INFORME DE DESARROLLO SOCIAL

AÑO 2013

	Página
Introducción	3
I. Pobreza y Distribución del Ingreso	4
Pobreza Extrema	4
Pobreza	9
Distribución del Ingreso	13
II. Educación	15
Educación Parvularia: Asistencia	16
Educación Básica y Media: Permanencia	25
Educación Básica y Media: Calidad	33
Educación Básica y Media: Sistema de Educación y Financiamiento	48
Educación Superior: Acceso y Financiamiento	52
Educación Superior: Impacto y Aseguramiento de la Calidad	63
III. Salud y Cambio Demográfico	69
Sistema de Salud	69
Estado Nutricional y Actividad Física	80
Envejecimiento: Impacto en Salud	90
Natalidad	96
IV. Vivienda y Calidad de Vida	103
Déficit Habitacional Cuantitativo	103
Hogares en situación de Hacinamiento	111
Calidad de la Vivienda	115
Conclusión	121

Introducción

La Ley 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social, establece en su artículo 3° letra v) (modificado por el artículo 31 de la Ley 20.595), que esta Secretaría de Estado deberá presentar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y a la Comisión de Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, en el mes de septiembre de cada año, un informe de Desarrollo Social, que deberá incluir una sección específica que analice la realidad de la pobreza, tomando en consideración las áreas de salud, ingreso, logros educacionales y vivienda, entre otras.

Este documento pretende dar cumplimiento a dicho mandato, presentando un conjunto de indicadores sociales provenientes de múltiples fuentes e instituciones, con el objetivo de configurar un diagnóstico transversal de la realidad de la población en materia de desarrollo social.

Este diagnóstico se complementa a su vez con una descripción de las principales políticas implementadas por el Estado de Chile para promover el desarrollo social y mejorar la calidad de vida de la población.

I. Pobreza y Distribución del Ingreso

Durante las últimas dos décadas, en Chile se ha logrado mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población, sin embargo aún persiste el desafío de mejorar la calidad de vida de las familias que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, y que esto se pueda lograr de forma permanente.

Asimismo, para poder lograr que Chile sea un país desarrollado, los esfuerzos deben orientarse hacia la disminución de las desigualdades que existen en la distribución del ingreso. En efecto, como se muestra en el siguiente diagnóstico, a pesar de que a partir el año 2011 se observó una mejora en la distribución del ingreso en el país, aún persisten importantes brechas entre los ingresos de la población con ingresos más altos y la población con ingresos más bajos, cuyos efectos se extienden a distintos ámbitos de la vida de las personas, lo que les imposibilita mejorar sus condiciones de vida.

Pobreza Extrema

La tasa de pobreza extrema es el porcentaje de la población con ingresos mensuales per cápita bajo la línea de pobreza extrema, que se calcula como el valor de una canasta que permite satisfacer las necesidades alimenticias de una persona durante un mes.

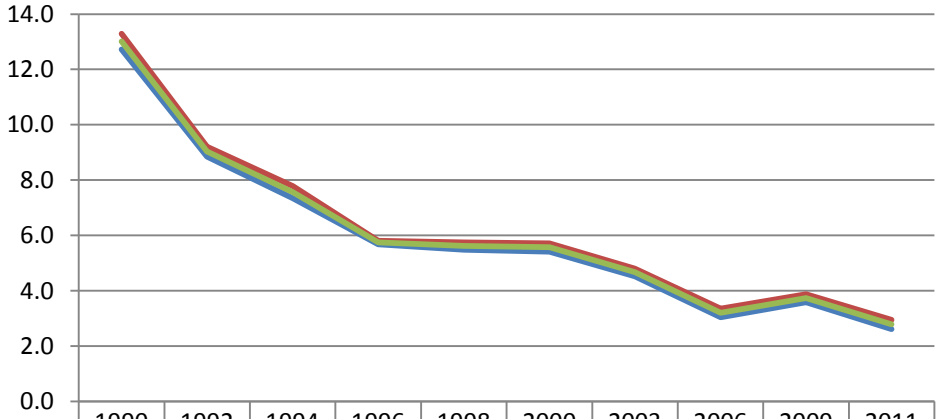
En el año 2011, las líneas de pobreza extrema utilizadas en Chile ascienden a $36.049 para habitantes de zonas urbanas y $27.778 para habitantes de zonas rurales, ambas expresadas en pesos de noviembre de 2011.

En este contexto, y como muestra el siguiente gráfico, las personas en situación de pobreza extrema han disminuido considerablemente en el transcurso de las últimas dos décadas, ya sea en términos absolutos o como porcentaje de la población. Pese a lo anterior, en 2011, el 2,8% de la población (aproximadamente medio millón de personas) aún vive en dicha situación de precariedad.

Esta cifra representa una disminución con respecto a la tasa del año 2009 que es estadísticamente significativa al 95% de confianza.

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

Gráfico 1: Evolución de la tasa de pobreza extrema según sexo, 1990 a 2011
(Porcentaje de la población)

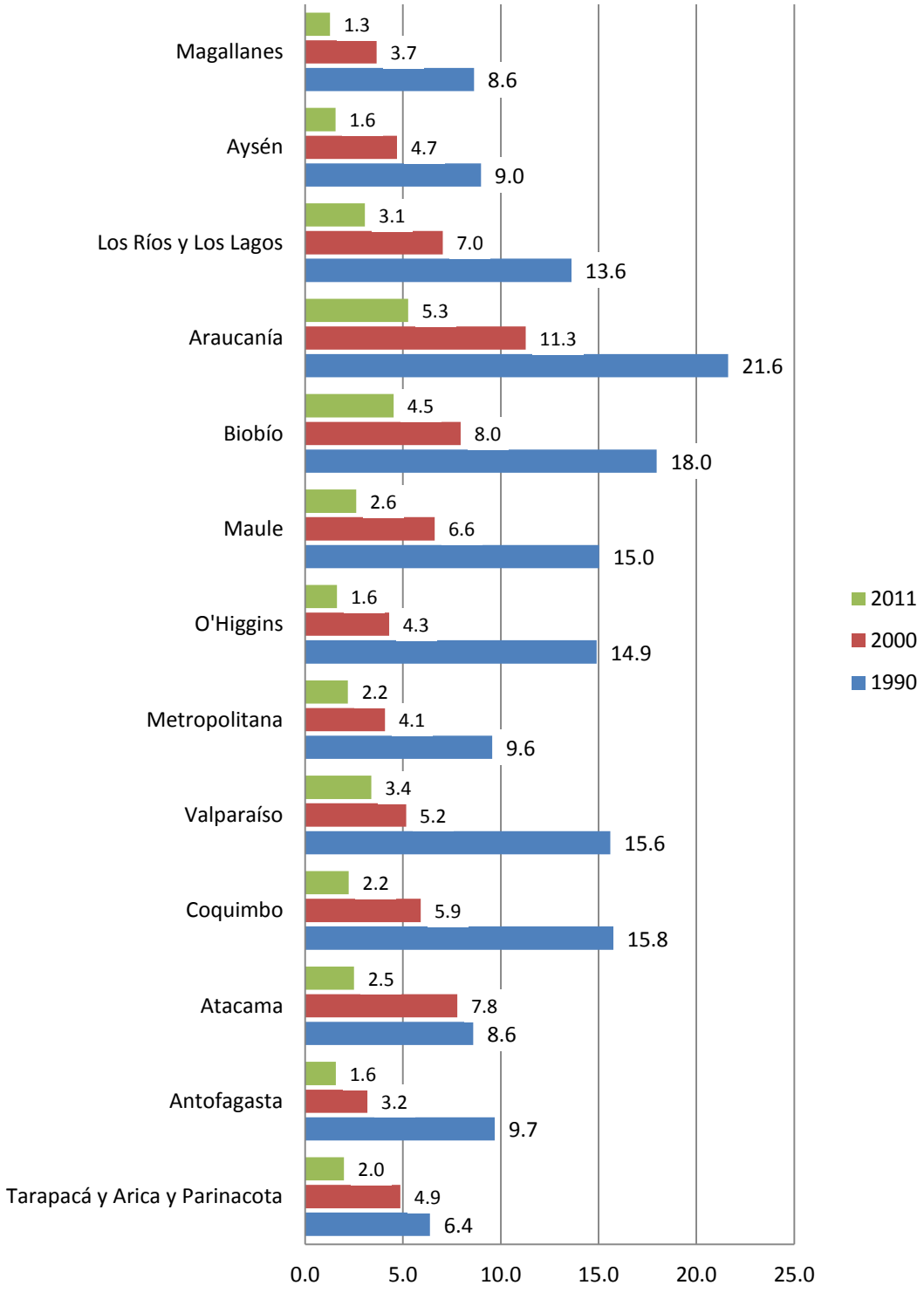


	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
Hombre	12.7	8.9	7.4	5.7	5.5	5.4	4.5	3.1	3.6	2.6
Mujer	13.3	9.2	7.8	5.8	5.8	5.7	4.8	3.4	3.9	3.0
Total	13.0	9.0	7.6	5.8	5.6	5.6	4.7	3.2	3.7	2.8

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

Al descomponer la extrema pobreza por región (Gráfico 2) se puede observar que, en todas ellas, la tendencia sigue el mismo patrón que la tasa a nivel nacional, mostrando una considerable disminución desde 1990. La región de la Araucanía sigue siendo la región con mayor tasa de pobreza extrema, aún cuando es la que más ha reducido dicha tasa en términos absolutos, disminuyendo así la brecha con respecto a las otras regiones.

Gráfico 2: Evolución de la tasa de pobreza extrema según región[1], 1990, 2000 y 2011
(Porcentaje de la población)

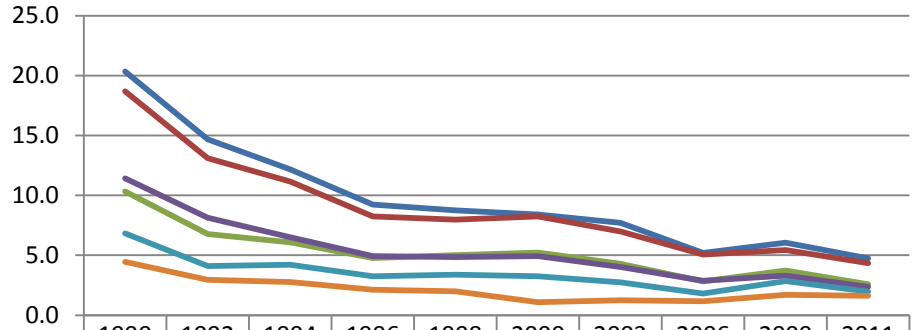


Fuente: Encuesta Casen años respectivos, Ministerio de Desarrollo Social.

[1] 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.

Al analizar la incidencia de la extrema pobreza por grupo de edad (Gráfico 3), se puede ver que el año 2011 se produce una baja con respecto al año 2009 para todos los grupos de edad. Sin embargo, ésta tiene una mayor incidencia entre los niños menores de seis años (4,7%) y los niños entre seis y 17 años (4,3%) aunque estas tasas han disminuido desde un 20,4% y un 18,7% respectivamente, tomando como punto de partida el año 1990.

Gráfico 3: Evolución tasa de pobreza extrema según grupo de edad, 1990 a 2011
(Porcentaje de la población)



	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
0 a 5 años	20.4	14.7	12.2	9.2	8.8	8.4	7.7	5.2	6.1	4.7
6 a 17 años	18.7	13.1	11.1	8.2	8.0	8.2	7.0	5.1	5.4	4.3
18 a 24 años	10.3	6.8	6.1	4.8	5.0	5.2	4.3	2.8	3.7	2.6
25 a 49 años	11.4	8.1	6.5	4.9	4.9	4.9	4.0	2.9	3.3	2.4
50 a 64 años	6.8	4.1	4.2	3.2	3.4	3.3	2.8	1.8	2.9	2.0
65 años y más	4.5	2.9	2.8	2.1	2.0	1.1	1.2	1.2	1.7	1.6

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

Política Social

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 de promoción 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.

Con el objetivo de establecer procesos diferenciados de gestión, diagnóstico y evaluación de la incorporación y trayectoria de los usuarios en el Subsistema, respecto a la formulación y al cumplimiento del Plan de Intervención que define la participación del usuario es que se desarrolló un Programa Eje, que consta de las etapas de Diagnóstico, Seguimiento y Evaluación.

Además del programa Eje, el IEF cuenta con tres componentes. En primer lugar, está el Acompañamiento. A través de él las 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.

El segundo componente corresponde a las Transferencias Monetarias. Las 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.

Finalmente está el componente de Acceso a Ofertas mediante el cual las familias y personas acceden a cupos preferentes de programas y servicios de protección y de promoción social.

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.

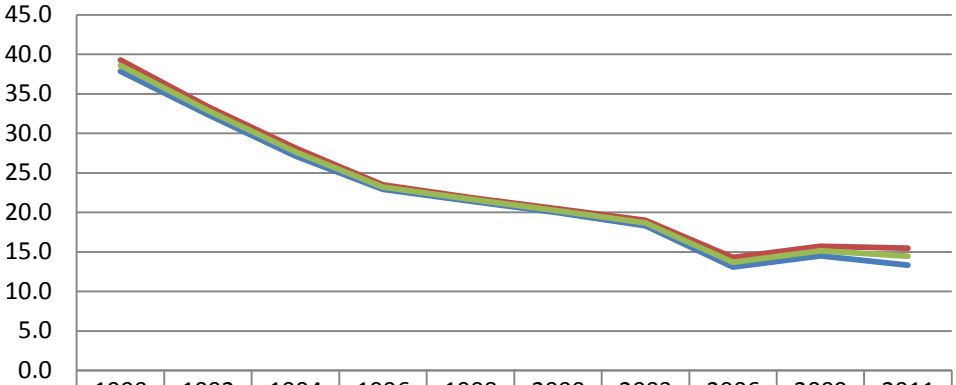
En febrero de 2013 partió la entrega de la nueva intervención sicosocial y el acompañamiento laboral a las primeras familias. A julio de 2013 han ingresado 21.171 nuevas familias, y a fin de año se espera completar más de 50 mil.

Pobreza

La tasa de pobreza mide la proporción de la población que posee ingresos inferiores a la línea de pobreza, estimada como el ingreso mínimo que una persona requiere para satisfacer ciertas necesidades básicas, tanto alimentarias como no alimentarias. Las líneas de pobreza utilizadas en Chile para el año 2011 se han calculado en $72.098 para habitantes de zonas urbanas y $48.612 para habitantes de zonas rurales, ambas expresadas en pesos de noviembre de 2011.

Como muestra el Gráfico 4, entre 1990 y 2011 la tasa de pobreza ha disminuido de 38,3% a 14,4%. Cuando se desagrega por sexo, se encuentra que la pobreza es más alta en las mujeres.

Gráfico 4: Evolución tasa de pobreza según sexo, 1990 a 2011
(Porcentaje de la población)

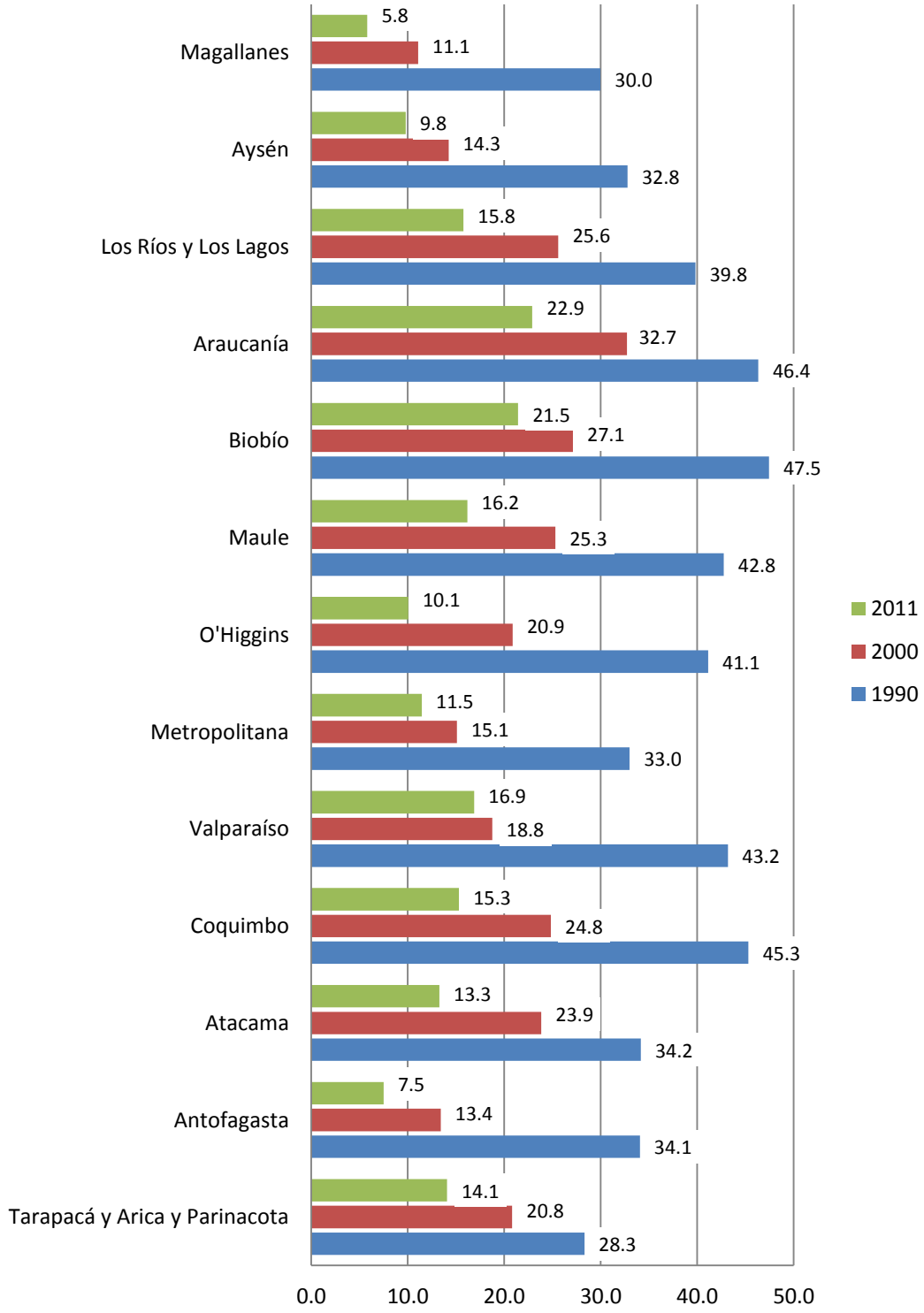


	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
Hombre	37.9	32.3	27.1	22.9	21.4	20.0	18.3	13.1	14.5	13.3
Mujer	39.3	33.4	28.1	23.5	21.9	20.4	19.0	14.3	15.7	15.5
Total	38.6	32.9	27.6	23.2	21.7	20.2	18.7	13.7	15.1	14.4

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

Al desagregar por región (Gráfico 5), los resultados son bastante similares a los encontrados en pobreza extrema, siendo la región de La Araucanía la región con mayor pobreza los años 2009 y 2011. La región que más redujo la pobreza en términos absolutos, desde el año 1990, fue la región de Bío Bío.

Gráfico 5: Evolución de la tasa de pobreza según región[2], 1990, 2000 y 2011
(Porcentaje de la población)

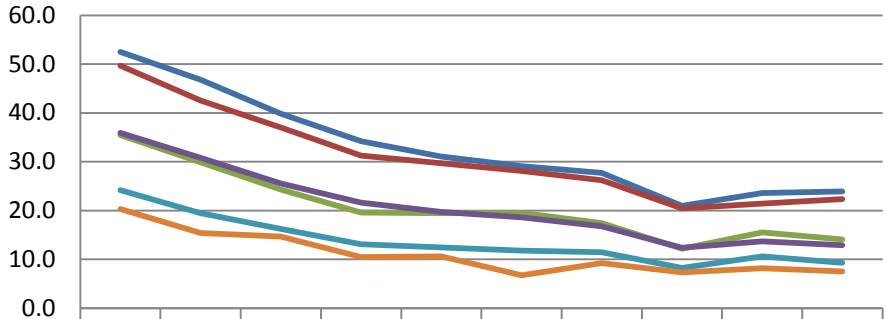


Fuente: Encuesta Casen años respectivos, Ministerio de Desarrollo Social.

[2] 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.

A pesar de que la pobreza a nivel nacional muestra una tendencia a la baja a través del tiempo, el analizar por grupo de edad (Gráfico 6), se puede concluir que la mayor incidencia se da entre los niños. En efecto, para el año 2011, la proporción de personas en situación de pobreza decrece a medida que aumenta la edad. Este patrón se repite para todos los años estudiados.

Gráfico 6: Evolución tasa de pobreza según grupo de edad, 1990 a 2011
(Porcentaje de la población)



	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
0 a 5 años	52.5	46.8	39.8	34.2	31.0	29.1	27.7	21.0	23.6	23.9
6 a 17 años	49.7	42.5	37.0	31.3	29.7	28.1	26.2	20.4	21.5	22.3
18 a 24 años	35.4	29.9	24.3	19.6	19.5	19.5	17.4	12.2	15.5	14.1
25 a 49 años	35.9	30.8	25.6	21.6	19.7	18.6	16.7	12.4	13.7	12.9
50 a 64 años	24.2	19.4	16.3	13.1	12.5	11.8	11.5	8.3	10.6	9.3
65 años y más	20.3	15.4	14.6	10.5	10.6	6.7	9.2	7.3	8.2	7.5

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

Política Social

En Chile, la política social en este aspecto, se ha orientado a aliviar o aminorar las dificultades que suelen enfrentar las personas en situación de pobreza y está estrechamente relacionada con la necesidad de incrementar sus ingresos. Las acciones pueden clasificarse, según la estrategia de apoyo, en coyunturales – que buscan alivianar la carga monetaria de las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, afectada por situaciones específicas –, y otras más bien estructurales, es decir, que buscan combatir los aspectos de más largo plazo de la pobreza.

Entre los primeros se puede mencionar la Asignación Familiar, 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, es una prestación de seguridad social por cada carga del trabajador

El Subsidio Familiar es un beneficio monetario de carácter mensual y renovable cada tres años que reciben las familias vulnerables, por cada menor de hasta 18 años que cumpla con las condicionantes de salud (control de niño sano al día para los menores de seis años) o educación (certificado de alumno regular entre seis y 18 años) según su edad, o persona con discapacidad, de cualquier edad, que no cause el subsidio de discapacidad mental o una pensión básica solidaria de invalidez, que vive a sus expensas.

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 soporta 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).

Asimismo, con el objeto de lidiar con los aspectos estructurales asociados a la pobreza, el Gobierno ha establecido dentro de sus prioridades la ejecución de distintas medidas de política tendientes a recuperar la capacidad de crecimiento del país, generar más y mejores empleos, y mejorar la calidad de la educación y de la salud.

Distribución del Ingreso

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.

En el Cuadro 2 se muestra que el índice 10/10 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 que se haya alcanzado en años anteriores, correspondiente a 22,6 veces.

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, con un Gini de 0,50[3] mucho mayor que el promedio de la OCDE de 0,31.

Dentro de Sudamérica también presenta mayor desigualdad comparado con países como Argentina y Uruguay, sin embargo no se encuentra entre los países con mayor desigualdad.

Según el índice 20/20, el 20% más rico del país posee un ingreso 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). Este constituye el índice 20/20 más bajo alcanzado desde 1990.

El hecho de que la desigualdad en término de ingresos autónomos caiga el año 2011 es una muy buena noticia, porque significa que se ha logrado disminuir la desigualdad con los ingresos que genera la familia de manera autónoma. Por otro lado, la caída en la desigualdad con ingresos monetarios muestra que además del efecto de los ingresos autónomos, la política social también está cumpliendo un rol en la disminución de la desigualdad.

Cuadro 2: Coeficiente de Gini, 10/10 y 20/20 para Ingresos Autónomos y Monetarios, 2000 a 2011

	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									
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

[3] 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 en el consumo del mismo. 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 OECD tampoco es perfecta, pues las diferencia 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 nosotros, 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.

Gini	0,56	0,56	0,55	0,56	0,57	0,58	0,56	0,53	0,53	0,52

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

Política Social

La política de superación de pobreza y, en general, aquella destinada a hogares de escasos recursos, tiene íntima relación con las políticas para combatir la desigualdad. 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, implícitamente, en los niveles de desigualdad.

Es precisamente este segmento de la población al que apunta la oferta del Fondo Solidario de Inversión Social (Fosis). En esta línea se encuentran los programas "Yo Emprendo" y "Yo Emprendo Semilla", que buscan fomentar la generación de ingresos autónomos y capacidades de las personas de escasos recursos.

El programa de Acceso al Microcrédito, por su parte, 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.

Otro programa dependiente del Fosis que busca 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.

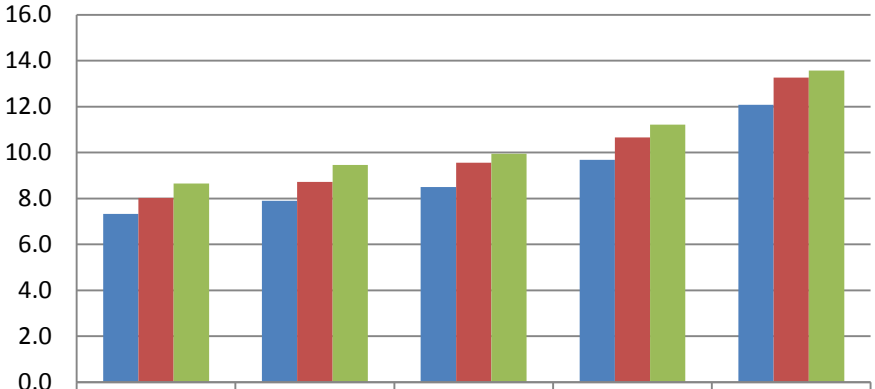
Para el Gobierno, la educación de calidad es la principal herramienta para generar movilidad social y lograr el desarrollo del país. Desde esta perspectiva, durante los recientes años se ha llevado a cabo una serie de medidas que buscan entregar educación de mayor calidad a los estudiantes de todos los niveles, pero también mayor equidad en el sistema educativo, para evitar que las brechas de desigualdad perduren en el tiempo. En la siguiente sección se desarrolla un análisis más extenso de la situación y de los avances en estos ámbitos.

II. Educación

Los esfuerzos realizados a nivel de acceso al sistema educacional se ven reflejados en las ganancias de años de escolaridad experimentados por la población, lo que según información de la encuesta Casen 2011, alcanza a 1,5 años en el periodo entre 1990 y 2011 para hombres como para mujeres.

Cuando dicha información se desagrega por quintiles de ingreso, se aprecia que todos los quintiles han ganado años de estudios, pero las diferencias entre quintiles persisten, por ejemplo, el primer quintil alcanza en 2011 los 8,6 años de escolaridad mientras que el quinto quintil llega a 13,6 años, siendo las ganancias en escolaridad de 1,3 años para el primer quintil de ingreso mientras que en el quinto quintil alcanza a 1,5 años.

Gráfico 1: Escolaridad promedio de la población por quintil de ingreso, 1990, 2000 y 2011
(Años de estudio)

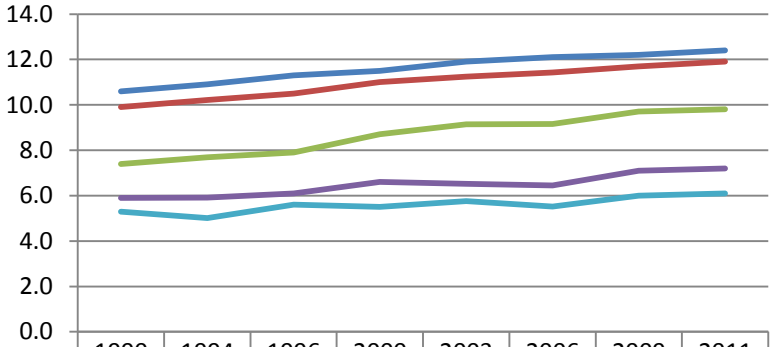


	I	II	III	IV	V
1990	7.3	7.9	8.5	9.7	12.1
2000	8.0	8.7	9.6	10.7	13.3
2011	8.6	9.5	10.0	11.2	13.6

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

Al desagregar 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.

Gráfico 2: Escolaridad promedio de la población por quintil de ingreso, 1990, 2000 y 2011
(Años de estudio)



	1990	1994	1996	2000	2003	2006	2009	2011
18 a 24 años	10.6	10.9	11.3	11.5	11.9	12.1	12.2	12.4
25 a 44 años	9.9	10.2	10.5	11.0	11.2	11.4	11.7	11.9
45 a 64 años	7.4	7.7	7.9	8.7	9.1	9.2	9.7	9.8
65 a 74 años	5.9	5.9	6.1	6.6	6.5	6.4	7.1	7.2
75 y más	5.3	5.0	5.6	5.5	5.8	5.5	6.0	6.1

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

Educación Parvularia: Asistencia

La educación parvularia está reconocida como un nivel del sistema educacional chileno en la Constitución Política de la República, siendo voluntario desde el año 1999[4]. 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 N° 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 reciben recursos de parte del Estado, 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 integral[5], 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.

