO EN PREVALENCIA DE ENFERMEDADES Y DEMANDA DE SALUD | 203

» PROGRAMAS

» ESTABLECIMIENTOS DE LARGA ESTADÍA PARA EL ADULTO MAYOR | 206

6.1 EVOLUCIÓN DE LA NATALIDAD | 208

6.2 PRINCIPALES RAZONES PARA EL CAMBIO EN LA TASA DE NATALIDAD | 212



GASTO SOCIAL 2012

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO 2012

TOTAL:

\$3.454.010 MILLONES

Atención Hospitalaria
\$2.278.682 millones
66%

Atención Primaria Municipal
\$778.751 millones
23%

Modalidad Libre Elección y Bono Auge
\$253.403 millones
7%

Alimentación Complementaria
\$59.845 millones
2%

Vacunación y Prevención de Enfermedades
\$56.156 millones
2%

Otros*

\$15.703 millones (0%)

Deporte y Vida Sana
\$11.470 millones (0%)

* En la categoría Otros están incluidos programas que no corresponden con ninguna de las categorías antes mencionadas, estos son: Salud Responde, Atención a la Maternidad Adolescente (Sernam) y Programa de Apoyo al Recién Nacido (PARN)

INTRODUCCIÓN

La salud constituye una de las dimensiones más relevantes a la hora de promover el bienestar y desarrollo social de un país. Como ha sido reconocido por la Organización Mundial de la Salud en la Conferencia de Río realizada en el año 2012 “...las medidas sobre los determinantes sociales y ambientales de la salud, tanto para los pobres y vulnerables como para toda la población, son importantes para crear sociedades inclusivas, equitativas, económicamente productivas y sanas...”.

Las políticas implementadas en importantes materias en el área de salud han permitido disminuir la morbilidad materna-infantil, la desnutrición y muchas de las enfermedades infecciosas, lo que ha llevado a un cambio en el perfil epidemiológico de la población. Sin embargo, la Encuesta Nacional de Salud 2010 muestra un aumento en el consumo de alcohol y tabaco, unido a un estilo de vida sedentario y hábitos alimentarios inadecuados, factores que inciden en el incremento de enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes, hipertensión y obesidad.

Respondiendo a esta nueva realidad, el sector salud conjuntamente con otros sectores, en el marco de los “Objetivos Sanitarios de la Década Metas 2011 – 2020 Elige vivir sano”, está implementando una serie de acciones que apuntan directamente a los nuevos desafíos que plantea este cambio epidemiológico y que requieren ser enfrentados multisectorialmente. Entre los variados tópicos y acciones emprendidas se pueden destacar las medidas para reducir los factores de riesgo asociados a la carga de enfermedad, a través del desarrollo de hábitos y estilos de vida saludables. Para las altas tasas de obesidad y enfermedades derivadas de una inadecuada alimentación, se llevan a cabo, entre otras medidas, un programa de alimentación saludable y se promulgó en el año 2012 la Ley sobre composición nutricional de alimentos y publicidad (Ley 20.606). Para reducir la tasa de fumadores se publicó en 2013 la Ley del Tabaco (Ley 20.660) y el Ministerio de Educación y Salud desarrollan conjuntamente el Concurso Elige No Fumar. Asimismo, se ampliaron las patologías AUGÉ reduciendo al mismo tiempo las listas de espera que existían para acceder a este programa.

En este capítulo se abarcan diversos temas de interés en el área de salud y que repercuten en la calidad de vida de la población y el desarrollo socioeconómico del país. Primero se presenta cómo funciona el Sistema de Salud chileno, incluyendo indicadores para analizar la evolución de los subsistemas y del gasto en salud comparando con otros países de la OCDE. La segunda

sección se centra en la infancia y presenta indicadores de mortalidad y desarrollo infantil. La tercera parte aborda el embarazo adolescente presentando datos de distintas fuentes, su evolución, comparación con países de la OCDE y las distintas estrategias gubernamentales que tratan de paliar este grave problema que es materia de salud pública. La cuarta sección presenta diversos indicadores relacionados al estado nutricional y a la actividad física de la población. Luego se examina como el cambio demográfico ha llevado a un envejecimiento de la población y cuál ha sido su impacto en Salud, para finalizar con un análisis de los indicadores de natalidad, abordando tanto la postergación de la maternidad como la conciliación trabajo y familia.

1 SISTEMA DE SALUD

El sistema de salud chileno es de carácter mixto, integrado por instituciones, organismos y entidades pertenecientes al sector público y al sector privado. El subsistema público es normado y dirigido por el Ministerio de Salud, y es responsable de desarrollar actividades de fomento y protección de la salud para toda la población y de

atender las necesidades de recuperación y rehabilitación de los beneficiarios de la Ley 18.469¹. Este grupo está compuesto por trabajadores activos, ya sea dependientes o independientes que cotizan en el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), incluyendo sus cargas familiares, y también por personas indigentes o carentes de recursos, no

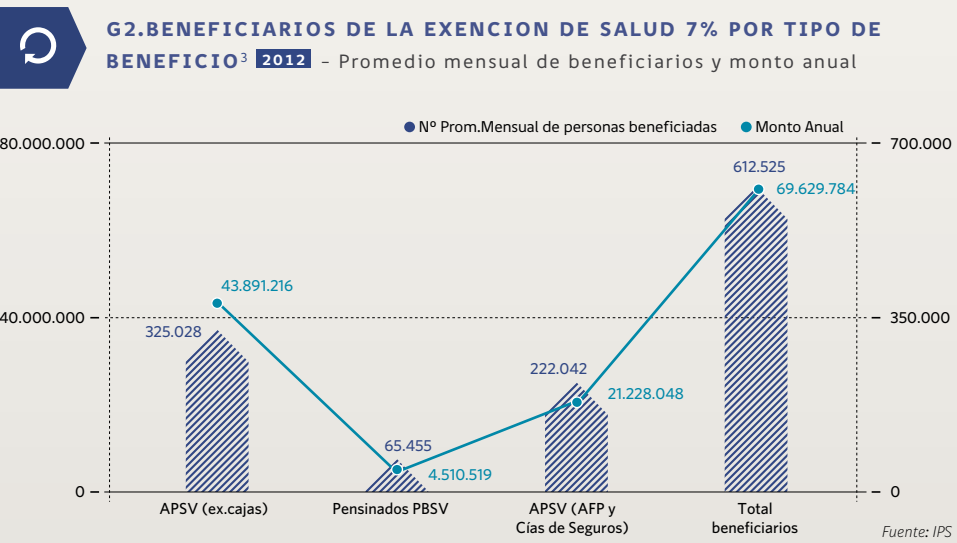
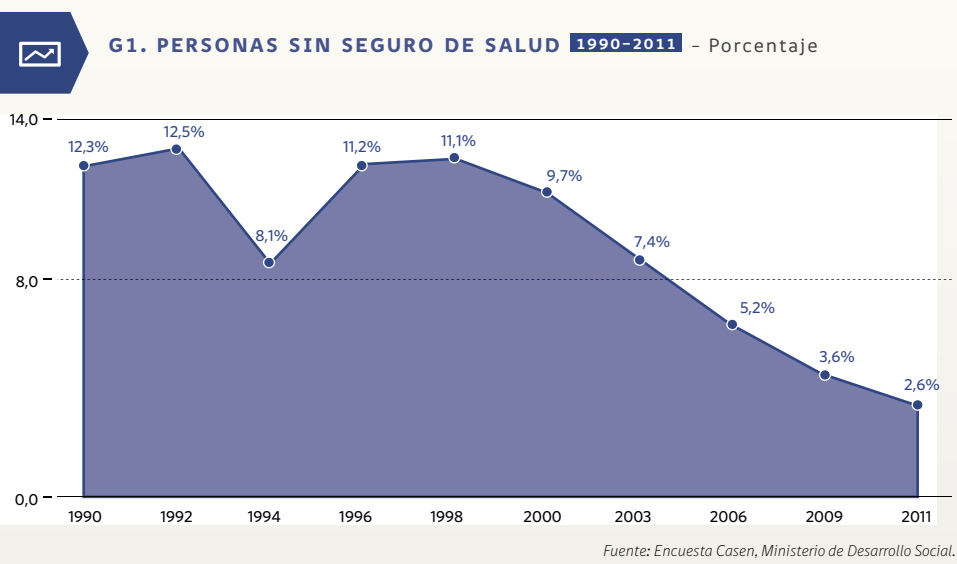
cotizantes. El subsistema privado atiende principalmente a la población que cotiza en Isapres, que son empresas privadas oferentes de seguros de salud destinados a cubrir los gastos de atención médica de sus afiliados y cargas. En esta sección se presentan datos que reflejan la evolución de ambos sistemas.

1.1 COBERTURA PREVISIONAL

De acuerdo a la Encuesta Casen, como se observa en el gráfico, la población sin seguro de salud (ya sea público o privado) decreció, entre 1990 y 2011, de un 12,3% a un 2,6% de la población.

El Ministerio de Salud es el encargado de dar las normas, controlar y evaluar el subsistema público (también le compete la dictación de normas para el subsector privado). Además es responsable de desarrollar actividades de fomento y protección de la salud para toda la población y de atender las necesidades de recuperación y rehabilitación de los beneficiarios de la Ley 18.469. Este grupo de beneficiarios está compuesto por trabajadores activos, ya sean dependientes o independientes, que cotizan en el Fondo Nacional de Salud (Fonasa)², incluyendo sus cargas familiares; y por personas indigentes o carentes de recursos, no cotizantes. La cotización del trabajador y los jubilados corresponde al 7% de sus ingresos con un tope de 4,921 UF mensuales (actualizado al 11 de junio de 2013). Los jubilados, de acuerdo a la Ley 20.531 del año 2011, son eximidos total o parcialmente del pago de cotizaciones, según su nivel de vulnerabilidad. Los pensionados del Sistema de Pensiones Solidarias (Pensión Básica Solidaria o Aporte Previsional Solidario) están eximidos del pago y podrán atenderse en la modalidad de libre elección en Fonasa, si están afiliados a este fondo. Si los pensionados pertenecen a una Isapre, no tendrán variación en su calidad de afiliado ni en el contrato de salud que tengan con la institución a la cual pertenezcan.

En tanto, los pensionados de AFP no beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, quienes reciben pensión de vejez, pensión de invalidez o de sobrevivencia de los regímenes administrados por el Instituto de Previsión Social (IPS), los pensionados por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y exonerados políticos, son beneficiados con un descuento de 5% en sus planes de salud, siempre y cuando sean mayores de 65 años, acrediten residencia en Chile por 20 años y pertenezcan al 80% de la población con menores ingresos.



En todos los casos el Estado se encargará de pagar, a las entidades que correspondan, la cotización de salud, ya sea total (7%) o parcial (2%). Esta medida en promedio benefició durante el año 2012 mensualmente a 612.525 adultos mayores, con un costo anual para el Estado de \$ 69.630 millones.

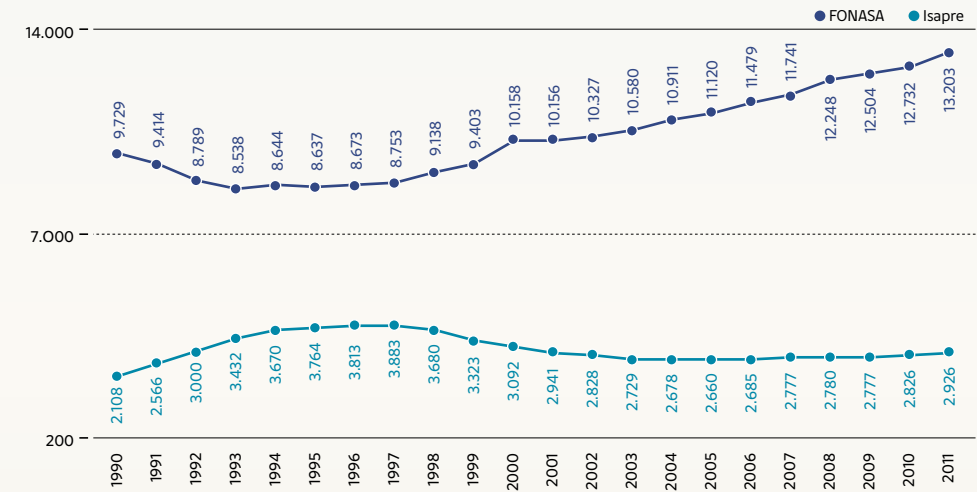
¹ La Ley 18.469 regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones de salud (última versión 2004).

² La función de Fonasa es captar y administrar los recursos financieros provenientes del fisco y de las cotizaciones de los afiliados al sistema público.

³ APSV (ex. Cajas); Aporte Previsional Solidario de Vejez ex. Caja de Previsión Social administrada por el Instituto de Previsión Social (IPS). PBSV; Pensión Básica Solidaria de Vejez. APSV (AFP y Cías de Seguros); Aporte Previsional Solidario de Vejez de Administradoras de Fondos de Pensiones y compañías de seguros.

G3. BENEFICIARIOS FONASA E ISAPRE 1990-2011

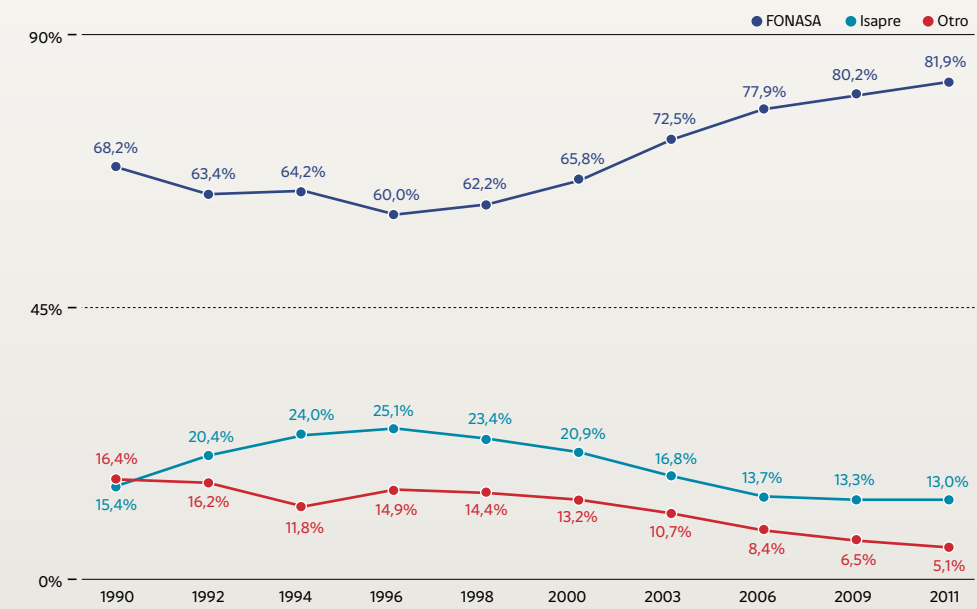
- Miles de personas



Fuente: Superintendencia de Salud - Fonasa

G4. COBERTURA SISTEMA PREVISIONAL DE SALUD 1990-2011

- Porcentaje



Fuente: Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

Todos los cotizantes del seguro público pueden optar por atenderse en los establecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), o bien utilizar el sistema de libre elección, donde reciben atención de médicos e instituciones privadas que están adscritos a Fonasa. Las personas indigentes o carentes de recursos tienen atención gratuita sólo en los establecimientos del SNSS. Por su parte, la atención primaria de salud es gratuita, e incluye acciones de fomento y protección de la salud, como controles preventivos de salud a la población infantil, adolescentes, adultos mayores, vacunaciones, atenciones a embarazadas y otras acciones preventivas, como el Programa de Alimentación Complementaria.

Para cumplir con su labor, el Sistema Nacional de Servicios de Salud se compone de 29 servicios de salud, más los Centros de Referencia de Salud (CRS) de Maipú y Peñalolén Cordillera y el Hospital Alberto Hurtado. La red asistencial de los Servicios está constituida por hospitales, consultorios generales urbanos y rurales, postas rurales de salud y estaciones médico rurales.

El sistema de salud privado está conformado por las Isapres e instituciones de salud particulares. Las Isapres establecen contratos individuales con sus asegurados y trabajan en base a planes de salud que dependen de la prima pactada. Los proveedores privados de salud son los hospitales, clínicas y profesionales independientes que atienden tanto a los asegurados de las Isapres como a los cotizantes del sistema público.

Al comparar la población beneficiaria de Fonasa e Isapres se observa que los beneficiarios de esta última se incrementaron hasta el año 1997 para posteriormente bajar hasta el año 2006. A partir del año 2007, el número de beneficiarios comienza a aumentar levemente. En tanto, la población beneficiaria de Fonasa presenta una tendencia al alza a partir del año 1995, en que alcanzaba a 8.637.022 beneficiarios, para llegar a 13.202.753 beneficiarios en el año 2011.

La mayoría de la población está adherida al sistema público de salud, cifra que entre 1990 y 2011 aumentó de 68,2% a 81,9%. En tanto la perteneciente a Isapre disminuyó de 15,4% a 13,0%; y la correspondiente a “Otro sistema” (FF.AA. y del Orden, ninguno o particular y otro sistema) bajó de 16,4% a 5,1%.

Al analizar la población por sistema de salud al cual pertenece, se observa que, a excepción del Sistema Público de Salud, todos han disminuido su participación. Las Isapres que son las instituciones que reúnen la segunda mayor demanda, bajaron de 15,4% en 1990 a 13,0% en 2011.

En tanto, en el período estudiado, el sistema público de salud incrementó su población beneficiaria de 68,2% a 81,9% y al desglosar sus adherentes entre los que cotizan y no cotizan se observa que el Grupo A que no cotiza presentó un alza de 7,5 puntos porcentuales y el grupo que cotiza (Sistema Público grupo B-C-D y no sabe en qué grupo cotiza) subió 6,1 puntos porcentuales.

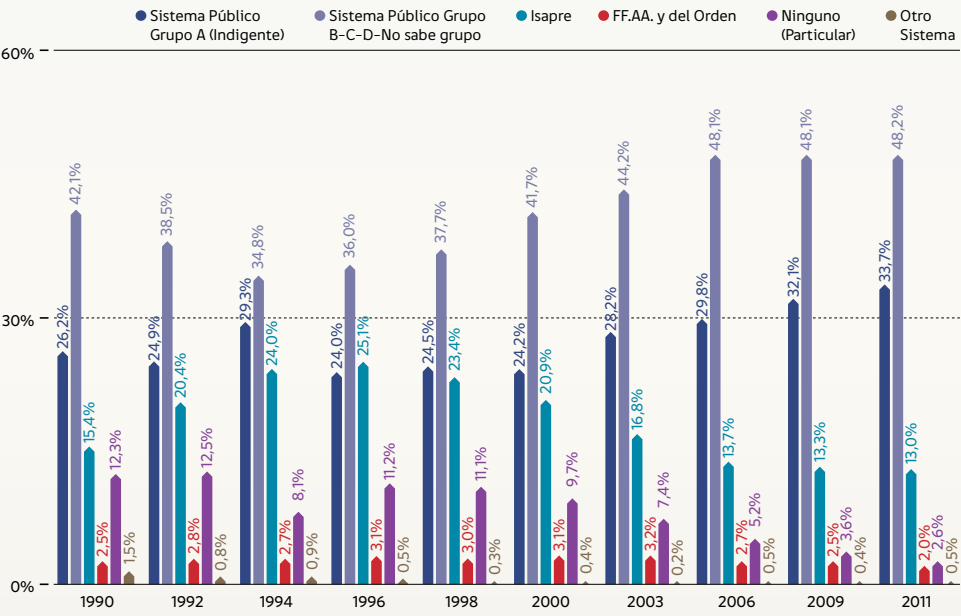
Al observar la adherencia al sistema de salud por edad se constata que en los tres períodos analizados el porcentaje de beneficiarios del sistema público es mayoritario en todos los grupos de edades.

Es importante el alza de los beneficiarios adultos mayores que ha presentado el sistema público de salud en el grupo A (no cotiza), el que subió de 21,0% a 33,4%. Por su parte, el grupo conformado por las personas del tramo B, C, D y no saben a qué grupo pertenecen presentó una leve baja de 55,5% a 54,5%, es decir el alza producida en el sistema público ha sido en la población de más bajos ingresos que no aporta al sistema.

Desde el punto de vista de la salud, si se mantiene esta tendencia unida al crecimiento de la pobla-

G5. COBERTURA SISTEMA PREVISIONAL DE SALUD SEGÚN SISTEMA Y GRUPO 1990-2011

- Porcentaje



Fuente: Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

ción adulta mayor- se proyecta que de 1.179.637 adultos mayores que había en 1990 se alcance en el año 2020 a 3.207.729 personas⁴ - unido a que este grupo presentan más enfermedades crónicas y degenerativas, los desafíos y repercusiones para el sector son relevantes.

En tanto, en Isapre las coberturas se mantienen relativamente constantes entre los menores de 18 años, registrándose variaciones de entre uno a tres puntos porcentuales, para disminuir en forma importante en la población de 60 años y más.

⁴ Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

COBERTURA SISTEMA PREVISIONAL DE SALUD SEGÚN SISTEMA Y GRUPO 1990, 2000 Y 2011 - Porcentaje

AÑO	EDAD	SISTEMA PÚBLICO GRUPO A (INDIGENTE)	SISTEMA PÚBLICO GRUPO B-C-D-NO SABE GRUPO	ISAPRE	FF.AA. Y DEL ORDEN	NINGUNO (PARTICULAR)	OTRO SISTEMA
1990	1-5	32,4	39,5	16,4	1,9	8,4	1,3
	6-17	29,7	40,6	15,1	2,6	10,7	1,4
	18-59	24,3	40,8	17,1	2,3	14,1	1,3
	60 y más	21,0	55,5	5,2	4,2	11,1	3,1
2000	1-5	32,4	36,6	23,7	2,4	4,7	0,2
	6-17	28,4	39,7	21,5	2,8	7,3	0,2
	18-59	21,1	40,4	22,7	3,0	12,3	0,5
	60 y más	23,6	56,9	8,0	5,3	5,8	0,4
2011	1-5	43,9	40,9	11,7	1,8	1,6	0,2
	6-17	39,6	44,3	12,3	2,1	1,4	0,4
	18-59	30,5	48,8	15,0	1,7	3,5	0,6
	60 y más	33,4	54,5	7,3	3,1	1,2	0,4

Fuente: Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

Tanto en 1990 como en los años 2000 y 2011, la pertenencia al sistema público de salud es mayor en la población de menores ingresos. En efecto, en el año 1990 el 85,5% de la población del primer quintil era beneficiaria del sistema público de salud, proporción que en el año 2000 subió a 87,1% para alcanzar a 95,2% en año 2011. Por el contrario, la adherencia a Isapres es mayor entre la población de mayores ingresos. En 1990 el 41,9% de la población del quinto quintil se ubi-

caba en este sistema de salud subiendo a 56,1% en el año 2000 para bajar a 46,1% en 2011.

Es importante destacar que en 1990 el 37,3% de las personas del quinto quintil pertenecían al sistema público de salud, de las cuales el 6,2% se encontraba en el grupo A correspondiente a los indigentes. En 2011 estas cifras se incrementan, el 46,2% de las personas que se ubican en el quinto quintil, es decir del grupo de mayores

ingresos, son beneficiarias del sistema público de salud, de las cuales el 7,4% están clasificadas como indigentes, por lo que no cotizan en el sistema. Cabe hacer presente que para pertenecer a Fonasa no hay requisitos de ingreso, pero si hay para ser beneficiario del grupo A, B, C o D. Es preciso señalar que Fonasa, en colaboración con el Servicio de Impuestos Internos, constantemente realiza esfuerzos para evitar esta situación.

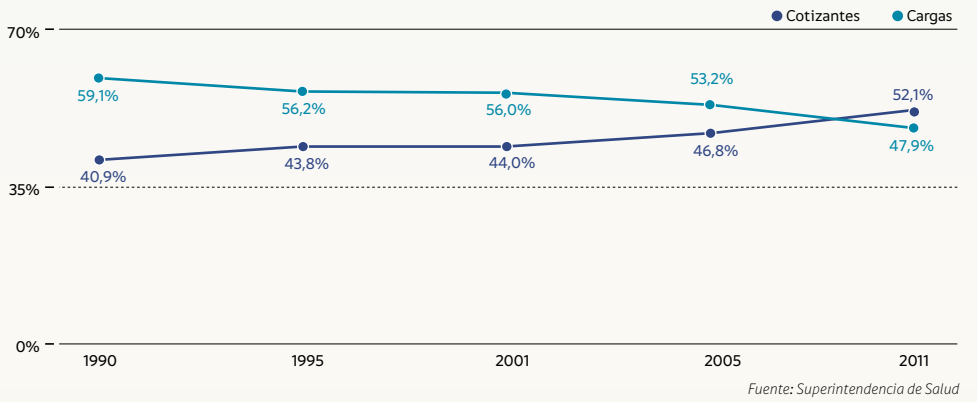
TRAMOS C Y D Son todas aquellas personas que perciben un ingreso mayor al sueldo mínimo, tienen copagos establecidos.

*Además sos asegurados de los tramos B, C o D pueden optar atenderse en la Libre Elección de Fonasa pagando con bonos la atención de prestadores.

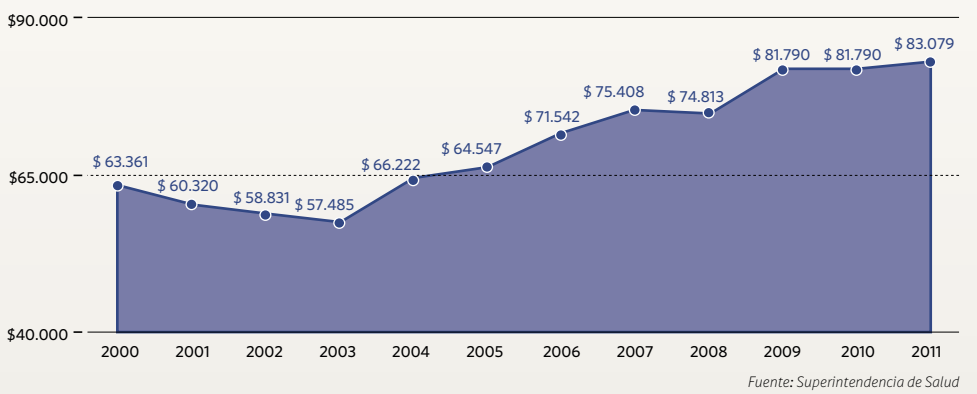
Respecto al Sistema Privado, de acuerdo a la información de la Superintendencia de Salud, el porcentaje de personas que cotiza con respecto al total de beneficiarios presenta desde 1990 a 2011 una tendencia al alza, incrementándose de 40,9% a 52,1%, en contraste la proporción de cargas presenta una disminución de 59,1% a 47,9%. Esto significa, que durante el período comprendido entre los años 1990 y 2011 las personas que aportan al sistema han aumentado su participación. Junto con el incremento de los cotizantes se aprecia un alza en el monto de la cotización promedio anual, la que en el período analizado se incrementó de \$63.361 a \$83.079.

Desde el año 2000 la participación de los beneficiarios hombres presenta una sostenida tendencia al aumento, representando el 50,8% de la población beneficiaria para subir al 53,3% en 2012, con lo que la brecha hombre-mujer que en 1990 era de 0,6 puntos porcentuales se incrementó a 6,6 puntos porcentuales.

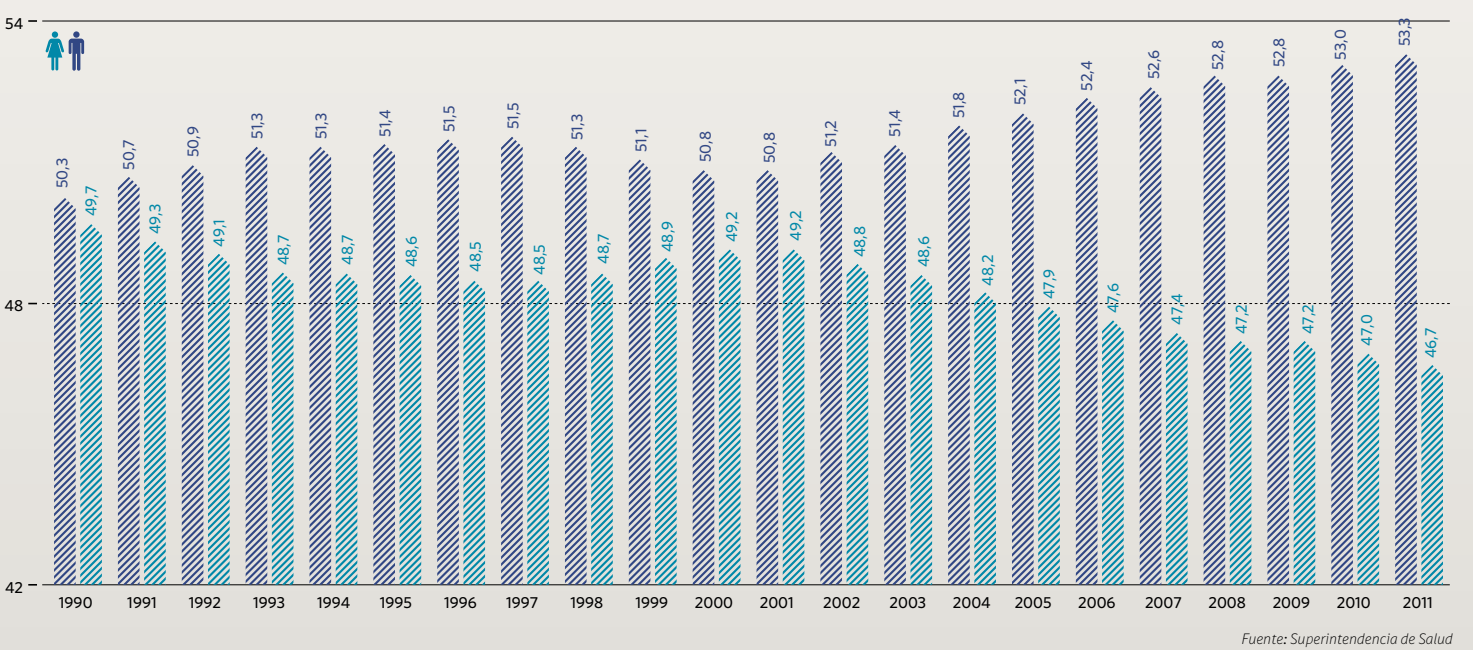
G6. COTIZANTES Y CARGAS VIGENTES EN ISAPRE A DICIEMBRE, AÑOS RESPECTIVOS 1990-2011 - Porcentaje



G7. COTIZACIÓN PACTADA PROMEDIO ANUAL DEL SISTEMA ISAPRE 2000-2011 - Pesos de diciembre 2011



G8. AFILIADOS VIGENTES EN EL SISTEMA ISAPRE POR SEXO 1990-2011 - Porcentaje de beneficiarios



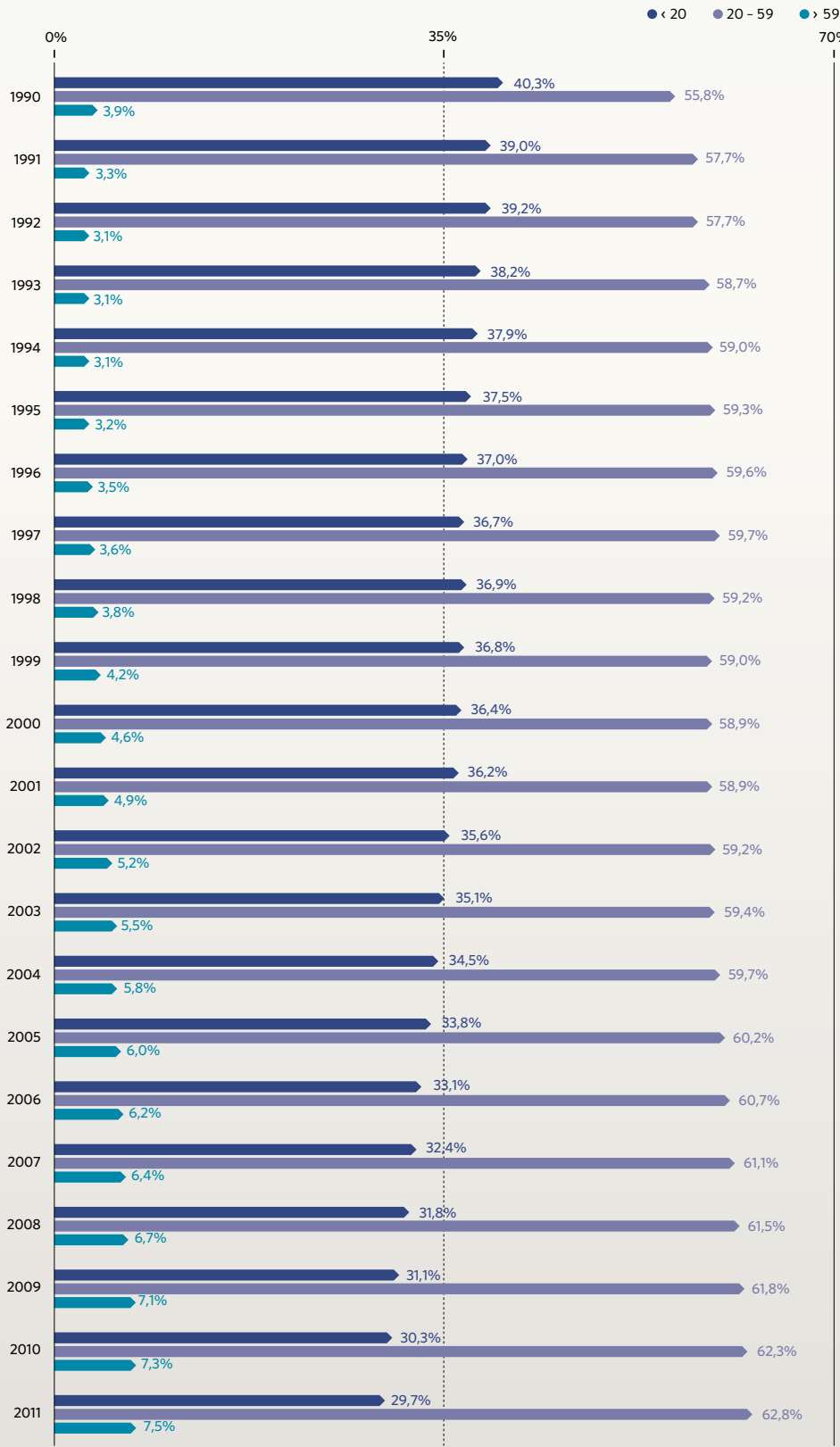
COBERTURA SISTEMA PREVISIONAL DE SALUD SEGÚN SISTEMA Y QUINTIL DE INGRESO 1990, 2000 Y 2011 - Porcentaje

AÑO		I	II	III	IV	V
1990	Sistema Público Grupo A (Indigente)	46,7	48,5	22,8	14,0	6,2
	Sistema Público Grupo B-C-D-No Sabe Grupo	38,8	68,8	47,8	43,9	31,1
	ISAPRE	2,9	9,9	11,7	22,3	41,9
	FF.AA. y del Orden	0,7	3,3	2,6	4,0	3,9
	Ninguno (Particular)	9,1	15,8	13,8	14,5	15,1
	Otro Sistema	1,8	2,3	1,3	1,2	1,8
2000	Sistema Público Grupo A (Indigente)	51,2	28,9	17,0	9,7	2,4
	Sistema Público Grupo B-C-D-No Sabe Grupo	36,0	50,2	49,3	43,1	26,0
	ISAPRE	3,7	9,0	18,5	30,9	56,1
	FF.AA. y del Orden	0,6	1,7	4,5	5,7	4,7
	Ninguno (Particular)	8,5	9,9	10,2	10,2	10,2
	Otro Sistema	0,1	0,3	0,6	0,4	0,7
2011	Sistema Público Grupo A (Indigente)	61,9	41,0	29,6	20,0	7,4
	Sistema Público Grupo B-C-D-No Sabe Grupo	33,3	52,4	59,5	56,2	38,8
	ISAPRE	2,0	2,9	6,2	16,1	46,1
	FF.AA. y del Orden	0,6	1,1	2,0	3,6	3,3
	Ninguno (Particular)	1,9	2,1	2,2	3,5	3,7
	Otro Sistema	0,3	0,5	0,4	0,6	0,6

Fuente: Casen, Ministerio de Desarrollo Social.



G9. BENEFICIARIOS VIGENTES EN EL SISTEMA ISAPRE POR GRUPO DE EDAD 1990-2011 - Porcentaje de beneficiarios



Fuente: Superintendencia de Salud

El grueso de la población beneficiaria de Isapre tiene entre 20 y 59 años, grupo que desde 1990 ha presentado un aumento constante subiendo en el período analizado siete puntos porcentuales, en tanto el grupo menor de 20 años bajó 10,6 puntos y el grupo mayor de 60 años subió siete puntos porcentuales. No obstante el crecimiento de los beneficiarios mayores de 60 años, la brecha con el grupo entre 20-59 años se incrementó de 51,9 puntos porcentuales a 55,3 puntos porcentuales entre 1990 y 2011.

GASTO EN SALUD COMO PROPORCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

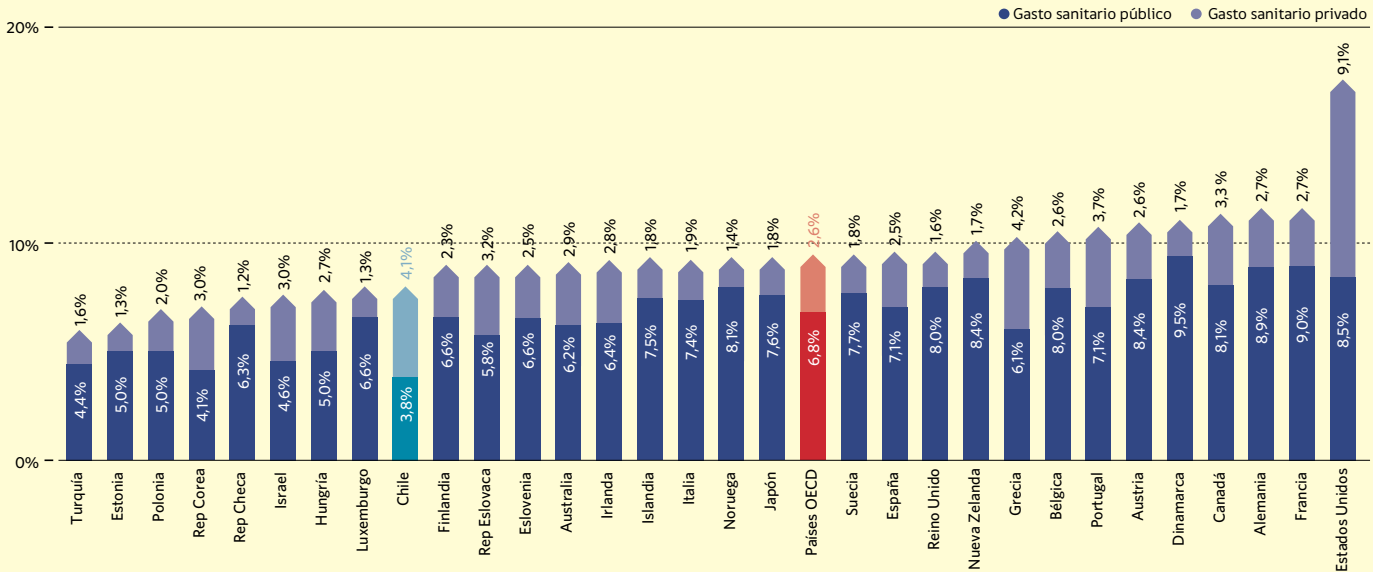
En 2011, Chile invirtió el 7,9% de su PIB en salud, mientras que el promedio de los países de la Organización y Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) gastaron el 9,4%, ubicándose así nuestro país en el noveno de la OCDE que menos invierte. El país que más invirtió en salud, muy por encima del resto de los miembros de la OCDE fue Estados Unidos con

un 17,6% del PIB, en tanto el que menos gastó fue Turquía con un 6,0%.

Chile es el tercer país que registró el menor gasto per cápita en 2010, con US\$ PPA 1.202 per cápita, bastante por debajo del promedio de los países en que el gasto fue de US\$ PPA 3.268. El sector público es la fuente principal de

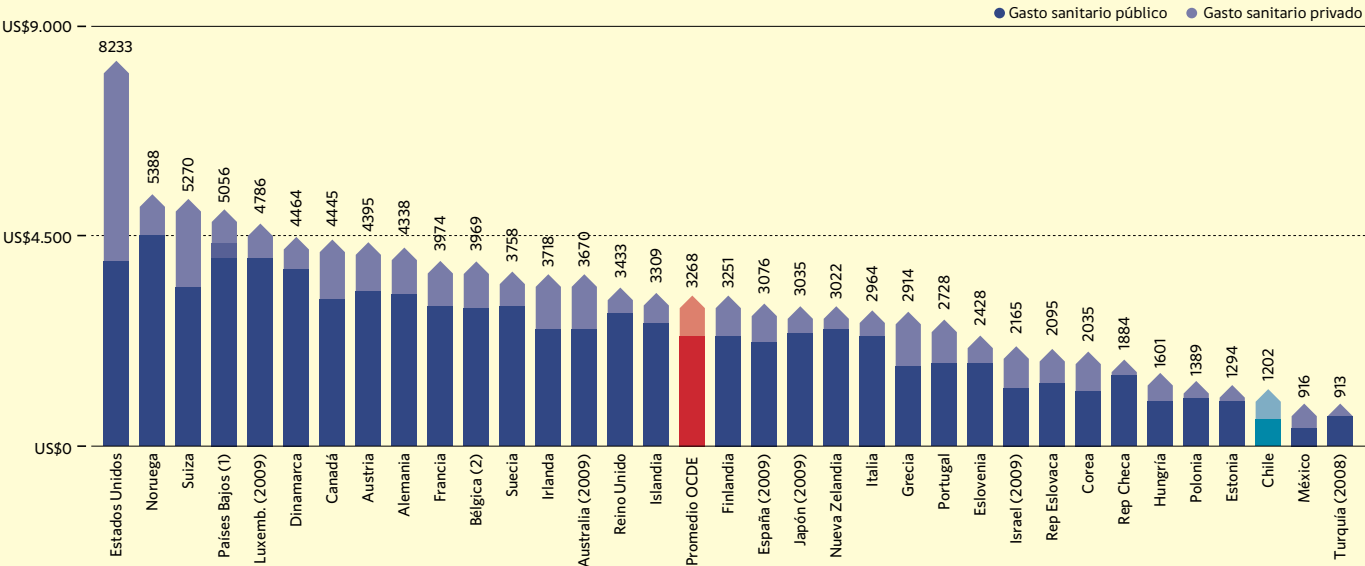
fondos para la salud en todos los países de la OCDE, excepto en México, Estados Unidos y Chile. En Chile, el 48,2% de los gastos sanitarios fue financiado con recursos públicos el 2010, una proporción por debajo del promedio en la OCDE (72,2%).

GASTO SANITARIO COMO PROPORCION DEL PIB, PAISES DE LA OCDE 2011 - Porcentaje



Fuente: Banco Mundial, 2011

GASTO SANITARIO PER CAPITA, PÚBLICO Y PRIVADO, PAÍSES DE LA OCDE 2010 - US\$ PPA per cápita (2)



Fuente: OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics - OECD 2012.

1. En los Países Bajos no es posible distinguir entre gastos públicos y gastos privados relacionado con las inversiones.
2. Los gastos totales incluyen las inversiones. Fuente: base de datos de la OCDE sobre la salud 2012, junio 2012.
Datos en dolares US, ajustados por paridad de poder de adquisición (PPA), lo cual permite comparar gastos entre países con una base común.
PPA es la tasa de cambio que iguala al costo de una canasta dada de bienes y servicios entre diferentes países.

2 INFANCIA

Sin duda que una de las etapas más importantes de la vida corresponde a los primeros años. En esta sección se presentan los grandes avances en la disminución de la mortalidad infan-

til y se analiza en profundidad un importante tema como es el desarrollo en esta etapa. Al final de la sección se presentan diversos indicadores que describen la situación actual de

la infancia, además de exponer la política social que busca promover el desarrollo infantil.

2.1 MORTALIDAD INFANTIL

La salud y el desarrollo de los niños y niñas de nuestro país ha sido una prioridad en las políticas sociales desde inicios del siglo pasado, traduciéndose en las bajas tasas de mortalidad infantil que presenta Chile hoy en día. Al comparar este indicador con otros países, Chile pre-

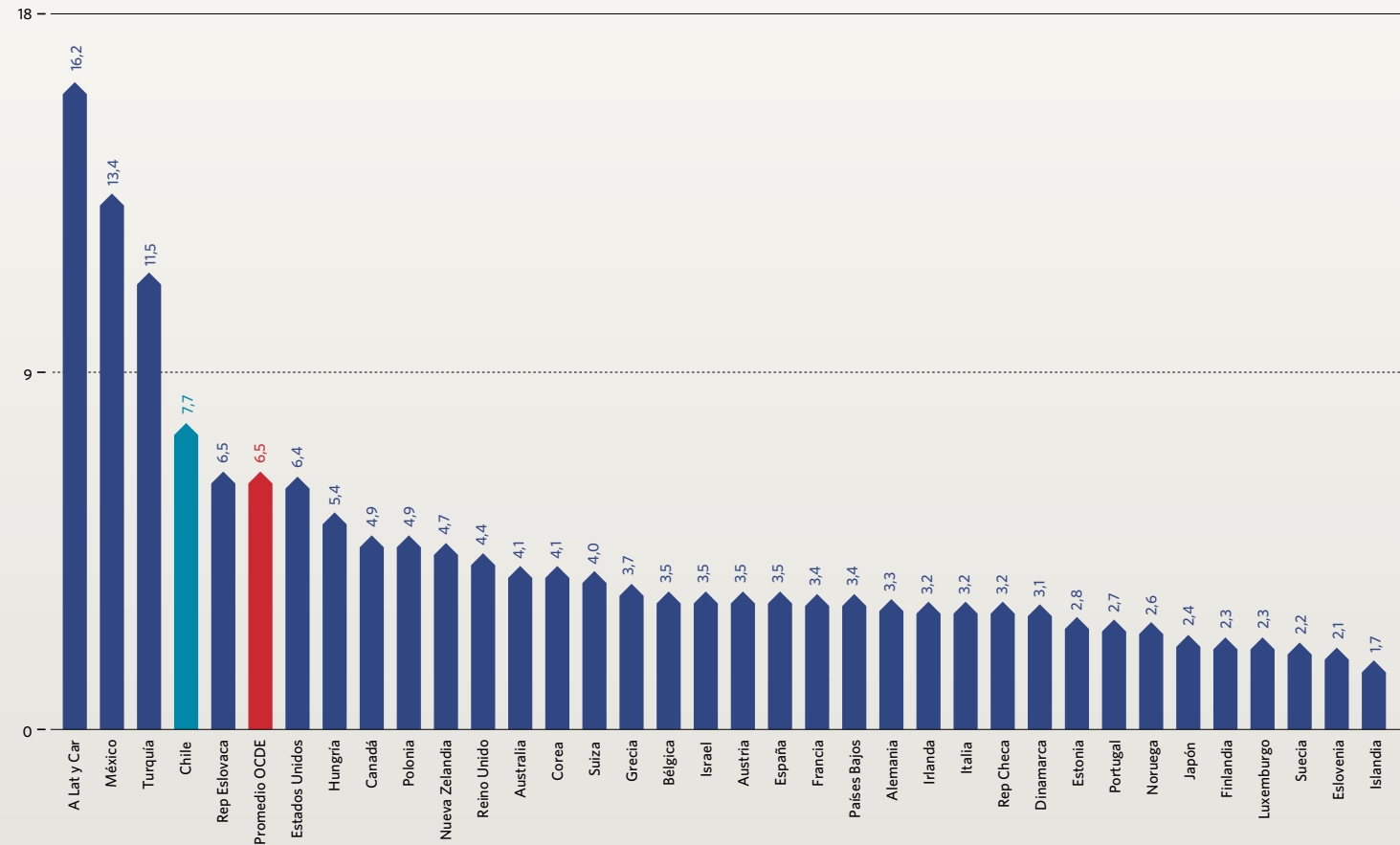
senta una tasa significativamente menor que la tasa promedio de América Latina y el Caribe (menos de la mitad), y también menor a México y Turquía, sin embargo se ubica por sobre el promedio de los países de la OCDE y es cuatro veces superior a la menor tasa de mortali-

dad observada, que corresponde a Islandia, tal como se aprecia en el gráfico a continuación.

5 Cantidad de infantes que mueren antes de llegar al año de vida, por cada 1000 nacidos vivos.

G1. TASA DE MORTALIDAD INFANTIL⁵: COMPARACIÓN INTERNACIONAL 2011

- Infantes que mueren por cada mil nacidos vivos



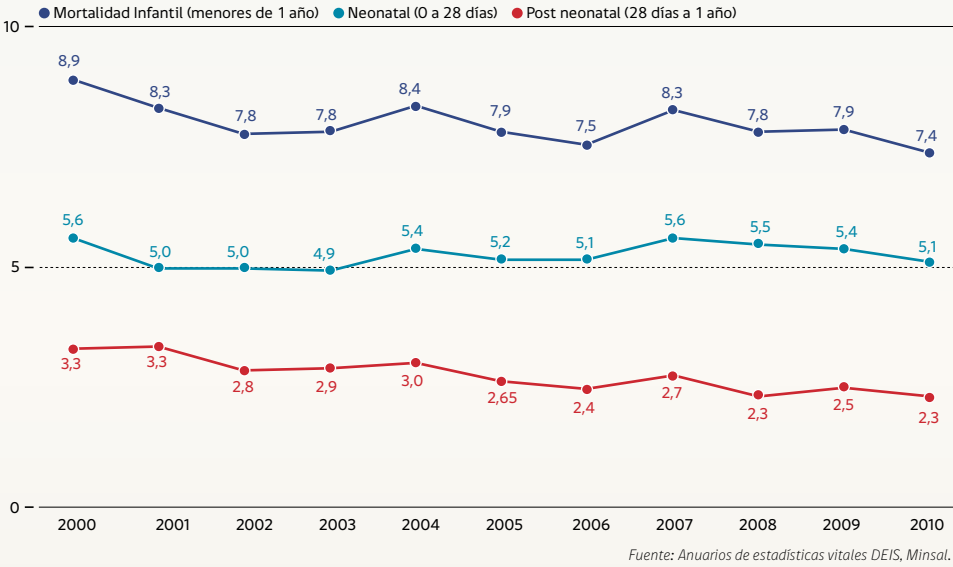
Fuente: Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial 2011.

Chile ha disminuido en forma importante la mortalidad infantil. Tomando sólo los datos de los últimos diez años disponibles, se tiene que la mortalidad infantil ha disminuido en 1,5 puntos porcentuales entre los años 2000 y 2010, siendo la mortalidad post neonatal el componente que más ha disminuido (un punto porcentual).

Al analizar las tasas de mortalidad según años de estudio de la madre, lo cual está relacionado con la situación socioeconómica, se tiene que mientras en promedio la tasa en el año 2010 llega a un 7,4%, aumenta a casi 11% cuando la madre tiene menos de nueve años de escolaridad. Esta relación se mantiene entre los años considerados, bajando a 7,5% cuando los estudios de la madre son de nueve a doce años y a 5,6 cuando los estudios son de trece y más años, y además en estos dos últimos grupos es donde se registra la mayor disminución.

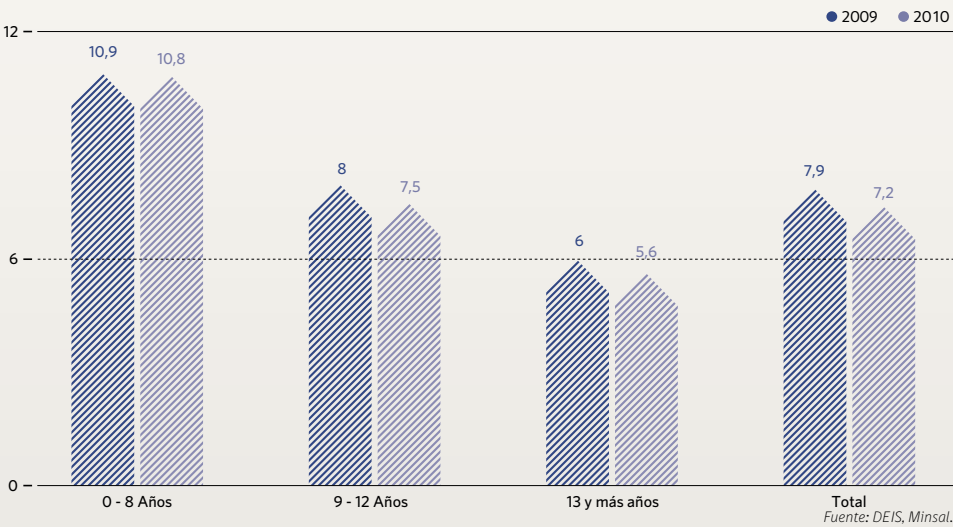
G2. MORTALIDAD INFANTIL Y SUS COMPONENTES 2000-2010

- Infantes que mueren por cada mil nacidos vivos



G3. MORTALIDAD INFANTIL SEGÚN AÑOS DE ESTUDIOS DE LA MADRE 2009-2010

- Infantes que mueren por cada mil nacidos vivos



2.2 DESARROLLO INFANTIL

Existe un amplio consenso respecto que los primeros años de vida se caracterizan por ser el período en el cual se sientan las bases de todo el desarrollo posterior del individuo, a través de la interacción del niño con su ambiente humano y material. Si bien durante toda la infancia temprana maduran las distintas áreas del desarrollo, el tiempo que va desde la concepción hasta los tres años de edad tiene importancia crucial, puesto que en él tienen lugar procesos neurofisiológicos que configuran las conexiones y las funciones del cerebro, las cuales definen en parte importante la naturaleza y la amplitud de las capacidades adultas⁶.