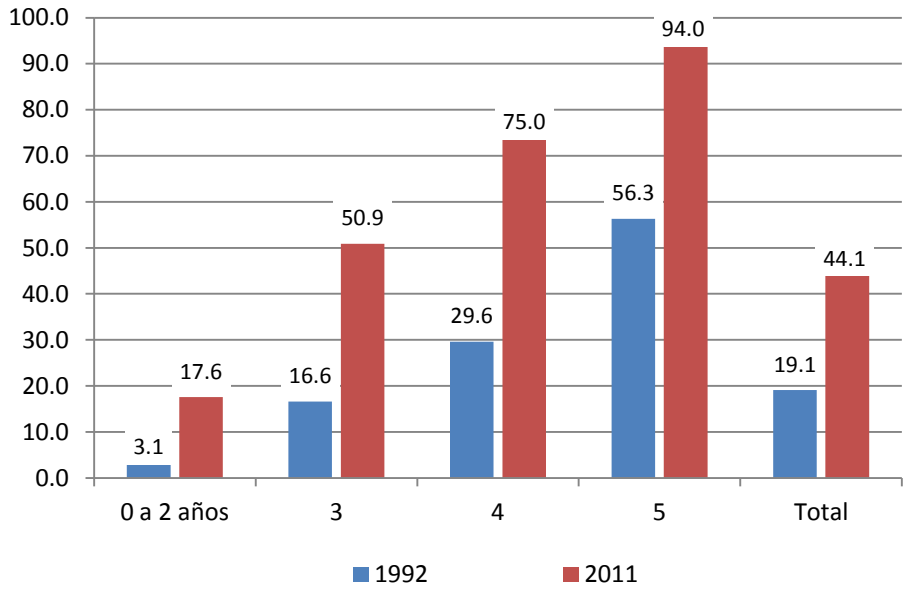
[4] En la cuenta pública a la nación del año 2013, el Presidente anunció el envío al Congreso, una Reforma Constitucional que establecerá el kínder obligatorio para todos los niños de Chile, lo que comenzará a regir a partir del año 2015.

[5] 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).

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.

De acuerdo a los datos de Casen 2011 del año 2011, se tiene que el 44,1% de los niños menores de seis años asisten a algún establecimiento de educación parvularia, siendo más del doble de lo que se observaba en el año 1992. Al mirar estas tasas desagregando por edad, Gráfico 3, destaca el nivel sala cuna (cero a dos años de edad) que ha experimentado el mayor aumento, pasando de un 3,1% a un 17,6%, en el período, y el nivel de kínder que alcanza el año 2011 un 94% de cobertura.

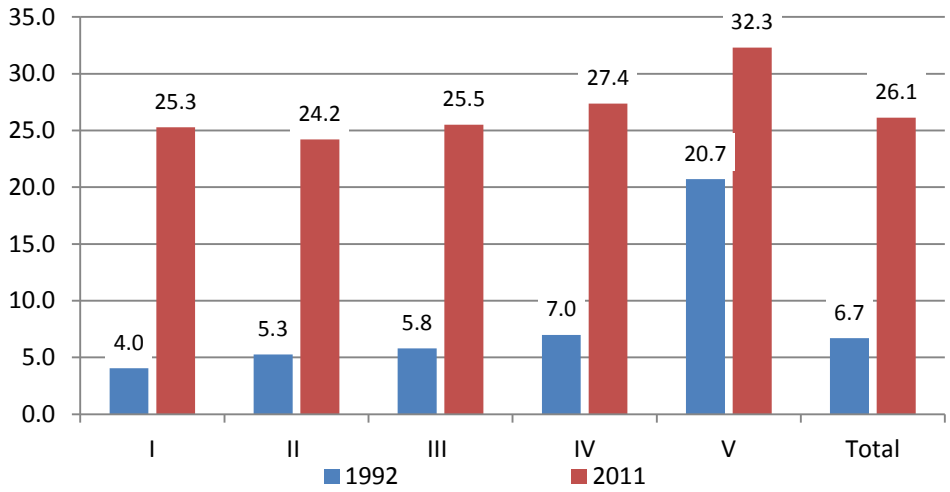
Gráfico 3: Tasa Neta de asistencia parvularia por edad, 1992 y 2011
(Porcentaje)



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

Sin duda ha habido un gran avance en la asistencia a educación parvularia y al analizar por quintiles de ingreso se observan importantes cambios. Considerando el tramo de edad entre cero y tres años, se tiene que en el año 1992 solo el 6,7% de los niños asistía a algún establecimiento preescolar, y además, la brecha entre quintiles era abismante: mientras que uno de cada cinco niños de los hogares de mayores ingresos asistían, en el primer quintil lo hacía uno de cada 25 niños. En el año 2011, además de verse aumentada en forma importante la asistencia de este tramo de edad, pasando a un 26,1%, la brecha entre quintiles se redujo, llegando a existir una diferencia entre el primer y el quinto quintil de solo 7 puntos porcentuales, lo que se puede observar en el Gráfico 4.

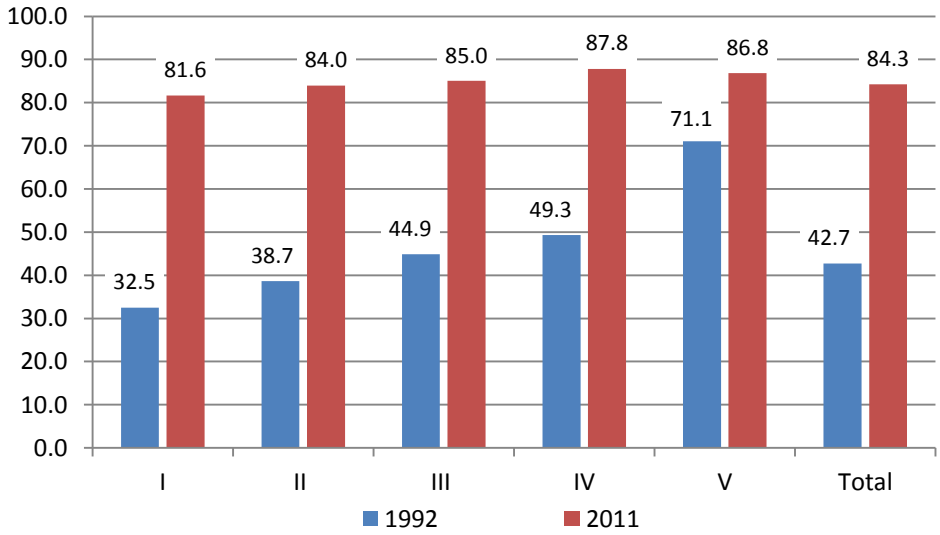
Gráfico 4: Tasa neta de asistencia a educación parvularia de los niños de 0 a 3 años de edad, por quintil de ingreso autónomo, 1992 y 2011
(Porcentaje)



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

En el caso de los niños de cuatro a cinco años de edad, lo que correspondería a los niveles de pre kínder y kínder, la diferencia que existía entre el quinto y primer quintil era de casi 40 puntos porcentuales, en el año 1992, siendo el doble la tasa de asistencia en el quinto. Esta brecha se reduce en el 2011 a una diferencia de 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%.

Gráfico 5: Tasa neta de asistencia a educación parvularia de los niños de 4 a 5 años de edad, por quintil de ingreso autónomo, 1992-2011
(Porcentaje)



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

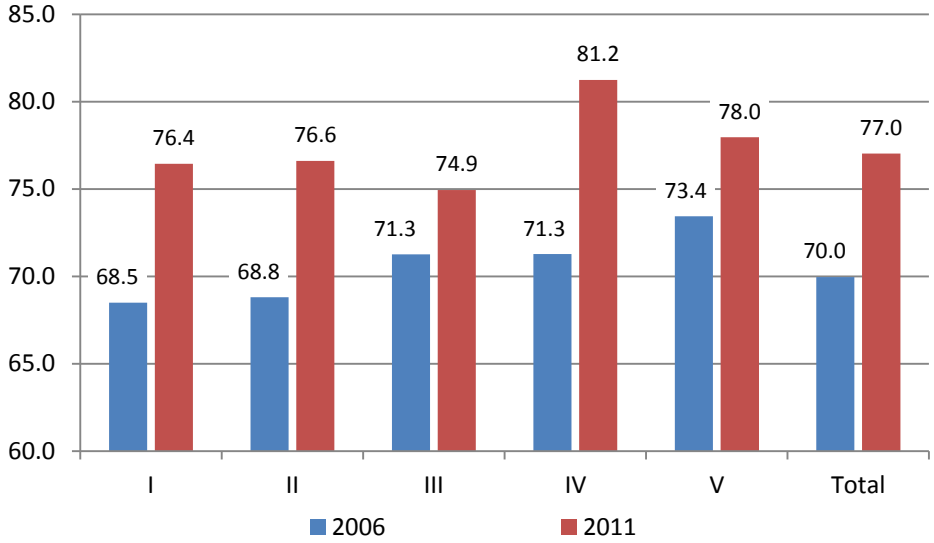
Razones de No Asistencia

A pesar de los grandes avances en la asistencia a educación parvularia, alrededor de 790 mil niños se encuentran 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 7 puntos mayor al año 2006, aumento que se presenta en todos los quintiles, siendo el mayor en el primer quintil.

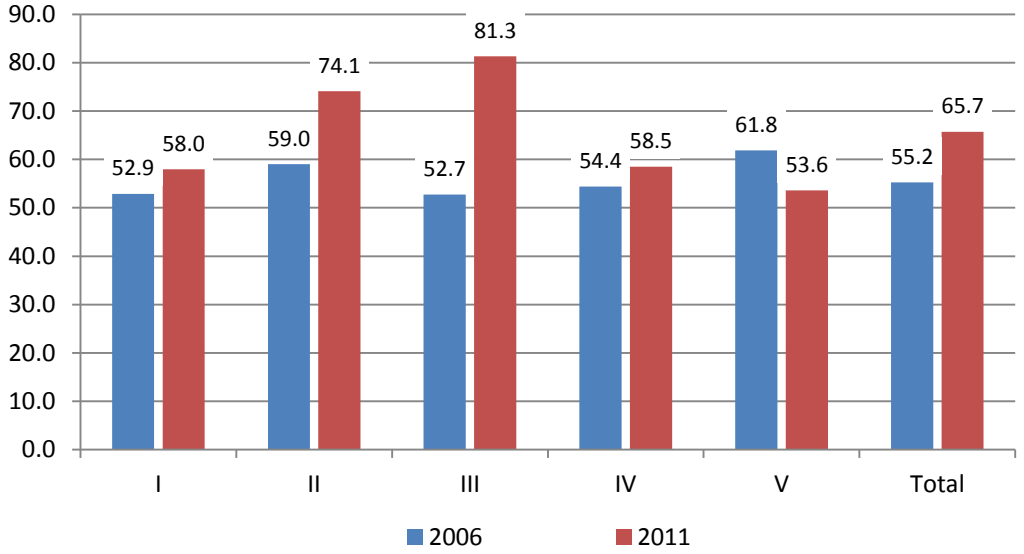
Gráfico 6: Porcentaje de padres de niños entre 0 y 3 años de edad que no asisten, que dan como razón "No es necesario porque lo cuidan en casa"
(Porcentaje)



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

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 el niño asista porque es cuidado en la casa, porcentaje que es mayor en 10,5 puntos al año 2006. Aumentando considerablemente en el segundo y tercer quintil y disminuyendo solo en el quinto, el que además presenta menor porcentaje en esta respuesta.

Gráfico 7: Porcentaje de padres de niños entre 4 y 5 años de edad que no asisten, que dan como razón "No es necesario que asista porque lo cuidan en casa"
(Porcentaje)



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

Existe una amplia literatura que busca encontrar los determinantes de la decisión de llevar a los niños y niñas a un establecimiento educacional. Dussaillant (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 aumente[6].

Por su parte Urzúa y Reyes (2012) también analizan la demanda y oferta de educación temprana en Chile, quienes 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 distancia[7].

[6] Dussaillant, 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.
[7] Reyes, L. Urzúa, S. (2012) "La demanda y oferta de educación temprana en Chile", Estudios Públicos.

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. Bedregal (2006) 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 recomienda 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 menor[8].

Urzúa y Veramendi (2011), presentan 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[9][10].

El estudio nacional más reciente es el del Ministerio de Educación en su Serie Evidencias, presenta una evaluación del impacto de corto plazo de asistir a la educación parvularia 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 aporte 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.

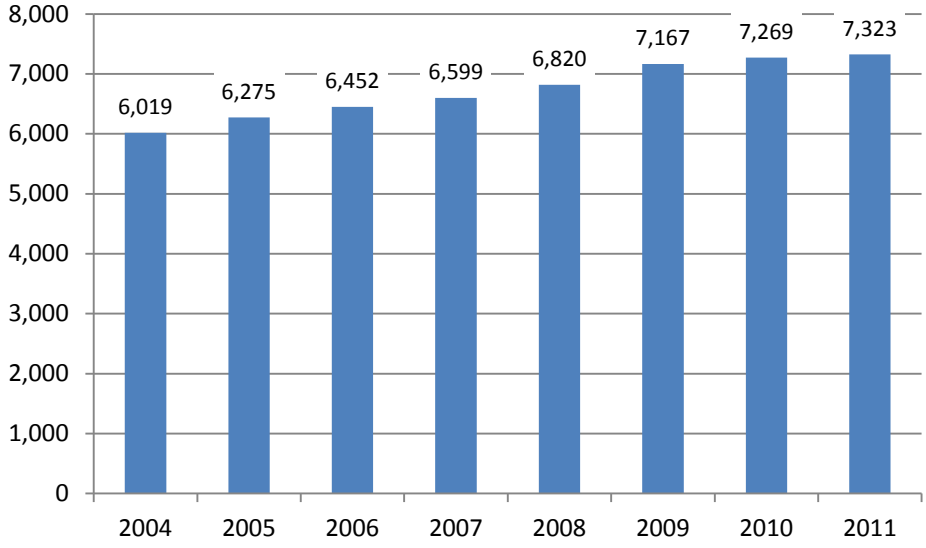
Política Social

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 8 muestra esta evolución en el tiempo, pasando de 6.019 establecimientos en el año 2004 a 7.323 en el 2012, lo que corresponde a una variación de 24,7%.

[8] Bedregal, P (2006) "Eficacia y efectividad en la atención de niños entre 0 y 4 años", Revista En Foco, Expansiva.
[9] Urzúa, S. Veramendi, G. (2011) "The impact of out-of home child care centers on early childhood development"
[10] Para una completa referencia respecto al desarrollo infantil y su medición, leer capítulo de salud.

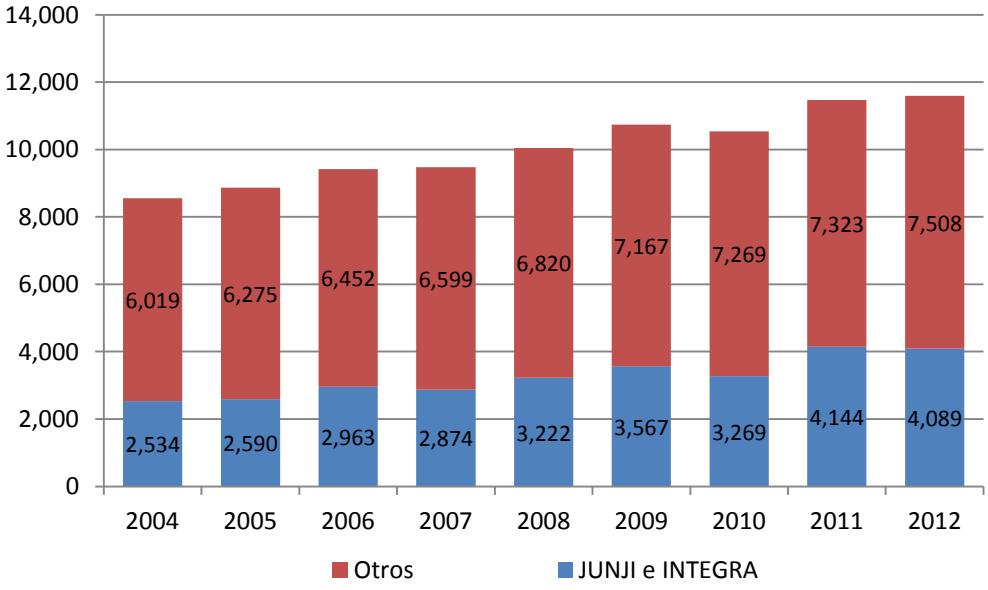
Gráfico 8: Establecimientos que imparten educación parvularia
(Cantidad de establecimientos)



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.

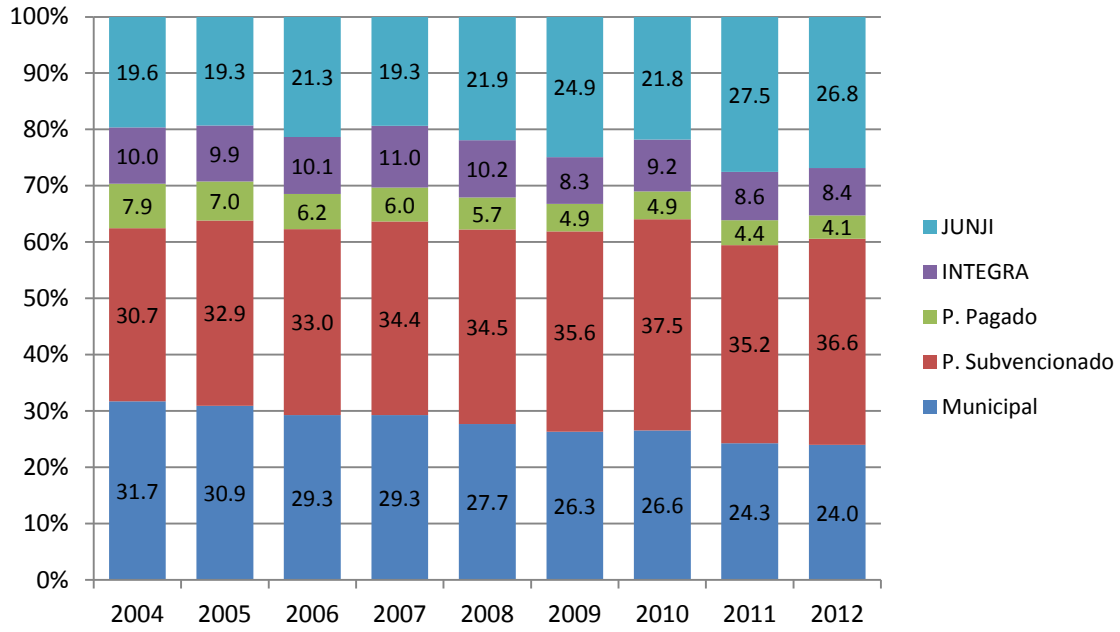
Gráfico 9: Establecimientos que imparten educación parvularia por dependencia administrativa
(Cantidad de establecimientos)



Fuente: Ministerio de Educación.

Ahora bien, al desglosar completamente la oferta de educación preescolar según dependencia administrativa, esto es: Integra, Junji, establecimientos particulares pagados, particulares subvencionados y municipales, tal como se aprecia en el Gráfico 10, se tiene que a excepción de los particulares pagados, todas las demás dependencias aumentaron su número de establecimientos, principalmente Junji, con una variación de i un 86%, seguido por los particulares subvencionados los que aumentaron en un 61,5%. Ahora bien, 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.

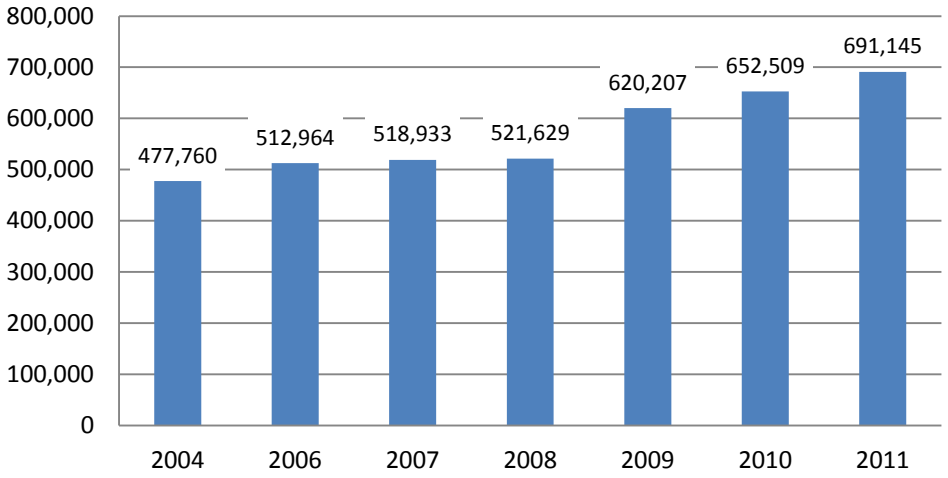
Gráfico 10: Distribución porcentual de establecimientos que imparten educación parvularia por dependencia administrativa
(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Educación.

Al analizar los datos de matrícula, en el gráfico siguiente, 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 2012.

Gráfico 11: Matrícula en educación parvularia por año, 2004 a 2012
(Cantidad de niños)

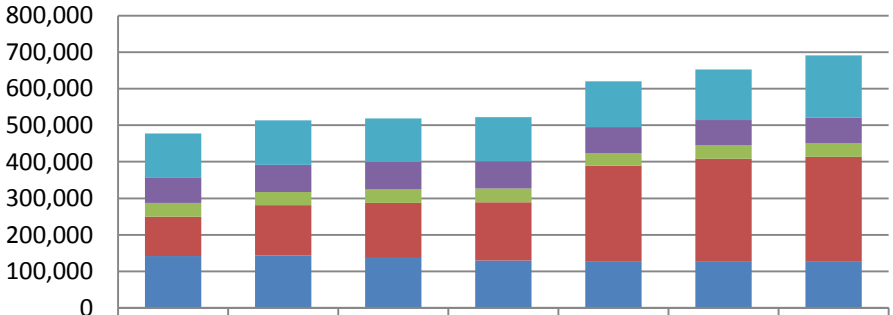


Fuente: Ministerio de Educación.

Esta matrícula en su mayoría está conformada por párvulos que asisten a establecimientos regulares del Ministerio de Educación y a establecimientos particulares subvencionados, alcanzando juntos más de la mitad de la matrícula total (59,8%), tal como se observa en el siguiente 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 (42%). Mientras que la matrícula de los establecimientos de Integra, municipal y particulares pagados no vieron aumentada su matrícula.

Gráfico 12: Matrícula en educación parvularia por dependencia administrativa
(Cantidad de niños)



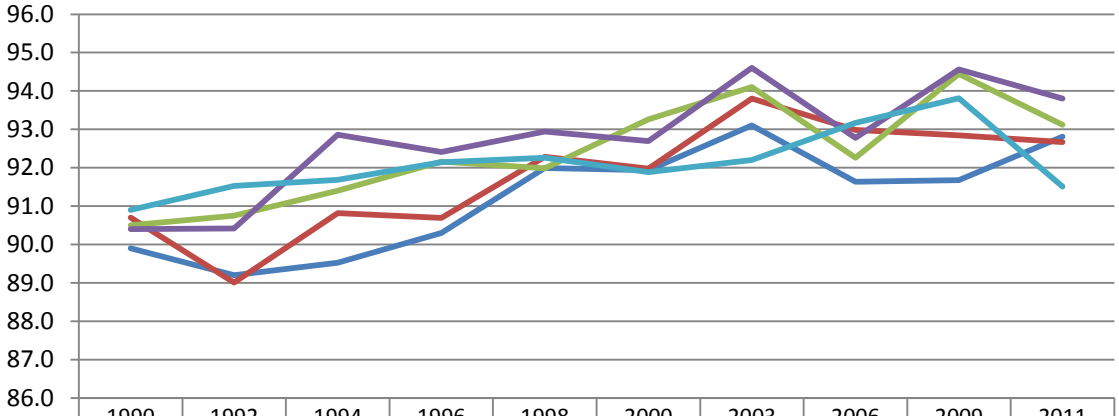
	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011
JUNJI	120,594	121,648	119,905	120,786	125,042	138,540	171,271
INTEGRA	69,712	74,252	74,912	74,512	71,051	68,458	69,681
P. Pagada	37,535	36,100	36,702	37,103	35,115	37,350	36,988
P. Subvencionada	108,106	137,038	150,948	159,355	262,545	282,050	286,714
Municipal	141,813	143,926	136,466	129,873	126,454	126,111	126,491

Fuente: Ministerio de Educación.

Educación Básica y Media: Permanencia

El Gráfico 13 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.

Gráfico 13: Tasa de asistencia neta a educación básica, según quintil de ingresos autónomo, 1990-2011
(Porcentaje)



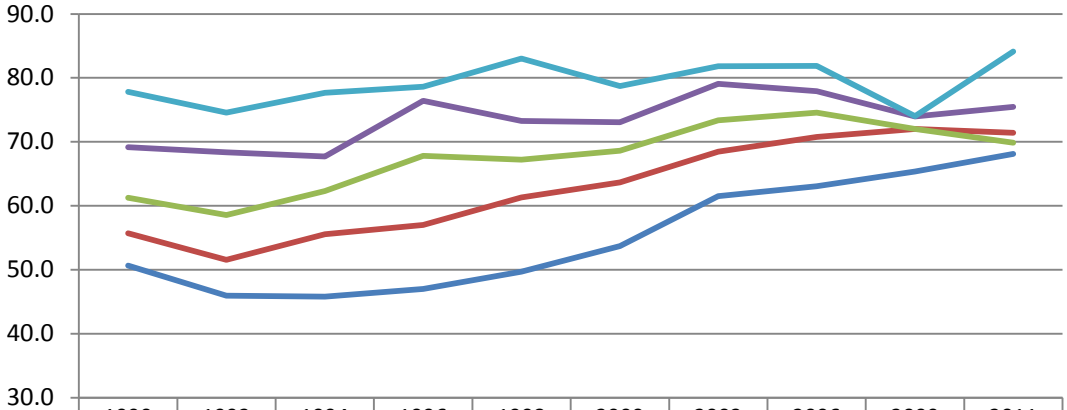
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
I	89.9	89.2	89.5	90.3	92.0	91.9	93.1	91.6	91.7	92.8
II	90.7	89.0	90.8	90.7	92.3	92.0	93.8	93.0	92.8	92.7
III	90.5	90.8	91.4	92.2	92.0	93.3	94.1	92.3	94.4	93.1
IV	90.4	90.4	92.9	92.4	92.9	92.7	94.6	92.8	94.6	93.8
V	90.9	91.5	91.7	92.1	92.3	91.9	92.2	93.2	93.8	91.5

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

Por su parte, en el Gráfico 14 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, siendo el mayor aumento en el quintil de ingreso más bajo. Es así como en el año 1990, en el primer quintil, la tasa de asistencia neta alcanzó el 50,7% y dos décadas después esta cifra aumenta a 68,1%, cifra bastante más alentadora, pero que aún se encuentra lejana del nivel de cobertura de la enseñanza básica.

Por otra parte, se presenta una distribución más heterogénea entre los distintos estratos socioeconómicos, presentando así, a lo largo de los años, los quintiles de ingreso más altos, mayores niveles de cobertura que los quintiles de ingreso más bajos.

Gráfico 14: Tasa de asistencia neta a educación media, según quintil de ingresos autónomos, 1990-2011
(Porcentaje)



	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
I	50.7	46.0	45.8	47.0	49.7	53.7	61.5	63.0	65.4	68.1
II	55.7	51.6	55.6	57.0	61.3	63.7	68.5	70.8	72.0	71.4
III	61.3	58.6	62.3	67.8	67.2	68.6	73.4	74.5	72.0	69.8
IV	69.2	68.4	67.7	76.4	73.3	73.1	79.1	77.9	74.0	75.5
V	77.8	74.6	77.7	78.6	83.0	78.7	81.8	81.9	74.0	84.1

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

Conclusión de enseñanza media

Como se dijo 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 sistema[11].

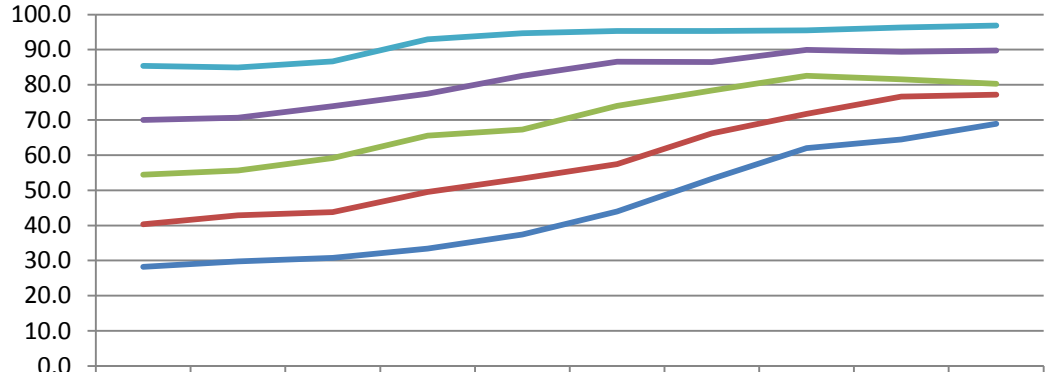
Al respecto, y con el fin de detectar aquellas condiciones que predisponen a una menor probabilidad de completar los estudios a nivel escolar, a lo largo de las distintas versiones de este informe, se ha presentado la tasa de conclusión a la enseñanza media, la cual se mide como el número de personas entre 20 y 24 años que culminaron la educación media por cada 100 personas entre 20 y 24 años.

[11] "Medición de la deserción escolar en Chile". Serie Evidencias, año 2, N° 15, Centro de Estudios Ministerio de Educación. 2013

Es así, como entre los años 1990 y 2011, la tasa de conclusión de enseñanza media muestra bastante heterogeneidad entre los quintiles de ingreso más bajos y más altos. Si bien, el porcentaje de jóvenes entre 20 y 24 años de edad que ha culminado sus estudios secundarios ha ido incrementando a lo largo de los años en todos los estratos socioeconómicos (especialmente en los quintiles de menores ingresos), en el año 2011, la tasa de conclusión de enseñanza media es aún baja en los primeros quintiles de ingreso.

En efecto, en el año 1990, el 85,4% de los jóvenes entre 20 y 24 años del quintil de ingresos superior había culminado la enseñanza media, mientras que ese porcentaje alcanzó sólo el 28,2% de los jóvenes del primer quintil. Dos décadas después, en el año 2011 la tasa de conclusión de enseñanza media alcanzó un 96,8% en el quintil de ingresos más alto, cifra que llega a un 68,9% de los jóvenes del primer quintil.

Gráfico 15: Tasa de conclusión de enseñanza media, según quintil de ingresos autónomos, 1990-2011
(Porcentaje)

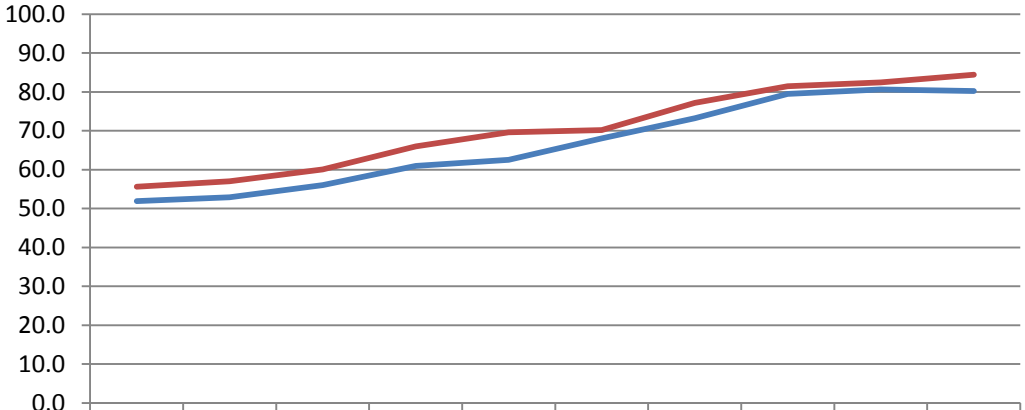


	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
I	28.2	29.8	30.8	33.4	37.4	43.9	53.2	62.0	64.5	68.9
II	40.4	42.8	43.8	49.5	53.4	57.4	66.2	71.7	76.7	77.2
III	54.5	55.7	59.1	65.6	67.3	74.0	78.4	82.5	81.6	80.3
IV	70.0	70.6	73.9	77.5	82.5	86.6	86.5	90.0	89.4	89.8
V	85.4	85.0	86.7	93.0	94.7	95.3	95.3	95.5	96.3	96.8

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

Si se observa la tasa de conclusión por sexo, ésta no tiene el mismo comportamiento en las mujeres que en los hombres, de acuerdo a lo que se puede observar desde el año 1990 en adelante. Las mujeres registran una tasa de conclusión de enseñanza media superior a los hombres en todos los años. En 1998 se produjo la mayor brecha entre hombres y mujeres, superior los siete puntos porcentuales.

Gráfico 16: Tasa de conclusión de enseñanza media, según sexo, 1990-2011
(Porcentaje)



	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
Hombre	51.9	52.9	56.0	60.9	62.5	68.1	73.2	79.5	80.6	80.2
Mujer	55.6	57.0	60.1	65.9	69.6	70.2	77.2	81.4	82.4	84.4

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

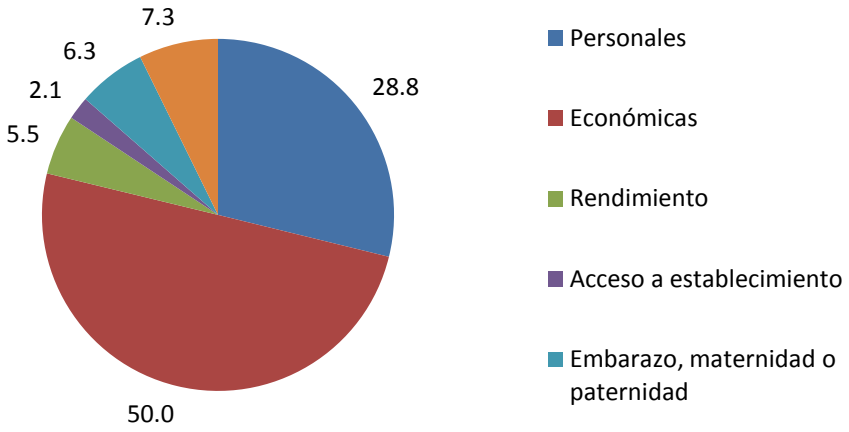
Razones de No Asistencia

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.

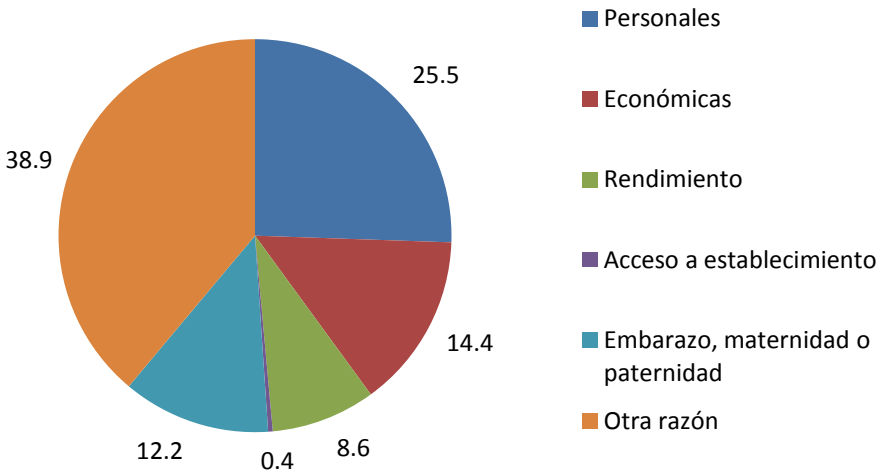
En tanto, en el año 2011, entre los jóvenes que no asisten a un establecimiento educacional, se observa que un 25,5% no lo hace por razones personales, un 14,4% entrega como razón de no asistencia tener dificultad económica y un 8,6% no asiste por problemas de rendimiento.

Gráfico 17: Distribución porcentual de razones para no asistir a un establecimiento educacional de jóvenes entre 14 y 17 años, 1992[12]
(Porcentaje)



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

Gráfico 18: Distribución porcentual de razones para no asistir a un establecimiento educacional de jóvenes entre 14 y 17 años, 2011[13]
(Porcentaje)



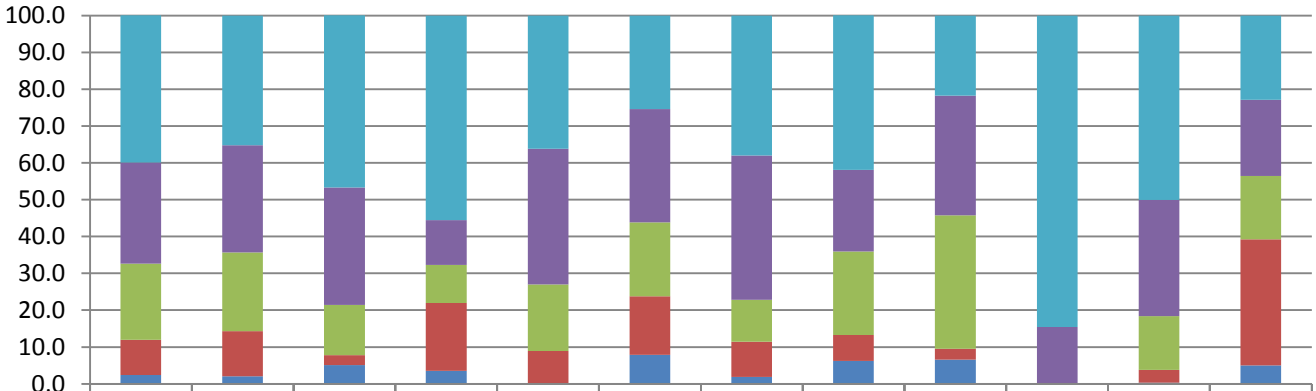
Fuente: Encuesta Casen años respectivos, Ministerio de Desarrollo Social.

[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 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.

Gráfico 19: Distribución porcentual de quintil de ingresos autónomos según razones para no asistir a un establecimiento educacional de jóvenes entre 14 y 17 años, 1992 y 2011
(Porcentaje)



	1992						2011					
	Personales	Económicas	Rendimiento	Acceso a establecimiento	Embarazo, maternidad o paternidad	Otra razón	Personales	Económicas	Rendimiento	Acceso a establecimiento	Embarazo, maternidad o paternidad	Otra razón
I	40.0	35.2	46.7	55.5	36.2	25.4	38.0	42.0	21.8	84.6	50.1	22.9
II	27.5	29.1	31.9	12.2	36.8	30.7	39.2	22.1	32.5	15.4	31.6	20.7
III	20.7	21.4	13.7	10.4	18.1	20.1	11.4	22.7	36.2	0.0	14.6	17.2
IV	9.5	12.2	2.7	18.4	8.9	15.9	9.6	7.0	3.0	0.0	3.5	34.2
V	2.4	2.1	5.1	3.5	0.0	7.9	1.9	6.3	6.5	0.0	0.3	5.0

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

En línea con lo anterior, la evidencia empírica señala que la paternidad tiene un efecto positivo y creciente 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 secundario[14]

Por su parte, Sapelli y Torche (2004)[15], 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

[14] Santos, H. "Dinámica de la Deserción Escolar en Chile". Serie Estudios Sociales, N° 2, Verano 2010, Ministerio de Planificación.

[15] 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.

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).

Política Social

A pesar de que las estadísticas revisadas en la sección previa 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.

La evidencia demuestra la importancia de la educación en explicar el ingreso de los individuos y en la reducción de las desigualdades de ingresos, así como también es una importante fuente de movilidad social, que rompe el círculo de la pobreza. Por estas razones, se hace fundamental aumentar la capacidad para retener a los alumnos más vulnerables para que completen la educación media.

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 Asistencia Escolar, este último, como parte de las 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 presenten los mayores niveles de vulnerabilidad socioeducativa y riesgo de abandonar el sistema educacional, que se encuentren matriculados en establecimientos focalizados.

Consiste en la entrega de un aporte económico al estudiante, de libre disposición, distribuido en cuatro cuotas que consideran un aumento progresivo hasta finalizar el año 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.

El diagnóstico del problema presentado tras este aporte económico se fundamenta en que el fenómeno de la deserción escolar se encuentra asociado a múltiples variables, y en donde la obtención de la percepción de los propios desertores es un insumo de profunda significación. Es así como, 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 sistema educacional, entre los que se encuentran: la oportunidad concreta de trabajo; crisis económica o familiar; percepción de fracaso escolar; expulsión 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).

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 anuales[16] por alumno adicionales 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.

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° 20.595[17], 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 y físico en las siguientes generaciones, y contribuye 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.

[16] La diferencia en la subvención depende del nivel que curse el alumno.

[17] 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.

El monto del subsidio se entrega mensualmente 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 Nº18.020. 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).

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 alternó entre cuarto básico, octavo básico y segundo medio, y a partir del año 2006, se aplica todos los años a cuarto básico y se alternan 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. 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 niveles 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 el siguiente cuadro se presentan los rangos de puntaje asociados a cada nivel de logro según las pruebas para cuarto y octavo básico.

Cuadro 1: Rango de puntajes cuarto y octavo básico para cada nivel de logro según prueba

Nivel	Sector	Niveles de logro		
		Inicial	Intermedio	Avanzado
4° básico	Comprensión de lectura	Puntaje < 241,5	Puntaje >= 241,5 y Puntaje<281,5	Puntaje >= 281,5
4° básico	Matemática	Puntaje < 233,5	Puntaje >= 233,5 y Puntaje<286,5	Puntaje >= 286,5
8° básico	Comprensión de lectura	Puntaje < 235	Puntaje >= 235 y Puntaje < 286	Puntaje >= 286
8° 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 estudiantes[18]. Así, por ejemplo, un estudiante que alcanza un nivel de logro avanzado, logra los aprendizajes establecidos por el currículum en determinados sectores y niveles[19].

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.

Es relevante destacar que el Ministerio de Educación, a partir de lo establecido en la Ley General de Educación[20] que indica las normas para que todos los alumnos del país tengan una educación integral y de calidad, elaboró un Plan de Evaluaciones que incrementa la cantidad de grados educacionales que son evaluados en las pruebas Simce, tal como la prueba Simce de 6° básico destinada a alumnos con discapacidad sensorial y que se aplicará durante el presente año. Lo anterior, con el objeto de obtener mayor información respecto de los logros de aprendizaje de los alumnos.

[18] "Resultados Nacionales SIMCE 2009". Ministerio de Educación.

[19] 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).

[20] Ley n.° 20.370.

Puntajes SIMCE según Asignatura

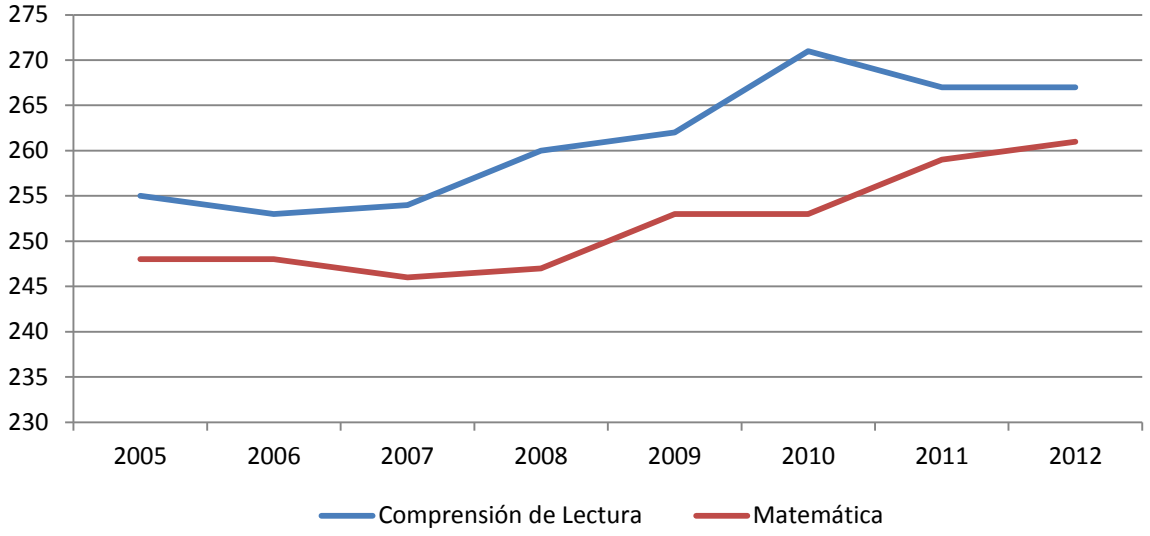
A nivel de puntajes promedio nacionales, en los últimos años el desempeño de los estudiantes en las pruebas Simce ha mejorado gradualmente en todos los niveles y asignaturas, como se observa en el Cuadro 2 y en los Gráficos 20 a 22.

Cuadro 2: Puntaje promedio de las pruebas Simce de Comprensión de Lectura y Matemática, 2003-2012
(Puntaje)

Nivel	Asignatura	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*

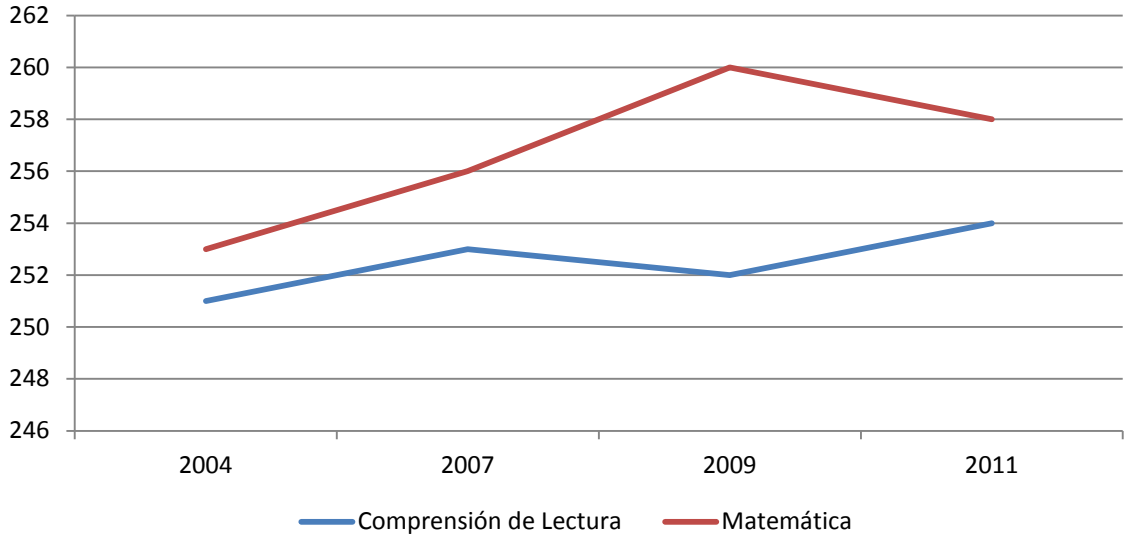
(*) Indica que el puntaje promedio de ese año es significativamente más alto que el de la evaluación anterior.
Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 20: Puntaje promedio de la prueba Simce de Comprensión de Lectura y Matemática de cuarto básico, 2005 a 2012
(Puntaje)



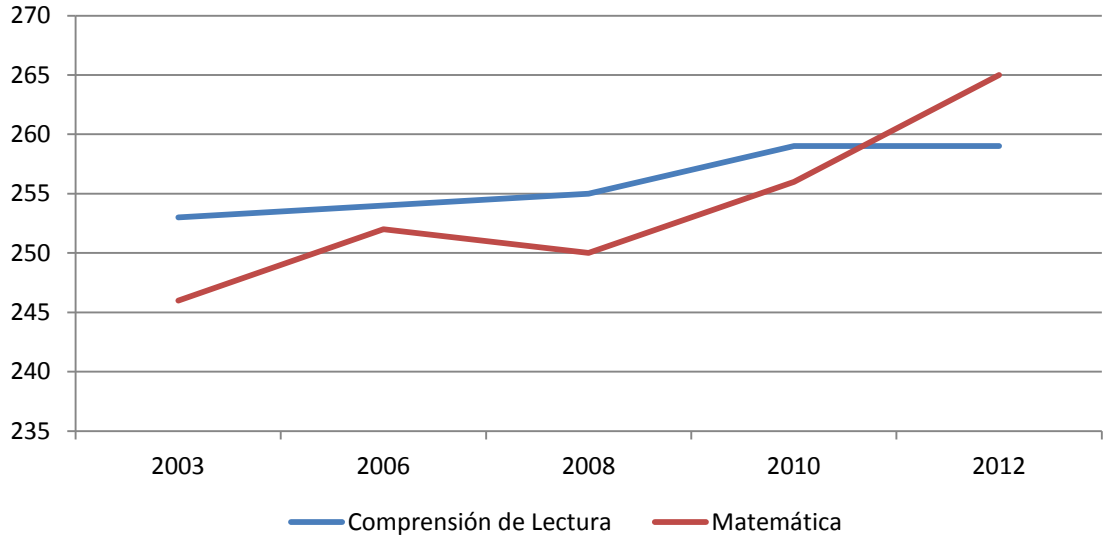
Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 21: Puntaje promedio de la prueba Simce de Comprensión de Lectura y Matemática de octavo básico. 2004 a 2011
(Puntaje)



Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 22: Puntaje promedio de la prueba Simce de Comprensión de Lectura y Matemática de segundo medio. 2003-2012
(Puntaje)



Fuente: Ministerio de Educación.

En este contexto, resulta interesante analizar si esta mejora en los puntajes se da en iguales condiciones independiente del nivel socioeconómico y dependencia administrativa de los establecimientos 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 continuación[21].

Puntajes SIMCE, según nivel socioeconómico[22]

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 compresión 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 (Gráfico 29), 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.

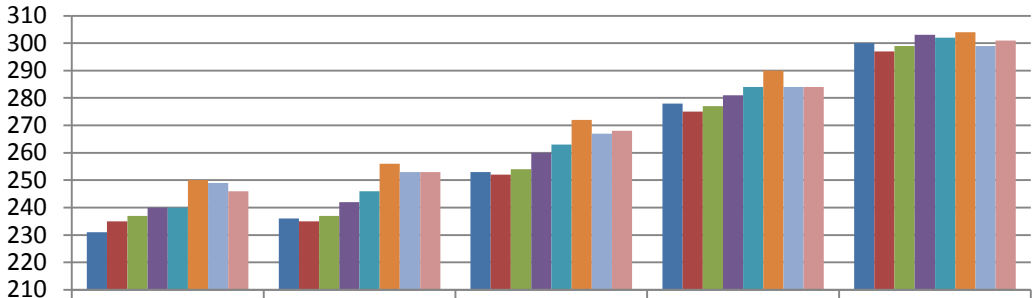
En efecto, en el Gráfico 30 se muestra que en cuarto básico en comprensión de lectura, el puntaje obtenido por los alumnos del grupo socioeconómico alto en el año 2005 fue de 300 puntos, superando en 69 puntos al obtenido por los del grupo socioeconómico bajo; mientras que en el año 2012, esta diferencia alcanza los 55 puntos.

En tanto, en la prueba de matemática, esta diferencia asciende a 77 puntos en el año 2005 y a 62 puntos en el año 2012.

[21] 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 promedios 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).

[22] 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.

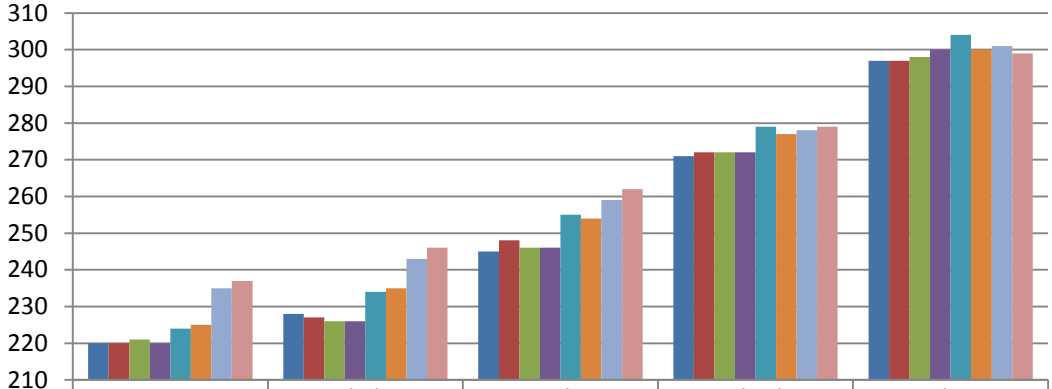
Gráfico 23: Puntaje promedio de la prueba Simce de Comprensión de Lectura de cuarto básico, según grupo socioeconómico, 2005 a 2012
(Puntaje)



	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto
2005	231	236	253	278	300
2006	235	235	252	275	297
2007	237	237	254	277	299
2008	240	242	260	281	303
2009	240	246	263	284	302
2010	250	256	272	290	304
2011	249	253	267	284	299
2012	246	253	268	284	301

Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 24: Puntaje promedio de la prueba Simce de Matemática de cuarto básico, según grupo socioeconómico, 2005 a 2012
(Puntaje)



	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto
2005	220	228	245	271	297
2006	220	227	248	272	297
2007	221	226	246	272	298
2008	220	226	246	272	300
2009	224	234	255	279	304
2010	225	235	254	277	300
2011	235	243	259	278	301
2012	237	246	262	279	299

Fuente: Ministerio de Educación.

Octavo básico

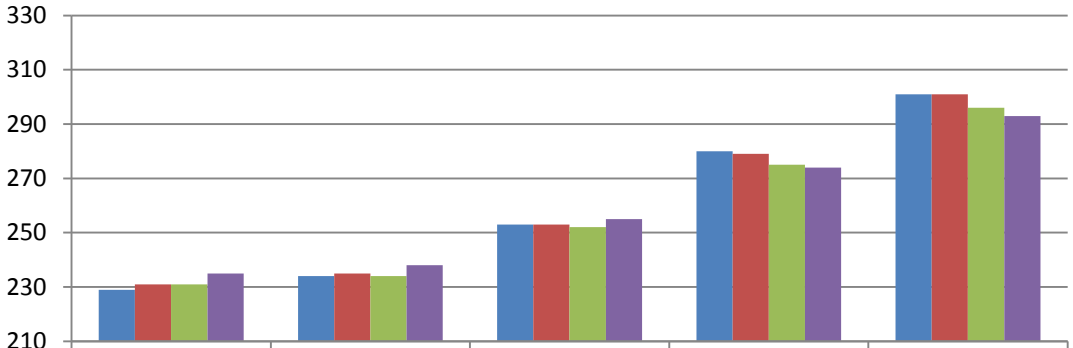
Al examinar las variaciones de los puntajes por grupo socioeconómico, se observa que en comprensión de lectura el grupo socioeconómico bajo obtuvo 229 puntos en el año 2004 y 235 puntos en el año 2011, mientras que el grupo socioeconómico alto obtuvo 301 y 293 puntos en los años 2004 y 2011, respectivamente.

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 ascienden a 72 puntos en el año 2004 y 58 puntos en el año 2011.

En matemática en tanto, la brecha entre ambos niveles socioeconómicos alcanza 79 puntos en el año 2004 y 75 puntos en el 2011.

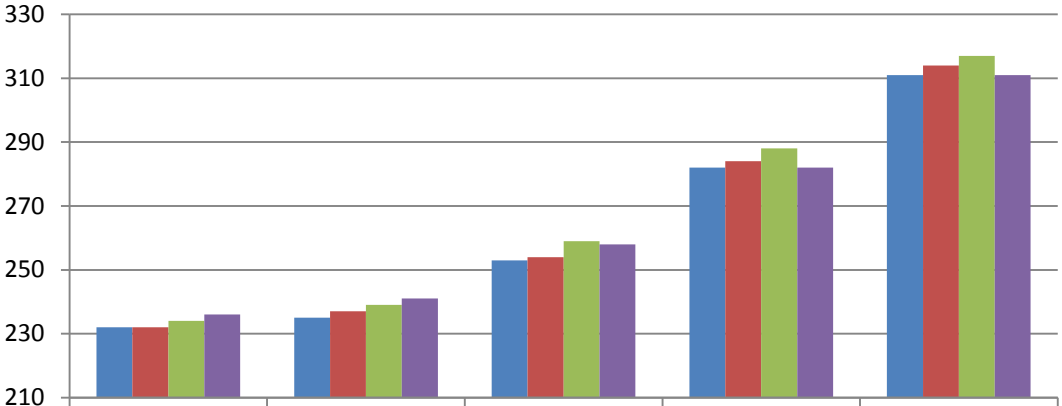
Gráfico 25: Puntaje promedio de la prueba Simce de Comprensión de Lectura de octavo básico, según grupo socioeconómico, 2004 a 2011
(Puntaje)



	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto
2004	229	234	253	280	301
2007	231	235	253	279	301
2009	231	234	252	275	296
2011	235	238	255	274	293

Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 26: Puntaje promedio de la prueba Simce de Matemática de octavo básico, según grupo socioeconómico, 2004 a 2011
(Puntaje)



	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto
2004	232	235	253	282	311
2007	232	237	254	284	314
2009	234	239	259	288	317
2011	236	241	258	282	311

Fuente: Ministerio de Educación.

Segundo medio

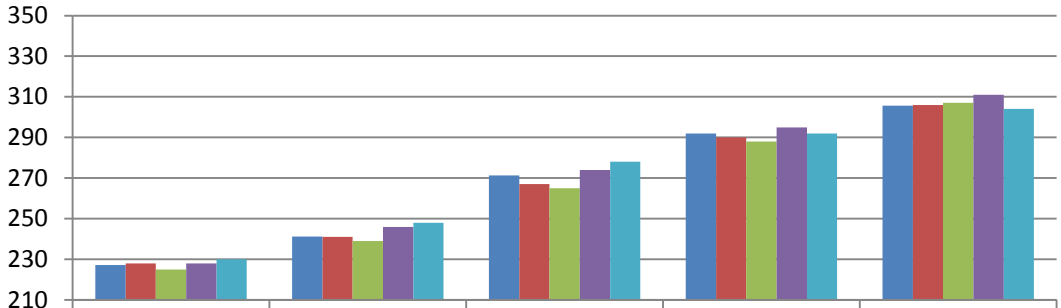
Por último, al analizar las diferencias de puntaje a través de los distintos grupos socioeconómicos de los alumnos de segundo medio, se observa que en comprensión de lectura, en el año 2003 el grupo socioeconómico bajo obtuvo 227 puntos, mientras que en el año 2012 este grupo obtuvo 230 puntos.

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 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.

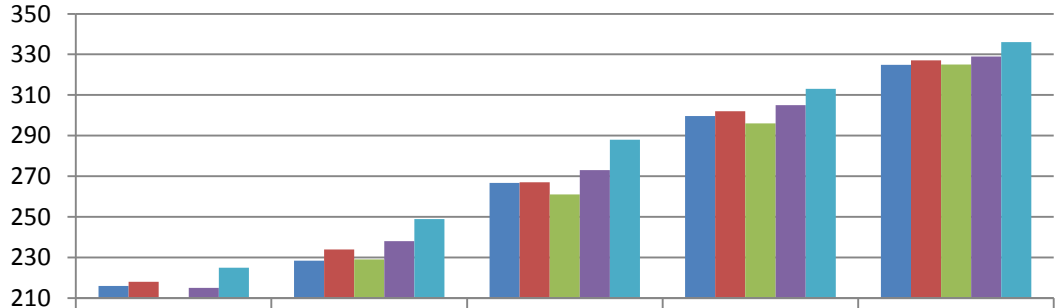
Gráfico 27: Puntaje promedio de la prueba Simce de Comprensión de Lectura de segundo medio, según grupo socioeconómico, 2003 a 2012
(Puntaje)



	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto
2003	227	241	271	292	306
2006	228	241	267	290	306
2008	225	239	265	288	307
2010	228	246	274	295	311
2012	230	248	278	292	304

Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 28: Puntaje promedio de la prueba Simce de Matemática de 2º medio, según grupo socioeconómico, 2003 a 2012
(Puntaje)



	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto
2003	216	228	267	300	325
2006	218	234	267	302	327
2008	210	229	261	296	325
2010	215	238	273	305	329
2012	225	249	288	313	336

Fuente: Ministerio de Educación.