El desarrollo del ser humano es un proceso que parte casi desde cero. Al momento de su nacimiento, el ser humano está dotado de capacidades elementales asociadas a su sobrevivencia (como los reflejos de succión y llanto) y un amplio conjunto de potencialidades de distinta índole que pueden ser desplegadas a lo largo de su desarrollo. Al momento de nacer, el cerebro no ha completado su maduración, encontrándose en las primeras fases de este proceso. Y si bien ya está conformado en su estructura (la cual está determinada genéticamente), posee mínimas conexiones y senderos neuronales, de manera que su organización y funciones no están todavía definidas. Existe abundante literatura que analiza de forma

teórica y empírica los distintos factores protectores y de riesgo del desarrollo infantil, entre ellos De Andraca, I. et al (1998)⁷. Utilizando un seguimiento de 1.169 lactantes chilenos entre los años 1991 y 1994, señala que niños de niveles socioeconómicos bajos están expuestos a múltiples factores de riesgos simultáneos, y su efecto adverso en el desarrollo depende del número de ellos; también encuentra que la estimulación en el hogar es la variable con mayor impacto sobre el desarrollo.

6 UNICEF. 2001. Estado mundial de la infancia 2001. Primera infancia, UNICEF Nueva York.
 7 De Andraca, I. et al (1998), "Factores de riesgo para el desarrollo psicomotor en lactantes nacidos en óptimas condiciones biológicas". Rev. Saúde Pública.

Heckman, J. (2006 y 2007)⁸, encuentra que mejores ambientes familiares a edad temprana son mejores predictores de habilidades cognitivas y no cognitivas del ser humano. También modela la formación de destrezas para entender mejor investigaciones en economía, sicología y neurociencias, encontrando que un mejor ambiente para el niño posibilita un mayor éxito futuro.

Walker, S. (2011)⁹, realiza una revisión de las últimas evidencias sobre las causas del desarrollo desigual, sus implicancias económicas y las estrategias para promover el desarrollo en la primera infancia. Los factores de riesgos encontrados fueron: una inadecuada estimulación, bajo crecimiento que afecta el logro educacional, empleo y las funciones psicológicas, deficiencia de hierro, bajo crecimiento intrauterino, depresión materna, exposición a violencia e institucionalización del niño. Los factores protectores identificados fueron la lactancia materna exclusiva y la educación de la madre.

En Chile, Bedregal, P. (2010)¹⁰ en el marco de la evaluación de corto plazo del Sistema Chile Crece Contigo (CHCC), realizó el levantamiento y análisis de información sobre desarrollo infantil y sus principales determinantes sociales y económicos. Los resultados muestran que un 32% de la muestra de infantes estudiada presentaba retrasos en su desarrollo global. En lo que se refiere a áreas específicas, el área de la comunicación fue la que presentó un mayor porcentaje de retraso (36,5% de los infantes), mientras que la cognitiva presentó el menor porcentaje (14,1%). Los factores que explican el retraso del desarrollo global son: el tipo de red (nivel socioeconómico) y tener mayor número de problemas de salud. Factores protectores del desarrollo son la asistencia a jardín infantil regularmente, y haber sido diagnosticado con alguno de los siguientes problemas: desnutrición, obesidad, otitis a repetición, lo cual puede indicar mayor contacto con red de salud y por lo tanto un diagnóstico temprano. Otro factor protector importante es el APGAR¹¹ mayor de 7 a los cinco minutos de nacido, que implica ausencia de asfisia neonatal.

› **DIMENSIONES DEL DESARROLLO INFANTIL**

El desarrollo es multidimensional porque es un proceso que abarca diferentes ámbitos, cada uno de los cuales toma un rol protagónico dependiendo de la edad y nivel de desarrollo del niño:

› **ÁREA FÍSICA** se refiere al desarrollo físico del niño, tiene un enfoque más clínico del desarrollo infantil. Abarca los cambios en el tamaño, forma y madurez del cuerpo, incluyendo capacidades físicas y coordinación. Esta dimensión del desarrollo se evalúa y mide tradicionalmente a través de controles médico-clínicos.

› **ÁREA MOTORA** referido al desarrollo del movimiento (motor) en un niño, distinguiéndose dos tipos de formas de desarrollo: motor grueso, que implica los cambios de posición del cuerpo y la capacidad de mantener el equilibrio; y motor fino, que se relaciona con los movimientos finos coordinados entre ojos y manos.

› **ÁREA COGNITIVA** se refiere a la capacidad de un niño para aprender y resolver problemas, lo que va tomando forma y complejidad según se avanza en las etapas de su desarrollo. Incluye el aprendizaje para resolver problemas matemáticos simples y las habilidades lingüísticas.

› **ÁREA PSICOEMOCIONAL** se refiere a las habilidades que desarrolla el niño que le permiten expresarse y experimentar sus sentimientos, es decir, estar en contacto con ellos mismos y ser capaz de proyectarlos en los demás.

› **ÁREASOCIAL** se refiere a la capacidad de interacción de los niños con terceros, es decir la forma en que se relacionan con su entorno. Interactuar requiere del desarrollo de habilidades que permitan al niño comunicarse en el contexto en que se desenvuelve.

En el sistema público de salud se utilizan dos instrumentos para evaluar el desarrollo infantil, estos son:

› **TEST DE DESARROLLO PSICOMOTOR (TEPSI)** creado en Chile y utilizado desde 1985 para evaluar las habilidades motoras de la población de

entre dos y cinco años de edad. Su objetivo es detectar en forma poblacional (gruesa) riesgos de retraso en el desarrollo motor.

› **ESCALA DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO PSICOMOTOR (EEDP)** escala construida en Chile en base a ítems de diferentes pruebas de evaluación existentes en el mundo. Su objetivo es evaluar el desarrollo global de los niños. Contiene 52 ítems que incluyen cuatro áreas del desarrollo: lenguaje, motora, social y coordinación; es aplicado entre 0 y 24 meses de edad.

Estos test son aplicados de acuerdo a la edad del niño en los controles de salud realizados en los establecimientos de atención primaria y los resultados se pueden observar en la tabla a continuación, que presenta la distribución porcentual de los infantes según nivel de desarrollo (normal, en riesgo o retrasado)¹².

⁸ Heckman, J. et al (2006), "Economic, Neurobiological and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce". National Bureau of Economic Research, Inc. Heckman, J. et al (2007), "Early Childhood Intervention. Rationale, Timing and Efficacy". Geary Institute, University College Dublin.

⁹ Walker, S. et al (2011), "Inequality in early childhood: risk and protective factors for early child development". The Lancet, Vol. 378.

¹⁰ Bedregal, P. et al (2011), "Hacia la evaluación de "Chile Crece Contigo": Resultados psicosociales del estudio piloto". Revista médica de Chile.

¹¹ Puntaje APGAR se refiere a la evaluación del recién nacido, en el que se consideran cinco parámetros fisiológicos simples: tono muscular, esfuerzo respiratorio, frecuencia cardíaca, reflejos y color de la piel. A cada parámetro se le asigna una puntuación entre 0 y 2, sumando las cinco puntuaciones se obtiene el resultado del test.

¹² Estudio de revisión y sistematización de la literatura disponible sobre medición del desarrollo infantil entre 0 y 72 meses de edad, Universidad Alberto Hurtado, 2009

EDAD	2005	2006	2007	2008	2009	2010
8 meses normal				97,0%	96,8%	96,2%
8 meses riesgo				2,6%	2,8%	3,2%
8 meses retraso				0,4%	0,5%	0,6%
18 meses normal	93,3%	94,2%	93,4%	92,9%	92,6%	92,2%
18 meses riesgo	5,5%	4,9%	5,5%	5,7%	6,1%	6,4%
18 meses retraso	1,2%	1,0%	1,2%	1,3%	1,3%	1,4%
36 meses normal				88,6%	90,0%	89,6%
36 meses riesgo				8,7%	7,7%	7,8%
36 meses retraso				2,7%	2,3%	2,6%
48 meses normal	89,5%	90,7%	91,3%			
48 meses riesgo	7,4%	6,5%	6,0%			
48 meses retraso	3,1%	2,8%	2,6%			
53 meses normal						85,6%
53 meses riesgo						5,3%
53 meses retraso						9,1%

Fuente: Elaborado por Secretaría Ejecutiva Chile Crece Contigo, Ministerio de Salud con Información del Departamento de Estadísticas e Información en Salud, Ministerio de Salud 2005-2010

¹³ Hasta los 18 meses los resultados corresponden a EEDP, luego corresponden a TEPSI.

	PREVALENCIA TOTAL EN MENORES DE 5 AÑOS DE REZAGO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO 2006 - Porcentaje					
EDAD	I	II	III	IV	V	TOTAL
2 a 11 meses	31,0	19,7	33,5	24,5	14,4	24,9
1 año-1 año 11 meses	35,6	30,4	31,3	19,5	22,5	28,0
2 años-2 años 11 meses	37,0	30,0	39,5	15,1	21,8	28,4
3 años-3 años 11 meses	34,0	42,5	27,0	32,2	39,8	34,2
4 años-4 años 11 meses	39,7	35,9	43,9	29,8	14,9	33,4
Total	35,9	31,6	34,9	24,5	23,1	29,9

Fuente: Encavi 2006, Ministerio de Salud

Es importante considerar que los resultados de la tabla anterior corresponden a niños reevaluados, es decir, niños que presentaron con anterioridad un rezago o retraso y fueron derivados a alguna modalidad de estimulación para corregir este resultado. Luego de ese tratamiento fueron nuevamente evaluados y los resultados de esa evaluación son los que se presentan en la tabla.

La Encuesta de Calidad de Vida (Encavi) 2006 del Ministerio de Salud (Minsal) también incluye en el módulo infantil un indicador de rezago de desarrollo, como una medida de evaluación poblacional de desarrollo infantil, considerando el no cumplimiento del puntaje esperado para cada tramo de edad. En general, alrededor del 30% de los niños menores de cinco años presentan rezago en su desarrollo y el análisis por quintil de ingreso muestra que este porcentaje es mayor en los quintiles de menores ingresos, tal como se aprecia en el cuadro.

POLÍTICA SOCIAL

› CHILE CRECE CONTIGO

El Subsistema de Protección a la Primera Infancia, Chile Crece Contigo (CHCC), implementado entre los años 2007 y 2008, es un sistema que busca equiparar oportunidades de desarrollo infantil, previniendo las causas estructurales de la pobreza y aportando a la movilidad social. Se enmarca dentro del Sistema de Protección Social y permite la sinergia interinstitucional: articula, organiza, integra y genera prestaciones de apoyo a la primera infancia, esto es, desde la gestación hasta los cuatro años, provistas por diversos servicios públicos. Las prestaciones que ofrece CHCC se pueden diferenciar en aquellas dirigidas a toda la población (que corresponde al Programa Educativo Masivo), otras para todos los niños y niñas atendidos por el sistema público de salud (fundamentalmente el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial), otras prestaciones garantizadas dirigidas a niños y niñas de hogares del 60% más vulnerable, y otras de acceso preferente que son dirigidas a aquellos niños y niñas que pertenecen al 40% de hogares más vulnerables.

La puerta de entrada al Chile Crece Contigo es el **PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO BIOPSICOSOCIAL (PADB)** que está dirigido a todos los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud, ejecutado desde el Ministerio de Salud. Consiste en una oferta de apoyo intensivo al control, vigilancia y promoción de la salud de niños y niñas de primera infancia, desde la gestación hasta que cumplen cuatro años de edad. Las prestaciones y servicios del PADB se agrupan en las siguientes áreas o dimensiones:

› **FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO PRENATAL**, que incluye la atención personalizada del proceso de nacimiento. La detección de factores de riesgo se realiza mediante la aplicación de la Pauta de Evaluación Psicosocial Abreviada (EPSA). Una vez detectados los riesgos de las gestantes comienza la atención integral a familias en situación de vulnerabilidad psicosocial, por medio de la formulación de un plan de salud personalizado para cada gestante y su familia; incorporación al Programa de Visita Domiciliaria Integral a gestantes; activación de la Red Comunal Chile Crece Contigo y educación a la gestante y su pareja o acompañante significativo.

En la **ATENCIÓN PERSONALIZADA DEL PROCESO DE NACIMIENTO** se encuentra el manejo oportuno del dolor (analgesia), la generación de condiciones adecuadas para la atención de la mujer y el favorecimiento del primer contacto físico con el hijo.

La **ATENCIÓN INTEGRAL EN EL PUERPERIO**, que favorezca el desarrollo del vínculo madre, padre e hijo, fortalecimiento de la lactancia y coordinación oportuna con el equipo de salud de atención primaria.

El CHCC también cuenta con el **PROGRAMA DE APOYO AL RECIÉN NACIDO (PARN)** cuyo objetivo es apoyar con elementos prácticos y educativos a las familias que hayan sido atendidas en su parto en un establecimiento perteneciente a la Red Asistencial de los Servicios de Salud del país, mediante la entrega de un set denominado “Implementos Básicos para Recién Nacidos(as)” y material educativo¹⁴.

¹⁴ Consta de paquetes de implementos para el recién nacido: paquete de Apego Seguro, que incluye cojín para lactancia, portabebé, cartilla educativa para fomentar el apego seguro y cuidados básicos; Paquete de Cuidados del Recién Nacido(a) que incluye pañales y elementos para la higiene del niño; Paquete de una Cuna Corral Equipada y Paquete de vestuario del bebé.

› APOYO AL RECIÉN NACIDO (PARN)

MINISTERIO DE SALUD

Objetivo

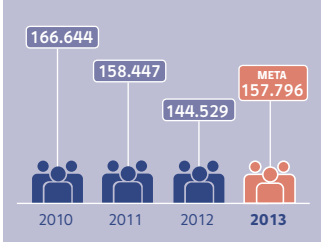
El programa busca proveer apoyo instrumental a las familias para los cuidados físicos del recién nacido, y satisfacer así las necesidades básicas de los mismos; transmitir conocimientos de crianza temprana y de necesidades sicoafectivas del recién nacido para las madres, padres y/o cuidadores; y mejorar el vínculo ini-

cial entre las madres, padres y/o cuidadores con el recién nacido.

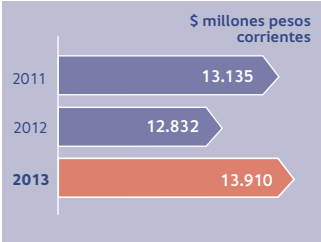
Beneficiarios

✓ Recién nacidos cuyas madres atienden su parto en un establecimiento de la red pública de salud.

¿Cuántos niños se ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



INDICADORES Y METAS DEL PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO BIOPSICOSOCIAL 2010-2012

INDICADORES PADB	2010		2011		2012	
	PAÍS A DIC	META 2010	PAÍS A DIC	META 2011	PAÍS A DIC	META 2012
Gestantes que al ingreso del control prenatal se les aplicó la Evaluación de Psicosocial Abreviada (EPSA)	86,7	100,0	96,6	100,0	96,2	100,0
Gestantes ingresadas a control prenatal en APS y que asisten a taller en maternidad	21,4	40,0	29,0	40,0	85,0	40,0
Mujeres beneficiarias acompañadas por padre o familiar cercano en proceso de nacimiento	94,2	80,0	83,2	80,0	82,8	80,0
Controles de salud entregados a diadas dentro de los primeros 10 días de vida	59,0	80,0	67,4	80,0	92,3	80,0
Controles de salud entregados a niños menores de un año en que participa el padre	11,5	15,0	13,1	15,0	16,0	16,0
Niños con déficit en el desarrollo sicomotor que ingresan a sala de estimulación	96,1	90,0	83,2	90,0	97,2	90,0
Promedio de visitas domiciliarias realizadas a familias con niño con déficit del DSM	1,1	0,9	1,4	1,0	1,6	1,5

Fuente: Elaborado por Secretaría Ejecutiva Chile Crece Contigo, Ministerio de Salud.

Otras prestaciones otorgadas a los niños que se atienden en el Sistema Público de Salud son:

☒ Atención Integral al niño(a) hospitalizado, que enfatiza los cuidados para el desarrollo, tanto para aquellos hospitalizados en Neonatología como en Pediatría, donde se promueve la integración de la familia en la atención y habilitación de espacios físicos para el juego y la educación de los niños/as según los requerimientos de su edad.

☒ Fortalecimiento del control de salud del niño, con énfasis en el logro de un desarrollo inte-

gral: donde se encuentra el primer control de salud madre, padre, cuidador-hijo, de ingreso a la atención primaria, ingreso al control de salud del niño, control de salud con evaluación y seguimiento del desarrollo integral del niño o niña, intervención psicoeducativa grupal o individual enfocada en el desarrollo de competencias parentales (Taller Nadie es Perfecto).

☒ Fortalecimiento de las intervenciones en la población infantil en situación de vulnerabilidad, rezago y déficit en su desarrollo integral que incluyen la atención de salud al niño y niña con dé-

ficit en su desarrollo integral, visita domiciliaria integral para el desarrollo biopsicosocial del niño o niña y sala de estimulación en el centro de salud (evaluación del desarrollo psicomotor y formulación de plan de trabajo; consejería individual y sesiones educativas de apoyo al aprendizaje infantil).

En la tabla se presentan algunos indicadores que muestran los avances en algunas de las prestaciones que entrega Chile Crece Contigo a través del PADB, junto con las metas que se fijó la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Salud. Resaltan el aumento de gestantes que asisten a taller en maternidad, 21,4% en 2010 y 85% en 2012, controles a la madre y recién nacido dentro de los diez primeros días, aumentando de un 59% a un 92,3%, y el acompañamiento de parte de los padres en los controles de salud de los menores de un año, que pasó de 11,5% a un 16%.

CONTROL DEL NIÑO SANO

El denominado control del niño sano, se realiza periódicamente para la supervisión de la salud y desarrollo del menor desde que nace hasta que cumple los seis años. Su principal objetivo es prevenir enfermedades y situaciones de riesgo, realizándose gratuitamente en consultorios¹⁵. Entre las principales actividades que se realizan durante el control se encuentra la medición del peso y la talla del menor (para comparar con la curva de crecimiento correspondiente), la evaluación de su desarrollo psicomotor y la orientación a sus padres sobre distintos aspectos del crecimiento infantil y necesidades nutricionales de acuerdo a la edad. En los primeros seis meses los controles se realizan con mayor frecuencia, idealmente cada mes porque el riesgo de enfermedad es mayor; al cumplir un año de vida el control se desarrolla cada tres meses y a partir de los dos años de edad el control se realiza cada seis meses. Es efectuado por distintos profesionales tales como médicos, enfermeras o paramédicos que derivan al menor a un facultativo en caso de detectar una anomalía.

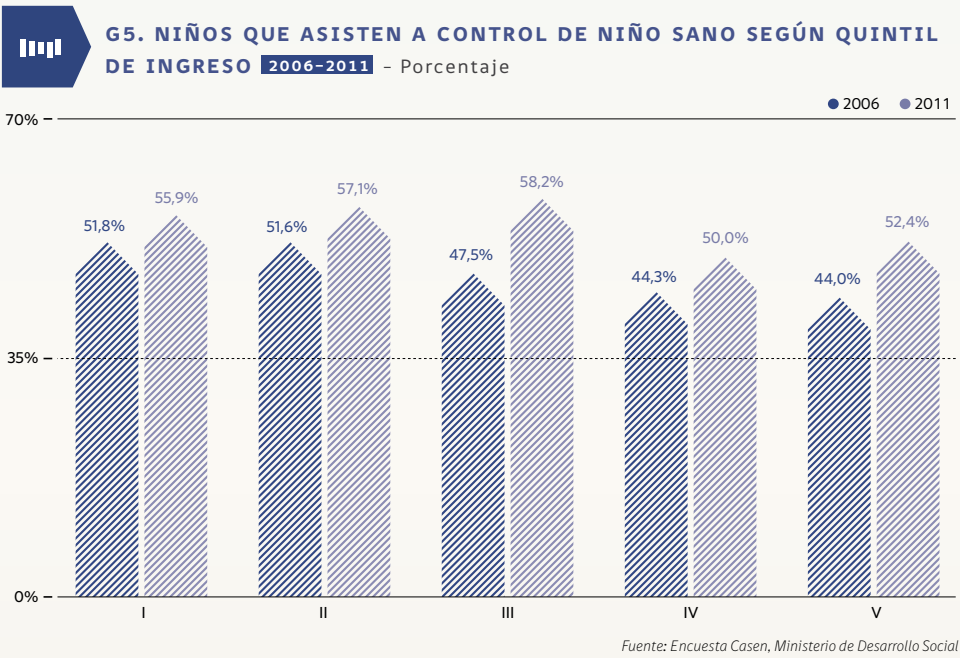
La Encuesta Casen pregunta por la cantidad de controles de salud realizados en los últimos tres meses a cada miembro del hogar. Dado que además se debe mencionar el nombre del último control, la Encuesta permite obtener una aproximación de la asistencia al control de niño sano.

En el gráfico N°4 se tiene la asistencia para cada edad, y al comparar entre los años 2006 y 2011, se observa un aumento entre los dos y seis años de edad, aumentando en total 6,5 puntos porcentuales.

15 En el sistema privado el examen es generalmente realizado por pediatras en consultas médicas y en algunas instituciones, algunos controles son hechos por enfermeras.

En el gráfico N°5 se observa que la asistencia aumentó en todos los quintiles, especialmente en el tercero (en todos los quintiles las diferencias son significativas).

A partir del año 2013 comienza a operar un apoyo monetario mensual no postulable de \$8.000 mensuales por niño, que se entrega a las familias que forman parte del Ingreso Ético Familiar (IEF) o ingresaron a Chile Solidario en 2012, cuyos hijos menores de seis años (cumplidos al 31 de marzo de 2013) acrediten el control del niño sano al día. Esto con el objetivo de fomentar el control de salud de los niños.



3 EMBARAZO ADOLESCENTE

El embarazo adolescente se define como aquel que se produce a edades cercanas al inicio de la edad fértil de las mujeres. Según la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la adolescencia es la etapa de la vida que transcurre entre los 10 y los 19 años de edad, en la cual se completan la maduración sexual y la independencia psicológica, y se transita desde una dependencia a

una independencia económica a lo menos relativa. La mayoría de los embarazos en adolescentes son considerados como embarazos no deseados, provocados por la práctica de relaciones sexuales sin métodos anticonceptivos.

A partir de las conferencias internacionales desarrolladas en El Cairo (1994) y en Beijing (1995),

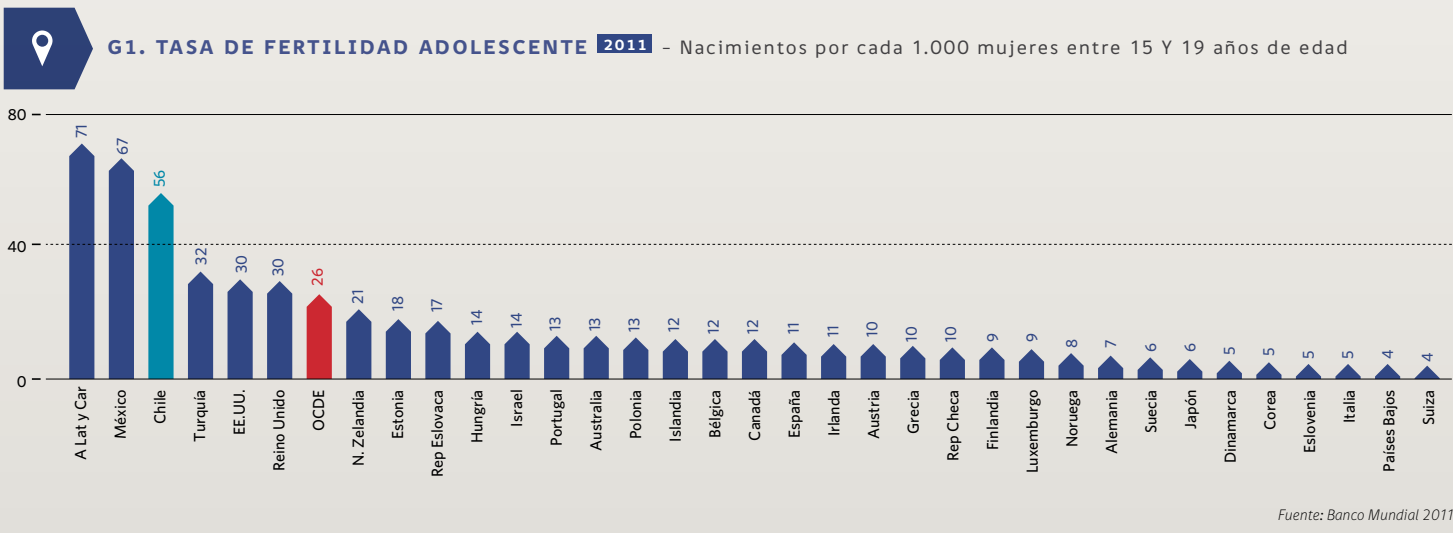
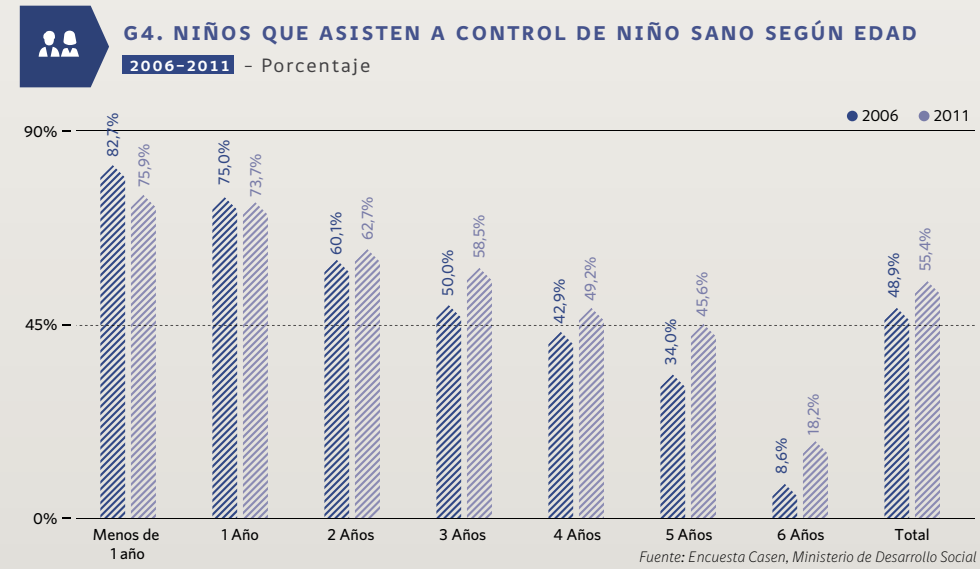
donde Chile fue miembro activo, se ha puesto en la discusión pública el embarazo adolescente, planteándose como objetivo reducir sustancialmente los embarazos no deseados producidos en esta etapa del ciclo de vida. La centralidad que ha ido adquiriendo la temática ha estado enfocada principalmente en sus consecuencias, y en especial, en el impacto sobre la madre.

3.1 FERTILIDAD EN ADOLESCENTES

El embarazo adolescente es un problema de salud pública en Chile, que si bien está muy por

debajo del promedio de Latinoamérica, se encuentra por sobre el doble del promedio de los países miembros de la OCDE, y es catorce ve-

ces superior a Suiza, el país con menor tasa de



NÚMERO DE NACIMIENTOS POR GRUPOS DE EDAD DE LA MADRE

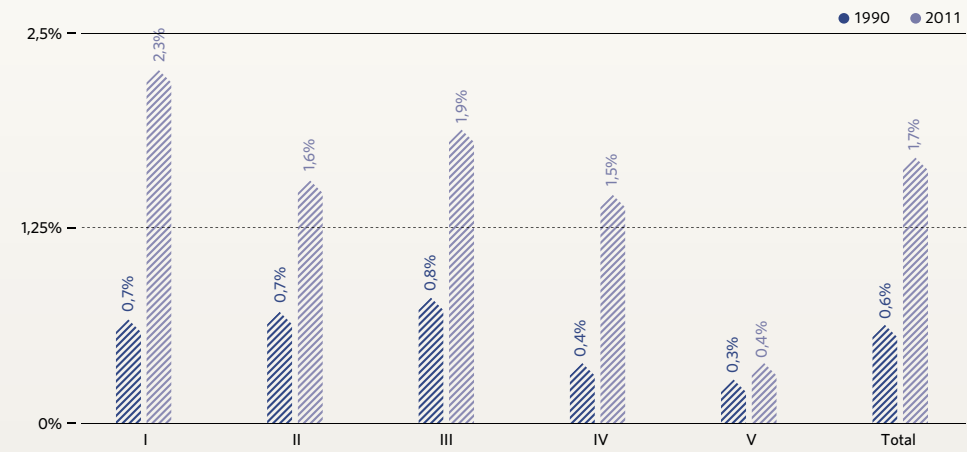
AÑO	TOTAL NACIDOS VIVOS	MENOR DE 15 AÑOS	15 A 19	TOTAL ADOLESCENTES (19 AÑOS Y MENOS)	% EN RELACIÓN AL TOTAL DE EMBARAZOS
2006	231.383	954	36.819	37.773	16,3
2007	240.569	955	38.650	39.605	16,5
2008	246.581	1.025	39.902	40.927	16,6
2009	252.240	1.075	39.627	40.702	16,1
2010	250.643	963	38.047	39.010	15,6
2011	247.358	923	36.102	37.025	15,0

Fuente: Ministerio de Salud.



G2. ADOLESCENTES EMBARAZADAS POR QUINTIL DE INGRESO

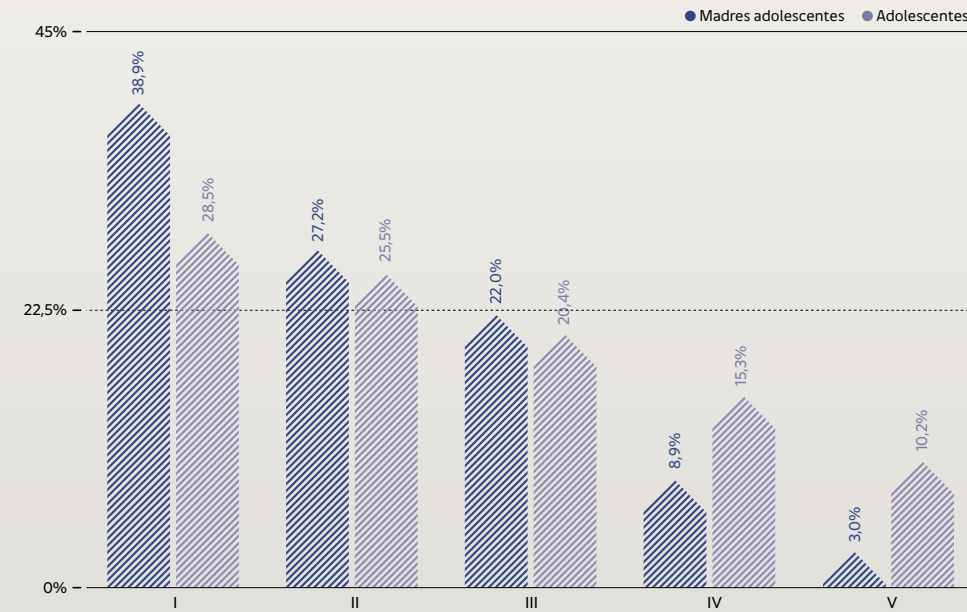
1990–2011¹⁶ – Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen 1990 y 2011, Ministerio de Desarrollo Social.



G3. DISTRIBUCIÓN DE MADRES ADOLESCENTES¹⁷ Y ADOLESCENTES SEGÚN QUINTIL DE INGRESO 2011 – Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

fertilidad de todos los miembros de la OCDE. Al analizar la evolución del embarazo adolescente en Chile, se tiene que según datos del Ministerio de Salud, el número absoluto de éstos ha disminuido a partir de 2008, y como proporción del total de nacimientos también se observa una leve baja.

Según datos de Casen 2011, el porcentaje de adolescentes embarazadas ha evolucionado de forma dispar a lo largo de los años, pero al comparar los años 1990 y 2011, se tiene que la proporción de adolescentes embarazadas sobre el total de adolescentes es más de cuatro veces la que se tenía según los datos del año 1990. Al abrirlo por nivel de ingreso, se observa que mientras el porcentaje total es de 1,7% en el año 2011, para el quintil de menos ingresos es de un 2,3%, mientras que en el de más ingresos es solo de un 0,4%. Esta brecha aumentó además al comparar ambos años, es decir si en 1990 el primer quintil doblaba la proporción de adolescentes embarazadas del quinto quintil, en el año 2011 la diferencia es de seis veces.

Si se observa la distribución de las adolescentes embarazadas o que ya son madres por quintiles de ingreso, se tiene que el 38,9% de ellas se concentra en el primer quintil, bajando a solo el 3% en el quintil de mayores ingresos.

El Instituto Nacional de la Juventud (Injuv) realizó el año 2012 un estudio sobre la sexualidad de los jóvenes de entre quince y 29 años de edad¹⁸, el cual entrega también luces respecto al tema del embarazo adolescente. Es así como en el grupo de quince a 19 años de edad, el 48,7% ya ha iniciado su vida sexual. Al consultárseles también si tuvieron un embarazo no planificado, quienes lo reportaron se concentran bajo los 19 años, alcanzando al 56% del total. En el gráfico se muestra la edad promedio al momento de ese embarazo no planificado, donde se puede apreciar que en los estratos de menores ingresos es menor la edad.

En los últimos años, se ha comprobado que el riesgo obstétrico, especialmente en las adolescentes, se relaciona con la pobreza, la nutrición deficiente, la mala salud antes del embarazo, la inmadurez emocional, el rechazo al embarazo y un control médico tardío o deficiente durante la gestación” (Servicio Nacional de la Mujer, 2000), es decir la preocupación se ha desplazado hacia las implicancias del embarazo adolescente en los aspectos psicológicos y sociales, principalmente de la madre, el hijo/a y su entorno social (Servicio Nacional de la Mujer, 1997).

¹⁶ Para el año 2011 se pregunta directamente si la mujer se encuentra embarazada o amamantando, mientras que en los años anteriores se obtenía de la pregunta del estado nutricional de la embarazada.

¹⁷ En madres adolescentes se incluyen a las embarazadas.

¹⁸ Consideró 8.352 casos en las quince regiones del país y el levantamiento se realizó entre mayo y agosto de 2012.

Una de las consecuencias negativas del embarazo en la adolescencia es su alta correlación con la deserción del sistema escolar, antes de que se hayan completado los estudios básicos o medios. Desde la perspectiva sociocultural y de los modelos de capital humano disponibles (Becker, 1993), la adolescente embarazada limita sus oportunidades de estudio y trabajo, puesto que la mayoría de ellas se ve obligada a desertar del sistema escolar o a retrasar el término de sus estudios para cuidar al infante. Según datos de la Encuesta Casen 2011, el 29% de las adolescentes que no se encuentran asistiendo al sistema escolar lo hacen por embarazo o maternidad.

A pesar de las evidencias contradictorias encontradas en la literatura a través del tiempo, el consenso actual indica que el embarazo adolescente tiene consecuencias y costos de largo y mediano plazo, tanto para la sociedad como para la mujer. Sin embargo, estos costos no son tan grandes como se consideró originalmente (Kirby, 1999).

La evidencia para Chile es escasa y dispersa, pero existen algunos estudios que buscan ahondar en este tema. Alvarado, D. (2013)¹⁹ realiza un diagnóstico actual, caracterizando la maternidad adolescente en Chile, analiza los determinantes del embarazo adolescente. Para ello utiliza los datos de la encuesta Casen 2011, mostrando estadísticas recientes respecto a las características de las mujeres chilenas que han tenido un embarazo entre los 13 y 19 años y analiza los determinantes que afectan la probabilidad de ser madre adolescente.

Entre los principales determinantes está la educación de la madre, pues cada año educacional

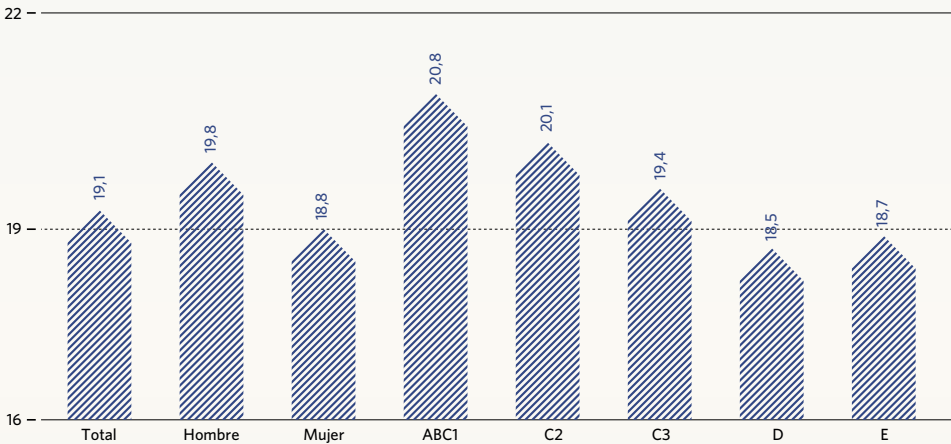
POLÍTICA SOCIAL

cación (Ministerio de Desarrollo Social, 2013)²⁰. Si bien Chile es uno de los países con menores tasas de fertilidad adolescente de la región, no ha existido una política de educación sexual permanente. Más bien, el desarrollo de las políticas públicas en torno al tema ha sido inestable, manteniendo a Chile en una situación de estancamiento, aún cuando está por sobre las cifras de los países desarrollados²¹. A pesar de la escasa oferta pública para hacer frente a este problema social, éste es abordado por parte del Estado desde distintas áreas. Por una parte está el programa de Atención y Apoyo a la Maternidad Adolescente (AMA), perteneciente al Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), cuyo objetivo es contribuir a la inclusión social de embarazadas y madres adolescentes a través del desarrollo de su proyecto de vida, integrando las dimensiones personal, maternal y familiar. Se ejecuta actualmente en diez



G4. PROMEDIO DE EDAD DEL EMBARAZO NO PLANIFICADO 2012

– Edad promedio



Fuente: Estudio Sexualidad, 2012 Instituto Nacional de la Juventud.

adicional disminuye en 0,5 puntos la probabilidad del embarazo adolescente, mientras que pertenecer a un hogar monoparental dirigido por una madre soltera aumenta la probabilidad de ser una madre adolescente en tres puntos porcentuales. El número de madres adolescentes en el hogar aumenta en 2,5 puntos la probabilidad del embarazo adolescente, hogares más pobres y con una mayor densidad por hogar aumentan la probabilidad de que las adolescentes tengan un embarazo temprano en 2,2 y 3,8 puntos porcentuales respectivamente. Finalmente, tener una madre que tuvo una maternidad temprana aumenta la probabilidad de que la hija repita esa experiencia en 5,5 puntos porcentuales.

embarazo adolescente tiene un impacto negativo importante en la vida de las mujeres, no sólo en el plano económico sino también en el social y personal. En concreto, tiende a acortar significativamente los estudios de la mujer adolescente, esto es, un año y medio menos de escolaridad y un 31% menos de probabilidad de completar la educación media, lo que afecta su proyecto de vida. También impacta negativamente en la satisfacción con la vida de la madre y si bien se observan efectos en ingresos y ocupación, estos son de menor magnitud que en el ámbito de la edu-

¹⁹ Alvarado, D. (2013) “Embarazo adolescente en Chile”. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

²⁰ “Efectos del embarazo adolescente, educación, ingresos y vida privada”, Ministerio de Desarrollo Social, 2013.

²¹ Alvarado, D. (2013) “Embarazo adolescente en Chile” Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

EMBARAZO ADOLESCENTE

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER

Objetivo

Contribuir a la inclusión social de embarazadas y madres adolescentes.

Beneficiarios

Adolescentes (diez a 19 años) embarazadas y/o madres con hijo/ de hasta 24 meses.

¿Cuántas personas ha beneficiado?

898

2.219

META 3.400

2011

2012

2013

¿Cuántos recursos entrega?

622

892

\$ millones pesos corrientes

2012

2013

pública como privada.

El Ministerio de Salud no presenta oferta especializada para el embarazo adolescente. Ahora bien, todas las mujeres embarazadas que asisten a control en algún centro de salud son ingresadas al programa “Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial” (CHCC). Este programa consta de oferta específica para mujeres que presentan alto riesgo biopsicosocial (mayor vulnerabilidad), donde al detectarse un embarazo adolescente se activa la alerta y el equipo de salud de cabecera se reúne, discutiendo sobre gestantes en situación de vulnerabilidad psicosocial, consensuando y realizando un plan de salud acorde a las necesidades de la familia, considerando la activación de prestaciones diferenciadas en la red comunal Chile Crece Contigo. En el primer control se le anticipa a la adolescente la posibilidad de que reciba un acompañamiento más prolongado de visitas domiciliarias desde la gestación hasta los dos años de vida del niño o niña, lo que puede implicar un rango de frecuencia desde quince hasta treinta visitas según el Plan de Salud²².

No obstante lo anterior, dada la actual situación epidemiológica del embarazo adolescente, el Ministerio de Salud incluyó en sus objetivos sanitarios para la década 2011–2020, estrategias que permitan disminuir las tasas que presenta este importante problema de salud pública. Esto con el propósito de dar cumplimiento a la meta de impacto de “Disminuir en un 10% la tasa de

fecundidad proyectada en población menor de 19 años”; incluida en el Objetivo Sanitario N° 4 “Reducir la mortalidad, morbilidad y mejorar la salud de las personas, a lo largo del ciclo vital”.

Por otra parte, el Minsal apuntando justamente al tema de la educación sexual, cuenta con el programa Espacios Amigables para los Jóvenes, el cual es implementado en los consultorios. Es atendido por matronas, quienes orientan al adolescente en temas de salud sexual y reproductiva, disponibilidad y entrega de preservativos y consejerías en salud sexual reproductiva, entre otras.

22 Catálogo de Prestaciones del Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, Chile Crece Contigo.

ESPACIOS AMIGABLES PARA ADOLESCENTES

MINISTERIO DE SALUD

Objetivo

El programa busca mejorar el acceso y la calidad de atención a adolescentes de diez a 19 años, a fin de entregarles una atención integral con énfasis en las áreas de salud mental, nutricional y salud sexual

Beneficiarios

Adolescentes entre los diez y 19 años.

¿Cuántas personas ha beneficiado?

17.852

META S/I

2012

2013

¿Cuántos recursos entrega?

197

173

\$ millones pesos corrientes

2012

2013

Por otro lado, no existe una coordinación formal entre Minsal y Sernam, en parte, porque la cobertura de éste último no permite desarrollar una alianza nacional, y por tanto el éxito de la coordinación queda supeditado a voluntades a nivel local. El Programa de Apoyo a la Retención Escolar de Embarazadas, Madres y Padres Adolescentes (EMP) del Mineduc sólo se coordina con el Sernam para los casos de la Región Metropolitana.

Finalmente, si bien existen variados programas,

estos son de muy baja cobertura, el que tiene mayor cobertura no alcanza ni siquiera el 10% de las adolescentes embarazadas (Sernam) y además no se encuentran articulados.

APOYO A LA RETENCIÓN ESCOLAR DE EMBARAZADAS, MADRES Y PADRES ADOLESCENTES

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Objetivo

Contribuir a la permanencia y continuidad en el sistema educativo de estudiantes en condición de maternidad, paternidad y embarazo, mediante un apoyo que permita garantizar los doce años de escolaridad obligatoria, considerando y fomentando el desarrollo de competencias parentales

Beneficiarios

Estudiantes hombres y mujeres matriculados en establecimientos subvencionados en los niveles educacionales de básica y enseñanza media en condición de embarazo, maternidad o paternidad.

¿Cuántas personas ha beneficiado?

1.448

1.676

META S/I

2011

2012

2013

¿Cuántos recursos entrega?

49,5

306

470

\$ millones pesos corrientes

2011

2012

2013

4

ESTADO NUTRICIONAL Y ACTIVIDAD FÍSICA

Desde mediados del siglo pasado y hasta la fecha, Chile ha experimentado una importante transición demográfica y socioeconómica, lo que se ha traducido en un cambio en el perfil nutricional de la población.

Múltiples factores relacionados con estilos de vida poco saludables como sedentarismo y malos hábitos alimentarios, junto a cambios en la oferta alimentaria y falta de educación nutricional han llevado a un incremento del sobrepeso y obesidad a lo largo de todo el ciclo de vida. Como resultado, ha aumentado la probabilidad de desarrollar patologías crónicas asociadas, como diabetes,

cardiomiopatía, hipertensión arterial y problemas de movilidad, entre otras enfermedades que interfieren con la vida normal de las personas y significan una importante carga para el sistema de salud²³. La OMS calcula que de continuar las tendencias actuales, el manejo de la obesidad y de sus consecuencias podría consumir el 25% del gasto mundial en salud para personas entre 50 y 70 años para el año 2030²⁴.

El sobrepeso y la obesidad son el quinto factor de riesgo de defunción en el mundo. Cada año fallecen por lo menos 2,8 millones de personas adultas como consecuencia del sobrepeso o la obesidad. Además, el 44% de la carga de diabetes,

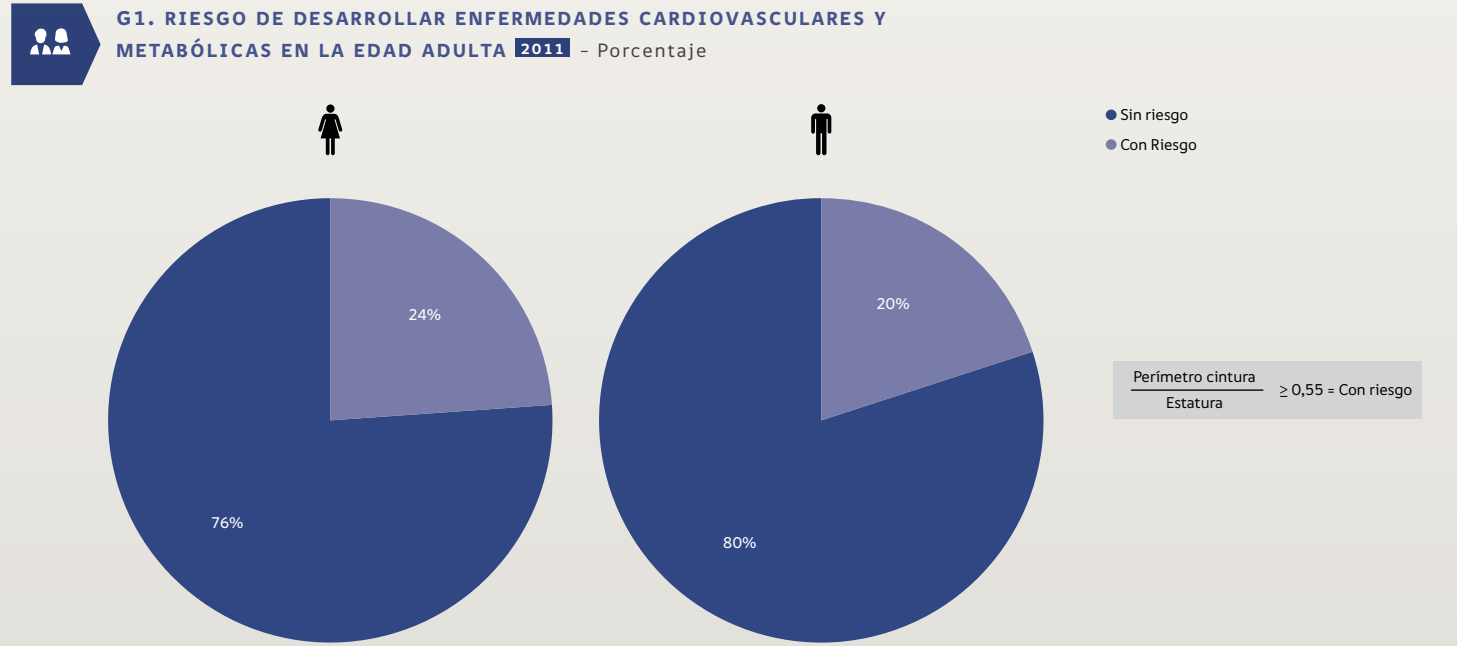
el 23% de la carga de cardiopatías isquémicas y entre el 7% y el 41% de la carga de algunos cánceres son atribuibles al sobrepeso y la obesidad. En Chile, un estudio realizado el año 2007 estimó que el sobrepeso y la obesidad fueron responsables de 7.877 muertes (9,1% del total)²⁵.

En el año 2011 el Simce de octavo básico incluyó un módulo de Evaluación de Educación Física (gráfico N° 1) el cual arrojó que el 24% de las mujeres y el 20% de los hombres presentaba riesgo de presentar enfermedades cardiovasculares y metabólicas en la edad adulta.

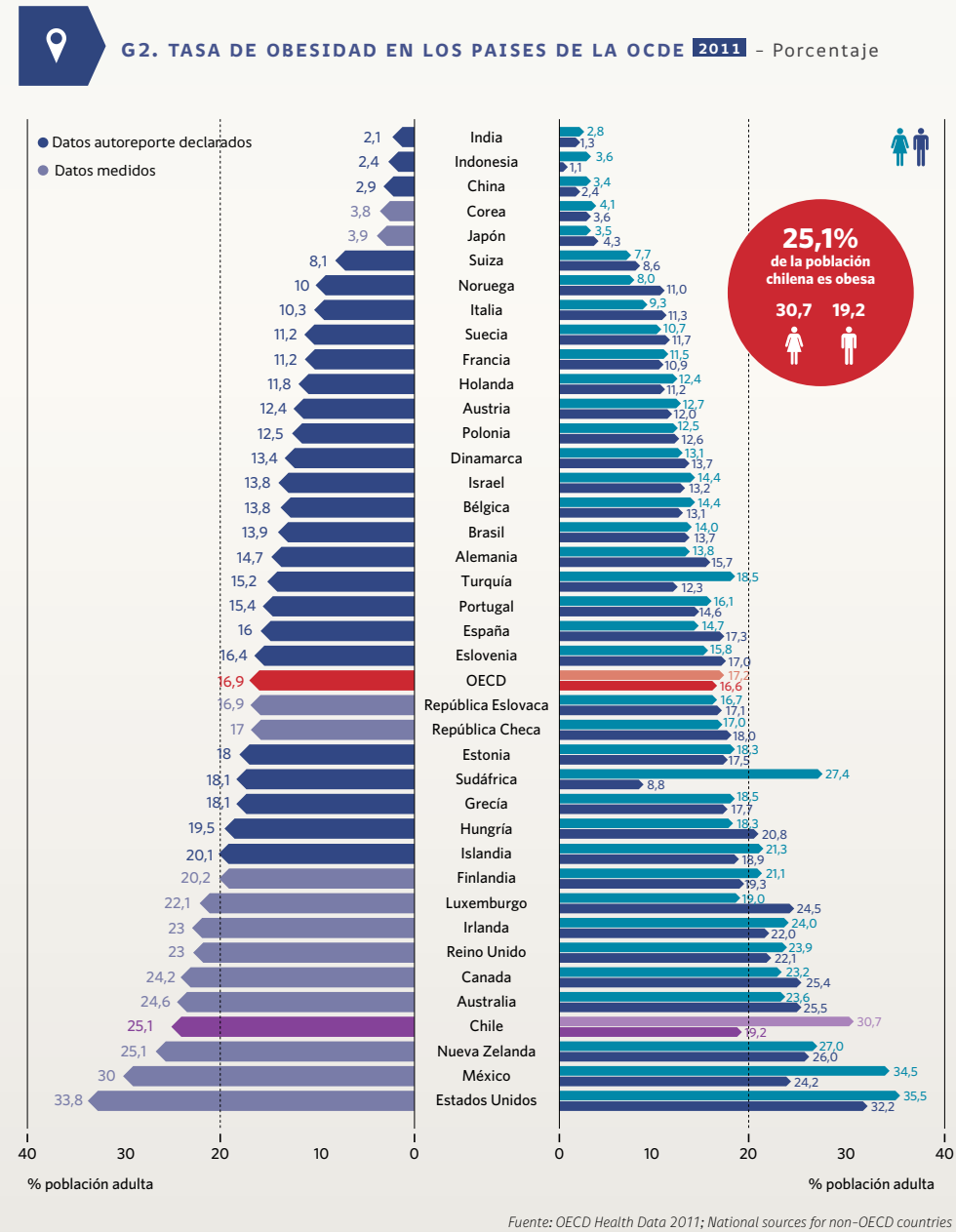
¹³ Atalaha S, E. Epidemiología de la obesidad en Chile. Revista Médica. 2012

²⁴ Guzmán, G.F. Efectos sociales de la epidemia de enfermedades crónicas.