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 compresión de lectura, como para matemática.

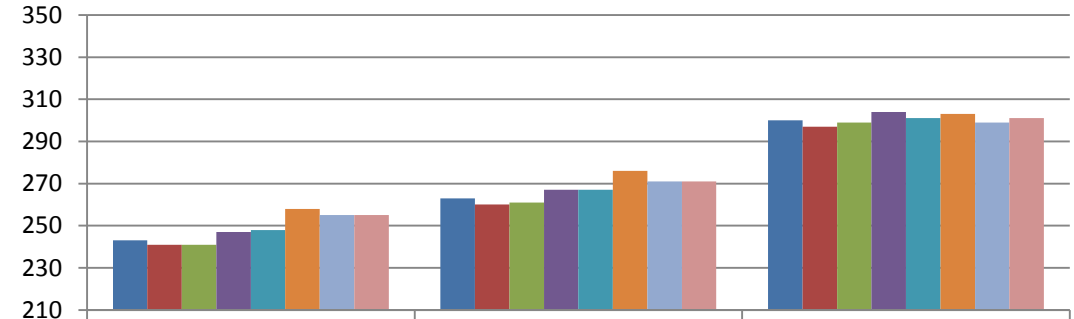
En efecto, si comparamos la prueba de comprensión de lectura, en cuarto básico los establecimientos municipales obtuvieron 243 puntos en el año 2005 y 255 puntos en el año 2012, mientras que los establecimientos particulares pagados lograron 300 y 301 puntos en los mismos años. Por su parte, octavo básico 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 municipales[23].

Sin embargo, estas brechas de puntaje han variado en el tiempo. 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.

[23] "Resultados nacionales Simce 2008". Ministerio de Educación.

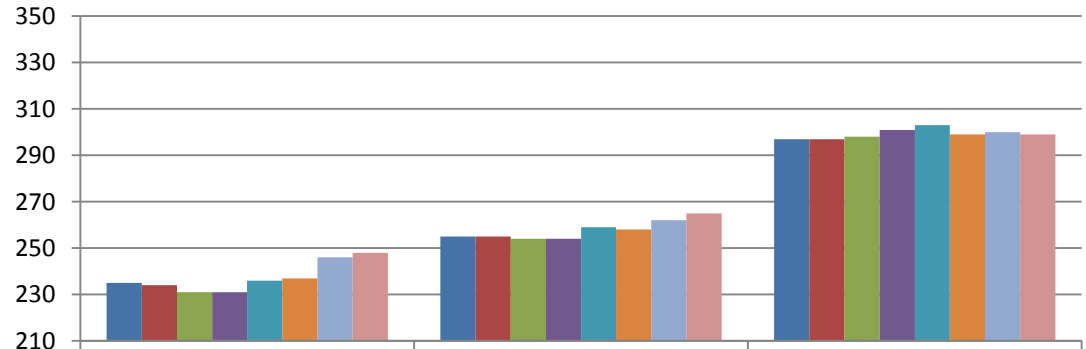
Gráfico 29: Puntaje promedio de la prueba Simce de Comprensión de Lectura de cuarto básico, según dependencia del establecimiento educacional, 2005 a 2012
(Puntaje)



	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
2005	243	263	300
2006	241	260	297
2007	241	261	299
2008	247	267	304
2009	248	267	301
2010	258	276	303
2011	255	271	299

Fuente: Ministerio de Educación.

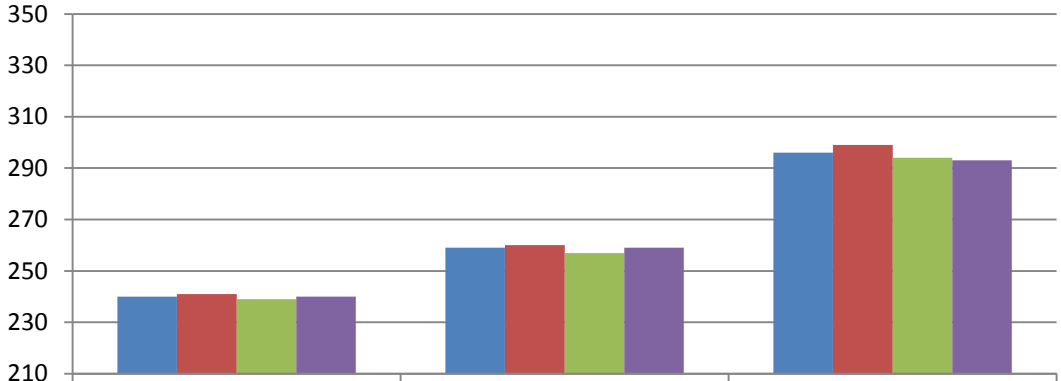
Gráfico 30: Puntaje promedio de la prueba Simce de Matemática de cuarto básico, según dependencia del establecimiento educacional, 2005 a 2012
(Puntaje)



	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
2005	235	255	297
2006	234	255	297
2007	231	254	298
2008	231	254	301
2009	236	259	303
2010	237	258	299
2011	246	262	300
2012	248	265	299

Fuente: Ministerio de Educación.

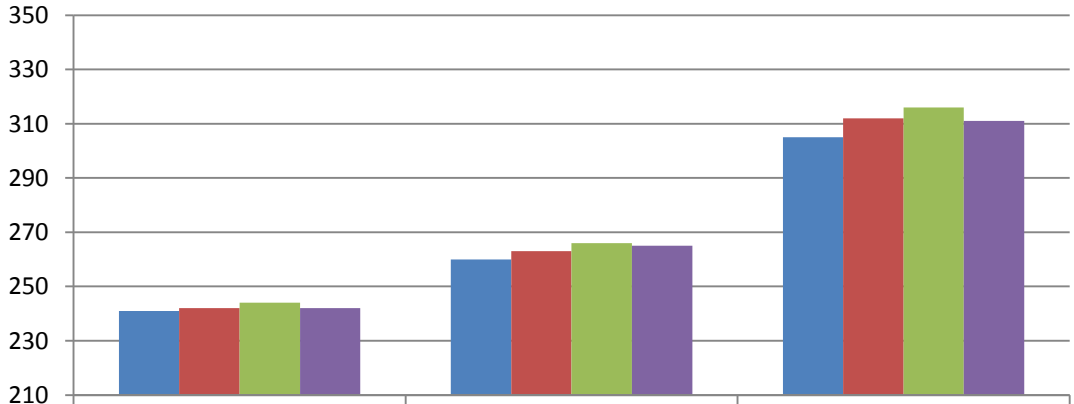
Gráfico 31: Puntaje promedio de la prueba Simce de Comprensión de Lectura de octavo básico, según dependencia del establecimiento educacional, 2004 a 2011
(Puntaje)



	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
2004	240	259	296
2007	241	260	299
2009	239	257	294
2011	240	259	293

Fuente: Ministerio de Educación.

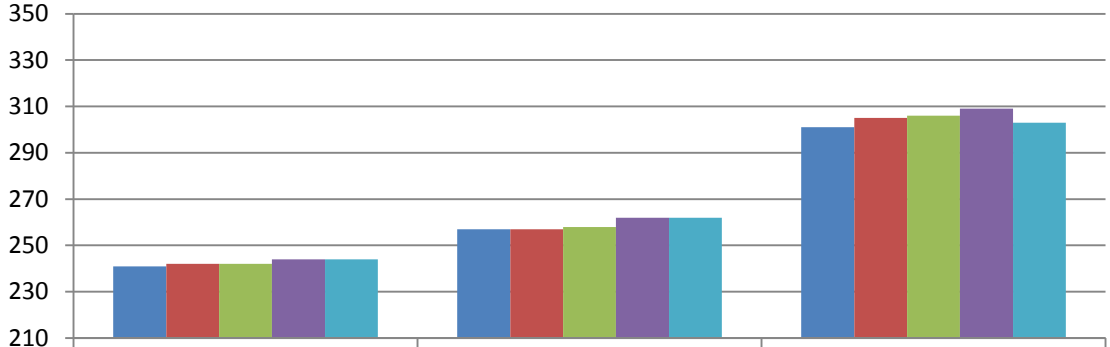
Gráfico 32: Puntaje promedio de la prueba Simce de Matemática de octavo básico, según dependencia del establecimiento educacional. 2004-2011
(Puntaje)



	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
2004	241	260	305
2007	242	263	312
2009	244	266	316
2011	242	265	311

Fuente: Ministerio de Educación.

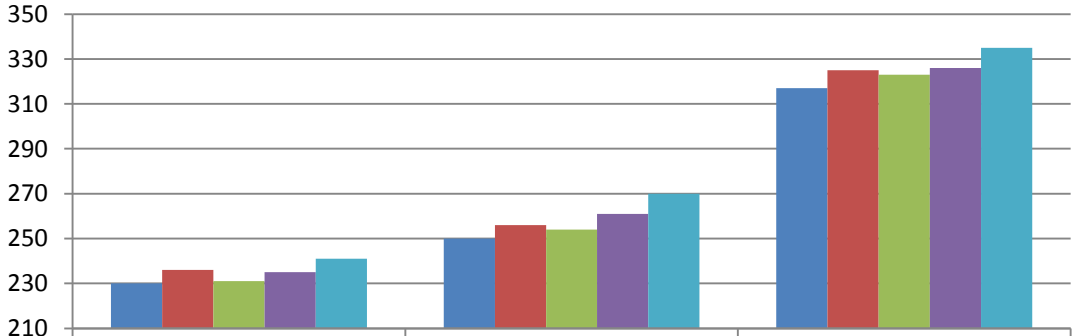
Gráfico 33: Puntaje promedio de la prueba Simce de Comprensión de Lectura de segundo medio, según dependencia del establecimiento educacional, 2003 a 2012
(Puntaje)



	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
2003	241	257	301
2006	242	257	305
2008	242	258	306
2010	244	262	309
2012	244	262	303

Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 34: Puntaje promedio de la prueba Simce de Matemática de segundo medio, según dependencia del establecimiento educacional, 2003 a 2012
(Puntaje)



	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
2003	230	250	317
2006	236	256	325
2008	231	254	323
2010	235	261	326
2012	241	270	335

Fuente: 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, según grupo socioeconómico 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 medio 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.

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 Logro Escolar, este último, como parte de las parte de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Ingreso Ético Familiar.

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 de pesos 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 requerimientos 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.

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 principalmente, 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.

Bono Logro Escolar: Es un beneficio no postulable, que forma parte del Ingreso Ético Familiar y que se encuentra destinado a los alumnos menores de 24 años que hayan cursado entre quinto año básico y cuarto año medio, durante el año escolar 2012 que formen parte del 30% de mejor rendimiento de su promoción o egreso y pertenezcan al 30% más vulnerable de la población. Su objetivo es darles un reconocimiento a los alumnos más vulnerables del país y a sus padres, por su esfuerzo y dedicación en los estudios.

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.

El bono es compatible con la recepción de cualquier otro subsidio o transferencia que entregue el estado.

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.

A comienzos de la década de los 80, tuvo lugar una profunda reforma estructural del sistema educativo, la cual transfirió la administración de las escuelas del sector público a los 325 municipios que existían en ese momento en el país y favoreció la incorporación del sector privado como oferente en la educación subvencionada por el Estado, estableciendo una subvención escolar por alumno (en un esquema de tipo *voucher*), para 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.

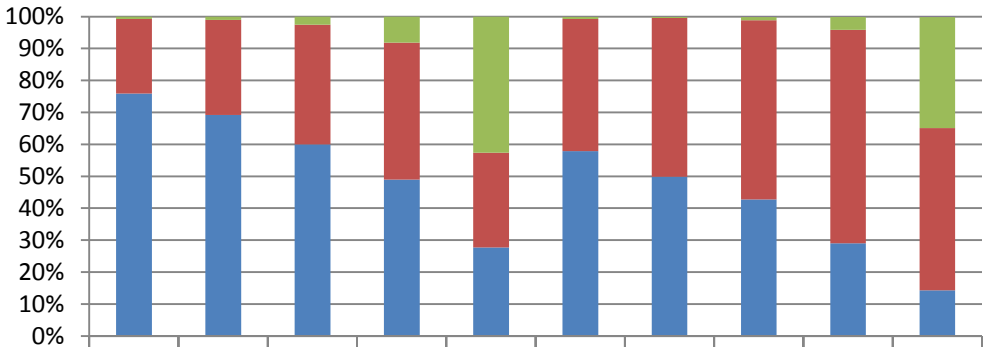
Cuando se analiza la distribución porcentual de la asistencia a un establecimiento educacional por dependencia administrativa y quintil de ingreso, es posible observar que, tanto en la educación básica como en la educación media, a medida que aumenta el ingreso del hogar, disminuye la

proporción de quienes asisten a establecimientos municipales y aumenta la 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.

Gráfico 35: Distribución porcentual de quienes asisten a educación básica, según dependencia administrativa y quintil de ingresos autónomos, 1990 y 2011[24]
(Porcentaje)



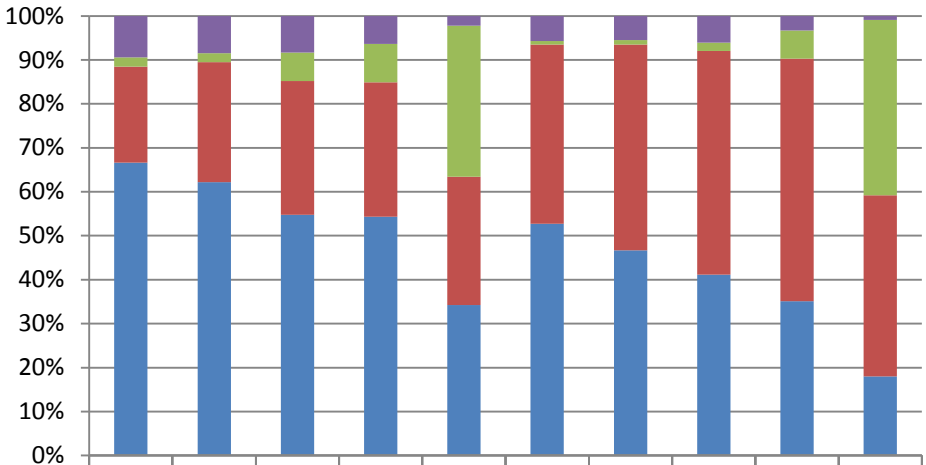
	1990					2011				
	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V
Administración Delegada	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.2
Particular Pagado	0.7	1.0	2.6	8.2	42.6	0.7	0.4	1.0	4.2	34.8
Particular Subvencionado	23.4	29.8	37.5	42.8	29.7	41.4	49.7	56.1	66.8	50.7
Municipal	75.9	69.2	60.0	49.0	27.7	57.9	49.8	42.7	29.0	14.3

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

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 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.

[24] No se considera dentro del universo a quienes desconocen la dependencia administrativa del establecimiento educacional.

Gráfico 36: Distribución porcentual de quienes asisten a educación media, según dependencia administrativa y quintil de ingresos autónomos, 1990 y 2011[37]
(Porcentaje)



	1990					2011				
	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V
Administración Delegada	9.4	8.5	8.3	6.4	2.2	5.7	5.5	6.1	3.3	0.9
Particular Pagado	2.1	2.0	6.5	8.7	34.4	0.8	1.0	1.9	6.4	39.9
Particular Subvencionado	21.9	27.3	30.4	30.6	29.2	40.8	46.8	51.0	55.2	41.2
Municipal	66.6	62.2	54.7	54.3	34.3	52.8	46.7	41.2	35.1	18.0

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

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.

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"[25].

En contraposición con lo anterior, Chumacero et al. (2012)[26] estudiando el efecto de la provisión de información en la selección de los colegios, concluyen que el desempeño de las escuelas en las pruebas estandarizadas para los padres es relevante en la elección de éstas.

[25] Elacqua, G. y R. Fabrega (2004). "El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile".
[26] Chumacer, R., D. Gómez y R. Paredes (2012). "Elección de escuelas e información". Estudios de Economía. Vol 39, N° 2, Diciembre 2012, pp. 143-157.

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 educacionales. 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 Retención[27], la subvención por reforzamiento educativo, la de internado que va al establecimiento educacional y de educación fundamental y técnico elemental de adultos[28] 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 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 alcanza a $80.222 mensuales[29].

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 tanto municipales como particulares subvencionados se detalla en los párrafos siguientes.

Subvención Escolar Preferencial: La SEP, se crea en el año 2008[30] 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 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.

[27] La cual se detalla en la sección de asistencia y permanencia en educación básica y media.
[28] Corresponde a subvenciones entregadas para la educación de adultos.
[29] La Unidad de Subvención Escolar (USE) para el año 2013 alcanza a 20.055,49 pesos.
[30] Ley N° 20.248 que crea la Subvención Escolar Preferencial.

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 traspasa 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 USE[31] por alumno, lo que depende del nivel educacional, disminuyendo en la medida en 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. En el caso de estudiantes de séptimo y octavo básico el monto adicional 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 forma progresiva la enseñanza media, partiendo por primero medio en este año considerándose 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 20.501).

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 cómo se financia este nivel educativo teniendo en cuenta que el precio de lista de los aranceles de

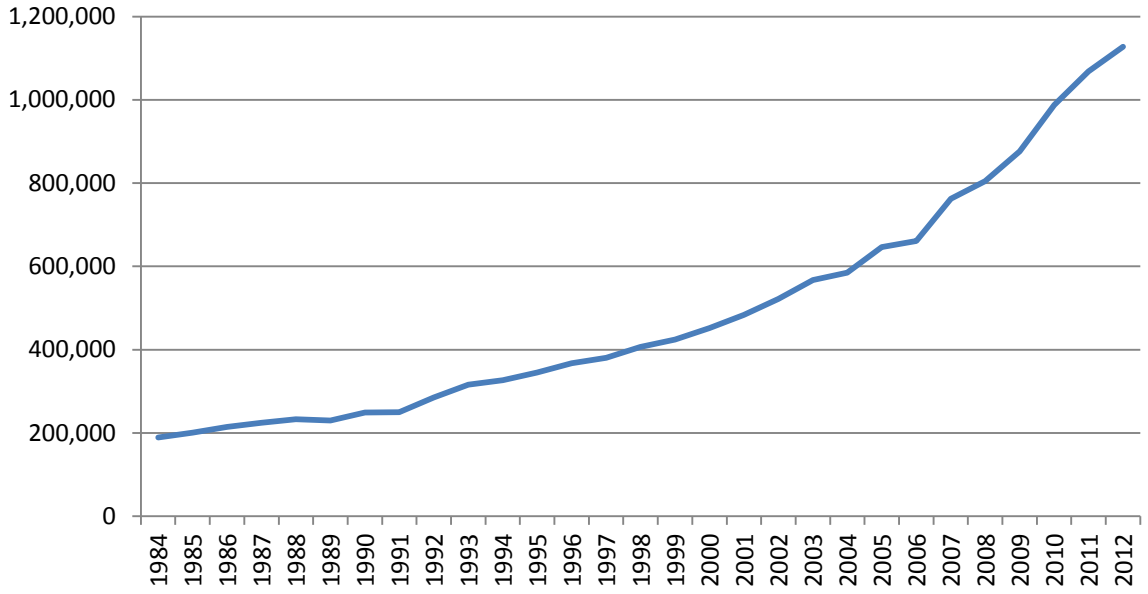
[31] Cordinación Nacional de Subvenciones, valores a contar de diciembre 2012.

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.

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. 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.

Gráfico 37: Evolución de la matrícula administrativa en educación superior, 1984 a 2012 (Número)



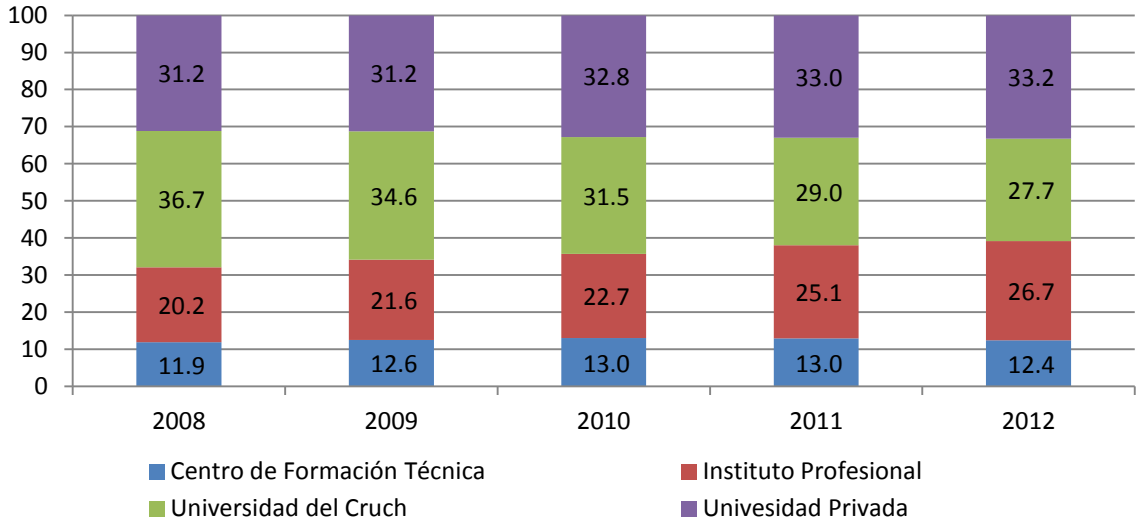
Fuente: SIES, Ministerio de Educación.

A partir del año 2009 son más mujeres quienes se encuentran matriculadas en la educación superior, alcanzando el año 2012 a 586.607 mientras que en el año 2008 eran 401.926 las mujeres matriculadas, lo que significa un aumento de un 45,6% del número de mujeres matriculadas en la educación superior, mientras que los hombres han aumentado su matrícula en un 34,1% entre los años 2008 y 2012. Para este periodo se observa un incremento de la matrícula total en educación de un 40%. Lo anterior, es congruente con lo reportado por 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 profundidad[32] 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.

[32] "Evaluación de Impacto de las Becas de Educación Superior de Ministerio de Educación" (2012). Informe Final.

Al desagregar la matrícula por la dependencia administrativa de la institución, se aprecia que la matrícula en los Centros de Formación Técnica (CFT) se ha mantenido entre un 12% y un 13% en los cinco años incluidos. Por otro lado, se observa que el porcentaje de estudiantes que opta por una Universidad que pertenece al 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.

Gráfico 38: Distribución por dependencia administrativa de la matrícula de educación superior, 2008 a 2012 (Porcentaje)



Fuente: SIES, Ministerio de Educación.

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 las Universidades durante el primer periodo considerado (9,6%) y de los Institutos Profesionales en el segundo periodo (10%)". Los periodos considerados son en los años 90 y luego del año 2000. 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 CRUCH[33].

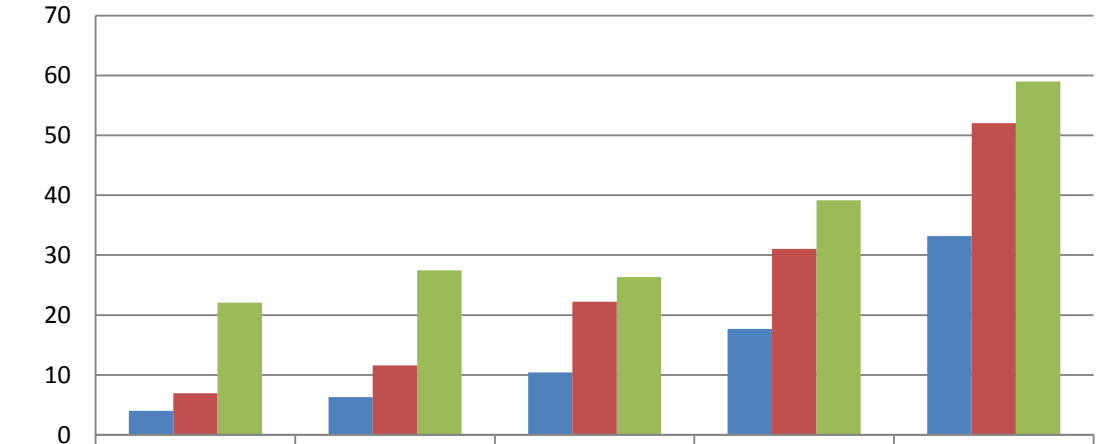
Para poder analizar la información por quintiles es necesario recurrir a información de la Encuesta Casen, en el Gráfico 39 se presenta la tasa de asistencia neta a educación superior[34], donde se aprecia que históricamente es el quinto quintil en el cual un mayor porcentaje de su población asiste a una institución de educación superior, moviéndose de una tasa del 33,2% en 1990 a una tasa del 59,0% en el año 2011. A pesar de que la tasa de asistencia neta en los tres primeros quintiles de ingresos continúa siendo baja en el 2011 en relación a la tasa alcanzada por el quinto

[33] 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.

[34] 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.

quintil, se observa un aumento importante, 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, dicho porcentaje alcanza a un 22,1% en el año 2011, lo que representa una ganancia de 18 puntos porcentuales, ganancias similares se observan 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.

Gráfico 39: Tasa de asistencia neta a educación superior por quintil de ingreso autónomo del hogar, 1990, 2000 y2011
(Porcentaje)



	I	II	III	IV	V
1990	4.0	6.3	10.4	17.7	33.2
2000	7.0	11.6	22.2	31.0	52.0
2011	22.1	27.5	26.3	39.2	59.0

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

El gráfico anterior 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 ha egresado de este nivel educacional, mientras que del quinto quintil ese porcentaje alcanza a un 20,7%, según la Encuesta Casen.

Razones de No Asistencia

Si bien los aumentos en cobertura son un logro importante, es necesario evaluar lo que sucede con quienes no deciden ingresar a una institución educación superior, para ello en el Cuadro 3 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.

Cuadro 3: Razones de no asistencia a un establecimiento educacional, jóvenes de 18 a 24 años por quintil de ingreso autónomo del hogar, 1990, 2000 y 2011
(Porcentaje)

Año	Quintil	Razones de no Asistencia					
		Personales	Económicas	Rendimiento	De acceso a establecimiento educacional	Embarazo, maternidad o paternidad	Otra razón[35]
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 años respectivos, 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.

[35] 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.

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 inicialmente[36]. Las causas de esta deserción son estudiadas por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile[37], encontrando que el caso de la deserción al primer año se debe a problemas vocacionales, situación económica de sus familias y rendimiento académico.

Aranceles de la Educación Superior

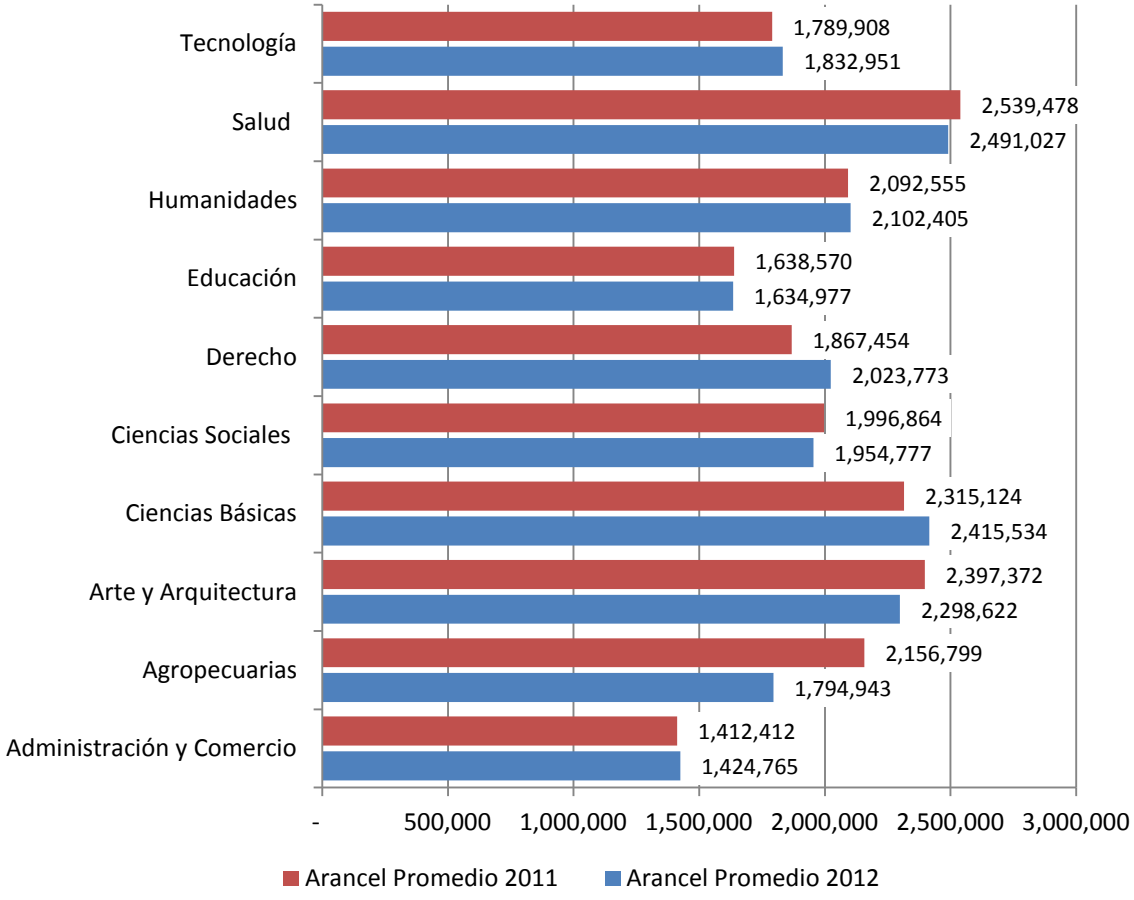
El monto cancelado por carrera varía sustancialmente entre la distinta oferta presentada por las distintas instituciones, en el Gráfico 40 se presenta la información correspondiente a los años 2011 y 2012 para el arancel promedio de las distintas áreas definidas, siendo el área de la salud la que presenta un mayor costo para sus estudiantes, mientras que las relacionadas con derecho son las que tienen un menor arancel promedio. Todas las áreas aumentaron su arancel promedio entre ambos años.

Las ayudas estudiantiles orientadas a apoyar a los estudiantes en el pago del arancel de sus carreras son las becas, el Fondo Solidario de Crédito Universitario y el Crédito con Aval del Estado. Los dos primeros cubren parte o la totalidad del arancel de referencia de las carreras, los cuales juegan un rol fundamental para mantener el equilibrio y la continuidad de dichas ayudas estudiantiles. El arancel de referencia es una variable determinante en cuanto al monto que el Estado destina a financiar la educación superior y determina el monto de recursos que los estudiantes o sus familias deberán financiar en caso de que el arancel de la carrera supere dicho monto. Sin embargo, dentro del primer grupo se tienen dos becas que apuntan a arancel real que son la Beca Valech y la Beca Vocación de Profesor.

En el Gráfico 40 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.

[36] Serie Evidencia: Deserción en la educación superior en Chile. Año 1 N° 9, 30 de septiembre 2012.
[37] "Estudio sobre causas de la deserción universitaria". Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile. Agosto 2008.

Gráfico 40: Arancel promedio[38] de las carreras universitarias por área del conocimiento, 2011 y 2012
(Pesos a diciembre 2012)



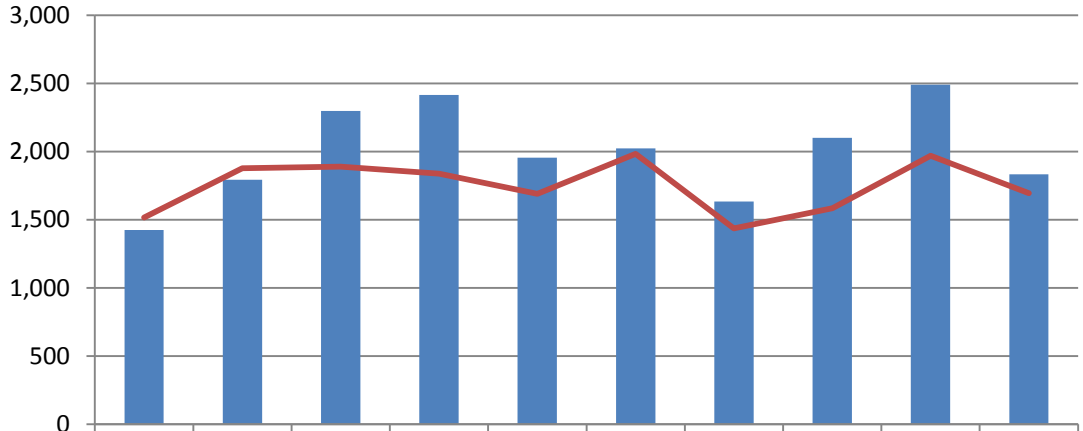
Fuente: SIES, Ministerio de Educación.

De acuerdo a lo señalado con anterioridad, el arancel de referencia es base para el cálculo de la mayoría de las becas de arancel y créditos, por lo que en el Gráfico 41 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 los distintos beneficios. 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 que estamos considerando 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.

[38] Esta información corresponde a un promedio del arancel promedio por carrera entregado por el SIES perteneciente a cada área del conocimiento.

Gráfico 41: Arancel promedio y de referencia[39] de las carreras universitarias por área del conocimiento, 2012
(En miles de pesos)



	Administración y Comercio	Agropecuarias	Arte y Arquitectura	Ciencias Básicas	Ciencia Sociales	Derecho	Educación	Humanidades	Salud	Tecnología
Promedio	1,425	1,795	2,299	2,416	1,955	2,024	1,635	2,102	2,491	1,833
Referencia	1,517	1,879	1,891	1,839	1,692	1,985	1,438	1,585	1,969	1,694

Fuente: SIES, Ministerio de Educación.

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 de su 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 entregadas, 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,

[39] 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.

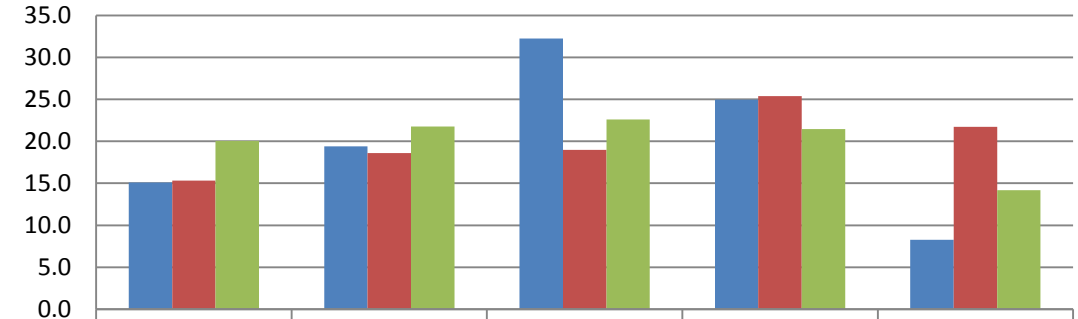
el sistema cuenta con dos tipos de créditos el Fondo Solidario de Crédito Universitario y el Crédito con Aval del Estado (CAE).

Los resultados de la evaluación de impacto de la Dipres sugieren que en el caso del acceso, el efecto 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 42, 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 el recibe una proporción menor de las becas.

Para el año 2011, del total de estudiantes que asisten a educación superior según la encuesta Casen (1.017.007 estudiantes) un 22,8% recibía una beca. Si se analiza por quintil de ingreso, el mayor porcentaje de la población que asiste a un establecimiento de educación superior y que recibe algún tipo de beca se encuentra en el primer quintil de ingreso para los tres años presentados, siendo en el año 2011 un 39,9% de los estudiantes del primer quintil y que asisten a educación superior los que estudian con beca, mientras que en el quinto quintil dicho porcentaje alcanza a un 11,8%. Es necesario considerar que en este porcentaje se consideran quienes reciben becas de parte del Estado como también las becas entregadas por privados.

Gráfico 42: Distribución del acceso a becas en Educación Superior por quintil de ingreso autónomo, 2000, 2006 y 2011
(Porcentaje)

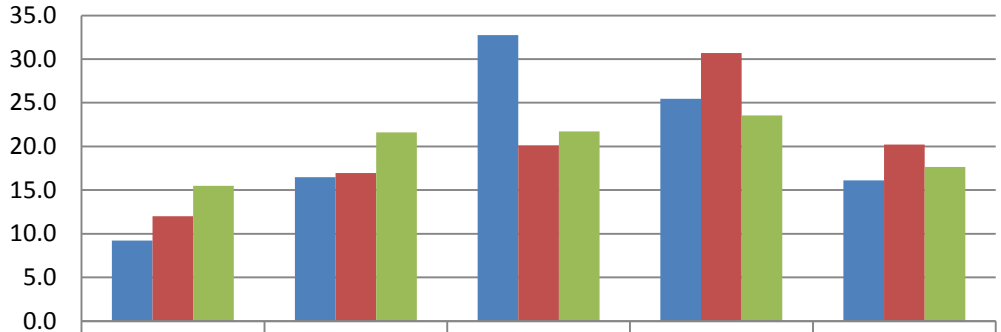


	I	II	III	IV	V
2000	15.1	19.4	32.2	25.0	8.3
2006	15.3	18.6	19.0	25.4	21.7
2011	20.0	21.7	22.6	21.4	14.2

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

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.

Gráfico 43: Distribución del acceso a créditos en Educación Superior por quintil de ingreso autónomo, 2000, 2006 y 2011
(Porcentaje)



	I	II	III	IV	V
2000	9.2	16.5	32.7	25.4	16.1
2006	12.0	17.0	20.1	30.7	20.2
2011	15.5	21.6	21.7	23.5	17.7

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

El Centro de Estudios del Ministerio de Educación, en una de las ediciones de la Serie Evidencias[40] estima un modelo de deserción universitaria analizando la permanencia en 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 permanencia 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, el NEM[41] 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 educación superior es vivir de forma independiente y la escolaridad de los padres.

Solís (2012)[42] bajo la premisa de que quienes provienen de hogares de los quintiles de mayores ingresos tienden a matricularse en una mayor proporción en la educación superior en relación a quienes provienen de quintiles de menores ingresos, analiza como el sistema crediticio implementado por el Estado para acceder a educación superior afecta en la decisión de continuar estudios superiores de quienes tienen un acceso restringido 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

[40] Serie Evidencia: Deserción en la educación superior en Chile. Año 1 N° 9, 30 de septiembre 2012.
[41] Notas de Educación Media.
[42] Solis, Alex (2012), "Credit access and College enrollment".

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 comienzan 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.

Uno de los principales objetivos del sistema de becas y créditos es permitir el acceso equitativo y la permanencia en la educación superior, lo que según la evaluación realizada por la Dipres, al menos la beca Bicentenario no estaría cumpliendo. También se señala que la existencia de créditos hace que existan dudas fundadas sobre si el programa de becas cumple con los objetivos planteados para el programa.

En la evaluación en profundidad realizada por la Dipres se propone agrupar las becas de acuerdo a tres ejes. Uno de equidad cuyo objetivo es permitir el acceso y permanencia en la educación superior de forma equitativa y transferir recursos hacia los estudiantes más vulnerables. Un segundo eje de pertinencia, donde el propósito sea promover ciertas carreras específicas que cumplan funciones prioritarias a nivel nacional. Finalmente, como tercer eje se considera a grupos específicos, a quienes es necesario compensar debido a su exposición a situaciones perjudiciales mediante la transferencia de recursos para realizar estudios superiores.

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 los primeros y de los segundos 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)[43] 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 crédito único[44] destinado a todos los estudiantes de instituciones de educación superior que hayan sido acreditas 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.

Educación Superior: Impacto y Aseguramiento de la Calidad

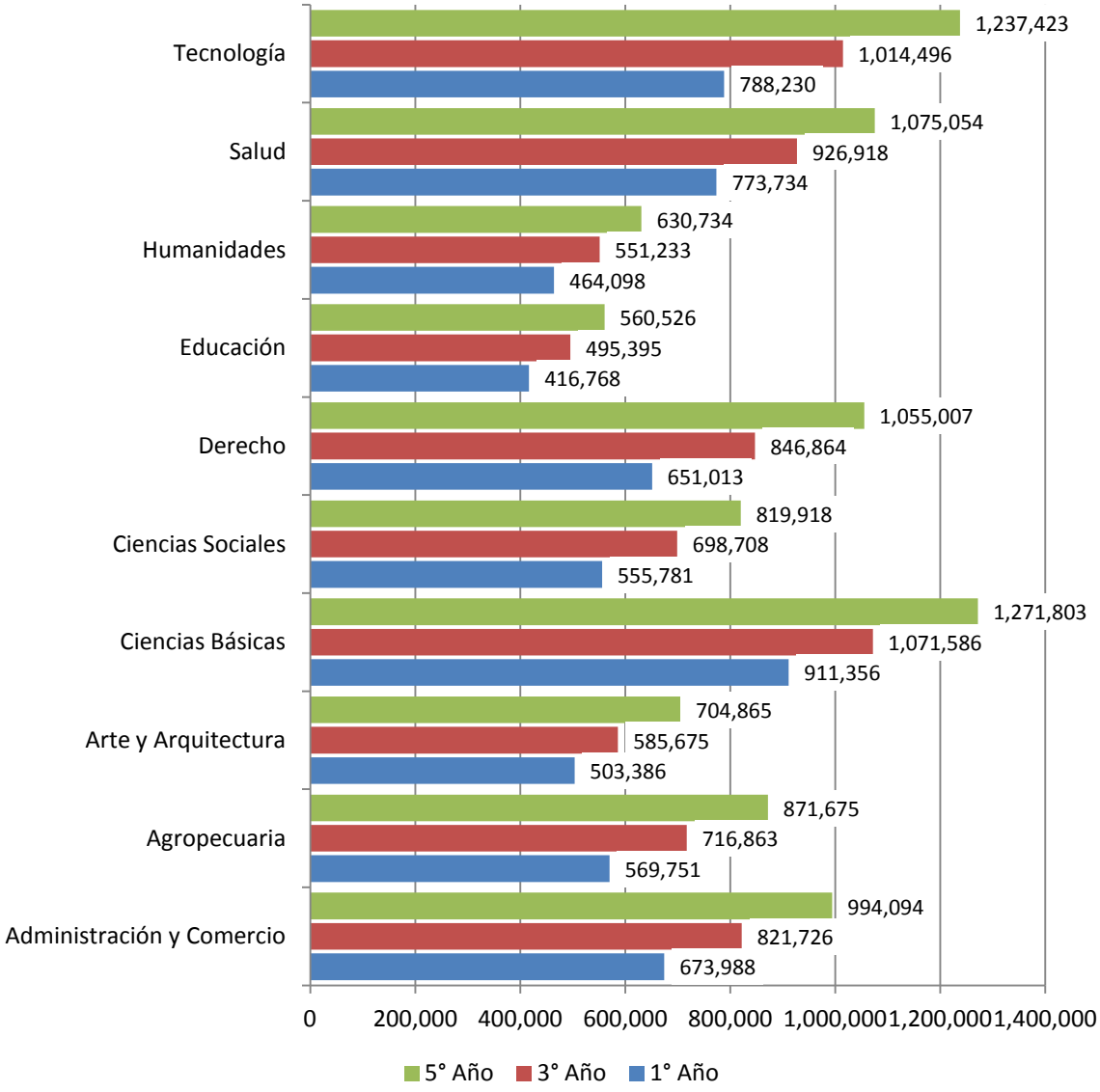
Tal y como se presentó en la sección anterior la matrícula en educación superior ha aumentado considerablemente en los últimos años, ya que se ha potenciado la creencia que la única secuencia lógica luego de culminar la educación media es continuar una carrera en una universidad obviando a los otros dos tipos de instituciones que ofrecen educación terciaria como lo son los Institutos Profesionales y los Centro de Formación Técnica. Lo anterior se produce, debido a que se cree que un egresado de una universidad obtiene un mayor retorno de su educación frente a quien se tituló en los otros tipos de instituciones.

Ingreso Promedio Carreras

Para analizar este último punto, en el Gráfico 44 se observa el nivel de ingreso, el cual va en aumento en todas las áreas del conocimiento definidas para las carreras impartidas por universidades, en la medida que aumenta el número de años desde que se egresó. Las carreras con un menor nivel de ingreso al primer año de egresado corresponden a las del área de la educación y de humanidades, alcanzando a $416.768 y $464.098 respectivamente, lo que se mantiene al tercer y quinto año de egreso en ambas áreas. Mientras que el área de las ciencias básicas es la que presenta un mayor nivel de ingreso al primer año llegando a $911.356. Las áreas del conocimiento que presentan un menor crecimiento entre el primer y tercer año de egreso corresponden a Arte y Arquitectura y Ciencias Básicas, donde se alcanza un crecimiento del 16,3% y 17,6% respectivamente, mientras que las que presentan mayores alzas entre el primer y tercer año son Derecho y Tecnología con un crecimiento del 30,1% y 28,7% respectivamente. Al analizar el crecimiento del nivel de ingreso entre el tercer y quinto año de egreso, se encuentra que carreras vinculadas al área de derecho son las que más crecen (24,5%) mientras que las que presentan un menor crecimiento a nivel de ingreso son las vinculadas al área de la educación y de humanidades, con un aumento al quinto año de un 13,2% y 14,4% respectivamente.

[43] 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.
[44] http://www.mineduc.cl/contenido_int.php?id_contenido=20226&id_portal=1&id_seccion=4220

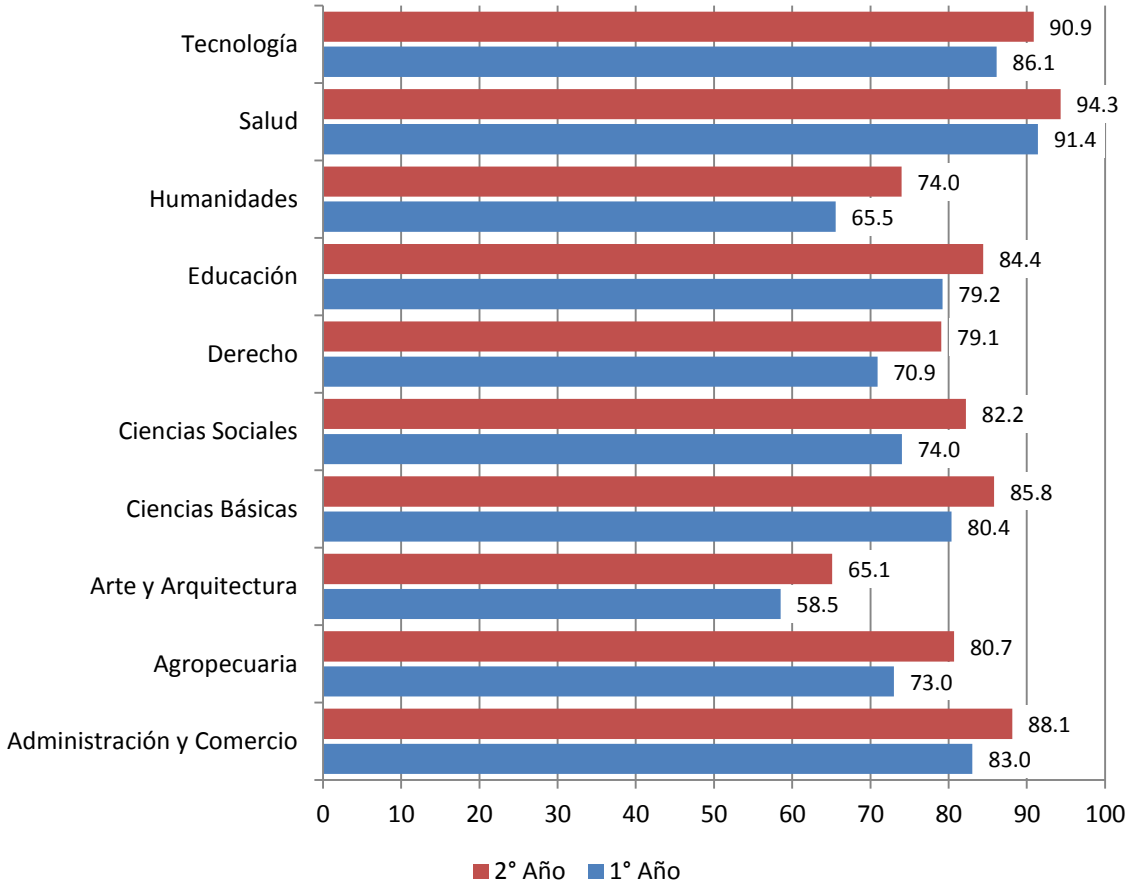
Gráfico 44: Ingreso promedio de las carreras universitarias por área del conocimiento, 2012
(Pesos diciembre 2012)



Fuente: SIES, Ministerio de Educación.

Con respecto a la empleabilidad de cada una de estas áreas del conocimiento, se observa en el Gráfico 45 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.

Gráfico 45: Empleabilidad promedio de las carreras universitarias por área del conocimiento, 2012 (Porcentaje)



Fuente: SIES, Ministerio de Educación.

Rentabilidad Educación Superior

En relación a la rentabilidad que genera matricularse en el sistema de educación superior, Urzúa (2012)[45] 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

[45] 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.

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 retorno[46] 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 sistema 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 por ejemplo para las carreras de periodismo y psicología existe un porcentaje que se encuentra matriculado en instituciones con retornos negativos, en el caso de periodismo ese porcentaje alcanza a un 56,4%, y en psicología a un 42,8%.

Por su parte, un estudio de Meller y Rappoport (2008)[47] 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 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, es así como, en 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 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.

[46] 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.

[47] 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).

La medida considera un efecto retroactivo para todos aquellos que postulen y que se encuentren al día en sus pagos al 30 de agosto 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 el Cuadro 4 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 4 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.

Cuadro 4: 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	17,3
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.

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 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 más[48]. 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 2010[49], 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 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 éstas[50]. 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.

[48] La acreditación se entrega por diferentes periodos que van entre uno y siete años.
[49] Resumen Ejecutivo: Estudio exploratorio sobre efectos de la acreditación institucional en la calidad en Educación Superior en Chile. Abril 2010.
[50] El informe final fue publicado en noviembre 2012.

III. Salud y Cambio Demográfico

El tema de la salud en general, es sin duda muy relevante para el logro de la disminución de la pobreza, la equidad y el crecimiento económico del 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, morbimortalidad materno-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 enfrentadas multisectorialmente.

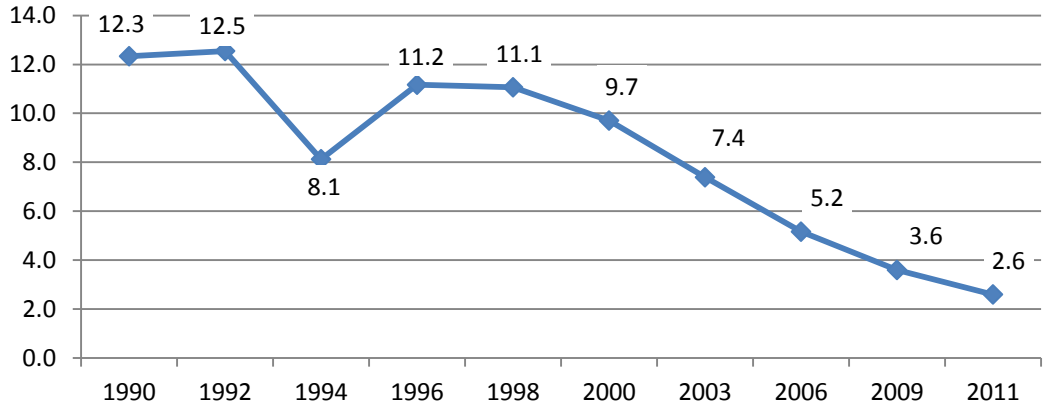
En este capítulo se abarcan diversos temas de interés en el área de salud y que repercuten en la calidad de vida de la población y el desarrollo socioeconómico del país. Primero se presenta cómo funciona el Sistema de Salud chileno, incluyendo indicadores para analizar la evolución de los subsistemas. Posteriormente se presenta información acerca del estado nutricional y actividad física y la Política de Salud dirigida a promover una vida saludable. 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.

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 18.469. 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 cubre alrededor del 48% de la población y está compuesto por 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.

De acuerdo a la Encuesta Casen, como se observa en el siguiente gráfico, la población que no pertenece a algún sistema de salud decreció, entre 1990 y el 2011, de un 12,3% personas que no pertenecían a ningún sistema de salud a un 2,6% en 2011.

Gráfico 1: Personas sin seguro de salud 1990 a 2011
(Porcentaje)



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

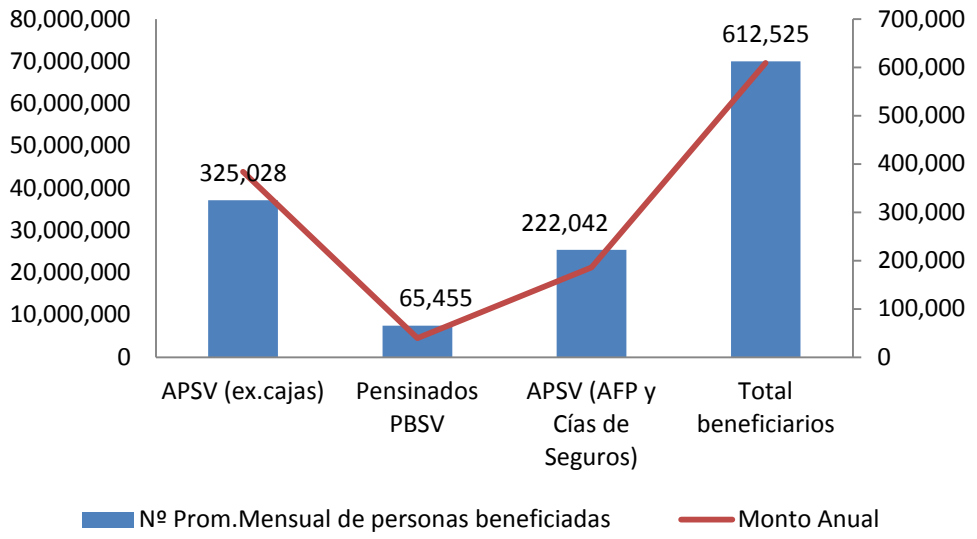
El Ministerio de Salud es el encargado de dar las normas, controlar y evaluar el subsistema público (también le compete la dictación de normas para el subsector privado), además es responsable de desarrollar actividades de fomento y protección de la salud para toda la población y de atender las necesidades de recuperación y rehabilitación de los beneficiarios de la ley N° 18.469[51]. Este grupo de beneficiarios está compuesto por trabajadores activos, ya sean dependientes o independientes, que cotizan en el Fondo Nacional de Salud (Fonasa)[52], 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 parcialmente, grupo al que se le descuenta sólo un 5% para 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.

[51]La Ley Nº 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).
[52] Fonasa cuya función es captar y administrar los recursos financieros provenientes del fisco y de las cotizaciones de los afiliados al sistema público.

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.

Gráfico 2: Beneficiarios de la exención de salud del 7% por tipo de beneficio, 2012
(Promedio mensual de beneficiarios y monto anual en miles de $)



Fuente: IPS.

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.

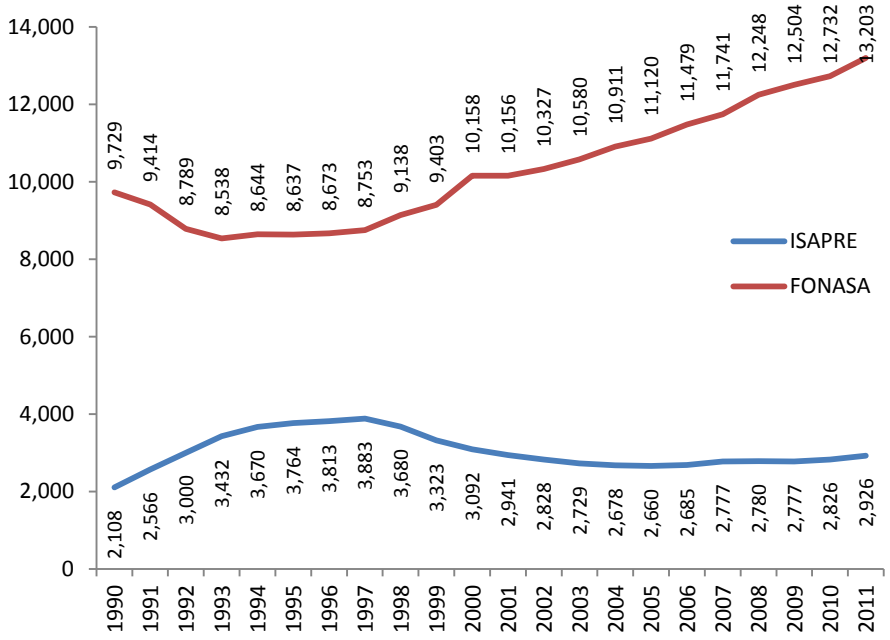
La atención primaria de salud es gratuita, e incluye acciones de fomento y protección de la salud, como controles preventivos de salud a la población infantil, adolescentes, adultos mayores, vacunaciones, atenciones a embarazadas y otras acciones preventivas, como el Programa de Alimentación Complementaria.

Para cumplir con su labor, el Sistema Nacional de Servicios de Salud se compone de 29 servicios de salud, más los Centros Comunitarios de Rehabilitación (CCR) 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 (Gráfico 3) se observa que los beneficiarios de esta última se incrementaron hasta el año 1997 para posteriormente bajar hasta el 2006. A partir del año 2007, el número de beneficiarios empieza a aumentar levemente. En tanto, la población beneficiaria de Fonasa presenta una tendencia al aumento a partir del año 1995, año en que alcanzaba a 8.637.022 beneficiarios para llegar a 13.202.753 beneficiarios en 2011.

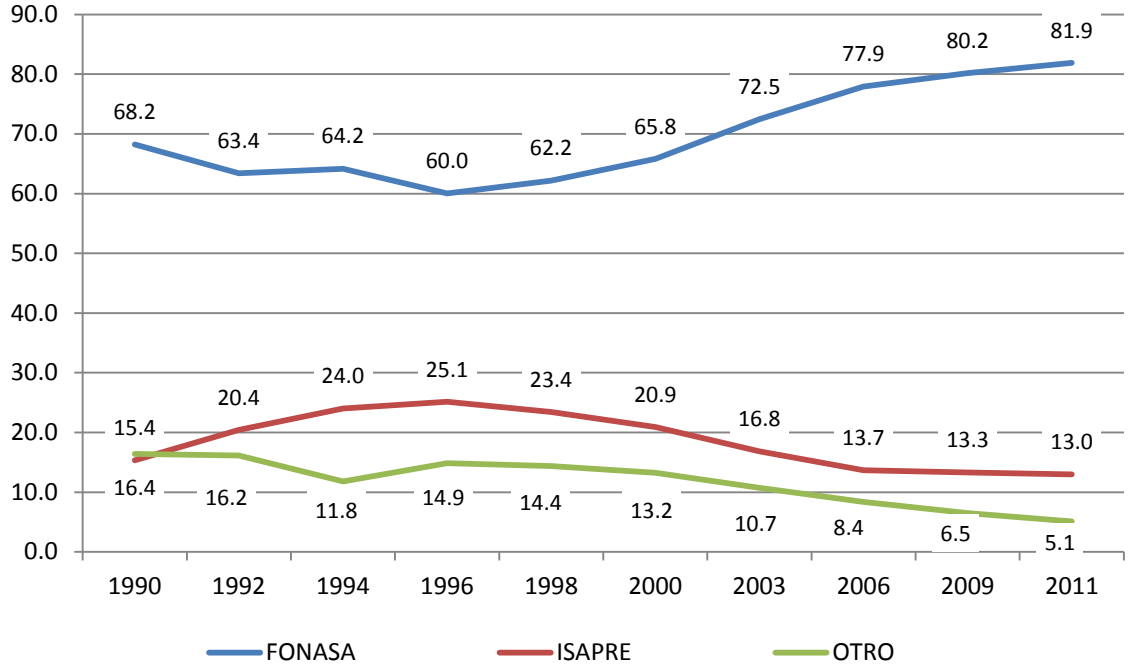
Gráfico 3: Beneficiarios Fonasa e Isapre 1990 a 2011
(Miles de personas)



Fuente: Superintendencia de Salud – Fonasa.