²⁵ Metas 2011–2020 Elige vivir sano



4.1 OBESIDAD



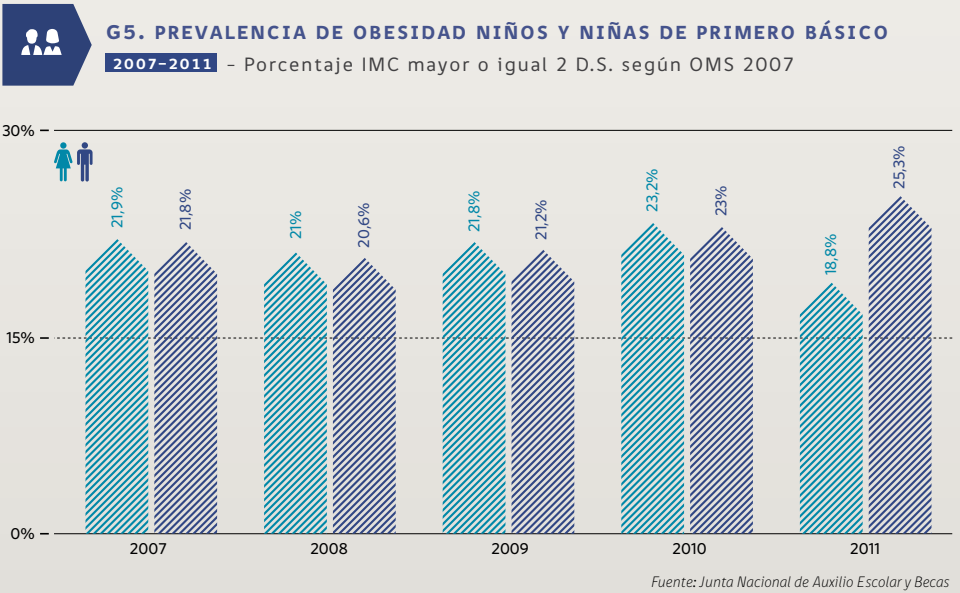
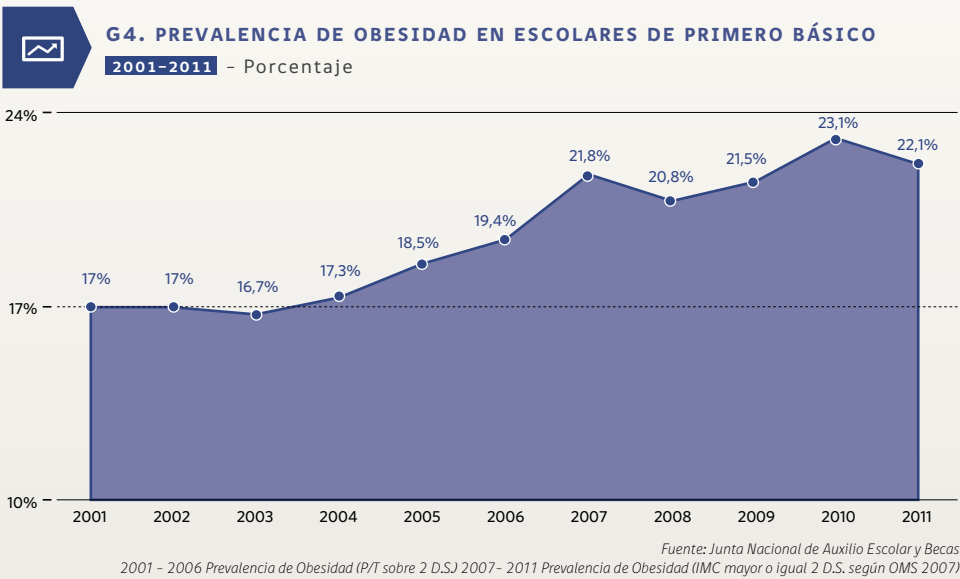
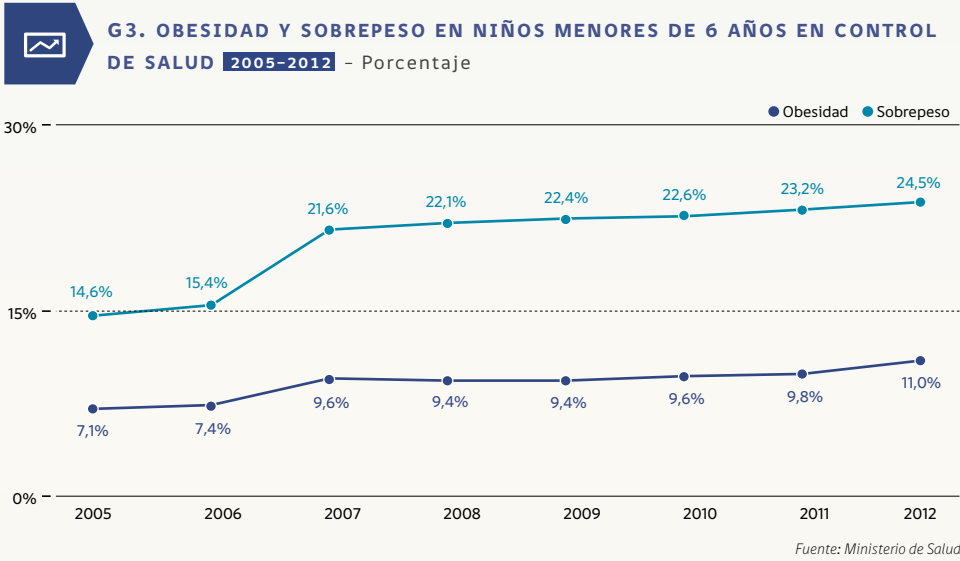
Chile se encuentra entre los cuatro países de la OCDE que presentan mayores tasas de obesidad en la población adulta, muy por encima de las prevalencias promedio del resto de los países.

En el último decenio, no obstante las medidas aplicadas, los indicadores de obesidad y sobrepeso presentan una tendencia al alza. La obesidad y el sobrepeso son críticos en los primeros años de vida, pues el ser obeso en la infancia y adolescencia aumenta la probabilidad de ser obeso en la vida adulta. Asimismo, se duplica el riesgo de desarrollar enfermedades crónicas asociadas si el exceso de peso fue durante la niñez y es aún mayor si éste se mantuvo en la adolescencia²⁶.

Entre 2005 y 2012 aumentaron las tasas de sobrepeso y obesidad de los menores de seis años que controlan su salud en el Sistema Público de Salud. El 14,6% se encontraba con sobrepeso el año 2005, tasa que aumentó a 23,5% para 2012, en tanto la proporción de niños que presenta obesidad subió de 7,1% a 11%.

Según datos de niños de primero básico de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), es posible observar un significativo y progresivo aumento en la prevalencia de obesidad, desde 17,0% en el año 2001 a 22,1% en 2011. Para ese año Junaeb se había propuesto bajar la prevalencia a 12%.

Al analizar la información por sexo se observa que entre 2007 y 2011 los niños presentan una clara tendencia al alza, incrementándose la proporción de niños obesos de 21,8% a 25,3% en cuatro años. En tanto, en las niñas se aprecia un aumento ente 2007 y 2010 para producirse una caída de cuatro



26 Saavedra J. Factores alimentarios dietéticos asociados a la obesidad infantil: recomendaciones para su prevención antes de los dos años.

puntos porcentuales entre 2010 y 2011. En todas las regiones bajó el porcentaje de niñas con obesidad. Las regiones que registraron una baja más pronunciada fueron las regiones de Aysén con aproximadamente ocho puntos porcentuales, Magallanes con cinco puntos, seguida por Tarapacá, Atacama y Coquimbo que bajaron cerca de cinco puntos porcentuales. En el año 2011, se

aprecia una importante diferencia entre las regiones. Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta presentan una prevalencia de obesidad menor al promedio nacional, en oposición a la región de Magallanes que presenta una prevalencia 5,5 puntos porcentuales por encima del promedio nacional. Esta misma situación afecta a las regiones de Los Ríos y Bío bío, las que presentan una

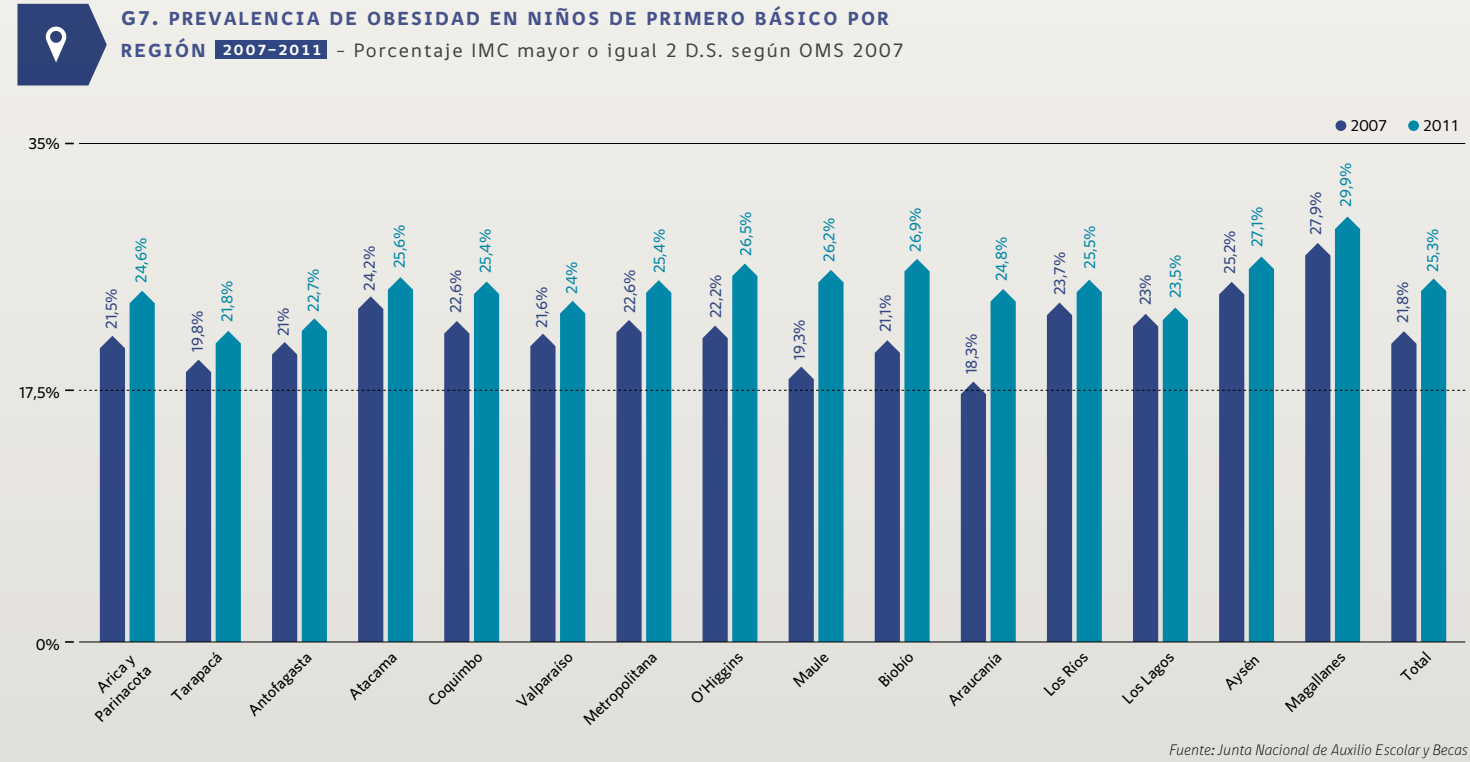
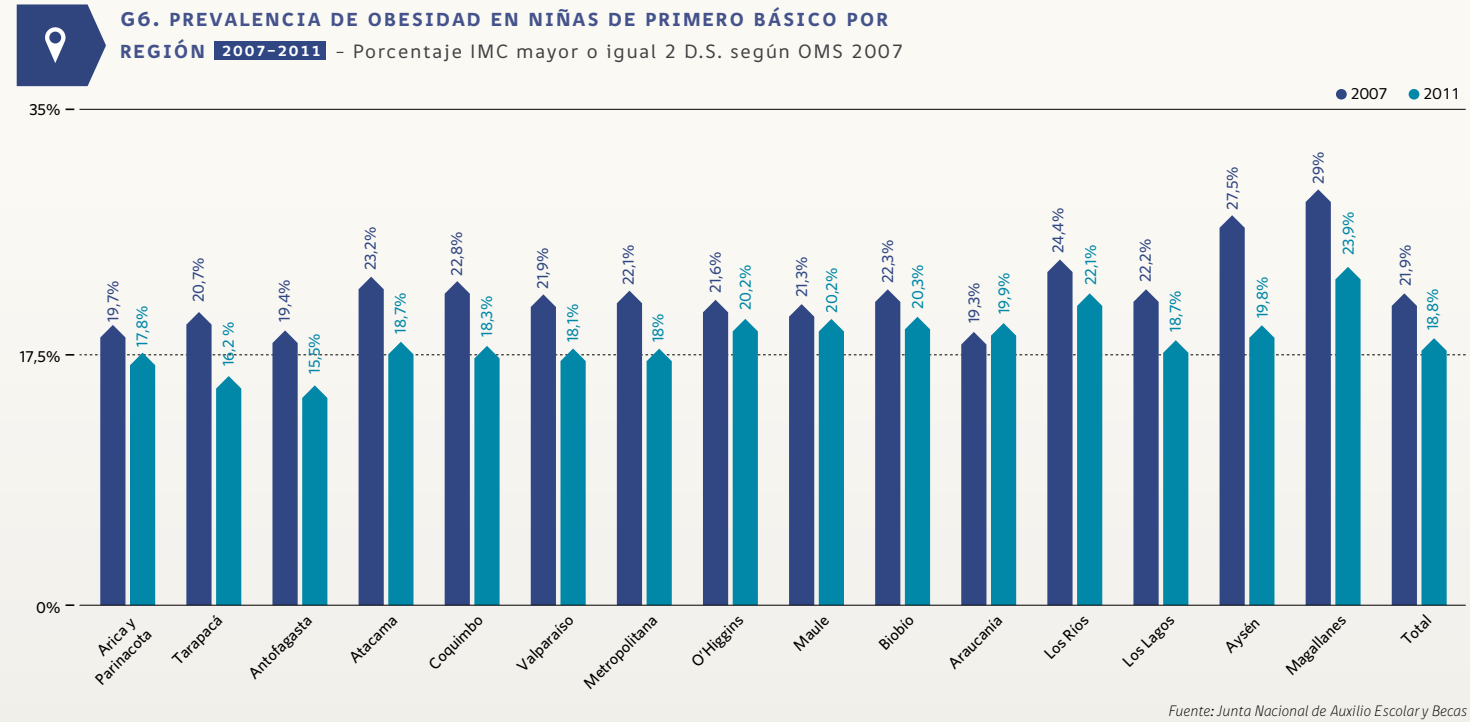
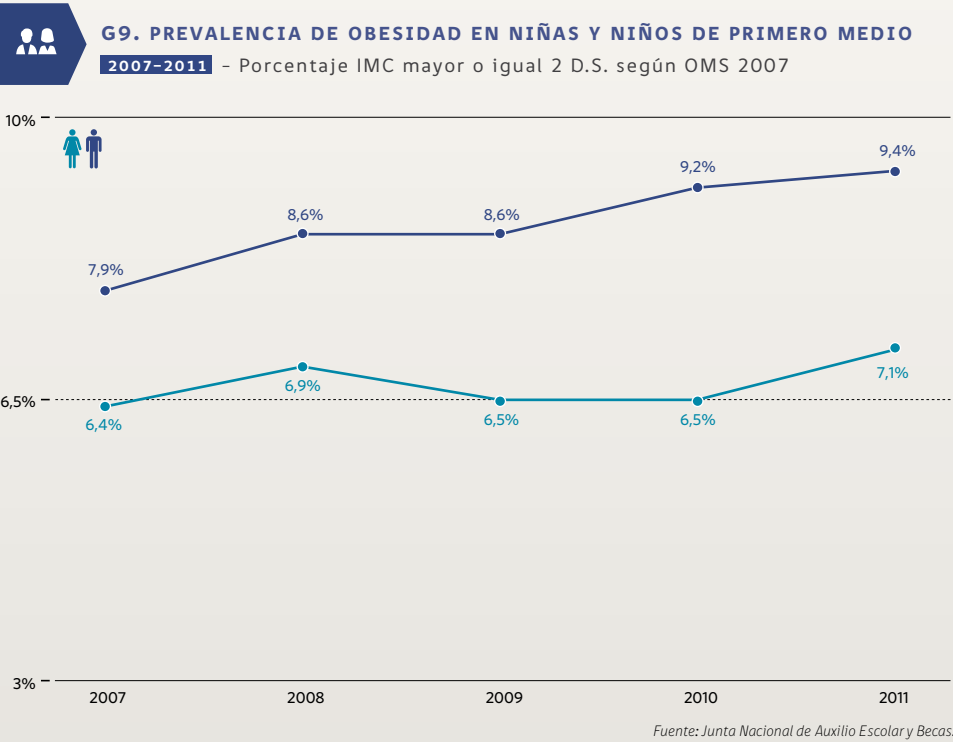
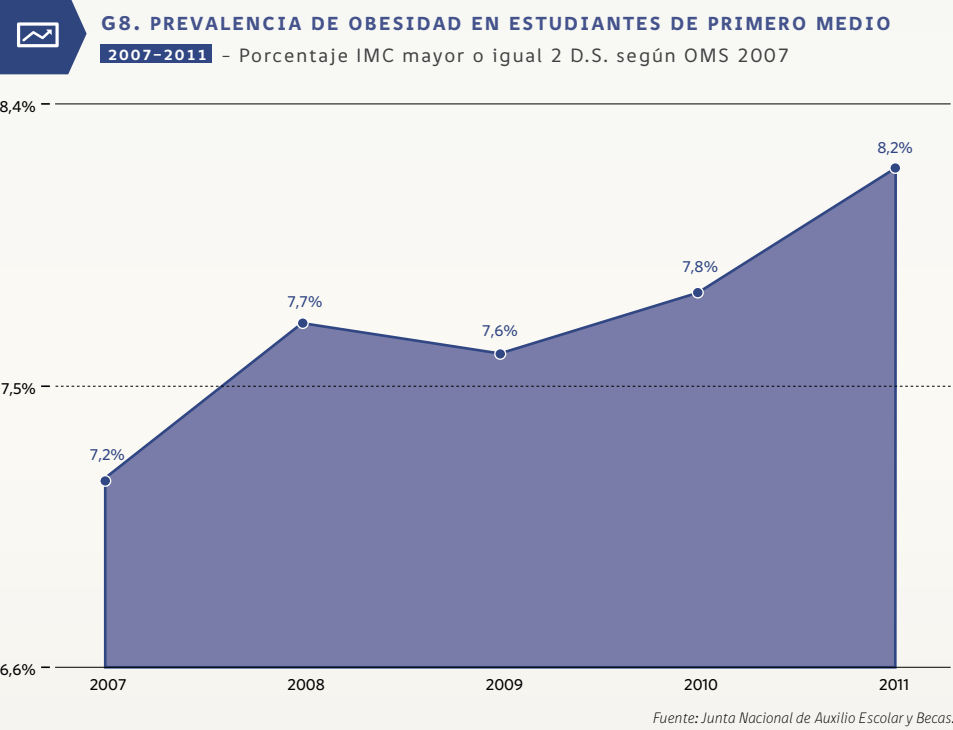
prevalencia de 3,3 y 1,5 puntos por sobre el promedio nacional, respectivamente.

En tanto en los niños, la situación fue inversa, registrándose en todas las regiones una importante alza. Las regiones del Maule y Araucanía presentan las mayores alzas con cerca de siete puntos

porcentuales. Las consecuencias más comunes de la obesidad en la adolescencia son de tipo psicosocial, ya que los adolescentes obesos sufren con mayor frecuencia discriminación por parte de sus pares y se les asocia a comportamientos negativos como "flojera" y "dejación". Asimismo, los adolescentes obesos desarrollan una percepción negativa de sí mismos que persiste en la edad adulta, razón por la que presentan mayores riesgos de desarrollar trastornos alimentarios posteriores²⁷.

En los alumnos y alumnas de primero medio de establecimientos municipalizados y subvencionados los índices de obesidad presentan una tendencia sostenida al alza, aumentando de 7,2% en el año 2007 a 8,2% en 2011.

El análisis por sexo muestra que ambos grupos presentaron una importante alza en el período 2007 - 2011. El incremento en las niñas fue de 0,7 puntos porcentuales, mientras que los niños registraron un alza de 1,5 puntos porcentuales. La brecha entre ambos grupos creció de 1,5 en el año 2007 a 2,3 puntos porcentuales en el año 2011.



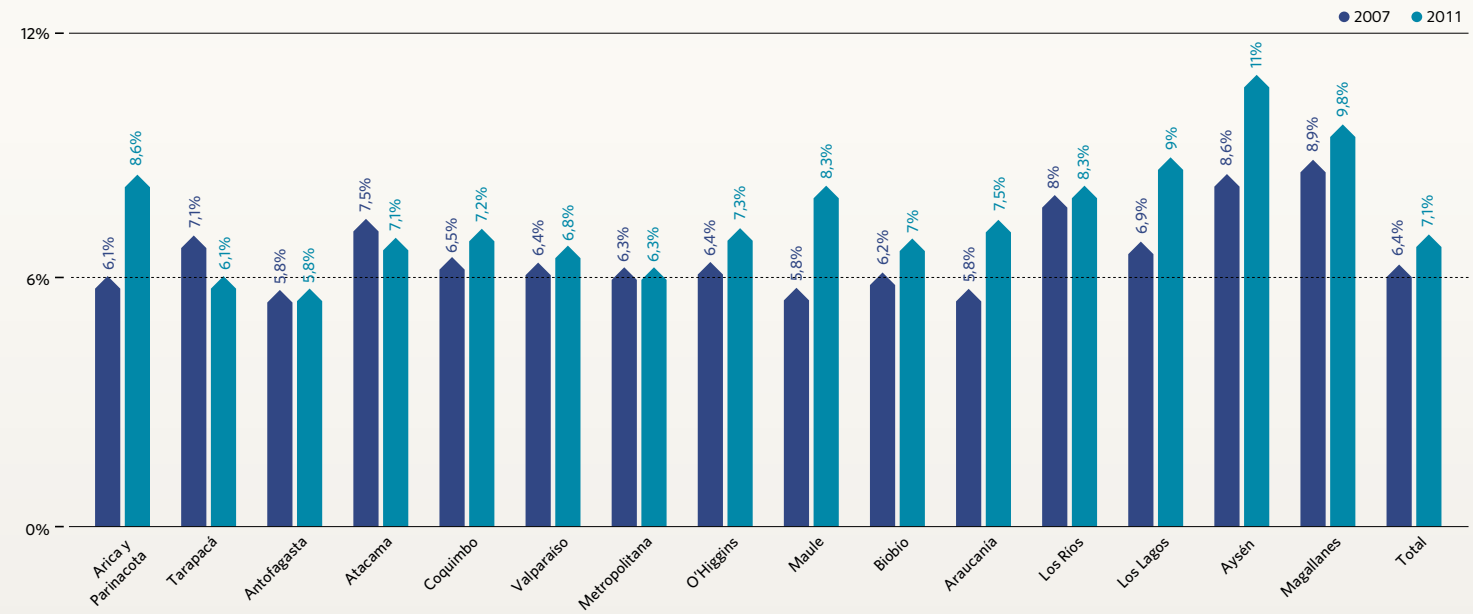
27 Health Consequences of Obesity in Youth: Childhood Predictors of Adult Disease William H. Dietz Pediatrics 1998;101:518

Al analizar la prevalencia de obesidad en las niñas de primero medio por región se aprecia que entre 2007 y 2011 Tarapacá y Atacama bajaron la prevalencia de obesidad, mientras que en todas las demás regiones se produjo un aumento. Las regiones que presentaron un mayor incremento

fueron Arica y Parinacota y Maule que registraron, entre los años 2007 y 2011, una diferencia de 2,5 puntos porcentuales y Aysén que incrementó, en el mismo período, la prevalencia de obesidad en 2,4 puntos porcentuales.

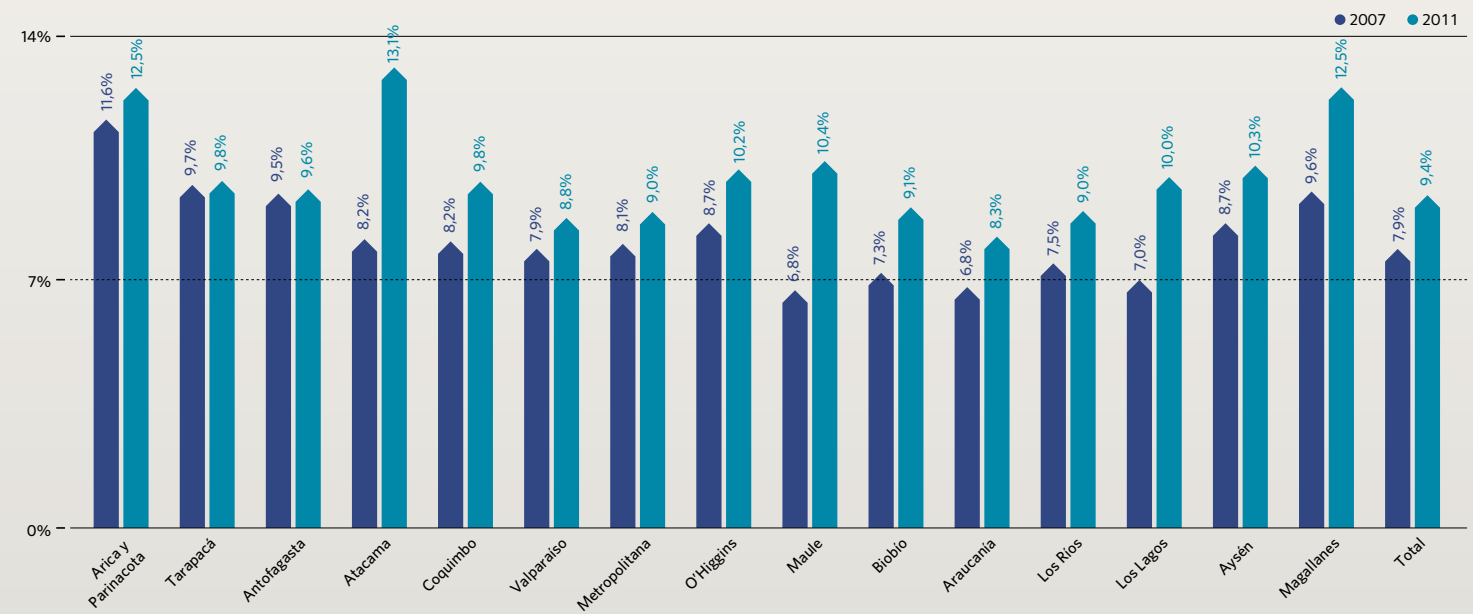
En los niños de primero medio se registra en la mayoría de las regiones un importante incremento de la obesidad. Atacama, Maule y Los Lagos presentan, entre 2007 y 2011, las mayores alzas con 4,9; 3,6 y tres puntos porcentuales, respectivamente.

G10. PREVALENCIA DE OBESIDAD EN NIÑAS DE PRIMERO MEDIO POR REGIÓN 2007-2011 - IMC mayor o igual 2 D.S. según OMS 2007



Fuente: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

G11. PREVALENCIA DE OBESIDAD EN NIÑOS DE PRIMERO MEDIO 2007-2011 - Porcentaje IMC mayor o igual 2 D.S. según OMS 2007



Fuente: JUNAEB

4.2 SEDENTARISMO

La obesidad y el sobrepeso se presentan muy unidos al sedentarismo, ya que las personas sedentarias tienden a no reducir su ingesta alimentaria, produciendo un balance positivo entre ingesta y gasto energético²⁸. El sedentarismo se da en aquellas personas que realizan ejercicio físico y/o deporte con una frecuencia menor a tres sesiones de treinta minutos a la semana. Dentro del grupo de sedentarios se pudo distinguir aquellas personas sedentarias que realizan ejercicio físico y/o deporte dos o menos veces a la semana y aquellas personas inactivas que no realizan ejercicio físico y/o deporte²⁹.

Entre 2006 y 2012 se aprecia una disminución del sedentarismo: en seis años la proporción de personas que se declara sedentaria disminuyó de 87,2% a 82,7%, lo que representa un alza de 5,5 puntos porcentuales en el nivel de personas no sedentarias.

En el periodo analizado las mujeres registran un mayor nivel de sedentarismo, pero presentaron una disminución mayor a la de los hombres, la que asciende a 5,6 puntos porcentuales entre 2006 y 2012, cifra que para los hombres fue de 4,2 puntos porcentuales.

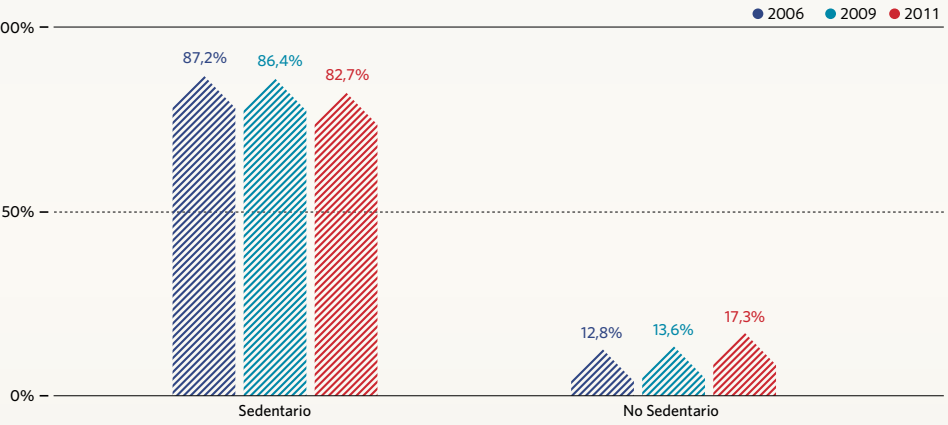
En todos los grupos de edad se aprecia un importante nivel de sedentarismo, situación que ha mejorado al año 2012. En general, a medida que aumenta la edad el sedentarismo tiende a ser mayor. Para el año 2012, mientras en el grupo de 18 a 25 años el 74,2% es sedentario, en las personas mayores de 56 años más del 85% es sedentario.

En cuanto a la evolución del sedentarismo en el tiempo, el grupo de 36 a 45 años fue el que registró las mayores bajas, de 92,0% en 2009 disminuyó a 83,2% en 2012, en tanto el grupo de 46 a 55 años, en el mismo periodo aumentó de 78,4% a 84,0%.

28 Fuente: Soca, P.- El síndrome metabólico: un alto riesgo para los individuos sedentarios. 2009.

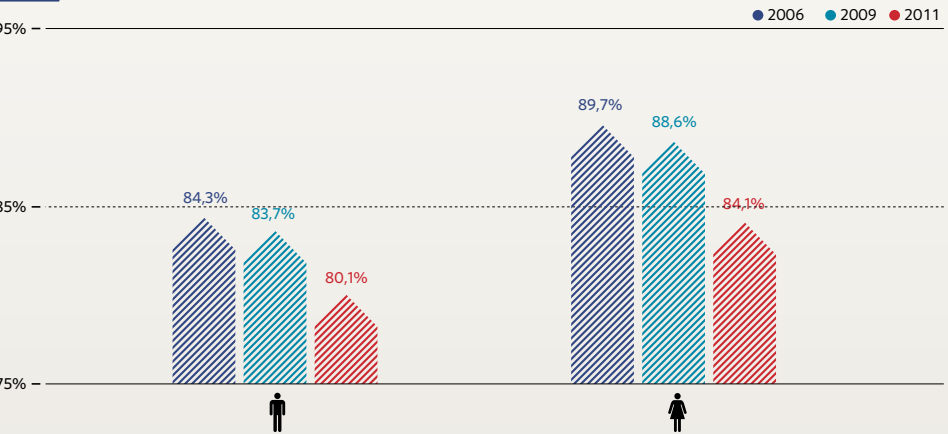
29 Fuente: Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física Deportes en la Población Chilena de 18 años y más. IND- U, Concepción 2012

G12. NIVEL DE SEDENTARISMO 2006-2012 - Porcentaje



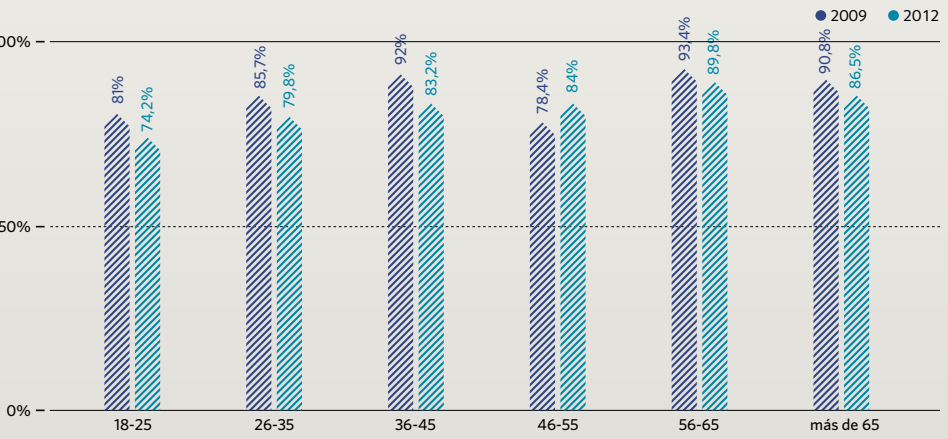
Fuente: Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física Deportes en la Población Chilena de 18 años y más. Instituto Nacional de Deporte (IND). de Concepción 2012

G13. NIVEL DE SEDENTARISMO SEGÚN SEXO 2006-2012 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física Deportes en la Población Chilena de 18 años y más. IND- U, de Concepción 2012

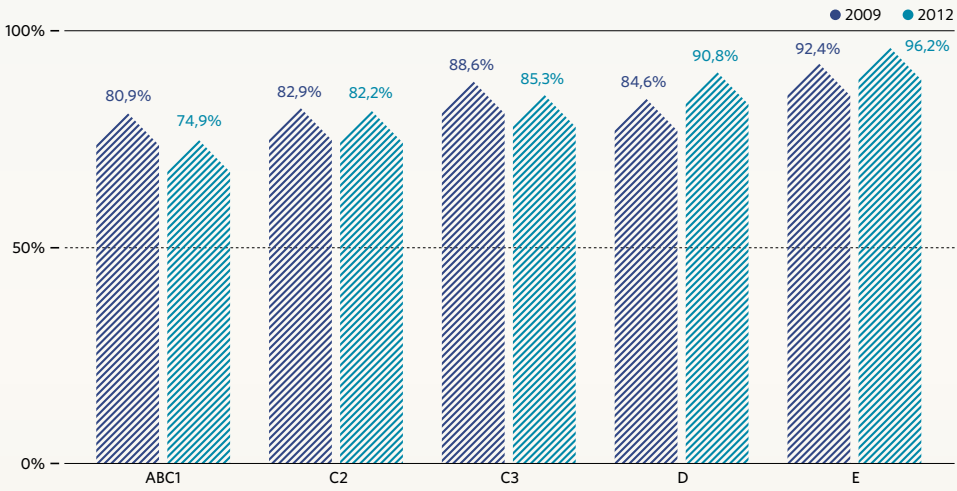
G14. NIVEL DE SEDENTARISMO POR TRAMO DE EDAD 2009-2012 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física Deportes en la Población Chilena de 18 años y más. IND- U, Concepción 2012

G15. NIVEL DE SEDENTARISMO POR NIVEL SOCIOECONÓMICO 2009-2012

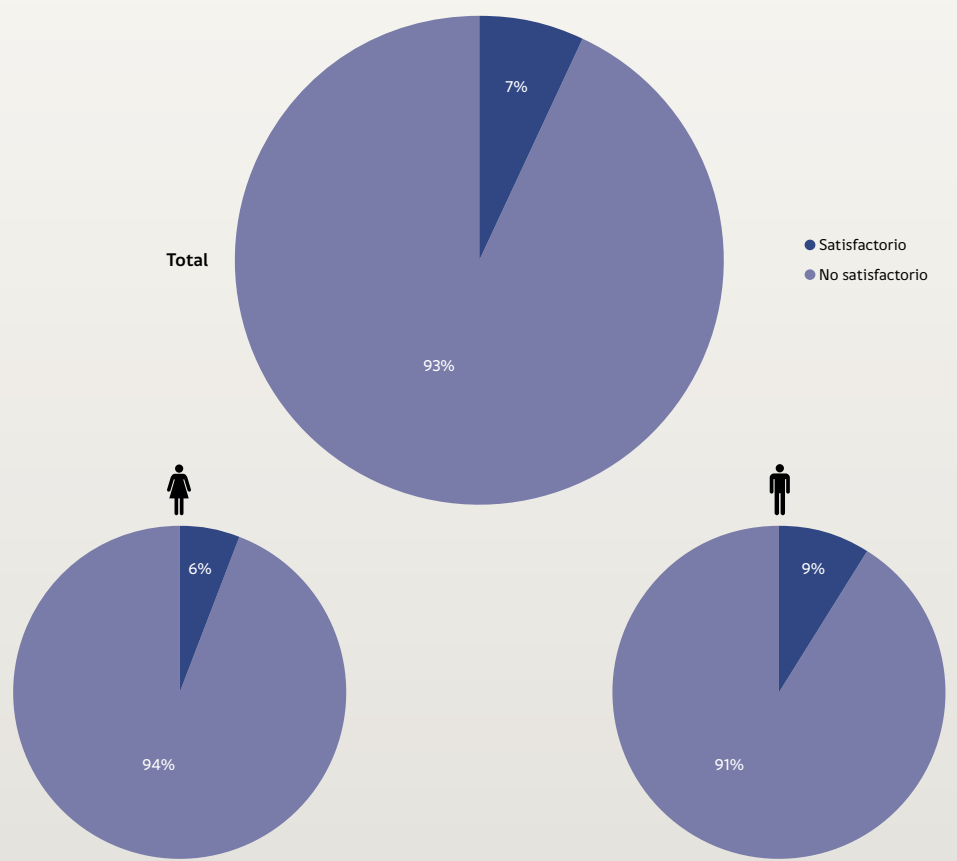
- Porcentaje



Fuente: Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física Deportes en la Población Chilena de 18 años y más. IND- U. de Concepción 2012

G16. DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES SEGÚN LOS ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA CONDICIÓN FÍSICA* Y SEXO 2011

- Porcentaje



Tanto en el año 2009 como en el año 2012 el nivel de sedentarismo aumenta al disminuir el nivel socioeconómico. En el año 2012, en el nivel ABC1, el 74,9% de las personas era sedentaria, proporción que se incrementa a 96,2% en el nivel E. Asimismo se observa que en los niveles socioeconómicos D y E entre 2009 y 2012 se incrementó la proporción de personas sedentarias, de 84,6% a 90,8% y de 92,4% a 96,2% respectivamente.

En 2011 se realizó la segunda evaluación nacional Simce de Educación Física en 8° básico, cuyo propósito es diagnosticar la condición física de los estudiantes y el impacto que ésta tiene en su calidad de vida, con el objeto de elaborar programas que permitan mejorar los niveles de actividad física y fomentar hábitos de vida saludables. A esta medición se le realizaron algunas modificaciones metodológicas por lo que no es comparable con la realizada en 2010.

El índice de la condición física que, junto con medir el índice de masa corporal (IMC)³⁰ de los alumnos, evalúa el desempeño que obtuvieron en los test de educación física, muestra que sólo un 7% pasó con éxito la medición.

En diversos estudios se ha demostrado que además de los factores genéticos y/o hereditarios existen factores socioculturales que influyen en la obesidad. En un estudio realizado en Alemania en el año 2003 en población adulta con obesidad, se encontró, después de haber controlado por edad y otras variables, que el nivel educacional y la posición ocupacional son factores determinantes de la obesidad para los hombres, en tanto para las mujeres también influye el nivel económico. Las mujeres de bajos ingresos tenían tres veces más probabilidades de ser obesas que las mujeres del grupo de ingresos más altos³¹.

* Estos aspectos consideran aquellos componentes estructurales de la condición física; esto es, el funcionamiento de músculos y articulaciones. Para determinar en que nivel se encuentran los estudiantes se consideraron los resultados de las pruebas de abdominales, salto largo a pies juntos, flexo-extensión de codos y flexión de tronco adelante.

30 Es la relación entre la talla y el peso de una persona para evaluar su estado nutricional. Se considera que ligero sobrepeso (por encima de un índice 25) no es especialmente peligroso para la salud, aunque es recomendable mantenerse siempre por debajo del citado índice. Se considera obesidad cuando el índice obtenido está por encima del 30, el cual se corresponde con un peligro real para la salud. Estos índices son para ambos sexos e independiente de la edad, según la OMS.

31 Kuntz B, Lampert T. Socioeconomic Factors and Obesity. Journal List Dtsch Arztebl Int v.107(30); Jul 2010

Fuente: SIMCE 2011, Ministerio de Educación.

POLÍTICA SOCIAL

La obesidad constituye el principal problema nutricional de salud pública³², por lo que desde el año 2000 se implementó una estrategia para disminuir los índices de obesidad especialmente en la población infantil y las embarazadas. En el año 2006, en el marco de la “Estrategia Mundial de la OMS sobre régimen alimentario, actividad física y salud (DPAS)”, se desarrolla la Estrategia Global contra la Obesidad (EGO – Chile). El programa EGO se desarrolla en conjunto con Mineduc, Instituto Nacional de Deportes (IND), Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) y Fundación Integra, entre otros, así como representantes del mundo privado, y forma parte del programa Vida Chile. El programa Vida Chile, iniciado en el año 1998, es una instancia de coordinación intersectorial presidida por el Ministro de Salud e integrada por 28 instituciones públicas y privadas de todo el país. Su función es asesorar a los ministerios para la elaboración de políticas saludables y coordinar un plan de acción estratégico de carácter intersectorial y descentralizado para lo cual cuenta con consejos comunales participativos. Sus objetivos básicos son colaborar en la formulación, implementación y evaluación del Plan Comunal de Promoción de Salud.

No obstante las evaluaciones realizadas a las acciones de las escuelas EGO³³ no son representativas de la realidad nacional, coinciden con los datos nacionales que muestran que la obesidad es un problema grave de salud pública. En los establecimientos con programa escuelas EGO no se observó un impacto en la disminución de la obesidad, aunque se logró incidir en la importancia de una alimentación sana y la actividad física. Asimismo estos estudios coinciden que es necesario aumentar el conocimiento y la responsabilidad sobre el éxito del programa de todos los actores participantes incluyendo la familia de los estudiantes. Con respecto a los organismos del Estado recomiendan enfatizar la coordinación de las instituciones centrales y de éstas con el municipio y la comunidad.

Referente a la prevalencia del sobrepeso y obesidad, la Estrategia Nacional de Salud para el Cumplimiento de los Objetivos Sanitarios de la Década 2011-2020 de Minsal ha planteado como objetivo disminuir la prevalencia de la malnutrición por exceso y las enfermedades crónicas asociadas. En los niños se persigue bajar la obesidad de 9,6% a 8,6% para el año 2020. Con este objetivo se incorporó una Estrategia de Intervención Nutricional a través del Ciclo Vital (EINCV), para la prevención de obesidad y otras enfermedades no transmisibles que cubre todo el territorio nacional a través de los establecimientos de atención primaria. Esta estrategia

está dirigida a todas las personas obesas o con sobrepeso con alto riesgo de padecer enfermedades crónicas que son beneficiarias de Fonasa y que se atienden en los centros de salud de la red del Sistema Nacional de Servicios de Salud. Consta de tres componentes: alimentación saludable y actividad física para adultos, alimentación saludable y actividad física para niños y adolescentes y programa para obesidad mórbida. Lo anterior se inserta en los programas de atención primaria: Programa Infantil, Programa del Adolescente, Programa de la Mujer y Programa Nacional de Alimentación Complementaria.

Además se cuenta, en algunas regiones, con el Programa Vida Sana, intervención en obesidad en niños, adolescentes, adultos y mujeres post parto que por medio de un protocolo de selección entrega una estrategia de intervención en condiciones de riesgo de enfermedades no transmisibles. Este programa busca:

- ✓ Reducir en 5% o más el peso inicial o al menos frenar la tendencia al aumento de peso.

- ✓ Mejorar la condición nutricional en términos de categorización del índice de masa corporal (IMC) y perímetro de cintura (PC).

- ✓ Mejorar condiciones en:
 - Pre-hipertensión arterial.
 - Dislipidemia.
 - Intolerancia a la glucosa de ayuno.
 - Mejorar la condición física, en términos de capacidad funcional muscular y aeróbica.

El programa tiene una duración de cuatro meses, período en el que un equipo multidisciplinario entrega una intervención (ambulatoria), la que se enfoca en actividad física, educación alimentaria- nutricional y terapia psicológica, constituyendo intervenciones en “estilos de vida”.

Durante este período se realizan:

- ✓ Cinco atenciones individuales (un médico, dos nutricionistas, dos psicólogos).

- ✓ Diez intervenciones grupales (cinco nutricionistas y cinco psicólogos).

- ✓ Cuarenta sesiones guiadas de actividad física a cargo de un profesor(a) de educación física, terapeuta de actividad física, kinesiólogo(a) y/o derivación a gimnasio.

- ✓ Tres controles tardíos por nutricionista al sexto, noveno y doceavo mes.

Entre 2011 y 2013 el programa incrementó su capacidad en 2.799 cupos, con un aumento del presupuesto de \$ 714,8 millones.

A nivel local se están implementando los Planes Comunales de la promoción de salud que integran las acciones de las diferentes instituciones para promover una vida más sana y aumentar los factores protectores.

Junto a estas acciones, el Programa Vida Sana se incorporó en el examen de medicina preventiva del Auge/GES, al cual tienen derecho a acceder los afiliados de Fonasa e Isapre, para controlar factores de riesgo cardiovascular, que incorpora medición nutricional y educación alimentaria. Asimismo, a través de la Ley 20.606 se ha transparentado la información nutricional de los alimentos mediante el etiquetado de sus componentes y se ha regulado su composición y publicidad, especialmente de aquellos alimentos destinados a la población infantil.

El Mineduc, por medio de Junaeb, entrega información nutricional de los escolares de pre kínder, kínder, primero básico y primero medio de todas las escuelas municipalizadas y subvencionadas del país. En las escuelas se capacitó a los profesores quienes levantan datos antropométricos, para el análisis de la situación nutricional de sus alumnos. Los datos recolectados corresponden aproximadamente al 90% del total de la matrícula de esos niveles del sistema público, el que a su vez representa el 93% del total del sistema educacional³⁴. Estas mediciones han permitido realizar un seguimiento de esta población adecuando así el Programa de Alimentación Escolar (PAE) que se entrega a los alumnos vulnerables e implementar medidas para bajar los altos grados de obesidad que presenta la población escolar. Además del PAE, la Junaeb tiene un Programa de Salud, que contempla una línea de Servicios Médicos, Salud Bucal, Habilidades para la Vida y Apoyo Psicosocial, en que se brinda atención médica y educación en estilos de vida saludables.

32 Cancino R, y Soto V. (2007), “Obesidad infantil un problema de salud pública”.

33 Evaluación cualitativa de la estrategia EGO-escuela. Ministerio de Salud. Septiembre 2009. Evaluación externa de las acciones realizadas en las EGO-escuelas para el Ministerio de Salud. Marzo 2010 Evaluación externa de la estrategia escuelas- EGO 2010

34 Junaeb.

› VIDA SANA: OBESIDAD

MINISTERIO DE SALUD

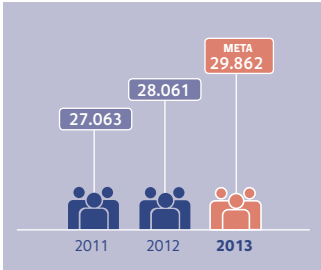
Objetivo

El programa busca mejorar la condición física y el estado nutricional de las personas, con el objeto de disminuir los riesgos de contraer enfermedades como hipertensión arterial y Dislipidemia, entre otras.

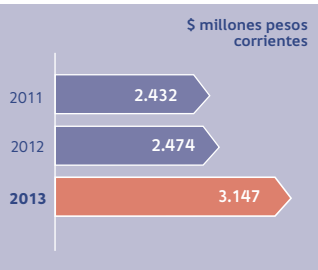
Beneficiarios

✓ Niños y adolescentes de seis a 19 años, incluyendo las mujeres adolescentes post parto; y en adultos de 20 a 45 años con síndrome metabólico y mujeres post parto.

¿Cuántas personas ha beneficiado?



¿Cuántos recursos entrega?



Por su parte, el Instituto Nacional de Deporte (IND) implementa una serie de programas para promover la práctica del deporte y disminuir los altos niveles de sedentarismo: Adulto Mayor en Movimiento, Chile Entrena, Deporte en Parques Públicos, Deporte en tu Calle, Escuelas de Fútbol, Escuelas Deportivas, Fondepote, Jóvenes en Movimiento, Mujer Deporte, Plan de Mejoramiento de Estadios Amateur, Programa Corridas y Cicletadas, Tour IND, Recintos Nuestros y Seguridad en el Agua. Para el año 2012 estos programas contaron con un presupuesto de \$28.267 millones.

El 31 de mayo de 2013 se publicó en el Diario Oficial, la Ley 20.670 que crea el Sistema Elige Vivir Sano. Este sistema será coordinado por una Secretaría Ejecutiva dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y tendrá la responsabilidad de impulsar las políticas, planes y programas que apunten a mejorar y propiciar estilos de vida saludables que desarrollen los distintos ministerios y servicios. El Presidente de la República determinará anualmente las políticas y programas que formarán parte del sistema, previa propuesta del Comité de Ministros Sociales y de la Secretaría Ejecutiva de Elige Vivir Sano. La Subsecretaría de Evaluación Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, será la encargada de la evaluación e implementación del sistema. El sistema contempla cuatro líneas de acción: Come Sano, Mueve tu Cuerpo, Comparte en Familia y Vive al Aire Libre. En el marco de este sistema, ha sido posible coordinar los esfuerzos de diferentes instituciones públicas y privadas para desarrollar acciones que promuevan una alimentación sana y disminuyan los altos grados de sedentarismo.

5 ENVEJECIMIENTO: IMPACTO EN SALUD

Producto de los cambios económicos, sociales y culturales, durante los últimos años se registra una baja en la tasa de natalidad y fecundidad junto a una baja tasa de mortalidad y un aumento

de la esperanza de vida. En los últimos decenios se ha producido una redistribución en los distintos grupos de edad, con un fuerte aumento de la población adulta.

En esta sección se analiza el fenómeno del envejecimiento en el país, presentando indicadores que lo describen, junto a la política social que cubre este tema desde la perspectiva de Salud.

5.1 CAMBIO DEMOGRÁFICO

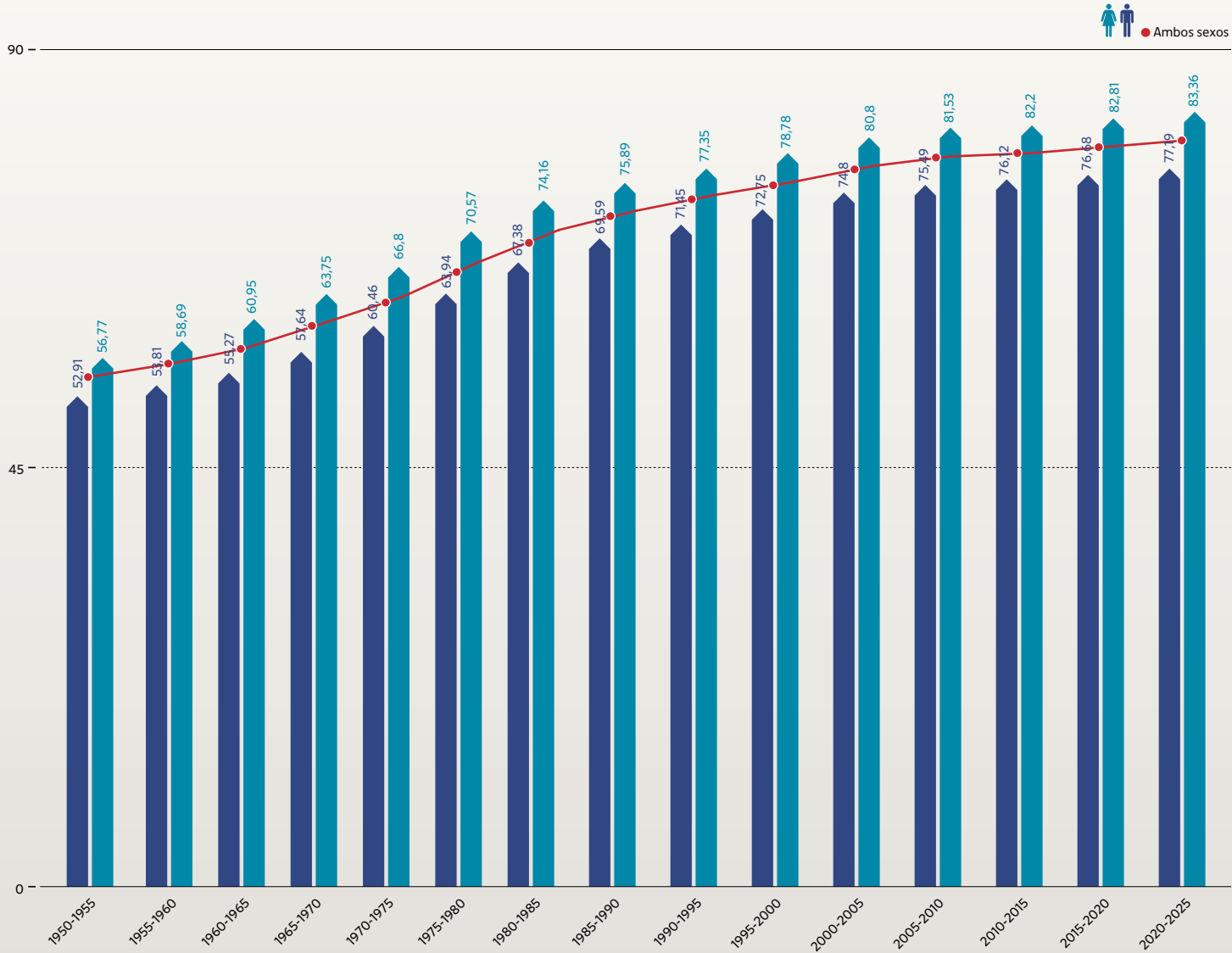
La esperanza de vida ha cambiado especialmente en el grupo de mujeres. En el quinquenio 1950-

1955 era de 56,8 años, y se prevé que se incrementará a 83,4 años en el quinquenio 2020-2025.



G1. EVOLUCIÓN Y PROYECCIÓN DE LA ESPERANZA DE VIDA AL NACER POR QUINQUENIOS 1950-2025

- Años



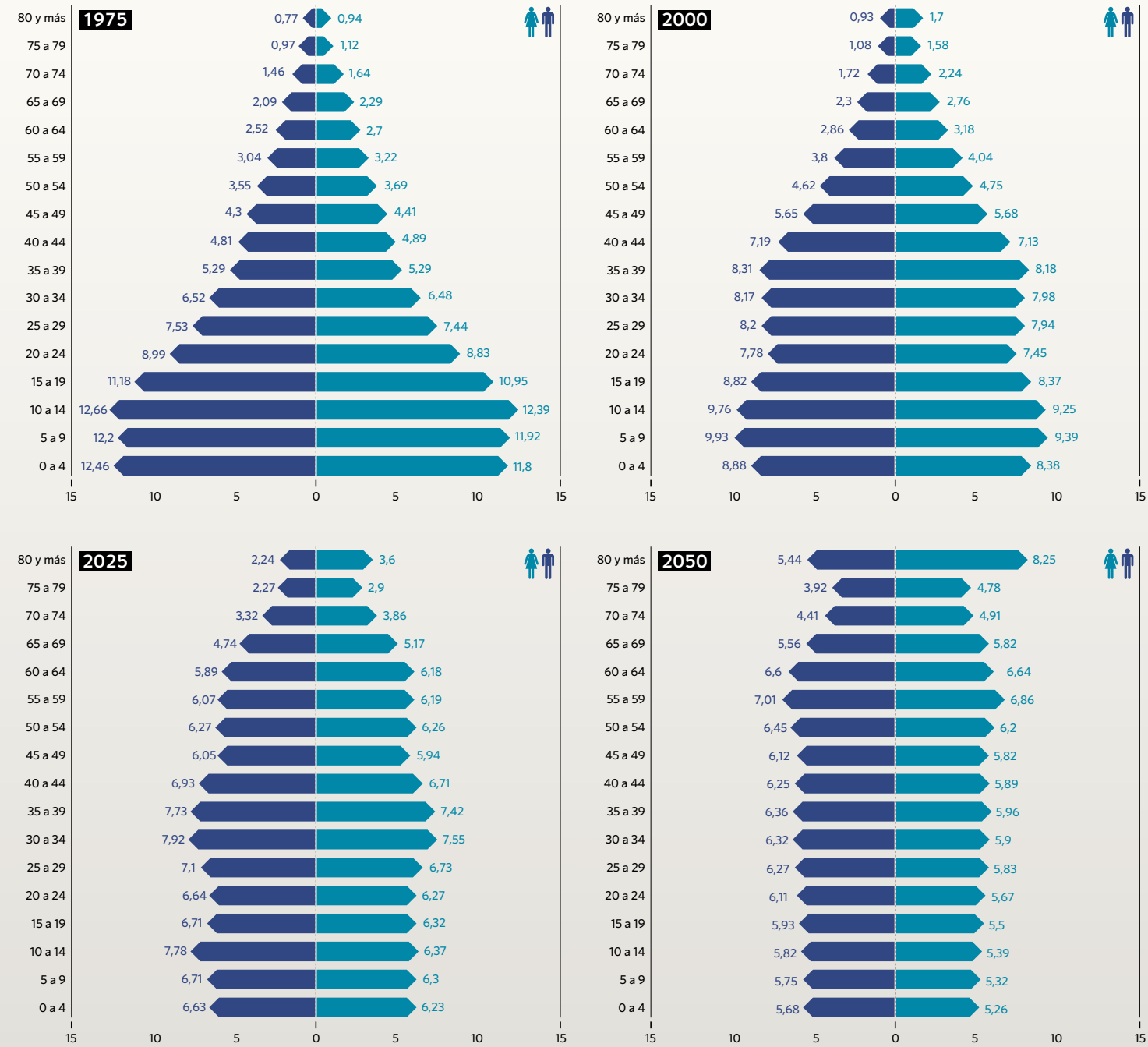
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, proyecciones estimaciones población, total país, 2004

El importante aumento de la población adulta mayor tendrá impacto a mediano y largo plazo, el que se reflejará en la escasez de mano de obra y la necesidad de resolver quién se hace cargo de una población envejecida, en términos de cuidados, mantención y tratamientos.

La población de 80 años y más crecerá más de cinco veces el año 2050 con respecto al año 2005, y representará un 6,9% de la población total. Por otra parte, el número de mujeres de 80 años y más será el año 2050 casi el doble que el número de hombres. De igual forma, la población de 65 a 74 años representará el 10,4% de la población el año 2050.

Para el tramo de cero a cuatro años la situación será diferente. Si el año 2005 representaba un 7,6% de la población, en el año 2050 representará sólo un 5,5%. La población entre cinco y 64 años irá disminuyendo en cada período, si el año 2005 representaban un 84,5%: el año 2050 representará un 73% con respecto al total de la población.

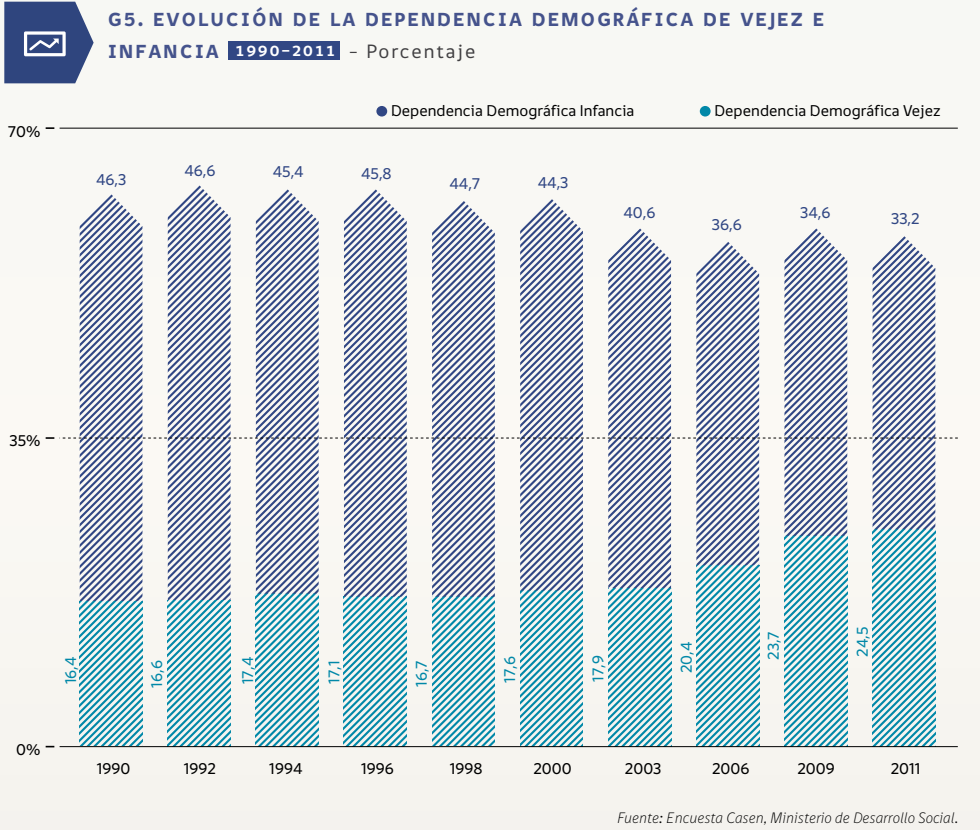
G2.-G4. PIRÁMIDE POBLACIONAL AÑO 1975, 2000, 2025 Y 2050 - Años



Fuente: Observatorio Demográfico CELADE-CEPAL 2009

En base a las proyecciones calculadas por CEPAL³⁵, en los próximos quince años irán creciendo las familias constituidas por hogares unipersonales, particularmente por ancianos.

En el gráfico se presenta la evolución de la dependencia demográfica de la vejez e infancia³⁶, observándose un aumento de ésta entre los años 1990 y 2011. Esto demuestra el peso cada vez más importante que irá teniendo la población adulta mayor en la sociedad chilena.

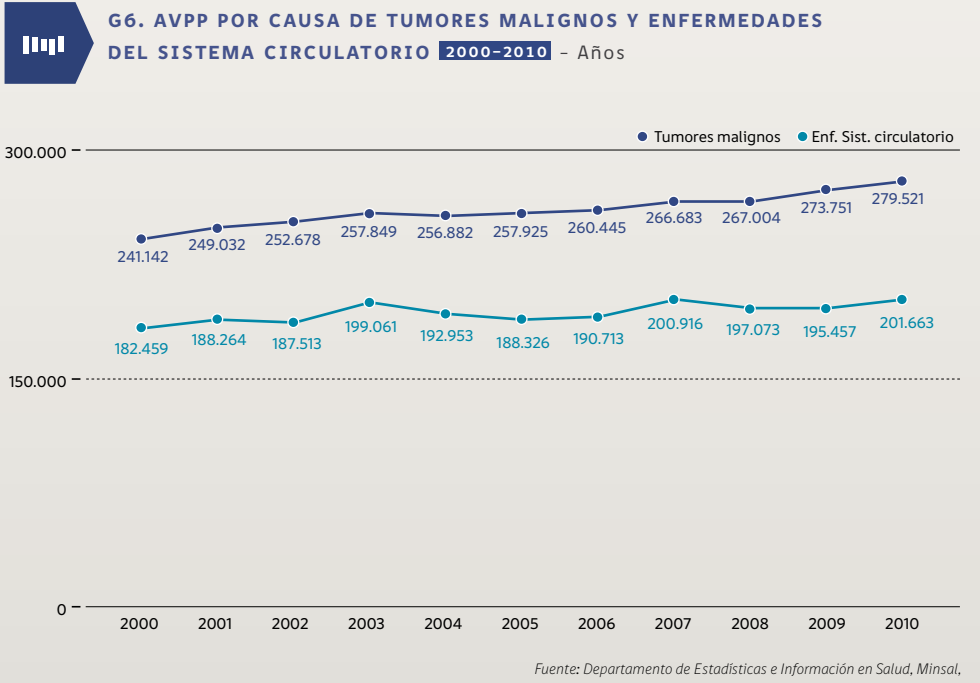


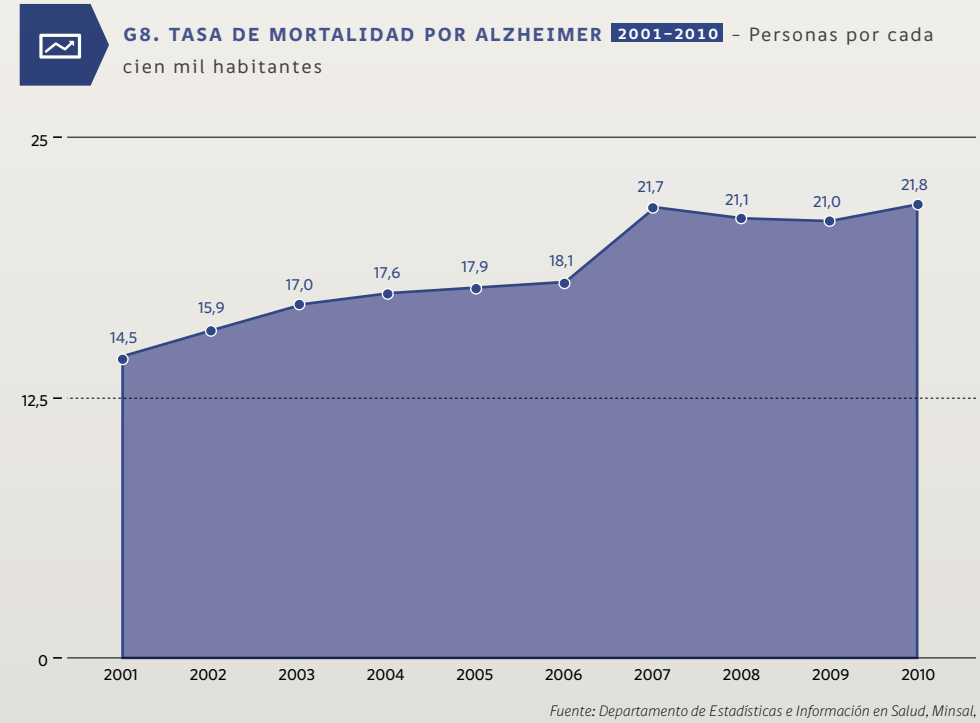
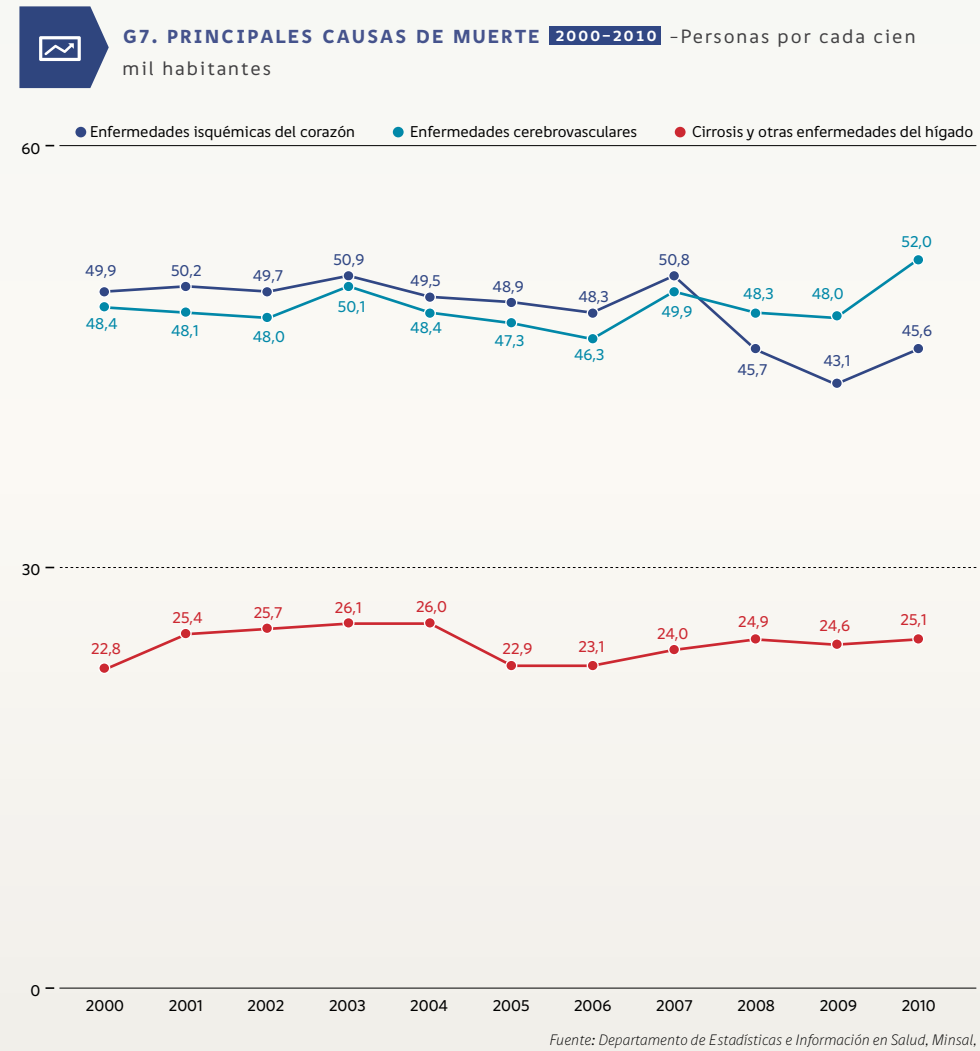
5.2 IMPACTO EN PREVALENCIA DE ENFERMEDADES Y DEMANDA DE SALUD

Una de las principales consecuencias de este proceso es el cambio en el perfil epidemiológico en el que se altera la estructura de mortalidad y morbilidad de la población, y empiezan a predominar enfermedades asociadas a las personas mayores, con una mayor prevalencia de enfermedades crónicas. Esta transformación del perfil epidemiológico tiene implicancias programáticas y económicas para el sector salud. “En Chile, el 84% de la carga de enfermedad obedece a las enfermedades crónicas, mientras que el 12% corresponde al grupo de lesiones (Minsal, 2008)”³⁷.

un crecimiento sostenido. La diferencia AVPP debido a enfermedades del aparato circulatorio entre 2000 y 2010 es de 19.204 y por causa de tumores malignos esta diferencia es mayor, llegando a 38.379 años de vida potenciales perdidos.

37 Estrategia nacional de Salud 2011 - 2020
38 Fuente: “La carga Económica de las enfermedades no transmisibles en la región de las Américas”. Organización Panamericana de la Salud (OPS).





Como se vio anteriormente, la mayoría de los adultos mayores son beneficiarios del sistema público de salud, tendencia que se ha incrementado desde el año 1990. En el año 2011, el 87,9% de este grupo era beneficiario de Fonasa y aproximadamente un tercio pertenece al grupo A. De continuar esta tendencia y considerando las proyecciones que indican un aumento de la población adulta mayor, significaría una carga importante para el sector salud.

En la actualidad han adquirido importancia enfermedades relacionadas directamente con la edad, como por ejemplo el Alzheimer, declarada por la OMS (2012) como una prioridad para la salud pública. A nivel mundial se proyecta que esta enfermedad (que afecta a 35,56 millones de personas), va a afectar a 65,69 millones en el año 2030 y podría llegar a 115 millones de aquí al año 2050. Para Latinoamérica el crecimiento sería menor al de la población mundial, calculándose que en 2010 hay 0,61 millones de personas con Alzheimer, subiendo a 1,08 millones en 2030, para llegar a ser 1,83 millones en 2050³⁹.

En el año 2000 las tres principales causas de muertes son las enfermedades isquémicas del corazón, enfermedades cerebrovasculares y neumonía. Desde el año 2001 la cirrosis y otras enfermedades del hígado pasan a constituirse en la tercera causa de muerte.

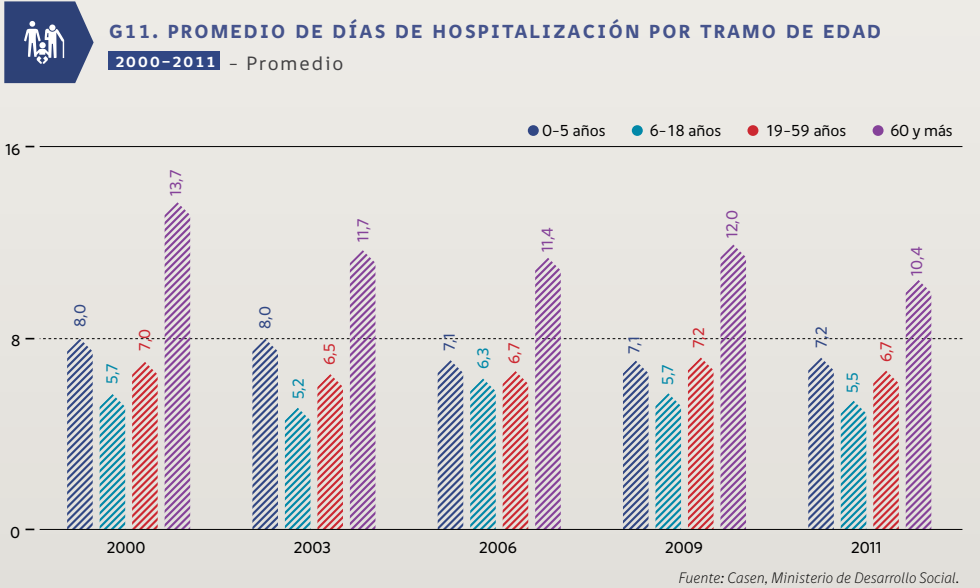
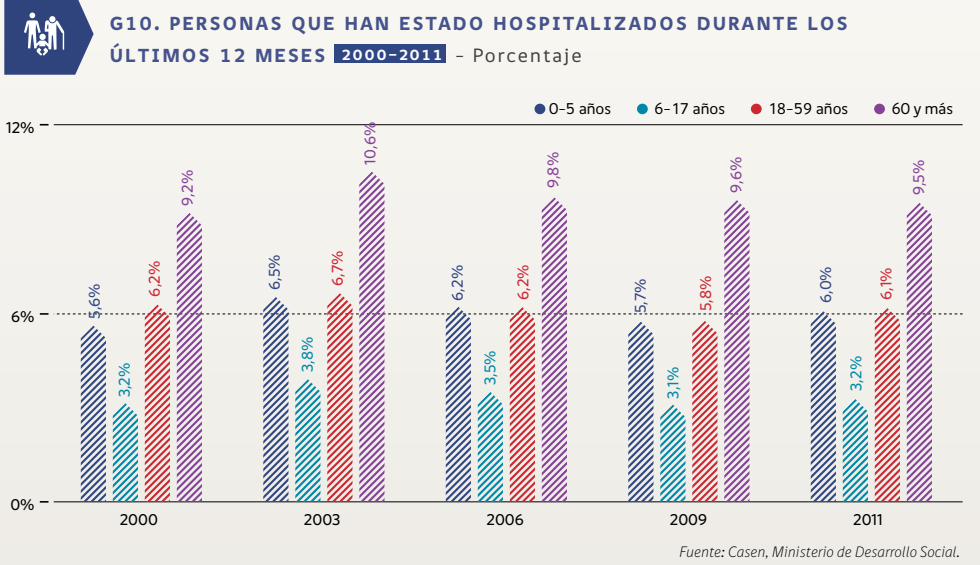
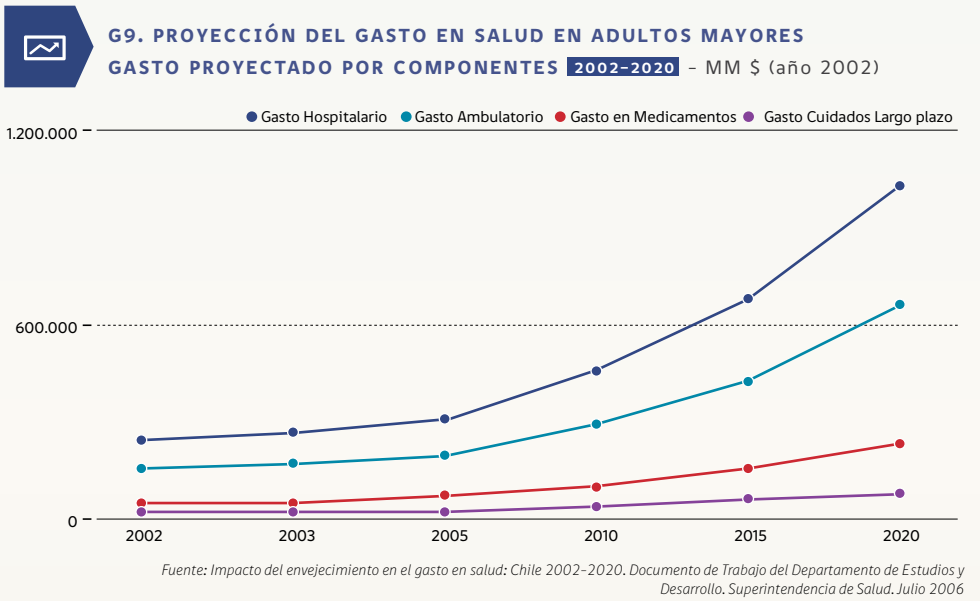
A partir del año 2001 y directamente relacionado con el envejecimiento de la población, aparecieron entre la primeras diez causas de muerte el Alzheimer. La tasa de mortalidad debido a esta enfermedad era de 14,5 por 100.000 habitantes (2.254 muertes) incrementándose a 21,8 por 100.000 habitantes en 2010 (3.732 muertes), con lo que pasó de ser la novena causa de muerte en el año 2001 a representar la cuarta causa de muerte en 2009 y la sexta en 2010. “Las demencias han sido referidas como la tercera enfermedad más costosa, después de las enfermedades cardiovasculares y el cáncer”⁴⁰.

³⁹ Wimo, A. and Prince, M. (2010). World Alzheimer Report 2010: the global economic impact of dementia. London: Alzheimer's Disease International (ADI), September 2010.
⁴⁰ Demencia, un tema urgente para Chile. Gajardo J, Monsalves M. José, Revista Chilena de Salud Pública, 2013.

En el año 2002 el gasto en salud de los adultos mayores representó más del 1% del PIB, siendo el ítem hospitalización el que tuvo más peso. Más de la mitad del gasto en salud de los adultos mayores correspondió a este ítem. Se proyecta que el gasto al 2020 represente entre el 1,5% y 2,5% del PIB, dependiendo del crecimiento del PIB⁴⁰.

La Encuesta Casen pregunta a todas las personas si han estado hospitalizadas durante los últimos doce meses y por cuántos días. Sin embargo, de acuerdo a lo declarado por las personas, no se aprecia una tendencia clara en cada uno de los tramos de edad. Sí se observa que en todos los años el porcentaje de personas de más de 60 años que estuvo hospitalizada es mayor que en los otros tramos de edad. Asimismo, las personas mayores de 60 años declaran más días de hospitalización.

⁴¹ Superintendencia de Salud, Julio 2006



POLÍTICA SOCIAL

La política del Minsal propone emplear una estrategia dirigida a mejorar las condiciones de sobrevivida de las personas y acciones preventivas que apunten a disminuir los factores de riesgo que podrían prevenir “al menos el 80% de las enfermedades del corazón, las enfermedades cerebrovasculares, la diabetes tipo II, y el 40% de los cánceres (OMS, 2005)”³⁸.

Los adultos mayores, independiente del sistema de salud al cual pertenezcan, tienen derecho a realizarse el examen de medicina preventiva, que es de carácter voluntario y gratuito y forma parte de las prestaciones del AUGE-GES. Este examen está dirigido a pesquisar los factores de riesgo y detectar tempranamente enfermedades crónicas.

Para los adultos mayores de 65 años pertenecientes a Fonasa y que se atienden en el Sistema Público de Salud, existe el Programa Nacional de Salud del Adulto Mayor, el cual está orientado a resolver los problemas de mayor frecuencia y mejorar la autonomía e independencia, evitando

y retardando la aparición de la dependencia y patologías de alto costo para el sistema.

El Programa de Adulto Mayor incluye consulta de morbilidad, consulta y control de enfermedades crónicas, consulta nutricional, control de salud, intervención psicosocial, consulta de salud mental, educación grupal, atención a domicilio, atención de podología a pacientes con pie diabético, curación de pie diabético, consulta quinésica, vacunación anti-influenza y Programa Alimentación Complementaria Adulto Mayor.

Al analizar el control de salud en la población de 20 años y más se observa que a partir de los 60 años aumenta la asistencia, en 2011 entre los 61 y 70 años la asistencia es de 13,6% para incrementarse al 29,7% en la población de 71 años y más.

En el AUGE se contemplan algunas enfermedades crónicas, como por ejemplo la hipertensión arterial, diabetes Mellitus, remplazo de válvulas cardíacas (aórtica, mitral y tricúspide) e infar-

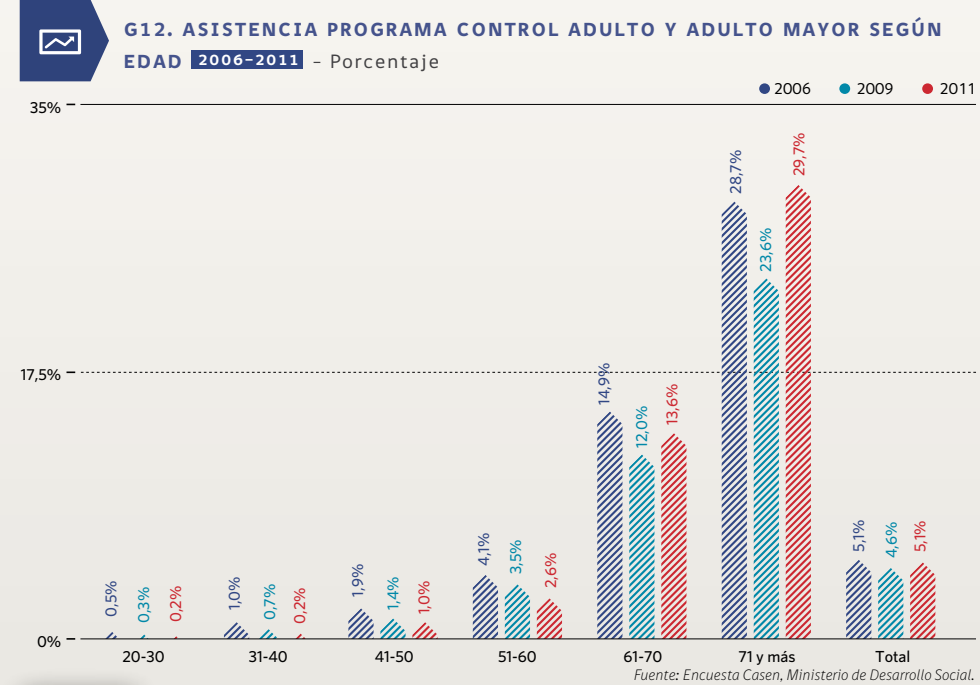
to agudo del miocardio. Asimismo, para mejorar las condiciones de salud y autovalencia del adulto mayor de 65 años o más, se incluyen patologías como endoprótesis de cadera, vicios de refracción y neumonía adquirida. En el Programa de Salud Cardiovascular (PSCV) se realiza una evaluación para medir el riesgo de desarrollar una enfermedad cardiovascular, lo que permite orientar las acciones terapéuticas y de educación para modificar factores de riesgo.

El gasto en medicamentos es un ítem relevante en los gastos de salud de la población. En los adultos mayores representa el 11,7% del gasto en salud³⁹. El proyecto de ley que modifica el Código Sanitario en materia de regulación a las farmacias y los medicamentos busca garantizar a la población el acceso y financiamiento a medicamentos de calidad comprobada a precios competitivos, por lo que se espera que los precios de los medicamentos que cuentan con la certificación de bioequivalencia sean sustantivamente más baratos.

En el año 2011 Senama elaboró conjuntamente con organismos del Estado, organizaciones sociales de personas mayores, organizaciones profesionales y fundaciones relacionadas a las personas mayores entre otros, la Política Integral de Envejecimiento Positivo.

Esta política entre sus objetivos propone proteger la salud funcional de las personas mayores. Para esto se están implementando iniciativas que fomenten el envejecimiento activo y la funcionalidad. Entre las acciones llevadas a cabo se puede destacar los Establecimientos Públicos de Larga Estadía (ELEAM), lo que evitará la congestión hospitalaria, ya que muchos adultos mayores que requieran cuidados especiales que no necesariamente deben ser tratados en hospitales serán atendidos en estos centros. A partir de 2012 entraron en operación diez de los catorce (ELEAM) proyectados.

42 Estrategia nacional de Salud 2011 - 2020.
 43 Fuente: Documento de trabajo impacto del envejecimiento en el gasto en salud: Chile 2002 - 2020 Departamento de Estudios y Desarrollo. Olivares P. Tirado, E. Salazar B.2006.



ESTABLECIMIENTOS DE LARGA ESTADÍA PARA EL ADULTO MAYOR

SERVICIO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR
Objetivo
 Personas mayores en situación de vulnerabilidad reciben servicios de apoyo y cuidados de larga duración y de calidad de acuerdo a su nivel de dependencia.

Beneficiarios
 Adultos mayores que pertenecen a los quintiles I, II y III de carencia habitacional y que presentan algún grado de dependencia. También ingresarán personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar con un familiar o tutor responsable que represente sus intereses frente a Senama y la entidad operadora.

¿Cuántas personas ha beneficiado?
 70 (2011), 142 (2012), META 618 (2013)

¿Cuántos recursos entrega?
 \$ millones pesos corrientes: 863 (2011), 2.290 (2012), 3.348 (2013)

6 NATALIDAD

Como se mostró en la Sección anterior, Chile es una sociedad que envejece. Este cambio en la conformación poblacional tiene implicancias en el desarrollo económico, social y político que exigen que las estructuras político-administrativas se adapten a las nuevas necesidades de la población, especialmente de la población adulta mayor, que es uno de los grupos que más crecerá en los próximos años⁴⁴.

La siguiente tabla muestra la proyección demo-

gráfica entre los años 1990 a 2070 observándose que el proceso de expansión demográfica se desacelera entre cada uno de los períodos analizados, produciéndose una disminución importante en la población menor de catorce años, que, de acuerdo a las proyecciones, disminuirá desde un 30% a un 13,8% entre 1990 y 2070. En oposición, la población mayor de 65 años presenta una tendencia sostenida al alza, creciendo de un 6,1% en 1990 a un 29,6% en el año 2070, alza que se acelera a partir del año 2020. En

tanto la población de quince a 64 años, es decir la población económicamente activa, disminuye su participación, de representar el 63,9% de la población en 1990 disminuirá a 56,7% en 2070, excepto entre el año 2010 - 2020 en que incrementa su participación: a más de 68,0% produciéndose el bono demográfico. Junto a lo anterior, se proyecta que el porcentaje de mujeres en edad fértil disminuya de 53,3% a 36,1%.

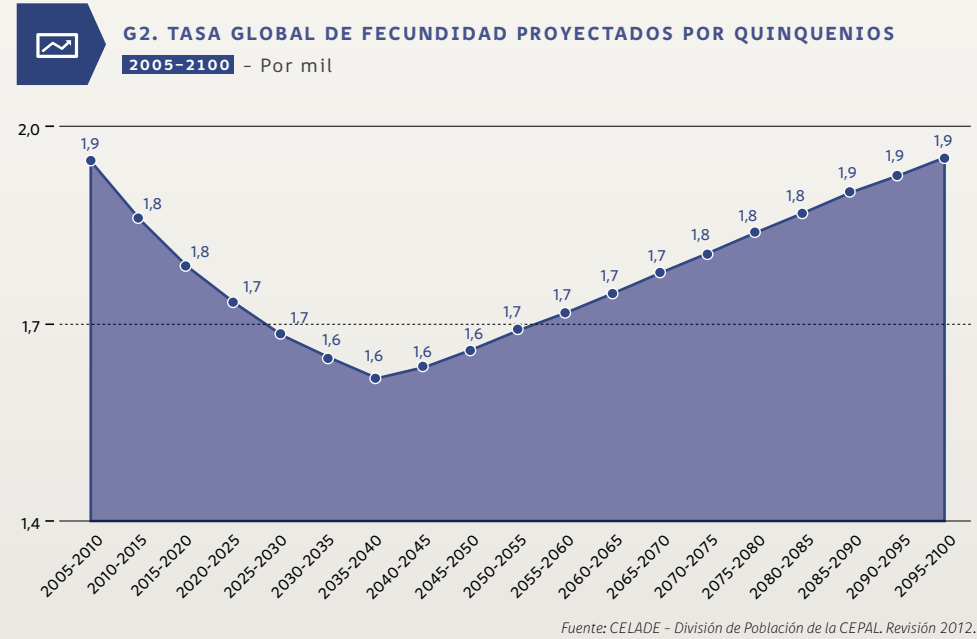
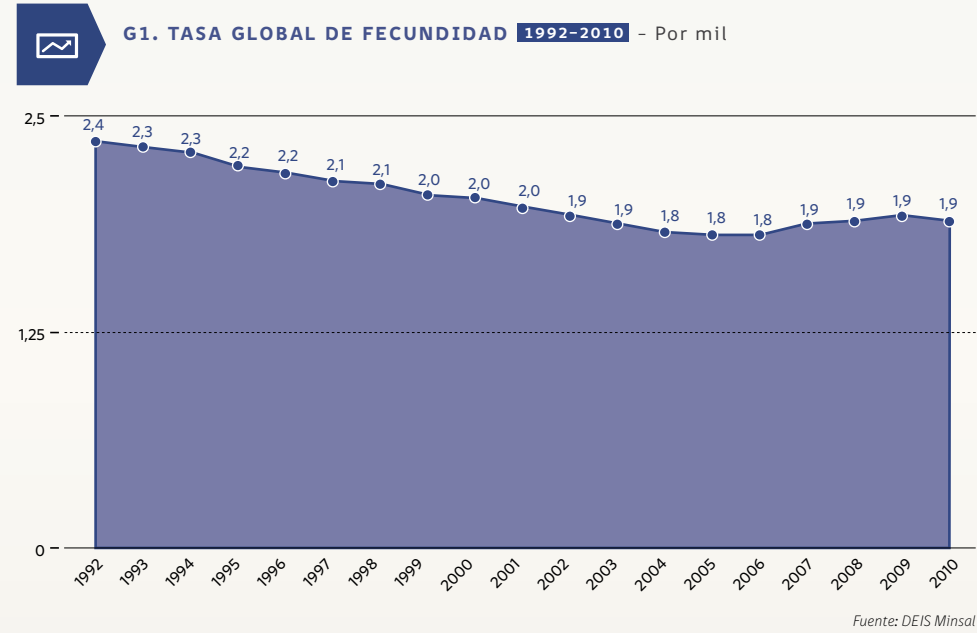
44 Carabañas. J Los cambios demográficos y sus consecuencias sociales. Estudios Públicos 2008

INDICADORES DE LA ESTRUCTURA POR SEXO Y EDAD DE LA POBLACIÓN ESTIMADOS Y PROYECTADOS 1990-2070

INDICADORES DEMOGRÁFICOS Población (en miles a mitad del año)	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Ambos sexos	13.214	15.455	17.149	18.535	19.430	19736	19.589	19056	18277
Hombres	6.528	7.646	8.481	9.153	9.563	9667	9554	9269	8874
Mujeres	6.686	7.810	8.668	9.382	9.866	10068	10035	9787	9403
% de población									
0-14 años	30	27,8	22,1	19,5	17,4	15,4	14,4	14,1	13,8
15-64 años	63,9	65	68,7	68,3	65,4	63,6	62	58,3	56,7
65 y más	6,1	7,2	9,2	12,2	17,2	21	23,6	27,6	29,6
Relación de dependencia (por 100)	56,5	53,9	45,6	46,4	52,9	57,2	61,4	71,5	76,5
Edad mediana de la población	25,6	28,7	32,1	35,5	39,5	43,2	45,6	47,3	48,8
Razón de sexos (por 100)	97,6	97,9	97,8	97,6	96,9	96	95,2	94,7	94,4
Relación adultos mayores/ jóvenes (por 100)	20,4	26,1	41,5	62,2	98,4	136,9	164,1	196,1	214,4
Relación niños/ mujeres (por 100)	41,2	32,4	26,7	25,9	23,3	22	23,1	23,4	24,1
% de mujeres en edad fértil	53,3	52,7	52,7	48,8	46,4	43,2	39,7	37,8	36,1

Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2012.
 Razón de sexos = (población masculina / población femenina)*100
 Relación adultos mayores/ jóvenes = (población de 65 y más / población de 0-14) * 100
 Relación niños/mujeres = (población de 0-4 / población femenina de 15-49)*100

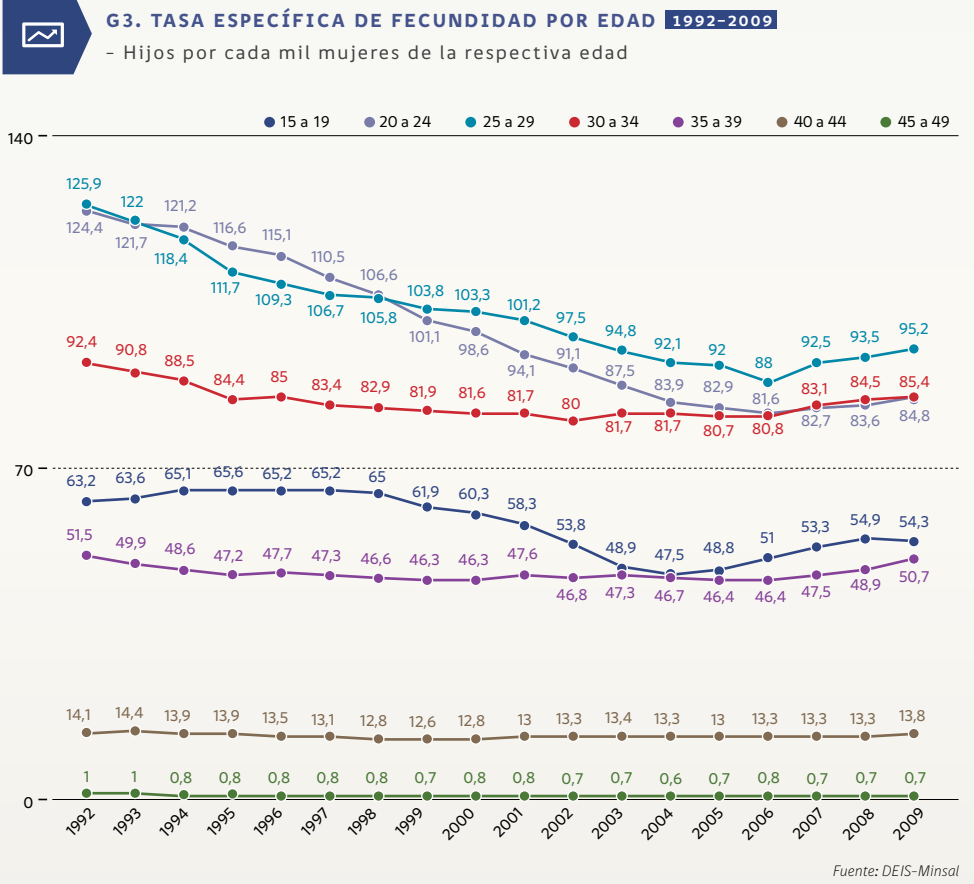
6.1 EVOLUCIÓN DE LA NATALIDAD



La tasa de fertilidad y natalidad, producto de los cambios que se detallan más adelante, registran un fuerte descenso. Como se muestra en el gráfico, la tasa global de fecundidad⁴⁵ presenta una tendencia al descenso: de 2,4 hijos por mujer en 1992 disminuye a 1,9 hijos por mujer en el año 2010, es decir el país se encuentra bajo la tasa de reemplazo⁴⁶.

Como se indica en el gráfico inferior y de acuerdo a las proyecciones de Celade, se espera que la tasa de fecundidad continúe bajando hasta llegar a 1,6 hijos por mujer en el quinquenio 2045-2050 para, a partir de esa fecha comenzar a incrementarse hasta llegar a 1,9 hijos por mujer en el quinquenio 2095-2100, con lo que aún, si no hay políticas que reviertan esta situación, en el año 2100 se estaría bajo la tasa de reemplazo.

Junto al descenso en la tasa global de fecundidad⁴⁷ se ha producido una reducción en la tasa específica de fecundidad por grupo de edad. El grupo de 20 a 24 años presentó la mayor baja, desde 124,4 hijos por cada mil mujeres en 1992, a 85,4 en el año 2010. En las mujeres de 25 a 29 años bajó de 125,9 por mil a 91,3 por mil, en tanto en los grupos de 40 a 44 años y de 45 a 49 años registran una baja leve.



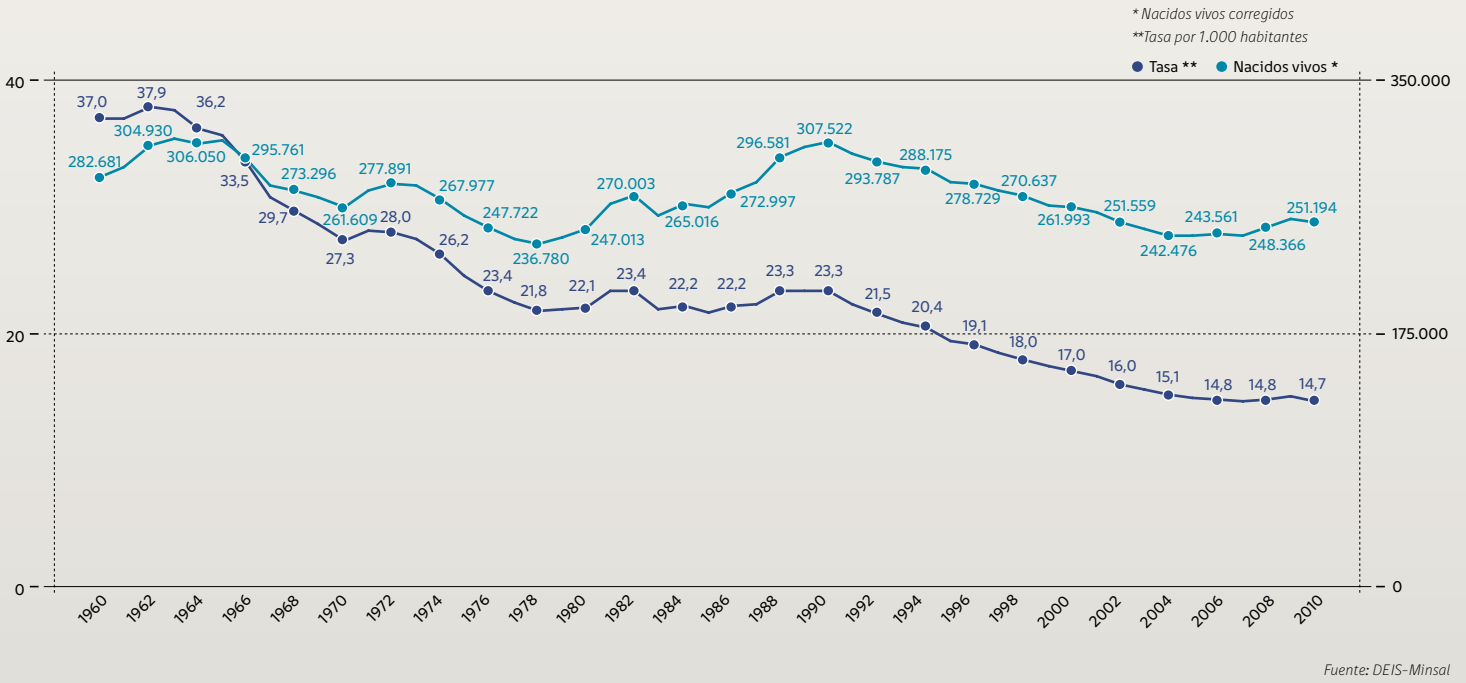
47 Corresponde al número de nacidos vivos por 1.000 mujeres según determinado grupo de edad.

G4. TASA DE NATALIDAD Y NÚMERO DE NACIDOS VIVOS 1960-2010 - Nacimientos por cada mil habitantes

Desde 1960 al año 2010 se registra una disminución en el número de nacidos vivos con una fuerte tendencia al descenso de la tasa de natalidad, la que disminuyó desde 37 nacidos vivos por cada mil habitantes en 1960 a 14,7 en 2010. En el período analizado la baja más significativa

se produce entre los años 1970 y 1990 en que se reduce de 37,0 por mil a 27,3 por mil.

En el período analizado la baja más significativa se produce entre los años 1970 y 1990 en que se reduce de 37,0 por mil a 27,3 por mil.

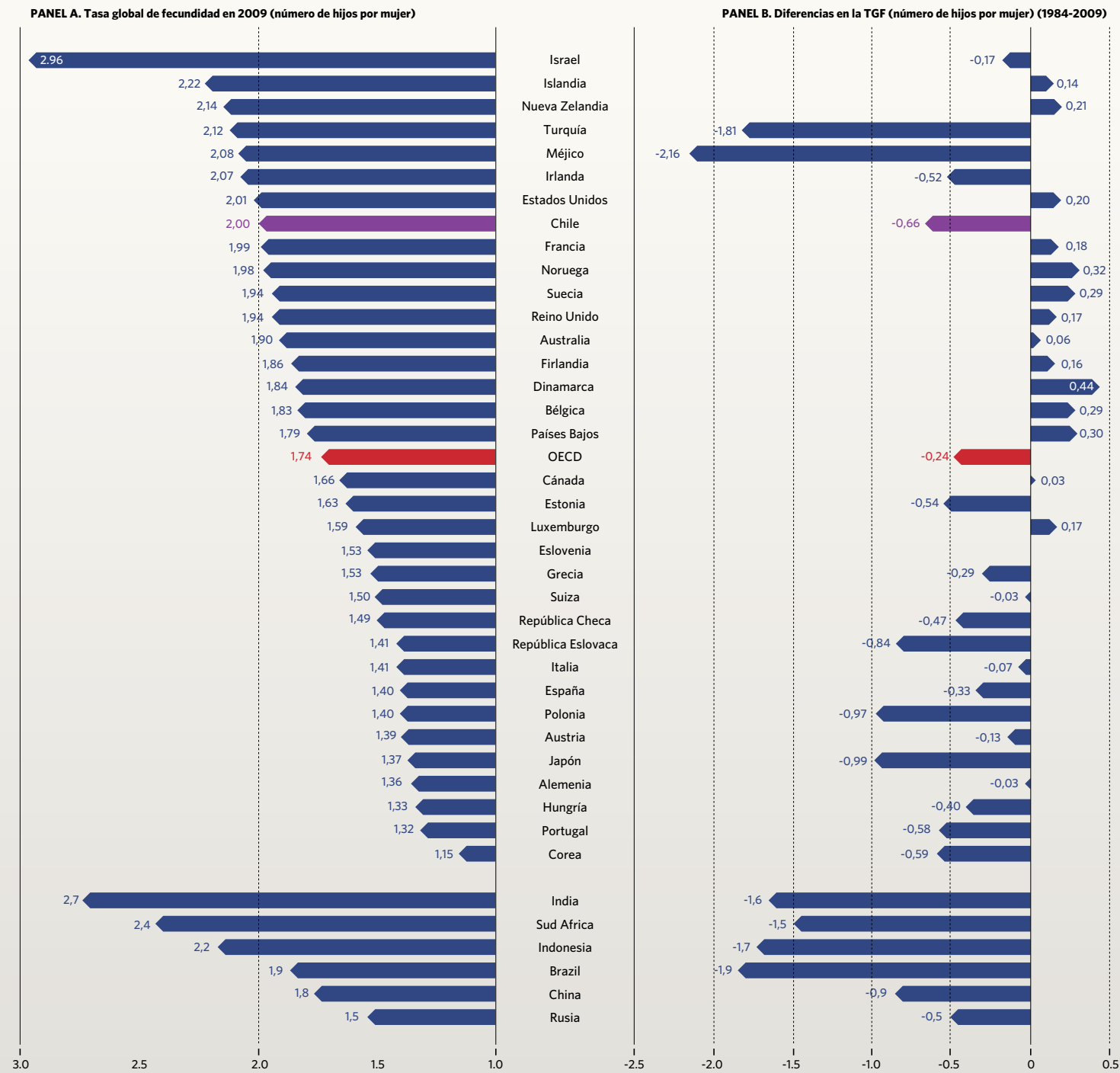


45 La tasa global de fecundidad (TGF) es el número promedio de hijas e hijos que nacerían de una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieran sus hijos de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad (quince a 49 años) de un determinado período de estudio y no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil. Su cálculo se da por la suma de las tasas específicas de fecundidad por grupos quinquenales de edades de las mujeres entre 15 y 49 años, multiplicado por 5.

46 La tasa de reemplazo corresponde al valor de 2,1 hijos promedio por mujer, valor que permite asegurar el reemplazo generacional.

Al comparar la tasa de fertilidad de los países de la OCDE se aprecia que Chile, con una tasa de fecundidad de dos hijos por mujer en el año 2009, se encuentra por sobre el promedio de la OCDE que registra una tasa de 1,7, pero con una diferencia de crecimiento negativa entre 1984 y 2009 mayor al promedio de la OCDE.

G5. TASA DE FECUNDIDAD EN LOS PAISES DE LA OCDE 2009 Y DIFERENCIA EN LA TASA DE REEMPLAZO 1984-2009



POSTERGACIÓN MATERNIDAD

En la actualidad las mujeres han postergado la maternidad. Según Casen la edad promedio en que las chilenas tienen su primer hijo ha ido aumentando desde los 22,7 años en 1997 a los 23,1 años en 2011. Esto constituye una evidencia del cambio en opciones de las mujeres que buscan hoy compatibilizar distintos aspectos de su desarrollo personal, educacional y laboral.

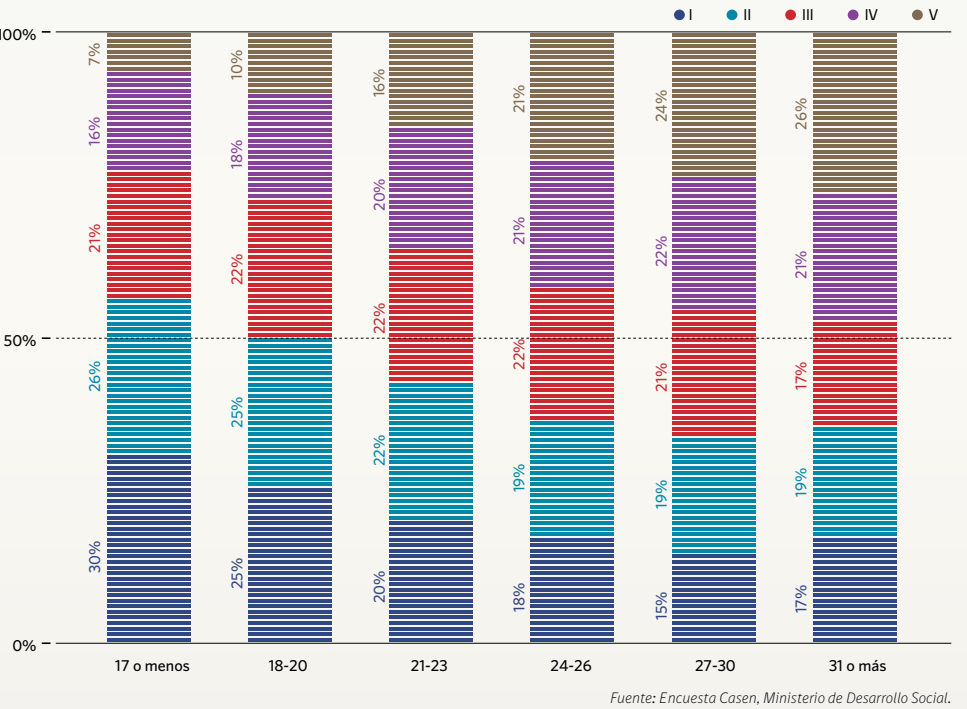
En el gráfico se observa la distribución por quintil de ingresos de la edad de las mujeres al nacimiento del primer hijo. Es interesante destacar que entre las mujeres del primer y segundo quintil se concentra el mayor porcentaje (más del 50%) de mujeres que tienen su primer hijo antes de los 17 años. Así también se puede observar que las mujeres del quinto quintil son mayoría entre quienes tienen sus hijos más tardíamente (31 años o más). Es decir mientras mayor nivel de ingresos se tiene, mayor probabilidad que el nacimiento del primer hijo haya sido postergado.