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% (Gráfico 4).

Gráfico 4: Cobertura sistema previsional de salud, 1990 a 2011
(Porcentaje)

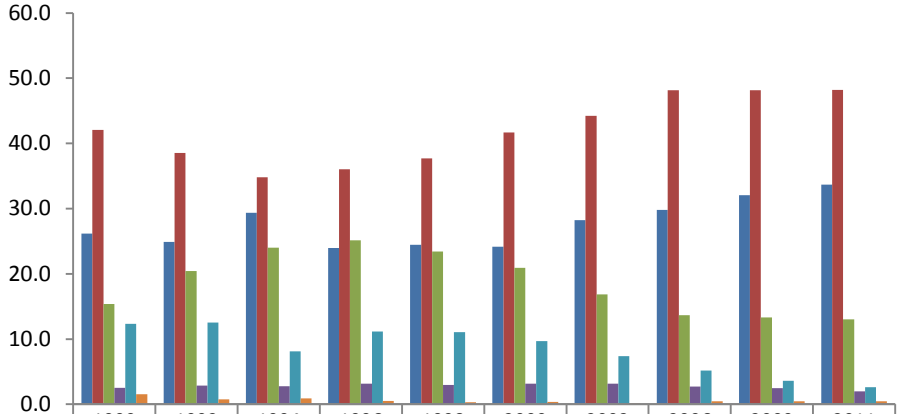


Fuente: Encuesta Casen años respectivos, Ministerio de Desarrollo Social.

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. Es importante destacar que las personas que declararon no pertenecer a ningún sistema o atenderse en forma particular, y que por lo tanto se encuentran más desprotegidas, fue el grupo que presentó la baja más importante, de 12,3% en el año 1990 bajó a 2,6% en 2011. 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, como muestra el Gráfico 5, 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.

Gráfico 5: Cobertura sistema previsional de salud según sistema y grupo,1990 a 2011 (Porcentaje)



	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
Sistema Público Grupo A (Indigente)	26.2	24.9	29.3	24.0	24.5	24.2	28.2	29.8	32.1	33.7
Sistema Público Grupo B-C-D-No sabe grupo	42.1	38.5	34.8	36.0	37.7	41.7	44.2	48.1	48.1	48.2
ISAPRE	15.4	20.4	24.0	25.1	23.4	20.9	16.8	13.7	13.3	13.0
FF.AA. y del Orden	2.5	2.8	2.7	3.1	3.0	3.1	3.2	2.7	2.5	2.0
Ninguno (Particular)	12.3	12.5	8.1	11.2	11.1	9.7	7.4	5.2	3.6	2.6
Otro Sistema	1.5	0.8	0.9	0.5	0.3	0.4	0.2	0.5	0.4	0.5

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

Al observar la adherencia al sistema de salud por edad se constata que, en los tres períodos analizados en el Cuadro 1 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%. En el grupo B, C, D y no sabe a qué grupo pertenece 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 población 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 personas[53], 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 adhesiones 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.

[53] Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

Cuadro 1: Cobertura sistema previsional de salud según sistema y edad, 1990, 2000 y 2011 (Porcentaje)

	Grupo Edad	Sistema Público Grupo A	Sistema Público Otros Grupos	ISAPRE	FF.AA. y del Orden	Ninguno (Particular)	Otro Sistema
1990	1-5 años	32,4	39,5	16,4	1,9	8,4	1,3
	6-17 años	29,7	40,6	15,1	2,6	10,7	1,4
	18-59 años	24,3	40,8	17,1	2,3	14,1	1,3
	60 años y más	21,0	55,5	5,2	4,2	11,1	3,1
2000	1-5 años	32,4	36,6	23,7	2,4	4,7	0,2
	6-17 años	28,4	39,7	21,5	2,8	7,3	0,2
	18-59 años	21,1	40,4	22,7	3,0	12,3	0,5
	60 años y más	23,6	56,9	8,0	5,3	5,8	0,4
2011	1-5 años	43,9	40,9	11,7	1,8	1,6	0,2
	6-17 años	39,6	44,3	12,3	2,1	1,4	0,4
	18-59 años	30,5	48,8	15,0	1,7	3,5	0,6
	60 años y más	33,4	54,5	7,3	3,1	1,2	0,4

Fuente: Encuesta Casen años respectivos, 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 2000 subió a 87,1% para alcanzar a 95,2% en el año 2011. Al 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 ubicaba en este sistema de salud subiendo a 56,1% en el año 2000 para bajar a 46,1% en 2011.

Como muestra el Cuadro 2, 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. Cabe señalar que Fonasa realiza constantes esfuerzos para depurar la situación irregular mencionada, esto en colaboración con el Servicio de Impuestos Internos.

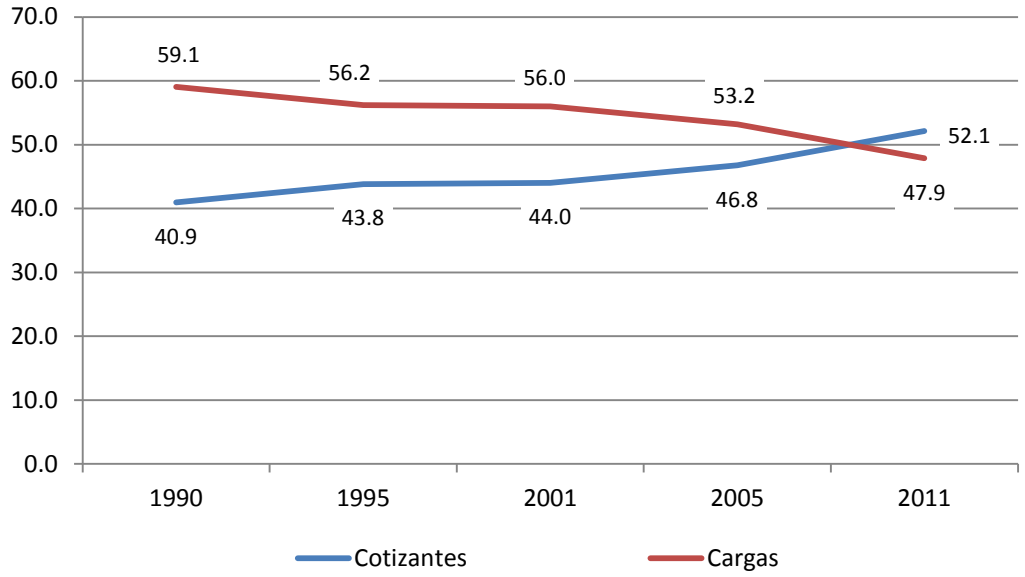
Cuadro 2: Cobertura sistema previsional de salud según sistema y quintil de ingreso autónomo, 1990, 2000 y 2011
(Porcentaje)

Año	Sistema Previsonal	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: Encuesta Casen años respectivos, Ministerio de Desarrollo Social.

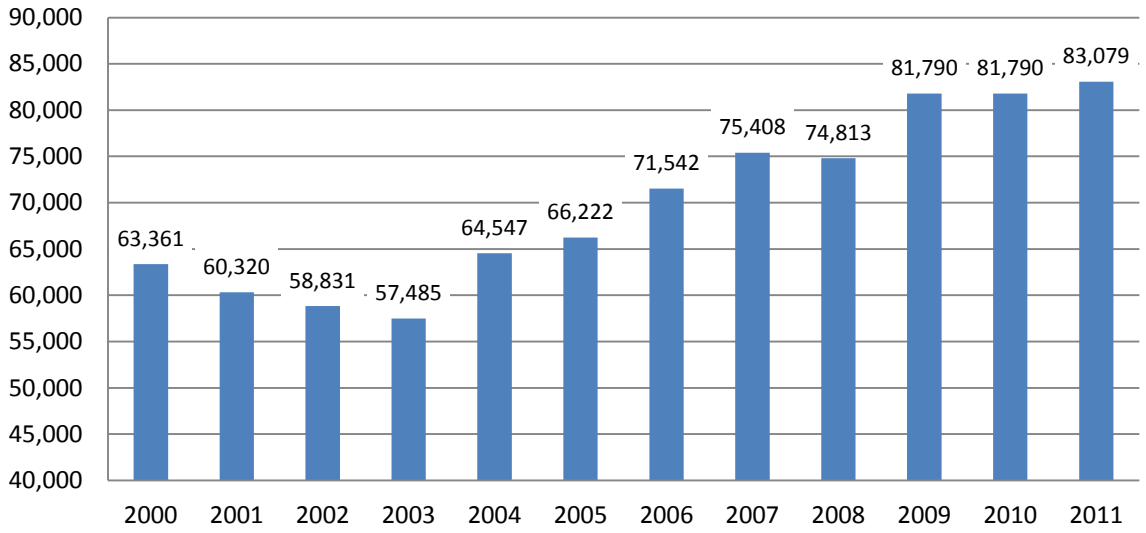
Respecto al Sistema Privado, de acuerdo a la información de la Superintendencia de Salud, el porcentaje de personas que cotiza en relación al total de beneficiarios presenta desde 1990 al 2011 una tendencia al alza, incrementándose de 40,9% a 52,1%, en contraste la proporción de cargas presentan una disminución de 59,1% a 47,9%. Es decir 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.

Gráfico 6: Cotizantes y cargas vigentes en Isapre a diciembre, años respectivos
(Porcentaje)



Fuente: Superintendencia de Salud.

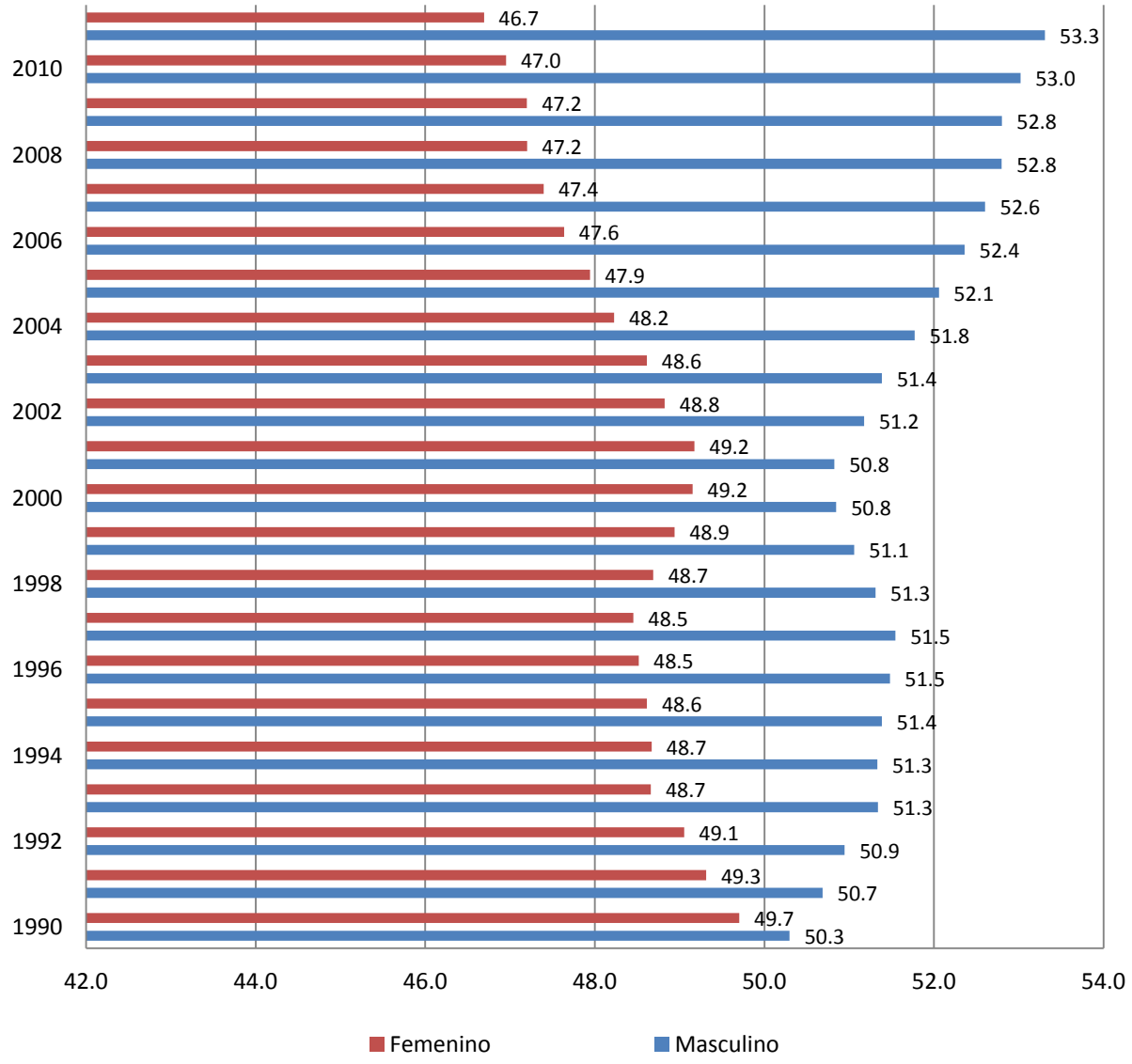
Gráfico 7: Cotización pactada promedio anual del Sistema Isapre
($ de diciembre 2011)



Fuente: Superintendencia de Salud.

El análisis por género permite ver que, desde el año 2000 la participación de los beneficiaros hombres presenta una sostenida tendencia al aumento, representando el 50,3% de la población beneficiaria en 1990 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.

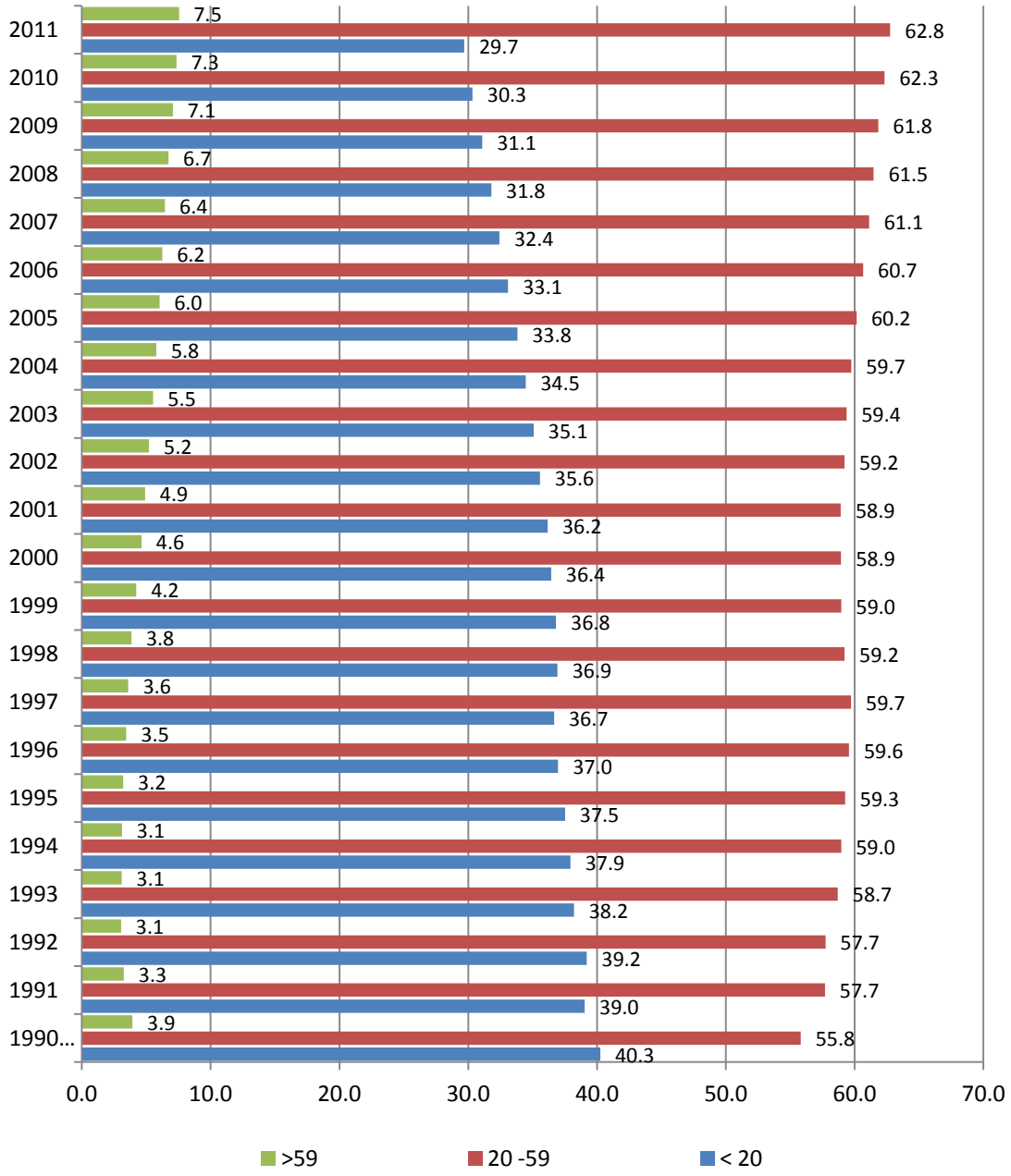
Gráfico 8: Afiliados vigentes en el sistema Isapre según género
(Porcentaje de beneficiarios vigentes diciembre 2011)



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 7 puntos porcentuales. En tanto el grupo menor de 20 años bajó 10,6 puntos y el grupo mayor de 60 años subió 7 puntos porcentuales. No obstante el crecimiento de los beneficiarios mayores de 60 años, la brecha con el grupo entre 20 y 59 años se incrementó desde 51,9 puntos porcentuales a 55,3 puntos porcentuales entre 1990 y el 2011.

Gráfico 9: Afiliados vigentes en el sistema Isapre por grupo de edad
(Porcentaje de beneficiarios vigentes diciembre 2011)



(*) Para el año1990 el tramo 70 - 79 años incluye todos los cotizantes mayores a 70 años.
Fuente: Superintendencia de Salud.

Estado nutricional y actividad física

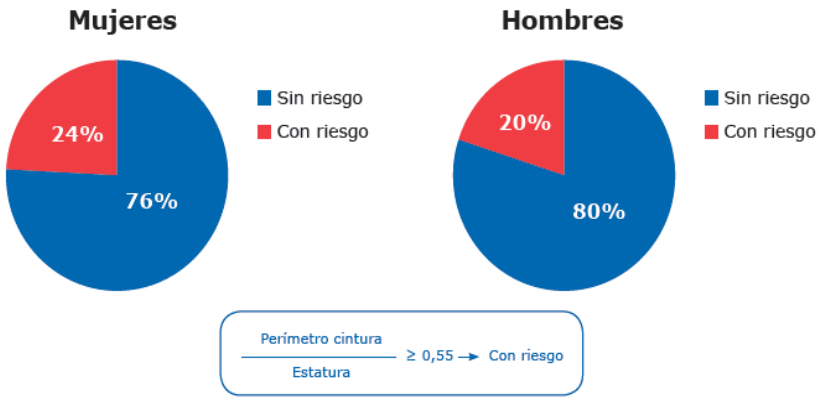
Desde mediados del siglo pasado y hasta la fecha, Chile ha experimentado una importante transición demográfica y socioeconómica, lo que se ha traducido en un cambio en el perfil nutricional de la población.

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, las cuales interfieren con la vida normal de las personas y significan una importante carga para el sistema de salud.[54] 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 2030[55].

El sobrepeso y la obesidad son el quinto factor principal 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)[56].

En el año 2011, el Simce de octavo básico incluyó un módulo de Evaluación de Educación Física, (Gráfico 10), 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.

Gráfico 10: Riesgo de desarrollar enfermedades cardiovasculares y metabólicas en la edad adulta, 2011
(Porcentaje)



Fuente: Simce Octavo Básico 2011, Ministerio de Educación.

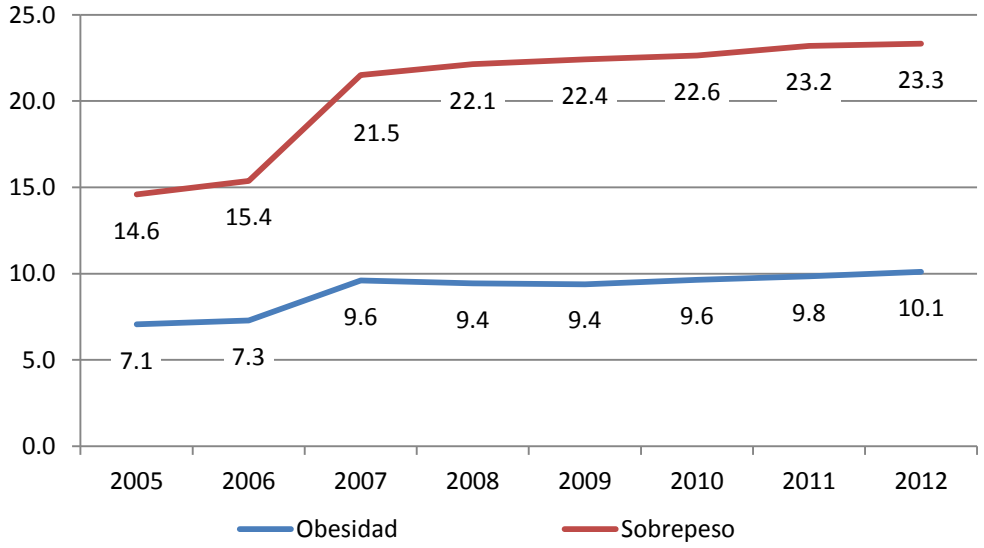
[54] Atalha S, E . Epidemiología de la obesidad en Chile. Revista Médica, 2012.
[55] Guzmán. G.F. Efectos sociales de la epidemia de enfermedades crónicas.
[56] Metas 2011-2020 Elige Vivir Sano.

Obesidad

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, 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 adolescencia[57].

Entre 2005 y 2012 en los niños menores de seis años que se encuentran bajo control en el Sistema Público de Salud se incrementó tanto la obesidad como el sobrepeso. El 14,6% se encontraba con sobrepeso el año 2005, lo que aumentó a 23,3% para 2012, en tanto la proporción de niños que presenta obesidad subió de 7,1% a 10,1%.

Gráfico 11: Obesidad y sobrepeso en niños menores de 6 años en control de salud, 2005 a 2012 (Porcentaje)

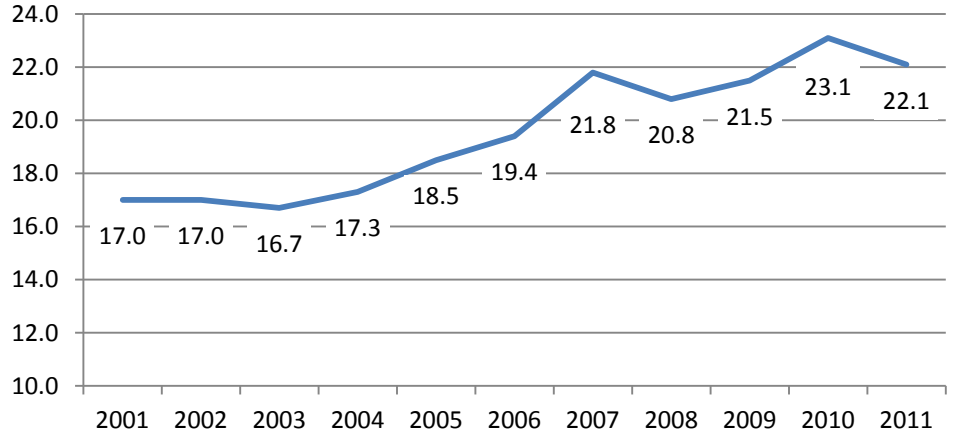


Fuente: Ministerio de Salud.

Según datos de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) para niños de primero básico, es posible observar un importante y progresivo aumento en la prevalencia de obesidad, de 17,0% en el año 2001 a 23,1% en 2010. Para ese año Junaeb se había propuesto bajar la prevalencia a 12%.

[57] Saavedra J. "Factores alimentarias dietéticos asociados a la obesidad infantil: recomendaciones para su prevención antes de los dos años".

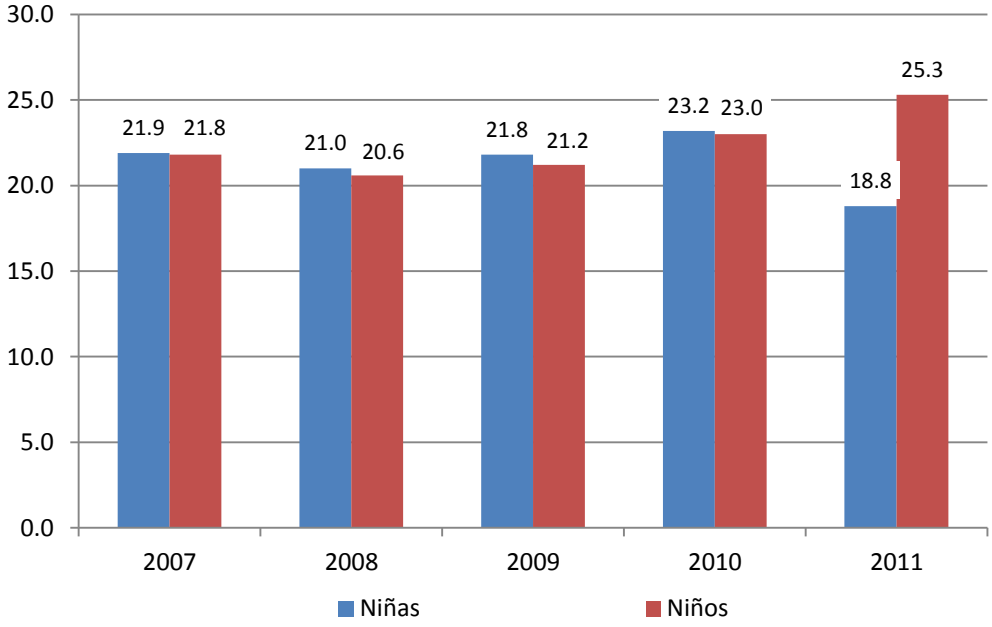
Gráfico 12: Prevalencia de obesidad en escolares de primero básico, 2001 a 2011
(Porcentaje)



Fuente: Junaeb

Al analizar la información por género 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 importante caída entre 2010 y 2011, donde se produce una baja de 4 puntos porcentuales.

Gráfico 13: Prevalencia de obesidad niños y niñas de primero básico, 2007 a 2011
(Porcentaje IMC mayor o igual 2 D.S. según OMS 2007)

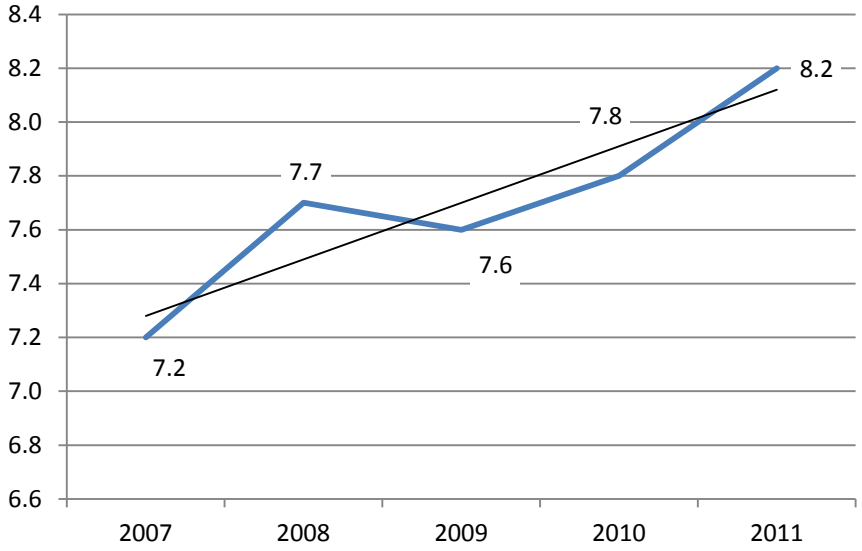


Fuente: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

Las consecuencias más comunes de la obesidad en la adolescencia son de tipo psicosocial, ya que los adolescentes podrían sufrir discriminación con mayor frecuencia por parte de sus pares, a la vez que se les asocia a comportamientos negativos como flojera y dejación. Asimismo, adolescentes obesos desarrollan una percepción negativa de sí mismos que persiste en la edad adulta, razón por la que presentan mayores riesgos de desarrollar desordenes alimentarios posteriores[58].

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.