La encuesta sobre Familia, Maternidad y Crianza⁴⁸ muestra que, entre el 75% de la muestra que tiene hijos, el promedio ideal de hijos que hubieran querido o quisiera tener es superior al promedio real. Al preguntárseles cual sería idealmente el número de hijos que les gustaría tener las preferencias se concentran entre dos hijos y tres hijos, con un 35% y 27% de las respuestas.

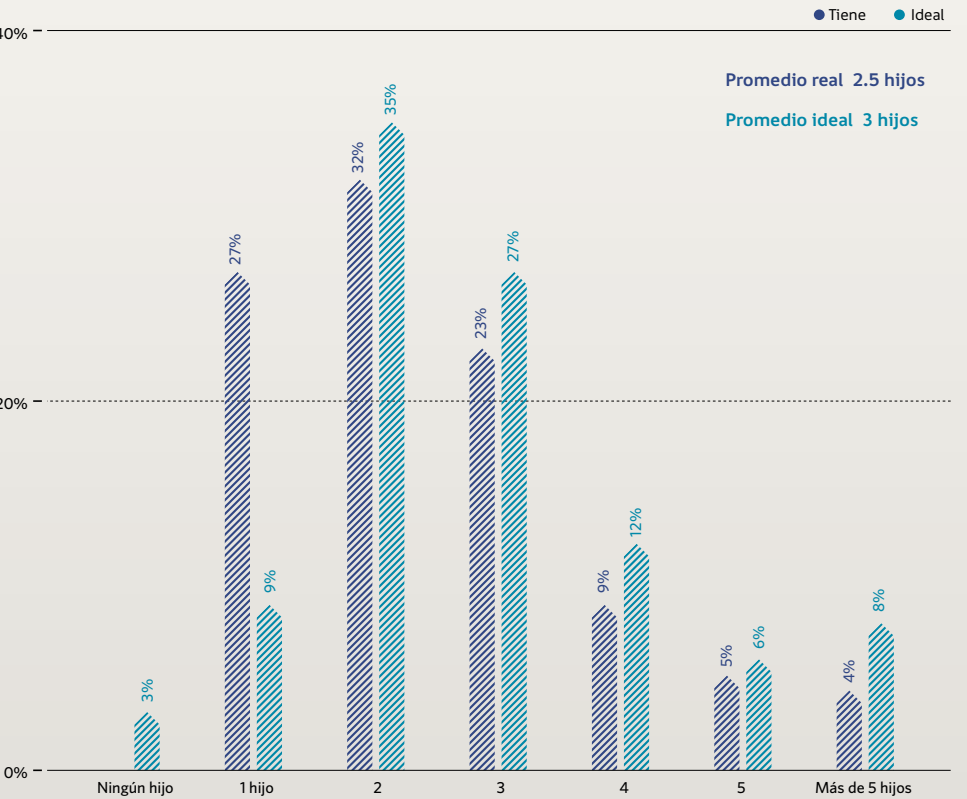
En promedio este grupo desearía tener tres hijos, pero hoy sólo tiene 2,5 hijos. La Encuesta además muestra que un 73% de los entrevistados planean no tener más hijos. Entre los que planean tener más hijos un 75% dice que tendrá sólo uno más. De lo anterior se desprende, que aún en el caso hipotético que estas personas tuvieran la cantidad de hijos que planean tener no alcanzarían en promedio el número ideal que ellos mismos hubieran querido o quisieran tener.

48 Realizada a 2.005 personas con representatividad nacional, año 2011 por la Pontificia Universidad Católica (PUC) y Adimark.

G6. QUINTILES DE INGRESO, SEGÚN EDAD DE LAS MUJERES AL NACIMIENTO DEL PRIMER HIJO 2011 - Distribución porcentual



G7.¿CUÁNTOS HIJOS HUBIERA QUERIDO O QUISIERA TENER? 2011 - Distribución porcentual



6.2 PRINCIPALES RAZONES PARA EL CAMBIO EN LA TASA DE NATALIDAD

La sociedad chilena enfrenta una población en transformación, con mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral, con tipos de familias diversas, con el surgimiento de actores que cobran cada vez mayor relevancia, como los adultos mayores y los hogares unipersonales, así como la decisión de las parejas de postergar la maternidad y paternidad y sus consecuencias en diferentes ámbitos de la sociedad.

Las decisiones de fecundidad están atravesadas por múltiples factores. Lagos (2009), plantea que los costos de la educación y la falta de tiempo para conciliar trabajo y familia, serían factores que estarían afectando directamente en la postergación o en la decisión de no tener hijos de parte de las parejas⁴⁹. Esta tendencia es ratificada en la Encuesta Nacional Bicentenario del año 2010, donde razones como “tener más hijos hace difícil que la mujer trabaje” y “los niños son difíciles de mantener” son las opciones que captaron mayor adhesión al momento de explicar las razones para no tener más hijos, tendencia que se repitió para todos los estratos socio-económicos.

Por otro lado, existen otros factores correlacionados con la baja fecundidad, entre ellos el aumento en el nivel educacional de las chilenas, el aumento en la tasa de participación laboral y el decrecimiento de las tasas de nupcialidad.

Respecto a este último punto, si bien la falta de estabilidad en la vida pareja se reconoce como un determinante para no tener más hijos⁵⁰, este presenta un peso relativo menor que las razones de corte económicas.

Cerda⁵¹ (2010) intenta resolver estas interrogantes a través de un análisis estadístico de los determinantes de la fertilidad. Los principales hallazgos de su estudio se resumen a continuación:

La disminución en las tasas de natalidad se explica mayormente por la disminución en la natalidad de mujeres en convivencia o matrimonio. Aunque es importante remarcar que el estudio no pudo distinguir entre las mujeres casadas y de las que conviven.

La fecundidad promedio de las mujeres sin matrimonio o convivencia es relativamente estable para distintos grupos de edad.

Los precios relativos asociados a tener hijos, especialmente el costo de la educación, está correlacionado negativamente con la cantidad de hijos en las mujeres que viven en convivencia o matrimonio, pero esta correlación no es estadísticamente significativa en el grupo de mujeres que no se encuentran en esta condición.

Para este último grupo, los años de educación tiene un mejor poder explicativo sobre la cantidad de hijos. A continuación se aborda con mayor profundidad los puntos descritos anteriormente.

COSTO DE TENER HIJOS

Un estudio reciente realizado por la Universidad del Desarrollo⁵², analiza el costo de educar a un niño en Chile, considerando vestuario, transporte, alimentación, educación y salud. Plantean que criar un hijo hasta los 18 años varía significativamente conforme al estrato socioeconómico al cual se pertenece. Según la investigación, el 20% más pobre de la población (con un ingreso familiar promedio de poco más de \$ 177 mil) gasta algo más de \$ 18 millones en educar a un hijo, mientras que el 20% más rico de los chilenos invierte casi \$ 130 millones en el mismo período.

Las grandes diferencias de gasto entre un grupo socioeconómico y otro en Chile radican en la educación, la salud y la alimentación. En un niño perteneciente a un hogar con ingreso promedio superior a los dos millones de pesos se invierte 32 veces más en su salud que la de un niño cuya familia gana \$300.000 y 23 veces más en educación. Alimentar a este niño cuesta casi siete veces más, se gasta casi cinco veces más en su vestimenta y seis veces más en el transporte

Los datos del gráfico siguiente muestran la evolución de los precios de bienes y servicios del sector educación, de alimentos lácteos, huevos y de ropa de menores de un año⁵³. Se observa en los datos que los precios medidos no se mantienen constantes, por lo tanto el costo de los bienes y servicios utilizados va cambiando.

Desde el año 2009 al año 2013 los precios de los alimentos van aumentando, en tanto los del vestuario disminuyen. Sin embargo los costos educacionales crecen muy rápido en este período y más que doblan el aumento de los precios de otros bienes. Es decir, los costos educacionales hoy son muy superiores a los costos de hace 20 años, medidos en pesos reales. Este aspecto puede incidir en la decisión de fecundidad.

49 "Los efectos del costo de la educación y la conciliación familia-trabajo sobre la natalidad en Chile". 2009 M Paz Lagos, Universidad del Desarrollo.
 50 Encuesta Nacional Bicentenario PUC-Adimark (2010); Lagos (2009).
 51 Cambio Demográfico y sus Impactos en Chile. R. Cerda Centro de Estudios Públicos CEP 2010 Chile.
 52 Estudio Universidad del Desarrollo 2009. Para su elaboración se consideró un sondeo de precios de una canasta familiar en relación al consumo de cada sector económico, la encuesta de presupuesto familiar del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y una encuesta a 200 familias de distintos sectores de Santiago.
 53 Antecedentes obtenidos del desglose del índice de precios al consumidor y medidos como fracción del IPC INE

Otros estudios confirman la relevancia del costo de mantención los hijos, en tanto afecta la decisión de cuántos tener. En la Encuesta Bicentenario⁵⁴, el 60% de los encuestados considera que el costo de una educación de calidad es el factor más relevante a la hora de tener hijos. El 77% de los encuestados estuvieron muy de acuerdo con la afirmación “es mejor tener pocos hijos, pero darles una educación de calidad” y concluye que las razones económicas aparecen como las más importantes a la hora de decidir no tener más hijos, especialmente entre los sectores medios y bajos.

Un estudio piloto realizado por Lagos y Cassasus (2009) estima que el costo de criar un hijo hasta los 18 años fluctúa entre 17 y 124 millones desde el primer y el quinto quintil. El gasto en educación va aumentando progresivamente a medida que sube el nivel socioeconómico y significa el 40% del gasto total en el quintil más alto. La diferencia estaría en que los primeros quintiles reciben educación pública gratuita, mientras los más altos pagan por ella en busca de calidad.

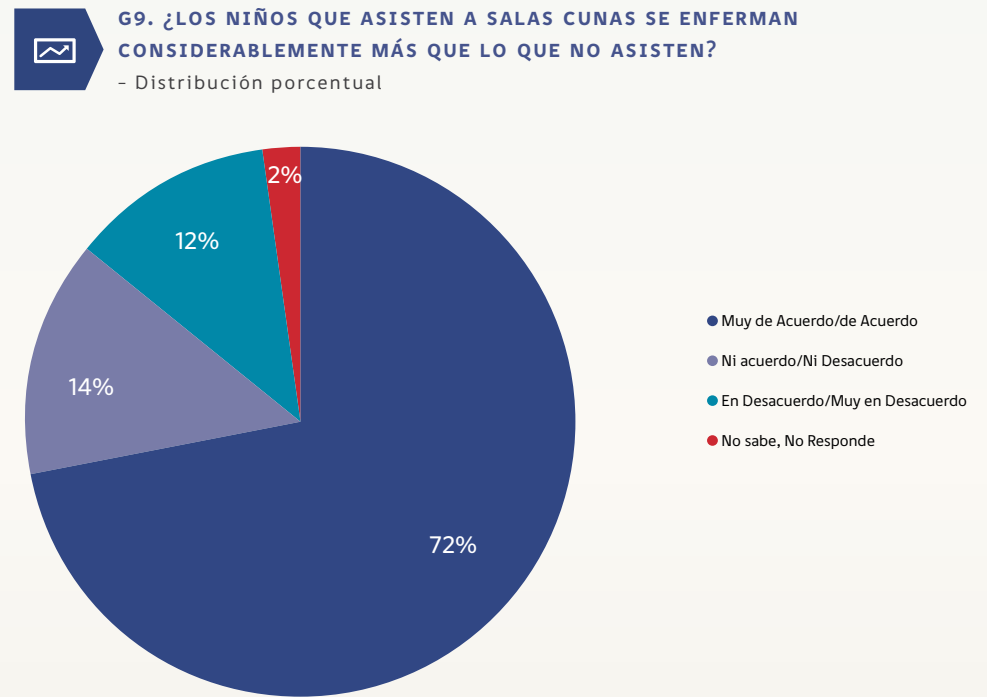
CONCILIACIÓN TRABAJO Y FAMILIA

Según Becker (1985) los hijos dentro de las familias requieren tiempo, en especial el tiempo de la mujer. Esta situación permite comprender la asignación del tiempo de la mujer entre producir en casa o en el mercado laboral, la cual depende del costo de oportunidad de una hora adicional de trabajo en términos del valor de la producción doméstica perdida⁵⁵.

La falta de tiempo para conciliar trabajo y familia serían factores que estarían afectando directamente en la postergación o en la decisión de no tener hijos de parte de las parejas. Así por ejemplo el estar en el mercado laboral para las mujeres implicaría dejar muchas actividades domésticas-reproductivas sin resolver o simplemente tener que combinar ambas actividades, generando un importante desgaste.

Es importante considerar los factores socioculturales predominantes en nuestra sociedad que asignan a las mujeres las tareas domésticas y de crianza de niños, lo que finalmente implica que tengan menor disponibilidad de tiempo.

En los estratos socioeconómicos altos, se cuenta con mayor capacidad financiera para cubrir los gastos monetarios que permite contratar los cuidados a instituciones privadas o a cuidadores, enfermeras y trabajadoras de casa particular. La mujer en estos hogares no tendrá las mismas limitaciones de tiempo que la mujer en un hogar pobre. Los estratos socioeconómicos bajos, acuden a la red institucional pública para el cuidado infantil como salas cunas, jardines infantiles y



Fuente: Encuesta Bicentenario PUC-Adimark 2011

escuelas, sin embargo para efectos del cuidado de enfermos, ancianos y discapacitados, hay una importante carencia de instituciones públicas, recayendo directamente en las mujeres.

En una encuesta realizada a nivel nacional, se observa que las mujeres en general confían poco en las instituciones de cuidado preescolar, en especial salas cunas⁵⁶. Un 75% de las mujeres plantean que no enviarían a sus hijos menores de dos años a un establecimiento de educación parvularia y un 72% plantean que quienes asisten a salas cuna se enferman con mayor regularidad que quienes no asisten.

Las mujeres envían en una baja proporción a los hijos pequeños a establecimientos educacionales (especialmente los menores de dos años), lo que estaría siendo un factor que las mantiene fuera del mercado laboral en ese período de crianza. Esta situación podría desincentivar que las mujeres tengan hijos a edades más tempranas, aun cuando estén viviendo en pareja.

En general, por lo planteado anteriormente, la conciliación trabajo-familia, es un factor que ha implicado entre otras cosas la postergación de la maternidad. Habiendo mejores niveles educacionales en las mujeres, existirían mejores oportunidades de integrarse al mercado laboral y desarrollarse profesionalmente. La maternidad en este contexto aparece como una limitante para

este desarrollo con todas las implicancias que tiene en materia de tiempo, dedicación y costos.

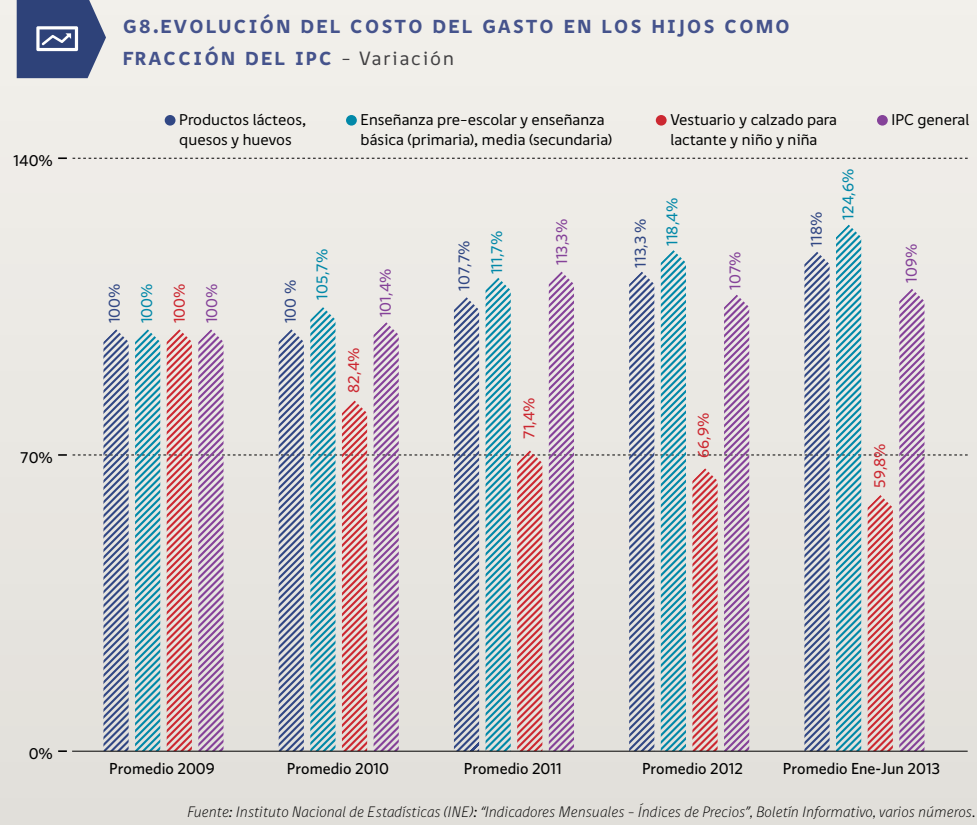
Pero fundamentalmente hay un costo de disponibilidad para estar en el mercado laboral, generar ingresos y desarrollarse profesionalmente. Estos factores son relativamente similares en todas las mujeres en edad reproductiva, pero hay importantes diferencias por nivel socioeconómico.

TASA DE NUPCIALIDAD Y NATALIDAD

Según el estudio del Centro de Estudios Públicos (CEP), en Chile ha existido una significativa disminución en la tasa de nupcialidad: el número de matrimonios ha disminuido desde algo más de siete matrimonios por cada 1.000 habitantes a principios de los años 70 a cerca de 3,3 en el año 2009. Estos datos podrían indicar que parte de la caída en la tasa de fecundidad obedece a la disminución en las tasas de nupcialidad. De hecho la evolución de la tasa de nupcialidad ha sido similar a la tasa de fecundidad.

Aunque no debe perderse de vista que aunque la nupcialidad ha disminuido, al mismo tiempo han aumentado las uniones consensuales. Así también gran parte de la disminución en uniones

54 Op.Cit Comunidad Mujer Adimark 2012
 55 Human Capital Effort and the Sexual Division of Labor. Becker 1985
 56 Mujer, Maternidad y Crianza. Encuesta Bicentenario PUC-Adimark 2011

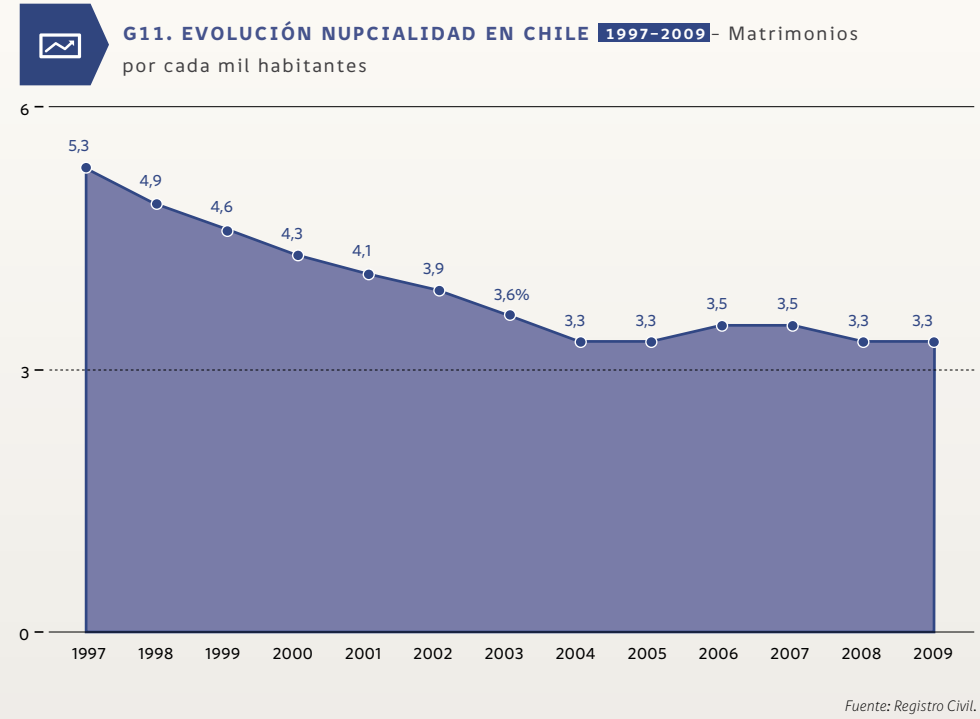


civiles formales se debe al aumento de uniones consensuales, evidenciando ciertos cambios en el concepto tradicional de familia a partir de la formación de un matrimonio, que aunque aún es mayoritario, está siendo reemplazando parcialmente por la convivencia.

Según la CEPAL⁵⁷ también está teniendo lugar un incremento en la inestabilidad de las uniones conyugales. La mayoría de los estudios coinciden en que los matrimonios y las uniones se han vuelto más frágiles y se disuelven con mayor frecuencia. Señalan que las generaciones más jóvenes tienen actitudes más laxas hacia la vida en pareja

y mayor tolerancia hacia las rupturas, formando un nuevo ambiente social y cultural que se afianzó a partir de la década de 1980.

Esta inestabilidad es reconocida como un factor que explica la decisión de no tener hijos para un grupo de la población. Aproximadamente un 25% de las mujeres de niveles socio-económicos bajos y un 20% en los sectores medios fundamentó en la Encuesta Bicentenario (2010) que la razón para no tener hijos era el no tener una pareja estable o el no estar seguro(a) de contar con su pareja por mucho tiempo.



POLÍTICA SOCIAL

La política de planificación familiar data de 1964 y se instituye como componente de las actividades de protección de la salud materno-infantil. Su objetivo era disminuir las tasas de mortalidad materna, debidas en una gran proporción a abortos inducidos; la mortalidad infantil, consecuencia de las malas condiciones de vida de las familias más pobres que eran las que tenían tasas más altas de fecundidad y favorecer así el bienestar de la familia y la paternidad responsable⁵⁸.

Desde esa época el país ha adherido a la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD, El Cairo 1994) en la cual aparece el concepto de Salud Sexual y Reproductiva (SSR) para

reemplazar el de control demográfico del crecimiento de la población y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) la cual ratifica el concepto de SSR.

En este contexto y adaptándose a los nuevos cambios sociales que han repercutido y transformado las formas de vivir y enfrentar la sexualidad, la Política de Regulación de la Fecundidad y la legislación que la rige han incluido innovaciones en el campo de los derechos de salud reproductiva y sexual.

En el año 2010 se promulga la Ley 20.418 que fija las Normas sobre Información, Orientación y

REFLEXIONES FINALES

Se ha podido observar que las decisiones de fecundidad actualmente en Chile están atravesadas por múltiples factores. De lo observado se puede concluir que:

✓ El costo de de mantener a los hijos especialmente en la educación, es el factor clave que se obtiene de los estudios realizados hasta el momento sobre la temática, y se relacionan con la incertidumbre de los padres para poder costear los bienes y servicios requeridos por los hijos en el transcurso de sus vidas, en tanto sean dependientes de ellos. Esta variable es particularmente gravitante en las mujeres que cuentan con una pareja.

✓ Los problemas de conciliación trabajo-familia y disponibilidad de tiempo de las mujeres y la poca corresponsabilidad familiar existente entre hombres y mujeres, que ha generado que las mujeres deban escoger entre estar en el mercado laboral o criar a sus hijos, puesto que ambas actividades, en especial cuando los niños son pequeños, parecen no lograr conciliarse. Aparentemente esta situación no se debería a una falta de oferta de establecimientos de cuidado infantil, puesto que las mujeres de todos los estratos socioeconómicos consideran que los niños están mejor en sus casas que en una sala cuna.

✓ El aumento en el nivel educacional de las mujeres no parece tener un efecto importante en la fertilidad, aunque si es una variable explicativa relevante para el grupo de mujeres sin pareja. Y aunque si bien la ausencia de una relación de pareja estable (sea matrimonio o convivencia) influye en la decisión de fecundidad de las mujeres, ésta es una determinante de magnitud menor comparado con los costos económicos o la escasez de tiempo requerido para cuidar a los niños.

57 Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública Cerrutti, Binstock. División de Desarrollo Social CEPAL 2009

Prestaciones en materia de Regulación de la Fertilidad que establece en su Artículo 1º “Toda persona tiene derecho a recibir educación, información y orientación en materia de regulación de la fertilidad, en forma clara, comprensible, completa y, en su caso, confidencial. Este derecho comprende el de recibir libremente, de acuerdo a sus creencias o formación, orientaciones para la vida afectiva y sexual”.

En respuesta a esta ley, en el año 2011 el Ministerio de Educación puso a disposición de los establecimientos educacionales siete programas de educación en sexualidad y afectividad para

58 Normas Nacionales sobre la Regulación de la Fertilidad. Minsal

que cada colegio elija de acuerdo a sus orientaciones, programas que son ofrecidos por diversas instituciones.

En el año 2013 y ante el envejecimiento de la población, junto con las bajas tasas de fecundidad y como parte de una estrategia más amplia para incentivar la natalidad, se están llevan a cabo acciones basadas en tres pilares: i) reconocimiento a la maternidad, ii) conciliación de la vida familiar y trabajo y iii) apoyo a las familias con hijos. En este marco se han desarrollado una serie de iniciativas entre las que destacan el post natal de seis meses, acceso gratuito a salas cunas y jardines infantiles, tratamiento contra la infertilidad y el bono al tercer hijo.

En relación a la nueva política de postnatal, en octubre de 2011 se incorporó en la Ley 20.545 las modificaciones a las normas sobre protección a la maternidad y el permiso postnatal parental. La nueva normativa laboral establece que las trabajadoras tienen derecho a un permiso postnatal parental de doce semanas a continuación del periodo postnatal y en el cual tienen derecho a recibir un subsidio.

Esta nueva política permite además del aumento en el periodo de descanso, la opción de que los padres puedan decidir quién lo tome. En efecto, para las madres significa poder elegir entre (i) 24 semanas de descanso completo con un subsidio equivalente al salario de la mujer (con un tope de 66 UF), o (ii) doce semanas de descanso completo más 18 semanas con media jornada y medio subsidio. En (i), las doce primeras semanas son de descanso completo y exclusivo de la madre, y de las doce semanas siguientes, se pueden traspasar seis semanas como máximo al padre. En (ii) sólo se puede traspasar doce semanas a los padres.

De esta forma, la nueva ley permite que quiénes puedan acceder al postnatal sean:

✓ Trabajadoras dependientes con seis meses de afiliación previsional y tres o más cotizaciones (continuas o discontinuas) dentro de los seis meses previos al prenatal.

✓ Trabajadoras que coticen de forma independiente o a honorarios que tengan un año de afiliación previsional y seis o más cotizaciones (continuas o discontinuas) dentro de los doce meses previos al prenatal.

✓ Trabajadoras temporeras por obra, servicio o faena por medio del Subsidio a la Maternidad. Los requisitos son que deben estar cesantes al momento de iniciar el prenatal (seis semanas antes del parto). Además, antes de quedar embarazadas deben acreditar un año mínimo de afiliación

previsional, contar con ocho o más cotizaciones (continuas o discontinuas) como trabajadoras dependientes dentro de los últimos 24 meses y la última cotización puede ser bajo cualquier tipo de contrato a plazo fijo, por obra o faena determinada. Este beneficio comenzó desde el 2013.

El permiso al padre corresponde a cinco días pagados en caso de nacimiento de un hijo, que puede utilizar desde el momento del parto (de forma continua, excluyendo el descanso semanal) o distribuirlo dentro del primer mes desde la fecha de nacimiento.

En relación al fuero, la trabajadora goza de fuero maternal desde el inicio de su embarazo y hasta un año después de expirado el descanso de postnatal, excluido el permiso postnatal parental. Es decir, el fuero se extiende hasta que el niño cumpla un año y doce semanas de vida.

Con estas medidas se espera un efecto positivo en el desarrollo y la salud de los niños, lo que ya se muestra en las primeras cifras relacionadas a la entrega de licencias. Los datos de Sernam sobre las licencias médicas a madres muestran una disminución desde 37.000 mensuales en el año 2011 a 11.000 en 2012, lo que corresponde a una baja del 70% desde la implementación del nuevo post-natal. En relación a la licencia por reflujo, una de las más utilizada para extender artificialmente el posnatal en la antigua política, se redujo en un 85%, pasando de \$4.000 millones a menos de \$600 millones. De todas formas, se debe considerar dentro de los factores de la disminución en la solicitud de permisos que el nuevo mecanismo para presentar estas licencias es mucho más estricto.

Una de las preocupaciones de la implementación de la nueva política del postnatal es que ésta podría afectar negativamente la participación laboral de las mujeres. Si bien se ha intentado fomentar los permisos de corresponsabilidad en el cuidado de los hijos, éstos han sido escasamente utilizados, y cuando son empleados son las mujeres quienes los usan en mayor proporción que los hombres. Aún no hay cifras oficiales en relación a este punto, pues la última Encuesta Laboral (ENCLA) elaborada por el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo fue realizada en 2011, pero a modo de referencia, los datos administrativos de la Dirección del Trabajo indican que desde la entrada en vigencia de la Ley hasta febrero de 2012, el registro del permiso postnatal parental fue utilizado sólo por 263 padres de un total de 28.219⁵⁹. En este contexto, los futuros esfuerzos en esta materia deben estar orientados a que la implementación de esta política ayude a seguir avanzando en condiciones de equidad de la participación laboral.

Como un reconocimiento a la maternidad existe un proyecto de ley que entregará un bono a todas las mujeres, independientemente de sus ingresos económicos, a partir del nacimiento de su tercer hijo. La iniciativa contempla un pago único de \$100 mil por el tercer hijo, \$150 mil pesos para el cuarto hijo y de \$200 mil pesos a contar del quinto hijo.

Por otra parte, Fonasa comenzó a financiar, desde 1992, Tratamientos de Fertilización Asistida de Alta Complejidad. En el año 2011 se agregaron los Tratamientos de Fertilidad Asistida de Baja Complejidad, ambos programas han ido aumentando tanto en número de beneficiarios como en el presupuesto asignado. Los tratamientos de Fertilización Asistida de Alta Complejidad en 2002 atendían a 56 parejas, con un presupuesto de 98 millones. En 2004 aumentó a 135 parejas con un presupuesto de \$228 millones, ampliándose la atención a los Servicios de Salud de Valparaíso, San Antonio, Viña del Mar, Quillota, Concepción y Talcahuano. En el año 2012 se aumenta a 281 cupos y a \$526 millones. Para el año 2013 se tiene proyectado realizar 481 tratamientos con un presupuesto de \$927 millones.

En 2011 se realizaron 80 tratamientos de Fertilización Asistida de Baja Complejidad, a través de un piloto realizado en la Región de Valparaíso. En 2012 se incrementó a 409 tratamientos correspondientes a Valparaíso, Iquique, Los Andes, La Serena, Concepción, Valdivia, Punta Arenas y Santiago, con un presupuesto de \$125 millones. Para el año 2013 se tiene programado entregar 983 tratamientos por un monto de \$309 millones. En total, el Programa de Fertilización Asistida en 2013 entregará 1.464 tratamientos por un total de \$1.236 millones.

Respecto al apoyo de familias con hijos, en los programas de educación parvularia se extendió la subvención escolar a nivel medio mayor, se aumentó la matrícula y se diversificó la oferta para adecuarla a las necesidades de las familias, especialmente de aquellas en que la madre trabaja. De igual forma se garantiza el jardín infantil a las madres con tres o más hijos y que ya tienen un hijo en el jardín.

Finalmente, cabe destacar que para mejorar la calidad de vida de las familias numerosas en el momento de postular a un subsidio habitacional se les asigna mayor puntaje, se les entrega un subsidio adicional de 70 UF y sus viviendas no podrán tener una superficie menor a 50 metros cuadrados.

59 Desde el 24 de octubre de 2011 al 24 de febrero de 2012



VIVIENDA Y CALIDAD DE VIDA

CONTENIDOS DEL CAPÍTULO

1 | DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO

1.1 REQUERIMIENTOS DE VIVIENDA POR NÚCLEOS FAMILIARES SECUNDARIOS HACINADOS | 219

1.2 REQUERIMIENTOS DE VIVIENDA POR HOGARES ALLEGADOS | 221

1.3 REQUERIMIENTOS DE VIVIENDA POR VIVIENDA DE CALIDAD IRRECUPERABLE | 223

» PROGRAMAS

» WOLUCIONES HABITACIONALES PARA GRUPOS VULNERABLES (FSVI Y DS49) | 226

» SOLUCIONES HABITACIONALES PARA GRUPOS EMERGENTES (FSVII, DS4 Y DS1) | 226

» SOLUCIONES HABITACIONALES PARA GRUPOS MEDIOS (DS40 Y DS1) | 227

» SUBSIDIO AL ARRIENDO * | 227

2 | HOGARES EN SITUACIÓN DE HACINAMIENTO

2.1 ÍNDICE DE HACINAMIENTO | 228

» PROGRAMAS

» PROTECCIÓN AL PATRIMONIO FAMILIAR: AMPLIACIÓN | 230

» PILOTO DE RECUPERACIÓN DE CONDOMINIOS SOCIALES. SEGUNDA OPORTUNIDAD | 231

3 | CALIDAD DE LA VIVIENDA

3.1 CALIDAD DE LA VIVIENDA | 231

3.2 CAMPAMENTOS | 234

» PROGRAMAS

» CAMPAMENTOS | 235

» PROTECCIÓN AL PATRIMONIO FAMILIAR: REPARACIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS | 235

4 | MEJORAMIENTO DE BARRIOS Y CONDOMINIOS SOCIALES

4.1 HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA INTEGRAL | 236

» PROGRAMAS

» MEJORAMIENTO DE BARRIOS | 237

» PAVIMENTACIÓN PARTICIPATIVA | 239

» PROTECCIÓN AL PATRIMONIO FAMILIAR: EQUIPAMIENTO | 239

» PROGRAMA DE ESPACIOS PÚBLICOS | 239

5 | TERREMOTO Y RECONSTRUCCIÓN

5.1 AVANCE DE LA RECONSTRUCCIÓN | 241

6 | SATISFACCIÓN CON LA VIDA

6.1 ÍNDICES DE SATISFACCIÓN CON LA VIDA | 243

6.2 DETERMINANTES DE LA SATISFACCIÓN CON LA VIDA | 244



GASTO SOCIAL 2012

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO 2012 EN POLÍTICAS SOCIALES DE VIVIENDA

Terremoto y Reconstrucción
\$590.285 millones

Barrios y
Espacios
Públicos
\$115.167
millones

TOTAL:
\$1.364.287 MILLONES

Déficit Habitacional y Hacinamiento
\$578.649 millones

Calidad de
la Vivienda
\$64.404
millones

Campamentos
\$15.782 MM

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO 2012 EN TERREMOTO Y RECONSTRUCCIÓN

Construcción y adquisición de viviendas
\$547.843 millones

Reparación de viviendas | \$40.549 millones

Aldeas de Emergencia
\$1.893 millones

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO 2012 EN SUPERACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL Y EL HACINAMIENTO

Grupos Vulnerables
\$355.317 millones

Grupos Emergentes
\$118.197 millones

Grupos
Medios
\$59.555
millones

Apoyo
Transversal
\$45.580
millones

INTRODUCCIÓN

La calidad de vida de la población y de las familias depende críticamente de la posibilidad de residir o habitar una vivienda que cumpla con los estándares mínimos necesarios para el desarrollo de las personas de manera saludable, con integración social y con espacios de promoción y desarrollo individual y familiar.

La política habitacional implementada en los últimos 20 años ha permitido disminuir el déficit habitacional cuantitativo, sin embargo su ejecución ha dejado en evidencia algunos problemas, los que ha sido necesario ir corrigiendo. Sólo en los últimos años se ha hecho evidente, por una parte, el excesivo énfasis puesto en la reducción del déficit cuantitativo dejando de lado aspectos cen-

trales tales como la calidad de las construcciones, las dimensiones de la solución habitacional y el entorno en que se insertan; y por otra parte, la existencia de viviendas vacías o arrendadas de familias favorecidas por subsidios, la concentración de las postulaciones en el Fondo Solidario de Vivienda I, y los bajos incentivos para postular a subsidios orientados a grupos emergentes.

El actual gobierno ha intensificado sus esfuerzos para generar los incentivos que permitan que el tamaño mínimo de las nuevas viviendas sociales alcance los 50m². También ha existido un esfuerzo real en mejorar la eficiencia energética de las viviendas y la construcción sustentable a través de subsidios específicos y acuerdos entre distin-

tos organismos relacionados con la materia. Por otra parte, dado el modelo de política habitacional que tiene Chile, es crucial llevar un control adecuado que asegure los estándares de calidad establecidos.

En este contexto, a continuación se presenta la evolución en los últimos 20 años de un conjunto de indicadores de vivienda, junto con hacer una revisión más detallada de la situación del año 2011, y de las principales políticas y programas implementados en los últimos años para avanzar en mejorar los distintos indicadores. Adicionalmente se presenta un estado de avance de lo que ha sido el proceso de reconstrucción post terremoto del 27 de febrero de 2010.

explica fundamentalmente por las consecuencias que tuvo sobre el parque de viviendas el terremoto del 27 de febrero de 2010, que implicó la necesidad de proyectar la asignación de 220.000 subsidios de reparación o reconstrucción en dos años¹. De todas maneras, en comparación al año 1992, es decir en aproximadamente 20 años, el déficit habitacional cuantitativo se ha reducido en 284.748 viviendas lo que representa una reducción de un 36,5%.

Si se revisa el comportamiento en el tiempo de los distintos componentes que conforman el déficit habitacional cuantitativo, se observa que el que más se ha reducido es el relativo a viviendas irrecuperables, que pasa desde 343.418 viviendas en 1990 a 69.137 viviendas en 2011, lo que equivale a un reducción de un 79,9%. En el caso del componente de núcleos allegados hacina-

dos, se reduce en un 9,9% entre 1992 y 2011 y en el caso de hogares allegados se observa un incremento de un 5,2% en el mismo periodo.

En general, y en ausencia de shocks como lo fue el terremoto de febrero de 2011, la evolución del déficit habitacional depende de la creación de nuevos hogares y de la construcción de nuevas viviendas. En la medida de que el ritmo al que se construyen nuevas viviendas supere al de creación de nuevos hogares el déficit cuantitativo se reducirá, y aumentará en caso contrario.

Para una mejor comprensión del fenómeno del déficit habitacional cuantitativo y del rol que puede o que le corresponde jugar al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) en su reducción, a continuación se presenta un análisis más detallado de los componentes del déficit.

DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO

Hace referencia a la diferencia entre el stock de viviendas existentes y los hogares que necesitan vivienda, en su concepción operativa se construye a partir de la suma de tres componentes: a) Hogares allegados; b) Núcleos familiares secundarios hacinados; c) Viviendas irrecuperables.

Un hogar está compuesto por un grupo de personas, parientes o no, que habitan la misma vivienda y tienen presupuesto de alimentación común. Si en una vivienda conviven dos o más hogares, el o los hogares secundarios constituyen **hogares allegados**.

Un **núcleo familiar** es una parte de un hogar (es decir, un subconjunto de sus miembros) y puede estar constituido por una persona sola o un grupo de personas. Puede ocurrir que en un hogar exista uno o más núcleos familiares. En caso de que en un hogar existan dos o más núcleos familiares, los núcleos familiares secundarios constituyen allegamiento interno. Ahora, si en el hogar en que existen dos o más núcleos familiares las personas viven en condiciones de hacinamiento, esto es, hay más de 2,5 personas por dormitorio en el hogar, entonces se trata de un **núcleo familiar secundario hacinado**.

La calidad de las viviendas se determina a partir del Índice de Calidad Global de la Vivienda que, a su vez, se construye a partir de los índices de materialidad, saneamiento y tipo de vivienda. **Las viviendas Irrecuperables** corresponden a las viviendas con materialidad irrecuperable o tipo irrecuperable (independiente del saneamiento). Se considera como irrecuperables todas las viviendas del tipo mediagua, mejora, rancho choza, ruca, vivienda móvil o vivienda precaria de materiales reutilizados, aun cuando su saneamiento o materialidad sean aceptables o recuperables.

1 DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO

El déficit habitacional constituye uno de los problemas más importantes del país en materia habitacional. Se trata de hogares y familias que viven en condiciones habitacionales precarias o que no cuentan con la capacidad de acceder a una vivienda independiente. El déficit habitacional cuantitativo hace referencia al número de viviendas que faltan o se requieren para que todos los hogares o grupos familiares del país dispongan de una solución habitacional que les permita alcanzar condiciones dignas de habitabilidad. Operativamente, hace referencia a las viviendas que se requiere construir para reponer las viviendas irrecuperables, y para posibilitar el acceso a vivienda a los hogares allegados y a los núcleos familiares allegados y hacinados.

495.304 viviendas. De esta cifra, 198.611 viviendas, es decir, el 40,1% son requeridas por núcleos familiares secundarios que viven en condiciones de hacinamiento, 227.556, equivalentes al 45,9%, corresponden a hogares allegados y las restantes 69.137 (14,0%) obedecen a la necesidad de reemplazar viviendas irrecuperables.

Si bien la cifra de déficit habitacional para el año 2011 es importante y representa poco menos del 10% de los hogares del país, lo positivo es que desde una perspectiva temporal se aprecia una importante reducción, la que además ha sido sostenida entre 2002 y 2006, observándose en los años 2009 y 2011 un aumento.

Respecto de esto último, cabe señalar que el aumento del déficit habitacional en 2011 se

como se señaló anteriormente, los requerimientos de viviendas asociados a núcleos familiares secundarios en condiciones de hacinamiento alcanzan en el año 2011 a 198.611 unidades. Sin embargo, las características familiares y económicas de estos núcleos son distintas, lo que determina, por una parte, la prioridad o urgencia que se puede asociar a la superación de su condición específica; y por otra, la factibilidad de que el núcleo familiar pueda independizarse económicamente del resto del hogar, en caso de acceder a una vivienda.

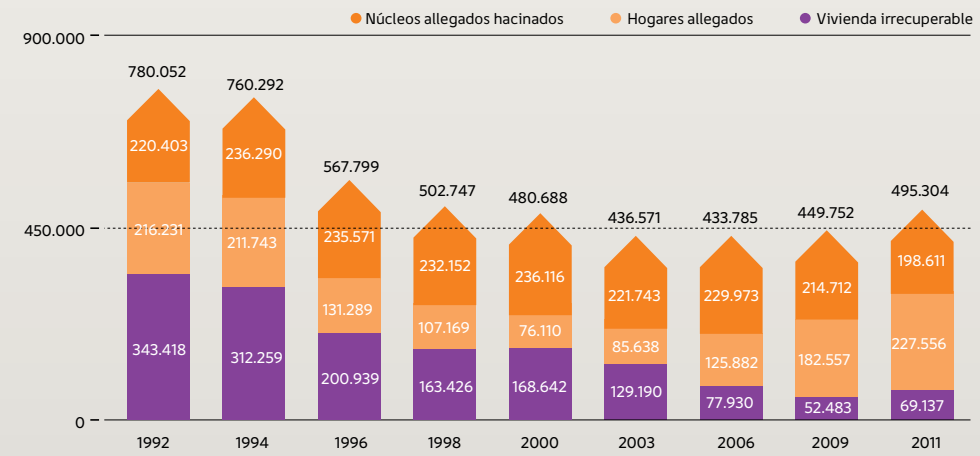
Los datos presentados en el gráfico que se expone a continuación, indican que del total de núcleos familiares hacinados, un 15,5% de ellos (30.756) no tiene ingresos, mientras que un 19,9% (39.612) tiene ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema. Es decir, un 35,4% de los núcleos familiares hacinados, un poco más de un tercio de ellos, viviría en pobreza extrema, situación que implica que en las condiciones actuales es poco factible que estos grupos familiares pudieran independizarse y transformarse en un hogar aún cuando pudieran acceder a una vivienda.

Por otro lado, existen 20.291 núcleos familiares hacinados, equivalentes a un 10,2% del total, que disponen de ingresos per cápita superiores al límite del sexto decil, lo que los deja fuera de estar en el 60% de la población de menores ingresos. Como contrapartida, habría un total de 107.952 nú-

cleos familiares, equivalentes al 54,4% del total de núcleos familiares hacinados, es decir, un poco más de uno de cada dos, que podrían disponer, por una parte, de ingresos mínimos para iniciar una vida en una vivienda autónoma y, por otra, la materialización de este hecho requiere, en consideración a los ingresos limitados de que disponen, del apoyo del Estado para el acceso a una solución habitacional.

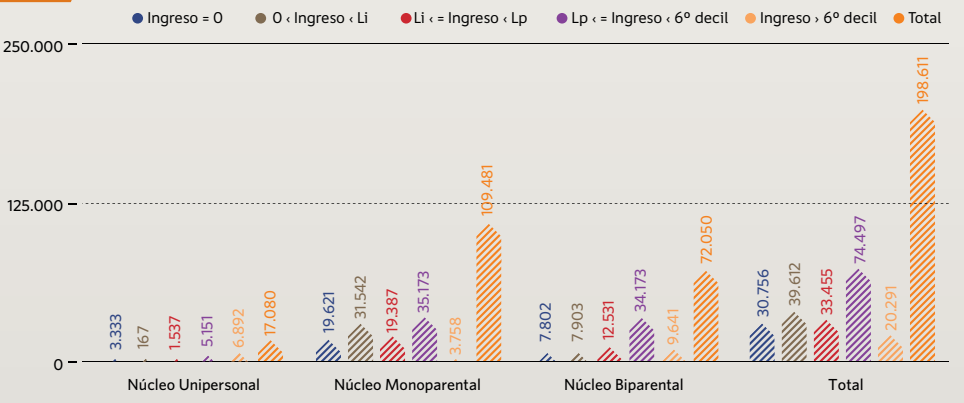
- 1 Plan de Reconstrucción Chile Unido Reconstruye Mejor (2010). Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- 2 Las cifras de déficit habitacional cuantitativo entre los años 1992 y 2009 difieren, aunque en una magnitud menor, de cifras publicadas con anterioridad a la Encuesta Casen 2011. Ello se explica porque para la versión de la Encuesta Casen 2011 se introdujo una modificación metodológica en la estimación del hacinamiento, lo que afecta la estimación del componente de núcleos allegados hacinados del déficit. Este cambio metodológico, que consistió básicamente en considerar sólo los dormitorios de uso exclusivo que utilizaba el hogar (antes se consideraban también los dormitorios de uso múltiple y el total de dormitorios exclusivos o de uso múltiple que existían en la vivienda), implicó reconstruir las series de déficit habitacional y hacinamiento.
- 3 La serie de déficit habitacional cuantitativo comienza desde el año 1992 debido a que en la Encuesta Casen del año 1990 no era posible distinguir hogares principales de hogares secundarios en aquellas viviendas en que existía más de un hogar, con lo cual no es factible estimar el componente de hogares allegados del déficit habitacional.
- 4 El valor de esta línea, en pesos de noviembre de 2011 alcanza a \$36.049 en zonas urbanas y a \$27.778 en zonas rurales.
- 5 El valor de la línea de la pobreza en moneda de noviembre de 2011 es de \$72.098 en zonas urbanas y de \$48.612 en zonas rurales.
- 6 El límite superior de ingreso per cápita del tercer quintil alcanza, en pesos de noviembre de 2011, a \$183.205.

G1. EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL² SEGÚN COMPONENTE 1992-2011³ - Número de viviendas



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

G2. NÚCLEOS FAMILIARES SECUNDARIOS HACINADOS, SEGÚN TIPO DE NÚCLEO Y NIVEL DE INGRESO 2011 - Número de viviendas requeridas

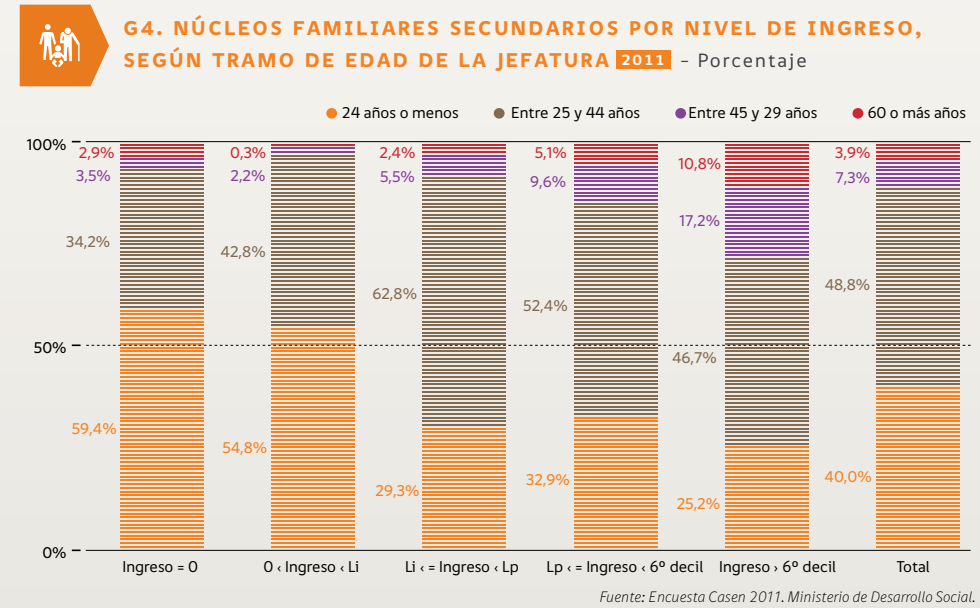
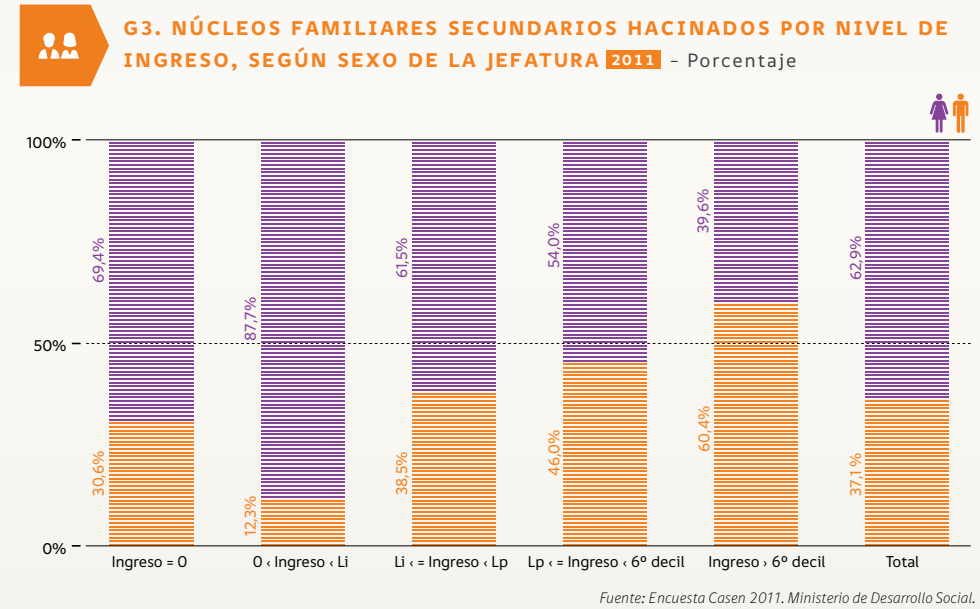


Fuente: Encuesta Casen 2011. Ministerio de Desarrollo Social.

› SEXO DE LA JEFATURA DE LOS NÚCLEOS FAMILIARES HACINADOS

Dentro de los núcleos familiares que viven en condiciones de hacinamiento existe una fuerte presencia de jefatura femenina. Así es como

mientras a nivel general el 43% de los núcleos familiares está encabezado por una mujer, en el caso de los núcleos familiares secundarios hacinados, el 62,9% de ellos tiene jefatura femenina. Ahora, si se visualiza la participación de la jefatura femenina según el nivel de ingreso del núcleo



familiar hacinado, se observa que en general la participación de la jefatura femenina es mayor para los niveles de ingreso más bajos. Mientras que en el caso de los núcleos familiares que se encuentran fuera del 60% de menores ingresos la proporción de jefatura femenina alcanza a 39,6%, esta misma proporción se eleva hasta un 54,0% en el caso de los núcleos familiares no pobres del 60% de menores ingresos, hasta un 61,5% para los núcleos familiares hacinados en situación de pobreza no extrema y hasta un 87,7% para los núcleos familiares con ingresos positivos pero en niveles de pobreza extrema.

› EDAD DE LOS JEFES DE NÚCLEOS FAMILIARES HACINADOS

Del total de núcleos familiares hacinados, en el 40% de ellos el jefe de núcleo tiene 24 años o menos, mientras que en el 48,8% de los casos el jefe tiene entre 25 y 44 años. Ello indica que en general los núcleos familiares hacinados tienen jefaturas bastante más jóvenes que en el caso de los núcleos familiares en general. En el total de núcleos familiares, sólo el 7,0% de ellos tiene jefatura de 24 años o menos y el 34,4% jefaturas entre 25 y 44 años.