Gráfico 14: Prevalencia de obesidad en niños y niñas de primero medio, 2007 a 2011
(Porcentaje IMC mayor o igual 2 D.S. según OMS 2007)

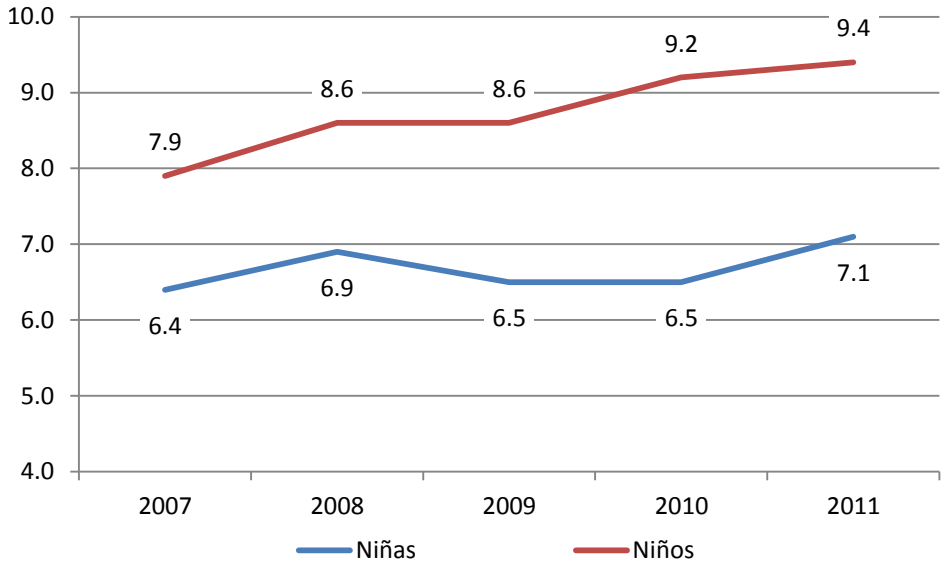


Fuente: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

El análisis por género (Gráfico 15) muestra que ambos grupos presentaron una importante alza en el período 2007 a 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.

[58] Health Consequences of Obesity in Youth: Childhood Predictors of Adult Disease, William H. Dietz Pediatrics 1998.

Gráfico 15: Prevalencia de obesidad en niñas y niños de primero medio, 2007 a 2011
(Porcentaje IMC mayor o igual 2 D.S. según OMS 2007)



Fuente: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Sedentarismo

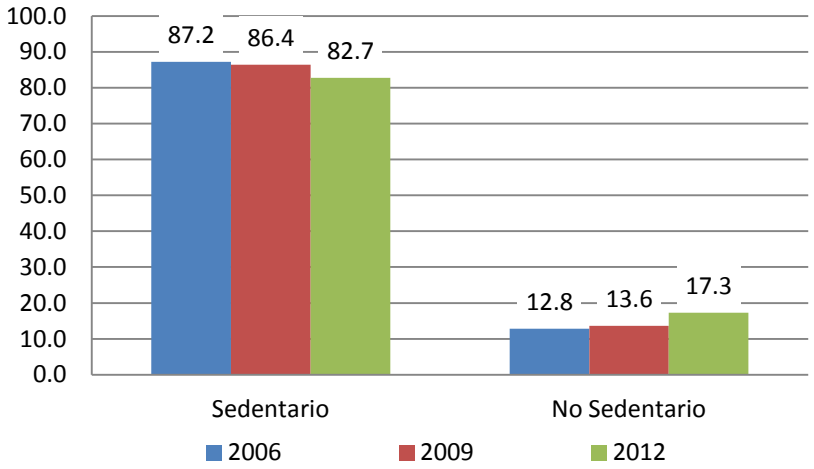
La obesidad y el sobrepeso se presentan muy unidos al sedentarismo, ya que las personas sedentarias tienden a no reducir su ingesta alimentaria, produciendo un balance positivo entre ingesta y gasto energético[59].

Se entiende por: *no sedentarismo* la realización de ejercicio físico y/o deporte con una frecuencia de tres o más veces a la semana, en sesiones de treinta minutos o más. El s*edentarismo* 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 pude 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 deporte[60].

Entre 2006 y 2012 se aprecia una disminución del sedentarismo (Gráfico 16), 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.

[59] Fuente: Soca. P- El síndrome metabólico: un alto riesgo para los individuos sedentarios. 2009.
[60]Fuente: Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física Deportes en la Población Chilena de 18 años y más. IND- U. Concepción 2012

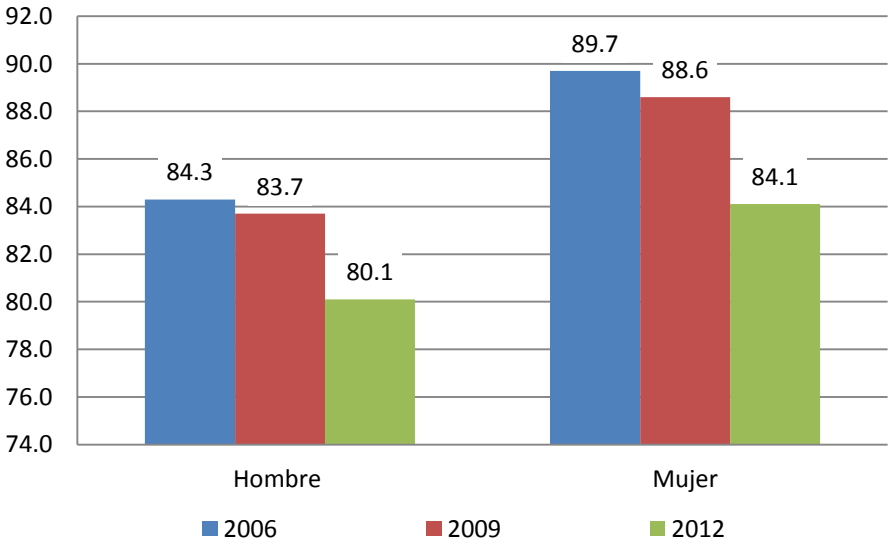
Gráfico 16: Nivel de sedentarismo,
2006, 2009 y 2012
(Porcentaje)



Fuente: Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física Deportes en la Población Chilena de 18 años y más. IND- U. de Concepción 2012

En el periodo analizado las mujeres presentan un mayor nivel de sedentarismo, sin embargo exhiben una disminución mayor a la de los hombres, que asciende a 5,6 puntos porcentuales entre 2006 y 2012, cifra que para los hombres fue de 4,2 puntos porcentuales.

Gráfico 17: Nivel de sedentarismo según género,
2006, 2009 y 2012
(Porcentaje)

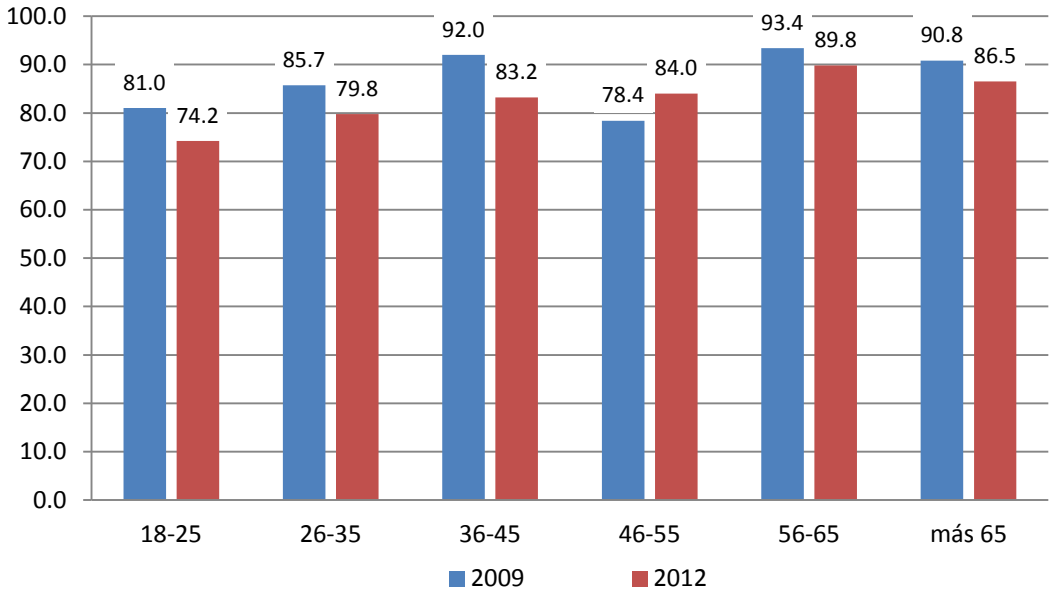


Fuente: Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física Deportes en la Población Chilena de 18 años y más. IND- U. de Concepción 2012

En todos los grupos de edad se aprecia un importante nivel de sedentarismo (Gráfico 18), 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%.

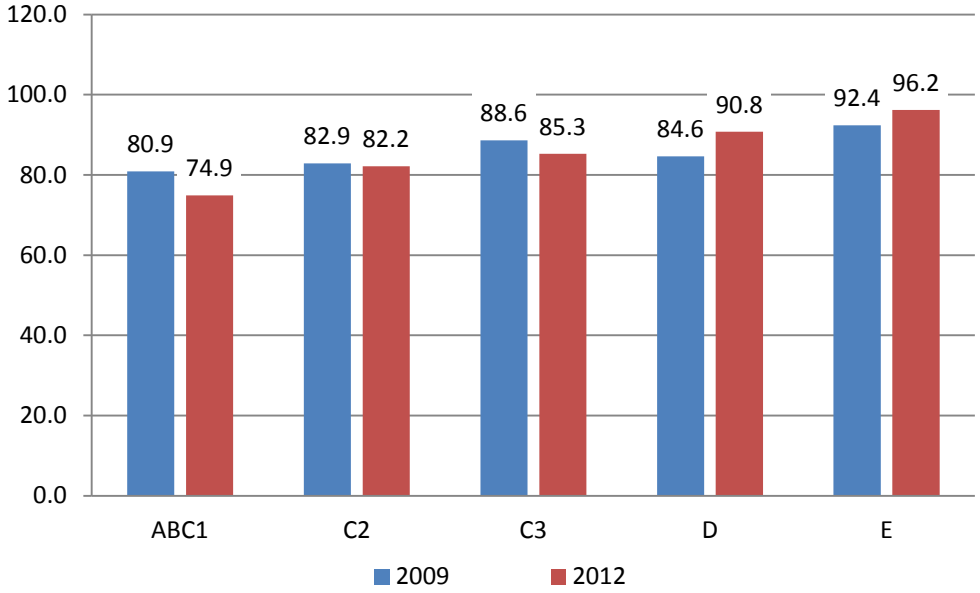
Gráfico 18: Nivel de sedentarismo por tramo de edad, 2009 y 2012
(Porcentaje)



Fuente: Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física Deportes en la Población Chilena de 18 años y más. IND- U. de Concepción 2012

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 grupo 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 incrementa la proporción de personas sedentarias, de 84,6% a 90,8% y de 92,4% a 96,2% respectivamente.

Gráfico 19: Nivel de sedentarismo por nivel socioeconómico 2009y 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

Política Social

La obesidad constituye un importante problema nutricional de salud pública[61], 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, además 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 la formulación, implementación y evaluación del Plan Comunal de Promoción de Salud.

No obstante las evaluaciones realizadas a las acciones de las escuelas EGO[62] 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

[61] Cancino R. Soto V. "Obesidad infantil un problema de salud pública"2007.
[62] 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

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.

En relación 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, para la prevención de obesidad y otras enfermedades no transmisibles (EINCV) la que cubre todo el territorio nacional a través de los establecimientos de atención primaria y tiene como objetivo disminuir la prevalencia de la malnutrición por exceso y las enfermedades crónicas asociadas. Este programa está dirigido 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 sicológica, 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, por medio de pesquisa de 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 la 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 educacional[63]. 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.

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 Futbol, Escuelas Deportivas, Fondeporte, Jóvenes en Movimiento, Mujer Deporte, Plan de Mejoramiento de Estadios Amateur, Programa Corridas y Cicletadas, Tour IND, Recintos Nuestros, Seguridad en el Agua, sedentarismo. Los que en total para el año 2012 ccontaron con un presupuesto de $28.267 millones.

El Instituto Nacional de la Juventud (Injuv) realiza mensualmente sondeos de opinión pública. En el realizado en 2013 a jóvenes entre 15 y 29 años en el área salud indica que el 67% de los que practican alguna actividad física lo hace en lugares públicos, y del total de los entrevistados el 57% declara contar con actividades gratis o baratas en su comuna, encontrándose el 34% de ellos conforme con las actividades deportivas de su comuna, y el 29% no se encuentra conforme ni desconforme. El 71% de los que declaran que existen ciclovías en su comuna opina que éstas son seguras. Respecto a la alimentación, el 67 % opina que el Estado se preocupa más que antes.

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

[63] Junaeb.

Ejecutiva de Elige Vivir Sano. La Subsecretaria 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.

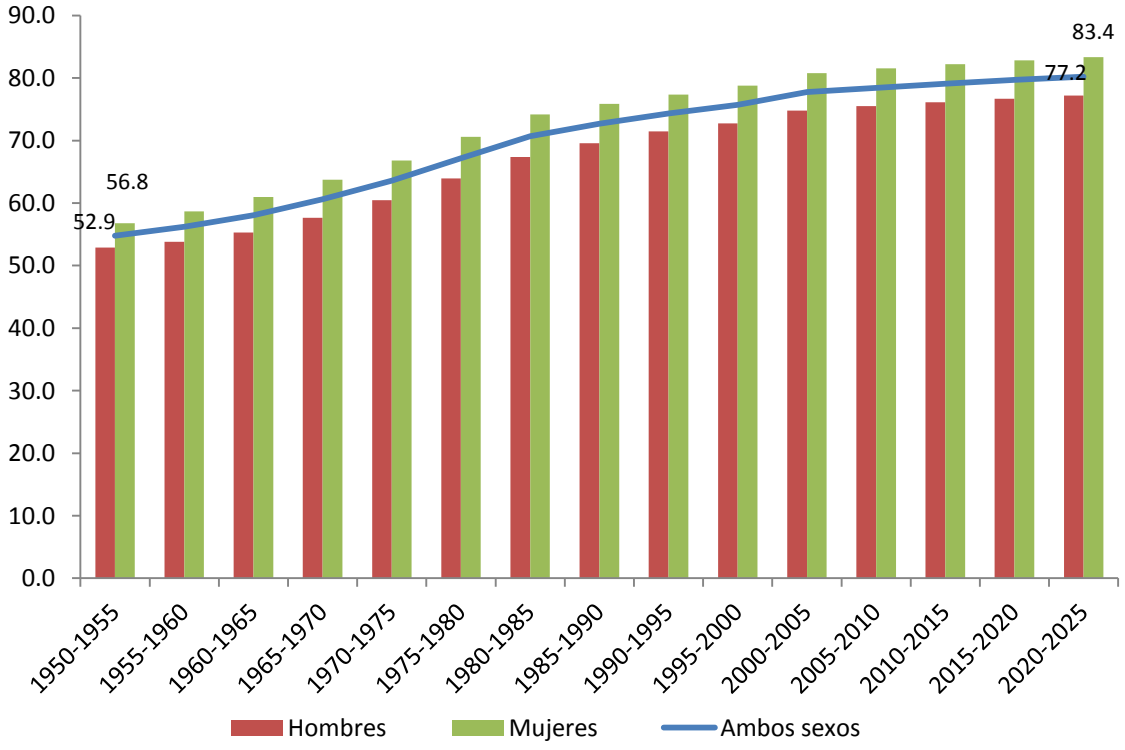
Envejecimiento: Impacto en Salud

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 estos temas desde la perspectiva de Salud.

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.

Gráfico 20: Evolución y proyección de la esperanza de vida al nacer por quinquenios (Años)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

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.

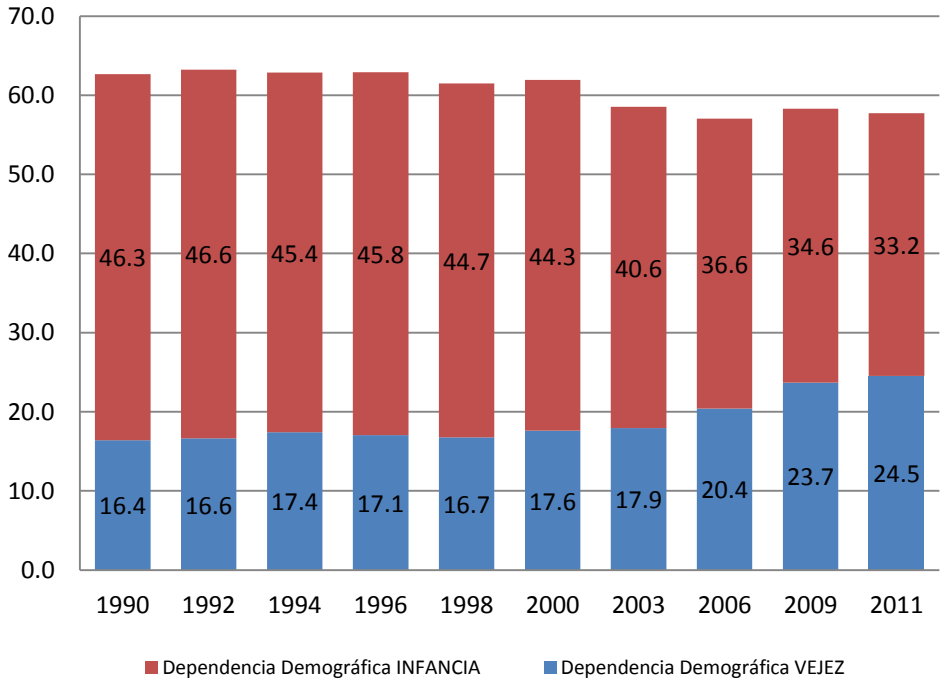
La población de 80 años y más crecerá más de cinco veces el año 2050 con respecto al año 2005, y representará un 6,9% de la población total. Por otra parte, el número de mujeres de 80 años y más será el año 2050 casi el doble que el número de hombres. De igual forma sucederá para la población de 65 a 74 años. El año 2050 representará el 10,4% de la población.

Para el tramo de cero a cuatro años la situación será diferente. Si el año 2005 representan un 7,6% de la población, en el año 2050 representarán sólo un 5,5%. La población entre cinco y 64 años irá disminuyendo en cada período, si el año 2005 representaba un 84,5%, el año 2050 representará un 73% con respecto al total de la población.

En base a las proyecciones calculadas por CEPAL[64], en los próximos quince años irán creciendo las familias constituidas por hogares unipersonales, particularmente por ancianos.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de la dependencia demográfica de la vejez e infancia[65], 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.

Gráfico 21: Evolución de la dependencia demográfica de vejez e infancia, 1990 a 2011 (Porcentaje)



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

[64] Arriagada I. Estructuras Familiares, Trabajo y Bienestar en América Latina CEPAL 2002
[65] Número de personas de 60 años y más y Menores de quince años por cada 100 personas de quince a 59 años.

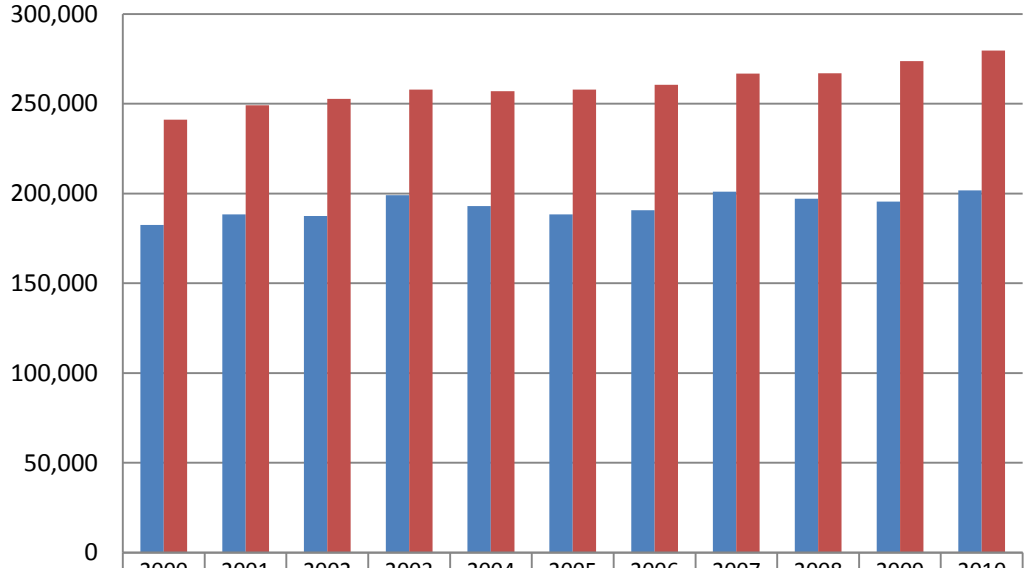
Impacto en prevalencia de enfermedades y demanda de salud

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)"[66].

El incremento de la prevalencia de enfermedades cardiovasculares, diabetes, enfermedades respiratorias crónicas y cáncer constituyen una importante carga económica para el Estado y el sector salud. Por ejemplo, la Federación Internacional de la Diabetes indica que, "en 2010, el gasto en la diabetes representó un 9% del gasto sanitario total en América del Sur y América Central, y un 14% en América del Norte (incluidos los países de habla inglesa del Caribe y Haití)"[67].

Es así como en el último decenio los años de vida potencialmente perdidos (AVPP) causados por tumores malignos y enfermedades del sistema circulatorio, que tienen una importante prevalencia en la población adulta y adulta mayor, presentan 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.

Gráfico 22: AVPP por causa de tumores malignos y enfermedades del sistema circulatorio, 2000 a 2010
(Años)



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Enf. Sist. circulatorio	182,45	188,26	187,51	199,06	192,95	188,32	190,71	200,91	197,07	195,45	201,66
Tumores malignos	241,14	249,03	252,67	257,84	256,88	257,92	260,44	266,68	267,00	273,75	279,52

Fuente: Departamento de Estadísticas e Información en Salud, Minsal.

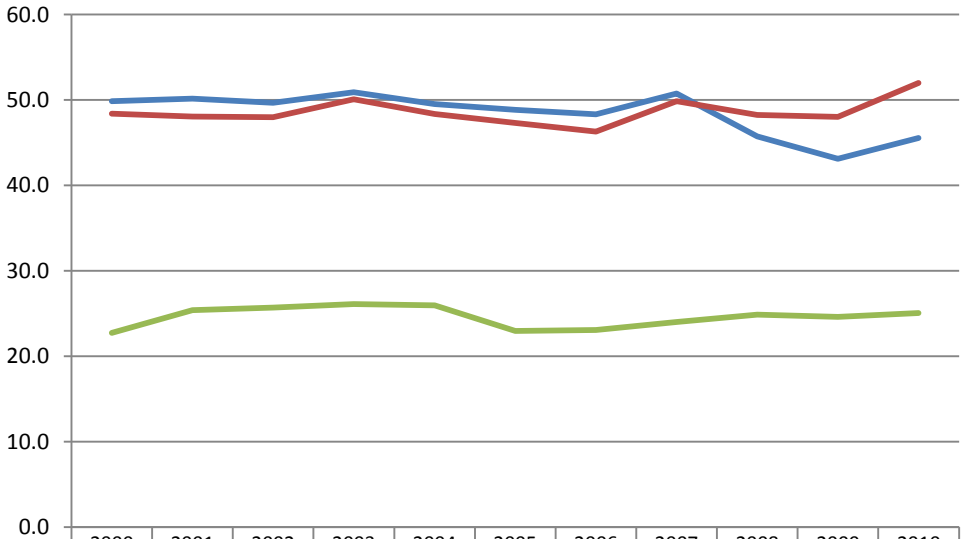
[66] Estrategia nacional de Salud 2011 - 2020
[67] Fuente: "La carga Económica de las enfermedades no transmisibles en la región de las Américas". Organización Panamericana de la Salud (OPS).

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, en el año 2030 afectaría a 65,69 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 2050[68].

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 (Gráfico 23).

Gráfico 23: Principales causas de muerte 2000 – 2010
(Personas por cada cien mil habitantes)



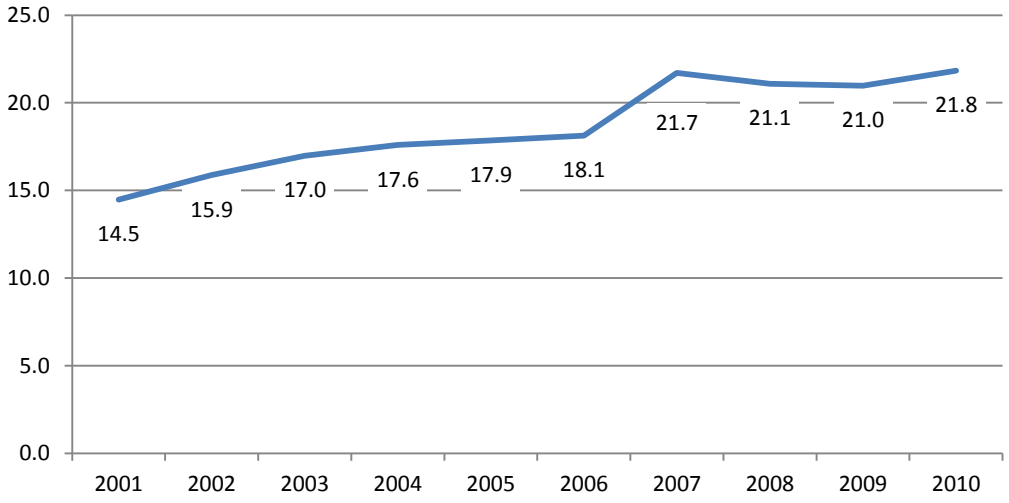
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Enfermedades isquémicas del corazón	49.9	50.2	49.7	50.9	49.5	48.9	48.3	50.8	45.7	43.1	45.6
Enfermedades cerebrovasculares	48.4	48.1	48.0	50.1	48.4	47.3	46.3	49.9	48.3	48.0	52.0
Cirrosis y otras enfermedades del hígado	22.8	25.4	25.7	26.1	26.0	22.9	23.1	24.0	24.9	24.6	25.1

Fuente: Departamento de Estadísticas e Información en Salud, Minsal.

[68] Wimo, A. and Prince, M. (2010). World Alzheimer Report 2010: the global economic impact of dementia. London: Alzheimer's Disease International (ADI), September 2010.

A partir del año 2001 y directamente relacionado con el envejecimiento de la población, apareció 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"[69].

Gráfico 24: TASA DE MORTALIDAD POR ALZHEIMER 2001 – 2010
(Personas por cada cien mil habitantes)



Fuente: Departamento de Estadísticas e Información en Salud, Minsal.

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 PIB[70].

Política Social

La política del Minsal propone emplear una estrategia dirigida a mejorar las condiciones de sobrevida 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)"[71] .

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.

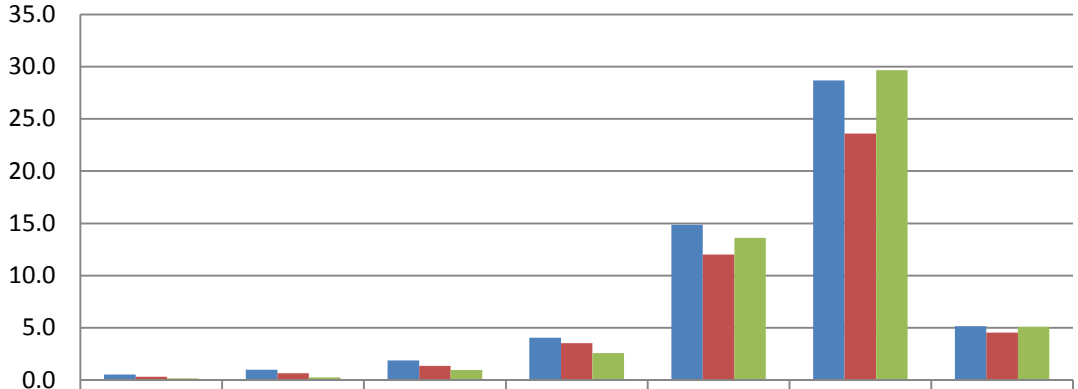
[69] Demencia, un tema urgente para Chile. Gajardo J, Monsalves M. José, Revista Chilena de Salud Pública, 2013.
[70] Superintendencia de Salud. Julio 2006
[71] Estrategia nacional de Salud 2011 – 2020.

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.

Gráfico 25: Asistencia programa control adulto y adulto mayor según edad, 2006, 2009 y 2011 (Porcentaje)



	20-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71 y más	Total
2006	0.5	1.0	1.9	4.1	14.9	28.7	5.1
2009	0.3	0.7	1.4	3.5	12.0	23.6	4.6
2011	0.2	0.2	1.0	2.6	13.6	29.7	5.1

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

En el AUGE se contemplan algunas enfermedades crónicas, como por ejemplo la hipertensión arterial, diabetes Mellitus, remplazo de válvulas cardiacas (aórtica, mitral y tricúspide) e infarto 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, 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 salud[72]. El proyecto de ley que modifica el

[72] 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.

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, muchos adultos mayores que requieran cuidados especiales que no necesariamente deben ser entregados en hospitales serán atendidos en estos centros. A partir de 2012 entraron en operación diez de los catorce (ELEAM) proyectados.

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 estructuras político-administrativas se adapten a las nuevas necesidades de la población, especialmente de la población adulta mayor que es el grupo que presenta el mayor crecimiento, pasando así a tener un peso mayor en el conjunto poblacional[73].

El siguiente cuadro muestra la proyección demográfica 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 la que desde un 30,0% de la población en 1990 llegará a 13,8% en 2070. En oposición, la población mayor de 65 años presenta una tendencia sostenida al alza, de representar 6,1% en 1990 se incrementa a 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%.

[73] Carabañas. J Los cambios demográficos y sus consecuencias sociales. Estudios Públicos 2008

Cuadro 3: Indicadores de la estructura por sexo y edad de la población estimados y proyectados, 1990-2070

Indicadores demográficos	1990	2000	*2010*	*2020*	2030	2040	2050	2060	2070
Población (en miles a mitad del año)									
Ambos sexos	13214	15455	*17149*	*18535*	19430	19736	19589	19056	18277
Hombres	6528	7646	*8481*	*9153*	9563	9667	9554	9269	8874
Mujeres	6686	7810	*8668*	*9382*	9866	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

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
Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2012.