Se observa también que en el caso de los núcleos familiares con jefaturas más jóvenes una mayor proporción de ellos no tendrían de los recursos económicos necesarios para iniciar una vida independiente. Así es como, en el caso de los núcleos familiares hacinados sin ingresos, el 59,4% tiene 24 años o menos y en el caso de los núcleos hacinados con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema el 54,8% tiene 24 años o menos. Como contrapartida, en el caso de los núcleos familiares hacinados que no se encuentran en el 60% de menores ingresos sólo el 25,2% (uno de cada cuatro) tiene como jefe de núcleo a una persona de 24 años o menos.

En el caso de los núcleos familiares hacinados que cuentan con cierta capacidad de independencia económica, pero que requerirían necesariamente apoyo del Estado para acceder a una solución habitacional, -que es el caso de los núcleos familiares que tienen ingresos superiores a la línea de indigencia pero que se encuentran dentro del 60% de menores ingresos- encontramos que la mayor proporción corresponde a jefaturas entre 25 y 44 años de edad. En el caso de los núcleos familiares que serían pobres no extremos, es decir, sus ingresos se encuentran entre la línea de la pobreza extrema y la pobreza, el 62,8% tiene jefatura entre 25 y 44 años, y en el caso de los núcleos familiares hacinados con ingresos sobre la línea de pobreza pero dentro del 60% de menores ingresos, el 52,4% tiene jefatura entre 25 y 44 años.

1.2 REQUERIMIENTOS DE VIVIENDA POR HOGARES ALLEGADOS

En el caso de los requerimientos de vivienda a partir de hogares allegados, se observa que el 57,0% de ellos corresponde a hogares biparentales y el 32,3% a hogares monoparentales. Sólo en el 10,7% de los casos se trata de hogares unipersonales.

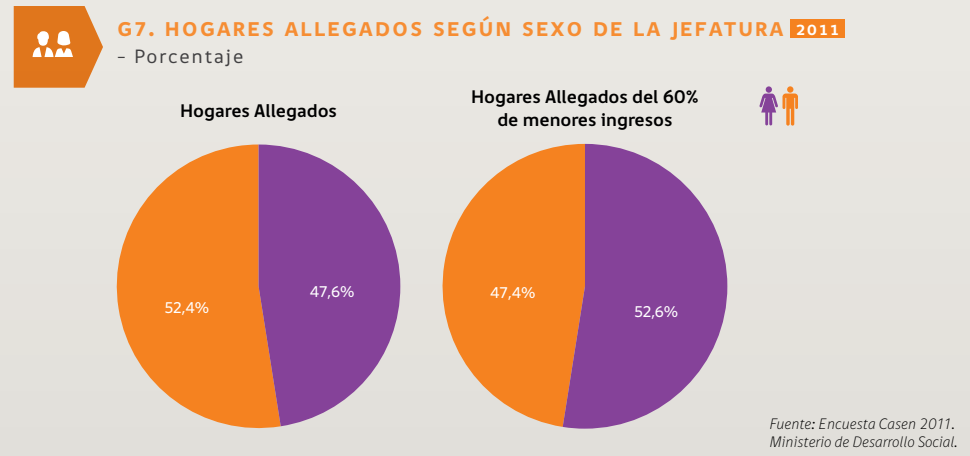
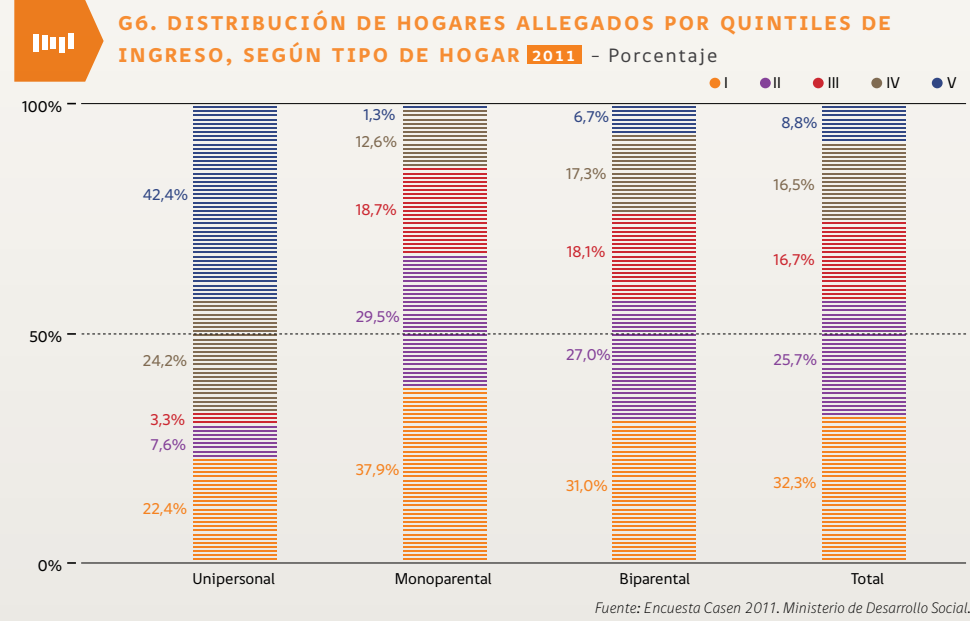
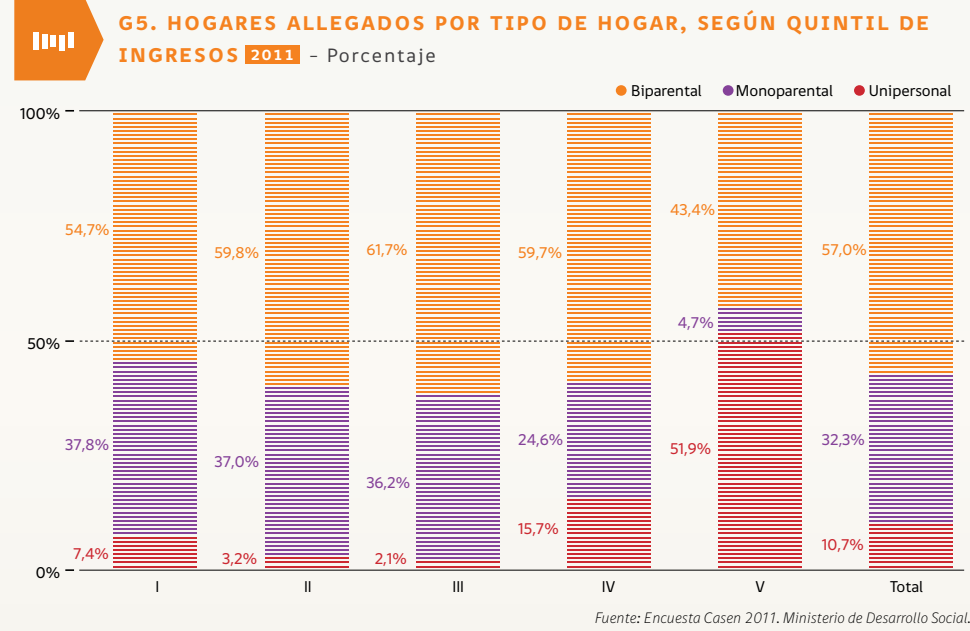
En general la presencia de hogares compuestos por dos o más personas, sean estos monoparentales o biparentales, es mayor en los quintiles de menores ingresos, mientras que en los quintiles de mayores ingresos aumenta la presencia de hogares unipersonales. En el caso del primer quintil, los hogares unipersonales representan el 7,4%, mientras que en los quintiles dos y tres este tipo de hogares equivale a sólo el 3,2% y 1,2% respectivamente. El complemento en cada uno de los casos anteriores son los hogares monoparentales y biparentales que representan sumados un 92,6% en el primer quintil, 96,8% en el segundo quintil y 97,9% en el tercero. Como contrapartida en el quinto quintil los hogares unipersonales allegados alcanzan a un 51,9% y en el cuarto quintil a un 15,7%.

En cuanto a la distribución por quintiles de los hogares allegados, a nivel agregado se observa que la mayor parte de ellos se encuentra en los quintiles de menores ingresos. Así es como, en el primer quintil se localiza el 32,3% de los hogares allegados y en el segundo quintil el 25,7%. En los tres primeros quintiles, que corresponde al 60% de menores ingresos, se concentra el 74,7% de los hogares allegados, es decir, tres de cada cuatro hogares.

Ahora, si se considera el tipo de hogar, se encuentra que pertenecen a los tres primeros quintiles el 76,0% de los hogares allegados biparentales y el 86,1% de los hogares allegados monoparentales, lo que refleja la mayor vulnerabilidad económica relativa de los hogares allegados de dos o más personas en comparación a los unipersonales.

› SEXO DE LOS JEFES DE HOGARES ALLEGADOS

La proporción de jefatura femenina aumenta en los hogares allegados y más aún si se trata de hogares allegados de menores ingresos. Según la Encuesta Casen 2011, del total de hogares del país, el 38,8% tiene jefatura femenina. Si se consideran todos los hogares allegados, se encuentra que en el 47,6% de estos hogares la jefatura es femenina, mientras que si se considera sólo a los hogares allegados pertenecientes al 60% de menores ingresos se encuentra que el 52,6% de ellos son encabezados por una mujer.



» EDAD DE LOS JEFES DE HOGARES ALLEGADOS

En general, los hogares allegados tienen jefaturas más jóvenes que si se consideran todos los hogares

y son algo más jóvenes aún si se consideran sólo los hogares allegados de los tres primeros quintiles. Según la Encuesta Casen 2011, considerando el total de hogares, sólo el 2,5% de ellos tiene jefaturas de 24 años o menos y sólo un 31,3% jefatu-

ras entre 25 y 44 años. Es decir, agregando ambos datos, el 33,8% (uno de cada tres hogares) tiene jefaturas menores de 45 años. Si se consideran los hogares allegados se encuentra que el 13,7% de ellos tiene jefatura de 24 años o menos y el 58,3% jefaturas entre 25 y 44 años, lo que sumado da un 72,0%, cifra muy superior al 33,8% del total de hogares. Si se consideran los hogares allegados pertenecientes al 60% de menores ingresos se observa que el 13,8% de estos hogares tiene una jefatura de 24 años o menos y el 62,0% una jefatura entre 25 y 44 años. Ello implica que tres de cada cuatro hogares allegados del 60% de menores ingreso (el 75,8%) tiene un jefe de hogar menor a 45 años.

» ¿QUÉ ESTÁ HACIENDO PARA DEJAR DE SER UN HOGAR ALLEGADO?

Si bien en la cuantificación del déficit habitacional uno de los componentes considerados son los hogares secundarios o que viven de allegados, no debe perderse de vista que en algunos casos la condición de allegamiento obedece a una decisión estratégica de los hogares, la que no necesariamente está asociada a la imposibilidad de acceder a una vivienda de uso exclusivo, sino a razones de otro tipo. Lo anterior implica que de alguna manera se sobreestiman las viviendas requeridas por este componente y la responsabilidad de la política de vivienda a este respecto.

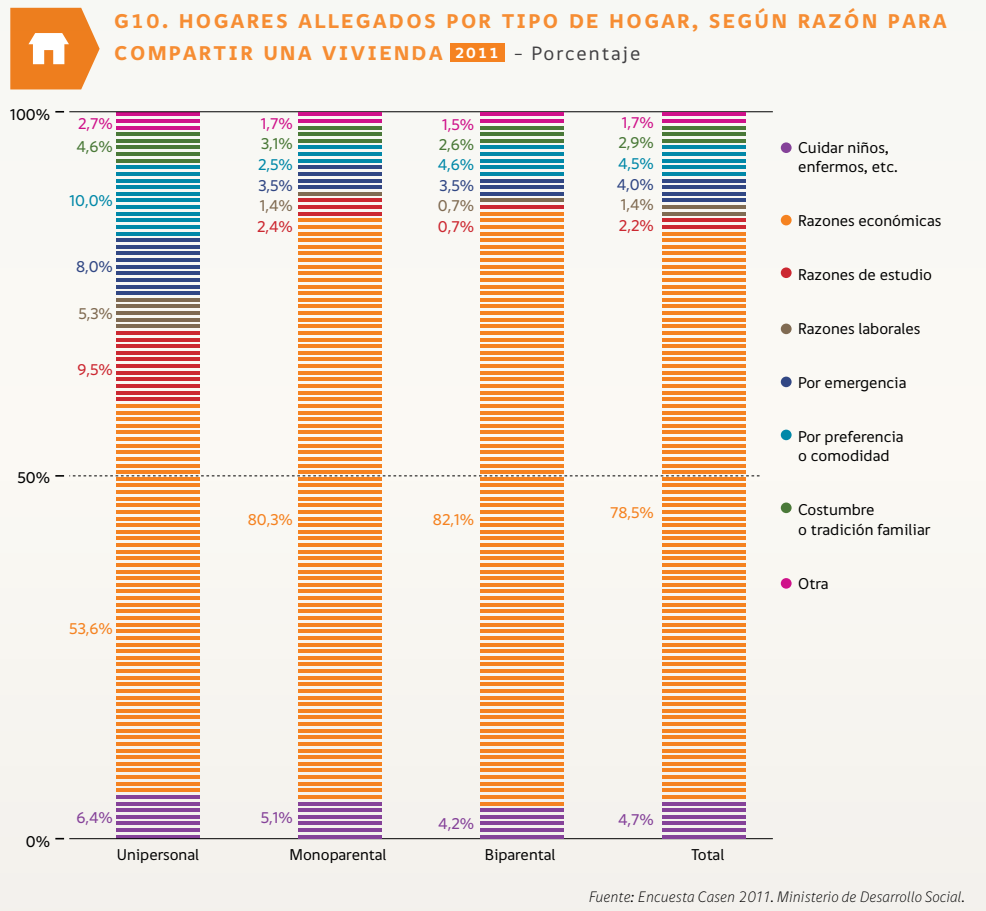
Evidencia de lo señalado es que según las cifras de la Encuesta Casen 2011 más de la mitad de los hogares allegados (56,5%) declara que no está haciendo nada para vivir en una vivienda exclusiva. Como contrapartida, un 21,9% declara que está postulando o postuló a un subsidio, un 4,9% que está participando en un comité, inscrito en la municipalidad o en una Entidad de Gestión Inmobiliaria y Social (EGIS)⁷, y un 8,9% que está ahorrando o solicitó un crédito para comprar una vivienda. La suma de estas tres situaciones, que indican estar realizando acciones para acceder a una vivienda con o sin apoyo del Estado, alcanza al 35,7% del total de hogares allegados.

Si se revisan los datos desagregando por tipo de hogar se observa que son los hogares unipersonales los que en una mayor proporción no están haciendo nada para acceder a una vivienda exclusiva (79,0%), y que son los hogares biparentales los que muestran una menor proporción de ellos haciendo nada para superar la condición de allegado (51,9%).

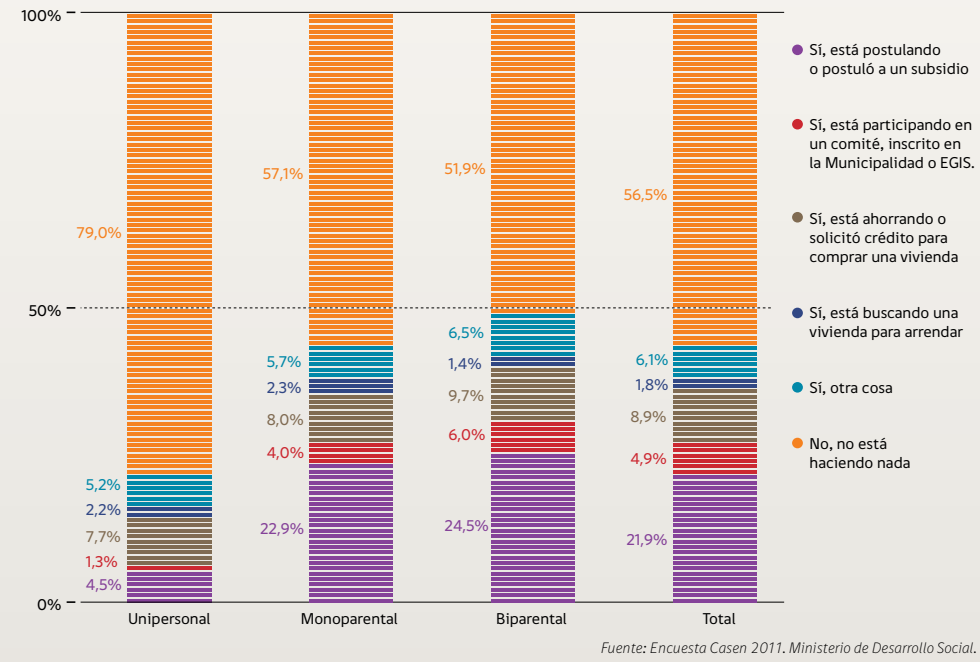
» RAZONES PARA VIVIR DE ALLEGADO

Si se indaga por la principal razón que reportan los hogares allegados para compartir una vivienda, se encuentra que en la inmensa mayoría de los casos ésta es económica (78,5%). La diferencia se la reparten distintas razones con porcentajes menores.

Si bien la razón económica es la principal razón que declaran los hogares para compartir una vivienda en calidad de allegados, al desagregar por tipo de hogar se aprecian diferencias entre los hogares unipersonales y el resto (monoparentales y biparentales). En el caso de los hogares unipersonales es mayor el porcentaje de hogares allegados por razones de estudio, preferencia o comodidad, y por emergencia, en comparación a los otros tipos de hogares.



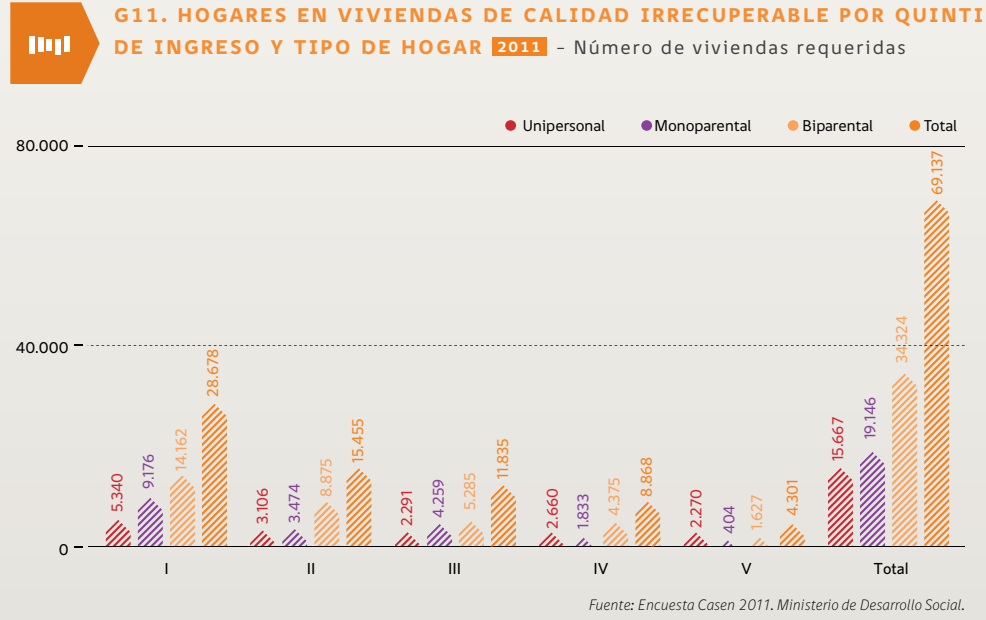
G9. HOGARES ALLEGADOS SEGÚN SI ESTÁN HACIENDO ALGO PARA ACCEDER A UNA VIVIENDA EXCLUSIVA, SEGÚN TIPO DE HOGAR 2011 - Porcentaje



1.3 REQUERIMIENTOS DE VIVIENDA POR VIVIENDA DE CALIDAD IRRECUPERABLE

El tercer componente del déficit habitacional cuantitativo corresponde a los requerimientos de vivienda por habitar viviendas de calidad irrecuperable⁸. Los requerimientos de este componente, que alcanzan a 69.137 viviendas el año 2011, se desagregan en 15.667 viviendas para hogares unipersonales (22,7%), 19.146 viviendas para hogares monoparentales (27,7%), y 34.324 viviendas para hogares biparentales (49,6%).

Al revisar los datos por quintiles de ingreso, se observa que del total de hogares que residen en viviendas de calidad irrecuperable, 55.968 del ellos, equivalentes al 81,0%, pertenecen al 60% de menores ingresos (tres primeros quintiles).



⁷ Con la entrada en vigencia del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV), regulado por el Decreto Supremo Nº49, (V. y UJ), de 2011, se reemplaza la figura de las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social (EGIS) por las Entidades Patrocinantes (EP)

⁸ Sólo se consideran hogares principales que habitan viviendas de calidad irrecuperable (se excluyen hogares allegados o secundarios).

Desde la perspectiva del sexo de la jefatura de hogar que residen en viviendas de calidad irrecuperable, se observa que al considerar todos estos hogares, el 37,9% está encabezado por una mujer. Sin embargo, si se consideran sólo los hogares del 60% de menores ingresos que habitan viviendas de calidad irrecuperable, la jefatura femenina alcanza al 42,3%

En relación a la distribución de hogares en viviendas de calidad irrecuperable por tramos de edad del jefe de hogar, no se observan grandes diferencias de la comparación entre el total de hogares en esta condición y aquellos que pertenecen al 60% de menores ingresos. Para ambos grupos, la participación de hogares con jefatura de 60 años o más está sobre el 30%, está levemente bajo el 30% en el caso de jefes de hogar de entre 45 y 59 años y levemente sobre el 30% en el caso de jefes de hogar entre 25 y 44 años. En el caso de jefes de hogar de 24 años o menos, la participación es minoritaria, situándose en torno al 3,0%.

REFLEXIONES FINALES

En general, las cifras de déficit habitacional

cuantitativo han mostrado una evolución positiva a través del tiempo, dando cuenta de una fuerte reducción en la década de los 90 hasta el año 2000 y un relativo estancamiento en la última década, el que sólo se interrumpe por un incremento relativamente importante en la medición de 2011 explicado, probablemente, de manera importante por los efectos del terremoto y tsunami de febrero de 2010.

En la mirada por componentes del déficit habitacional cuantitativo se aprecia una reducción sostenida hasta el año 2009 del déficit asociado a viviendas irrecuperables, y un nivel bastante estable de déficit asociado a núcleos familiares secundarios que viven en condiciones de hacinamiento. También se observa un comportamiento con dos tendencias distintas, por sub periodos, en el caso de hogares allegados: una fuerte reducción del déficit en la década de los 90, seguido de un incremento sostenido en los años 2000.

Ahora, para hacer un juicio más preciso de lo que ha sido el resultado de la política de vivienda orientada a reducir el déficit habitacional, aplicada en los últimos años, resulta imprescindible:

Tener una mirada más amplia que lo relativo exclusivamente al déficit cuantitativo como ha sido definido.

Acotar qué parte del déficit habitacional es el que se aborda o es objeto de la política de vivienda.

Respecto del primer punto, cabe señalar que en los años 90 el énfasis fue puesto en reducir el déficit cuantitativo descuidando aspectos relativos a la calidad material y cualitativa de la solución habitacional y al entorno en el que se encuentra inserta⁹. Adicionalmente, algunas debilidades de gestión de los subsidios posibilitaron la existencia de viviendas vacías o arrendadas de familias favorecidas por el Fondo Solidario de Vivienda.

Las soluciones a estas debilidades han sido abordadas gradualmente a través del tiempo. Desde mediados del año 2000 los esfuerzos se colocaron en mejorar las soluciones habitacionales entregadas, con énfasis en el desarrollo de proyectos más integrales y con viviendas de mayor tamaño. En este gobierno se intensificaron los esfuerzos para generar los incentivos necesarios que permitan que a fines del año 2014 el tamaño promedio de las viviendas sociales alcancen los 50 m². Adicionalmente, se han modificado los programas habitacionales con el objeto de otorgar una respuesta más pertinente y adecuada a las necesidades habitacionales de las familias chilenas, dependiendo de cada familia y mejorando los incentivos y la focalización requerida.

Lo anterior, sumado a la destrucción y daños en vivienda del terremoto/tsunami de febrero de 2010, ha implicado que no se observe a nivel país una reducción cuantitativa en el déficit habitacional en los últimos años, pero sin duda, se ha producido un incremento cualitativo sustantivo en el tipo de soluciones habitacionales entregadas.

En relación al segundo punto, que es el relativo a la población objetivo de la política social de vivienda, sin duda ésta no corresponde a toda la población u hogares del país, sino sólo a aquella parte que requiere necesariamente del apoyo del Estado para acceder a una solución habitacional. Lo anterior, es algo que en general no se explicita ni estudia.

Si se entiende que al año 2011 el déficit habitacional cuantitativo alcanza a 495.304 viviendas, la pregunta que es necesario hacerse es la siguiente: ¿Qué parte de ese déficit habitacional debe ser abordado a través de la política social de vivienda?

Para aproximarse a una respuesta, la que es sólo una reflexión y ejercicio, y no corresponde necesariamente a la política social de vivienda, es ne-

9 Lo relativo a este último punto será retomado cuando se trate la situación de condominios sociales.

cesario tomar en cuenta dos aspectos. El primero, ya esbozado anteriormente, hace referencia a que la política social de vivienda se orienta en general a aquella proporción de familias que requiere una solución habitacional y que no es capaz, sin ayuda del Estado, de acceder a ella. El segundo dice relación con lo que ocurre con aquellas familias que requieren una solución habitacional, pero que su condición económica es tan precaria que su independencia en una vivienda exclusiva, no es viable.

El primero de los elementos se observa de manera transversal en los tres componentes o fuentes de déficit habitacional cuantitativo, mientras que el segundo afecta fundamentalmente al componente de núcleos familiares hacinados.

En el caso del déficit asociado a núcleos familiares allegados en condiciones de hacinamiento, que alcanzan el año 2011 a 198.611 viviendas, se encuentra que 178.320 viviendas estarían asociadas a núcleos hacinados del 60% de menores ingresos, equivalentes a un 89,8% del total. De estos, 70.368 núcleos familiares, equivalentes a un 35,4% del total de núcleos familiares allegados en condiciones de hacinamiento, no tendrían viabilidad económica para vivir en una vivienda exclusiva por estar en condiciones de pobreza extrema. En síntesis, sólo 107.952 (54,4%) de los núcleos familiares allegados y hacinados podrían constituir

demanda por subsidios habitacionales por cumplir con la doble condición de encontrarse dentro del 60% de menores ingresos y de tener ingresos por sobre la línea de pobreza extrema. Lo anterior no significa que los núcleos familiares allegados en condiciones de hacinamiento y pobreza extrema no puedan en algún momento acceder a una solución habitacional con apoyo del Estado, sino que es necesario que previamente puedan lograr cierta autonomía económica que le permita desarrollar su vida en una vivienda exclusiva.

Si a lo anterior se agrega que tienen menor prioridad en el acceso a vivienda los núcleos familiares unipersonales, al descontar este tipo de núcleo se obtiene que la demanda potencial prioritaria a ser atendida por la política social de vivienda derivada del componente de déficit habitacional de núcleos familiares allegados que viven en condiciones de hacinamiento, podría reducirse a 101.264 viviendas, lo que equivale a un 51,0% del total inicial de este componente.

En cuanto al déficit habitacional derivado de hogares allegados, respecto del cual no se evaluará su autonomía económica puesto que por definición tienen presupuesto propio, se encuentra que el 74,7% de los hogares allegados pertenece al 60% de menores ingresos, es decir, tres de cada cuatro hogares allegados son objeto de la política social

de vivienda. Ahora, si se considera sólo hogares monoparentales o biparentales (se dejan fuera los hogares unipersonales) que pertenezcan al 60% de menores ingresos se obtiene que sólo el 71,1% de los hogares allegados constituye demanda prioritaria de solución habitacional a ser atendida por la política de vivienda. Todo esto sin perder de vista que sólo el 43,5% del total de hogares allegados declara estar haciendo algo para vivir en una vivienda exclusiva y el 78,5% del total de hogares allegados argumenta razones económicas para compartir una vivienda, lo que relativiza de alguna manera la capacidad de autonomía económica de estos hogares para residir en una vivienda exclusiva.

Por último, de las 69.137 viviendas que se requieren para reemplazar la viviendas de calidad irrecuperable, que es el tercer componente del déficit, 55.968 de ellas, es decir el 81,0%, corresponden a hogares del 60% de menores ingresos; y de estos hogares, 45.231 son hogares monoparentales o biparentales.

Desarrollados los puntos anteriores, que conviene tenerlos a la vista para hacerse una adecuada visión sobre la realidad del déficit habitacional, a continuación se presentan los principales programas vigentes que se orientan, precisamente a reducir el déficit habitacional cuantitativo.

POLÍTICA SOCIAL

La reducción del déficit habitacional es uno de los objetivos estratégicos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, los que trata de cumplir sin dejar de lado la necesaria calidad, en un sentido amplio, de las soluciones habitacionales. Para ello, la estrategia implementada hasta ahora ha consistido en subsidiar la adquisición o construcción de viviendas para que cada familia pueda acceder a ésta en propiedad.

Esta política involucra un conjunto de programas de subsidios habitacionales que buscan constituirse en una respuesta adecuada a las diferentes posibilidades y necesidades de las familias.

PARA SECTORES VULNERABLES, el instrumento es el Subsidio a Grupos Vulnerables, que corresponde al Nuevo Fondo Solidario de Elección de Vivienda, Decreto Supremo N° 49 de 2012, que consiste en términos generales en un subsidio para la adquisición de una vivienda nueva o usada de un valor de hasta 800 UF, sin crédito complementario. El subsidio se compone de un monto base que depende de la comuna en la que se ubica la vivienda y un monto adicional que depende de los siguientes factores: premio al ahorro, construcción en altura, grupos familiares de más de cinco integrantes (o cuatro, si vive un adulto mayor), persona con discapacidad y bono de mo-

vilidad, que se entrega en el caso de haber vendido una vivienda a un beneficiario del subsidio.

El programa admite postulaciones de grupos de familias con proyecto (equivalente al Fondo Solidario de Vivienda -FSV) y de grupos de familias sin proyecto. Esto último determina que se haya facilitado la postulación. En efecto, las familias que han postulado al FSV entre 2012 y 2013 suman 124 mil, esto es el 40% de los postulantes al FSV - Construcciones en Nuevo Terreno (CNT) en el periodo 2002 - 2011¹⁰. Así, la posibilidad de obtener un subsidio habitacional para una familia vulnerable está determinada por su elegibilidad, más que por las circunstancias y actores relacionados con la conformación de un proyecto.

A su vez, el programa entregó la responsabilidad de realizar la gestión habitacional a los Serviu regionales, quienes deberán actuar o proveer de los patrocinantes de proyectos para los grupos de familias con subsidios asignados. Se espera que esto contribuya a mejorar la calidad y localización de los proyectos.

PARA SECTORES EMERGENTES, el subsidio disponible es el regulado por el Decreto Supremo N° 1 de 2011, Títulos 0 y 1, del Ministerio de Vivienda

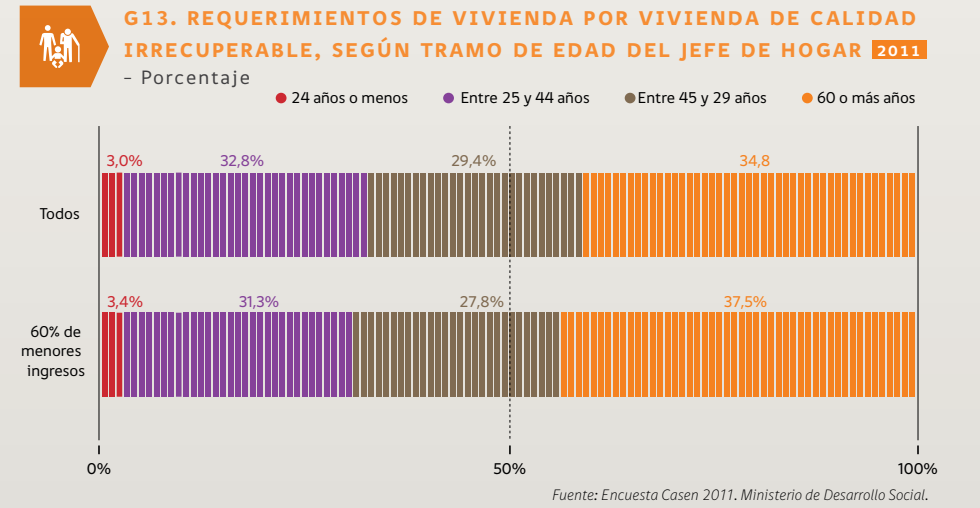
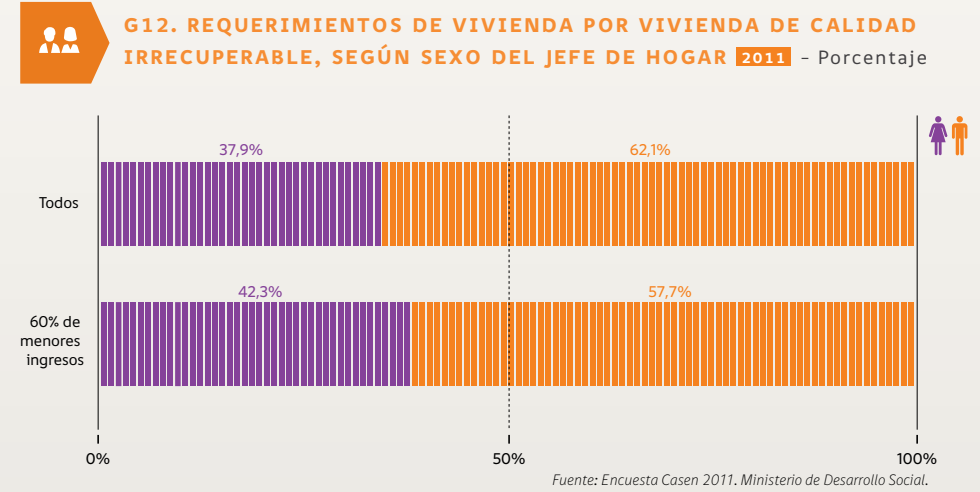
y Urbanismo. El objetivo del programa es otorgar subsidios habitacionales para apoyar la construcción o compra de una vivienda económica, nueva o usada, en sectores urbanos o rurales, para uso habitacional del beneficiario y su familia.

El Título 0 está orientado a familias emergentes sin capacidad de endeudamiento en la banca hipotecaria, pero que cuentan con capacidad para generar ahorros. El beneficio se focaliza en familias con un puntaje en la Ficha de Protección Social de hasta 11.734 puntos y con una renta familiar máxima de 25 UF. Las familias beneficiarias pueden adquirir viviendas de hasta 800 UF.

El Título 1 está dirigido a familias que pertenecen al 60% más vulnerable de los hogares, es decir, que tengan un puntaje de Ficha de Protección Social máximo de 13.484 puntos. Permite la adquisición de viviendas con un valor de hasta 1.200 UF

Es importante notar que el Título 0 fue incorporado formalmente a la oferta programática del Ministerio en 2013. Sin embargo, su implementación se inició a fines de 2012, mediante un programa piloto. En particular, se creó un concurso especial en el tercer llamado del Decreto

10 Para 2013 se consideran cifras disponibles al mes de agosto.



Supremo N° 1 de 2012, el cual fue delineado con las características del nuevo título. Esta iniciativa acumuló postulaciones de 14 mil familias (40% del total de postulantes). Las familias que han postulado a este Título han realizado importantes esfuerzos de ahorro, ya que han alcanzado niveles de ahorro sobre el mínimo requerido. Con todo, se ha perfeccionado la oferta programática del Minvu entre el Decreto Supremo N° 49 y el Decreto Supremo N° 1.

› **PARA CLASE MEDIA**, el subsidio disponible es el regulado por el Decreto Supremo N° 1 de

2011, Título II, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Entrega un subsidio para financiar parte del costo de la adquisición de una vivienda de hasta 2.000 UF. El monto del subsidio depende del valor de la vivienda, con un tope de 300 UF. Estos subsidios están dirigidos a personas con capacidad de ahorro y posibilidad de complementar el valor de la vivienda con un crédito hipotecario o recursos propios.

Otra posibilidad que entrega el Decreto Supremo N° 1 es el subsidio para familias con sitios propios. A partir de la experiencia de reconstrucción

a raíz del terremoto y tsunami de 2010 se implementó el subsidio para contratar constructoras que ofrecen viviendas aprobadas técnicamente por el Ministerio (viviendas tipo). Este tipo de postulaciones representaron menos del 5% del total de postulaciones en el primer concurso de 2011, mostrando una sostenida alza desde entonces. En el primer llamado de 2013 este tipo de postulaciones sobrepasaron el 10% del total. Se espera que este programa muy pronto se convierta en el medio más apropiado para llegar a la

› SOLUCIONES HABITACIONALES PARA GRUPOS VULNERABLES (FSVI Y DS49)

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

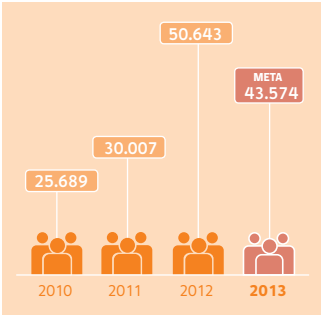
Objetivo
Dar una solución habitacional definitiva a las familias de los sectores más vulnerables del país.

➤ **Beneficiarios**
El subsidio está dirigido a familias vulnerables con menos de 8.500 puntos de Carencia Habitacional, no propietarias de una vivienda. Se prioriza según:

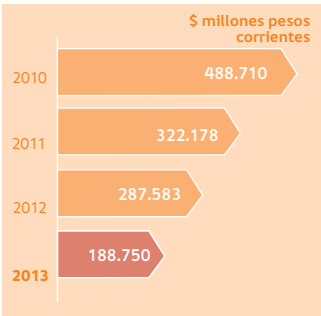
- ✓ Tamaño y composición del grupo familiar.

- ✓ Vulnerabilidad social y habitacional de la familia.
 - ✓ Antigüedad de la postulación.
- Los beneficiarios y la ejecución presupuestaria incluyen tanto al Fondo Solidario de Vivienda I, como al DS49. La ejecución presupuestaria de un año no tiene relación con los beneficiarios de ese año, dado que la entrega del subsidio implica el compromiso de pago de éste pero no necesariamente se ejecuta ese mismo año. El presupuesto para 2013 sólo considera el DS49. La descripción de beneficiarios corresponde al DS49.*

¿Cuántos subsidios se han entregado?



¿Cuántos recursos se ejecutaron?



› SOLUCIONES HABITACIONALES PARA GRUPOS EMERGENTES (FSVII, DS4 Y DS1)

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

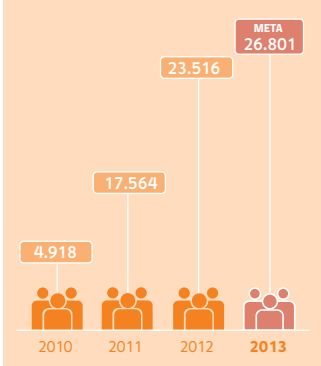
Objetivo
Financiar parcialmente la adquisición o construcción de una vivienda económica, nueva o usada, urbana o rural, para destinarla al uso habitacional del beneficiario y su núcleo familiar.

➤ **Beneficiarios**
El subsidio está dirigido a familias con menos de 13.484 puntos en la Ficha de Protección Social, no propietarias de una vivienda y que cuenten con un ahorro mínimo de 30 UF. Desde 2011 se prioriza según:

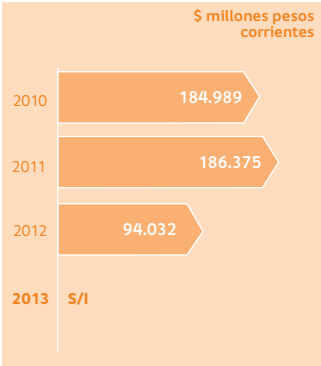
- ✓ Tamaño y composición del grupo familiar.
- ✓ Caracterización socioeconómica.

- ✓ Monto del ahorro.
 - ✓ Víctimas reconocidas en el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisioneros Políticos y Tortura.
 - ✓ Cumplimiento del Servicio Militar.
 - ✓ Antigüedad de la postulación.
- Los beneficiarios y la ejecución presupuestaria incluyen al Fondo Solidario de Vivienda II, Subsidios Extraordinarios (DS4) y al Sistema Integrado de Subsidio Habitacional Título I (DS1-emergentes). La ejecución presupuestaria de un año no tiene relación con los beneficiarios de ese año, dado que la entrega del subsidio implica el compromiso de pago de éste, pero no necesariamente se ejecuta ese mismo año. La descripción de beneficiarios corresponde al DS1.*

¿Cuántos subsidios se han entregado?



¿Cuántos recursos se ejecutaron?



› SOLUCIONES HABITACIONALES PARA GRUPOS MEDIOS (DS40 Y DS1)

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Objetivo
Financiar parcialmente la adquisición o construcción de una vivienda, nueva o usada, para destinarla al uso habitacional del beneficiario y su núcleo familiar.

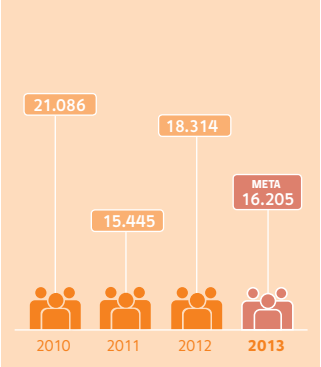
➤ **Beneficiarios**
El subsidio está dirigido a familias no propietarias de una vivienda y que cuenten con un ahorro mínimo de 50 UF. Se prioriza según:

- ✓ Tamaño y composición del grupo familiar.
- ✓ Caracterización socioeconómica.
- ✓ Monto del ahorro.

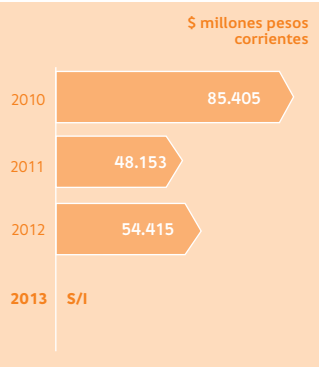
- ✓ Víctimas reconocidas en el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisioneros Políticos y Tortura.
- ✓ Cumplimiento del Servicio Militar.
- ✓ Antigüedad de la postulación.

Los beneficiarios y la ejecución presupuestaria incluyen al Sistema Integrado de Subsidio Habitacional Título II (DS1-medios) y al Sistema de Subsidio Habitacional DS40. La ejecución presupuestaria de un año no tiene relación con los beneficiarios de ese año, dado que la entrega del subsidio implica el compromiso de pago del este, pero no necesariamente se ejecuta ese mismo año. La descripción de beneficiarios corresponde al DS1.

¿Cuántos subsidios se han entregado?



¿Cuántos recursos ha ejecutado?



vivienda en los sectores alejados o rurales.

› **SUBSIDIO PARA EL ARRIENDO** No obstante la amplia variedad de subsidios existentes orientados a posibilitar el acceso de las familias a una solución habitacional, el hecho de que éstos se centren en la adquisición de vivienda le quita flexibilidad a la política. En este sentido se ha explorado la factibilidad de complementar el set de subsidios disponibles para la adquisición con un subsidio para el arriendo. La justificación que existe detrás es que un subsidio al arriendo se transforma en una alternativa que, en comparación a los subsidios a la adquisición, permite: i) que las familias vulnerables consigan acceso a vi-

viendas mejor localizadas, de mayor tamaño y/o con mejor calidad de la construcción; ii) permite cambios de residencia asociados a aprovechar mejores oportunidades laborales; iii) constituye una opción potencialmente atractiva para algunos segmentos de la población, entre los que destacan familias jóvenes, cuyas necesidades de características de la vivienda puede ir cambiando en función de la etapa del ciclo de la familia.

En este contexto, se diseñó un programa de subsidio para el arriendo el que comenzará a operar a partir del año 2014. Este subsidio se orientará a financiar parte del costo de arriendo de familias

jóvenes (jefe de hogar menor a 30 años). Al momento de firmar el contrato se revisará que la vivienda cumpla con ciertos requisitos, de manera de asegurar a los beneficiarios una solución habitacional transitoria, pero adecuada con sus necesidades. El costo de la renta no debe superar los \$200.000. El programa permitirá que las familias se cambien de vivienda (incluso a otras regiones) y que quienes deseen comprar una vivienda con el programa DS1 puedan postular a dicho programa manteniendo el beneficio de arriendo hasta que la compra sea efectiva. El programa tendrá una vigencia máxima de 60 meses de subsidio.

› SUBSIDIO AL ARRIENDO *

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Objetivo
Facilitar el acceso a una solución habitacional que se adecúe mejor a los requerimientos de flexibilidad y movilidad de las familias jóvenes, de bajos ingresos. Y posteriormente, facilitar el acceso a una vivienda en propiedad más acorde a sus necesidades.

➤ **Beneficiarios**
Familias jóvenes (con jefe de hogar hasta 30 años) entre el segundo y sexto decil de ingresos, cuyo grupo familiar tiene dos o más personas y que no poseen vivienda en propiedad.

* Programa Nuevo

2 HOGARES EN SITUACIÓN DE HACINAMIENTO

El hacinamiento hace referencia a si los residentes de una vivienda disponen o no del espacio suficiente para el desarrollo de su vida con la adecuada privacidad y permitiéndoles la libre

circulación. Cuando el espacio no es suficiente, se produce una amplia gama de consecuencias negativas que incluyen alteraciones tanto en la salud física como en la mental, al desencadenarse

situaciones de estrés sicológico, la mayor propagación de enfermedades infecciosas y el incremento en la ocurrencia de accidentes en el hogar.

2.1 ÍNDICE DE HACINAMIENTO

Desde su perspectiva operativa, el índice de hacinamiento se construye a partir del coeficiente de personas por dormitorio de uso exclusivo de que dispone el hogar. En este sentido, se considera:

› **SIN HACINAMIENTO**, a los hogares que resi-

den en viviendas con menos de 2,5 personas por dormitorio de uso exclusivo;

› **HACINAMIENTO MEDIO**, a los hogares que ocupan viviendas en las que residen entre 2,5 y menos de cinco personas por dormitorio de uso exclusivo; y

› **HACINAMIENTO CRÍTICO**, a los hogares que residen en viviendas con cinco o más personas por dormitorio de uso exclusivo.

Aplicando las definiciones antes señaladas y con base en la información que provee la Encuesta Casen se encuentra que el año 2011 el 10,2% de los hogares vivía en condiciones de hacinamiento, siendo éste medio o crítico. De este 10,2% de hacinamiento, 9,1 puntos porcentuales corresponden a hacinamiento medio y 1,1 puntos porcentuales a hacinamiento crítico.

En los últimos 20 años el porcentaje de hogares que vive en condiciones de hacinamiento se ha reducido a menos de un tercio, pasando desde 32,6% en 1990 a 10,2% en 2011. Si bien la fuerte y sostenida reducción se observa tanto para hacinamiento medio como para hacinamiento crítico, el ritmo de caída ha sido mayor para este último.

› SEXO DE LA JEFATURA Y HACINAMIENTO

El hacinamiento afecta proporcionalmente un poco más a los hogares con jefatura masculina que a los hogares con jefatura femenina. Así es como en 2011 mientras el 10,6% de los hogares con jefatura masculina vivía en condiciones de hacinamiento, en el caso de jefatura femenina el porcentaje alcanzaba a 9,5%. Ello se explica fundamentalmente por el hecho de que en promedio los hogares con jefatura femenina son de menor tamaño (3,1 personas) que los hogares con jefatura masculina (3,6 personas), debido a que la mayor parte de los primeros son hogares monoparentales.

De todas maneras esta brecha de hacinamiento entre jefatura masculina y femenina (diferencia en porcentaje de hogares afectados según sexo de la jefatura) se ha reducido significativamente a través del tiempo. Si bien el porcentaje de hogares afectados por hacinamiento se ha reducido de manera importante y sistemática desde el año 1990 tanto para jefaturas femeninas como masculinas, el ritmo de reducción ha sido mayor para los hogares con jefatura masculina, lo que ha redundado en que la brecha de hacinamiento entre hogares con jefatura masculina y femenina haya pasado desde 11,3 puntos porcentuales en 1990 a sólo 1,1 puntos porcentuales en 2011.

› SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y HACINAMIENTO

La condición socioeconómica de la familia afecta a la posibilidad de vivir en condiciones de hacinamiento. Así es como, el porcentaje de hogares que experimenta hacinamiento va disminuyendo en la medida que nos movemos hacia quintiles de mayores ingresos. En el caso del primer quintil, se observa que el 19,7% de los hogares, es decir, uno de cada cinco, vive en condiciones de hacinamiento (sea éste medio o crítico), porcentaje que se reduce a 14,1% para el segundo quintil y así sucesivamente hasta llegar a sólo un 1,9% en el último quintil.

Desde una perspectiva dinámica se observa que la fuerte reducción en el porcentaje de hogares hacinados en todos los quintiles de ingreso ha permitido también que se vayan reduciendo las brechas socioeconómicas en este indicador.

› EDAD DEL JEFE DE HOGAR Y HACINAMIENTO

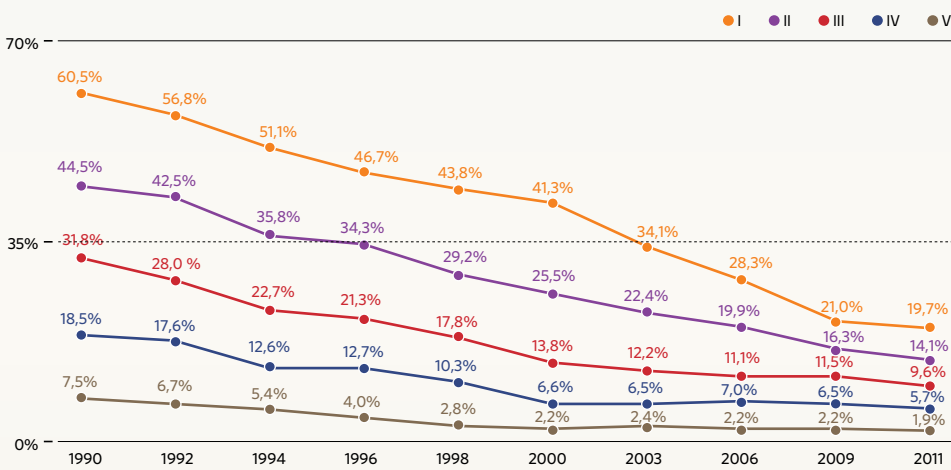
El hacinamiento afecta proporcionalmente más a los hogares con jefaturas más jóvenes que a hogares con jefatura de mayor edad, sin embargo esta brecha se ha ido reduciendo a través del tiempo, con excepción del año 2011.

Efectivamente, si se revisa la información para el año 2011 se observa que el porcentaje de hogares afectados por hacinamiento se reduce en la medida que nos movemos hacia tramos de edad, del jefe de hogar, superiores. En el caso de los jefes de hogar de 24 años o menos, el porcentaje de hogares afectados por hacinamiento alcanzó a 19,7%, porcentaje que se reduce a un 16,3% para hogares con jefatura entre 25 y 44 años, a 9,4% para hogares con jefatura entre 45 y 59 años y a 4,3% para hogares con jefatura de 60 años o más. Estas brechas indican que el porcentaje de hogares hacinados con jefatura de 24 años o menos es más de cuatro veces el porcentaje para hogares con jefatura de 60 años o más y más de dos veces el de hogares con jefatura entre 45 y 59 años.

Estas brechas por edad del jefe de hogar se observan a lo largo de todo el periodo entre 1990 y 2011. En todos los tramos de edad se aprecia una fuerte reducción del porcentaje de hogares afectados por hacinamiento, la que además es sostenida con la sola excepción del año 2011 para el tramo de edad de 24 años o menos. Tanto en términos de puntos porcentuales como en cambio absoluto, la reducción ha sido mayor para los tramos de edad más jóvenes, lo que se ha traducido en que al año 2011 en comparación a 1990, exista una menor brecha absoluta en el porcentaje de hogares en condiciones de hacinamiento.

G3. EVOLUCIÓN DE HOGARES EN CONDICIONES DE HACINAMIENTO TOTAL, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO 1990-2011

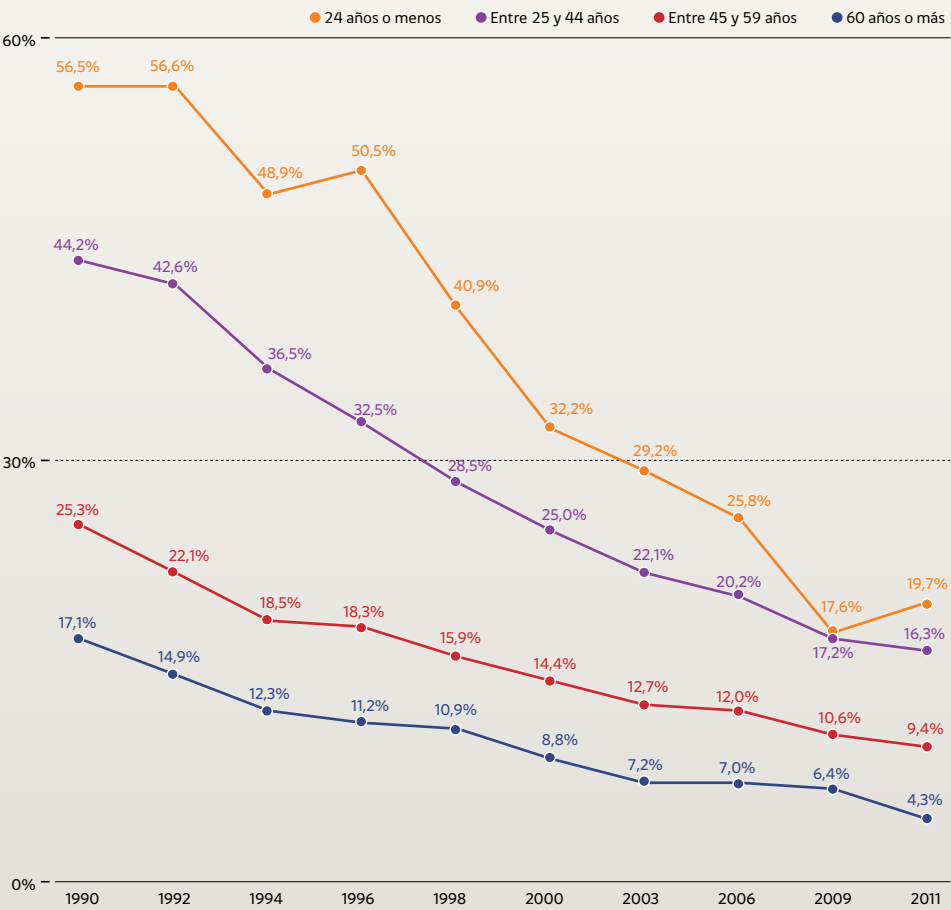
- Porcentaje sobre el total de hogares respectivo



Fuente: Encuesta Casen distintos años. Ministerio de Desarrollo Social.