La tasa de fertilidad y natalidad, producto de los cambios que se detallan más adelante, registran un fuerte descenso. Según datos de Minsal, a tasa global de fecundidad[74] 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 reemplazo[75].

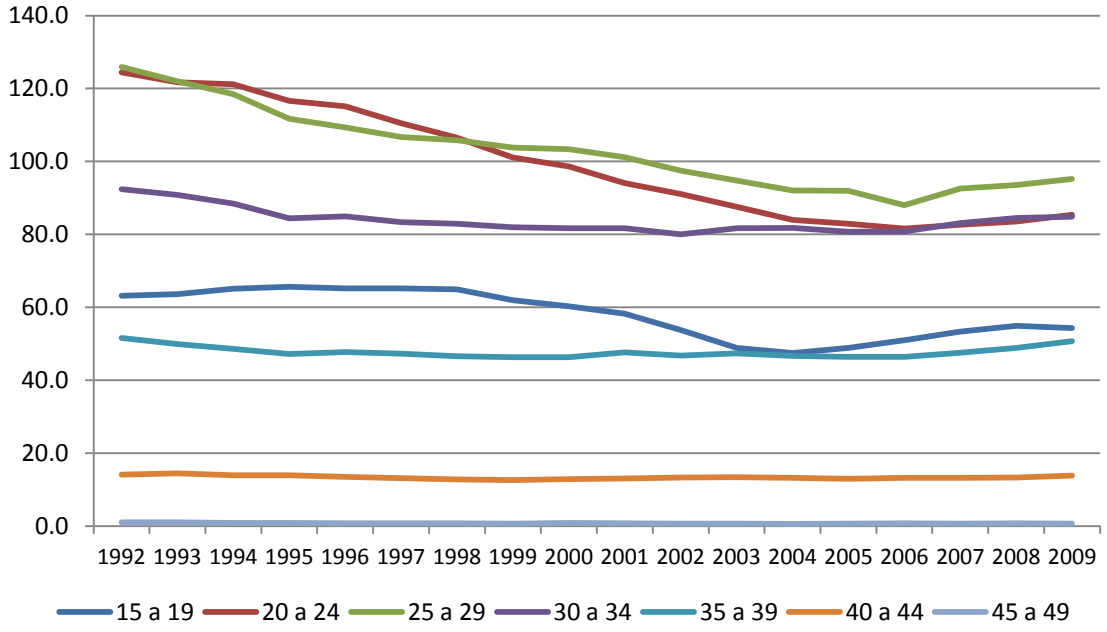
De acuerdo a las proyecciones de CELADE se espera que la tasa de fecundidad continúe bajando hasta llegar a 1,6 hijos por mujer en el quinquenio 2045-2050 para, a partir de esa fecha comenzar a incrementarse hasta llegar a 1,9 hijos por mujer en el quinquenio 2095-2100, con lo que aún, si no hay políticas que reviertan esta situación, en el año 2100 se estaría bajo la tasa de reemplazo.

Junto al descenso en la tasa global de fecundidad[76] se ha producido una reducción en la tasa específica de fecundidad por grupo de edad. En el grupo de 20 a 24 años, grupo que presenta la mayor baja, descendió de 124,42 por mil en 1992 a 95,16 por mil en el año 2010, no obstante que a partir del año 2004 tiende a estabilizarse alrededor de los 83,00 por mil. En las mujeres de 25 a

[74] 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.
[75] Se denomina nivel de reemplazo de la población, cuando el valor de la tasa global de fecundidad es de 2,1 hijos promedio por mujer, valor que permite asegurar el reemplazo generacional.
[76] Corresponde al número de nacidos vivos por 1.000 mujeres según determinado grupo de edad.

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.

Gráfico 26: Tasa específica de fecundidad por edad 1992 – 2010
(Por mil)



Fuente: DEIS-Minsal.

Desde 1960 al año 2010 se registra un descenso en el número de nacidos vivos con una fuerte tendencia al descenso de la tasa de natalidad, la que baja de 37,0 por mil en 1960 a 14,7 por mil en 2010. En el período analizado la baja más significativa en la tasa de natalidad se produce entre los años 1970 y 1990 en que se reduce de 37,0 por mil a 27,3 por mil.

Al comparar la tasa de fertilidad de los países de la OCDE se aprecia que Chile, con una tasa de fecundidad de 2,0 por mil en el año 2009, se encuentra por sobre el promedio de la OCDE que registra una tasa de 1,74 por mil, pero con una diferencia de crecimiento negativa entre 1984 y 2009 mayor al promedio de la OCDE. Nuestro país a excepción de Israel, Islandia, Nueva Zelandia y Turquía se encuentra bajo la tasa de reemplazo.

Postergación de la 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 mayor evidencia del cambio en opciones de las mujeres que buscan hoy compatibilizar distintos aspectos de su desarrollo personal, educacional y laboral.
Según Casen 2011, al observar 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.

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, 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 parejas[77]. 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 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 hijos[78], este presenta un peso relativo menor que las razones de corte económicas.

Cerda (2010)[79] 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 no puede separar a las mujeres casadas de las que conviven.

[77] "Los efectos del costo de la educación y la conciliación familia-trabajo sobre la natalidad en Chile". 2009 M Paz Lagos. Universidad del Desarrollo.
[78] Encuesta Nacional Bicentenario PUC-Adimark (2010); Lagos (2009).
[79] Cambio Demográficos y sus Impactos en Chile. R. Cerda Centro de Estudios Públicos CEP 2010 Chile.

- 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 tienen un mejor poder explicativo sobre la cantidad de hijos.

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 responsable[80].

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 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 que cada colegio elija de acuerdo a sus orientaciones, estos programas 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

[80] Normas Nacionales sobre la Regulación de la Fertilidad. Minsal

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 Post-Natal, en octubre del 2011 se incorporó en la ley Nº 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 post-natal 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 al Sernam sobre las licencias médicas a madres muestran una disminución desde 37.000 mensuales en el 2011 a 11.000 en el 2012, lo que corresponde a una baja del 70% desde la implementación del nuevo post-natal. En relación a las licencias por reflujo, una de las más utilizada para extender artificialmente el posnatal en la antigua política, se redujo en un 85% pasando de cuatro mil millones de pesos a menos de 600 millones entre el mismo periodo. De todas formas hay que considerar dentro de los factores de la disminución en la solicitud de permisos que el nuevo mecanismo para presentar estas licencias sea mucho más estricto.

Una de las preocupaciones de la implementación de la nueva política del post-natal 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 –la última Encuesta Laboral (ENCLA), elaborada por el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo es del 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 28.219[81]. 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 pesos 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 el 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 y 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 el 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 MM$ 125. Para el año 2013 se tiene programado entregar 983 tratamientos por un monto de asignado de $309 millones de pesos. 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 matricula 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 madre con tres hijos 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 al momento de postular a un subsidio habitacional, se les entrega un subsidio adicional de 70 UF y sus viviendas no podrán tener una superficie menor a 50 metros cuadrados.

[81] Desde el 24 de octubre de 2011 al 24 de febrero de 2012

IV. Vivienda y Calidad de Vida

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 durante 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 centrales 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 $50m^2$. 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 distintos 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.

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 de los núcleos familiares allegados y hacinados.

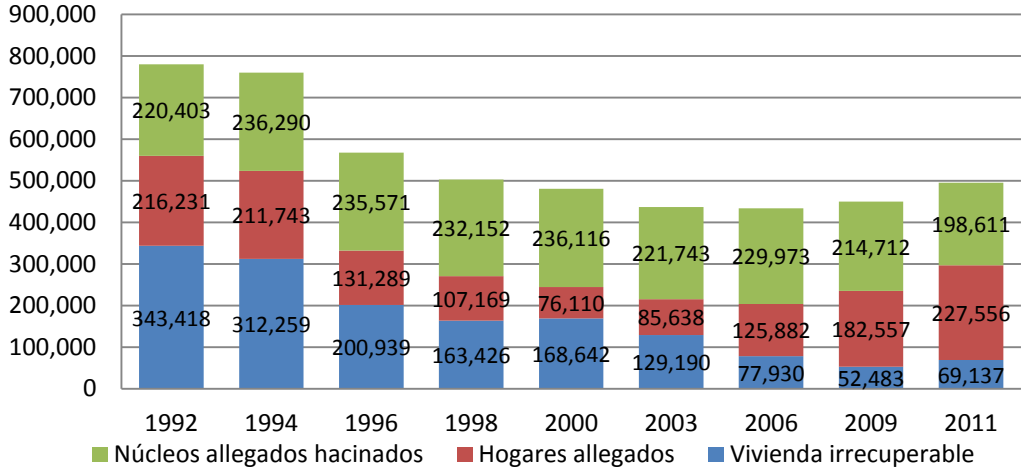
Según la Encuesta Casen, a noviembre de 2011 el déficit habitacional cuantitativo alcanzaba a 495.304 viviendas. De esta cifra, 198.611 viviendas, es decir, el 40,1% son requeridas por núcleos familiares secundarios que viven en condiciones de hacinamiento; 227.556, equivalentes al 45,9%

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 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 explica fundamentalmente por las consecuencias que tuvo sobre el parque de viviendas el terremoto del 27 de febrero de 2010, que implicó la necesidad proyectar la asignación de 220.000 subsidios de reparación o reconstrucción en dos años[82]. 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 hacinados, 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.

Gráfico 1: Evolución del déficit habitacional[83] 1992-2011[84], según componente (Número de Viviendas)



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

[82] Plan de Reconstrucción Chile Unido Reconstruye Mejor (2010). Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

[83] 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), implico reconstruir las series de déficit habitacional y hacinamiento.

[84] 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.

En general, y en ausencia de shocks como el terremoto de febrero de 2010, 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.

Requerimientos de vivienda por núcleos familiares secundarios hacinados

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.

Para aproximar una mirada al primer punto, es útil analizar las cifras de requerimientos de vivienda por este componente, desagregadas por las características del núcleo familiar. Así es como se observa que sólo el 8,6% de los núcleos hacinados (17.080) corresponden a núcleos unipersonales, mientras que el 91,4% restante corresponde a núcleos familiares compuestos por dos o más personas (109.481 núcleos familiares monoparentales y 72.050 núcleos familiares biparentales).

Desde la perspectiva económica, es relevante revisar dos aspectos. El primero, relativo a la potencial autonomía económica del núcleo familiar, es decir, si dispone de los ingresos necesarios para materializar una vida en una vivienda independiente transformándose en un hogar; y la segunda, si desde la misma perspectiva de sus ingresos, requiere del apoyo del Estado para acceder a esa vivienda o podría, este núcleo familiar, hacerlo por sí mismo.

Para aproximarse a estas respuestas, se han estimado los ingresos monetarios de los núcleos familiares y se han categorizado en cinco niveles. El primer nivel corresponde a los núcleos familiares con ingresos monetarios per cápita iguales a cero; el segundo nivel a los núcleos familiares con ingresos monetarios per cápita mayores a cero, pero inferiores al valor de la línea de indigencia o pobreza extrema[85]; el tercer nivel corresponde a los núcleos familiares con ingreso per cápita entre la línea de indigencia y la línea de la pobreza[86] (núcleos familiares pobres no extremos); el cuarto nivel a los núcleos familiares con ingresos per cápita entre la línea de la pobreza y el límite superior del tercer quintil[87] (núcleos familiares no pobres pero que se encuentran dentro del 60% de menores ingresos); y por último, núcleos familiares con ingresos superiores al tercer quintil (se encuentran en el 40% de mayores ingresos).

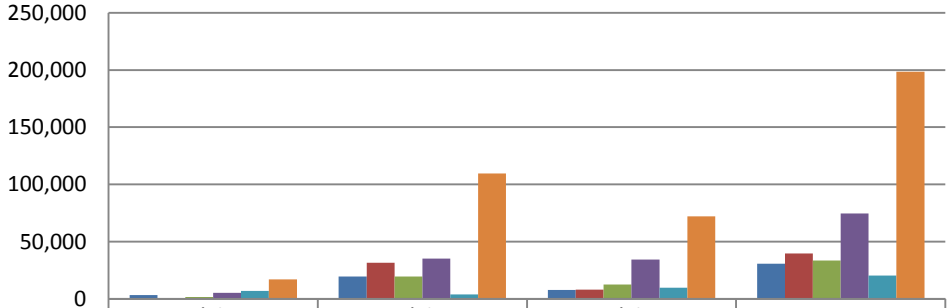
[85] El valor de esta línea, en pesos de noviembre de 2011 alcanza a $36.049 en zonas urbanas y a $27.778 en zonas rurales.
[86] El valor de la línea de la pobreza en moneda de noviembre de 2011 es de $72.098 en zonas urbanas y de $48.612 en zonas rurales.
[87] El límite superior de ingreso per cápita del 3° quintil alcanza, en pesos de noviembre de 2011 a $183.205.

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, 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 aun 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 núcleos 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.

Gráfico 2: Núcleos familiares hacinados según tipo de núcleo y nivel de ingreso, 2011
(Número de viviendas requeridas)



	Núcleo Unipersonal	Núcleo Monoparental	Núcleo Biparental	Total
Ingreso = 0	3,333	19,621	7,802	30,756
0 < Ingreso < Li	167	31,542	7,903	39,612
Li <= Ingreso < Lp	1,537	19,387	12,531	33,455
Lp< = Ingreso < corte	5,151	35,173	34,173	74,497
Ingreso> 6 decil	6,892	3,758	9,641	20,291
Total	17,080	109,481	72,050	198,611

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

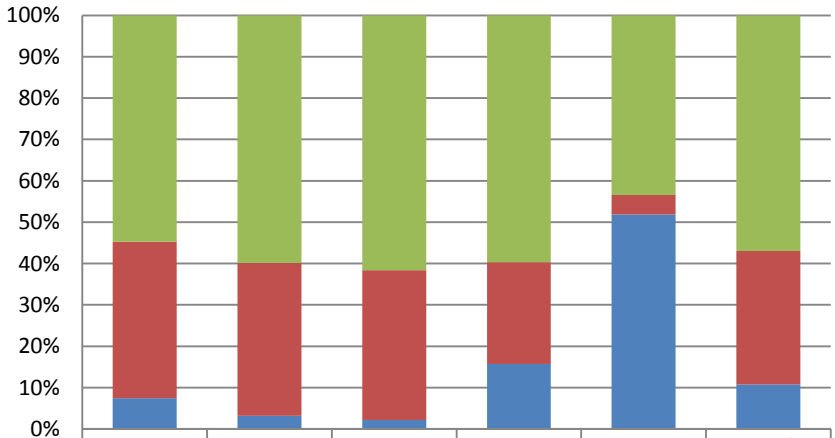
Requerimientos de vivienda por hogares allegados

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%.

Gráfico 3: Hogares allegados por tipo de hogar según quintil de ingresos, 2011
(Porcentaje)



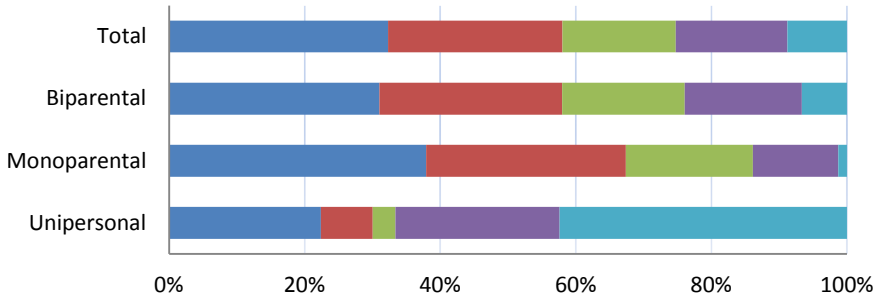
	I	II	III	IV	V	Total
Biparental	54.7	59.8	61.7	59.7	43.4	57.0
Monoparental	37.8	37.0	36.2	24.6	4.7	32.3
Unipersonal	7.4	3.2	2.1	15.7	51.9	10.7

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

En cuanto a la distribución por quintiles de los hogares allegados (Gráfico 4), 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.

Gráfico 4: Distribución de hogares allegados por quintiles de ingreso según tipo de hogar, 2011 (Porcentaje)



	Unipersonal	Monoparental	Biparental	Total
I	22.4	37.9	31.0	32.3
II	7.6	29.5	27.0	25.7
III	3.3	18.7	18.1	16.7
IV	24.2	12.6	17.3	16.5
V	42.4	1.3	6.7	8.8

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

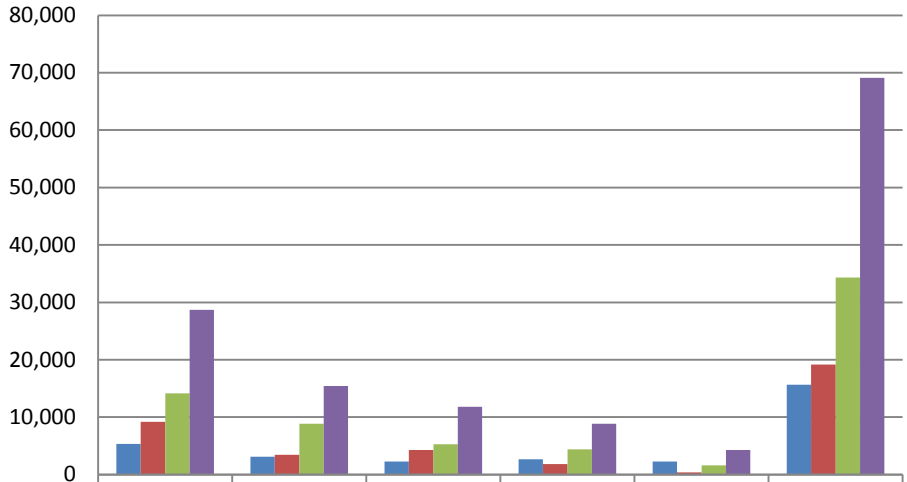
Requerimientos de vivienda por vivienda de calidad irrecuperable

El tercer componente del déficit habitacional cuantitativo corresponde a los requerimientos de vivienda por habitar viviendas de calidad irrecuperable[88]. 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).

[88] Sólo se consideran hogares principales que habitan viviendas de calidad irrecuperable (se excluyen hogares allegados o secundarios).

Cuadro 5: Hogares en viviendas de calidad irrecuperable según quintil de ingreso y tipo de hogar, 2011
(Número de viviendas requeridas)



	I	II	III	IV	V	Total
Unipersonal	5,340	3,106	2,291	2,660	2,270	15,667
Monoparental	9,176	3,474	4,259	1,833	404	19,146
Biparental	14,162	8,875	5,285	4,375	1,627	34,324
Total	28,678	15,455	11,835	8,868	4,301	69,137

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

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 movilidad, 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) 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 – CNT en el periodo 2002 – 2011[89]. 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 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

[89] Para 2013 se consideran cifras disponibles al mes de agosto.

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 vivienda en los sectores alejados o rurales.

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 viviendas 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 se espera pueda comenzar 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 DS01 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.

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.

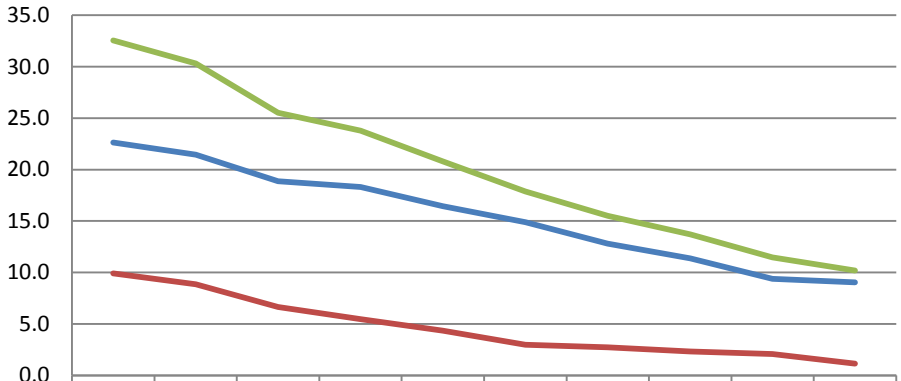
Desde su perspectiva operativa, el índice de hacinamiento se construye a partir del coeficiente de personas por dormitorio de uso exclusivo de que dispone el hogar. En este sentido, se considera:

a) Sin hacinamiento, a los hogares que residen en viviendas con menos de 2,5 personas por dormitorio de uso exclusivo;
b) 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
c) 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 (Gráfico 6).

Gráfico 6: Evolución de hogares en condiciones de hacinamiento según grado de hacinamiento, 1990 a 2011
(Porcentaje sobre el total de hogares)



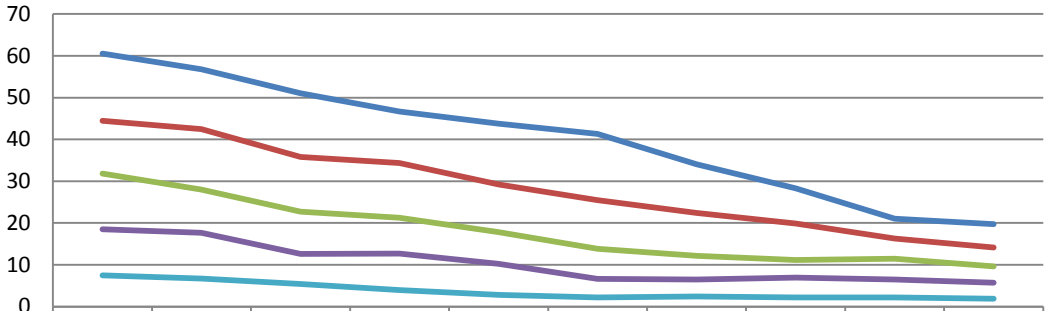
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
Hacinamiento Medio	22.6	21.5	18.9	18.3	16.4	14.9	12.8	11.4	9.4	9.1
Hacinamiento Crítico	9.9	8.9	6.7	5.5	4.3	3.0	2.7	2.3	2.1	1.1
Hacinamiento Total	32.6	30.3	25.5	23.8	20.8	17.9	15.5	13.7	11.5	10.2

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

La condición socioeconómica de la familia afecta a la posibilidad de vivir en circunstancias 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 (Gráfico 7). 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.

Gráfico 7: Evolución de hogares en condiciones de hacinamiento total
según quintil de ingreso, 2011
(Porcentaje sobre el total de hogares respectivo)



	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
I	60.5	56.8	51.1	46.7	43.8	41.3	34.1	28.3	21.0	19.7
II	44.5	42.5	35.8	34.3	29.2	25.5	22.4	19.9	16.3	14.1
III	31.8	28.0	22.7	21.3	17.8	13.8	12.2	11.1	11.5	9.6
IV	18.5	17.6	12.6	12.7	10.3	6.6	6.5	7.0	6.5	5.7
V	7.5	6.7	5.4	4.0	2.8	2.2	2.4	2.2	2.2	1.9

Fuente: Encuesta Casen años respectivos, 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, dependiendo de las características de la vivienda, instrumentos de apoyo disponible son el Programa de Protección al Patrimonio Familiar, o el Programa de Recuperación de Condominios Sociales segunda oportunidad. El primero de estos instrumentos 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, lavadero, 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, 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.

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, 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 subscriban 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 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, Mejoramiento de Condominios Sociales), del MINVU en general (Fondo Solidario, Elección de Vivienda, Pavimentos Participativos, entre otros) y potencialmente de otros sectores (salud, educación, 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 una primer proceso de 828 departamentos del universo de 5.123 del piloto (4 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.

Calidad de la Vivienda

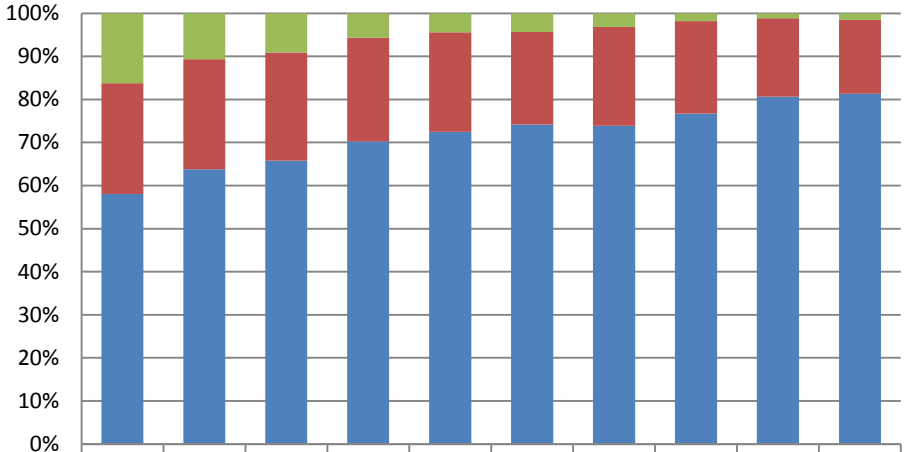
La calidad de las viviendas se determina a partir del Índice de Calidad Global de la Vivienda que permite conocer las condiciones de de las viviendas en que viven los hogares, a partir considerar las dimensiones de materialidad, saneamiento y tipo de vivienda. De acuerdo al Índice, las viviendas pueden 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"[90], y a luego se presenta la realidad de los campamentos y los principales aspectos del actual Plan Integral de Campamentos 2012-2013

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. Es precisamente este componente, que aplicado a los hogares principales, forma parte del déficit habitacional antes analizado. 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 motivado la ampliación de la oferta de soluciones habitacionales como parte de la política de vivienda, lo que se detallará más adelante.

[90] En el caso de viviendas irrecuperables las políticas sociales son las relativas a reducir el déficit habitacional cuantitativo.

Gráfico 8: Evolución de la distribución de hogares según calidad de la vivienda que habitan, 1990 a 2011
(Porcentaje)



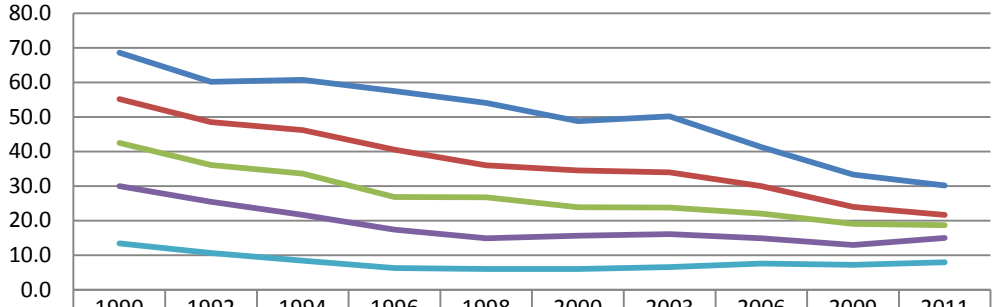
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
Irrecuperable	16.2	10.7	9.1	5.7	4.4	4.4	3.2	1.8	1.1	1.5
Recuperable	25.7	25.5	25.2	24.1	23.2	21.4	23.0	21.5	18.2	17.2
Aceptable	58.1	63.8	65.8	70.2	72.5	74.2	73.9	76.7	80.7	81.3

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

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.

Gráfico 9: Evolución de hogares que residen en viviendas de calidad recuperable e irrecuperable, según quintil de ingreso, 1990 a 2011
(Porcentaje)



	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
I	68.6	60.2	60.8	57.5	54.1	48.8	50.2	41.3	33.4	30.2
II	55.2	48.5	46.2	40.6	36.0	34.6	33.9	30.0	24.0	21.7
III	42.5	36.1	33.6	26.9	26.7	23.9	23.8	22.0	19.1	18.7
IV	30.0	25.5	21.7	17.4	14.9	15.6	16.1	14.9	13.0	15.0
V	13.4	10.6	8.4	6.3	6.0	6.0	6.5	7.6	7.2	7.9

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

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 sistema de alcantarillado) y cuyas viviendas se encuentran agrupadas y contiguas.

El Catastro Nacional de Campamentos que realizó la Secretaria 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 concentran el 62,1% de los campamentos del país.

En los 657 campamentos catastrados vive 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.

Cuadro 1: Realidad de Campamentos 2011, por Región

Región	Número			Tasa por mil habitantes
	Campamentos	Familias	Personas	
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
Bío Bío	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.

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). Y del total de hogares que vive en campamentos, el 51% tiene jefatura femenina.

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 6 años no asiste a educación pre escolar o sala cuna y el 8,6% de los niños de entre 6 y 15 años no asiste a ningún tipo de establecimiento educacional.

Política Social

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:

- 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.
- 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.
- 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 sociales que afectan a estas familias.
- 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.
- 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 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% 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 30%. Sin embargo, gracias a un 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.

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 problemáticas 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 N° 255 de 2007, Título II: Reparación y Mejoramiento de la Vivienda).

Este subsidio permite reparar o mejorar viviendas sociales o 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 familias vulnerables y de sectores emergentes, apoyando el financiamiento de las siguientes obras:

- De Seguridad de la Vivienda: reparación de cimientos, 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 Mantención de la Vivienda: reparación de ventanas, puertas, pavimentos, tabiques, cielos, pinturas 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 correspondan a bienes comunes edificados.
- De Innovaciones de Eficiencia Energética: colectores solares, iluminación solar, tratamientos de separación 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.

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). 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.

Conclusión

Los indicadores y el análisis realizado en el presente informe permiten realizar un diagnóstico transversal de la realidad en que viven diversos grupos de nuestra población. A partir de dicho diagnóstico es posible concluir que nuestro país ha experimentado importantes avances, sin embargo aún existe un alto porcentaje de personas rezagadas en materia de ingresos, educación, salud, y vivienda.

Un diagnóstico transversal resulta clave a la hora de diseñar políticas sociales, pues permite comparar la magnitud de diversos problemas, comprender su grado de incidencia en la población e identificar posibles relaciones de causalidad entre estos. Así, este informe pretende contribuir a la elaboración de políticas públicas adecuadas a las necesidades de la población y que prioricen aquellas áreas y grupos más rezagados en materia de desarrollo.