G4. EVOLUCIÓN DE HOGARES EN CONDICIONES DE HACINAMIENTO TOTAL, SEGÚN TRAMO DE EDAD DEL JEFE DE HOGAR 1990-2011

- Porcentaje sobre el total de hogares respectivo



Fuente: Encuesta Casen distintos años. Ministerio de Desarrollo Social.

POLÍTICA SOCIAL

Con el propósito de reducir el nivel de hacinamiento de las familias, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo cuenta con tres líneas de acción, dependiendo de cuál es la situación de la familia afectada. En el caso de que el hacinamiento se produzca por la presencia de más de un hogar en la vivienda (allegamiento externo) o por la presencia de más de un núcleo familiar, las cifras forman parte del déficit habitacional cuantitativo. También se puede dar la situación en que la familia afectada por hacinamiento no sea propietaria de su vivienda. En cualquiera de los casos anteriores, el apoyo del Estado para enfrentar la situación es el descrito en las políticas para reducir el déficit habitacional cuantitativo.

Ahora, si no se producen los problemas anteriores, es decir no hay más de un hogar en la vivienda, o no hay más de un núcleo familiar en el hogar, o el hogar es propietario de su vivienda, depen-

diendo de las características de la vivienda, los instrumentos de apoyo disponibles son el Programa de Protección al Patrimonio Familiar, o el Programa de Recuperación de Condominios Sociales segunda oportunidad. El primero de éstos, por su tiempo de implementación, corresponde a un programa consolidado, mientras que el segundo se encuentra en una fase piloto y se espera que se pueda ampliar en los próximos años.

En el caso del **Programa de Protección al Patrimonio Familiar (Decreto Supremo N° 255 de 2007, Título III: Ampliación de Vivienda)**, financia proyectos de ampliación y/o construcción de recintos en viviendas de familias vulnerables a través de la entrega de asistencia técnica la cual es provista por Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT), y de un subsidio de reparación que financia los costos de las obras. Las ampliaciones pueden ser de dormitorios, lavade-

ro, logia, estar-comedor, baño o cocina. El monto del subsidio depende de la comuna en la que se ubica la vivienda, la superficie del inmueble, el tipo de proyecto y de si es construcción en altura.

Actualmente se encuentra en tramitación el Decreto Supremo N° 25 que derogará al Programa de Protección al Patrimonio Familiar (Decreto Supremo N° 255). La iniciativa se estructura en cuatro capítulos: proyectos para el entorno, proyectos para la vivienda, proyectos para condominios de viviendas sociales y proyectos de innovación tecnológica (eficiencia energética y sustentabilidad, entre otras). Cabe notar que en el ámbito de proyectos para vivienda se considera la integralidad de la solución, en el sentido de admitir que una vivienda puede requerir un conjunto de intervenciones distintas para satisfacer las necesidades habitacionales de sus habitantes, las cuales pueden darse en distintos momentos del tiempo.

las temáticas abordadas por el Ministerio, implementando la acción coordinada de diversos tipos de proyectos y líneas de financiamiento, como las distintas líneas de intervención de la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios (Mejoramiento de Barrios y Mejoramiento de Condominios Sociales), del Minvu en general (Fondo Solidario, Elección de Vivienda y Pavimentos Participativos, entre otros) y potencialmente de

otros sectores (salud, educación y seguridad ciudadana, entre otros).

Inicialmente el Programa se ha planteado como un “piloto”, permitiendo su ajuste en las primeras fases de su implementación, antes de constituirse en una política regular. Para ello, se han seleccionado como sujetos de intervención las regiones que concentraban la mayor cantidad de

condominios sociales, como son Valparaíso, Metropolitana y O’Higgins, lo que se tradujo en un primer proceso de 828 departamentos del universo de 5.123 del piloto (cuatro conjuntos en las comunas de Puente Alto, Quilicura, Viña del Mar y Rancagua), determinando un segundo llamado por 1.000 unidades más a fines del año 2013.

PROTECCIÓN AL PATRIMONIO FAMILIAR: AMPLIACIÓN

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Objetivo

Financiar proyectos de ampliación y/o construcción de recintos que permitan una mejora en las condiciones del espacio habitable y funcionalidad de la vivienda

Beneficiarios

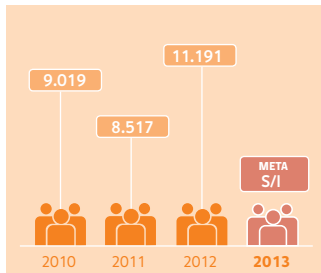
Familias con menos de 13.484 puntos en la Ficha de Protección Social, que sean propietaria de una vivienda y cuenten con un ahorro mínimo.

Se priorizan las postulaciones según:

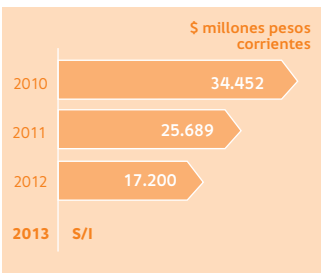
- ✓ Puntaje Ficha de Protección Social
- ✓ Vulnerabilidad de la familia
- ✓ Hacinamiento
- ✓ Antigüedad de la vivienda
- ✓ Tipo de proyecto

Los beneficiarios corresponden a número de subsidios otorgados cada año. La ejecución presupuestaria de un año no tiene relación con los beneficiarios de ese año, dado que la entrega del subsidio implica el compromiso de pago de éste, pero no necesariamente se ejecuta ese mismo año.

¿Cuántos subsidios se han entregado?



¿Cuántos recursos ha ejecutado?



En relación al **Programa Piloto de Recuperación de Condominios Sociales**, Segunda Oportunidad, está dirigido a familias residentes y propietarias de departamentos de vivienda social en altura que presenten problemas sociales, urbanos y/o constructivos críticos, como alta concentración de pobreza, densidad excesiva, tamaño insuficiente de las viviendas, entre otros.

El programa surgió en 2012 con el objetivo de intervenir en aquellos sectores generados a partir de la concentración de diversas problemáticas sociales y precarios estándares constructivos y arquitectónicos, pero que por sobre todo, están caracterizados por su constitución casi exclusiva de vivienda social, sin servicios básicos, equipamientos, espacios públicos y buena accesibilidad.

Poniendo énfasis en comprender las principales limitaciones y fortalezas de las diversas iniciativas precedentes destinadas a la atención de condominios sociales, y entendiendo la urgencia que

representa el desafío de regenerar el tejido social y urbano en los sectores a intervenir, uno de los principios orientadores más relevantes ha sido lograr la articulación entre lo social y lo técnico.

Bajo esta mirada, para el Programa, los desafíos se presentan interescalarmente en dos ámbitos. Por una parte, enfrentando la problemática del hacinamiento y la necesidad de desdensificar los conjuntos a intervenir generando opciones de movilidad habitacional flexibles para las familias que decidan dejar sus viviendas. De esta forma, como un principio innovador, el Programa permite por primera vez, fuera de un contexto de emergencia, la entrega de una alternativa habitacional a familias que anteriormente ya habían recibido un subsidio, accediendo a una nueva vivienda acorde con los estándares urbanos y técnicos actuales. Con este objetivo, metodológicamente el Programa apunta a generar un escenario en que las familias involucradas se suscriban a él de manera voluntaria y de forma colectiva, entendiendo

como unidad mínima de intervención el edificio y no la unidad de vivienda, para lo cual fomentar una coordinación y participación activa de la comunidad residente será fundamental.

Por otra parte, está el desafío de abordar los entornos urbanos de los conjuntos a intervenir, a partir de la definición de un territorio urbano mayor de gestión estratégica e integral. A partir de un análisis urbano, técnico y económico, se plantea la idea de desarrollar una estrategia de intervención al interior de una zona prioritaria tanto para el mejor uso de los inmuebles y terrenos que sean adquiridos por el Ministerio como para generar la consolidación urbana integral de ésta como nueva unidad de gestión urbana.

A partir de estos objetivos, para el nuevo Programa la metodología se presenta como un desafío que, reconociendo las carencias generadas por las propias políticas anteriores, busca reposicionar la relevancia de la escala urbana dentro de

PILOTO DE RECUPERACIÓN DE CONDOMINIOS SOCIALES. SEGUNDA OPORTUNIDAD

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Objetivo

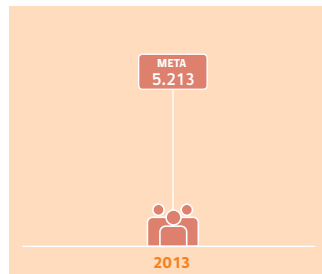
Que los Condominios Sociales críticos en altura, reduzcan el nivel de hacinamiento interior de la vivienda, densidad a escala de conjunto y cuenten con equipamientos y espacios públicos necesarios.

Beneficiarios

Viviendas que se encuentran en Condominios Sociales ubicados en las regiones Metropolitana, Valparaíso y O'Higgins. Los conjuntos habitacionales son elegidos según:

- ✓ Metraje de la vivienda
- ✓ Falta de equipamiento y conectividad
- ✓ Alta densidad
- ✓ Pertenecer a sectores donde se estuviera interviniendo con programa de Barrios y de Condominios
- ✓ Presentar condiciones o problemáticas que aún no se hayan podido atender

¿Cuántas familias se han beneficiado?



3

CALIDAD DE LA VIVIENDA

La calidad de las viviendas se determina a partir del Índice de Calidad Global de la Vivienda que permite conocer las condiciones de las viviendas en que viven los hogares, a partir de las dimensiones de materialidad, saneamiento y tipo de vivienda. De acuerdo al Índice, las viviendas pueden ser clasificadas en tres categorías: “Aceptable”, “Recuperable” e “Irrecuperable”. Las viviendas “Aceptables” son aquellas adecuadas o

aptas para su habitación, las viviendas “Recuperables” son aquellas que requieren ser reparadas o deben ser provistas de acceso a saneamiento y las viviendas “Irrecuperables” son aquellas que deben ser reemplazadas y, por ello, forman parte del déficit habitacional. Dentro de estas últimas se encuentran, entre otras, las viviendas del tipo mediagua, que es el tipo de vivienda que prevalece en los campamentos.

En este contexto, a continuación se revisan las cifras de calidad de la vivienda en sus distintas categorías, así como los Programas orientados fundamentalmente a las viviendas “Recuperables”¹¹, y luego se presenta la realidad de los campamentos y los principales aspectos del actual Plan Integral de Campamentos 2012-2013.

motivado la ampliación de la oferta de soluciones habitacionales como parte de la política de vivienda, lo que se detallará más adelante.

3.1 CALIDAD DE LA VIVIENDA

Los avances observados en el aumento en la proporción de hogares que residen en viviendas de calidad aceptable han sido significativos y bastante sostenidos en los últimos 20 años. Mientras el año 1990 sólo un 58,1% de los hogares habitaba viviendas de calidad aceptable, en 2011 la proporción se eleva hasta un 81,3%. También dentro de las viviendas de calidad no aceptable, ya sean de calidad recuperable o irrecuperable, la reducción ha sido mucho mayor

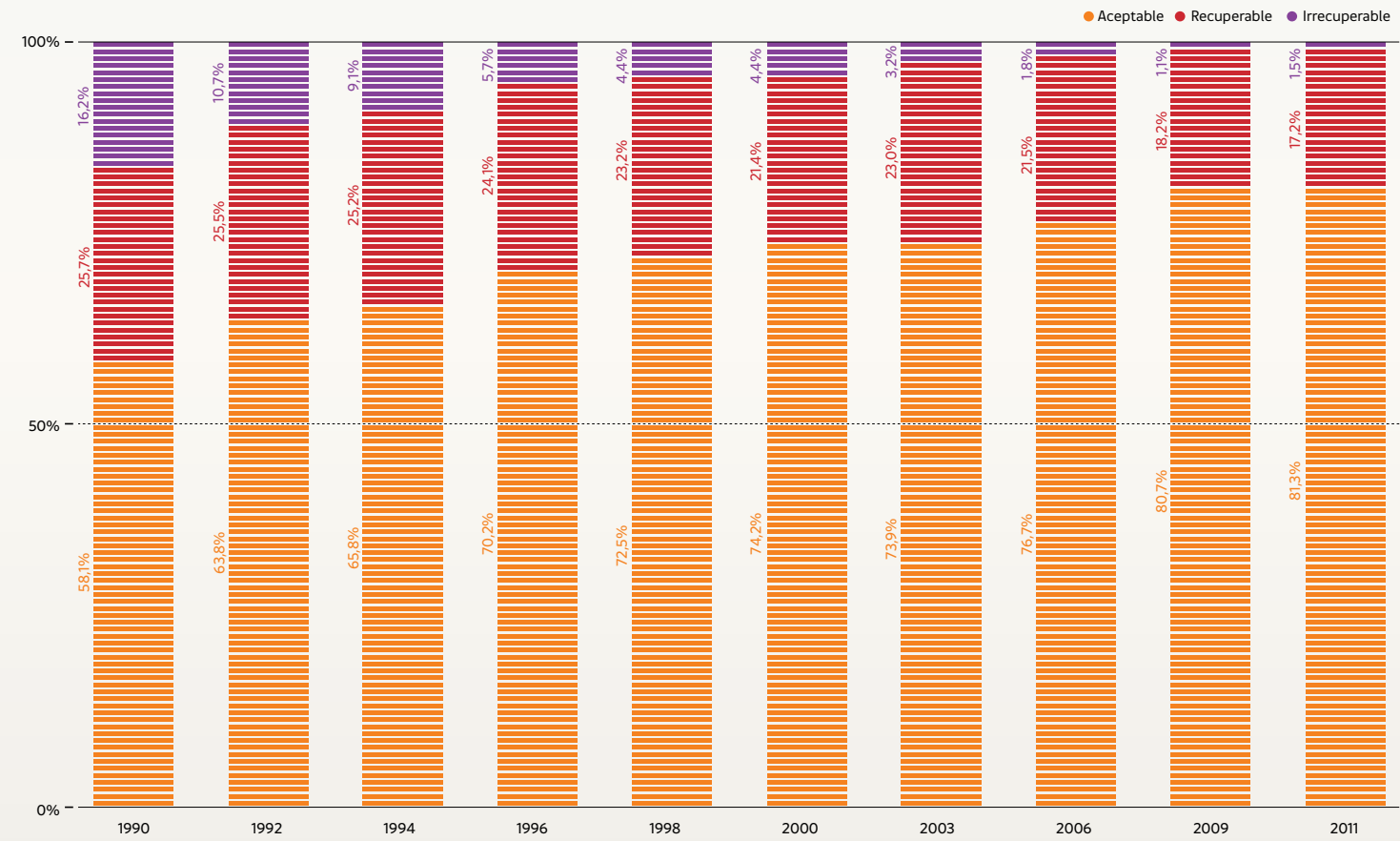
para el segundo caso. En cifras, ello significa que mientras en el año 1990 un 16,2% de los hogares residía en viviendas de calidad irrecuperable, este porcentaje se redujo hasta un 1,5% en el año 2011. En el caso de los hogares que habitan viviendas de calidad recuperable (no constituyen déficit habitacional), han disminuido también de manera importante entre 1990 (25,7%) y 2011 (17,2%) aunque a un menor ritmo que el caso de los hogares en viviendas irrecuperables. Ello ha

11 En el caso de viviendas irrecuperables las políticas sociales son las relativas a reducir el déficit habitacional cuantitativo.



G1. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN CALIDAD DE LA VIVIENDA QUE HABITAN 1990-2011

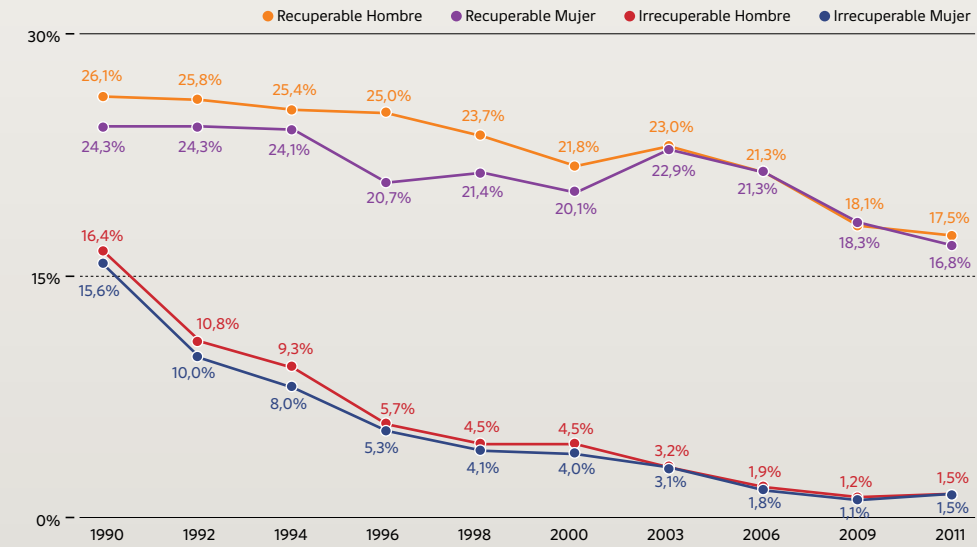
- Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen distintos años. Ministerio de Desarrollo Social.



G2. EVOLUCIÓN DE HOGARES QUE RESIDEN EN VIVIENDAS DE CALIDAD RECUPERABLE E IRRECUPERABLE, SEGÚN SEXO DE LA JEFATURA 1990-2011 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen distintos años. Ministerio de Desarrollo Social.

› SEXO DE LA JEFATURA Y VIVIENDAS RECUPERABLES E IRRECUPERABLES

En general tanto la proporción de hogares que residen en viviendas de calidad recuperable e irrecuperable como la tendencia de esta proporción en los últimos 20 años no muestra diferencias importantes entre hogares con jefatura masculina o femenina, por lo que en este sentido no se aprecian brechas de género.

› SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y VIVIENDA RECUPERABLE E IRRECUPERABLE

Desde la perspectiva socioeconómica los resultados son bastante destacados. Sumado a la tendencia a la reducción sostenida en el porcentaje de hogares que residen en viviendas de calidad recuperable o irrecuperable en todos los quintiles de ingreso, se agrega el hecho de que la velocidad o ritmo de reducción ha sido mayor en los quintiles de menores ingresos, observándose además una tendencia a la convergencia o reducción en las brechas de porcentajes de hogares afectados según condición socioeconómica.

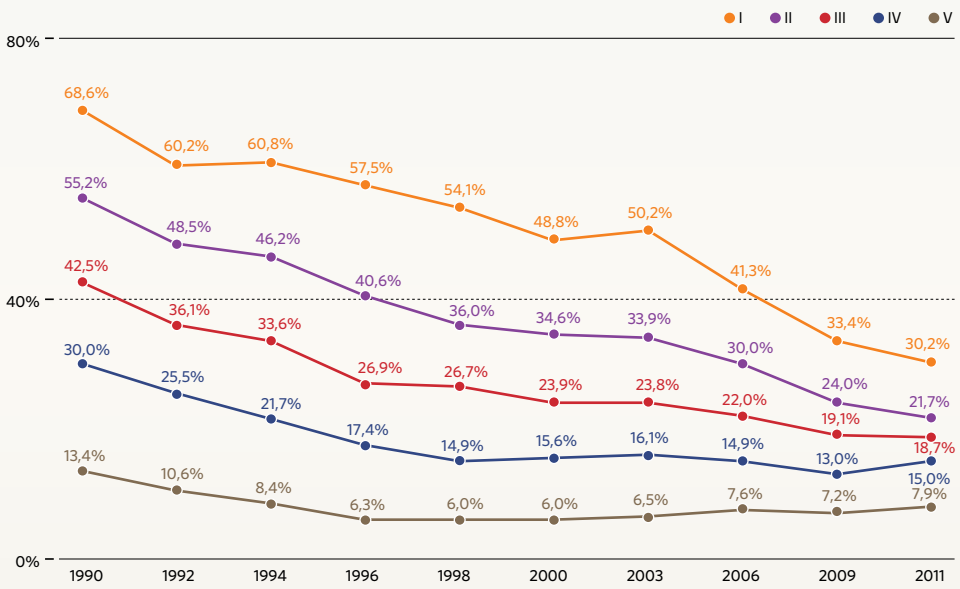
No obstante lo anterior, todavía el año 2011 se observa una brecha o diferencia importante en el porcentaje de hogares que habita viviendas de calidad recuperable o irrecuperable dependiendo del quintil de ingreso. Mientras en el primer quintil el 30,2% de los hogares habita viviendas de calidad recuperable o irrecuperable, es decir, casi uno de cada tres hogares, el porcentaje se reduce hasta un 7,9% en el quinto quintil.

› EDAD DEL JEFE DE HOGAR Y VIVIENDA RECUPERABLE E IRRECUPERABLE

Si bien el año 2011 casi no se observan diferencias por tramo de edad del jefe de hogar en la proporción de hogares que habitan en viviendas de calidad recuperable o irrecuperable, ello no siempre fue así. En el año 1990, la proporción de hogares en viviendas de calidad recuperable o irrecuperable era 25 puntos porcentuales mayor para los jefes de hogar de 24 años o menos que para los jefes de hogar entre 45 y 59 años o de 60 años o más. Respecto del mismo grupo de comparación, los jefes de hogar de entre 25 y 44 años tenían una proporción superior en diez puntos porcentuales. Sin embargo, la fuerte reducción observada entre 1990 y 2011 en la proporción de hogares en viviendas de calidad recuperable o irrecuperable, sumada al mayor ritmo de esta reducción en los hogares con jefaturas más jóvenes, permitió que se alcanzara cierta convergencia o eliminación de la brecha por tramos de edad hacia el año 2011 a niveles significativamente menores.



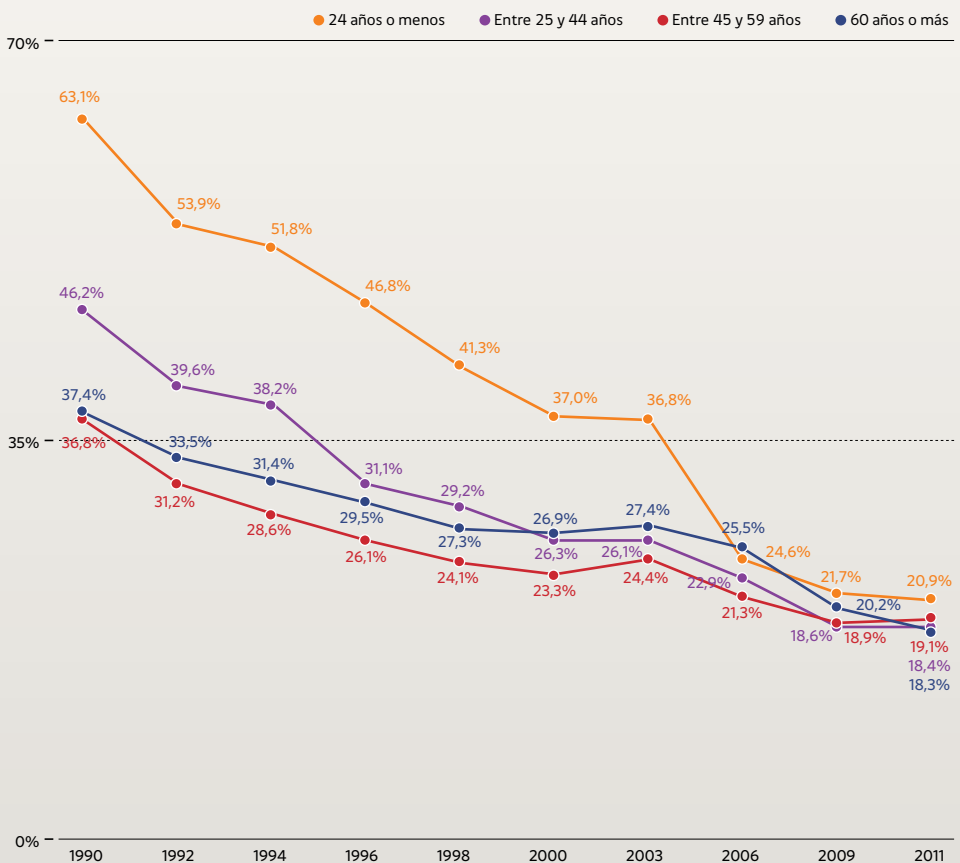
G3. EVOLUCIÓN DE HOGARES QUE RESIDEN EN VIVIENDAS DE CALIDAD RECUPERABLE E IRRECUPERABLE, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO 1990-2011 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen distintos años. Ministerio de Desarrollo Social.



G4. EVOLUCIÓN DE HOGARES QUE RESIDEN EN VIVIENDAS DE CALIDAD RECUPERABLE E IRRECUPERABLE, SEGÚN TRAMO DE EDAD DEL JEFE DE HOGAR 1990-2011 - Porcentaje



Fuente: Encuesta Casen distintos años. Ministerio de Desarrollo Social.

3.2 CAMPAMENTOS

En materia de vivienda, una de las situaciones más precarias corresponde a la experimentada por las familias que viven en campamentos.

Los campamentos son asentamientos preferentemente urbanos de más de ocho familias, que habitan en posesión irregular un terreno, con carencia de al menos uno de los tres servicios básicos (electricidad, agua potable y/o sistema de alcantarillado) y cu-

yas viviendas se encuentran agrupadas y contiguas.

El Catastro Nacional de Campamentos que realizó la Secretaría Ejecutiva de Campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo el año 2011, permitió identificar 657 campamentos a lo largo del país. Las regiones con mayor número de campamentos son Valparaíso, que tiene 146, Biobío, con 145 y Metropolitana con 117. Entre estas tres regiones concen-

tran el 62,1% de los campamentos del país.

En los 657 campamentos catastrados viven un total de 27.378 familias y 83.863 personas. Entre las regiones de Valparaíso, Biobío y Metropolitana se concentra el 64,8% de las familias y el 66,5% de las personas que habitan en campamentos. Lo anterior indica que en promedio los campamentos de las regiones de Valparaíso, Biobío y Metropolitana son más grandes (compuestos por más familias) y las familias son más numerosas. Por otra parte, las regiones de Valparaíso y Atacama poseen las mayores tasas de personas habitando en campamentos respecto al total de la población.

Del total de personas que reside en campamentos, el 38,2% son niños o niñas (17 años o menos) y el 3,8% son adultos mayores (65 años o más). Como datos adicionales es posible señalar que:
✔ 402 campamentos, que representan el 62% del total, presentan riesgos físicos como deslizamiento de terreno o inundación, existiendo peligro para las vidas de sus ocupantes.

✔ 56% de los campamentos se formaron antes del año 1996 y, en promedio, tienen 21 años de antigüedad. Entre los años 2007 y 2011, se formaron 37 nuevos asentamientos precarios.

✔ 209 campamentos, equivalente al 32% del total, presentan altos riesgos de salubridad por encontrarse en áreas de concentración de basura.

✔ El 51% de las familias en campamentos reconoce a una mujer como jefa de hogar. El 24% de los hogares corresponden a mujeres sin cónyuge o pareja a cargo de un grupo familiar.

✔ El 32% de los jefes de hogar cuentan con educación básica incompleta.

✔ El 74% de los menores de seis años no asiste a educación pre escolar o sala cuna y el 8,6% de los niños de entre seis y quince años no asiste a ningún tipo de establecimiento educacional.

sociales que afectan a estas familias.

4. Cierre definitivo de los campamentos, una vez beneficiadas las familias con subsidios habitacionales. La Secretaría Ejecutiva trabaja con cada campamento como unidad territorial, buscando una solución para todas las familias que lo componen.

5. Recuperación de territorios y prevención de nuevas tomas. El programa ha privilegiado la radicación de las familias cada vez que ha sido posible. Para aquellos campamentos en que esto no ha sido posible y cuya estrategia de cierre es la erradicación, se evalúa la pertinencia de un proyecto de espacio público como equipamiento deportivo, plazas, parques, etc. que benefician a toda la comunidad que rodeaba al campamento e impide su repoblamiento.

La intervención sostenida de la Secretaría Ejecutiva ha tenido resultados acumulados relevantes para las familias de campamentos. A la fecha, se han cerrado 85 asentamientos precarios en todas las regiones del país. Esto ha permitido que más de 3.200 familias hayan dejado de vivir en esta condición y más aún, un 41% de ellas ha obtenido su solución habitacional radicándose en el mismo terreno.

En segundo lugar, se ha asignado el 70% de soluciones habitacionales comprometidas por el Presidente Piñera, labor que se completará durante el transcurso del año y permitirá que todas las familias del catastro de campamentos 2011 que cumplen con los requisitos, hayan sido beneficiarias de una solución habitacional.

Como consecuencia, la Secretaría Ejecutiva de Campamentos ha logrado revertir la tendencia de crecimiento de los campamentos en Chile. Cabe destacar que entre 2007 y 2011 el crecimiento de los asentamientos precarios fue más de un 30%. Sin embargo, gracias al trabajo sistemático en todos los campamentos de Chile, en coordinación con los Dirigentes, Municipios, Gobernaciones, Intendencias, otros Ministerios y ONGs; en conjunto con una política de cierres y entrega focalizada de subsidios habitacionales, hoy los campamentos están disminuyendo.

› CALIDAD DE LA VIVIENDA

En relación a la calidad de la vivienda, éstas pueden ser clasificadas en tres categorías. Viviendas aceptables, viviendas recuperables y viviendas irrecuperables. En el caso de las viviendas irrecuperables, forman parte del déficit habitacional, por lo que su problemática es abordada mediante los instrumentos disponibles para reducir el déficit habitacional. En el caso de recuperación de las viviendas recuperables, el apoyo del Estado se ofrece mediante el Programa de Protección al Patrimonio Familiar (Decreto Supremo Nº 255 de 2007, Título II: Reparación y Mejoramiento de la Vivienda).

Este subsidio permite reparar o mejorar viviendas sociales o viviendas cuya tasación no supere las 650 UF, pertenecientes a familias que pertenezcan al 60% más vulnerable de los hogares (es decir, que cuentan con máximo 13.484 puntos en su Ficha de Protección Social). Su objetivo es interrumpir el deterioro y mejorar la vivienda de fa-

milias vulnerables y de sectores emergentes, apoyando el financiamiento de las siguientes obras:

✔ De Seguridad de la Vivienda: reparación de ci- mientos, pilares, vigas, cadenas o estructura de techumbre y pisos u otras similares.

✔ De Habitabilidad de la Vivienda: mejoramiento de instalaciones sanitarias, eléctricas o de gas; reparación de filtraciones de muros y cubiertas; canales y bajadas de aguas lluvia; reposición de ventanas, puertas, pavimentos, tabiques, cielos u otras similares.

✔ De Mantenición de la Vivienda: reparación de ven- tanas, puertas, pavimentos, tabiques, cielos, pintu- ras interiores o exteriores u otras similares.

✔ De Mejoramiento de Bienes Comunes Edificados: mejoramiento de escaleras, pasillos comunes, techumbres en circulaciones comunes, protecciones, iluminación u otras similares, así como obras de los tipos señalados en los puntos anteriores que corres- pondan a bienes comunes edificados.

✔ De Innovaciones de Eficiencia Energética: colec- tores solares, iluminación solar, tratamientos de se- paración de aguas u otras similares.

El subsidio máximo que se puede obtener es de 50, 55, 60 ó 65 UF, de acuerdo a la comuna en la que se ubique la vivienda.

REALIDAD DE CAMPAMENTOS 2011, POR REGIÓN

REGIÓN	CAMPAMENTOS	FAMILIAS	PERSONAS	TASA POR MIL HABITANTES
Arica y Parinacota	6	236	663	3,8
Tarapacá	6	1.156	2.949	9,7
Antofagasta	28	1.061	3.344	6,1
Atacama	27	1.118	3.486	12,7
Coquimbo	35	1.079	3.261	4,5
Valparaíso	146	7.531	23.504	13,4
Metropolitana	117	4.645	14.626	2,1
O'Higgins	47	830	2.478	2,8
Maule	14	327	825	0,8
Biobio	145	5.570	17.615	8,7
La Araucanía	23	747	2.318	2,4
Los Ríos	21	1.146	3.094	8,4
Los Lagos	32	1.698	5.056	6,1
Aysén	9	214	588	5,9
Magallanes	1	20	56	0,4
TOTAL PAÍS	657	27.378	83.863	4,9

Fuente: Catastro Nacional de Campamentos 2011. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

POLÍTICA SOCIAL

› CAMPAMENTOS

En consideración a la compleja realidad que enfrentan las familias que viven en campamentos, resulta particularmente urgente entregarles el apoyo necesario para superar su situación. Bajo esta motivación, el Gobierno del Presidente Piñera impulsó un ambicioso plan de intervención para las familias de campamentos, cuyos puntos centrales son:

1. Creación de la Secretaría Ejecutiva de Campamentos, dependiente de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, con la misión de atender de manera integral a las familias del Catastro de Campamentos 2011.

2. Incremento sustancial en las soluciones habitacionales para familias de campamentos, priorizando 18.000 unidades exclusivamente para ellas, lo que representa más del doble de las soluciones habitacionales asignadas durante el Gobierno anterior.

3. Elaboración y ejecución del Plan Integral para Campamentos. La intervención de la Secretaría Ejecutiva no se centra sólo en la gestión de subsidios habitacionales, sino que además se preocupa de mejorar la calidad de vida de las familias de campamentos y de prepararlas para que la salida del campamento hacia sus viviendas definitivas sea sin vuelta atrás. Para esto, el Plan Integral coordina una red de apoyo interministerial, además de alianzas público-privadas, para entregar soluciones a los problemas

› CAMPAMENTOS

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Objetivo

Disminuir el número de campamentos del país.

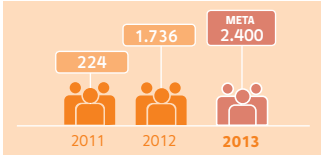
Los beneficiarios corresponden a las familias que dejan de vivir en un campamento. La ejecución presupuestaria del 2011 no incorpora los pagos

Beneficiarios

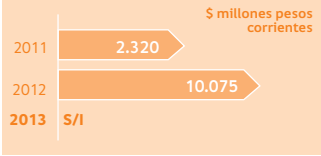
Familia que pertenezca al Mapa Social de Campamentos 2011.

de subsidios hasta a la fecha. Los subsidios asignados a partir del 2012 sus pagos se incorporan en la ejecución del programa.

¿Cuántos subsidios se han entregado?



¿Cuántos recursos ha ejecutado?



› PROTECCIÓN AL PATRIMONIO FAMILIAR: REPARACIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Objetivo

Mejorar el estándar físico y material de las viviendas habitadas por familias vulnerables y que presentan daños.

Beneficiarios

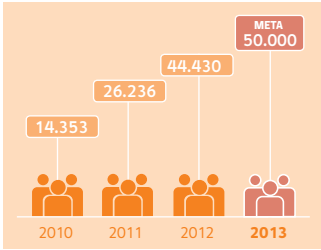
Familias propietarias o asignatarias de viviendas y con un ahorro mínimo de 3UF. Se prioriza según:

✔ Antigüedad de la postulación

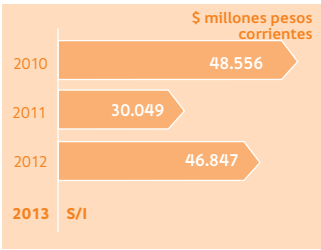
- ✔ Ficha de Protección Social
- ✔ Vulnerabilidad de la familia
- ✔ Antigüedad de la vivienda
- ✔ Tipo de proyecto (seguridad, habitabilidad, mantención o innovación energética).

La ejecución presupuestaria de un año no tiene relación con los beneficiarios de ese año, dado que la entrega del subsidio implica el compromiso de pago de éste, pero no necesariamente se ejecuta ese mismo año.

¿Cuántos subsidios se han entregado?



¿Cuántos recursos ha ejecutado?



4 MEJORAMIENTO DE BARRIOS Y CONDOMINIOS SOCIALES

La política habitacional de las últimas dos décadas ha sido efectiva en mejorar los indicadores cuantitativos desde la perspectiva de la accesibilidad a soluciones habitacionales o viviendas, sin embargo, distintos estudios han desnudado las debilidades de estas mismas políticas desde

4.1 HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA INTEGRAL

La ausencia de políticas comprehensivas de vivienda ha resultado en que no obstante se observen avances cuantitativos significativos a nivel de soluciones habitacionales, en paralelo se hayan ido cultivando nuevos problemas y desafíos, los que cada vez son más urgentes de abordar. Dentro de los principales problemas que han ido surgiendo se encuentran los señalados en los estudios de Rupah y Macarano (2007), Atisba (2010) y Guernica Consultores (2012), además de los descritos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en “Problemas comunes en Condominios Sociales”.

Rupah y Marcano (2007)¹² encuentran, por su parte, tres problemas principales: el primero, la falta de sostenibilidad de los beneficios, que se refleja en el hecho de que una parte de las viviendas clasificadas hoy como inadecuadas provengan de programas de vivienda pública. Por lo anterior, recomiendan la introducción de programas que financien la mantención de las unidades. El segundo problema, derivado del excesivo énfasis por aumentar el número de soluciones de vivienda conteniendo los costos presupuestarios, se refiere a la segregación residencial por ingresos. El tercer problema es la alta tasa de morosidad de las hipotecas de provisión pública.

Atisba (2010)¹³ presenta en base a una metodología¹⁴ propia los resultados de un estudio de guetos en Chile que tenía por objetivo profundizar el problema de los barrios segregados de vivienda social, ya que se trata de unidades espaciales de gran tamaño, homogéneamente pobres, alejadas de los centros y con poca oferta de servicios, lo que genera fenómenos de exclusión y marginalidad. En el estudio, que considera un universo de 25 ciudades que concentran el 67% de la población de Chile, se encuentra que de las 913 zonas analizadas en las 25 ciudades, 64 fueron clasificadas como guetos concentrando una población de 1.684.190 habitantes. De este total, el 44% vive en el Gran Santiago y el 56% en regiones. Las ciudades con mayor proporción de población en guetos serían Copiapó (32%), Arica (27%), Talca (23%), La Serena-Coquimbo (23%) y Coihaique (22%).

Los hallazgos de Guernica Consultores (2012)¹⁵ dan cuenta como efectos positivos de la política de vivienda las mejoras en calidad y habitabili-

dad, calidad de equipamiento, espacios públicos, integración al barrio por parte de las familias y participación. Como contrapartida, los efectos negativos se centran en aspectos relacionados con la localización, heterogeneidad social y calidad de servicios. Lo anterior se expresa fundamentalmente en un claro deterioro en las condiciones del barrio asociadas a la localización, principalmente en lo relacionado con la accesibilidad a lugares de trabajo; un deterioro en las condiciones de heterogeneidad social y económica o, en otras palabras, una tendencia a la ausencia o escasez relativa de ‘mezcla’ socioeconómica; y escasez o ausencia de servicios como por ejemplo, de educación preescolar. Estos efectos no son necesariamente generalizados, puesto que la política de subsidios de vivienda presenta un conjunto de modalidades que hacen que lo señalado anteriormente se observe en términos globales y que a nivel de modalidades específicas algunos efectos negativos se refuercen o diluyan.

En general, los barrios vulnerables¹⁶ y la problemática de condominios sociales se explican o surgen a partir de los hallazgos señalados en los párrafos anteriores o, dicho de otra manera, son resultado de políticas habitacionales que no han contemplado todos los aspectos necesarios para asegurar una calidad de vida adecuada y sostenible a los hogares beneficiarios.

En particular, el caso de los condominios sociales surge como consecuencia de que las políticas destinadas a avanzar en la superación del déficit habitacional, enfrentadas al progresivo encarecimiento y menor disponibilidad de suelo urbano, privilegiaron la construcción de vivienda social en altura. Sin embargo, los bajos estándares de construcción en este tipo de conjuntos, el reducido tamaño de las viviendas, las dificultades de convivencia, los obstáculos para la adecuada mantención de los bienes comunes y su extrema segregación urbana, configuraron un cuadro que ha presentado una progresiva y acelerada tendencia al deterioro. Esto se traduce en que la calidad de vida en muchos de los condominios de vivienda social se ha visto profundamente afectada, debido a factores que van desde las condiciones de infraestructura de las naves hasta aspectos relativos a la vida comunitaria.

una perspectiva más amplia, lo que ha implicado a su vez, la necesidad de ampliar el alcance de la política social de vivienda.

En la actualidad se estima que más de un millón de personas viven en condominios sociales, y que sólo en la Región Metropolitana existirían más de 600 mil familias habitando en dichos condominios.

Una condición común a la gran mayoría de estos conjuntos habitacionales son las siguientes¹⁷.

› **PRESENTAN DÉFICIT EN LA CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN Y ESCASA O NULA MANTENCIÓN DE LOS BIENES COMUNES:** durante muchos años se promovió la construcción de extensos y densos conjuntos de vivienda social, que contemplaban entre 30 y 40 m2 por cada unidad, contando en buena parte de los casos con muy bajos estándares de construcción. Asimismo, la configuración espacial de los conjuntos genera espacios residuales y lugares con muy poco control, lo que ha transformado estos espacios en lugares abandonados. Los mayores problemas de los condominios se concentran en ampliaciones irregulares, escaleras, techumbres, ventanas y sitios eriazos abandonados. Actualmente, muchos de los condominios sociales presentan serios problemas en su infraestructura, lo que se ha visto agravado por la falta de mantención. Aspectos como la mala convivencia entre vecinos y el desconocimiento

12 Inder J. Rupah and Luis T. Marcano (2007), "A Meta- Impact Evaluation of Social Housing Programs: The Chilean case", Working Paper: OVE/NP-02/07, August, 2007 Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

13 Atisba (2010). Reporte "Estudio Guetos en Chile".

14 Para ello se definieron cuatro criterios de selección:

a. Homogeneidad Social: se trata de barrios habitados, mayoritariamente, por hogares clasificados en las categorías socioeconómicas "D" y "E".

b. Concentración y Tamaño: además de ser homogéneamente pobres, estos barrios deben concentrar una fracción importante de los hogares "D" y "E" del área urbana.

c. Cobertura de Servicios: Junto con ello, deben tener una oferta de comercio y servicios inferior al promedio de la ciudad donde se emplazan.

d. Accesibilidad: En esta categoría se incluyen barrios alejados de los centros principales de las ciudades, en varios casos separados físicamente del área urbanizada por accidentes geográficos como ríos, cerros o quebradas Estos cuatro criterios se expresan en indicadores que permiten medir y comparar la realidad de cada barrio en relación a los valores promedio que presenta su ciudad de emplazamiento.

15 Guernica Consultores (2012), "Evaluación de Impacto Programas Fondo Solidario de Vivienda I y II del MINVU".

16 Los barrios vulnerables son aquellos que presentan déficit y/o deterioro urbano, una imagen ambiental degradada, limitado acceso a bienes y servicios de la ciudad, con problemáticas sociales vinculadas a vulnerabilidad, segregación, estigma, inseguridad y desconfianza vecinal.

17 "Problemas Comunes en Condominios Sociales", Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (www.minvu.cl).

sobre las implicancias de la vida en copropiedad, han obstaculizado la adecuada mantención de los bienes comunes.

› **EXHIBEN DIFICULTADES EN LA CONVIVENCIA VECINAL:** las condiciones de hacinamiento y escasez de espacios comunes provocan que las actividades más cotidianas de los habitantes se transformen en eventuales motivos de conflicto. Acciones que para el resto de las personas pueden ser comunes, como lo son la tenencia de animales, la limpieza del hogar y el lavado de ropa, los juegos de los niños o celebraciones, en estos reduci-

POLÍTICA SOCIAL

En este contexto, en los últimos años la política de vivienda se ha ido adaptando y corrigiendo, buscando abordar las distintas dimensiones de la problemática de vivienda y resolver la mayor parte de los problemas planteados. Para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la recuperación de los barrios significa enfrentar las carencias o problemas del espacio físico, como impulso detonante de los procesos sociales que reactivan la vida comunitaria y apropiación vecinal del espacio público. En materia de recuperación de barrios los principales programas vigentes son los siguientes¹⁸.

EL PROGRAMA RECUPERACIÓN DE BARRIOS, regulado por el Decreto Supremo N° 14 de 2007 se implementa con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los barrios que presentan problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias.

A partir de este objetivo, el Programa promueve el mejoramiento y la dotación sostenible de equipamientos, infraestructura y espacios públicos en los barrios, con foco en las necesidades de sus habitantes y la integración territorial; desarrolla un proceso participativo de los vecinos que estimule el uso y apropiación responsable del espacio público y equipamiento, la asociatividad y la buena convivencia para la gestión de la

dos espacios deben ser cuidadosamente planificadas o adecuadas, ya que usualmente provocan problemas entre los vecinos. Además, la constitución artificial de estas comunidades es un hecho que no contribuye a generar mejores posibilidades de vínculo y organización vecinal. De hecho, en muchos casos sólo se mantienen formas precarias e inestables de acción colectiva, y se identifica la ausencia de asociatividad formal e informal.

› **NO DISPONEN DE VÍNCULOS CON INSTITUCIONES:** cuando no existe organización entre los vecinos de un condominio social, la relación con

regeneración urbana en la escala barrial; integra las dimensiones de seguridad, identidad y medio ambiente, a través de prácticas y valores comunitarios que fortalezcan los procesos de planificación, diseño, uso y mantención del espacio público barrial.

A través de la definición participativa de Planes Maestros de Recuperación Barrial (PMRB), orientados al mejoramiento y revitalización de los espacios públicos y los entornos barriales, el Programa propone un modelo de intervención que busca el desarrollo de un Plan de Gestión de Obras asociado integralmente a un Plan de Gestión Social, que, basado en el reconocimiento de la naturaleza multidimensional del territorio, la recuperación del sentido de lo público, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, la convivencia comunitaria y la identidad, busca dejar instalada y fortalecida la cohesión social entre los vecinos.

Con un modelo que propone tres fases secuenciales de intervención articuladas por la formulación del PMRB, los barrios inician el proceso de recuperación con la instalación de un equipo profesional en terreno.

Teniendo como objetivo el involucramiento de los vecinos y vecinas en todas las etapas del proceso de recuperación barrial, aparecen como logros significativos en el diseño metodológico del programa los espacios de deliberación conjunta

instituciones públicas se ve restringida; puesto que se limita la capacidad para procesar las demandas, necesidades e intereses comunes, así como la posibilidad de contar con un flujo de comunicación eficiente. Pero de manera más directa, muchas personas que habitan en condominios de vivienda social se sienten desprotegidas o engañadas, cuando se enteran que legalmente la gestión de los bienes comunes es de exclusiva responsabilidad de los copropietarios y no del municipio u otra entidad pública. Este desconocimiento acerca del régimen de copropiedad, promueve un rechazo y distancia hacia las autoridades y las instituciones.

que se desarrollan durante todo el proceso de intervención y que determinan la toma de decisiones, desde el diagnóstico hasta la proyección de una agenda futura para los barrios.

Por ello, con el objetivo de convocar a los distintos actores del barrio, un mecanismo fundamental de promoción de la participación barrial ha sido la conformación de los llamados Consejos Vecinales de Desarrollo (CVD), los que como una plataforma de participación representativa articulan las distintas organizaciones y sectores del barrio, abriendo espacios para la toma de decisiones, el desarrollo de sus planes de trabajo y el fortalecimiento de su liderazgo en la comunidad.

El Programa Recuperación de Barrios se inició en el año 2006 en 200 barrios a nivel nacional, en 80 comunas y en las quince regiones del país, de los cuales ya han egresado 148. Hoy, la recuperación de barrios es una línea permanente del Ministerio. Durante 2013 el Minvu seleccionó 50 nuevos barrios, sumados a 41 del 2012 y los 15 del 2011. Además se han ido incorporando nuevas tipologías de barrios, atendiendo a diversas realidades y problemáticas urbanas entre los que cuentan dos barrios emblemáticos, dos patrimoniales y tres pequeñas localidades, atendiendo a la fecha un total de 313 barrios.

18 Si bien en muchos casos los programas orientados a mejoramiento de barrios pueden favorecer a familias que residen en condominios sociales, como una forma de ordenar la presentación se presentan, a continuación, por separado los programas orientados a mejorar barrios y los destinados a mejorar condominios sociales.

› MEJORAMIENTO DE BARRIOS

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

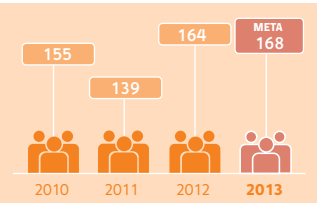
Objetivo

Vecinos/as de barrios vulnerables acceden a espacios públicos e infraestructura urbana mejorados y de calidad mediante procesos participativos.

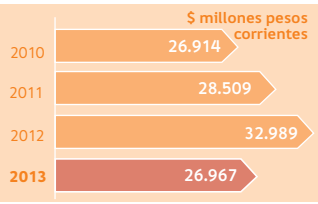
Beneficiarios

- ✓ Vivir en zona prioritaria definida por el Minvu
- ✓ Aporte mínimo de 5 UF por vivienda por parte del municipio para financiar obra de aporte municipal
- ✓ Aporte mínimo de 0,5 UF por familia"

¿Cuántos barrios se han intervenido?



¿Cuántos recursos ha ejecutado?



ZONAS PRIORITARIAS

A siete años de la implementación Programa de Recuperación de Barrios y la experiencia desarrollada en materia de Condominios Sociales ha quedado en evidencia que la escala barrial como unidad de gestión intermedia entre la vivienda y la ciudad no puede ser abordada endógenamente al interior de sus límites, estableciendo la necesidad de abordar la complejidad del territorio de manera sistémica y articulada en todas sus escalas desde distintos enfoques e inversiones.

Por ello, con la intención expresa de avanzar en un enfoque de vulnerabilidad territorial que colaborara en facilitar el proceso de selección y priorización de barrios en torno a un contexto urbano mayor, desde la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios (SEDB), se ha desarrollado una metodología de focalización territorial. El objetivo de esta metodología es llegar a definir Zonas Prioritarias de intervención que requieran iniciar un proceso de regeneración urbana, en base a criterios objetivos y cuantificables, permitiendo definir áreas de intervención desde una perspec-

tiva territorial con mirada interescalar e intersectorial. Conforme a un índice sintético basado en cuatro indicadores claves, relacionados con el deterioro y la vulnerabilidad social, el diseño de la metodología ha permitido localizar las principales áreas que describen las situaciones más relevantes de vulnerabilidad social, habitacional y deterioro urbano, representando con las tonalidades más oscuras la concentración del índice de vulnerabilidad territorial más crítico.

ÁREAS DE VULNERABILIDAD TERRITORIAL PARA LAS CIUDADES DE ARICA Y TEMUCO A PARTIR DEL CRUCE DE INDICADORES

Una vez identificadas las áreas de vulnerabilidad territorial, considerando que sus fronteras son difusas en el espacio, con el objetivo de operativizar el trabajo en ellas como unidad de gestión urbana e instrumento de planificación territorial, se establecen límites operativos configurando en ese momento la Zona Prioritaria como unidad de gestión y una pieza urbana reconocible.

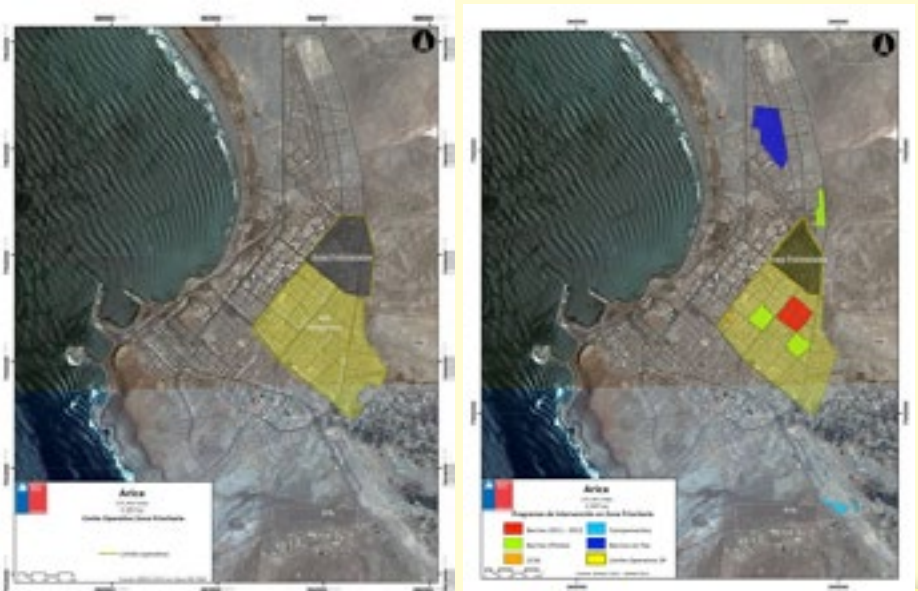
A partir de una mirada estratégica y local, la configuración de la Zona Prioritaria apuesta por considerar la capacidad de cada uno de los elementos urbanos en generar sinergias y atraer recursos que permitan combatir y detener el deterioro urbano existente e iniciar un proceso efectivo de regeneración global y sostenible en el tiempo, considerándola como una unidad de gestión territorial de alta prioridad pública.



Fuente: Área de Estudios. Secretaria Ejecutiva Desarrollo de Barrios. Minvu 2011

CONFIGURACIÓN ZONA PRIORITARIA Y GEORREFERENCIACIÓN DE LOS DISTINTOS PLANES Y PROGRAMAS EN EL TERRITORIO URBANO Y EN LA ZONA PRIORITARIA.

Desde la gestión urbana, la metodología de Zonas Prioritarias como herramienta de focalización territorial permitirá cuantificar los territorios dónde resulta necesario intervenir, jerarquizando las urgencias identificadas y priorizando la inversión de manera focalizada. Por otro lado, permitirá definir estrategias en el territorio, es decir, planificar integralmente, estableciendo una intervención programada y coordinada en cada zona a partir de un discurso común.



Fuente: Área de Estudios. Secretaria Ejecutiva Desarrollo de Barrios. Minvu 2011

EL PROGRAMA DE PAVIMENTACIÓN PARTICIPATIVA, (Decreto Supremo N°114 de 1994), es un programa que está destinado a la pavimentación de calles, pasajes y aceras de sectores

habitacionales, y a la repavimentación por deterioro de las mismas. Los comités de pavimentación postulan al fondo a través de sus respectivos municipios o en las Secretarías Regionales

de Vivienda y Urbanismo. El Minvu paga desde el 75% de los costos dependiendo del nivel de vulnerabilidad de la comuna, la diferencia la financia la comunidad junto a la Municipalidad.

PAVIMENTACIÓN PARTICIPATIVA

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

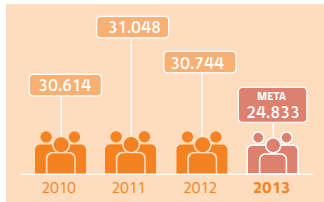
Objetivo Reducir el déficit de pavimentación y de repavimentación de calles, pasajes y aceras, permitiendo la incorporación a su financiamiento de los particulares beneficiados y de los Municipios.

Beneficiarios

- Conformar un Comité de Pavimentación con representación jurídica.
- Contar con el respaldo y aporte económico de la Municipalidad.

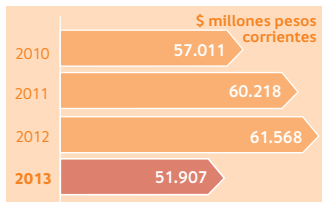
- Que calles o pasajes postulados cumplan con los requisitos exigidos por el programa
- Disponer de un proyecto de ingeniería y presupuesto elaborado por un proyectista aprobado por el SERVIU y por las direcciones de obras municipales correspondientes.
- Contar con el acta de reunión en la que conste que el proyectista expuso el proyecto al Comité de Pavimentación.

¿Cuántos familias ha beneficiado?



Los beneficiarios corresponden al total de familias que viven frente de las calles o pasajes seleccionados para su pavimentación o repavimentación cada año.

¿Cuántos recursos ha ejecutado?



La ejecución presupuestaria no tienen relación con los beneficiarios del respectivo año dado que el gasto se ejecuta principalmente el año siguiente o sub siguiente.

EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN AL PATRIMONIO FAMILIAR

(Decreto Supremo N° 255 de 2007, Título I) busca mejorar los espacios públicos y el equipamiento comunitario en condominios y barrios habitados por familias vulnerables a través de un subsidio que se le entrega a un grupo de familias, las cuales postulan con la ayuda de un Prestador de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT).

Este subsidio permite a familias vulnerables o de grupos emergentes construir, mantener o reparar el equipamiento comunitario o los bienes nacionales de uso público cercanos a sus viviendas, o efectuar

obras en el terreno donde se emplaza su condominio. Apoya el financiamiento de los siguientes tipos de obras:

- Mejoramiento de Espacios Públicos: cierres, iluminación y otras similares.
- Construcción o Mejoramiento de Inmuebles de Equipamiento Comunitario: infocentros, juegos infantiles, sedes sociales, multicanchas, mobiliario urbano y otras similares.
- Mejoramiento en el Terreno de la Copropiedad: áreas verdes, estacionamientos, juegos infantiles, luminarias, cierres perimetrales y otras similares.
- De Innovaciones de Eficiencia Energética en Espa-

cios públicos, Equipamiento o Bienes Comunes No Construidos: colectores solares, iluminación solar, tratamientos de separación de aguas y otras similares.

Como fue señalado en la segunda sección, actualmente se encuentra en tramitación el Decreto Supremo N° 25 que derogará al Programa de Protección al Patrimonio Familiar (Decreto Supremo N° 255). La iniciativa se estructura en cuatro capítulos: proyectos para el entorno, proyectos para la vivienda, proyectos para condominios de viviendas sociales y proyectos de innovación tecnológica (eficiencia energética, sustentabilidad, entre otras).

PROTECCIÓN AL PATRIMONIO FAMILIAR: EQUIPAMIENTO

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Objetivo

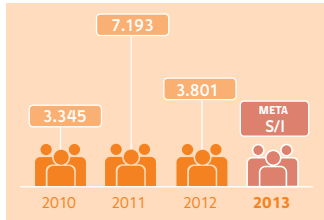
Mejorar el espacio público y equipamiento comunitario en condominios y barrios habitados por familias vulnerables.

Beneficiarios

- Ahorro mínimo de 1 UF
- Contar con la asesoría de un Prestador de Asistencia Técnica (PSAT)
- Contar con un constructor o contratista inscrito en el Registro de constructores del Minvu

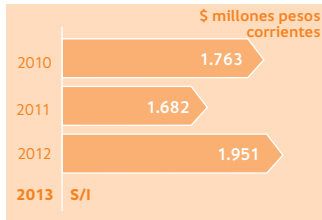
- Contar con permiso de Dirección de Obras Municipales y otros permisos especiales dependiendo del tipo de proyecto
- En caso de postulaciones colectivas estar constituidos como grupo organizado
- No haber sido beneficiado por este mismo programa con proyectos de mejoramiento en terreno de la copropiedad y obras de innovaciones de eficiencia energética.

¿Cuántos subsidios se han entregado?



La ejecución presupuestaria de un año no tiene relación con los beneficiarios de ese año, dado que la entrega

¿Cuántos recursos ha ejecutado?



del subsidio implica el compromiso de pago de éste, pero no necesariamente se ejecuta ese mismo año.

EL PROGRAMA DE ESPACIOS PÚBLICOS

(Decreto Supremo N°312 de 2006) destina financiamiento a la recuperación de zonas urbanas consolidadas en deterioro, con la ejecución de obras nuevas o rehabilitación de obras existentes que se encuentran en inmuebles del municipio. Las muni-

cipalidades respectivas deben postular al Minvu para obtener este beneficio. Los proyectos deben enmarcarse en un presupuesto total entre 3.000 UF y 30.000 UF, considerando que los 52 municipios más vulnerables del país se eximen de aporte en cofinanciamiento.

Este programa también permite construir o rehabilitar espacios públicos de barrios patrimoniales, sectores emblemáticos de áreas urbanas y sectores urbanos deteriorados. Las municipalidades respectivas postulan al Minvu para obtener este beneficio.

PROGRAMA DE ESPACIOS PÚBLICOS

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

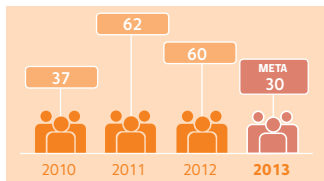
Objetivo Disminuir el déficit de espacios públicos con la habilitación de áreas verdes en zonas urbanas en deterioro.

Beneficiarios

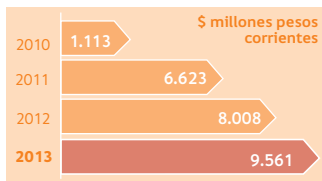
- Que se encuentre dentro del límite urbano
- Ser presentado por la municipalidad
- Apoyo comunal a través de una carta

- de apoyo de la junta de vecinos de la comunidad que se beneficia directamente con el proyecto y plan de participación ciudadana.
- Presentar antecedentes del lugar donde se quiere realizar el proyecto e idea de proyecto con la inversión requerida.

¿Cuántas comunas se han intervenido?



¿Cuántos recursos ha ejecutado?



EL PROGRAMA DE VIALIDAD URBANA se orienta a mejorar calles, avenidas, ciclovías, redes de servicios y otras obras de vialidad estructurante de las ciudades. Se financia con fondos sectoriales, recursos municipales y fondos de los Gobiernos Regionales a los cuales postula la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo. Este beneficio está destinado a mejorar la vialidad estructurante de las principales ciudades del país. El propósito fundamental es facilitar la conectividad del transporte público y privado de nuestras ciudades a través de la construcción de nuevas vías o el mejoramiento de las existentes.

EL PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA SANITARIA está enfocado a la construcción y conservación de colectores pertenecientes a las redes secundarias de evacuación de aguas lluvias en nuestras ciudades. Se financia con fondos sectoriales y está destinado a realizar las inversiones que correspondan para materializar la construcción de los planes maestros de infraestructura para evacuación de aguas lluvias en las distintas ciudades del país.

EL PROGRAMA DE PROYECTOS URBANOS INTEGRALES destina financiamiento al diseño y ejecución de intervenciones en el espacio público de las zonas urbanas que contemplen un conjunto de acciones que formen parte de un proyecto integral, tendientes a generar una mejora en la calidad de nuestras ciudades. El financiamiento para este programa puede provenir de fuentes sectoriales, regionales o municipales y su propósito fundamental es coordinar acciones de intervención física sobre el espacio público que permitan lograr una mejora en la calidad de vida de la población beneficiada.

LOS PROGRAMAS DE PLANES URBANOS ESTRATÉGICOS SON TRES: planes de Regeneración Urbana (PRU), Planes de Reconstrucción Estratégica Sustentable (PRES) y Planes Urbanos Estratégicos (PUE). Su propósito es el financiamiento de las dos grandes etapas requeridas para la materialización de un plan de intervención sobre el espacio público en un sector urbano: la etapa de generación del plan y posteriormente la etapa de ejecución de los proyectos contemplados en dicho plan. La primera etapa de generación requiere la aplicación de una metodología de trabajo con la comunidad respectiva para entregar como resultado una cartera de proyectos valorizada y priorizada. La segunda etapa consiste en el financiamiento para las obras asociadas a la ejecución de los distintos proyectos que forman parte del plan.

EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE CONDOMINIOS SOCIALES es el resultado de los diversos aprendizajes que se han podido levantar a partir de los programas que se han venido implemen-

tando en el marco de copropiedades de vivienda social desde hace más de una década.

A partir de este recorrido, uno de los desafíos fundamentales que plantea el diseño de intervenciones en la copropiedad es la necesidad de considerar la entrega de herramientas a sus habitantes para enfrentar la convivencia bajo el régimen de copropiedad y prevenir el acelerado deterioro de los bienes comunes por falta de cuidado y mantención.

De acuerdo a esto, la intervención que implementa la Secretaría Ejecutiva de Barrios (SEDB) en copropiedad a través el programa de Mejoramiento de Condominios Sociales, intenta enfrentar este complejo desafío a través de una serie de ajustes realizados al Programa de Protección al Patrimonio Familiar DS 255 a través de un llamado especial. Las principales correcciones son:

- Procedimiento de focalización, supervisión y selección de beneficiarios en la Seremi: Cada región cuenta con un equipo especializado en copropiedad que dará las orientaciones necesarias para la presentación de expedientes, el diseño de proyectos, los procesos de formalización y las respectivas capacitaciones. Pero además será la Seremi la que seleccionará a los beneficiarios, descentralizando la gestión que generalmente ejerce.

- Aumento y focalización de los montos de subsidio: Los proyectos en copropiedad son destinados íntegramente en bienes comunes, y por lo tanto revisten una complejidad técnica y costos de ejecución superior a la de las viviendas unifamiliares, ya sea en sus redes de servicio, en reparación de elementos estructurales, reparación de techumbres, o una simple pintura de fachada.

- Flexibilización de marcas y condiciones al postulante: Dada la alta presencia de unidades tomadas, en tenencia irregular, sucesiones, asignatarios, arrendatarios y propietarios de doble vivienda en las copropiedades, se han incorporado estas últimas tres categorías como beneficiarios que pueden postular al subsidio. Además, los beneficiarios pueden postular nuevamente al subsidio, pero en bienes comunes que no han sido intervenidos previamente.

- La formalización de la copropiedad es obligatoria, pero puede ser ejecutada en el transcurso de la intervención de los bienes comunes.

- Se implementa Subsidio a la Copropiedad: Si se presentan copropiedades formalizadas, pueden postular a un subsidio a la comunidad de copropietarios, proporcional al 100% de los departamentos de la copropiedad.

De esta manera, el financiamiento a través de subsidio está incorporando la focalización territorial, la participación y responsabilización colectiva de las obras, propia de los principios que busca la SEDB en el trabajo en la escala barrial. Ello se manifiesta a través de diagnósticos y priorización de obras participativos, y una gestión autónoma contemplada por la ley de copropiedad para la apropiación y mantención de los bienes comunes.

El programa opera a través de un llamado especial para condominios sociales, donde los beneficiarios y PSAT privadas y municipales ingresan expedientes con antecedentes físicos, sociales y jurídicos a las Seremi a fin de obtener la calificación de copropiedad como objetivo. Una vez seleccionada la copropiedad beneficiaria por parte de la Seremi, los PSAT desarrollan los proyectos de mejoramiento priorizados por las familias en coherencia con el diagnóstico realizado. Las obras se inician una vez aprobados los proyectos por parte del Serviu regional, mientras se lleva adelante con las familias el proceso de formalización de la copropiedad.

Este componente es ejecutado por el PSAT a fin de lograr que los vecinos adopten los organismos de administración y mantención de bienes comunes previstos en la ley de Copropiedad Inmobiliaria (Ley 19.537), mediante charlas y talleres, capacitaciones y asambleas donde se adoptan los acuerdos necesarios con este propósito.

El programa intervino 2.702 departamentos en 2011. Su escala de cobertura se ha incrementado, alcanzando 4.589 y 15.000 departamentos en los años 2012 y 2013, respectivamente.

A este ámbito corresponde también el **PROGRAMA PILOTO DE RECUPERACIÓN DE CONDOMINIOS SOCIALES**, segunda oportunidad, explicado anteriormente como instrumento para reducir el hacinamiento, pero que por sus características permite mejorar también la calidad de vida en condominios sociales, por cuanto interviene en el entorno en el que se emplazan estas edificaciones.

5 TERREMOTO Y RECONSTRUCCIÓN

El 27 de febrero de 2010 se registró en Chile uno de los más grandes terremotos que han afectado al territorio nacional. Con una magnitud de 8,8 Mw y con un epicentro ubicado en el mar, frente a las localidades de Curanipe y Cobquecura, a 47,4 kilómetros de profundidad bajo la corteza terrestre, el movimiento telúrico no sólo afectó a una parte importante del territorio nacional, sino que además provocó un fuerte tsunami que impactó las costas chilenas, destruyendo varias localidades ya afectadas por el terremoto.

Desde la perspectiva geográfica las zonas más afectadas por el terremoto y/o tsunami fueron las regiones del Libertador B. O'Higgins, Maule y Biobío que tienen aproximadamente 3,85 millones de habitantes, cerca del 23% de la población del país. También resultaron afectadas las regiones de Valparaíso, Metropolitana y Araucanía. El tsunami que impactó las costas chilenas afectó

en mayor medida a las localidades de Constitución (Provincia de Talca, Región del Maule), Iloca y Duao (Provincia de Curicó, Región del Maule), Pehlluhue (Provincia de Cauquenes, Región del Maule), Pichilemu (Provincia de Cardenal Caro, Región del Libertador B. O'Higgins), Talcahuano y Dichato (Provincia de Concepción, Región del Biobío).

Los daños causados por la catástrofe natural fueron cuantiosos y abarcaron distintas dimensiones, una de las cuales corresponde a infraestructura y viviendas. En este contexto es que se definió un plan denominado “Chile Unido Reconstruye Mejor”. Sólo en materia de vivienda, el desafío era ambicioso, puesto que sumado a las más de 220 mil familias que requerían ayuda gubernamental para reparar o reconstruir sus hogares, se tomó la decisión de reconstruir con mejores estándares, dando una respuesta rápida y a la vez responsable, que mejorara la calidad de

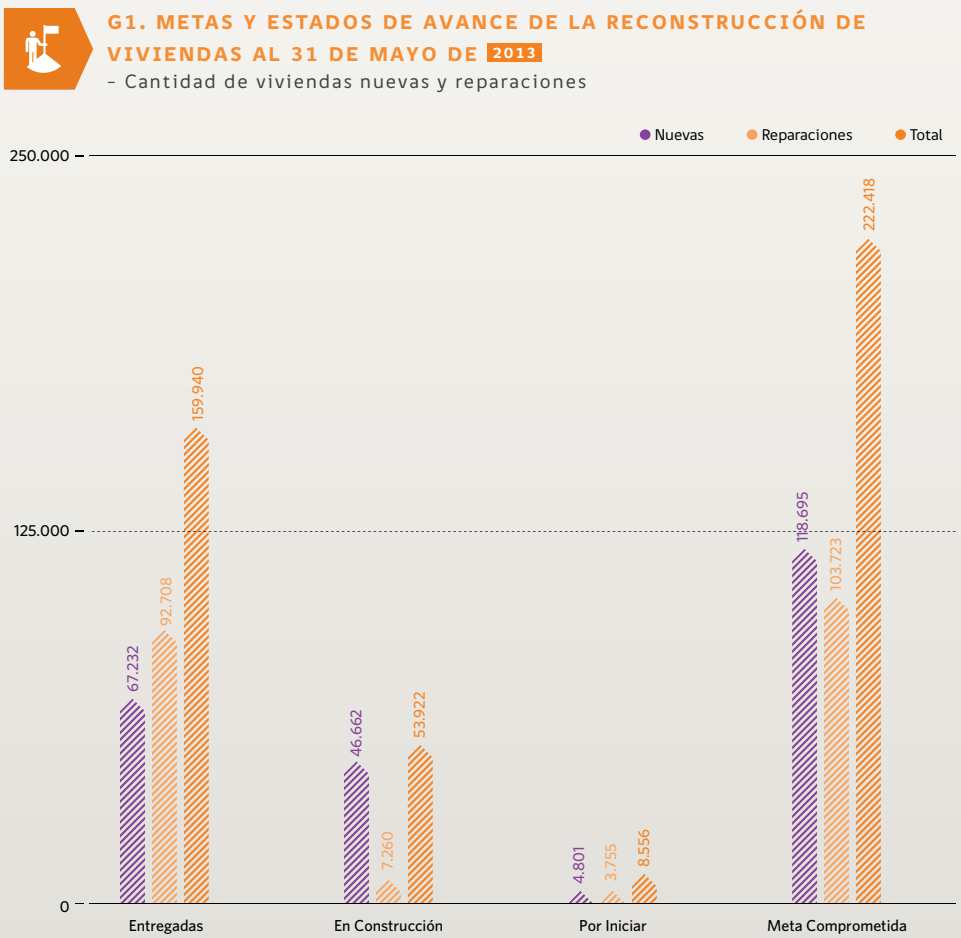
vida de las familias afectadas.

El Plan de Reconstrucción antes señalado, además de integrar tres líneas de acción, como son: a) Programa de Reconstrucción de Vivienda, b) Programa de Asistencia para Aldeas de Emergencia y Condominios Sociales, c) Programa Territorial, Urbano, y Patrimonial de Reconstrucción; incluye una visión construida en base a las siguientes premisas: a) la valorización de las comunidades existentes, sus lazos con la tierra, y su sentido de pertenencia protegiendo su identidad y patrimonio arquitectónico, b) reconstruir con la mayor rapidez y eficacia posible; c) respetar y comprender el territorio y sus peligros naturales, d) promover la planificación estratégica urbana innovadora, responsable y sostenible, y e) garantizar la legalidad y formalidad de la soluciones.

5.1 AVANCE DE LA RECONSTRUCCIÓN

Sin perder de vista la magnitud del desafío enfrentado en materia de reconstrucción, el que sólo en el ámbito de la vivienda se expresó en la meta comprometida de 222.418 viviendas a reparar o reconstruir, de las cuales 104.758 correspondían efectivamente a reparaciones y las 117.660 restantes a viviendas nuevas, y que en materia de recursos implicó la necesidad de disponer de 61 millones de UF para cumplir cabalmente con los compromisos; es posible señalar que hacia mediados de 2013, el enorme esfuerzo desplegado por el gobierno en estos años ha dado frutos. Así es como a mayo de 2013, 159.940 soluciones habitacionales habían sido entregadas, equivalentes a un 71,9% del total; 53.922 se encontraba en ejecución (24,2%) y sólo 8.556 no se habían iniciado aún (3,8%).

Por las características específicas de la situación, la reparación de viviendas implica un proceso menos complejo que la reconstrucción de viviendas. Es por ello, que los avances respecto de la meta de reparación son, a mayo de 2013, superiores a los de viviendas nuevas. En materia de reparación, el avance indica un 89,4% de reparaciones realizadas, un 7,0% en ejecución y sólo un 3,6% pendiente de iniciarse. En relación a las viviendas nuevas o que requieren ser reconstruidas, los avances muestran un 56,6% de la meta ya entregada, un 39,3% en ejecución y un 4,0% por iniciarse.





G2. AVANCE DE LA RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS AL 31 DE MAYO DE 2013 - Porcentaje

Entregadas En Construcción Por Iniciar

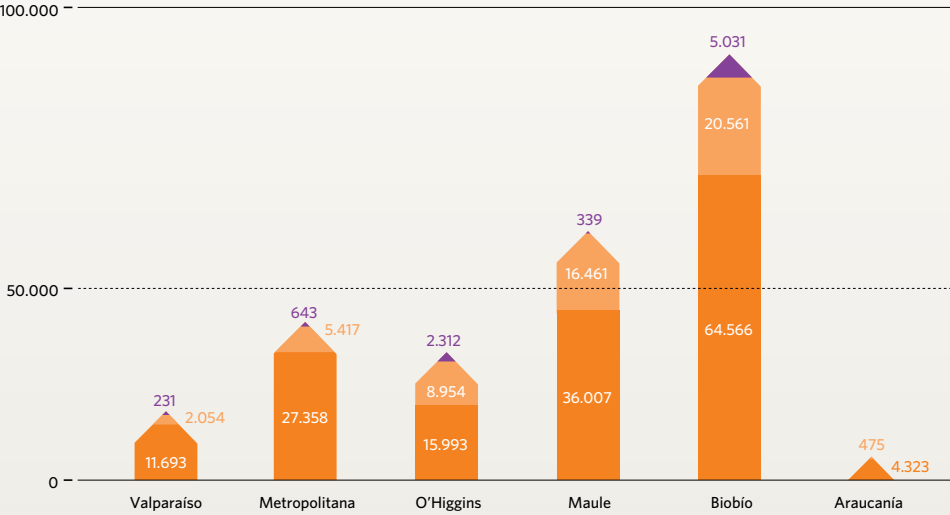


Fuente: Informe de avance en la entrega de soluciones habitacionales, mayo de 2013, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.



G3. ESTADO DE AVANCE DE LA RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS AL 31 DE MAYO DE 2013, SEGÚN REGIÓN - Cantidad de soluciones habitacionales.

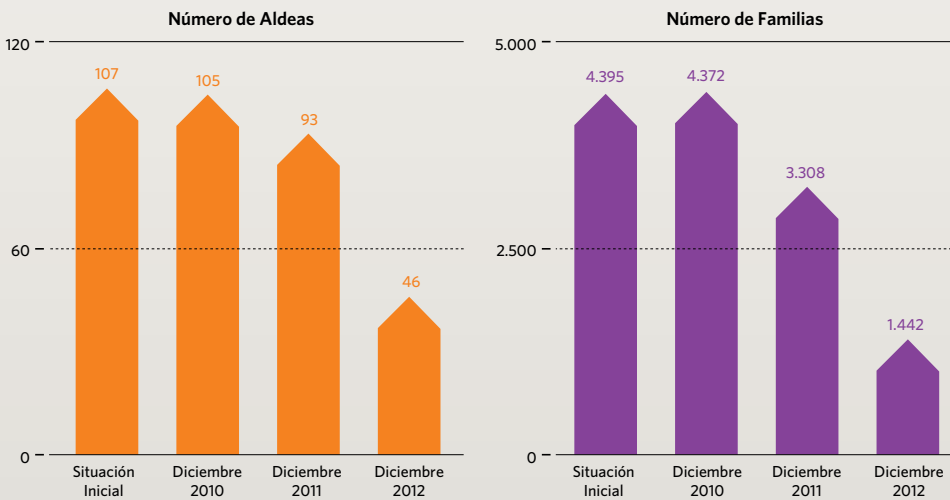
Entregados En Construcción Por Iniciar



Fuente: Informe de avance en la entrega de soluciones habitacionales, mayo de 2013, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.



G4. ALDEAS Y FAMILIAS VIVIENDO EN ALDEAS A CAUSA DEL TERREMOTO/TSUNAMI DEL 27 DE FEBRERO 2010-2012 - Número de aldeas y familias



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

La magnitud de los desafíos de reconstrucción en materia de vivienda estuvo condicionada no sólo por la extensión geográfica de los daños sino también por la magnitud y dispersión de los mismos. Desde una perspectiva regional, los mayores desafíos correspondieron a las regiones del Biobío para la cual la meta de reconstrucción alcanzaba a 90.158 soluciones habitacionales, seguida por las regiones del Maule (52.807), Metropolitana (33.418), O'Higgins (27.259), Valparaíso (13.978) y finalmente, La Araucanía (4.798).

En el gráfico se muestran los avances en términos de soluciones habitacionales entregadas y en ejecución para cada una de las regiones afectadas por el terremoto y/o tsunami, así como también las obras pendientes por iniciar que en todos los casos corresponde a cifras menores en comparación a lo ejecutado o en ejecución.

Respecto a las 107 Aldeas de Emergencia que fueron construidas para ubicar, de manera transitoria, a las 4.395 familias que no tenían donde estar mientras se resolvía su situación habitacional, durante el año 2013 se continuó trabajando con las distintas entidades públicas y privadas, que coordinadas por el Minvu, atienden a las familias de manera integral.

La reconstrucción física y humana de las Aldeas se ha conformado en torno a seis ejes de trabajo, los que abordan el desafío desde las distintas aristas que presenta. Las líneas de trabajo son las siguientes:

- ✓ Asignación de subsidios y organización de la demanda
- ✓ Proyectos de vivienda - Búsqueda de soluciones habitacionales
- ✓ Mantenimiento físico de la infraestructura de las Aldeas
- ✓ Subsidios de traslado
- ✓ Desarme y retiro de viviendas - Cierre de aldeas
- ✓ Atención psicosocial, capacitación y emprendimiento

Dicho trabajo ha permitido la erradicación sistemática de las Aldeas desde el año 2011. Durante el año 2013 se dará término al proceso de erradicación de aldeas, puesto que en el mes de Julio del año 2013 sólo quedaban 30 aldeas y 744 familias viviendo en ellas. La evolución para los años anteriores se presenta en los gráficos de la izquierda.

6

SATISFACCIÓN CON LA VIDA

El bienestar subjetivo ha pasado a ser un tema relevante dentro de la discusión internacional, y no como un tema exclusivo de las ciencias sociales, sino que incorporado en los debates sobre el desarrollo que los países quieren obtener. Y es que los indicadores económicos son sumamente relevantes, pero no son lo suficientemente acuciosos para reflejar las realidades y problemáticas sociales.

A nivel internacional, distintos organismos, paí-

ses e investigadores en general han ido reconociendo, por una parte, la necesidad de ampliar las medidas de progreso social, incorporando dimensiones de bienestar subjetivo en las mediciones, y por otra, proponiendo o desarrollando indicadores que den cuenta de esta nueva dimensión.

La felicidad de las personas y su satisfacción subjetiva han sido tema en la agenda nacional. En la encuesta Chile 3D de GFK Adimark, un 66% de

los encuestados declaró estar feliz, lo que representa un aumento respecto al año pasado, donde la cifra alcanzó un 60%. Por otra parte, sobre el grado de estrés de las personas, se produjo un aumento respecto al 2012. Un 34% señaló estar estresado (cifra que para el 2012 era de 22%), un 32% medianamente estresado (aumentando ocho puntos porcentuales) y un 34% muy relajado, cifra que tuvo una baja respecto al 2012, donde alcanzaba un 54%.

6.1 ÍNDICES DE SATISFACCIÓN CON LA VIDA

Con el objetivo de cuantificar y de tener una primera aproximación del bienestar subjetivo de la población chilena, se incorporó por primera vez en el cuestionario Casen 2011 una pregunta sobre satisfacción con la vida, la cual era respondi-

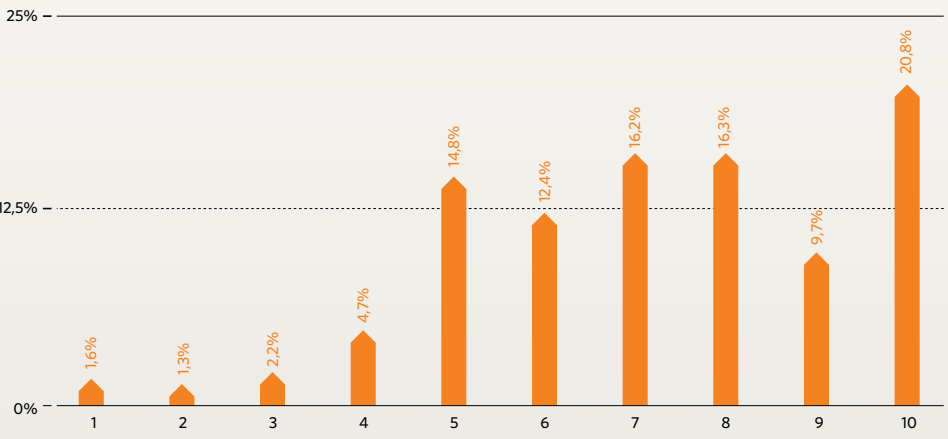
da por todos los mayores de quince años, presentes en el hogar.

La pregunta usada en el cuestionario Casen 2011 fue: "Considerando todas las cosas, ¿cuán satis-

fecho está usted con su vida en este momento?", la cual era respondida en una escala de 1 a 10, en donde "1" significaba que la persona estaba "completamente insatisfecha" y "10" significaba que la persona estaba "completamente satisfecha".



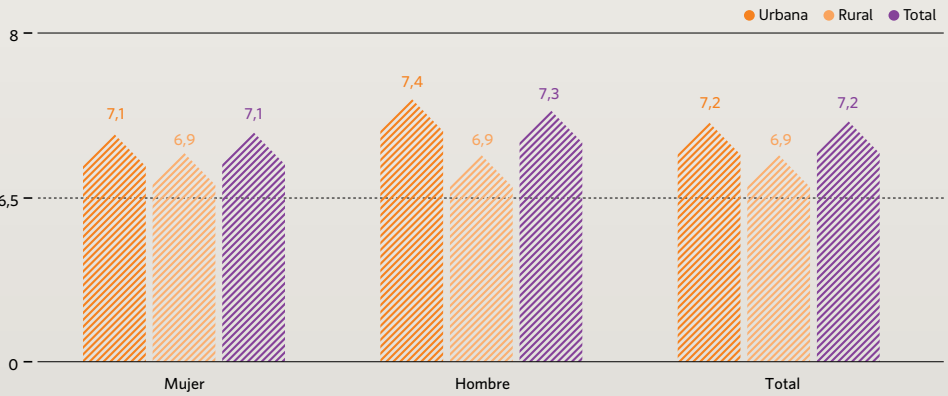
G1. SATISFACCIÓN CON LA VIDA DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS 2011 - Distribución por escala de respuestas (Porcentaje)



Fuente: Encuesta Casen 2011. Ministerio de Desarrollo Social.



G2. SATISFACCIÓN CON LA VIDA DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS, SEGÚN SEXO Y ZONA 2011 - Promedio de la escala de respuesta

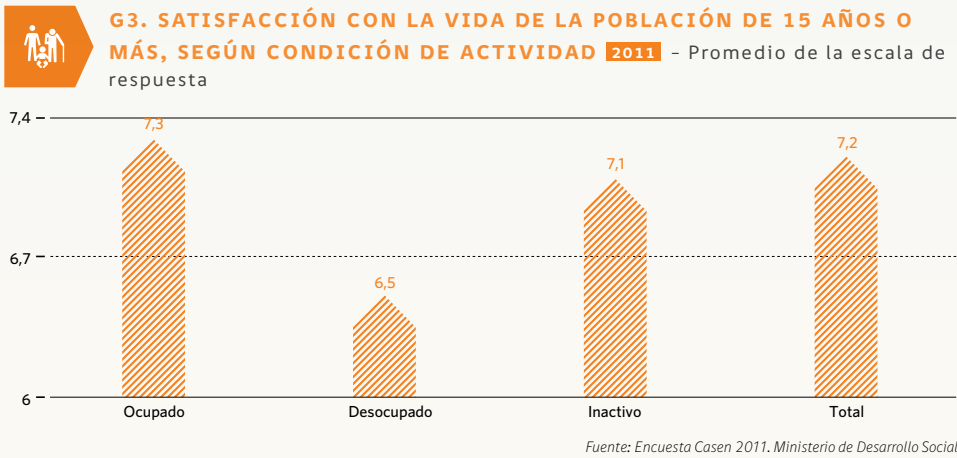


Fuente: Encuesta Casen 2011. Ministerio de Desarrollo Social.

Para el total de población de quince años o más, el valor promedio de satisfacción con la vida, en la escala de respuesta de 1 a 10, alcanza a 7,2. Los resultados indican que los hombres (7,3) están más satisfechos con su vida que las mujeres (7,1), y que las personas que habitan en zonas urbanas (7,2) están más satisfechas con su vida que quienes habitan en zonas rurales (6,9). Todas estas diferencias son estadísticamente significativas.

19 El bienestar subjetivo: su contribución a la apreciación y la consecución del progreso y bienestar humano. Mariano Rojas.

Al considerar la condición de actividad, el mayor nivel de satisfacción con la vida corresponde a las personas ocupadas (7,3), valor que está levemente por encima del obtenido por las personas inactivas (7,1), diferencia que es estadísticamente significativa. Con un nivel de satisfacción con la vida mucho más bajo (6,5) se encuentran las personas desocupadas. Al parecer, la condición de desocupado implica una carga o sentimiento de frustración importante que se expresa en una menor satisfacción con la vida



6.2 DETERMINANTES DE LA SATISFACCIÓN CON LA VIDA

El Ministerio de Desarrollo Social realizó una investigación sobre los principales determinantes de la satisfacción con la vida. Gracias a la información obtenida por la encuesta Casen y a través de modelos econométricos de distinto tipo, se identificaron determinantes del bienestar subjetivo y sus magnitudes, los que además de corresponder a características individuales y de los hogares, se vinculan también a las condiciones en que viven los hogares y de las viviendas en que residen. A continuación se presentan los principales hallazgos.

LAS CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES QUE INFLUYEN EN LA SATISFACCIÓN CON LA VIDA SON:

- ✓ Estado de salud: se observa en los resultados que a medida que hay una autopercepción de mejor estado de salud, el nivel de satisfacción con la vida va aumentando.
- De esta manera, una persona que declara tener excelente salud, nota 7, presentaría un aumento de 2,02 puntos comparado con el estado de salud con nota 1.
- ✓ La condición de actividad: estar ocupado aumenta el nivel de satisfacción con la vida en 0,44 puntos, en comparación a estar desocupado. En el caso de las personas que se declaran inactivos, su nivel de satisfacción con la vida es 0,57 puntos mayor que aquellos desocupados.
- ✓ Estado civil: estar anulado, separado o divorciado influye negativamente en la satisfacción con la vida, al igual que ser viudo, disminuyendo en 0,33 y 0,21 respectivamente, y comparado a ser soltero. En tanto los casados presentan una mayor satisfacción con la vida que los solteros, en 0,13 puntos.
- ✓ Nivel educacional: a mayor educación mayor

- satisfacción con la vida. Sin embargo, en este punto se produjo un interesante hallazgo. Las personas que no habían completado un ciclo presentaban una menor satisfacción con la vida que aquellas que sí lo habían hecho.
- Una persona con educación técnica superior completa tiene 0,30 puntos más en la satisfacción con la vida, respecto a una persona que no terminó la educación básica. Este coeficiente es mayor que aquellos que declararon no haber terminado la educación superior, donde alcanza 0,21 puntos. Para aquellas personas que lograron completar la educación superior, tienen 0,34 puntos más que aquellas que no terminaron la básica.
- ✓ No presentar discapacidad o si se tiene discapacidad de nacimiento, en comparación a tener discapacidad por enfermedad o accidente: la discapacidad producida por accidente o enfermedad representa una disminución de 0,15 puntos en el nivel de satisfacción con la vida, en comparación con aquellas personas que no declararon tener discapacidad.
- En los hogares donde no existen discapacitados en el hogar se reporta un mayor nivel de satisfacción con la vida. La presencia de un discapacitado en el hogar, disminuye el nivel de satisfacción con la vida en 0,19 puntos.
- LAS CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR QUE INFLUYEN EN LA SATISFACCIÓN CON LA VIDA SON:
- ✓ A mayor ingreso per cápita del hogar al que se pertenece o a mejor posición relativa en la distribución de ingresos, mayor es el nivel de satisfacción con la vida alcanzado.
- ✓ La cantidad de personas que conforman un hogar presenta una correlación con el nivel de satisfacción con la vida. En aquellos hogares donde

- existen dos núcleos familiares conviviendo, el nivel de satisfacción con la vida disminuye en 0,11; en comparación con los hogares que sólo tienen un núcleo.
- ✓ Las personas que forman parte de hogares donde hay más de dos menores de quince años, tienen 0,08 puntos más en el nivel de satisfacción con la vida, en comparación con aquellos hogares donde no hay menores. En el caso de los hogares biparentales el aumento en el nivel de satisfacción con la vida es un poco mayor, en comparación con los hogares unipersonales, llegando a 0,17 puntos.
- DENTRO DE LAS CONDICIONES EN QUE VIVEN LOS HOGARES O DE LA VIVIENDA QUE HABITAN Y QUE INFLUYEN EN LA SATISFACCIÓN CON LA VIDA, SE PUEDEN DESTACAR:
- ✓ El hacinamiento: el formar parte de hogares que viven en condiciones de hacinamiento disminuye considerablemente el nivel de satisfacción con la vida que pueden alcanzar los individuos. El estudio estima que las personas afectadas por hacinamiento medio alcanza 0,14 puntos menos de satisfacción con la vida en comparación a aquellas que no son afectadas por hacinamiento. Ahora, si el hacinamiento es crítico, las personas obtienen entre 0,52 puntos menos de satisfacción con la vida en relación a los no hacinados.
- ✓ El allegamiento externo: integrar hogares afectados por allegamiento, ya sea porque son hogares allegados o porque son hogares receptores de hogares allegados, afecta también el nivel de satisfacción con la vida de las personas. Considerando como categoría base a las personas que pertenecen a hogares no afectados por allegamiento se encuentra que las personas que forman parte de hogares con allegamiento alcanzan una satisfacción con la vida 0,21 puntos que las sin allegamiento.

- ✓ La materialidad de la vivienda: cuando la vivienda tiene materialidad recuperable o irrecuperable, el nivel de satisfacción con la vida disminuye en 0,11 puntos, en comparación con las viviendas con materialidad aceptable.
- ✓ El saneamiento de la vivienda también incide en el nivel de satisfacción con la vida de los individuos. Las personas que habitan en viviendas con saneamiento deficitario (disponibilidad de agua deficitario o servicio higiénico deficitario) tienen una disminución en el nivel de satisfacción con la vida de 0,17 en comparación a aquellas que alcanzan saneamiento aceptable.
- ✓ Como efecto positivo, se puede destacar que si un miembro del hogar es propietario de la vivienda en que reside el hogar, las personas que componen ese hogar elevan su bienestar en 0,13 en comparación a cuando nadie es el propietario.

Como conclusiones importantes del estudio se pueden destacar, primero, el reconocimiento de que una parte importante de la varianza en la satisfacción con la vida no pudo ser explicada por los modelos aplicados, dando cuenta de la existencia de otras dimensiones relevantes en la satisfacción con la vida que se recogen a partir de variables para las que no se disponía de información y que tienen, eventualmente, más que ver con experiencias específicas de vida, pero que es una materia que debe ser estudiada en mayor profundidad; en segundo lugar, que junto a otras dimensiones y variables, aquellas relativas a las condiciones en que residen los hogares, así como las características de la vivienda que ocupan, tiene efectos sobre los niveles de satisfacción con la vida que pueden alcanzar los individuos.

ANEXO 1*

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LAS EROGACIONES DEL GOBIERNO

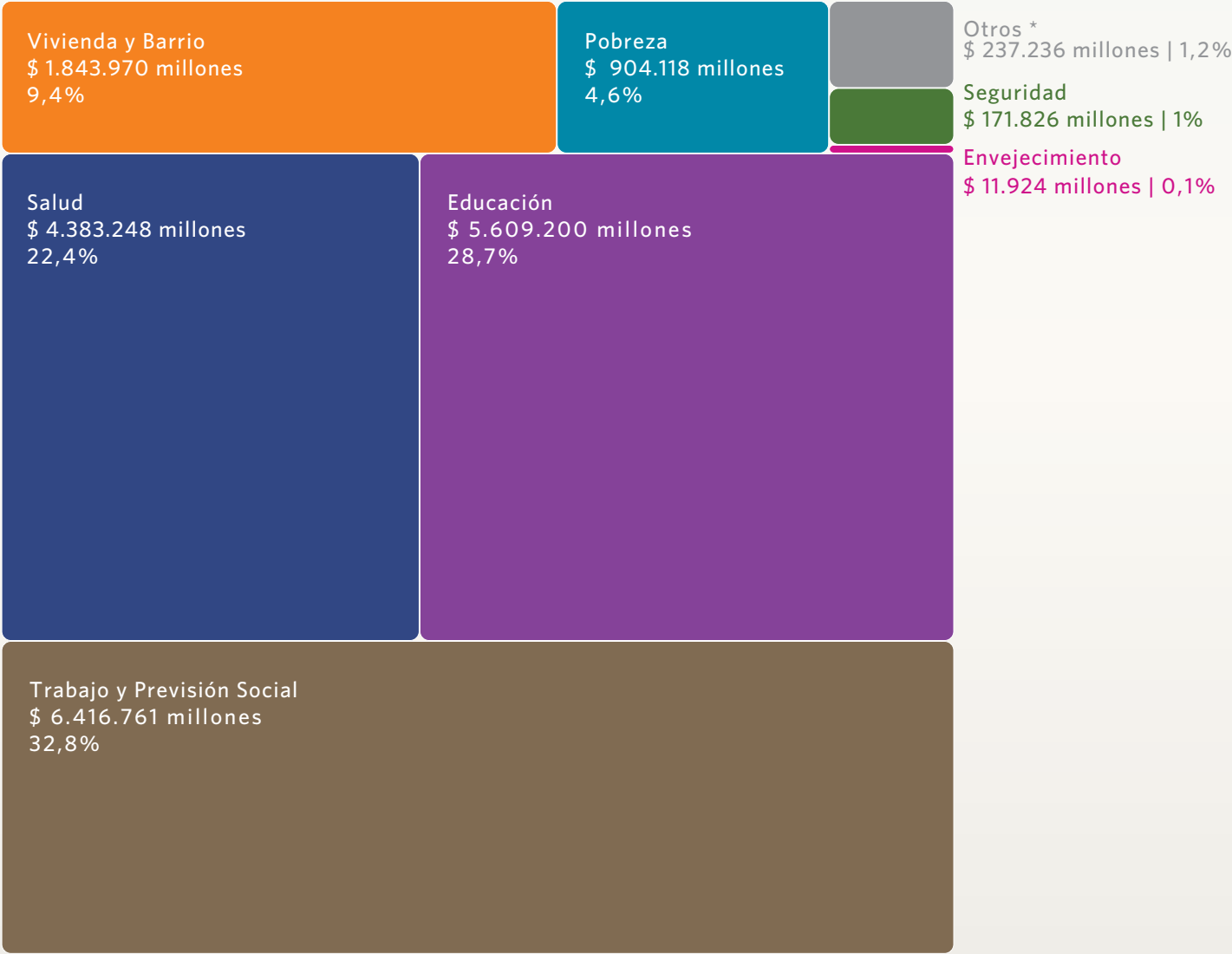
DESCRIPCIÓN				2012 LEY	2013 LEY	CAPÍTULO
703 Orden Público y Seguridad						
7034 Prisiones						
10	04	02	Programas de Rehabilitación y Reinserción Social	9.534	30.235	Seguridad
704 Asuntos Económicos						
7041 Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General						
15	01		Subsecretaría del Trabajo	7.317	7.944	Trabajo
15	02		Dirección del Trabajo	47.946	50.990	Trabajo
7042 Agricultura, Silvicultura, Pesca y Caza						
13	03	01	Instituto de Desarrollo Agropecuario	138.077	153.350	Trabajo
7048 Investigación y Desarrollo Relacionados con Asuntos Económicos						
07	16		Servicio de Cooperación Técnica	28.586	35.564	Trabajo
7049 Asuntos Económicos n.e.p.						
50	01	02	Bonificación Contratación Mano de Obra DL 889/75 y Otras	60.770	59.339	Trabajo
705 Protección del Medio Ambiente						
7056 Protección del Medio Ambiente n.e.p.						
25	01	01	Subsecretaría del Medio Ambiente	19.039	21.162	Otros
706 Vivienda y Servicios Comunitarios						
7061 Urbanización						
05	05	03	Subsecr.Desarrollo Regional, Progr.Desarr.Local, Mejoram.Urbano	81.575	12.036	Vivienda
18	01	01	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	157.930	116.097	Vivienda
18	01	03	Dirección de Proyectos Urbanos	-	-	Vivienda
05	61	a 73	Gobiernos Regionales y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Adm.	71.616	120.695	Vivienda
7063 Abastecimiento de Agua						
50	01	02	Subsidio Agua Potable Ley 18.778	54.653	61.430	Pobreza
05	61	a 73	Gobiernos Regionales y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Adm.	31.616	33.363	Vivienda
7066 Vivienda y Servicios Comunitarios n.e.p.						
50	01	02	Bonificación Deudores Hipotecarios	88	36	Vivienda
707 Salud						
7073 Servicios Hospitalarios						
16	10	01	Subsecr. Redes Asistenciales, Subsecretaría	39.767	65.282	Salud
16	10	02	Subsecr. Redes Asistenciales, Inversión Sectorial de Salud	296.452	265.356	Salud
16	20	a 52	Servicios de Salud	2.836.434	3.176.781	Salud
16	05		Central de Abastecimiento Sist.Nacional Servicios de Salud	6.066	6.104	Salud
05	61	a 73	Gobiernos Regionales y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Adm.	85.550	90.276	Salud
7074 Servicios de Salud Pública						
16	09	01	Progr.Nacional Alimentación Complementaria (Transferencia)	45.625	46.948	Salud
16	20	a 52	Centros de Prevención Alcoholismo y Drogadicción	149	153	Salud
16	04		Instituto de Salud Pública	19.770	21.217	Salud
7076 Salud N.E.P.						
16	09		Subsecretaría de Salud Pública	224.662	243.074	Salud
16	02		Fondo Nacional de Salud	779.285	830.464	Salud
			Venta Electrónica Bonos Fonasa	-	-	Salud
708 Actividades Recreativas, Cultura y Religión						
7081 Servicios Recreativos y Deportivos						
20	03		Instituto Nacional de Deportes	96.494	105.145	Otros
05	61	a 73	Gobiernos Regionales y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Adm.	16.738	17.663	Otros
7082 Servicios Culturales						
09	05		Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos	34.298	36.305	Educación
09	16		Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	63.613	70.844	Educación
709 Educación						
7091 y 7092 Enseñanza Preescolar, Enseñanza Primaria y Enseñanza Secundaria				4.028.579	4.667.004	Educación
7094 Enseñanza Terciaria				609.978	761.298	Educación

*El Informe de Política Social 2013 presenta información sobre el gasto social ejecutado en el año 2012. Las versiones anteriores (IPOS 2011 y 2012), en tanto, analizaban el gasto social definido en la Ley de Presupuesto del respectivo año, tomando como base la Clasificación

Funcional del Gasto Público (CFGP) que realiza la Dirección de Pre-supuesto (Dipres). El Anexo 1 presenta el gasto social según la CFGP de la Ley de Presupuesto 2013, permitiendo la comparación con los cuadros de gasto del IPOS 2011 y 2012.

DESCRIPCIÓN				2012 LEY	2013 LEY	CAPÍTULO
7096 Servicios Auxiliares de la Educación				568.731	630.052	Educación
7098 Enseñanza n.e.p.				304.002	178.039	Educación
710 Protección Social						
7102 Edad Avanzada						
15	09	(ex 08)	Instituto de Previsión Social	4.309.613	4.354.254	Trabajo
15	13		Caja de Previsión de la Defensa Nacional	908.722	956.328	Trabajo
15	14		Dirección de Previsión de Carabineros de Chile	534.397	574.975	Trabajo
22	03		Servicio Nacional del Adulto Mayor	11.924	20.482	Envejecimiento
50	01	03	Prestaciones Previsionales Fiscales	152.869	163.165	Trabajo
			Intereses Devengados Bono de Reconocimiento	-	-	Trabajo
7104 Familia e Hijos						
21	04	01	Fundación de la Familia	1.708	1.758	Otros
10	07		Servicio Nacional de Menores	157.820	174.171	Seguridad
21	01	06	Sistema de Protección Integral a la Infancia	5.547	5.946	Pobreza
50	01	02	Fondo Único de Prestaciones Familiares, Asignación Familiar	95.039	95.009	Pobreza
			Fondo Único de Prestaciones Familiares, Reposo Maternal	317.976	335.693	Pobreza
50	01	02	Fondo Único de Subsidio Familiar	188.878	190.768	Pobreza
7105 Desempleo						
15	01	03	Subsecretaría del Trabajo. Programa ProEmpleo	11.759	12.633	Pobreza
50	01	02	Fondo Único de Prestaciones Familiares, Subsidio Cesantía	7.971	-	Trabajo
50	01	02	Subsidio de Cesantía art. 69 DFL N° 150/81	10	10	Trabajo
50	01	03	Aporte Fondo Cesantía Solidario	8.889	9.211	Trabajo
50	01	03	Fondo de Contingencia Contra el Desempleo	0		Trabajo
50	01	02	Programas Generación de Empleo	0		Trabajo
7106 Vivienda						
05	05	03	Subsecr.Desarr.Regional y Adm., Programas de Desarrollo Local, Mejoramiento de Barrios	68.640	14.704	Vivienda
18	01	02	Programa Aldeas y Campamentos (ex Chile Barrio)	19.800	3.435	Vivienda
18	21	a 33	Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo	1.412.704	1.324.546	Vivienda
7108 Investigación y Desarrollo relacionados con la Protección Social						
21	01	01	Subsecretaría de Planificación y Cooperación*	39.337	30.535	Pobreza
7109 Protección Social n.e.p						
05	01	05	Subsecretaría del Interior, Participación y Seguridad Ciudadana	-	-	Seguridad
05	01	04	Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes	37.076	-	Salud
21	01	01	Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza	4.358	4.484	Pobreza
05	30		Fondo Social	4.111	4.401	Pobreza
15	03		Subsecretaría de Previsión Social	5.548	5.821	Trabajo
15	05		Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	125.964	164.754	Trabajo
15	06		Superintendencia de Seguridad Social	7.850	8.810	Trabajo
15	07		Superintendencia de Pensiones	15.500	15.855	Trabajo
21	01	04	Programa de Desarrollo Indígena	0	0	Pobreza
15	10		Instituto de Seguridad Laboral	56.731	60203	Trabajo
21	01	05	Sistema Chile Solidario	127.326	131.234	Pobreza
21	02		Fondo de Solidaridad e Inversión Social	52.380	68.380	Pobreza
21	04		Servicio Nacional de la Mujer	30.240	24.846	Otros
21	05		Instituto Nacional de la Juventud	5.645	5.700	Otros
21	06		Coorporación Nacional de Desarrollo Indígena	67.372	61.902	Otros
21	07		Fondo Nacional de la Discapacidad	12.413	13.357	Salud
50	01	02	Subvenciones	2.754	2.834	Pobreza
05	08	01	Centros Regionales de Atención y Orientación a Víctimas	4.472	5.449	Seguridad
TOTAL GASTO				19.578.282	20.759.898	

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PRESUPUESTADO PARA 2012



*Servicios que no pueden ser asignados específicamente a un sector: Fundación de la Familia, Sernam, Injuv, Instituto Nacional de Deporte, Subsecretaría de Medio Ambiente y Conadi.

Fuente: Dipres

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PRESUPUESTADO PARA 2013



*Servicios que no pueden ser asignados específicamente a un sector: Fundación de la Familia, Sernam, Injuv, Instituto Nacional de Deporte, Subsecretaría de Medio Ambiente y Conadi.

Fuente: Dipres

Equipo de Trabajo

Nicolás Andrade, María Elena Arzola,
Alejandra Calvo, Cristián Crespo, Luis Díaz,
Mónica Fuentealba, Claudia Gamboa, Karen
Jara, Teresa Maffei, Alfredo Martín, Felipe
McRostie, Camila Olate, Valeria Salfate,
Camila Siles, Rosario Silva.

Agradecimientos especiales al equipo del
Departamento de Monitoreo del Ministerio
de Desarrollo Social que elaboró las fichas
de los programas sociales, y también, a
todos los Ministerios y Servicios Sociales
que colaboraron con datos y comentarios
para la elaboración del informe.

Dirección de Arte

Otros Pérez
www.otrosperez.com

Diseño y diagramación

Amelia Ortúzar Fabres
Catalina Pérez Villalón

Textos compuestos con la tipografía Digna,
diseñada en Chile por Rodrigo Ramírez
www.frescotype.com

www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl