

UMBRALES SOCIALES 2006

Propuesta para la Futura Política Social

***UMBRALES SOCIALES 2006. PROPUESTA PARA UNA FUTURA POLITICA SOCIAL**

es una publicación de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

Registro de la Propiedad Intelectual N° 150484
I.S.B.N. 956-7635-13-7

Diagramación, diseño e impresión:

Andrea Cuchacovich, Carola Undurraga
Imprenta Salesianos S.A.

Fotografías:

Nathaly Guerra
Juan Carlos Recabal
Sergio Collao
Alexander Infante
Pablo Peña
Claudio Berríos

Primera Edición

Agosto de 2005

Impreso en Chile-Printed in Chile

Fundación para la Superación de la Pobreza
República 580, Santiago- Chile
Fono-fax: 6891010
contacto@fundacionpobreza.cl
www.fundacionpobreza.cl

EQUIPO DE EDICIÓN

Editores

Leonardo Moreno
Mauricio Rosenblüth

Coordinador Técnico

Osvaldo Larrañaga

Asesoras de Edición

Catalina Littin M.
María José Rubio
Isabel Aravena

COLABORADORES

Participación

Rodrigo Márquez
Andrea Canales

Salud

Antonio Infante

Vivienda

José Manuel Cortínez

Canasta

Anna Christina Pinheiros
Ernestina Pérez
Marcia Erazo
Margarita Fernández
Mauricio Rosenblüth

Se agradecen los aportes de Yael Baytelman, Patricia Medrano, Rafael Del Campo, Sonia Pérez e Ingrid Padópulos.

Se agradecen los comentarios de Fernando Vío, Juan Carlos Feres, José Joaquín Brunner, Celia Alvariño, Marta Edwards, Isabel Del Valle, Alicia Varela, Javiera González, María de los Ángeles Villaseca.

PRESIDENTE

Rodrigo Jordán Fuchs

DIRECTORIO

Alberto Echetgaray
Benito Baranda
José Bengoa
Roberto Fantuzzi
Verónica González
Joaquín Vial
Francisca Márquez
Verónica Gubbins
Felipe Larraín
Manuel Riesco

DIRECTOR EJECUTIVO

Leonardo Moreno

UMBRALES SOCIALES 2006

Propuesta para la Futura Política Social



FUNDACIÓN PARA
LA SUPERACIÓN
DE LA POBREZA

10 años

INTRODUCCIÓN	
UN DESAFÍO PENDIENTE	8
CAPÍTULO 1	
BRECHAS SOCIOECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN CHILENA	16
CAPÍTULO 2	
LA EDUCACIÓN	37
CAPÍTULO 3	
GARANTÍA EN SALUD	75
CAPÍTULO 4	
EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL	104
CAPÍTULO 5	
VIVIENDA Y HABITAT	148
CAPÍTULO 6	
PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA	173
CAPÍTULO 7	
UNA PROPUESTA PARA ACTUALIZAR LA CANASTA DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS	211
CAPÍTULO 8	
FINANCIAMIENTO DE LAS GARANTÍAS PROPUESTAS	293

INTRODUCCIÓN

UN DESAFÍO PENDIENTE



UN DESAFÍO PENDIENTE

La Fundación para la Superación de la Pobreza hace 6 años entregó el documento “Propuesta para la Futura Política Social”, en él, señalaba que “El principal objetivo que los chilenos quisiéramos lograr en los próximos años es construir un Chile más equitativo donde todos los habitantes tengan iguales oportunidades”. Desde ese entonces a la fecha, muchas son las áreas que reportan avances. Se implementó el Programa PUENTE y creó el Sistema de Protección Social Chile Solidario. La Reforma Procesal Penal está en pleno funcionamiento. Se consagraron los 12 años de educación obligatoria; se impulsó la reforma global del sistema de salud (AUGE); aumentaron los recursos para créditos y becas para estudiantes de la educación superior; se encuentra prácticamente resuelta la aplicación de la subvención diferenciada en educación básica y media, y se han creado programas de empleo para ofrecer servicios sociales a la comunidad, entre otros. Cabe destacar que de todas ellas, las últimas 5 medidas fueron planteadas por esta Fundación en aquel entonces.

No obstante, otras áreas han sido menos fructíferas. Es el caso de vivienda, donde por ejemplo, la Fundación propuso un incremento significativo de la superficie construida por habitante y, sin embargo, ésta no sólo disminuyó tras los cambios experimentados en la política de vivienda, sino que también se rebajaron los estándares pre-existentes. Otra medida planteada en aquel entonces y que no ha sido considerada por el ejecutivo fue la actualización de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB), en base a los parámetros vigentes; precisamente, para avanzar en una medición acorde con la realidad del país.

Tomando en cuenta los esfuerzos desplegados en los últimos años, el balance es positivo. Sin embargo, los avances no pueden cegarnos ante una realidad elocuente: aún son cerca de tres millones los compatriotas que viven en situación de pobreza y muchos miles más los que registran elevados índices de vulnerabilidad social. Por esta razón, y frente a las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias, la Fundación ha estimado conveniente y necesario entregar una nueva propuesta a la comunidad nacional, que permita avanzar en los desafíos aún pendientes.

Superar definitivamente la pobreza en Chile es un desafío de equidad, justicia e integración social. Si bien, el crecimiento es condición necesaria para que un país pequeño como el nuestro pueda desarrollarse, no cualquier crecimiento permite reducir la pobreza. En efecto, existen sectores de la economía más eficaces que otros en el logro de esta tarea; así por ejemplo, el estímulo a las MIPYMEs, que tiene consecuencias directas en la creación de empleo para los sectores vulnerables de la población. De igual forma, se requiere la instalación de prácticas solidarias y socialmente responsables de parte de las empresas y de la Sociedad Civil en su conjunto, que contribuyan a potenciar directamente el desarrollo de los sectores en pobreza. También, es necesario mantener un Estado muy activo en materia social, el que estamos concientes, requiere modernizar su institucionalidad para incrementar todavía más sus impactos.

El aumento en los ingresos de los hogares pobres es un aspecto muy necesario, pero insuficiente. En los últimos 15 años, prácticamente todos los segmentos de la población han registrado mejorías en su índice de bienestar material, pero a ritmos muy diferenciados. Similar situación ocurre con la distribución de las oportunidades. En tal sentido, existe una deuda pendiente con aquellos menos favorecidos por el crecimiento económico del país.

El informe entregado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2000, aseguró que el 65% de las personas de estratos socioeconómicos bajos consideraban que el rumbo que siguió su vida, fue resultado de las circunstancias y no de sus decisiones personales. Sectores medios y altos afirmaron, mayoritariamente, lo contrario. Estos datos constatan una situación dolorosa: las personas que viven en pobreza son menos libres, toda vez que la realidad que les toca vivir es el resultado de fuerzas que superan con creces su voluntad. Cuando se amplía el repertorio de opciones y alternativas para las personas afectadas por la precariedad socioeconómica, se hace de Chile un país menos pobre, donde sus habitantes son más libres de escoger su propio modo de vivir la vida.

Una estructura de oportunidades enriquecida, se expresa finalmente, en mayor capital humano y social, mejores puestos de trabajo y mayores ingresos, más influencia política, entre otros. Pero para lograr estos objetivos, se debe poner atajo a prácticas excluyentes tales como, por ejemplo, la segregación espacial de los sectores más pobres; desplazados de las zonas con mejor infraestructura, mayores servicios y menor riesgo ambiental. Las personas de menores ingresos viven “tan lejos”, que incluso han disminuido progresivamente sus posibilidades de interactuar con sectores medios y altos.

Zonas residenciales segregadas producen también, segmentación en el sistema educativo y en los mercados laborales locales. Estos hechos debilitan la convivencia social de los chilenos y originan subculturas asociadas a los niveles de ingreso. Una encuesta realizada en el año 2003¹, arrojó que al 40,2% de los no pobres, les da miedo acercarse a los pobres por su aspecto; y un 42,5%, señaló que los pobres viven así porque no se esfuerzan lo suficiente. Estas percepciones ponen en evidencia que los distintos “modos de habitar la ciudad”, comportarse o hablar, se han constituido en un obstáculo para la superación de la pobreza, porque generan prejuicios y estereotipos. En contraposición, recientes estudios² señalan que cuando las personas no pobres se revinculan con personas en situación de pobreza, tienden a derribar sus temores, aprecian las capacidades y potencialidades de la gente, reconociendo largas historias de superación, que en muchos casos se han visto frustradas por la práctica de “puertas cerradas”. Por ello, es insoslayable reestablecer la convivencia social entre los chilenos.

En el último tiempo, la discusión pública nacional evidencia un nuevo consenso: la importancia de revisar el patrón distributivo de nuestra sociedad, no sólo en materia de ingresos. Esto representa una valiosa oportunidad que entrega esperanzas sobre el futuro, porque si bien, Chile ha logrado reducir la pobreza en un contexto de desigualdad; para seguir avanzando, se deben acortar las distancias que separan a los chilenos en ámbitos tales como la educación, la salud, la protección social, la habitabilidad, entre otros. En otras palabras, para que estas personas inicien procesos autónomos y sustentables de desarrollo, se debe garantizar un marco de oportunidades amplio y diverso. Nadie debe vivir en condiciones que nos avergüencen.

Sin embargo, aún existen cifras alarmantes: el empleo ha ido perdiendo calidad entre los trabajadores provenientes de los sectores más pobres. La mortalidad infantil en Puerto Saavedra es 14 veces más alta que en Vitacura. Por otro lado, si se comparan los deciles de menor y mayor ingreso, se constata que el segmento etéreo que exhibe mayores niveles de escolaridad en el 10% más pobre de la población (que está entre los 16 y 24 años), aún se encuentra levemente por debajo del tramo de edad del 10% más rico, que registra menor escolaridad (65 años o más)³.

Estas y otras diferencias en las oportunidades resultan inaceptables. De esta manera, la reducción de las desigualdades, constituye una condición sine qua non para avanzar en materia de superación de pobreza y desarrollo social.

¹ Tercera Encuesta sobre Tolerancia y Discriminación realizada por la Fundación Ideas en 2003.

² Ver en www.expansiva.cl presentación de Roberto Gonzalez, “Movilidad Social: el Rol del Prejuicio y la Discriminación”.

³ Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2003.

— DE LOS MÍNIMOS SOCIALES 1999 A UMBRALES SOCIALES 2006

La pobreza está lejos de ser abordada en todas sus dimensiones por un solo actor. Su generación y persistencia es multifactorial. Por ello, es un indicador expresivo del estado general del país en materia de oportunidades y bienestar, y su evolución en el tiempo es de responsabilidad compartida, aunque diferenciada, donde el Estado tiene un papel esencial que cumplir como garante principal del bienestar social.

Chile tiene una oportunidad histórica. Tomando en cuenta el crecimiento sostenido de la economía y el nivel de desarrollo alcanzado, sumado a los consensos y miradas comunes que se han forjado en el último tiempo, el país está en condiciones de garantizar una estructura de oportunidades básica y de elevada calidad, que asegure a todos sus habitantes un desarrollo humano y social adecuado y duradero. Este planteamiento, plenamente vigente, ha inspirado el presente documento, que busca actualizar y enriquecer los “mínimos sociales” que la Fundación presentara el año 1999; con nuevas e insoslayables garantías para la población más vulnerable de nuestra sociedad. Se espera, que al igual que a fines de la década pasada, en esta oportunidad, la y los candidatos presidenciales se comprometan a considerar algunas de estas propuestas, dentro de sus respectivos programas de gobierno.

Fundamento de la propuesta:

La noción de mínimos sociales garantizados, se originó en el compromiso de la comunidad internacional por establecer umbrales de desarrollo humano. Así, en la Cumbre del Milenio, celebrada el año 2000, se acordaron un conjunto de objetivos y metas que deben orientar el diseño y la implementación de programas sociales en países en vías de desarrollo. En dicha ocasión, también se consideró un sistema de seguimiento de estos compromisos. Las metas fueron fijadas con parámetros para países más pobres que el nuestro; lo que impone el deber de ampliarlos y “endurecerlos” de acuerdo a nuestra realidad.

Cabe destacar, que estos objetivos son en gran parte herederos de los acuerdos y resoluciones de las conferencias y pactos internacionales organizados por las Naciones Unidas en la primera mitad del decenio de 1990, referidos a Desarrollo Sustentable, Desarrollo Social y Género. En efecto, y como Naciones Unidas así lo declara, cada uno de los ocho objetivos del milenio se relaciona con algún aspecto crítico asociado a pobreza, educación, igualdad de géneros, salud reproductiva, infantil y materna, desarrollo sostenible y cooperación internacional.

Si bien, el presente documento no constituye una adecuación para Chile de las metas fijadas por la Cumbre del Milenio, es clave considerar su complementariedad ya que conllevan objetivos comunes y un enfoque similar.

En esa dirección, la Fundación ha desarrollado su planteamiento sobre Mínimos Sociales Garantizados a partir de una visión comprensiva e integral del problema. Así, la pobreza es abordada desde diferentes ángulos: representa una situación de insatisfacción de necesidades básicas, pero también un estado que limita el desarrollo de las capacidades humanas. Por último, la pobreza expresa una vulneración de derechos. En efecto, detrás de cada derecho, existe una necesidad que busca ser garantizada en su satisfacción y una capacidad que debe ser resguardada en su desarrollo y potenciación.

A partir de este enfoque, las personas que viven en situación de pobreza, se convierten progresivamente en titulares de derechos sociales y económicos. Así los mínimos sociales constituyen una forma de operacionalizarlos y hacerlos exigibles. En otras palabras, los mínimos sociales son umbrales de cobertura, calidad y gestión en materia de oportunidades y bienestar, que las instituciones públicas y privadas deben garantizar a través de planes y programas, que así entendidos, restituyen los derechos que han sido vulnerados.

Este documento propone algunos de esos umbrales o mínimos sociales. Cabe señalar, que en su definición, se tomó en cuenta la situación actual del país y sus proyecciones de crecimiento a un nivel razonable.

Contenidos de la propuesta:

En esta oportunidad, el documento que se presenta considera, en primer lugar, un diagnóstico de la situación socioeconómica del país. En segundo lugar, se actualizan y amplían las propuestas presentadas en el año 1999, incluyendo nuevos temas, tales como: participación, empleo y protección social. A continuación se presenta un breve adelanto de los contenidos en cada uno de ellos:

Educación. Tal como en épocas pasadas se logró reducir a un mínimo los riesgos de la mortalidad y desnutrición infantil, corresponde ahora, reducir drásticamente los déficits psicosociales que ponen en riesgo el desarrollo de la personalidad, la inteligencia, el lenguaje y la inserción social. La tarea a cumplir es significativa, puesto que un 40% de los niños de estratos socioeconómicos bajos presentan retrasos en este plano. Para tal efecto, se necesita garantizar el acceso universal de los niños de menor situación socioeconómica a tres tipos de programas de educación preescolar: (i) un programa de control del desarrollo psicosocial para menores de 2 años, que funcionará en los consultorios de atención primaria, orientado a identificar déficits, educar a los padres e intervenir directamente en los casos necesarios. (ii) Para los niños entre 2 y 3 años, pertenecientes a familias de menores recursos, hay que garantizar acceso gratuito a jardines infantiles, que provean atención de carácter integral en materia de educación, salud y nutrición. (iii) Para los niños de 4 y 5 años, debe existir acceso garantizado y gratuito a educación preescolar en los niveles de prekinder y kinder.

Para estudiantes de niveles básico y medio, deben existir medidas que garanticen los estándares de calidad establecidos para los diversos niveles de enseñanza. Asimismo, (i) los niños y jóvenes de bajos recursos tendrán derecho a una subvención diferenciada, cuyo monto promedio será un 50% más alto que la subvención regular. Tal política debiera provocar un giro sustantivo en la atención que otorga el sistema educacional a los estudiantes pobres. La subvención diferenciada es un derecho de estos estudiantes, la cual sólo estará sujeta a un requisito de elegibilidad respecto de las escuelas, puesto que éstas deben haber demostrado que tienen la capacidad para convertir los mayores recursos en mejor educación. (ii) Entre prekinder y octavo año, habrá igualdad de acceso a las escuelas subvencionadas, sean municipales o particulares. Las escuelas sólo podrán seleccionar a sus alumnos, a través de procedimientos imparciales en los casos que enfrenten excesos de postulantes, respecto de las vacantes. Las escuelas en régimen de financiamiento compartido, deberán admitir en igualdad de condiciones a niños pobres que porten la subvención diferenciada, sin que medie un pago adicional. Asimismo, las escuelas subvencionadas por el Estado deben asumir el compromiso de educar a todos los estudiantes, minimizando las exclusiones por problemas de rendimiento o comportamiento.

En la educación superior, se proponen garantías para los estudiantes de los quintiles inferiores de ingreso, que obtengan un puntaje superior a 500 puntos en la PSU, que consisten, por ejemplo, en una subvención que financiará una fracción del arancel, a partir del 100% en el caso de los más pobres. Cualquier brecha entre el arancel y la subvención, será cubierta por un crédito. La política operará con aranceles denominados de referencia, que promediarán los costos de las carreras según tipo de carrera y universidad.

Salud. Actualmente, la población de menores recursos presenta tasas de incidencias, que son dos o tres más elevadas a las que presenta la población de mayor nivel socioeconómico, en un conjunto importante de enfermedades y condiciones de riesgo. Para reducir estas brechas, se debe garantizar acceso a la población a tres tipos principales de programas: (i) El tratamiento de la enfermedad a través del plan Auge, que establece garantías explícitas de acceso, oportunidad, calidad y protección financiera para los 56 problemas más

importantes. El número de problemas con atención priorizada en el Auge, debe ser extendido en el futuro. (ii) Un plan de salud pública orientado a establecer un medioambiente saludable, así como prácticas del cuidado de la salud y estilos de vida saludables, que redunden en la reducción de los factores de riesgo de salud. (iii) La conformación de equipos de salud de cabecera en la atención primaria de salud, constituidos por conjuntos interdisciplinarios de profesionales, que se hacen responsables de la salud integral de un número de familias residentes en un sector de su centro de salud.

Vivienda. Se proponen garantías para que la población acceda a viviendas que, en términos de espacio y materiales, cubran satisfactoriamente las necesidades de resguardo, convivencia familiar, privacidad y seguridad del hogar. También, son considerados mínimos el equipamiento del barrio que rodea a la vivienda, limpieza ambiental, seguridad, áreas verdes e infraestructura comunitaria. Para cerrar los déficits existentes, a nivel cuantitativo, se postulan la producción de alrededor de 137.000 viviendas anuales durante los próximos seis años. Para cerrar los déficits de cobertura y calidad, se postulan propuestas en cinco aspectos principales: (i) Fortalecer la organización de la demanda y la asistencia técnica. (ii) Ampliar las opciones de los pobres en los programas habitacionales. (iii) Asegurar estándares y calidad de las viviendas. (iv) Brindar recursos para el desarrollo urbano de las comunas receptoras de la vivienda social. (v) Ampliar el acceso al suelo y mejorar la localización de la vivienda.

Ingresos monetarios. Sobre la medición de la pobreza, se contempla una propuesta que actualiza la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas, que busca mejorar el análisis de la pobreza a partir de la insuficiencia de ingresos en el hogar. La propuesta se basa en datos más recientes de la estructura de consumo de la población. La línea de pobreza representa un umbral a lograr en términos de los ingresos necesarios, para adquirir una canasta de bienes y servicios que cubran las necesidades básicas. El Estado de Chile no puede garantizar en forma directa que cada familia cuente con un nivel de ingresos equivalente con la línea de pobreza, pero sí puede, garantizar ciertos accesos que posibilitan que las familias logren el referido umbral.

Empleo. El aporte principal de la política pública en la materia, es generar condiciones para la creación de más y mejores empleos, puesto que ellos representan la principal fuente de ingresos de los hogares. Para lograr esto, se debe mantener un crecimiento de la economía y un buen funcionamiento del mercado del trabajo, Así por ejemplo, la política pública puede garantizar acceso a una red comunitaria de cuidados de niños y ancianos, facilitando así la incorporación de la mujer de bajos recursos, a trabajos remunerados fuera del hogar. Esta red debiera ser cofinanciada por los propios beneficiarios, aporte que es necesario para extender la cobertura de este sistema y focalizar sus servicios en las personas que trabajan remuneradamente.

Previsión. Donde sí puede haber una garantía explícita de ingresos monetarios, es en la creación de una política para los adultos mayores de menor nivel socioeconómico. La política tendría dos componentes: una pensión básica para quienes no tienen cobertura previsional y un complemento a la pensión de vejez, cuando ésta se sitúa por debajo de un nivel meta. La política unifica las actuales políticas de pensión asistencial y pensión mínima, en una modalidad garantizada para el grupo objetivo.

Participación. las medidas buscan incrementar la influencia de los pobres en las decisiones que les atañen. Se formulan algunas propuestas que fortalecen el rol de la participación, para apoyar una política de mínimos sociales.

El documento incluye también, una valorización de las medidas propuestas. Ello permitirá conocer el costo aproximado que implica la implementación de las mismas, así como la posible conveniencia de distribuir estos costos en el tiempo, a través de una transición entre la situación actual y el estado de régimen bajo la propuesta.

— MÍNIMOS SOCIALES, DERECHOS Y BRECHAS

Los mínimos sociales permiten dimensionar y visualizar las brechas o distancias objetivas, que separan a miles de compatriotas, mediante un piso básico que asegure su desarrollo humano y social. Bajo ese piso, cualquier política, plan o programa, sería no sólo inadecuado, sino inaceptable. Por eso, las brechas que surgen al trabajar en base a mínimos sociales, constituyen un insumo básico para el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas tanto económicos como sociales.

El establecimiento de mínimos conlleva necesariamente, la instalación de mecanismos que permitan su exigibilidad, los cuales deben incluir alternativas tales como la mediación, la existencia de plazos perentorios, control ciudadano y participación en la gestión y evaluación de las políticas sociales. En efecto, para la concreción de esta propuesta, se requiere promover cambios en la institucionalidad actualmente existente, bajo los siguientes principios: gestión coordinada, intersectorial, descentralizada, territorializada, y que incorpore a la sociedad civil en los distintos componentes y niveles de la política. Particular importancia reviste para la Fundación, la implementación de las medidas propuestas en el plano local. Por ello, la Fundación ha elaborado desde esta misma óptica, el Documento “Agenda Municipal para la Superación de la Pobreza”, que promueve un rol activo de los Municipios en el establecimiento de estas garantías, tomando en cuenta sus capacidades, atribuciones y recursos locales.

Concluyendo

Resulta fundamental para la sustentabilidad y legitimidad de los mínimos sociales, que ellos sean fruto de un acuerdo país, amplio y convergente. En el pasado reciente, Chile ha sido capaz de encontrar acuerdos que promovieron el progreso social de todos sus habitantes. De la misma forma que ayer, los Umbrales Sociales 2006, obligan a recrear un nuevo acuerdo, que proyecte a nuestra sociedad a un estadio de desarrollo superior.

Esta propuesta, no pretende agotar las áreas susceptibles de ser garantizadas a través de mínimos sociales exigibles por las personas. Sin embargo, en esta oportunidad, la Fundación opta por un conjunto acotado de medidas que tienen un alto impacto y efectos sinérgicos en la calidad de vida presente y futura de la población.

La Fundación ha impulsado desde sus orígenes, una línea de reflexión y elaboración de propuestas, orientadas a asegurar progresiva y gradualmente un contexto de mayor equidad en las oportunidades. Con el documento que hoy se presenta al país, se reafirma que no existirá desarrollo pleno, si los frutos que provienen del crecimiento económico son percibidos por una parte mayoritaria de la población como ajenos, ya que benefician principalmente a algunos pocos, lo que nubla las esperanzas de un futuro mejor. Materializar las esperanzas de esos cerca de tres millones de compatriotas, es condición para concretar también las nuestras; las de un país democrático, justo, equitativo e integrado.

Rodrigo Jordán Fuchs

Presidente de la Fundación para la Superación de la Pobreza

FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

La propuesta que hoy presentamos, ha sido el fruto del trabajo de muchos quienes se han esforzado por llegar a acuerdos técnicamente sólidos, socialmente pertinentes y de claras consecuencias políticas. Ese es nuestro sello distintivo: avanzar a pesar de nuestras diferencias. No somos representantes de la sociedad civil, pero somos representativos de diversos mundos que coexisten en ella. Desde allí, ponemos al servicio del país nuestro esfuerzo.

Se recomienda la lectura del documento "Propuesta para la Futura Política Social" entregado por esta fundación al país en 1999. Ambas propuestas constituyen un único planteamiento encaminado a crear en el país un sistema de garantías sociales explícitas.

CAPÍTULO 1

BRECHAS SOCIOECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN CHILENA



Foto: Gentileza Hogar de Cristo

BRECHAS SOCIOECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN CHILENA

La situación de Chile en materia de pobreza e indigencia constituye un escenario diferente y excepcional en el contexto latinoamericano. Los últimos resultados de la encuesta CASEN dados a conocer en agosto de 2004, manifiestan una reducción en la incidencia de la pobreza en un 1,8% durante el trienio 2000 – 2003. En el año 2000, un 20,6% de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza, pero el año 2003, sólo afectó al 18,8%, equivalente a 2.904.700 personas. A la luz de los últimos 18 años, la pobreza en Chile ha reducido sistemáticamente su incidencia desde un 45,1% (1987) a un 18,8% (2003).

Todo indica que el crecimiento económico, sumado a las políticas sociales activas y la estabilidad de la institucionalidad democrática han permitido la disminución de la precariedad social en el país. Esto se ha expresado, en general, en mayores ingresos, más ocupados por hogar en relación a los desocupados, mayores oportunidades para la formación de capital humano, entre otros.

Para seguir avanzando se requiere de un agudo examen de la actual realidad social, de manera tal, que se develen los nuevos desafíos y líneas de acción prioritarias. En efecto, es muy difícil modificar la realidad que se desconoce, y dado que aún falta un trecho que recorrer antes de sentirnos plenamente satisfechos en materia social, es fundamental que se destaquen aspectos y fenómenos necesarios de poner en discusión.

A continuación, se presenta un análisis diagnóstico de la realidad social del país. En éste, se analiza el perfil socioeconómico de la población nacional y su acceso a recursos, servicios sociales y oportunidades. El objetivo específico es caracterizar las condiciones de vida de la población de escasos ingresos, identificando las brechas entre la situación existente y los umbrales normativos que debieran ser alcanzados en materia de ingresos, educación, salud y vivienda. Para tal efecto, se clasifica la población en grupos socioeconómicos según quintiles de ingreso per cápita del hogar, una tipología comúnmente utilizada en el país. Los datos a utilizar provienen de la encuesta Casen 2003 y otras fuentes más recientes de información socioeconómica.

GRUPOS SOCIOECONÓMICOS

El ingreso per cápita de los hogares en el año 2003 alcanzaba un promedio de \$ 149.600 mensuales (Cuadro 1). Este era el monto de recursos que correspondería a cada chileno, si el total de ingresos hubiese sido distribuido en partes iguales entre todos. El ingreso mediano (o percentil 50) indica el umbral que divide a la población en dos mitades iguales, según obtengan un ingreso por arriba o por debajo del citado nivel. Así, un 50% de la población hubiese tenido un ingreso por debajo de \$ 118.600 mensuales. La discrepancia entre el ingreso promedio y el ingreso mediano refleja una distribución desigual de los mismos; mientras mayor sea la brecha de los ingresos altos respecto del resto, más alto será el promedio respecto de la mediana.

El quintil inferior de ingresos al 20% de la población y que según los datos disponibles percibe un ingreso per capita (del hogar) inferior a \$42.100 al mes. Este grupo representa en términos aproximados a la población que

oficialmente ha sido catalogada en situación de pobreza en el país. En el año 2003 un 18.8% de las personas en Chile disponía de un ingreso inferior a la línea de pobreza (\$ 43.712 en la zona urbana y 29.473 en la zona rural).

Cuadro 1

Grupos socioeconómicos según quintiles de ingreso, 2003

(Sobre la base del ingreso per cápita de los hogares)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Ingresos a nivel per cápita						
Ingreso promedio	27.8	54.1	83.4	134.6	447.9	149.6
Ingreso mediana	29.6	53.8	82.7	131.6	295.1	118.6
Ingreso mínimo	0	42.1	67.1	102.8	179.9	----
Ingreso máximo	42.1	67.1	102.8	179.9	4007.0	----
Número de personas (miles)	3109.9	3109.9	3109.9	3109.9	3109.9	15.549

Fuente: base de datos, encuesta Casen 2003

El segundo quintil, incluye a la población cuyo ingreso per cápita del hogar fluctúa entre \$42.100 y \$ 67.100. A pesar de que prácticamente toda la población del grupo, tiene ingresos por arriba de la línea de pobreza, se encuentra lo suficientemente cerca de ella como para ser caracterizada en situación de elevada vulnerabilidad socioeconómica. Es decir, se trata de un segmento que puede caer en la categoría de pobres frente a eventos tales como la reducción de las remuneraciones, el nacimiento de un hijo o la enfermedad prolongada de algún receptor de ingresos de la familia (eventos que tienden a reducir la disponibilidad de ingresos). Así también, es un grupo que clasificaría mayoritariamente como pobre, si la línea de pobreza se reajustara de acuerdo a las estimaciones que se presentan en el capítulo que trata sobre la medición de la pobreza.

El tercer quintil está conformado por personas con ingreso per cápita del hogar entre \$67.100 y \$102.800. Se trata de un segmento con niveles de vida bastante precarios. Para tal efecto, se considera el caso de un hogar de cuatro personas que tiene el ingreso promedio del quintil; esta es una familia que debe vivir con un presupuesto total de \$333.600 en el mes. El nivel de vida que estas personas exhiben, depende de su acceso a los servicios sociales provistos por el gobierno, puesto que no pueden acceder a los mercados privados de educación, salud o vivienda. También están sujetos a considerarse en vulnerabilidad económica, puesto que pueden caer en situación de pobreza ante eventos tales como la pérdida del empleo del jefe del hogar.

El cuarto quintil tiene ingresos per cápita entre \$102.800 y \$179.900, constituyendo un segmento de población con situación económica algo más holgada. En el caso del hogar con cuatro personas y con ingreso promedio del grupo, se encuentra una familia que vive con \$ 538.400 mensuales. Son grupos que están lejos de la línea de pobreza, pero que tienen un patrón ajustado de vida, accediendo en buena parte de los casos a servicios sociales subsidiados por el Estado.

El segmento de mayor nivel socioeconómico o quinto quintil, incluye a personas cuyo ingreso per cápita de hogar es superior a \$179.900. Este ingreso promedio del grupo alcanza a \$ 448.000, una cifra sustancialmente más elevada y que refleja la gran dispersión de ingresos al interior del quintil. Aquí, se incluye tanto a familias

con ingresos medio-altos como aquellas con niveles de ingreso definitivamente altos. Estas últimas, que configuran alrededor del 10% de la población, presentan una calidad de vida propia de un país desarrollado y explican en gran parte la desigualdad de ingresos existente en el país.¹

Ha sido ampliamente documentado, que Chile es un país con elevada desigualdad de ingresos (Gráfico 1) comparado con otros países; incluso en relación a América Latina, que es una región con elevados niveles de desigualdad a nivel internacional.²

En una estimación, CEPAL señala que el monto mínimo de recursos que se requiere para cerrar la brecha de ingreso de los indigentes, equivale al 0.24% de los ingresos de los no pobres, al 0.61% de los ingresos del decil más rico y al 0.14% del PIB. Estas cifras son indicativas del nivel de concentración de los ingresos del país, en el decil diez. También, demuestra que variaciones marginales en la distribución de los ingresos, pueden contribuir a mayores niveles de equidad y de reducción de la pobreza medida por ingresos.³

Porcentajes comprometidos en el cierre de las Brechas 2003	
Pobreza total	
Brechas relativas (%)	%
Pobres / 10% más rico	4,42
Pobres / Total no pobres	1,81
Pobres / PIB	0,93
Indigentes	
Brechas relativas (%)	%
Indigentes / 10% más rico	0.61
Indigentes / Total no indigentes	0.24
Indigentes / PIB	0.14
Juan Carlos Feres, CEPAL 2004	

Además, este patrón distributivo de los ingresos ha mostrado persistencia en el tiempo. Entre 1987 y 2003 la desigualdad medida como la razón de quintiles 5 a 1 del ingreso per cápita de los hogares, arrojó que el ingreso del quinto quintil fue 16 a 18 veces más elevado que aquel registrado en el primero, sin presentar tendencias sistemáticas a la disminución o al aumento (Gráfico 2). Este es un hecho, en cierta medida, sorprendente si se considera que un objetivo principal de los gobiernos, desde 1990 a la fecha, ha sido lograr crecimiento con equidad. Política que ha tenido como correlato fuertes aumentos en el gasto social, incrementos en los impuestos, reformas laborales y una diversa gama adicional de iniciativas relacionadas.

¹ Se ha hecho notar que la distribución de ingresos en el país es semejante a la de un país europeo, cuando se excluye el decil 10. En este caso, el coeficiente de Gini del ingreso per cápita del hogar cae de 54.7 a 36.9. También, habría que decir que el ingreso per cápita del país cae en casi un 40% en este caso (desde \$ 149.588 a \$ 91.911), de acuerdo a los datos de la encuesta Casen 2003.

² Esta última comparación depende del indicador utilizado. Chile ocupa el lugar 15, de un total 19 países de la región, en el ranking de menor a mayor desigualdad cuando se utiliza el coeficiente de Gini; sin embargo, utilizando la razón de deciles 10 a 1 o la razón de percentiles 90 a 10, el país baja al lugar quinto en el ranking de desigualdad de América Latina. De Ferranti, D, G Perry, F Ferreira and M Walton: *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, World Bank, 2003

³ Es menester, advertir que estos datos subestiman el esfuerzo económico involucrado en la solución definitiva y sustentable de la pobreza en el país, ya que involucran dimensiones que es muy difícil o definitivamente, no se pueden expresar en ingresos familiares. No obstante, aportan una visión interesante de las posibilidades existentes para mejorar sus niveles de ingreso.

Gráfico 1

Quintil de ingreso per cápita del hogar: Ingreso promedio por quintil (miles de \$ 2003)

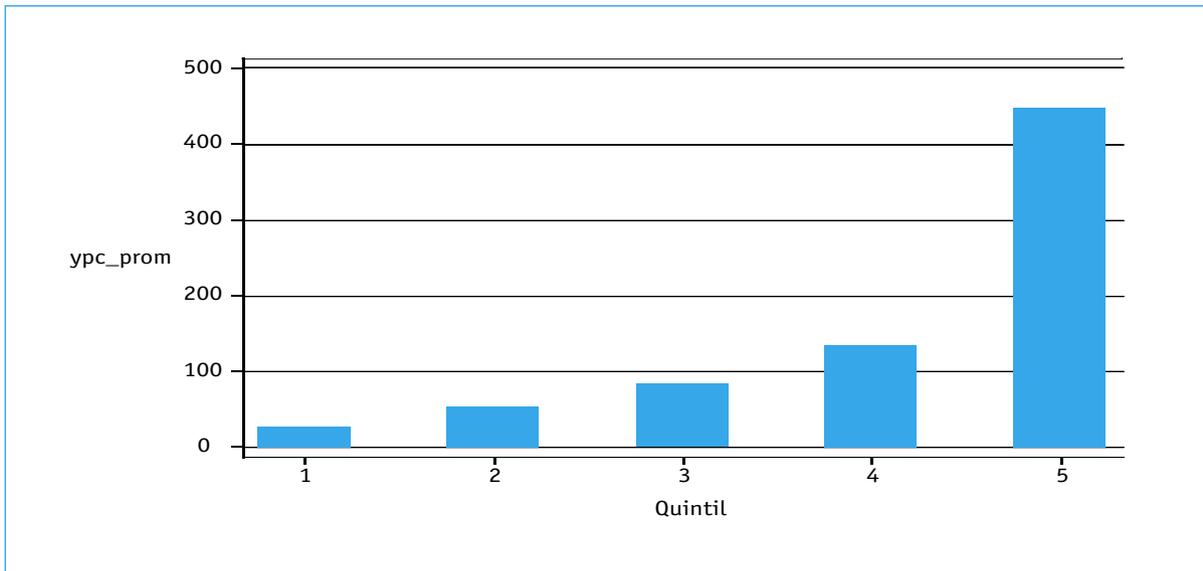
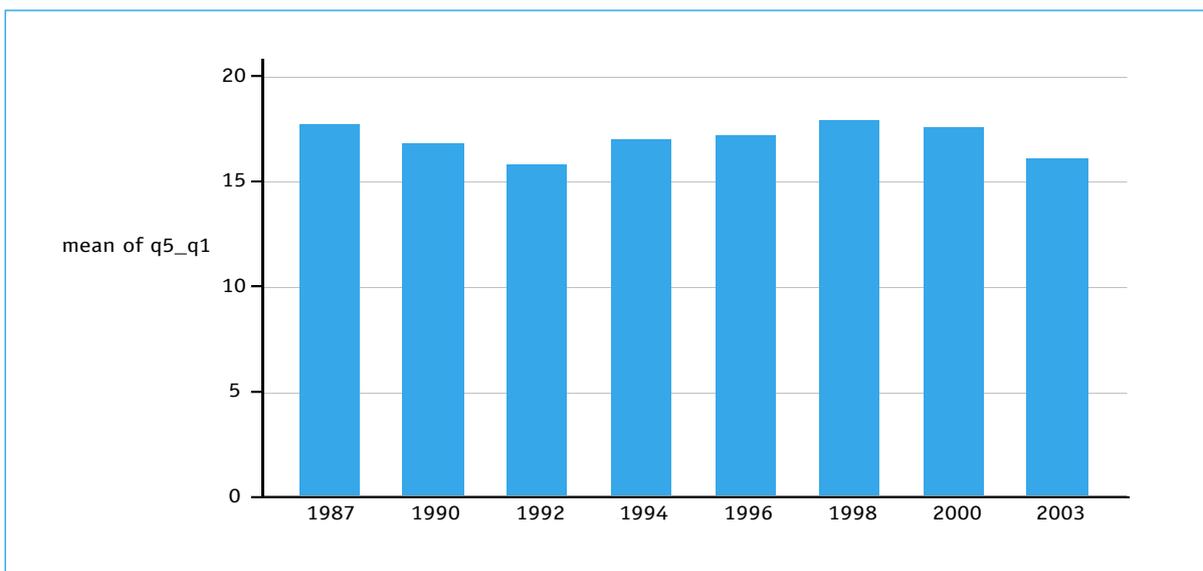


Gráfico 2

Desigualdad de ingresos 1987-2003 (quintil 5 a quintil 1, ingreso per cápita hogar)



Ahora bien, parte importante de estas políticas, han tenido como objetivo aumentar el volumen y la calidad de las prestaciones que se entregan a través de servicios sociales públicos. Estos esfuerzos no se reflejan automáticamente en las estadísticas de ingresos, sea porque no representan ingresos monetarios o porque su impacto sobre la generación de ingresos es a largo plazo (como en el caso de la educación). Algunos estudios han estimado el impacto del gasto social, sumando a los ingresos monetarios el valor equivalente de los servicios sociales recibidos, valorados a costo de producción. Los resultados muestran que la desigualdad de ingresos se reduce en forma significativa, aún cuando, se precisaría incluir el efecto de los impuestos para conocer el impacto neto de la política pública, sobre los ingresos de la población. También, cabe señalar, que las transferencias referidas tienen una naturaleza distinta a los ingresos corrientes o de libre disposición del hogar.

Una breve caracterización sociodemográfica de los quintiles de ingreso, se presenta en el Cuadro 2. Así, el número de residentes promedio por hogar es más elevado en los quintiles más bajos, alcanzado a 4.57 personas en el quintil más bajo y a 4.22 en el segundo quintil; mientras que el promedio nacional era de 3.77 personas por hogar, en el año 2003. Asimismo, el número promedio de menores de 15 años por hogar, desciende a través de los quintiles de ingresos, desde 1.64 en el quintil más bajo a 0.52 en el quintil más rico. Esta estructura de los hogares responde tanto a causas demográficas, como económicas.

Cuadro2
Perfil demográfico de los hogares, 2003

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Número personas por hogar	4.57	4.22	3.87	3.52	3.09	3.77
Número hijos por mujer 35-39	2.65	2.27	1.99	1.82	1.64	2.10
% hogares con 2 o más núcleos	22.1	23.1	22.2	17.3	10.1	18.3
% solteras en madres 15-30	30.6	28.1	26.6	25.0	15.1	26.7
% hogares unipersonales	2.9	3.6	6.3	10.2	16.8	8.7
Menores de 14 por hogar	1.64	1.26	0.96	0.71	0.52	0.96
% hogares jefe mujer	24.7	25.6	27.5	26.8	24.6	26.2
% de hogares urbanos	74.4	80.7	86.4	91.7	94.7	86.6

Fuente: base de datos de la encuesta Casen 2003

La tasa de fertilidad es más elevada en los grupos con menor nivel socioeconómico. Considerando el grupo de mujeres entre 35 y 39 años, se tiene que aquellas en el quintil más bajo tienen un promedio de 2.65 hijos y en el quintil segundo 2.27 hijos, comparado con un promedio nacional de 2.10 hijos por mujer, en el referido tramo de edad. Por otra parte, en los tres primeros quintiles de ingresos, hay una mayor proporción de hogares donde reside más de un núcleo familiar (abuelos, nietos, entre otros). Esta situación responde, en parte, a consideraciones de carácter económico; por ejemplo, se comparten recursos como la vivienda y los bienes durables o se cuidan a los hijos de la mujer que trabaja. Al respecto, existe una mayor tasa de madres solteras en los quintiles más bajos de ingresos; un 30.6% de las madres entre 15 y 30 años pertenecientes al quintil inferior son solteras, tasa que alcanza a un 28.1% en el quintil segundo, comparado con un 26.7% a nivel nacional. Estas cifras consideran sólo a madres solteras sin convivientes. El grupo de las madres que tienen convivientes, representa otro 25% del total de madres entre 15 y 30 años.

La relación entre nivel de ingresos y tamaño del hogar, también responde a una causalidad en sentido reverso; esto es, los hogares más pequeños tienen mayor probabilidad de calificar en un quintil de ingreso per cápita más alto. De esta manera, la incidencia de los hogares unipersonales en el quintil más alto de ingreso, es casi cinco veces superior a la presentada en los quintiles primero y segundo (16.8% versus 2.9% y 3.6%, respectivamente). Se hace también notar, que un 52% de los hogares unipersonales son conformados por mujeres, de los cuales, la mitad corresponde a mujeres mayores de 65 años.

Alrededor del 26% de los hogares tienen como jefe de hogar una mujer, distribuidas en forma pareja a través de los quintiles de ingreso. De modo tal, que no hay relación entre nivel socioeconómico y jefatura femenina, aún cuando debe considerarse que en el caso de los hogares unipersonales –donde se eleva la jefatura femenina- la variable de ingreso per cápita puede sobreestimar el nivel socioeconómico⁴.

Por otra parte, existe una mayor representación de los hogares rurales en los quintiles más bajos. Éstos representan alrededor de la cuarta parte de los hogares del quintil más pobre y sólo un 5% del quintil rico.

— BRECHAS DE INGRESOS

Las brechas de ingresos tienen como referencia la línea de pobreza; esto es el nivel de ingreso requerido para la adquisición de una canasta de bienes y servicios, para satisfacer el conjunto de necesidades básicas. El indicador más tradicional de la brechas, es la medición del porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza. De acuerdo a ésta, un 18.8% de la población calificaba como pobre, en la medición del año 2003. Dicha tasa, representa un gran avance, respecto de los niveles cercanos a un 45% que la pobreza marcaba en el año 1987, cuando se realizó la primera medición utilizando la metodología en actual uso (línea de pobreza calculada por CEPAL).

Esta reducción sistemática de los niveles de pobreza en el país (Gráfico 3), ocurre en dos etapas; entre 1990 y 1998 la pobreza se redujo en 21.6 puntos porcentuales, equivalente a una tasa promedio de 2.0 puntos por año. En cambio, entre 1998 y 2003, la reducción de la pobreza equivale a 4.4 puntos porcentuales, un promedio de 0.9 puntos por año. El ritmo de reducción de la pobreza está muy relacionado con la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de la economía, que alcanza a un 5.9% en el primer período, para luego descender a un 1.3% en el segundo período. También, se ha mencionado que la reducción de la pobreza residual es un proceso más difícil y más lento, y que sería la causa del cambio en la tasa de descenso del indicador.

Los niveles de pobreza dependerán del criterio utilizado para su medición. Este Informe argumenta que la línea de pobreza debe ser reajustada para considerar los cambios verificados en la estructura y volumen de consumo de la población a partir de 1987, año en que se aplicó por primera vez, la línea en actual uso. El gráfico 4 presenta estimaciones del efecto que tienen líneas más altas sobre la medida de pobreza. Así, para una línea de \$ 50.000, el porcentaje de pobres sube de 18.8% a 26.8%; mientras que para una línea de \$ 60.000, la tasa de pobres alcanzaría a un 35.0%. La elevada respuesta del porcentaje de pobreza frente a cambios en el umbral, refleja la presencia masiva de hogares con ingresos marginalmente por encima de la actual línea de pobreza.⁵

⁴ Una persona que vive sola y gana \$ 190.000, pertenece al quintil quinto. La distorsión se produce porque el ingreso per cápita no considera los gastos fijos del hogar: cuatro personas con ingreso per cápita de \$ 100.000 probablemente vivan mejor que una persona con igual nivel de ingreso per cápita.

⁵ Esto es, la función de densidad de los ingresos elevada masa en el rango de ingreso inmediatamente superior a la línea de pobreza.

Gráfico 3
Porcentaje de pobreza, Chile 1987-2003

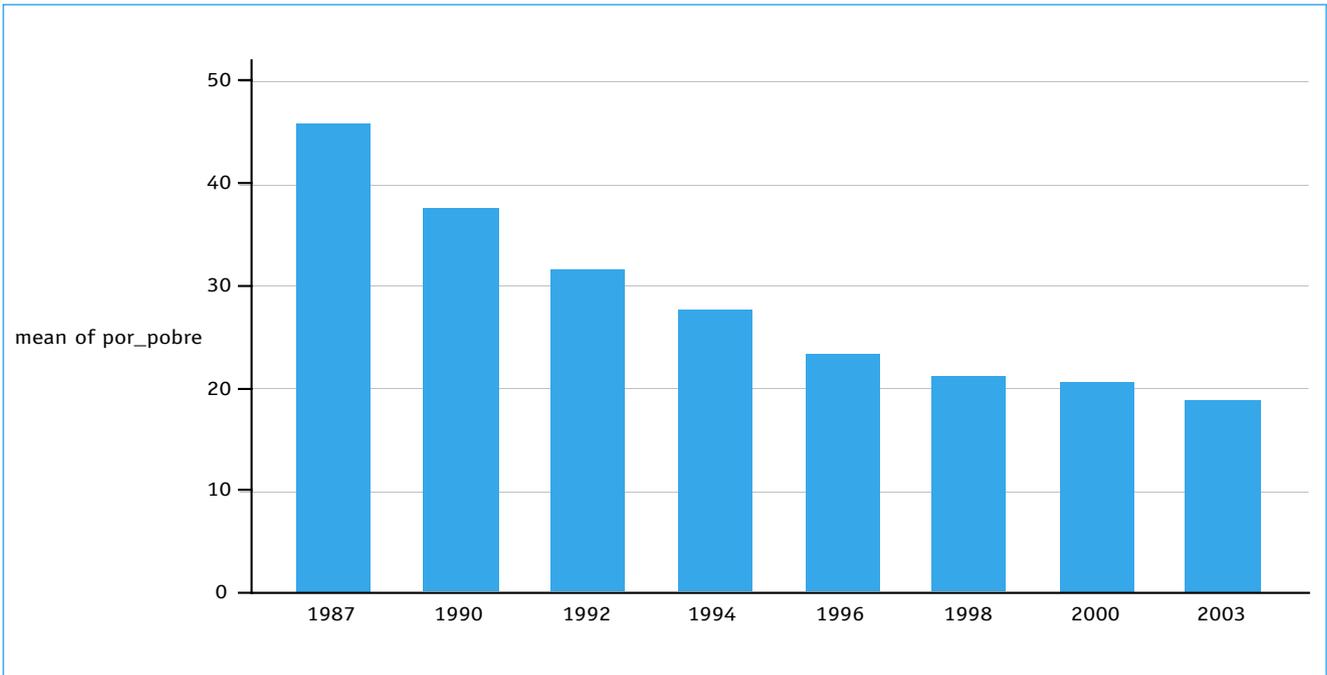
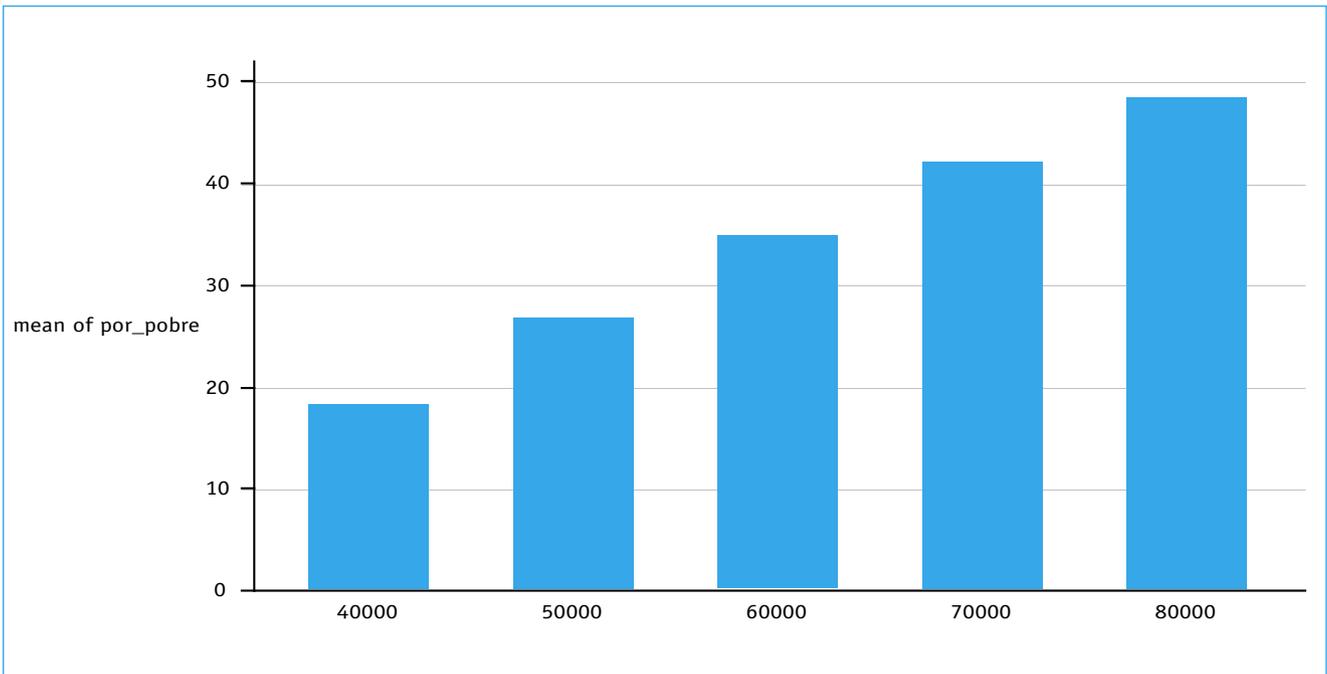


Gráfico 4
Porcentaje de pobreza y líneas de pobreza



Los cambios que experimentaría el nivel de pobreza frente a incrementos en la línea, no invalidan el exitoso proceso de reducción de los años anteriores. Para cualquier nivel alternativo de línea de pobreza, se obtendría una tendencia de disminución similar a la exhibida en el Gráfico 3. Por otra parte, medidas de pobreza actualizadas, alertarían contra un exitismo apresurado, respecto de la superación de los problemas sociales en el país.

Persistencia de la pobreza

Prácticamente, todos los antecedentes sobre la pobreza se relacionan con fotografías de los hogares pobres en distintos períodos; por ejemplo, el porcentaje de personas pobres presentado en el Gráfico 3. El enfoque está determinado por los datos existentes, basados en encuestas de tipo transversal (cross-section), que entrevistan a muestras representativas de la población nacional en distintos años, no así, a las mismas personas u hogares. Esto impide conocer importantes aspectos dinámicos de la condición de pobreza.

Hay escasas excepciones en la materia, destacando un estudio efectuado por la Fundación Nacional de Superación de la Pobreza en 1999 y la encuesta Panel de Mideplan del período 1996-2001.⁶

El primer estudio reentrevista a fines del año 1996, a una muestra de 1.225 hogares, encuestados en la Casen de 1994, en la Región Metropolitana. Los resultados muestran la presencia de una fuerte variabilidad de ingresos para los hogares, durante el período 1994-96. Los movimientos ocurren tanto en dirección ascendente como descendente, y a lo largo de toda la distribución de la variable. Como caso particular de la situación descrita de movilidad, se produce un flujo de hogares desde la condición de pobreza a no pobreza (hogares emergentes). Sin embargo, existe también un número significativo de hogares que transitan en la dirección contraria.

El estudio identificó las principales causas de la movilidad entre la situación de pobreza y no pobreza. Cuando se incrementa el ingreso per cápita, hay tres tipos de factores intervinientes: aumentos en el empleo, desde personas antes inactivas o desempleadas a ocupadas; cambios en la composición familiar, consistente en la entrada de una persona que percibe ingresos o la salida de alguien que no recibe ingresos; y aumentos en el ingreso que perciben quienes ya estaban ocupados. La movilidad descendente tiene los mismos factores causales, operando en dirección opuesta a la descrita.

Por su parte, la encuesta Panel de Mideplan reentrevistó en el año 2001, a una muestra de hogares que participaron en la encuesta Casen de 1996, pertenecientes a cuatro regiones del país. Los resultados muestran una gran movilidad de ingresos en torno a la línea de pobreza (Cuadro 3). Más de la mitad (55.8% o 12.3 de 24.4) de los pobres en 1996, obtuvieron ingresos por arriba de la línea de pobreza en el año 2001, a la vez que un 11.4% (8.8 de 75.6) de la población no pobre el primer año aparece con ingreso por debajo de la línea en la segunda medición.

Si se considera como referencia la situación en el año 2001, resulta que un 46.6% de los pobres en ese año no lo eran cinco años atrás; mientras del total de personas no pobres en el 2001, un 18.4% calificaba como pobre en 1996.

⁶ El primer estudio está publicado en Fundación Nacional de Superación de la Pobreza "Potencialidades y Oportunidades: Un Enfoque Global de la Pobreza y de su Medición", Santiago, 1999. Por su parte, un análisis de los datos de la encuesta panel de Mideplan, aparece en: D. Contreras, R Cooper, J Herman y C Neilson: "Dinámica de la pobreza y movilidad social: Chile 1996-2001", Departamento de Economía, U de Chile, 2004.

Cuadro 3
Flujos entre pobres y no pobres entre 1996 y 2001 (%)

1996	2001		
	Pobres	No pobres	Total
Pobres	10.1	12.3	24.4
No pobres	8.8	66.8	75.6
Total	18.9	79.1	100.0

Fuente: encuesta panel de Mideplan

Hay quienes han interpretado estos resultados como prueba de una gran variabilidad de ingresos en el país, en períodos relativamente cortos de tiempo, y por tanto, de las oportunidades que tendrían los pobres para superar tal situación. Esto último, basado en la constatación de que parte importante de las fluctuaciones observadas en el volumen de ingresos disponibles en el hogar, refleja los cambios en la situación de empleos. Bajo esta línea de argumentación, se han criticado algunas políticas orientadas a la superación de la pobreza, como es el Sistema Chile Solidario, puesto que respondería a una concepción parcial de las causas de la pobreza (factores rígidos de carácter estructural).

Existe una interpretación alternativa, que postula que los ingresos de un hogar en un mes determinado, están expuestos a una fuerte inestabilidad (incluyendo errores de medición de las encuestas), de modo que no es extraño que se constaten variaciones significativas en los ingresos cuando se comparan dos mediciones. Pero tal inestabilidad, no es sinónimo de movilidad, si por este concepto entendemos cambios en los niveles de ingresos que tienen carácter permanente. De este modo, hacen falta mayor número de elementos de análisis previo, para afirmar que una familia “superó la pobreza”; porque aparece con mayores ingresos en la medición de un mes puntual en el 2001, respecto de otro mes en 1996. Para resolver este tema, y otros tantos, relacionados con la dinámica de la situación socioeconómica, hace falta contar con una encuesta de panel permanente.⁷

BRECHAS EN EDUCACIÓN

La educación es una de las áreas más importantes para el desarrollo de las personas y las sociedades, por varias razones. Primero, la educación puede ser entendida como un fin en sí misma, puesto que una sociedad más educada, es de por sí más desarrollada. Segundo, la educación puede contribuir en forma esencial al crecimiento económico. Tercero, la equidad en su acceso posibilita la reducción de las desigualdades sociales y la superación de la pobreza.

La educación puede ser considerada como un fin en sí misma, en la medida que amplía las capacidades de las personas para vivir con mayor plenitud. En tal sentido, la finalidad de la educación excede el ámbito económico hacia valores más trascendentes como son la libertad, justicia, auto-determinación, entre otros.

⁷ Países más desarrollados cuentan con paneles con 30 ó 40 años de antigüedad a la fecha. Dado lo importante del desarrollo de encuestas de este tipo, la Fundación para la Superación de la Pobreza en conjunto con la Universidad Alberto Hurtado, se encuentran desarrollando una continuación del panel 1996-2001 de Mideplan.

Una conceptualización relevante proviene del Premio Nobel de Economía Amartya Sen, quien postula que el bienestar de las personas depende de sus capacidades para desarrollar plenamente las distintas actividades relacionadas con el quehacer humano. La educación facilita a las personas, vivir una vida más plena, y que puedan elegir entre una mayor gama de alternativas.

En segundo lugar, la educación es un determinante esencial para efectos del crecimiento y desarrollo económicos, debido al papel que desempeña en la formación de recursos humanos. Este rol es avalado por las teorías modernas de crecimiento económico y por los recientes enfoques que estudian la competitividad de las empresas y las naciones. Mientras las teorías tradicionales de crecimiento, enfatizaban la importancia de la inversión en capital físico, las modernas teorías de crecimiento postulan que la acumulación de capital humano y el desarrollo tecnológico, forman la base del crecimiento sostenido de las economías. Por eso, las estrategias para el mejoramiento de la educación y el desarrollo científico-tecnológico, constituyen áreas de preocupación claves.

En tercer lugar, la educación representa un aspecto básico de las políticas orientadas a reducir las desigualdades en la distribución de ingresos y superar la pobreza. La estructura de calificaciones educacionales representa un determinante principal de la distribución de ingresos. En términos generales, mientras más equitativamente estén distribuidas las oportunidades de educación, más igualitaria será la distribución de los ingresos resultantes. Por otra parte, una condición importante para la superación de la pobreza, es el incremento de las capacidades productivas de las personas en situación de pobreza. Carencias de capital humano redundan en una baja productividad laboral y trabajos mal remunerados y también, reduce la productividad de otros activos, como sucede en el caso de los pequeños productores agrícolas o de los microempresarios urbanos.

La educación también favorece la integración social, puesto que proporciona identidades comunes y contribuye a generar valores solidarios y humanistas. La misma convivencia escolar puede ser valiosa en este aspecto. Compartir experiencias con quienes provienen de distinta clase, etnia, u otro factor distintivo, forma la base de la aceptación y del respeto mutuo entre las personas.

En el Cuadro 4, se presenta un conjunto de indicadores relacionados con accesos y resultados en los distintos niveles del sistema educativo. Los datos establecen que la educación está aún lejos de constituir un vehículo eficiente para la igualación de oportunidades en el país. Los niños y jóvenes de hogares de escasos recursos presentan importantes brechas en materia de cobertura y de logros en relación a la población de mayores ingresos.

Así, la cobertura de la educación preescolar para niños de cuatro años, alcanza a un 44.3% en el quintil primero y a un 74.9% en el quintil quinto; una diferencia de 30 puntos porcentuales en contra de quienes más necesitan apoyo en el desarrollo psicosocial. Al respecto, estudios realizados en el país informan que alrededor del 40% de los niños de bajos recursos, presentan déficits en el plano del desarrollo psicosocial; en particular, en el área de lenguaje. Se trata de retrasos que se pueden revertir con educación preescolar.

El país debe aspirar a revertir los retrasos que se registran en el desarrollo psicosocial de los niños, tal como en el pasado, se logró reducir la mortalidad y desnutrición infantil gracias a mínimos de cobertura y calidad, que fueron implementados por medio de planes y programas. Para tal efecto, se encuentra en etapa de desarrollo un conjunto de estándares que permitirán evaluar el nivel de desarrollo psicosocial de los niños en edad preescolar. Es importante que a futuro se instaure un sistema de medición del desarrollo en esta área, como condición necesaria para conocer los déficits existentes y actuar en consecuencia.

A nivel de cuarto básico, los estudiantes del quintil quinto de ingresos, tienen una probabilidad que es 4.5 veces superior a la población del primer quintil, para alcanzar los mejores puntajes de la prueba Simce. La brecha muestra una fuerte desigualdad de oportunidades a nivel de niños en el entorno de los diez años de edad. Sin embargo, la prueba Simce no informa sobre logros absolutos, sino que ordena a los estudiantes según logros relativos. A futuro, se necesita tener umbrales definidos y expresados en estándares, cuya pronta introducción resulta indispensable para tener una referencia definitiva del logro educacional que alcanzan los estudiantes chilenos.

Cuadro 4
Resultados de la educación y oportunidades

	Quintiles de ingreso					Total
	1	2	3	4	5	
% que asiste a educación preescolar, niños de 4 años	44.3	45.6	53.6	54.9	74.9	51.4
% en quintil superior de resultados del Simce 4to básico	9.0	12.6	17.3	23.4	40.5	20.0
% que cursa estudios de nivel medio a los 16 años	79.4	84.5	88.5	94.1	96.9	87.2
% en quintil superior de resultados Simce 2do medio *	6.7	12.8	12.8	22.8	48.4	20.5
% que no termina la educación media (2)	42.9	29.2	20.5	12.4	3.5	21.1
% en quintil superior de resultados de PAA	6.0	10	15.3	23.7	45.1	20.0
% que estudia en nivel superior a los 21 años	8.1	19.3	24.4	35.5	72.1	31.7
Distribución jefes de hogar con estudios superiores (%)	1.4	1.7	4.4	15.1	77.5	100.0

Por su parte, entre los jóvenes de 16 años, también se registran importantes brechas. Un 20.6% de aquellos que pertenecen a hogares del quintil más pobre, no está cursando la enseñanza media, sea porque ha desertado del sistema educacional o se encuentra rezagado en el nivel de enseñanza básica. Por su parte, un 3.5% de los jóvenes de la misma, pertenecientes al quintil quinto, están en igual situación. Asimismo, hay una diferencia superior a siete veces en la probabilidad de lograr un buen resultado en la prueba Simce de segundo medio, entre jóvenes de los quintiles quinto y primero.

Como resultado de las brechas educacionales citadas, se tiene que un 42.9% de los jóvenes del quintil pobre no han egresado de la educación media a los 21 años de edad, comparado con sólo el 3.5% del quintil más rico. Esto es, una diferencia de 12.3 veces en contra del primer grupo. Si se considera a quienes rinden la Prueba de Selección Universitaria, que es un grupo seleccionado del total de jóvenes, la brecha es 7.5 veces a favor del quintil quinto, en relación a la obtención de un buen resultado respecto del quintil pobre.

La acumulación de los resultados previos, se traduce en muy distintas probabilidades de seguir estudios superiores. De cada 100 jóvenes de 21 años del quintil quinto, 72.1 están cursando estudios de nivel superior. En cambio, sólo 8.1 de cada 100 jóvenes de igual edad del quintil pobre, cursan estudios superiores.

El impacto de las brechas educacionales sobre la desigualdad económica, puede ser ilustrado en el caso de los jefes de hogar, pertenecientes al tramo de edad que va entre los 25-39 años que cursaron estudios superiores. De éstos, el 77.5% reside en un hogar del quintil de mayores ingresos, mientras que sólo el 1.4% pertenece al quintil más pobre.

BRECHAS EN SALUD⁸

Existe una clara relación de codeterminación entre ingreso y estado de salud, tanto a nivel de individuos y familias como de países. Por ejemplo, regiones desarrolladas tienen una esperanza de vida que supera en 25 años a la de países más pobres. Los países más prósperos en América Latina poseen una expectativa de vida al nacer, que supera en alrededor de diez años a la que presentan las poblaciones de los países más atrasados.

Es sabido que la falta de ingreso, puede imponer serias limitaciones al acceso a los servicios de salud cuando se presentan urgencias, enfermedades crónicas o cuando es necesaria una consulta médica. Pero también, cabe señalar, que la situación socioeconómica tiene efectos sobre la salud a través de canales más indirectos. En efecto, el nivel de ingreso también constituye un determinante del tipo de alimentación que consumen las personas, de la higiene ambiental donde comúnmente habitan y la seguridad de sus lugares de trabajo.

Las personas en situación de pobreza se ven expuestas en mayor medida a la falta de acceso a agua potable, la vida en ambientes contaminados, la presencia de micro basurales y vertederos, sistemas precarios de eliminación de excretas, etc. Estos problemas aumentan de forma significativa, la incidencia de ciertas enfermedades.

Se ha demostrado, que las personas más educadas tienen, por lo general, una mejor salud. Así, por ejemplo, en hogares donde las madres poseen una elevada instrucción, se registran diferenciales importantes en materia de salud, respecto a hogares donde esa característica no está presente. Esto se manifiesta en la composición de la dieta, la forma de preparación de los alimentos, la higiene en la vivienda, la enseñanza de hábitos saludables en los niños, entre otros. En consecuencia, las personas con mayor educación presentan menores factores de riesgo de salud.

La necesidad de generar ingresos, puede llevar a las personas a aceptar trabajos de alto riesgo o a trabajar sin las normas de seguridad requeridas. Ejemplos de ello, son los mineros artesanales que trabajan en piques abandonados, los campesinos que utilizan insecticidas sin protección personal, los pescadores que utilizan embarcaciones precarias y un sin fin más. Estas situaciones, también constituyen determinantes socioeconómicas del estado de salud de sectores específicos de la población. Por otra parte, ha sido demostrado que las personas de estratos socioeconómicos bajos, experimentan situaciones de mayor stress y deterioro de su salud mental, relacionadas con la falta de control de sus vidas, inestabilidad, maltrato físico y psicológico y discriminación.

Un conjunto de investigaciones recientes, basadas en encuestas longitudinales, han explorado algunos vínculos existentes entre los problemas de salud y la transmisión intergeneracional de las desigualdades económicas.⁹ Estos estudios, han efectuado un seguimiento de cohortes desde el nacimiento hasta la edad adulta, lo que permite estimar los efectos de largo plazo de la salud infantil sobre la salud adulta, así como en los ingresos del trabajo. Los resultados muestran que los niños que experimentan problemas de salud, exhiben en promedio, menores logros educacionales, como también mayores problemas de salud cuando adultos, e ingresos laborales más bajos comparados con aquellos que no tuvieron problemas de salud en la niñez¹⁰. De esta manera, los efectos de la mala salud en niños de estratos socioeconómicos bajos, se convierten en un canal de transmisión intergeneracional de la pobreza.

⁸ Esta sección está basada en O Larrañaga: "Determinantes socioeconómicos y brechas de salud", 2005.

⁹ A Case, A Fertig and C Paxson: "From cradle to grave? The lasting impact of childhood health and circumstance" NBER Working Paper 9788, 2003; A Case, D Lubotsky and C Paxson: "Socioeconomic status and health in childhood: the origins of the gradient", American Economic Review 92(5), 2002; J Currie and M Stabile: "Is the impact of health shocks cushioned by socioeconomic status?" American Economic Review Papers and Proceedings, 1999.

¹⁰ Estos resultados controlan por el efecto de los ingresos, la educación y el status de los padres.

Las personas con problemas de salud no sólo trabajan y ganan menos ingresos que sus respectivos grupos de control, sino que deben gastar una parte significativa de sus recursos en el tratamiento de las enfermedades. Todo ello, repercute en los niveles de ahorro y de inversión que los hogares realizan en otros activos (humano, físico, financiero).

Los datos para Chile

Los resultados de la Encuesta Nacional de Salud entregan una fotografía del estado de salud del conjunto de los chilenos, hayan o no derivado en situaciones de enfermedad.¹¹ El Cuadro 5 presenta un resumen de hallazgos principales en materia de la situación de salud de la población chilena, así como su relación con la condición socioeconómica. Esta última, se mide a través del nivel educacional de cada persona, variable que representa en forma relativamente aproximada, el nivel de ingresos familiar, ya que la referida encuesta no recolectó datos de ingreso.¹² Para efectos del análisis, se divide la población en estratos bajo, medio y alto, según su nivel de educación¹³.

La pertenencia a los estratos socioeconómicos más bajos, está asociada a mayores problemas de hipertensión, obesidad, sedentarismo, diabetes, angina de pecho, trastornos músculoesqueléticos (de origen no traumático), síntomas de depresión, enfermedad respiratoria crónica, problemas de audición, reflujo gastroesofágico y deterioro cognitivo.

En cambio, no hay casos significativos donde se reporte en términos estrictos el orden inverso; esto es, que los problemas de salud afecten con mayor fuerza a las personas de nivel socioeconómico alto, después a estratos medios y por último, a los estratos más bajos. Existen situaciones puntuales en que los problemas de salud afectan en mayor medida a los grupos medios o altos, como es el caso de mayores niveles de colesterol, tabaquismo, alteraciones de la función renal y antígeno prostático elevado.

¹¹ Esta encuesta midió por primera vez en el país la condición efectiva de salud de la población, puesto que entrevistó, examinó y recogió muestras para exámenes de laboratorio a un conjunto de 3.600 personas representativa de la población nacional

¹² La encuesta también informa sobre estratos socioeconómicos medidos en cuatro grupos, según una combinación de las variables de educación y de ocupación. Ver www.minsal.cl "Encuesta Nacional de Salud. Chile 2003"

¹³ Se asigna el valor referencial de 1.0, al nivel que presenta la respectiva condición de salud en el grupo de personas del estrato alto.

Cuadro 6

Diferencias socioeconómicas en condiciones de salud, Chile 2002 (1)

Condición	Estrato socioeconómico (2)			Significancia estadística
	Bajo	medio	alto	
Prevalencia hipertensión	1.7	1.4	1.0	1.7 > 1.0
Colesterol alto (total)	0.6	0.6	1.0	Diferencias no significativas
Obesidad	1.6	1.2	1.0	1.6 > 1.0
Diabetes	3.0	2.0	1.0	3.0 > 1.0
Tabaquismo	0.7	1.2	1.0	0.7 < 1.2
Sedentarismo	2.8	1.3	1.0	2.8 > 1.3; 2.8 > 1.0
Síndrome metabólico	1.0	0.8	1.0	Diferencias no significativas
Riesgo cardiovascular	1.1	1.1	1.0	Diferencias no significativas
Posible angina pecho	2.97	2.02	1.0	2.97 > 1.0
Trastornos musculo-esqueléticos	1.56	1.35	1.0	1.56 > 1.0; 1.35 > 1.0
Depresión, síntomas mes	1.63	1.43	1.0	Diferencias no significativas
Alteraciones función renal	0.56	0.66	1.0	Diferencias no significativas
Enfermedad respiratoria crónica	2.24	1.41	1.0	2.24 > 1.0
Test susurro alterado	3.16	1.85	1.0	3.16 > 1.0; 1.85 > 1.0
Reflujo gastroesofágico	1.26	1.04	1.0	Diferencias no significativas
Deterioro cognitivo confirmado	16.9	2.07	1.0	16.9 > 1.0
Antígeno prostático	1.7	2.4	1.0	Diferencias no significativas

Fuente: Informe Final. Encuesta nacional de salud. Escuela de Salud Pública, Universidad Católica, 2004

Nota: (1) coeficientes miden el riesgo relativo ajustado por sexo y edad.

(2) medidos a través de nivel educacional.

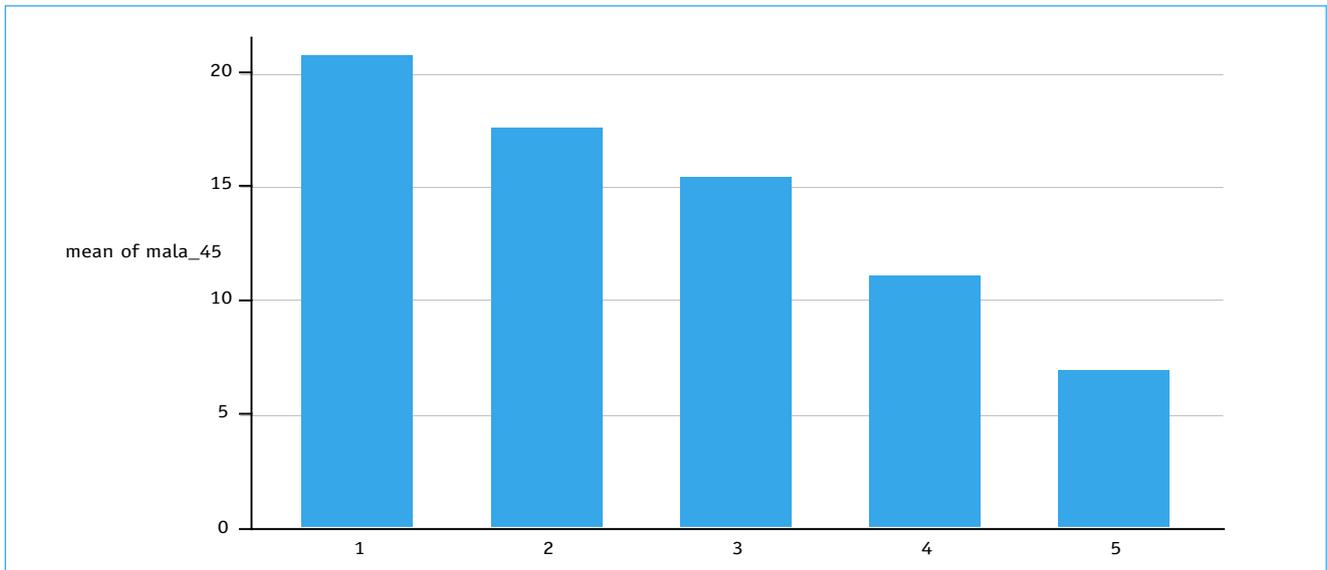
(3) nivel referencia: 1.0 nivel socioeconómico alto.

Un segundo antecedente que muestra la relación entre estado de salud y situación socioeconómica, es aportado por la Encuesta CASEN 2003, que incluye información sobre el estado de la salud autorreportada de las personas mayores de 15 años, indicador validado por la literatura especializada como buen estimador del estado de salud efectivo de la población.

El Gráfico 5 presenta la fracción de personas con problemas de salud, entre aquellos de 45 y más años de edad. Los resultados muestran con claridad la gradiente, medida como autorreporte de estado de salud “malo” o “muy malo”, desagregado por nivel socioeconómico. El reporte de mala salud es tres veces más elevado en el primer quintil, respecto del quintil quinto (20,7% versus 6,9%). Por su parte, las personas de estrato medio-bajo (quintiles 2 y 3) exhiben una tasa de incidencia de mala salud de alrededor del 16%, mientras que en el caso del estrato medio-alto (quintil 4), la tasa es 11%. La mala salud está correlacionada con la edad de las personas; sin embargo, el factor socioeconómico opera al interior de todos los tramos de edad. Esto es, para todos los grupos de edad, las personas más pobres de cada segmento etáreo, tienen mayores problemas de salud.

Gráfico 5

% de personas de 45 y más años con salud mala o muy mala por quintil de ingresos, 2003 (autor-reporte encuesta Casen 2003)



BRECHAS EN VIVIENDA ¹⁴

La calidad de vida de las personas depende de las condiciones de la vivienda que se habita. Una vivienda adecuada torna la vida confortable, facilita el desarrollo de la familia, otorga espacios de privacidad, brinda seguridad, entre otros. La buena vivienda también contribuye al cuidado de la salud de sus residentes, puesto que entrega ambientes temperados e higiénicos, a la vez que contribuye a los mejores resultados de la educación, si provee los espacios adecuados para el estudio.

Una dimensión relacionada con la vivienda, es la de los vecindarios. Las oportunidades que enfrentan los grupos vulnerables que viven en zonas urbanas, pueden estar afectadas por su concentración espacial en determinadas áreas de las ciudades. El grado de segregación que presenten las ciudades y las comunas, puede tener impacto sobre factores como la calidad de los servicios públicos locales (educación, salud), de las redes sociales, entre otras.

La evidencia empírica disponible para otros países, señala que existen efectos negativos de la segregación, adicionales a los relacionados con la misma condición socioeconómica. Esto es, personas pobres que viven en áreas de mayor concentración de pobreza, enfrentan desventajas adicionales a personas igualmente pobres, pero que viven en vecindarios menos segregados.¹⁵

¹⁴ La estructura de esta sección sigue a O Larrañaga "Vivienda y Patrimonio. Chile 1992-2002" en E Tironi et al: "Cuánto y cómo cambiamos los chilenos? Balance de una década 1992-2002", Santiago 2003. En el citado artículo, se trabajó sobre los datos del Censo de Población; mientras que el presente análisis, está basado en la encuesta Casen 2003.

¹⁵ Importantes estudios empíricos en la materia son: Cutler D and E Glassear: "Are ghettos good or bad?" en <http://papers.nber.org/papers/w5163.pdf>, publicado en QJE, 1997; Case Anne and Lawrence Katz: "The company you keep: the effects of family and neighborhood on disadvantaged youths", NBER Working Papers, 3705, Mayo 1991; Katz Lawrence, Jeffrey Kling and Jeffrey Liebman: "Moving to opportunity in Boston: early results of a randomized mobility experiment" QJE 116 (May) 2001, 607-654

La segregación afecta particularmente a niños y jóvenes. Así, los niños que crecen en vecindarios pobres presentan retrasos en logros educacionales y de salud, respecto de niños que crecen en otros vecindarios¹⁶. Por su parte, los jóvenes pobres que viven en áreas más segregadas, tienden a presentar mayores problemas en ámbitos tales como la deserción escolar, uso de drogas y embarazo adolescente, respecto de jóvenes pobres que viven en áreas menos segregadas.

Hay diversos canales, a través de los cuales las características del vecindario pueden afectar las oportunidades de niños y jóvenes. Asentamientos segregados restringen el repertorio de alternativas culturales y prácticas sociales, esto es, la combinación sistemática de ciertos valores, actitudes y conductas que se reiteran en el tiempo. Otro vínculo entre características de la comunidad y oportunidades individuales, es la disponibilidad de bienes públicos locales como seguridad, educación y salud. Es probable que las comunidades más pobres, exhiban carencias en la cantidad y calidad de estos bienes públicos, situación que reduciría las oportunidades que enfrentan sus residentes. También, hay vínculos relacionados con el acceso a los puestos de trabajo. Así, en el último tiempo, han aparecido en los medios de comunicación, episodios de discriminación laboral contra aquellas personas que viven en comunas consideradas pobres o estigmatizadas como barrios delincuenciales. También, puede ocurrir que las mejores oportunidades de trabajo, se localicen lejos de las áreas de mayor segregación, lo cual afecta la capacidad de generación de ingreso de estos grupos.

Los datos para Chile

Los datos disponibles permiten caracterizar a nivel de quintil de ingresos, la situación de la vivienda, para lo cual se construyen indicadores de déficits, basados en ocho variables correspondientes a tres dimensiones de la vivienda: hacinamiento, materiales y acceso a infraestructura. En el caso de cada una de las variables, se definen umbrales y se clasifica a las personas, según habitan en viviendas que satisfacen o no tales mínimos. El gráfico 6 presenta los resultados generales del ejercicio, identificando a la fracción de personas por quintil de ingresos, que experimenta déficits en cualquiera de los indicadores de las variables subyacentes. De manera tal, que un 32.6% de la población vive en viviendas con algún tipo de déficit, porcentaje que se eleva a un 61.8% en el caso del primer quintil de ingresos y a un 42.2% en el segundo quintil. Así, alrededor de la mitad de la población de los dos quintiles inferiores de ingresos, presenta déficit en la vivienda que habitan.¹⁷

La dimensión de hacinamiento se mide como la relación entre número de residentes y número de dormitorios en el hogar, definiéndose como deficitaria la situación donde hay tres o más personas por dormitorio.¹⁸ Los resultados que se presentan en el Cuadro 7, muestran que un 11.6% de las personas viven en situación de hacinamiento en el país. En el quintil más bajo de ingresos, la tasa sube a un 27.9% y en el segundo quintil, a un 15.5%. No hay diferencias significativas en materia de hacinamiento entre las áreas urbana y rural, a diferencia de lo que ocurre en las otras dimensiones de la vivienda.

¹⁶ Estos datos fueron obtenidos después de controlar por las diferencias socioeconómicas del hogar y de las escuelas.

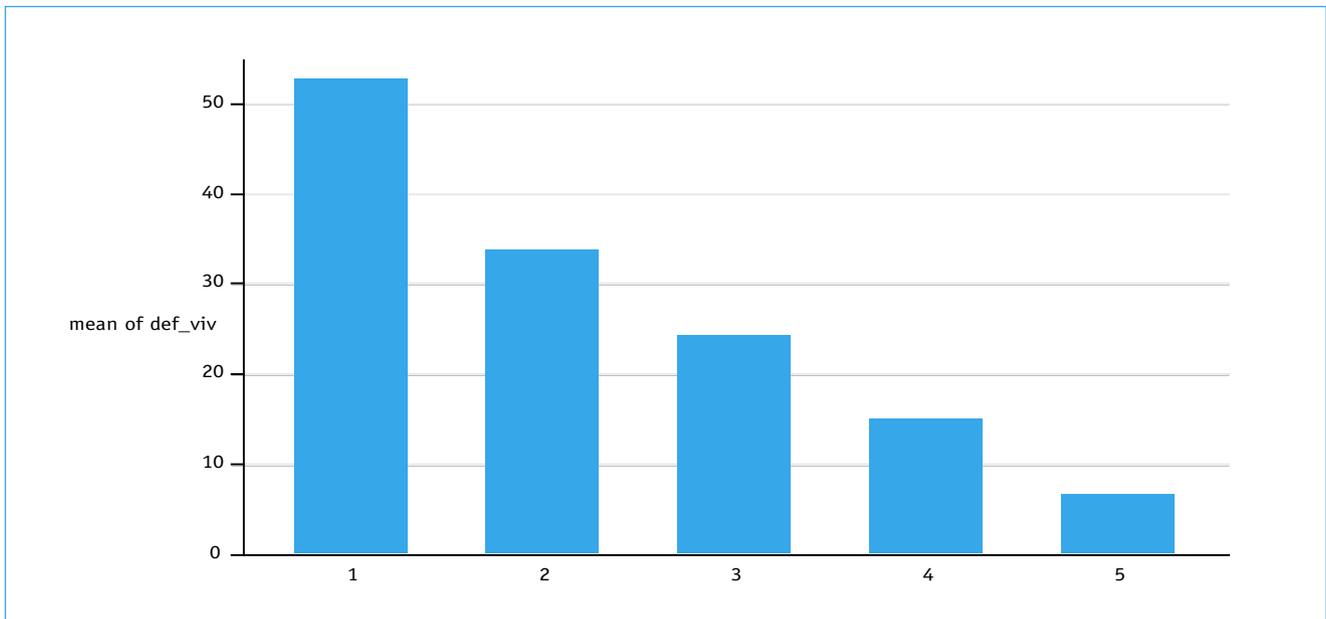
¹⁷ Una interpretación optimista diría que la mitad de los pobres, tiene solucionada su situación de vivienda.

¹⁸ La encuesta Casen 2003 entrega información a nivel del hogar, puesto que pregunta sobre el número de dormitorios utilizado por cada uno de los hogares que comparte una vivienda.

Gráfico 6

Déficit de Vivienda según quintil de ingresos, 2003

(% personas con déficit en materiales vivienda o hacinamiento o infraestructura)



La dimensión de materiales de la vivienda incluye cuatro variables: muros, pisos, techos y tipo de vivienda. Clasifica como deficitaria la situación donde los materiales utilizados son de mala calidad¹⁹ o se encuentran en mal estado, más allá del material utilizado; así como, las viviendas consistentes en mediaguas, chozas, o piezas en conventillo. Un 19.5% de los chilenos habitaría viviendas con algún tipo de insuficiencia en los materiales de construcción, situación que afecta a un 37.7% de las personas en el primer quintil de ingresos y a un 23.7% en el quintil segundo. Esta vez, hay diferencias importantes entre las áreas geográficas, puesto que el déficit en el área rural duplica al urbano (34.2% versus 17.2%).

La dimensión de infraestructura incluye acceso a electricidad, agua potable y sistemas de eliminación de residuos. En materia de electricidad, se define acceso adecuado como aquel provisto por red pública o cualquier otra fuente como generador o energía solar. En materia de agua potable, se considera satisfactoria la provisión a través de red pública, habida cuenta de la posible contaminación a que están afectas otras fuentes (pozo, noria o río). Asimismo, el alcantarillado y la fosa séptica representan medios satisfactorios de eliminación de residuos.

Al igual que en los casos previos, se considerará que existe déficit en el acceso a infraestructura cuando haya déficit en cualquiera de las variables. Esta sería la situación de un 14.7% de las personas el año 2003, porcentaje que aumenta a un 31.8% en el primer quintil de ingresos y a un 19.0% en el segundo quintil. La situación de infraestructura es radicalmente distinta según áreas geográficas; en el área urbana, el déficit alcanza a sólo

¹⁹ Esto incluye a muros de adobe, tabique, desecho; pisos de tierra o material ligero sobre tierra; techos de fonolita, paja o desecho.

un 5.2% de la población, mientras que en el área rural, el 76% de la población experimenta insuficiencias en la materia. Esta brecha entre áreas urbana y rural, se presenta en todos los quintiles de ingreso, siendo una característica asociada con los elevados costos de provisión de redes de infraestructura en el campo, antes que la condición socioeconómica individual.

Cuadro 7
Población con déficits en vivienda (5), 2003

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Nacional						
Hacinamiento	27.9	15.5	8.5	4.7	1.4	11.6
Materiales de la vivienda (2)	37.7	23.7	18.6	11.6	5.7	19.5
Acceso a infraestructura (3)	31.8	19.0	12.7	6.5	3.7	14.7
Cualquier de las anteriores (4)	61.8	42.2	31.0	18.9	9.4	32.6
Urbano						
Hacinamiento	29.2	16.0	8.6	4.6	1.4	11.2
Materiales de la vivienda	35.7	21.3	17.0	10.7	5.4	17.2
Acceso a infraestructura (3)	14.3	6.7	4.2	2.1	0.9	5.2
Cualquier de las anteriores (4)	52.7	33.8	24.4	15.0	6.7	25.2
Rural						
Hacinamiento	24.0	12.9	7.4	5.3	1.9	14.3
Materiales de la vivienda	43.6	34.5	30.0	23.5	12.8	34.2
Acceso a infraestructura (3)	84.9	76.6	72.5	64.0	55.2	76.0
Cualquier de las anteriores (4)	89.1	81.7	77.9	70.3	59.9	80.9

Fuente: bases de datos de la encuesta Casen 2003

Notas: Déficit en hacinamiento: 3 ó más personas por dormitorio en hogar. Déficit en materiales: muro de adobe, tabique, desecho; piso de tierra o material sobre tierra; techo de fonolita, paja, desecho; vivienda de mediagua, choza, conventillo; cualquier material en mal estado. Déficit en infraestructura; sin electricidad, acceso a agua en pozo, noria, río; eliminación excreta en pozo negro o similar.

En cuanto al déficit cuantitativo, y según los datos aportados por el Censo 2002, el MINVU estableció un requerimiento total por reposición, allegamiento y hacinamiento, que es de 633.000 viviendas, estimando un porcentaje superior, asociado a los dos primeros quintiles de ingreso. Al restar de la cifra total los núcleos dependientes (los que por su condición no pueden acceder a una vivienda nueva), los datos del MINVU concluyen que el requerimiento de construcción de viviendas, asciende a 543.542 unidades, de las cuales, 375.000 corresponderían a los dos primeros quintiles.

La cifra de 543.542 viviendas se refiere al déficit de arrastre. Hay que considerar también, las viviendas a construir cada año, para responder a las nuevas necesidades derivadas de la constitución de nuevos hogares y de la reposición por obsolescencia del parque habitacional.

BRECHAS DE PARTICIPACIÓN

La participación social es un recurso para el desarrollo. Constituye un fin en sí mismo, en la medida que a través de ella, las personas pueden desplegar sus talentos y capacidades, realizarse, desarrollar lazos de identidad y pertenencia. También, la participación promueve y fortalece el capital social de las personas, el cual puede ser transformado en bienestar, a partir de la movilización de recursos como la información o la cooperación.

Desde esta perspectiva, la participación social representa un factor coadyuvante para la superación de la pobreza. Sin embargo, existen formas de participación más efectivas que otras. Asimismo, se registran áreas con rezagos importantes en materia de participación, lo que termina obstaculizando procesos más dinámicos de reducción de la precariedad socioeconómica.

Esto pone de relieve, que no sólo basta con participar, sino que dicha participación debe ser evaluada en función de su calidad y efectividad. Así, por ejemplo, las personas en situación de pobreza registran una incidencia de participación levemente superior que el resto de la población; sin embargo, son pocos entre ellos, los que ocupan cargos directivos en organizaciones, y además, se encuentran distantes de los nodos por donde circulan recursos de mayor impacto en la calidad de vida. Es el caso de la información sobre buenos puestos de trabajo, que se mantiene relativamente lejos de las redes informales de las personas en situación de pobreza. La segregación territorial de los pobres, ha generado un capital social que puede ser denso en “cantidad de vínculos”, por ejemplo, según la CASEN 2000, el 33,1% de las personas mayores de 12 años del primer quintil, participaba en una organización, versus un 28,6% del quintil quinto. No obstante, como se trata de una red horizontal, referida a un territorio segregado y deprimido económicamente, sólo se obtiene información sobre fuentes de empleos disponibles en el mercado laboral local, lo que representa una estructura de oportunidades muy limitada para salir de la pobreza.

Confianza Social según Grupo Socioeconómico			
	Alto	Medio	Bajo
Se puede confiar	53.1	33.5	27.5
No se puede confiar	40.5	62.2	68.4
PNUD 2000			

Para fomentar una participación de calidad, se necesita que ésta genere confianza. Sin embargo, estudios del PNUD indican que sólo un 27,5% de las personas de estratos socioeconómicos bajos, confía en el resto, porcentaje que prácticamente se duplica entre los individuos de mayores ingresos. Es muy probable que esta situación haga referencia a malas experiencias que redundan en desconfianza y falta de reciprocidad con las personas e instituciones que los rodean, lo que debilita su capital social y mella una actitud proactiva y participativa.

Los pobres se perciben muy distantes los centros de poder y de los espacios donde se toman de decisiones, inclusive de aquellos que les atañen directamente, esto se infiere de recientes estudios de percepción de la población pobre de Santiago, que ha impulsado la Universidad Católica Cardenal Silva Henríquez (2005). Sin embargo, para avanzar más en la superación de la pobreza, es una *condición sine qua non* que las personas

afectadas por esta situación, tomen las riendas de su destino, y emprendan sus propios procesos de desarrollo. En esa dirección, es fundamental que las políticas y planes y programas orientados en su beneficio, contemplen la incorporación de su voz tanto en la fase de decisiones y evaluaciones.

Según el análisis realizado por Serrano²⁰, a través de la revisión de 151 programas públicos en operación durante la segunda mitad de los años noventa, alrededor de un 50% de estos programas, poseían algún componente participativo. Su conclusión con respecto a la situación de la participación en esa época, señalaba que si bien las políticas públicas utilizan instrumentos de participación como la información o la consulta a los usuarios, la evaluación global debía considerarse deficitaria. Ello, porque los elementos de participación social presentes en los programas, eran de tipo más bien instrumental que de “empoderamiento”; existiendo una reducida influencia de los destinatarios sobre las características y contenidos de los programas. En general, la participación solamente se generaba en el momento de la ejecución y no del diseño; además, se presentaban carencias marcadas en el área de evaluación, control ciudadano y difusión de información sobre garantía legales. En este último ámbito, quizás es dónde más se ha avanzado en el último tiempo, a partir de las estrategias desarrolladas por el Programa Puente, las que han dado cuenta de los derechos que supone la ciudadanía para las familias de menores recursos.

El tercer gobierno de la Concertación avanzó también en esta materia a través del instructivo presidencial de participación, pero aún no existen garantías explícitas que permitan a los ciudadanos, especialmente los más vulnerables, tener claridad sobre sus reales posibilidades de influir en las decisiones más inmediatas que afectan la calidad de sus vidas.

²⁰ Claudia Serrano, “Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile Contemporáneo. Informe Final Mideplan”. 1998

CAPÍTULO 2

LA EDUCACIÓN



Alumnas de 6° básico colegio "Los Amigos", comuna de San Miguel

Foto: Claudio Berríos (Inst. Los Alpes)

LA EDUCACIÓN

Para incrementar e igualar las oportunidades de las personas en situación de pobreza con el resto de la sociedad, y compensar las desigualdades socioeducativas que los afectan, se requiere mejorar la educación dispensada a estos sectores, con una intensidad mucho mayor que el mejoramiento inercial de todo el sistema educativo. Esto resulta muy apremiante, si se toma en cuenta que la educación es un activo que se deprecia con el tiempo. En efecto, para percibir el mismo nivel de ingreso que sus progenitores, los jóvenes de hoy, deben incrementar en varios años más el nivel de escolaridad o estudios logrado por sus padres. Pero el problema no termina ahí, además de verse obligados a estudiar más para equiparar el nivel de ingreso de sus padres, si desean igualarse (en materia de oportunidades) con segmentos socioeconómicos de mayores ingresos, deben adquirir capacidades y habilidades a intensidades aún mayores.

La educación cumple así un rol clave en el desarrollo del país; es una fuente principal de formación del capital humano; esto es, de las competencias que las personas desarrollan en términos de conocimientos, técnicas, habilidades interpersonales y sociales. El capital humano se ha convertido en un determinante principal del crecimiento económico, ocupando el lugar que antiguamente tenía el capital físico. Asimismo, la distribución más equitativa del capital humano, conforma la base de una sociedad más igualitaria, puesto que contribuye a la reducción de las diferencias en productividad e ingresos. La educación posee también, importantes efectos sobre la calidad de la participación social y la conformación de instituciones efectivas.

Por otra parte, la educación representa un vehículo principal para la superación definitiva de la pobreza y de la vulnerabilidad de los sectores más desaventajados de la sociedad. Los estudios han mostrado en forma reiterada, que la mayor escolaridad contribuye a mayores ingresos en el trabajo, mejor cuidado de salud, reducción de la tasa de fertilidad, disminución de la delincuencia juvenil, mejor crianza de los hijos, entre otros. De esta manera, la educación proporciona herramientas que desactivan las causas de la pobreza, así como sus canales de transmisión entre generaciones.

La contribución esencial que puede realizar la educación al desarrollo del país y a la superación de la pobreza, explica porqué se espera tanto del sistema educacional chileno. El rol relevante que éste conlleva, explica también, el significativo número de reformas y políticas introducidas para elevar los niveles de cobertura y de calidad del sector, así como la creciente cantidad de recursos asignados por las familias y el Estado para financiar la educación de los estudiantes en el país.

La Fundación para la Superación de la Pobreza propuso en el año 1999, cuatro medidas principales para elevar la cobertura y calidad de la educación de los sectores vulnerables: subvención diferenciada para los niveles básico y medio, que incrementara los recursos para la educación de estudiantes de hogares pobres; expansión del sistema de crédito y becas para los estudiantes de la educación terciaria, de modo se accediese a financiamiento a través del mérito individual y la condición socioeconómica antes que por la institución de estudios; expansión de la cobertura de educación preescolar a nivel de kinder y prekinder, para así igualar la tasa de asistencia para niños de distinta condición socioeconómica; y la extensión de la educación obligatoria desde los ocho a los doce años de escolaridad.

Hacia mediados del año 2005, se constatan avances en las cuatro dimensiones propuestas, aún cuando los ritmos de progreso han sido irregulares. Así, se ha anunciado recientemente que se enviará un proyecto de Ley al Parlamento que entregaría una subvención preferencial a alumnos pobres entre prekinder y cuarto año de educación básica. Otro proyecto de reciente promulgación legislativa, es la garantía estatal a los créditos para los estudiantes de instituciones de educación superior no cubiertos por el fondo de crédito solidario, que posibilitará la extensión de los mecanismos de financiamiento estudiantil al conjunto del sector. Así también, hace algunos años se promulgó la ley que estipula una educación obligatoria de doce años en el país. En materia de educación preescolar, también ha habido avances, aún cuando la cobertura para niños de quintiles inferiores sigue siendo baja.

La actual propuesta postula que la sociedad chilena debe aspirar a que los niños de edad preescolar, logren niveles normales de desarrollo psicosocial, de acuerdo a las pautas establecidas por los especialistas. Tal como en épocas pasadas, se logró reducir a un mínimo los riesgos de la mortalidad y desnutrición infantil; corresponde ahora, reducir drásticamente los déficits psicosociales que ponen en riesgo el desarrollo de la personalidad, la inteligencia, el lenguaje y la inserción social. La tarea a cumplir es significativa, puesto que un 40% de los niños de estratos socioeconómico bajo presentan retrasos en estos planos.

Para lograr tal umbral, se necesita garantizar el acceso universal de los niños de menor condición socioeconómica, a tres tipos de programas de educación preescolar.

- Un programa de control del desarrollo psicosocial para los niños de escasos recursos, que funcionará en los consultorios de atención primaria, orientado a identificar déficits, educar a los padres e intervenir directamente en los casos necesarios.
- Para los niños entre 2 y 3 años, pertenecientes a familias de menores recursos, se deberá garantizar acceso gratuito a jardines infantiles, que proveerán atención de carácter integral en materia de educación, salud y nutrición.
- Para los niños de 4 y 5 años, deberá haber acceso garantizado y gratuito a educación preescolar en los niveles de prekinder y kinder.

Por su parte, los estudiantes del nivel básico y medio deben acceder a una educación de calidad, que les permita lograr umbrales en términos de los estándares de logros de enseñanza. Tales estándares se encuentran en etapa de desarrollo y elaboración en el país, resultando indispensable su pronta introducción para tener una referencia definitiva del nivel de logro que obtienen los estudiantes chilenos.

En el plano de los recursos y acceso a la educación escolar, hay dos importantes garantías que comprometer por parte del Estado de Chile:

- En primer término, los niños y jóvenes de bajos recursos tendrán derecho a una subvención diferenciada, cuyo monto promedio será un 50% más alto que la subvención regular. Tal política debiera provocar un giro sustantivo en la atención a los estudiantes pobres, que otorga el sistema educacional. La subvención diferenciada es un derecho de estos estudiantes, la cual sólo estará sujeta a un requisito de elegibilidad respecto de las escuelas, puesto que éstas deben haber demostrado que tienen la capacidad para convertir los mayores recursos en mejor educación.

- Segundo, entre prekindergarten y octavo año debe haber igualdad de acceso a las escuelas subvencionadas, sean municipales o particulares. Las escuelas sólo podrán seleccionar a sus alumnos a través de procedimientos imparciales en los casos que enfrenten excesos de postulantes respecto de las vacantes. Las escuelas en régimen de financiamiento compartido deberán admitir en igualdad de condiciones, a niños pobres que porten la subvención diferenciada, sin que medie un pago adicional. Asimismo, las escuelas subvencionadas por el Estado deben asumir un compromiso de educar a todos los estudiantes, minimizando las exclusiones por problemas de rendimiento o comportamiento.

Adicionalmente, se estipulan una serie de condiciones para fortalecer la gestión administrativa y escolar de los establecimientos educacionales. Entre éstas, destacan mecanismos de rendición de cuenta de directores y profesores, expansión de los espacios de gestión al interior de las escuelas, instalación de un sistema de acreditación para los egresados de las carreras de pedagogía, e introducción de profesores auxiliares en los cursos con mayor número de estudiantes de baja condición socioeconómica.

En la educación superior, habrá una garantía para los estudiantes de los quintiles inferiores de ingreso, que obtengan un puntaje superior a 500 puntos en la PSU, en términos de una subvención que financiará una fracción del arancel, a partir del 100% en el caso de los más pobres. Cualquier brecha entre el arancel y la subvención, será cubierta por un crédito. La política operará con aranceles denominados de referencia, que promediarán los costos de las carreras según tipo de carrera y universidad. Asimismo, las instituciones de educación superior deberán tener la obligación de informar públicamente sobre los resultados de sus procesos de enseñanza.

— LA EDUCACIÓN Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL PAÍS

Esta sección entrega un perfil de las oportunidades que el sistema de educación chileno ofrece a los niños y jóvenes de familias de bajos recursos. El trabajo se basa en la mejor evidencia empírica disponible en materia de cobertura y resultados educacionales. Los datos que se presentan, confirman que el sistema educativo está lejos de constituir un vehículo eficiente de igualación de oportunidades en el país. El problema es grave. Chile es un país con importantes desigualdades y existen muchas opiniones que apuntan hacia el sistema educacional, como el lugar donde debe revertirse tal situación. La incidencia de las competencias, que proporciona la educación, en los logros que los individuos puedan obtener en su desarrollo futuro –como trabajadores, ciudadanos y personas– entrega bases objetivas para tal expectativa. Quizás, puedan haber avances en otros planos para desactivar el círculo de la desigualdad, pero ellos no prosperarán si falla el pilar de la educación.

El examen del sistema educacional debe iniciarse desde el nivel preescolar. En esta materia, se dispone de buena información para la cobertura según estrato socioeconómico de los niños; en cambio, los datos sobre resultados son escasos y confinados a casos específicos.

Así, en el año 2003, la cobertura del sistema preescolar alcanzaba a un 27,5% de los niños de 3 años de edad; a un 51,4% de los niños de 4 años y a un 77,5% de quienes tenían 5 años (Cuadro 1). Considerados en forma conjunta, la cobertura del sistema escolar alcanzaba a un 52,3% de los niños entre 3 y 5 años en el país.¹

¹ Hay que considerar que alrededor del 3% de los niños de cinco años están en el nivel de enseñanza básica. Por otra parte, alrededor del 41,8% de los niños de 6 años asisten al nivel preescolar.

Cuadro 1

Cobertura de educación preescolar (%), niños 3-5 años, 2003

Edad	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
3 años	24.1	25.0	27.3	27.3	42.6	27.5
4 años	44.3	45.6	53.6	54.9	74.9	51.4
5 años	70.0	79.1	76.3	82.7	89.4	77.5
3-5 años	46.5	50.6	51.6	55.6	68.8	52.3

Fuente: base de datos, encuesta Casen 2003

La cobertura del nivel preescolar crece notoriamente con el nivel de ingreso familiar. Alrededor de la cuarta parte de los niños de 3 años, pertenecientes a estratos socioeconómicos de menores ingresos (quintiles 1 a 3), asisten a establecimientos de educación preescolar, comparado con el 43% de los pertenecientes al estrato alto (quintil 5). Para los niños de 4 años, que corresponden en forma aproximada al nivel de prekinder, la cobertura alcanza a alrededor del 50% de los estratos 1 a 3, comparado con un 75% en el estrato alto. A nivel de niños de 5 años de edad (kinder), la cobertura de los estratos de menores ingresos es alrededor de un 75%, comparado con un 90% del estrato más alto.

En materia de logros, la evidencia es más dispersa, pero suficiente para establecer los déficits de los niños de menores recursos.² Investigaciones realizadas en Chile, muestran que entre el nacimiento y hasta los 12 meses, los niños de distintos niveles socioeconómicos presentan un desarrollo similar en el plano psicosocial, pero que a partir de los 18 meses, hay diferencias significativas en contra de los niños de sectores pobres. Un 40% de los niños de estrato socioeconómico bajo presentan un desarrollo psicosocial deficitario cuando ingresan al kinder; que en la mayor parte de los casos, se origina en niveles insuficientes de desarrollo del lenguaje. La educación preescolar de buena calidad ha probado ser capaz de revertir estos resultados en el desarrollo de los niños.

Así, la evidencia disponible, muestra que los niños de bajos ingresos, necesitan compensar las desigualdades de origen, a través de una buena educación preescolar. Sin embargo, alrededor de la mitad de éstos niños, no está accediendo a establecimientos educacionales, lo cual contribuye a la reproducción de las desigualdades.

La relación entre cobertura y nivel de ingreso, está condicionada por factores de oferta y de demanda. Existe financiamiento, a través de la subvención escolar para los niveles de kinder y prekinder en establecimientos municipales o particulares subvencionados. En cambio, la oferta con financiamiento público para los niveles inferiores, sólo está disponible en establecimientos de la Junji o Integra, entidades que disponen de una cantidad limitada de cupos para niños de menores ingresos.

² Comunicación con Marta Edwards del CEDEP.

Otra variable que determina la cobertura de la educación preescolar, es el lugar de residencia -urbano o rural-. Hay una brecha de alrededor de 22 puntos porcentuales, en la cobertura de niños entre 3 y 5 de edad, entre las zonas urbana (55.2%) y la zona rural (33.1%). La brecha de cobertura urbana-rural rige para todo nivel de ingreso familiar, lo cual, sugiere la acción de otro tipo de factores sobre la probabilidad de asistencia a la educación preescolar, como es la distancia al establecimiento y las variables culturales. En cualquier caso, la mayor parte de los padres que no envían a sus hijos a establecimientos de educación preescolar, aducen razones de falta de edad o carencia.

En la educación básica, se presentan dos tipos de indicadores que informan sobre la situación de los estudiantes de menores ingresos familiares: la situación educacional de los jóvenes a los 16 años y los resultados obtenidos en la prueba SIMCE. El primer indicador, muestra la distribución de los jóvenes de 16 años, según las siguientes situaciones: estudiando en enseñanza media; egresado de la educación básica, no estudia actualmente; desertor en el nivel básico; sigue estudiando en la educación básica (ver Cuadro 2).³ Los resultados muestran una importante brecha, según estrato socioeconómico, la cual no es detectada en los análisis usuales de cobertura, que se basan en la proporción de estudiantes respecto de los jóvenes en un determinado tramo de edad.⁴

En el caso de los estudiantes de familias más pobres (quintil 1), un 5.0% no terminó la educación básica y un 7.4% se encuentra aún estudiando en tal nivel. Las respectivas cifras, para los jóvenes del segundo quintil, son 3.7% y 4.9%. Es probable por tanto, que un porcentaje cercano al 10% de los jóvenes del quintil primero, no egrese de la educación básica, considerando que la probabilidad de deserción es más alta en los rezagados. Este resultado muestra que Chile al año 2003, continúa teniendo un problema en materia de deserción escolar de los niños pobres a nivel de la enseñanza básica.

Cuadro 2

Resultados del nivel básico: situación escolar de los jóvenes de 16 años de edad, 2003

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Estudia en la enseñanza media	79.4	84.5	88.5	94.1	96.9	87.2
Desertó, terminó nivel básico	8.2	6.9	6.2	3.5	1.4	5.8
Desertó, no terminó nivel básico	5.0	3.7	2.3	0.7	0.1	2.8
Rezagado en el nivel básico	7.4	4.9	3.0	1.8	1.6	4.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: base de datos, encuesta Casen 2003

En el Cuadro 3, se presenta la distribución de los estudiantes de cuarto básico, según estrato socioeconómico y puntaje en la prueba Simce de cuarto básico (año 2002). Para tal efecto, se utilizaron quintiles del ingreso per cápita del hogar y de la prueba de matemáticas, respectivamente. Ello clasifica a los estudiantes en cinco categorías de nivel socioeconómico y en otras cinco de logro educacional. Los datos muestran qué porcentaje de los estudiantes de cada quintil de ingresos, pertenece a los respectivos quintiles de la prueba Simce. Así por

³ Se consideran a los jóvenes de 16 años porque es una edad en que la mayoría de los estudiantes tendría que haber egresado de la educación básica. A una edad más temprana hay muchos aún estudiando en enseñanza básica, por tanto no es informativa de la deserción que en definitiva ocurre en ese nivel.

⁴ Este tipo de análisis concluye que la cobertura de la educación básica es prácticamente universal, con diferencias muy menores entre distintos grupos socioeconómicos.

Los datos muestran que la distribución de logros escolares a nivel del cuarto grado de enseñanza básica, está fuertemente influenciada por los recursos del hogar. Uno de cada once niños pobres (9.0%), obtiene un buen puntaje en la prueba Simce (20% superior), comparado con uno de cada 2.5 (40.5%) niños del quintil más rico. La probabilidad de conseguir un buen resultado, es por tanto 4.4 a 1 en favor de estos últimos. Por otra parte, uno de cada 3.2 niños en el quintil pobre, obtiene un mal puntaje en la prueba Simce (20% inferior), comparado con uno de cada 15 alumnos del quintil más rico. La probabilidad es cinco a uno, esta vez en contra de los niños pobres.

Cuadro 3

Distribución de alumnos según resultados Simce (%), cuarto básico, 2002 (1)

Quintil Simce matemáticas	Quintil de ingreso per cápita del hogar					Total
	1	2	3	4	5	
1	30.8	23.2	17.9	12.8	6.6	19.1
2	25.2	23.3	21.1	18.0	10.6	19.9
3	20.1	22.0	22.1	21.3	16.7	20.3
4	14.9	19.0	21.6	24.6	25.6	20.7
5	9.0	12.6	17.3	23.4	40.5	20.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: base de datos, prueba Simce 2002

Nota: (1) Cada columna muestra la distribución porcentual de los alumnos de un quintil de ingresos, entre quintiles de resultados de la prueba Simce

Los resultados reflejan el efecto que tienen los recursos del hogar sobre el logro educacional. Este efecto opera a través de diversos vínculos, como son, el capital cultural en los hogares, el acceso a bienes que complementan la educación escolar, una mejor preparación preescolar, y la asistencia a escuelas que tienen más y mejores insumos educativos. La citada relación entre los recursos del hogar y los resultados educacionales, ha sido ampliamente reportada en la literatura especializada y representa un hecho conocido.

El punto a destacar es qué papel juega la política pública para compensar o revertir el efecto de los recursos del hogar sobre los logros educacionales. Ello resulta esencial, si el sistema de educación va a representar el espacio privilegiado para la mayor igualación de oportunidades. Si la política pública fuese completamente exitosa en materia de igualación de oportunidades, tendríamos como resultado, que los estudiantes de distinto nivel socioeconómico tendrían igual probabilidad de calificar en cada quintil del resultado Simce (un porcentaje de 20% en cada celda del Cuadro 3).

A tal respecto, hay que señalar que la política educacional chilena ha realizado un enorme esfuerzo en los últimos años para revertir los problemas en materia de calidad y equidad. La distribución de logros educacionales que se ha obtenido es menos desigual a la que caracterizaría a un Estado ausente en política educativa. No obstante lo anterior, los resultados muestran que aún queda bastante por avanzar, si se desea mejorar la distribución de las oportunidades en el país.

Debe también tenerse presente, que los puntajes Simce permiten ordenar a los alumnos según su nivel de logro escolar, pero no es informativo de los estándares obtenidos. Esto es, no informan sobre qué número de alumnos está por debajo del nivel de competencias que debieran obtener en un determinado nivel de enseñanza. El problema de la desigualdad de resultados, adquiere connotaciones distintas si quienes califican en los quintiles inferiores de los puntajes, están por arriba o por debajo de los estándares. Para hacer un símil con la distribución del ingreso, podemos tener un caso de desigualdad sin pobreza, un problema menos serio que cuando hay desigualdad y pobreza.

Como puede anticiparse, en Chile existe un problema de desigualdad, con bajos estándares en el sistema educacional. Ello, de acuerdo al desempeño de estudiantes chilenos en pruebas internacionales de logros educacionales que miden estándares, como es el caso de las pruebas Timss y Pisa.⁵ Puede por tanto, inferirse que la distribución de resultados de los estudiantes en la prueba Simce, replica el problema de la distribución del ingreso en el país, donde se conjugan problemas de desigualdad y pobreza.

Se analizan a continuación, los resultados a nivel de la enseñanza media. En primer término, se identifican los déficits existentes en materia de deserción temprana, en un ejercicio análogo al realizado a nivel de la enseñanza básica. Esta vez, se considera la situación de los jóvenes a los 21 años de edad, clasificados en cuatro grupos según: (a) se encuentran cursando estudios en el nivel superior; (b) egresaron de la educación media, pero no siguen estudiando; (c) desertaron sin haber egresado de la enseñanza media (d) rezagados en el nivel medio.

El cuadro 4 presenta la distribución de los jóvenes en las categorías descritas. El análisis se realiza a nivel de cada estrato socioeconómico, medido por el nivel de ingreso per capita del hogar. Hay que tener presente que un 11% de los jóvenes de 21 años ya no viven en el hogar paterno, de modo que la información del estrato socioeconómico no corresponde al vigente cuando cursaban los estudios medios. En cualquier caso, es razonable suponer que no se producen grandes diferencias de la condición socioeconómica entre el hogar paterno y el hogar de actual residencia.

Cuadro 4

Resultados de la educación media: situación de los jóvenes de 21 años de edad, 2003

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Estudia en la enseñanza superior	12.6	24.1	28.3	41.3	80.6	37.2
No estudia, terminó nivel medio	38.1	44.4	48.8	42.4	13.4	38.3
No terminó nivel medio 1/	44.3	29.6	20.6	12.6	3.5	21.5
Rezagado en el nivel medio	5.0	1.9	2.3	3.7	2.5	3.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: base de datos, encuesta Casen 2003

Nota: incluye desertores de la enseñanza básica. Por otra parte, alrededor del 11% de los jóvenes de 21 han constituido hogar distinto a los padres; son jefes de hogar o cónyuges, de manera que el quintil actual de ingresos no corresponde necesariamente a su familia paterna.

⁵ Así como en la encuesta de alfabetización de adultos (Sials) realizada hace algunos años atrás.

Los resultados muestran que un 37.2% del total de jóvenes de 21 años sigue estudiando en el nivel superior, el 38.3% egresó de la educación media pero no continua estudiando, un 21.5% desertó sin egresar del nivel medio, a la vez que 3.0% aún sigue cursando estudios en la enseñanza media. Hay enormes diferencias según estrato socioeconómico. Un 44.3% de los jóvenes del primer quintil de ingresos no egresa de la educación media, como tampoco lo hace un 29.6% de los jóvenes del segundo quintil de ingresos, comparado con solo el 3.5% de los casos en el quintil más rico.

Los resultados señalan que hay un problema importante en materia de deserción de la educación media por parte de los jóvenes de familias de escasos ingresos. Ello, a pesar de la norma que torna obligatoria los doce años de escolaridad,. El elevado nivel del déficit, sugiere que su reversión requerirá tiempo y esfuerzo. Otro tema que releva las cifras recién descritas, guarda relación con el escaso desarrollo de alternativas educacionales efectivas para la formación para el trabajo. No basta con ofertas técnico-profesionales, sino que el sistema educativo debe promover, en todos sus niveles y segmentos, procesos de enseñanza y aprendizaje que pongan énfasis en la adquisición y desarrollo de habilidades personales y sociales acordes con la vida laboral temprana.

El Cuadro 5 muestra los resultados del Simce de segundo año medio del año 2003. Se trabaja con quintiles de ingreso total del hogar, puesto que no hay información sobre residentes por hogar, y la clasificación utilizada de tramos de ingreso no permite separar los quintiles segundo y tercero. No obstante lo anterior, los resultados muestran un patrón similar respecto del Simce de cuarto básico.

Cuadro 5
Distribución resultados Simce segundo medio, 2003

Quintil Simce matemáticas	Quintil de ingreso del hogar					Total
	1	2	3	4	5	
1	30.7	21.9	21.9	14.9	6.5	19.4
2	26.7	22.8	22.8	17.4	8.6	19.8
3	21.3	22.5	22.5	20.7	13.3	20.4
4	14.6	20.1	20.1	24.2	23.2	20.4
5	6.7	12.8	12.8	22.8	48.4	20.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: base de datos, prueba Simce 2002

En cuanto al acceso a la educación superior, ésta ocurre a través de dos puertas principales de entrada: mérito académico y capacidad de pago. Las universidades del Consejo de Rectores y las universidades privadas de mayor prestigio, seleccionan a sus estudiantes a través de la prueba de selección universitaria (PSU), la cual opera como filtro de admisión a favor de los postulantes que presenten un mayor nivel de competencias académicas. En el caso de las universidades del Consejo de Rectores, los estudiantes de escasos recursos pueden acceder a créditos y becas fiscales que les permiten financiar los aranceles. Por tanto, el mérito académico representa el criterio principal de acceso en estas universidades. En el caso de las mejores universidades privadas, el criterio del mérito académico se aplica en conjunto con la capacidad de pago, situación que será modificada con la puesta en operación del sistema de crédito con garantía estatal. El resto de las universidades privadas, así

como la mayor parte de los institutos profesionales y de los centros de formación técnica, utiliza el criterio de la capacidad de pago como filtro de acceso. En estos casos, la calidad de la enseñanza puede representar una variable de ajuste, puesto que el nivel de arancel puede ajustarse hacia abajo, si así lo dictaminan las condiciones de mercado, pero ello ocurre a costa de la calidad de la enseñanza impartida.

De los antecedentes descritos, puede anticiparse que la población de estudiantes de la educación superior, tendrá predominio de jóvenes de mayor nivel socioeconómico. Ello, puesto que los postulantes con mayor mérito académico serán aquellos que han desarrollado mejores competencias en sus escuelas y en sus hogares, entre los cuales habrá una proporción significativamente elevada de estudiantes de estrato socioeconómico alto, según la evidencia arriba presentada. Un resultado similar ocurrirá en las instancias donde el acceso funciona directamente a través de la capacidad de pago.

El Cuadro 6 presenta cifras que corroboran estas presunciones. Sólo un 5.8% de los estudiantes en la educación superior, pertenecen al quintil más bajo; porcentaje que sube a un 9.6%, en el caso del segundo quintil. De manera tal, que alrededor del 15% de quienes cursan estudios superiores, provienen del 40% más pobre de los hogares; en cambio, un 42,8% pertenece a familias del quintil más rico. Los resultados presentan mayor desigualdad, cuando se distingue por tipo de institución; las universidades presentan mayor proporción de estudiantes de altos ingresos que los institutos profesionales, y éstos respecto de los centros de formación técnica. Estas últimas instituciones presentan la distribución más homogénea según condición socioeconómica de los estudiantes; sin embargo, las diferencias en el nivel de aranceles, reflejaría una fuerte heterogeneidad en la calidad de las instituciones. A tal respecto, se considera que el arancel mensual promedio en los Centros de Formación Técnica, al que asisten estudiantes del quintil inferior de ingresos, es de \$ 39.500, mientras que en el caso de las carreras cursadas por estudiantes del quintil más rico, asciende a \$ 95.300.⁶ Estas cifras advierten diferencias en los referidos niveles de calidad.

Cuadro 6

Distribución % de estudiantes en instituciones educación superior, 2003

Quintil Simce matemáticas	Quintil de ingreso per cápita del hogar					Total
	1	2	3	4	5	
Universidades	5.4	8.7	14.7	24.6	46.7	100.0
Institutos Profesionales	4.6	9.3	20.3	29.7	36.2	100.0
Centros de Formación Técnica	13.9	20.7	23.9	19.3	22.3	100.0
Total	5.8	9.6	16.5	25.3	42.8	100.0

Fuente: base de datos, encuesta Casen 2003

⁶ Datos de la encuesta Casen 2003. El arancel promedio en el caso de los quintiles 2, 3 y 4, alcanza a \$ 74,400, \$ 80.800 y \$ 90.100, respectivamente.

Para finalizar, el perfil de la distribución de oportunidades en la educación chilena, presenta información respecto de la relación entre escolaridad de los jefes de familia (2-40 años) y quintil de ingreso de su hogar (Cuadro 7). Los datos muestran que los jefes con educación básica, tienen un 71.3% de probabilidad que su hogar pertenezca a los dos primeros quintiles de ingresos (44.2% y 27.1%, respectivamente). En el caso de los jefes con educación media incompleta, la probabilidad citada asciende a un 56%; cuando se ha egresado de la educación media la tasa desciende a 40.2%; para luego bajar a 16.4 % en el caso de quienes tienen entre 13 y 16 años de escolaridad, y a sólo 3% entre quienes tienen 17 o más años de escolaridad.

Estos datos informan sobre el efecto de la escolaridad en la situación socioeconómica, conformando el reverso de la información previa que mostraban la incidencia de tal variable, respecto de la cobertura y resultados de la educación. En conjunto, muestran que el sistema de educación chileno tiene aún bastante por avanzar, para cumplir con mayor eficacia su promesa de igualación de las oportunidades en el país.

Cuadro 7

Distribución % de jefes de hogar 25-40 según escolaridad, 2003

Años de educación	Quintil de ingreso per cápita del hogar					Total
	1	2	3	4	5	
0-8	44.2	27.1	16.1	8.6	3.9	100.0
9-12	30.8	25.0	22.3	14.6	7.2	100.0
12	18.0	22.3	22.1	22.4	15.4	100.0
13-16 años	5.5	10.9	17.3	27.5	38.9	100.0
17 o más	1.4	1.7	4.4	15.1	77.5	100.0

Fuente: base de datos, encuesta Casen 2003

PROPUESTAS EN EDUCACIÓN

Garantías mínimas en Educación Preescolar

La literatura especializada reporta evidencia a favor de los programas preescolares. En particular, hay un interesante conjunto de evaluaciones de programas de desarrollo de niños vulnerables en Estados Unidos, que proveen lecciones de política de aplicación internacional. La mejor evidencia disponible corresponde a programas de baja escala. Las evaluaciones muestran que las mayores ganancias de largo plazo, corresponden a mejores comportamientos sociales. Esto es, los jóvenes y adultos que fueron beneficiarios con programas de desarrollo infantil, presentan menor tasa de criminalidad, menor probabilidad de haber sido arrestado y menor utilización de subsidios públicos; esto, respecto de jóvenes y adultos de similar origen que no fueron beneficiarios con estos programas. Las ganancias en habilidades cognitivas y en resultados escolares son más pequeñas o inexistentes, situación que podría ser explicada por una mala calidad del sistema educacional posterior a los programas preescolares. Por otra parte, no existen evaluaciones definitivas sobre los efectos de largo plazo de programas de gran escala, como es el caso de Head Start. No obstante lo anterior, la evidencia

disponible apunta en la dirección ya descrita: educación preescolar de calidad, conlleva mayores ganancias en el desarrollo de habilidades sociales y emocionales.⁷

Los casos más exitosos han probado que por cada peso invertido en esta etapa educacional, se obtienen beneficios futuros de alrededor de siete pesos. Esto representa una elevada rentabilidad de la inversión preescolar. Sin embargo, también hay evidencia de programas que han tenido poca o nula efectividad en materia de resultados. De manera que la efectividad de los recursos que se inviertan, dependerá de cómo se realice la intervención. Esto obliga a revisar dimensiones de gestión, metodologías de intervención, ámbitos prioritarios, entre otros.

En el país, existen pocos estudios en materia de la efectividad de la educación preescolar. Uno de ellos, es una evaluación de las diferentes modalidades de educación preescolar, que fue realizada por el Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial (CEDEP) en 1997 y estuvo orientada a niños pobres, sobre una muestra de 8300 niños⁸. El grupo de control consistió en una muestra de niños que no asistieron a programas preescolares, pero que posteriormente ingresaron a escuelas vulnerables. Los principales resultados del estudio mostraron que las intervenciones de prekinder en sectores de escasos recursos no eran efectivas, puesto que no se encuentran diferencias en el desarrollo cognitivo entre quienes asistieron y quienes se quedaron en la casa. Tampoco se encontraron diferencias en el rendimiento de ambos grupos, en primero y segundo básico. El estudio sí encontró diferencias, para quienes asistieron a kinder en el sector rural vs quienes no lo hicieron. En el área urbana, la asistencia a kinder es masiva y no existen grupos de control para realizar estudios comparativos. Estos resultados son específicos al período de análisis. Una evaluación reciente del CEDEP, sobre el nuevo currículo utilizado en los jardines infantiles de Integra, muestra resultados preliminares bastante positivos, tanto en avances del desarrollo psicosocial de los niños, como en la participación de directores, profesores y apoderados.

Otros estudios realizados en el país muestran que la educación preescolar produce avances significativos en el desarrollo del lenguaje vital del niño en situación de pobreza, especialmente en el primer año de asistencia al centro educativo.⁹ Este efecto, es mayor en aquellos niños que ingresan al centro con un desarrollo léxico inferior al esperado para su edad. Algunas de las variables de la familia que se asocian significativamente con el desarrollo léxico, son el ingreso per cápita y la educación de los padres; mientras más bajo sea el nivel socioeconómico, mayor es la probabilidad de que los promedios de desarrollo de vocabulario sean bajos. No obstante, en estas mismas familias pobres hay variables psicosociales como la autoestima de la madre, la satisfacción de la madre con el niño y con su pareja y la frecuencia con que afirma hablar con su hijo; esto se relaciona positivamente con el desarrollo del lenguaje. En este sentido, se considera a la madre como una estimuladora del vocabulario de su hijo. Lo anterior, señala la necesidad de apoyar a la familia en su labor educativa, sobre todo a aquella que vive en la pobreza.

Las evaluaciones citadas informan que la efectividad de la educación preescolar, depende del tipo de intervenciones realizadas, una conclusión también presente en los estudios internacionales. Tal resultado recomienda basar las propuestas de política, en modalidades graduales, cuyo avance sea condicional a evaluaciones de las etapas previas.

⁷ Una revisión actualizada se encuentra en Blau y Curie, 2004.

⁸ Citado en Eyzaguirre Bárbara y Fontaine Loreto: "La calidad de la educación chilena en cifras" Estudios Públicos 84, primavera de 2001

⁹ Los resultados de una serie de estudios en la materia se presentan en el trabajo de Herrera, María Olivia, Mathiesen, María Elena y Pandolfi, Ana María: "Variación en la competencia léxica del preescolar: algunos factores asociados". *Estud. Filol.*, 2000, no.35, p.61-70.

—> **GARANTÍA:** TODOS LOS MENORES DE 2 AÑOS TENDRÁN DERECHO A UN SISTEMA DE MONITOREO E INTERVENCIÓN PARA SU DESARROLLO PSICOSOCIAL TEMPRANO.

Para todos los menores pertenecientes a estratos socioeconómicos medios y bajos se postula implementar un sistema de monitoreo e intervención en materia del desarrollo psicosocial. Este sistema estará basado en los consultorios de atención primaria, incorporando para tal efecto, a personal especializado en educación preescolar.

La iniciativa propuesta tiene su símil en la exitosa política de salud y nutrición infantil implementada en el país hace algunas décadas, la cual logró quebrar la relación entre pobreza y mortalidad infantil, así como entre pobreza y desnutrición infantil. De esta manera, el país logró reducir drásticamente los déficits de salud de los niños de escasos recursos. Entre los años 1960 y 2000 la tasa de mortalidad infantil cayó de 125.1 a 8.9 niños muertos por cada 1000 nacidos vivos, situando a Chile a la cabeza de los países de América Latina en materia de indicadores de salud y protección infantil¹⁰.

Sin embargo, los avances en nutrición y salud de los niños no fueron acompañados de desarrollos similares en el plano psicosocial, lo que mantiene en funcionamiento a una de las principales causas de la reproducción de la pobreza en el país.

La operación del programa en los consultorios de atención primaria, se basa en la consideración de que la asistencia a los controles de salud es una práctica extendida entre la población objetivo, de modo que se trata de aprovechar una instancia que ya está validada en términos de la asistencia de madres e hijos. Asimismo, se aprovecharía la capacidad instalada en los consultorios, lo cual reduce los costos de implementación de la política frente a otras alternativas.

De hecho, el programa vigente del control del niño incluye el aspecto psicosocial, a través de una normativa establecida por el Ministerio de Salud (“Normas Técnicas de Estimulación y Desarrollo Psicomotor del Menor de 6 Años”). En la práctica, este ha sido un componente sólo nominal del programa del control del niño, sin contraparte efectiva. Entre las razones que se citan para explicar la omisión del componente psicosocial en los programas de salud infantil, figuran la prioridad que entregarían los profesionales y personal paramédico al cuidado de la salud, así como un relativo desconocimiento de las causas y tratamiento de los déficits psicosociales, situación que se traduce en la focalización de los recursos y esfuerzos en el cuidado de la enfermedad.¹¹ Ello se refleja en las estadísticas que compila el sistema de salud, que están referidas a aspectos relacionados con la mortalidad, morbilidad y nutrición de los niños, no existiendo registros de déficits en el plano del desarrollo psicosocial.

El programa propuesto incluiría el control sistemático de la evolución del desarrollo cognitivo, emocional y social de los niños; la educación de los padres en técnicas de estimulación y desarrollo de los pequeños, y la intervención especializada en caso de detectarse déficits significativos. El programa operaría como una instancia externa de control e intervención para todos los niños de hogares de condición económica vulnerable, quienes se atienden en el sistema público de salud. Ello con independencia de la modalidad de educación preescolar a que estén sujetos los niños, sean jardines infantiles, servicios comunitarios, salas cunas o el propio hogar en el caso de los más pequeños.

¹⁰ World Health Organization: “The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance”, 2000

¹¹ María Isabel Lira: “”

→ **GARANTÍA:** TODOS LOS NIÑOS ENTRE 2 Y 3 AÑOS TENDRÁN DERECHO A UNA ATENCIÓN INTEGRAL DE EDUCACIÓN, SALUD Y NUTRICIÓN EN CENTROS O JARDINES INFANTILES.

En este caso, se propone una atención focalizada a niños de hogares pobres y vulnerables, en jardines infantiles con atención integral de educación, salud y nutrición. Ello puede realizarse a través de las instituciones existentes, como son Junji e Integra, que tienen experiencia de trabajo con menores en condiciones de desventaja educacional. La política está referida a la expansión de los recursos, para que la cobertura de atención sea universal en el segmento de niños de condición socioeconómica vulnerable.

Esta política está basada en la estrategia de educación preescolar, realizada por representantes de Integra, Junji, Ministerio de Educación e investigadores de la Universidad Adolfo Ibáñez.¹² Allí se postula, universalizar la atención de menores de 2 y 3 años pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso de la población, en establecimientos dependientes de Integra y Junji, incluyendo modalidades no formales de atención preescolar.

Esta es una iniciativa de gran escala, si se consideran las cifras en términos de población a ser cubierta y el costo del servicio por niño atendido. Al respecto, hay que considerar que para alcanzar la cobertura completa de este grupo, se requiere expandir la atención a alrededor de 181.500 niños. Si la meta incluyera a los niños del tercer quintil de ingresos, la expansión de cobertura alcanza a 253.800 casos. El costo actual de atención de cada niño en los jardines de Integra y Junji es alrededor de \$ 560.000 anuales, considerando un promedio del costo de ambas instituciones, que incluye atención en educación, salud y alimentación, durante 264 días al año.¹³ De tal manera, el costo anual de la medida alcanzaría en pleno funcionamiento a \$MM 101.6, para los dos primeros quintiles y MM\$ 142.1 para los tres primeros quintiles, equivalentes US\$ 170 millones y US\$ 236 millones, respectivamente (\$ 600 por US\$ 1).

Se trata de inversiones significativas. El costo estimado de la ampliación para los dos primeros quintiles es equivalente al volumen de recursos que sería destinado a la subvención diferenciada, en la modalidad propuesta por el gobierno (300.000 niños entre prekinder y cuarto básico). La cifra también es equivalente a los recursos anuales invertidos en la ampliación de la jornada escolar, entre los años 1999-2004. La magnitud de los recursos requeridos, se explica por la gran brecha de atención que debe ser cubierta –desde un 18% a un 100% de los niños de hogares de bajos recursos- así como por el costo unitario de la atención preescolar completa, el cual duplica el monto de la actual subvención por niño en educación básica con jornada escolar completa.

La pregunta esencial a responder en la materia, está referida a la efectividad de la inversión. No es trivial conseguir US\$ 170 ó US\$ 236 millones anuales, para financiar la política propuesta. Más aún, en caso que se disponga de tal cifra, puede haber otros usos más importantes para tales recursos, como puede ser reforzar la calidad de la educación en el nivel básico y medio, o incrementar el financiamiento de la educación superior.

En concreto, se sugiere una modalidad de ampliación gradual de la cobertura, condicionando la implementación de etapas futuras a los resultados que se obtengan en los niños atendidos en las primeras etapas, utilizando para tal efecto, evaluaciones efectuadas por organismos técnicos independientes. Esta modalidad asegura mayor responsabilidad de los recursos públicos, en el contexto de inversiones cuyos resultados son contingentes a la calidad de la intervención. Más importante aún, es que introduce incentivos para que la política tenga buenos resultados, beneficiando en definitiva al grupo objetivo.

¹² Ver Ministerio de Educación: "Educación Preescolar: Estrategia Bicentenario. Potenciar el Talento de Nuestros Hijos", Serie Bicentenario, Santiago, 2005

¹³ Ministerio de Educación, 2005, op.cit.

A modo de ilustración, la expansión puede realizarse en cinco etapas, ingresando a una quinta parte del público objetivo en el primer año de aplicación del programa. A fines del primer año, se evalúan los resultados del programa con una batería de pruebas que permita medir los avances en los diferentes planos del desarrollo de los niños, que la educación preescolar busca fortalecer. Sólo en caso de que los resultados de la evaluación sean favorables –en relación a metas de logros previamente acordadas- se procede a ampliar la cobertura al segundo grupo de niños. En caso contrario, el programa se reorienta, para fortalecer los aspectos que habrían incidido en su baja efectividad, y se vuelve a aplicar a una quinta parte del grupo objetivo. De esta manera, la ampliación del programa al segundo grupo, no procede hasta que se aseguren resultados en el grupo previamente tratado, operando de igual manera para la ampliación a los restantes grupo de menores.¹⁴

La modalidad de implementación gradual, sujeta a evaluaciones, resguarda en definitiva a los niños que se desea beneficiar, puesto que ellos sólo son sujetos del programa si éste produce los resultados deseados. En cambio, representaría un despropósito proceder a un envío masivo de niños de dos y tres años a jardines infantiles, si no van a obtener ganancias en su desarrollo, significativamente superiores a las conseguidas en el hogar. Más aún, si se consideran los elevados montos de las inversiones requeridas.

Una dificultad con la modalidad gradual es la exclusión de niños que son población objetivo del programa. Sólo una quinta parte de la cohorte de niños de tres años de edad, sería beneficiario del programa en su primer año de implementación; puesto que aún cuando el programa muestre buenos resultados y se amplíe el segundo año, los niños que no fueron atendidos ya no forman parte del grupo de edad objetivo. Al respecto, hay dos consideraciones. Primero, bajo la situación vigente no hay cobertura para estos niños, de modo tal, que no pierden un beneficio ya obtenido. Segundo, y más importante todavía, la ampliación de cobertura tendría de todas maneras un carácter gradual, por razones relacionadas al comportamiento de las familias y la capacidad de la oferta, las cuales se discuten más adelante.

Otro tema de interés, son los criterios de prioridad en el acceso gradual a la atención preescolar en los jardines infantiles. Esto es, cómo seleccionar a los niños que ingresan en las primeras etapas del programa. Un camino natural sería seguir los criterios en actual uso por parte de Integra o Junji, que seleccionan a sus postulantes considerando factores como nivel de riesgo social, condición laboral de la madres y otros relacionados. En otras palabras, se atiende primero a los menores con mayor necesidad de atención. Esta modalidad implica que los grupos de niños que se integran a etapas sucesivas, poseen diferencias en características que probablemente incidan sobre los resultados del programa, situación que debe ser considerada en la evaluación a realizar.

Suponiendo que el programa logra probar su efectividad en el desarrollo de los niños, la implementación de éste, requiere que se cumplan tres tipos de condiciones. Primero, se requiere contar con los fondos que permitan financiar el programa. Segundo, se precisa contar con una oferta de jardines infantiles calificados para los objetivos del programa. Tercero, se necesita contar con la disponibilidad de las familias, para que sus hijos asistan a los establecimientos de educación preescolar.

La disponibilidad de recursos financieros supone una decisión de política pública que asigne fondos presupuestarios para la implementación del programa. Su costo, en estado de régimen, asciende a \$ MM 101 ó 170 millones de dólares, suponiendo una cobertura equivalente a los niños de dos y tres años de los dos primeros quintiles de ingreso. La cifra no es marginal, puesto que representa un 4,4% del presupuesto global

¹⁴ Una modalidad más conservadora considera al primer grupo a aquel que ya asiste a la educación preescolar, de modo que la implementación del programa (al primer grupo no cubierto) es contingente a los resultados en el grupo ya asistente. En este caso, la política propuesta no parte hasta que el grupo que asiste no muestre resultados efectivos.

del Ministerio de Educación del año 2005. La implementación del programa, a través de una modalidad diferida en cinco años, contribuye a su factibilidad económica, puesto que puede financiarse a partir de la reasignación de los incrementos en el presupuesto del ministerio del ramo.

La oferta disponible es otro tema relevante, considerando el gran volumen de niños que debiera ser cubierto por el programa. Para tal efecto, considérese que la Junji define un tope de 32 niños por educador de párvulo de dos y tres años; a la vez, que se precisa un técnico de párvulos cada 16 niños de dos años y 32 niños de tres años. A partir de estas cifras, se infiere que la ampliación de la cobertura propuesta requeriría de un mínimo 5.625 educadores de párvulos y 7.540 técnicos de párvulos. En el año 2004, había un total de 8.139 estudiantes de educación parvularia en 78 universidades o institutos profesionales, proyectándose la graduación de alrededor de 800 por año.¹⁵ La brecha entre la demanda y oferta de personal calificado, es una razón adicional para recomendar la implementación gradual del programa en el tiempo.

Adicionalmente, se requiere instalar capacidades adicionales en los organismos que tendrían a su cargo la responsabilidad principal del proyecto, como son Junji e Integra. También, se necesita generar las capacidades de supervisión de la oferta que se desarrollaría por fuera de estas instituciones, sea a través de modalidades formales o informales de atención de menores.

La predisposición de las familias es el tercer requerimiento de factibilidad de la iniciativa. Este es un tema relevante, porque la gran mayoría de las familias que no envían actualmente a sus hijos a jardines infantiles, aduce razones como una edad insuficiente del niño o porque está bien cuidado en la casa (encuesta Casen 2003). En cambio, sólo una minoría dice no enviar a sus hijos al jardín escolar por falta de oferta, dificultad económica u otra restricción de la oferta de establecimientos. Esto no es prueba de que haya oferta disponible para todos, sino que existiría una restricción que actúa en forma previa por lado de las preferencias de los padres. El cambio de actitudes en la materia requiere un trabajo de información y creación de opinión, resultados efectivos en el caso de los niños que asistan al jardín, y el tiempo necesario para que estas políticas maduren.

—> **GARANTÍA:** TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS ENTRE 4 Y 5 AÑOS, TENDRÁN ACCESO GARANTIZADO A EDUCACIÓN PREBÁSICA DE PREKINDER Y KINDER.

Las propuestas formuladas por la Fundación para la Superación de la Pobreza el año 1999, incluían el aumento de cobertura de los niños de menores ingresos en la educación preescolar. A partir de tal fecha, se han registrado avances significativos, tal como se muestra en el Cuadro 8, que compara las cifras de cobertura de los niños de 4 y 5 años entre los años 1998 y 2003, de acuerdo a los datos de la encuesta Casen de los respectivos años. Las cifras muestran un aumento de cobertura global, desde un 51.8% a un 64.7%, lo que representa un incremento importante para un período de sólo cinco años; aunque este aumento, se debe en parte, a un descenso en el número de niños en tal tramo de edades.¹⁶ Más aún, los incrementos más relevantes en cobertura ocurren en los dos quintiles inferiores de ingreso, alcanzando a alrededor de 15 puntos porcentuales.

El déficit de cobertura corresponde a alrededor de 177.000 niños, de los cuales el 78% pertenece a hogares de los tres primeros quintiles de ingreso (Cuadro 9). La gran mayoría de niños entre 4 y 5 años (87.3%), que actualmente cursa educación preescolar, asiste a escuelas subvencionadas por el Estado (municipales o

¹⁵ Los datos del número de alumnos son del Consejo Superior de Educación. La estimación del número de graduados supone una tasa de graduación de 50% y una distribución uniforme de los estudiantes en los diferentes niveles de la carrera.

¹⁶ Ello en el contexto de la caída en la tasa de natalidad. También se hace saber que las estadísticas del Ministerio reportan un incremento en el total de niños matriculados en educación preescolar de 5,9% entre 1998 y 2003, cifra inferior a la registrada en la encuesta Casen (13.6%).

particulares) o a jardines infantiles de instituciones con financiamiento público. De mantenerse esta estructura, el costo fiscal estimado de la universalización de la cobertura de prekinder y kinder, asciende a \$ 41.500 millones de pesos anuales ó 69 millones de dólares.¹⁷ A ello hay que agregar, el gasto en alimentación y en útiles escolares, que asciende a aproximadamente un 40% del valor de la subvención, pero que está focalizado sólo en los niños de menores ingresos.¹⁸

La calidad de la enseñanza debe resguardarse con un currículo eficaz, que por ejemplo, se expresa en las nuevas bases curriculares de la educación preescolar, y la introducción de pruebas externas que permiten evaluar los aportes a las capacidades de los niños. A tal respecto, se hace notar que la evaluación preliminar del currículo de la Fundación Integra, que realiza el CEDEP basado en las nuevas bases curriculares de la educación preescolar, entrega resultados positivos en términos de la reducción de los déficits en el desarrollo psicosocial de los niños, así como en términos de la participación y aceptación por parte de directores y profesores.

En principio, la oferta de enseñanza puede radicarse en las escuelas básicas, considerando que están en posesión de la infraestructura necesaria. También, puede examinarse la extensión de la jornada escolar a la modalidad completa, opción que podría ser de interés particular en el caso de los menores de hogares invulnerables y de las madres que trabajan jornadas más extensas.

Cuadro 8

Cobertura preescolar de niños de 4 y 5 años (%), 1998 vs 2003

Edad	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
1998	40.0	48.5	56.0	58.1	70.2	51.8
2003	56.3	63.5	64.2	69.5	79.9	64.7

Fuente: base de datos, encuestas Casen 1998 y 2003

Cuadro 9

Población por atender: niños de 4 y 5 años en educación preescolar, 2003

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
No asiste (miles)	62.9	43.1	32.8	25.0	13.3	177.2
Matrícula actual: % en escuelas subvencionadas	98.2	98.1	92.9	84.5	53.3	87.3

Fuente: base de datos, encuesta Casen 2003

¹⁷ Suponiendo un tipo de cambio en \$ 600 por dólar. La estimación se basa en un valor de la subvención de \$22.400 (jornada escolar no completa).

¹⁸ De hecho, un 46.3% de los estudiantes del quintil quinto, asisten a escuelas subvencionadas.

Garantías mínimas en nivel de educación básica y media

→ **GARANTÍA:** TODOS LOS NIÑOS Y JÓVENES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN DE POBREZA, TENDRÁN DERECHO A UNA SUBVENCIÓN DIFERENCIADA.

La subvención diferenciada es una de las propuestas principales del Informe de la FNSP de 1999. Su objetivo es incrementar en forma significativa, los recursos que dispondrían las escuelas que reciben a estudiantes de hogares pobres. Estos recursos son necesarios para financiar una educación que pueda compensar las desventajas de origen, que están presentes en una sociedad altamente desigual, como es el caso de Chile. También, se requieren, para nivelar los recursos por alumno en el sistema de educación subvencionada por el Estado, que se caracteriza por una distribución regresiva debido a la operatoria de los mecanismos de financiamiento compartido y transferencias municipales.

El anuncio gubernamental de instalar una subvención preferencial, constituye la base de un nuevo esquema de financiamiento para la educación chilena. La nueva modalidad hace una distinción, según hogar de procedencia de los alumnos y sienta las bases materiales para una educación que brinde mejores oportunidades a los sectores de menores recursos.

La iniciativa de subvención diferenciada es una condición necesaria, pero no suficiente para elevar la calidad de la educación para los estudiantes de origen socioeconómico precario. Ella complementa otras políticas, que con similar tipo de objetivos, han sido introducidas en años pasados, como son el aumento sostenido de la subvención general, la jornada escolar completa, el cambio curricular, el programa Enlaces, y muchos otros. Pero también, requiere complementos en aspectos pendientes que conforman las demás propuestas del presente Informe, como son la igualdad en el acceso, la introducción de estándares de resultados y la rendición de cuentas de directores y profesores.

Existen distintas modalidades para asignar los montos de la subvención diferenciada, las cuales tienen diferentes implicancias respecto de la distribución final de los recursos por estudiante en la educación subvencionada por el Estado. En otras palabras, la forma de asignación determinará el contenido de equidad de la política.

Al respecto, debe considerarse que hay dos efectos principales de la subvención diferenciada: un aumento de los recursos financieros para las escuelas y el mayor incentivo que tendrán las escuelas para matricular y retener estudiantes de escasos recursos.

El aumento de recursos a nivel de escuelas, dependerá del porcentaje de sus estudiantes que reciben subvención diferenciada; mientras más elevada sea la representación de estudiantes vulnerables, mayor será el efecto de la política sobre los recursos de la escuela y el potencial impacto sobre la calidad de la educación. La unidad de referencia puede ser un conjunto de escuelas –antes que un plantel individual- en aquellos casos en que el administrador de los recursos, tiene a su cargo más de una escuela. Esta es la situación de la gran mayoría de la administración municipal y de una parte de los sostenedores privados, quienes pueden asignar los recursos de la subvención, en base a un criterio de conjunto, antes que a nivel de escuela individual.¹⁹ A modo de ejemplo, los municipios de la ciudad de Santiago administran un promedio de alrededor de 12 escuelas de nivel básico.

¹⁹ Incluso podrían asignar recursos de la subvención a fines distintos a la educación. Ello a pesar de que la subvención, tiene como fin específico a la educación. En el ámbito municipal, pueden haber vacíos de control que posibiliten la reasignación de la subvención a otras actividades del municipio. Esto es una posibilidad teórica, restringida por los requerimientos financieros de la educación; en la práctica, muchos municipios deben transferir recursos de uso general para complementar la subvención escolar.

El análisis debe considerar que la mayor parte de los recursos educacionales tienen características de bien público, puesto que están disponibles a nivel del conjunto de los estudiantes de la escuela, como en el caso de la infraestructura y la dirección; o a nivel de subgrupos de alumnos, como sucede con los profesores. Una escuela con pocos alumnos que recibe subvención diferenciada, experimentará cambios marginales en su presupuesto, con muy bajo impacto sobre los recursos de la educación. Los estudiantes pobres que asisten a estas escuelas, no verán cambios en la calidad general de la educación impartida, aún cuando no puede descartarse que algunas escuelas inviertan los recursos de la subvención diferenciada en acciones orientadas hacia los estudiantes que portan estos recursos, como podría ser clases de reforzamiento, apoyo tutorial y otros similares.

En cambio, las escuelas con fuerte presencia de alumnos que portan la subvención diferenciada, experimentarán incrementos significativos en la dotación de los recursos, lo que posibilitará aumentos en la calidad de la educación a través de la contratación de más y mejores insumos educacionales, así como el reforzamiento de los recursos ya existentes. A modo ilustrativo, considere que en el caso de una escuela donde la mitad de sus estudiantes califique para la subvención diferenciada se prevé un aumento de alrededor de 16% de su presupuesto global.²⁰ Este es un aumento importante de recursos financieros, que puede hacer una diferencia en la calidad de la educación impartida.

Los efectos descritos están afectos a la modalidad de asignación de recursos de los administradores a cargo de dos o más escuelas. En el caso del municipio promedio de la ciudad de Santiago, con doce escuelas a su cargo, hay muchas variantes para asignar los recursos de la subvención diferenciada entre las escuelas. Entre otras, focalizar los recursos en los colegios con mayor porcentaje de alumnos vulnerables, distribuirlos en forma pareja entre todas las escuelas del municipio, generar políticas de refuerzo a alumnos vulnerables, que operen en forma transversal a los establecimientos, entre otros.²¹

El segundo tipo de efecto, opera a nivel individual y se relaciona con los incentivos que tendrán las escuelas para atraer y retener a alumnos que portan la subvención diferenciada. Este efecto debiera provocar un cambio importante en la acogida que brinda el sistema educacional a los estudiantes de familias pobres. Estos alumnos pueden ser rechazados o evitados bajo la modalidad de la subvención plana, puesto que en promedio presentan mayores dificultades de aprendizaje, obteniendo menores resultados en las pruebas estandarizadas de rendimiento. En cambio, bajo el esquema de subvención diferenciada estos alumnos portarían una subvención que es dos tercios superior a la subvención regular, compensando los mayores costos que puede suponer su educación.

El segundo efecto no tiene las restricciones del primero, puesto que toda escuela se beneficia de los recursos adicionales que porta un estudiante. El caso puede ser especialmente relevante para las escuelas que atienden a estudiantes de estrato socioeconómicos medios o altos, que cobran financiamiento compartido. Estas escuelas debieran tener interés en el futuro en tener estudiantes de sectores pobres, puesto que aportarán un monto de recursos mayor al aporte del financiamiento compartido. Al respecto, debe considerarse que un 73.2% de los estudiantes en escuelas con financiamiento compartido, corresponden a establecimientos cuyo cobro promedio es igual o inferior a \$ 15.000; mientras que un 85% está por debajo de \$ 20.000. De este modo, un valor de la subvención diferenciada de \$ 19.000 por alumno, supera el aporte del financiamiento compartido de alrededor del 80% de los casos.

²⁰ El cálculo supone que la subvención diferenciada representa dos tercios de la subvención regular en jornada completa, y que la mitad de los niños cursan entre primero y cuarto básico (de los cuales la mitad tiene subvención diferenciada).

²¹ No se puede excluir la sustitución de recursos que el municipio aporta a la educación, en cuyo caso la política no tendría impacto en los insumos del sector.

¿Todas las escuelas debieran ser sujeto de recibir subvención diferenciada?, o ¿debiera utilizarse criterios selectivos para canalizar la subvención diferenciada? La mayor eficacia en el uso de los nuevos recursos, aconseja utilizar criterios selectivos en su asignación. Puede ser más claro para identificar qué escuelas *no* debieran ser favorecidas con esta política.

En primer término, establecimientos que obtienen malos resultados en las pruebas Simce y que atienden población de estratos medios o altos. Estas escuelas no ofrecen condiciones adecuadas para aprovechar los efectos positivos de la política, puesto que: (i) no se producirán incrementos relevantes en los recursos de la escuela, por la baja proporción de alumnos que portan la subvención diferenciada; (ii) en su condición actual, no tiene sentido entregarles incentivos para que atraigan a estudiantes en situación de pobreza.

En segundo lugar, no parece buena idea canalizar los nuevos recursos a las escuelas que atienden población en pobreza y que: (i) muestran malos resultados en las pruebas Simce, comparadas con las otras escuelas que atienden a población de similares características; y, (ii) no han mostrado capacidad de lograr mejorías, aún cuando han sido beneficiadas por otras políticas de refuerzo. Esto es, no tiene sentido invertir los nuevos recursos en escuelas que muestran malos resultados y que no han respondido a políticas similares en el pasado, puesto que es altamente probable que los nuevos recursos no tengan efectos en la educación que reciben sus estudiantes.

Otro tema en la materia, es la cobertura de los estudiantes que acceden a la subvención diferenciada. La idea preliminar del gobierno en la materia, es focalizar la subvención en aproximadamente el 30% de alumnos de menor nivel socioeconómico, al interior de la población que asiste a los seis primeros años de educación (prekinder a cuarto básico). El objetivo es concentrar los recursos en los primeros años del ciclo educacional, puesto que serían determinantes de los resultados en etapas siguientes.

La modalidad propuesta puede tener sentido en el marco presupuestario actual. De hecho, los cálculos se realizan suponiendo que los recursos que financiarán la subvención diferenciada, son equivalentes a los gastados en los años pasados en el levantamiento de la infraestructura de la jornada escolar completa (JEC). De manera que se trataría de mantener el actual nivel de gasto público, reasignando fondos desde un programa que termina a otro que se inicia.

Sin embargo, en una perspectiva de mediano plazo debiera extenderse la subvención diferenciada al conjunto de los estudiantes del sistema de educación que recibe financiamiento público. Ello por diversos motivos. Primero, los fundamentos de la subvención diferenciada se aplican a estudiantes pobres de todo nivel educacional: la política pública debe compensar la falta de recursos en los hogares, así como las diferencias que se producen al aplicar el sistema de financiamiento compartido y los aportes municipales que favorecen a alumnos de mejor situación socioeconómica. Segundo, los beneficios de la subvención diferenciada se reducen con su cobertura parcial, puesto que de cada 100 estudiantes pobres en la escuela, sólo la mitad aportará la subvención diferenciada, si hay igual número de alumnos entre primero y cuarto año de enseñanza básica, que entre quinto y octavo año. Ello no sólo implica menores recursos para las escuelas, sino que además, se diluyen los incentivos para atraer y retener a alumnos pobres. Ello puesto que el aporte efectivo que realiza un niño con subvención diferenciada es la mitad del monto del beneficio, considerando una estadía de ocho años en la escuela de la cual la mitad son financiados por la nueva política.

→ **GARANTÍA:** IGUALDAD EN EL ACCESO A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES CON FINANCIAMIENTO ESTATAL.

La mayor subvención para alumnos de menor estrato socioeconómico, debe ser acompañada de una norma que asegure igualdad de oportunidades en el acceso a las escuelas subvencionadas por el Estado. Esto es, una reglamentación que sustituya las actuales prácticas de selección por esquemas imparciales de admisión de niños en las escuelas. Tal medida contribuye a una mayor equidad, dignidad personal e integración social, objetivos que deben ser naturales a una política pública, y que por lo demás, no tiene efectos negativos sobre la calidad de la educación. La propuesta está dirigida a las escuelas de los niveles básico y preescolar, esto es, los diez primeros años de la educación escolar.

La selección ocurre cuando las escuelas escogen a sus alumnos a través de mecanismos como cobros, entrevistas, pruebas y otros instrumentos relacionados. El criterio de elección puede residir en el nivel socioeconómico de las familias, los valores o modos de vida de los padres o tutores de los alumnos, las habilidades y comportamientos que los niños presentan a los 4 ó 5 años de edad, la relación social entre apoderados y directivos de las escuelas, o una combinación de los factores anteriores. También existe selección, cuando los niños son expulsados de las escuelas por rendimiento insuficiente o por problemas de comportamiento. La selección es negativa por tres tipos de consideraciones.

En primer término, atenta contra la igualdad de oportunidades, porque induce a una distribución regresiva de los recursos al interior del sistema educativo, que incide en desigualdad de resultados por razones ajenas al esfuerzo o mérito personal. A tal respecto, cabe recordar las principales formas de selección, a través de cobro o de habilidades.

Si la selección procede por cobro, entonces existirá una tendencia a la concentración de mayores y mejores recursos en las escuelas con mayor cobro. Esta es una práctica que caracteriza la asignación de recursos en un sistema de mercado, pero que no puede regir en la educación subvencionada por el Estado, que responde a consideraciones de equidad e igualación de oportunidades.

Si la selección procede por habilidades, también se produce una concentración de recursos a favor de los más aventajados, ampliando las diferencias ya existentes entre niños de mayor y menor nivel de habilidad. La concentración opera a través de los profesores, puesto que existirá una tendencia a que los mejores profesores sean atraídos a las escuelas con mejores alumnos, donde la enseñanza es más fácil y donde los resultados de la enseñanza, y el estatus asociado, son más elevados. La concentración de recursos también opera a través del efecto de los pares, puesto que se potencia la educación entre los alumnos con mejores características y se degrada la enseñanza entre alumnos de baja habilidad.

En segundo lugar, la selección atenta contra la dignidad de las personas. Las personas en situación de pobreza en Chile, no sólo experimentan los rigores de la escasez material de recursos, sino que también, están sujetas a prácticas de discriminación y de descalificación social, que lesionan su dignidad, su autoestima y respeto hacia sí mismas. La selección educacional contribuye negativamente a esta situación, en la medida que las familias pobres están expuestas al rechazo de sus hijos, por parte de aquellas escuelas con mayor prestigio, resultados, disciplina u otras características que contribuyen a que tengan una mayor demanda y que procedan a seleccionar a la “crema” de los postulantes. Ello es complicado de por sí, y totalmente inaceptable si se considera que se trata de escuelas que se financian total o parcialmente con los recursos del Estado de Chile. Tercero, la selección es contraria a la integración social, que después de la propia labor de enseñanza, es la

principal función que cumple un sistema educativo en un país. La interacción de personas que difieren en recursos o ideas es sustantiva a la construcción de tolerancia y sentido ciudadano, requisitos indispensables en la conformación de una sociedad más sana y democrática. La sociedad chilena tiene pocos espacios de integración social, debido a la segregación de espacios y de lugares de encuentros, lo que se origina en gran medida por la desigualdad existente. En tal contexto, la educación financiada por el Estado debe sumar y no restar a la mayor integración social; aboliendo las prácticas de selección que operen en su interior.

Hacer operativa la igualdad en el acceso a las escuelas, requiere sólo de una norma vinculante que torne ilegales las prácticas de selección. Las escuelas que enfrentan exceso de postulantes respecto de sus cupos, deben adoptar modalidades de elección imparcial de los alumnos, como son sorteos u otros esquemas de asignación aleatorias, aún cuando puede existir alguna discriminación por cercanía geográfica entre el hogar y el establecimiento educacional. También, se precisa incentivar la ampliación de cupos por parte de las escuelas más demandadas, incluyendo la apertura de sedes en otras comunas o localidades.

Proponer igualdad de oportunidades en el acceso, es compatible con la libertad de elección de los padres. No se está proponiendo un esquema donde se obligue a los padres a que sus hijos estudian en determinada escuela, como puede ser la más cercana o aquella que pertenezca a la comuna de residencia. Sólo se sostiene que en aquellos casos donde haya más postulantes que cupos disponibles, la selección se realice sobre bases imparciales, que aseguren igualdad de oportunidades en el acceso a las escuelas. De hecho, tal práctica se asocia a un mayor ejercicio de la libertad de elección de los padres, en relación a esquemas donde el acceso es discriminado por variables ajenas al control de los mismos.

La igualdad de oportunidades en el acceso, también implica que no se puede expulsar a los alumnos con rendimiento académico o conductual insuficiente. Las escuelas deben hacerse responsable de la educación de todos los niños y jóvenes chilenos, no tan solo de los más hábiles o mejor comportados. Si se quiere utilizar una analogía, se precisa navegar y llegar a puerto con todos los pasajeros del barco, y no desprenderse de aquellos que por exceso de peso, hacen más difícil la navegación. Ahora bien, no se está proponiendo un esquema donde las responsabilidades sean exclusivas de las escuelas y los derechos exclusivos de los estudiantes. Habrá situaciones que eventualmente ameriten sanciones y quizás expulsión de alumnos, pero éstas deben estar claramente normadas y ser aplicadas en forma pareja a nivel de las diversas escuelas.

La política es también compatible con la diversidad de opciones educacionales. Habrá escuelas que enfatizan aspectos como la disciplina, el desarrollo del deporte o las actividades culturales, en adición a potenciales distinciones en aquella parte de los contenidos curriculares que tienen carácter opcional. Las escuelas pueden publicitar e informar tales atributos a los potenciales postulantes, pero no podrán seleccionar a éstos sobre la base de entrevistas o similar procedimiento. El exceso de postulantes debe ser resuelto a través de métodos imparciales.

Se podría argumentar que se arriesga la formación de comunidades escolares, puesto que se impone la convivencia de familias con diferentes intereses o valores. Sin embargo, resulta natural suponer que las familias acudirán a las escuelas cuyo proyecto educativo les resulte más atractivo, de modo que habrá auto-selección orientada a la formación de comunidades que comparten el mismo proyecto educativo. Asimismo, los padres tienen responsabilidades que cumplir en el contexto de una determinada comunidad escolar, de modo que la política de igualdad en el acceso, puede hacerse compatible con la necesaria concertación de intereses entre los agentes participantes.

La propuesta de no selección es compatible con el financiamiento compartido, en el contexto de la subvención diferenciada. Esto es, las escuelas que cobran financiamiento compartido deben aceptar en igualdad de condiciones a los niños que no pueden pagar el arancel asociado, entendiendo que tales niños tendrán a su disposición la subvención diferenciada que reemplaza al cobro que se realiza a la familia. Ello supone que la escuela recibe por estos niños el valor de la subvención diferenciada, que en una mayoría de los casos excede el monto del cobro privado. Respecto a los niños que paguen el arancel, ellos estarán protegidos de cobros excesivos, cuando la escuela acepte las reglas del juego de los establecimientos que acceden a financiamiento público.

—> **GARANTÍA:** TODOS LOS ESTUDIANTES EN SITUACIÓN DE POBREZA TENDRÁN GARANTÍAS A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD.

Hay un conjunto de investigaciones recientes en el país, que identifican las características de las escuelas efectivas, que son aquellas que atienden a una población mayoritaria de estudiantes de bajos recursos, pero que son capaces de lograr buenos resultados educativos.

De las características presentes en estas escuelas destacan, entre otras, un sentido de misión por el proyecto educativo que integra y moviliza a la comunidad escolar; la presencia de líderes institucionales y pedagógicos; la organización racional de recursos para alcanzar objetivos bien definidos; la capacidad para educar a alumnos que difieren en capacidad de aprendizaje; un ambiente ordenado y con disciplina; capacidad para hacer uso de los recursos disponibles; participación de los padres y apoderados; focalización de la enseñanza en contenidos académicos; relación activa de los alumnos con el conocimiento; clases muy estructuradas en torno al proceso de enseñanza-aprendizaje; aplicación de prácticas heterogéneas de enseñanza, de acuerdo a los objetivos y contenidos del aprendizaje, así como a las características de los alumnos; constante supervisión y retroalimentación a los mismos; utilización intensiva del tiempo; rigor y prácticas consistentes de trabajo; disponibilidad real de tiempo de planificación de clases por parte de los docentes, buena relación entre profesores y alumnos; utilización de materiales didácticos con sentido formativo.

El diseño de metodologías pertinentes de enseñanza, la selección de materiales didácticos, la organización del tiempo escolar (aspectos englobados bajo el concepto de “descentralización pedagógica”), el control (formulación y aplicación) de los objetivos, contenidos y materias educativas complementarias, así como la organización de los mismos, son fundamentales para avanzar en una descentralización curricular que coadyuve a la superación de la pobreza.

La descentralización curricular es una estrategia y un procedimiento para asegurar el desarrollo de habilidades y conocimientos de calidad, mediante una mayor pertinencia de los contenidos. La contextualización de los aprendizajes, favorece la funcionalidad de los mismos, lo que requiere no sólo de mejores explicaciones de los contenidos, sino también de los conocimientos y recursos del entorno. Se está haciendo referencia a una gestión educativa creativa que, por ejemplo, se complemente y coordine con experiencias, actores y prácticas sociales presentes en el territorio. En este punto cabe destacar la experiencia acumulada por el Programa Adopta un Herman@ que implementa esta Fundación desde el año 1999 y que ha contribuido al fortalecimiento y mejor desarrollo del capital humano y social de niños y niñas en situación de pobreza; los cuales constituyen recursos valiosos para enfrentar un mejor proceso educativo. A través de tutorías formativas y metodologías propias de la educación no formal, se interviene en establecimientos educacionales municipales con bajos resultado SIMCE y elevados niveles de pobreza con el propósito de complementar las prácticas pedagógicas de los docentes. Las evaluaciones indican que los niños mejoran su estado de ánimo, revalorizan su proceso educacional, mejoran su rendimiento y desarrollan más vínculos asociativos entre otros.

¿Cuáles son las condiciones mínimas para una descentralización curricular, en función de la superación de la pobreza? En primer lugar, hay que dotar a los establecimientos educativos de reales posibilidades para la formulación y aplicación de los propios planes y programas. Esto, implica garantizar la asesoría técnica a los establecimientos por parte de organismos intermedios.

En segundo lugar, se debe integrar efectivamente, la participación de la comunidad en el proyecto educativo de los establecimientos. En tercer lugar, se requiere también, facilitar legalmente la generación de sistemas de evaluación de los aprendizajes en función de los objetivos curriculares nacionales.

El listado de factores requeridos para las escuelas efectivas es largo y el éxito de los resultados requiere que todos esos factores estén presentes. La tarea es difícil y los buenos resultados aparecen sólo años después de trabajo duro y persistente.

Hay dos elementos que son comunes a todos los factores que involucran una educación efectiva: buenos directores, buenos profesores y una escuela integrada a su entorno. Esto es, que las personas que están a cargo de la educación de las escuelas sepan qué hacer y que lo hagan bien. Esto se remite a la capacidad de gestión y a la disponibilidad de recursos necesarios para ello. En esta línea, se ha avanzado en los últimos años y en el futuro, se contará con los recursos adicionales que proveerá la subvención diferenciada.

Existen avances recientes en materia de fortalecimiento de la labor que realizan directores y profesores. En el caso de los directores, se aprobó una ley que establece la concursabilidad del cargo para todos los establecimientos municipales. Esta normativa legal termina con la existencia de cargos directivos vitalicios en escuelas y liceos municipales. Todos los directores que tengan más de 20 años de servicio, deberán someterse a un concurso público y transparente durante el año 2006. en el 2007 concursarán aquellos directores que tengan entre 15 y 20 años de servicio, mientras que el 2008, lo harán los que tienen menos de 15 años.

En el caso de los profesores, se encuentra en estado de implementación la evaluación docente, que partió como programa piloto en el año 2003 en el marco de un acuerdo suscrito entre el Colegio de Profesores, el Ministerio de Educación y la Asociación Chilena de Municipalidades. El sistema de evaluación se lleva a cabo mediante la aplicación de cuatro instrumentos: un portafolio de evidencias estructuradas, que contiene productos escritos y la filmación de clases; la pauta de autoevaluación, la entrevista al docente evaluado, y el informe de referencia de terceros, realizado por el director del establecimiento y por el jefe de la Unidad Técnico Pedagógica.

La evaluación clasifica a los profesores en cuatro categorías: destacados, quienes demuestran un nivel de desempeño profesional sobresaliente; profesores competentes, cuyo nivel de desempeño permite cumplir con lo esperado para promover el aprendizaje de sus alumnos; profesores con desempeño básico; quienes satisfacen requerimientos mínimos, pero que aún existen aspectos que deben superar; y nivel insatisfactorio, quienes presentan serios problemas en la evaluación. La distribución de resultados en la experiencia piloto alcanzó a 10%, 52.6%, 34.1% y 3%, respectivamente. Estos resultados son bastante mejores que los conseguidos por los alumnos en las pruebas de evaluación externas.

Los docentes Destacados y Competentes tendrán el derecho de postular a la Asignación Variable por Desempeño Individual. Para acceder al beneficio, deberán rendir una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos. Luego, de acuerdo al resultado que obtengan, podrán recibir un beneficio económico, equivalente a un porcentaje de la Renta Básica Mínima Nacional (15% a 25% por un período de cuatro años). Quienes obtengan nivel de desempeño Básico o Insatisfactorio, serán apoyados mediante Planes de Superación Profesional; y

volverán a ser evaluados en cuatro años más. Estos planes están siendo diseñados por las comunas y contarán con financiamiento estatal. Aquellos con rendimiento insatisfactorio deben someterse a una nueva evaluación en el plazo de un año; si la segunda evaluación es insatisfactoria deben dejar de enseñar, para ser sometidos a una tercera evaluación, y eventualmente dejar el sistema educacional (con una indemnización).

El año 2005, se espera evaluar a un total de 18.000 profesoras y profesores. Este proceso será obligatorio por Ley para el conjunto de los municipios del país y para los docentes de dichos municipios, en conformidad a la gradualidad por niveles y subsectores que establezca el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP).

Existen múltiples elementos necesarios para que el sistema educacional responda plenamente a sus desafíos. Desde luego, la educación siempre se beneficiará de los mayores recursos que se puedan poner a su disposición. Pero la efectividad de las inversiones, se verá restringida mientras no se modifiquen algunos elementos de la estructura de funcionamiento del sector. Entre estos, destacan los cuatro siguientes: ampliar los espacios de gestión en la educación municipalizada; fortalecer el proceso de acreditación y evaluación de los profesores; introducir pruebas de evaluación de alumnos que informen sobre estándares; e introducir profesores auxiliares en las aulas con mayor número de estudiantes de bajo recursos.

Las restricciones de la gestión en las escuelas municipales, principalmente asociadas al Estatuto Docente, constituyen un factor que limita seriamente los avances en calidad de la educación, según lo reconocen pública o privadamente la mayor parte de los actores vinculados al sector. Este ha sido un tema recurrente en el debate de políticas educacionales, sin que haya habido avances significativos a la fecha.

El estatuto docente puede haber tenido justificación política en el difícil contexto de los primeros años de la transición a la democracia, ya que las regulaciones de dicho estatuto entregaron estabilidad y certidumbre a las condiciones laborales de los profesores municipales, como medidas compensatorias a un gremio que había experimentado fuertes deterioros en su nivel de vida económico y en su posición social durante el gobierno militar.

Pero quince años después se vive otra realidad. Los profesores han tenido importantes mejoras en su estatus ocupacional. Su salario promedio ha aumentado significativamente, se ha reducido la brecha respecto de otras profesiones. La importancia que ha adquirido la educación en el debate nacional, ha relevado el rol de los profesores. El interés por estudiar carreras pedagógicas ha aumentado fuertemente. En suma, han desaparecido las razones que fundamentaban la compensación del estatuto docente.

Se requiere entonces mayor movilidad, que permita asignar y estimular los mejores recursos humanos a las áreas que reportan más dificultades y desafíos pedagógicos. Por esto, se debe imprimir mayor fluidez al sistema, lo que contrasta con las rigideces de la educación municipal actual. En definitiva, se trata de facilitar y promover la inserción y/o permanencia de buenos docentes en sectores en pobreza.

El segundo aspecto a mejorar es la acreditación y evaluación de los profesores. La acreditación es necesaria en un contexto de crecimiento explosivo de la formación de nuevos profesores, incluyendo aquellos que convalidan estudios de muy diversa gama, a través de carreras de corta duración que entregan el título de profesor. La acreditación puede tomar la forma de un examen nacional, que rindan los egresados de las carreras de pedagogía, y que represente un requisito para la titulación. Por lo demás, este es un sistema que opera en países más desarrollados y con mejores resultados educacionales que Chile.

La acreditación cumple dos roles importantes. Primero, entrega una potente señal a las entidades formadoras de profesores, para que optimicen la calidad de la educación de estos profesionales. Ello puesto que las instituciones se jugarían su prestigio -y participación de mercado- con los resultados que sus egresados obtengan en el examen de acreditación. En cambio, la situación actual se caracteriza por un ambiente anárquico, en la medida que las instituciones no deben rendir cuentas a nadie por sus acciones y resultados. Tal estado de cosas, contrasta abiertamente con los esfuerzos que ha realizado la política pública para mejorar la calidad de la educación chilena. En segundo lugar, un sistema de acreditación sirve como filtro temprano en la selección de profesores que tienen las competencias requeridas para el ejercicio de la profesión. Al respecto, es ilustrativa una de las objeciones que se levantaron en contra del proceso de acreditación docente, que es cómo se va a decir a un profesor antiguo que el trabajo realizado durante toda su vida ha sido malo.

En materia de la evaluación docente, se precisan incorporar, como parámetros de la evaluación, los resultados que el proceso de enseñanza tiene en las escuelas donde los profesores trabajan. Ello puede ser tanto o más relevante que el desempeño que muestre el profesor en pruebas no relacionadas con los resultados de sus alumnos. La introducción de estándares de resultados de los estudiantes, puede aportar en esta materia.

En tercer lugar, es indispensable contar con mediciones externas a las escuelas que permitan verificar y monitorear el aprendizaje de los alumnos. Para tal efecto, se deben introducir pruebas de criterio (logros absolutos). Contar con este tipo de indicadores, no sólo contribuye al conocimiento de la realidad educacional, sino que parece un insumo esencial para movilizar a los agentes del sector educación en la superación de los desafíos pendientes. A tal respecto, es ilustrativo el impacto que tuvo la divulgación del rendimiento de estudiantes y adultos chilenos en pruebas internacionales (Timss y Sials, respectivamente).

En cambio, el Simce es una prueba relativa, cuyo objetivo es discriminar entre estudiantes, antes que evaluar logros respecto de estándares establecidos (pruebas de criterio). Los resultados del Simce no pueden interpretarse como una medida de logros educativos, puesto que la prueba no informa respecto del grado de aprendizaje de los contenidos pedagógicos de un determinado nivel de enseñanza. El puntaje promedio del Simce refleja el nivel de conocimientos del estudiante promedio, cualquiera que éste sea. Se sostiene que un “buen” puntaje Simce, no es garantía de un “buen” nivel de calidad de la enseñanza.

En cuarto lugar, debiera fomentarse la presencia de un profesor auxiliar, en el caso de los cursos que presentan un número importante de alumnos de bajos recursos. Ello considerando las dificultades para educar a un grupo numeroso de alumnos, el cual puede llegar a un máximo de 45 por aula, según las normas vigentes en la materia. En este contexto, el profesor puede no tener la capacidad suficiente para entregar una enseñanza que beneficie por parejo a los alumnos en el aula. Si ajusta en beneficio de los alumnos con mayor facilidad de aprendizaje, se perjudica a los estudiantes que presentan retrasos; si sigue la estrategia contraria, los alumnos más avanzados se aburren y provocan desorden en la sala. La presencia del profesor auxiliar puede contribuir significativamente a mitigar estos problemas y entregar mayor eficacia del proceso educacional, puesto que puede reforzar la enseñanza de los estudiantes con mayores rezagos.

La presencia de un profesor auxiliar no se requiere en todos los casos, sino que en los cursos más numerosos y con mayor representación de estudiantes en situación de pobreza. Asimismo, su presencia es más importante en aquellas materias que forman la base de la enseñanza, como con lenguaje y matemáticas. La introducción de la subvención diferenciada entrega una excelente oportunidad para reforzar estas clases con profesores auxiliares, a partir de 30 alumnos por aula. Esta medida debiera implementarse en toda la enseñanza básica, pero atendidas las restricciones presupuestarias, se debe focalizar con mayor urgencia hasta cuarto básico.

Garantías mínimas en Educación Superior

El sistema de financiamiento de la educación superior combina un conjunto de elementos, que fueron introducidos a lo largo del tiempo, sin un necesario hilo conductor, lo que ha derivado en una modalidad compleja, discrecional y no siempre transparente. Ello contrasta con los esquemas vigentes en los niveles básico y medio de la educación, donde existen reglas claras y objetivas de financiamiento a los establecimientos subvencionados por el Estado.

Las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores financian la docencia, a partir de cobros a los estudiantes y aportes basales otorgados por el Estado. A su vez, el cobro a los estudiantes es financiado a través de una combinación de recursos familiares, créditos y becas, en un esquema descentralizado caracterizado por falta de equidad horizontal, puesto que se trata distinto a los iguales, según la universidad a que se asiste. El sistema de crédito presenta problemas importantes de cobertura, asignación y retorno. El sistema de becas se caracteriza por su diversidad y posibles inconsistencias internas, incluyendo, entre otras, a las becas Bicentenario, Juan Gómez Millas, Nuevo Milenio, Presidente de la República, Indígena y Estudiantes Destacados que Ingresan a Pedagogías. Por su parte, los fondos públicos como el Aporte Fiscal Directo y Aporte Fiscal Indirecto, financian en monto variables las actividades de docencia e investigación universitaria, sin que exista claridad en la asignación de los recursos ni rendición de cuenta por los mismos.

En suma, el Estado subsidia la educación recibida en las universidades del Consejo de Rectores, a través de una combinación de becas y créditos que se pagan parcialmente, y también con aportes basales (AFD y AFI). La conjunción de estas políticas entrega un resultado poco transparente, puesto que no es claro cuál es el porcentaje de subsidio que recibe en definitiva un estudiante, ni que los resultados efectivos sean los deseados.

Las demás instituciones de la educación terciaria, incluyendo universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica, han basado tradicionalmente su financiamiento en los pagos que realizan las familias de los estudiantes o en créditos a los que se accede con aval privado. Esta situación está en estado de transición, puesto que ha habido acceso a becas de estudio (todas las citadas, con la excepción de la beca Bicentenario) y se ha promulgado, a mediados del 2005, una ley que otorga garantía estatal a créditos del sistema financiero para alumnos de estas instituciones. Este es un sistema de crédito que funcionará en forma diferente al crédito solidario, principalmente porque las condiciones de retorno se asemejan más al crédito comercial, aún cuando se estipulan algunas contingencias de postergación del pago (cesantía).

A futuro se propone modificar el sistema de financiamiento estudiantil, a través de las siguientes políticas:

- **Sustituir la política existente de becas, por una política de subvenciones que financie parcial o completamente el arancel de los estudiantes de menores recursos y mérito académico.** La subvención operaría sobre bases objetivas y parejas, transformando un beneficio, que en forma de beca tiene carácter incierto y asistencial, en un derecho garantizado para la población elegible. Este mecanismo operará por una sola vez y durante el plazo mínimo estipulado para el egreso de la carrera.
- **Convertir el sistema de crédito solidario en un esquema crediticio propiamente tal, eliminando los subsidios asociados.** Ello requiere alargar el período de pago y/o aumentar la fracción del ingreso que se destina al servicio de la deuda, además de hacer transparentes los sistemas de recuperación del

crédito (a través de la modalidad descentralizada en actual uso o en esquemas que funcionen al margen de las universidades). La racionalidad de la medida es trasladar los elementos de subsidio al programa de subvenciones.

- **Los fondos de créditos y becas deben operar sobre la base de aranceles de referencia, según una clasificación de tipos de carreras y universidades.** El Estado no tiene por qué seguir cada una de las decisiones arancelarias de las universidades, sino que puede actuar en representación del conjunto de estudiantes que utilizarán los instrumentos públicos de ayuda estudiantil. Aplicando el mismo principio de la subvención diferenciada para la educación básica o media, mencionada en este mismo documento.
- **Orientar la asignación del Aporte Fiscal Directo al financiamiento de investigación y postgrados.** Esta medida tiene mérito en sí misma, puesto que fortalece la actividad de investigación y de postgrados a través de la canalización de fondos con destino específico, sujetos a rendición de cuentas. Adicionalmente, contribuye a transparentar el financiamiento de la enseñanza de pregrado, haciendo de los fondos de créditos y de becas, instrumentos específicos para tales objetivos.
- **Reorientar el aporte fiscal indirecto a fondos para subvención diferenciada.** El AFI es una transferencia regresiva, en cuanto está asociado a los puntajes más altos en la Prueba de Selección Universitaria, que corresponden por lo general, a estudiantes de estratos socioeconómicos más elevados. Como tal, entrega una señal errónea a las universidades, puesto que les hace más atractivo absorber a ese tipo de estudiantes. Situación que por lo demás, no necesita políticas de refuerzo. Un manejo con mayor sentido de equidad, es redirigir estos recursos al fondo para la subvención diferenciada, orientado a los estudiantes de más bajos recursos. El cambio debe incluir un mecanismo de transición para no reducir el actual presupuesto de las universidades.

De esta forma, la política de ayudas estudiantiles constaría de dos componentes principales: créditos y subvenciones. La política de créditos fue tratada en la propuesta de la FNSP de 1999 y ha sido ampliamente debatida en el país a lo largo de los últimos años. Una de sus problemas más importantes, era la falta de cobertura a los estudiantes en instituciones distintas al Consejo de Rectores, materia que ha sido solucionada en la ley aprobada en el Congreso, en los primeros meses de 2005, ésta entrega garantía estatal a los créditos que se destinen a este sector. Se trata de créditos que extenderá la banca privada, pero la garantía estatal, asegura que tales créditos estarán disponibles para todo estudiante que cumpla las condiciones de elegibilidad, sin discriminar sobre la base de los recursos económicos que disponen las familias de los estudiantes. La principal diferencia del nuevo crédito radica en que las condiciones de pago son más estrictas, tanto por las condiciones del período y tipo de interés asociado, como por tratarse de pagos en montos predeterminados y no contingentes al nivel de ingreso del deudor. La nueva Ley también incorpora otra de las propuestas del documento de 1999, consistente en la creación de una instancia que unifique el tratamiento en la asignación y cobro de los créditos, aún cuando estaría orientada sólo al nuevo segmento de beneficiarios.

Los temas pendientes en materia de la política de créditos, es la solución a los problemas que tiene el Fondo Solidario, que es el crédito destinado a los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores. El documento de 1999 formulaba un conjunto de propuestas en la materia, entre las cuales, destacaba la ampliación del período de pagos y del porcentaje del ingreso a ser pagado, a efectos que se recupere la totalidad o gran parte de los montos prestados. La actual combinación del pago del 5% del ingreso en un período de 15 años, es insuficiente para tal propósito, estimándose que deja de pagarse una fracción cercana a un 50% de los

montos prestados. Ello provoca la falta de financiamiento del sistema y la consiguiente restricción de créditos para los actuales estudiantes. Este es un esquema ineficiente, puesto que restringe los fondos en el momento que se necesitan (durante los estudios), debido a que entrega subsidios en un momento en que no se necesitan (durante la vida profesional).

La política de subvenciones que se detalla a continuación, tiene sentido en un contexto donde el crédito funciona como tal, sin incluir subsidios en su funcionamiento. Esto es posible, aún cuando coexistan sistemas distintos de crédito, como es el Fondo Solidario y el Crédito con garantía estatal. Estos sistemas difieren en el cálculo de la cuota mensual, contingente al ingreso o predeterminada, pero pueden ser diseñados de manera que se recupere el conjunto de los fondos prestados. De manera que todos los subsidios a los estudiantes, se canalizan en la política de subvenciones, que constituye el instrumento natural para tal efecto.

—> **GARANTÍA:** LOS ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PERTENECIENTES AL 40% MÁS POBRE DE LA POBLACIÓN, TENDRÁN ACCESO A UNA SUBVENCIÓN DIFERENCIADA.

La política de subvenciones está orientada a reducir el arancel que pagan los estudiantes de bajos ingresos, que conforman el público de interés del presente documento. En ausencia de subvenciones, estos estudiantes tendrían que endeudarse por el monto completo del arancel. Al año 2002, éste ascendía a un promedio de \$ 1,5 millones anuales, según los datos de la base Índices del Consejo Superior de Educación²², alcanzando niveles de máximos de \$3,0 millones en algunas carreras de las universidades del Consejo de Rectores y de \$ 3,5 millones en algunas carreras de las universidades privadas.

Bajo el esquema de crédito contingente, al ingreso el estudiante que se endeuda, adquiere la obligación de cancelar un determinado porcentaje de sus ingresos durante el período estipulado de pagos. La propuesta en materia de créditos es que dichos parámetros, se ajusten para hacer posible la devolución del total de la deuda. Bajo el esquema de crédito con garantía estatal, el estudiante se compromete a pagar una cantidad fija de sus ingresos futuros durante un determinado número de años, de manera que termina cancelando el total del monto adeudado. Bajo las citadas circunstancias, el estudiante que accede a un crédito, pagaría en diferido el arancel completo de la educación superior, incluyendo los intereses del caso.

En otras palabras, en ausencia de subvenciones, los estudiantes en pobreza terminarían cancelando un arancel equivalente al que pagan los estudiantes de estratos altos y medios. La diferencia es que el pago se realiza en diferido, puesto que no poseen los recursos para cancelar el arancel en tiempo presente.

Hay dos tipos de argumentos, en favor de una política de subvenciones para los jóvenes de bajos recursos que acceden a la educación superior. El primer argumento se refiere a que una parte de estos jóvenes son renuentes a asumir compromisos de pagos futuros, debido a su precaria condición de ingresos y patrimonio, por lo cual, un esquema de pago diferido desincentiva la continuación de los estudios; en cambio, la disponibilidad de una subvención reduce el nivel de compromiso financiero futuro y facilita la decisión de cursar estudios superiores. El segundo argumento plantea que los jóvenes pobres enfrentan circunstancias adversas en términos de su calidad de vida, formación escolar y expectativas futuras; una política de subvenciones compensa parcialmente la acción de los elementos citados e incentiva el esfuerzo escolar y la continuidad de los estudios en el nivel superior, constituyendo un factor de igualación de oportunidades.

²² La base Índices entrega información a nivel de cada carrera para cada una de las universidades e institutos profesionales. Sin embargo, las bases de datos más recientes no informan sobre el arancel cobrado por cada carrera.

En rigor, el primer tipo de argumento es válido sólo en el sistema de crédito con garantía estatal, puesto que bajo este esquema, se asume un compromiso de pagos futuros similar a un crédito comercial, donde las cuotas son fijas y no consideran circunstancias negativas en la disponibilidad de ingresos que afecten la capacidad de pago (salvo el caso de cesantía). Ello significa que el deudor asume un nivel de riesgo importante, puesto que tendrá que cumplir sus compromisos con independencia de la mayor parte de sus circunstancias. Éste, puede resultar un trato complicado para jóvenes pobres a la edad de 18 años, siendo probable que parte de ellos no siga estudiando bajo tal condición. En cambio, en el sistema de Fondo Solidario, el riesgo lo asume completamente el acreedor del crédito, puesto que el deudor se compromete a pagar una fracción conocida de sus ingresos. En esta modalidad de crédito, no opera el efecto de desincentivo que provoca el riesgo sobre los jóvenes pobres.²³

El segundo argumento es válido para ambos tipos de sistemas crediticios. La política de subvenciones como parte de una estrategia de igualación de oportunidades, representa un trato preferencial que la sociedad entrega a los jóvenes de origen precario, que logran buenos resultados escolares en un medio adverso. La potencia del argumento radica en la subvención como señal que induce el mejor esfuerzo, antes que como premio a quienes obtuvieron buenos logros educacionales. Esto es, bajo una política de subvenciones se obtendrá un mayor número de jóvenes pobres que postulan a la educación superior, en relación a una situación sin subvenciones. La subvención funciona como un elemento que modifica comportamientos y decisiones, en la dirección de una mayor igualación de oportunidades.

Junto a la política de subvenciones que reducen el valor del arancel, se requiere un fondo de ayuda de gastos de estudios y relacionados. Los jóvenes en pobreza no sólo requieren un trato preferencial en el monto del arancel, sino que precisan recursos para materiales de estudio, transporte y alimentación. De otra manera, se dificulta el desarrollo de los estudios y se pone en riesgo el éxito de los mismos. Las subvenciones de arancel y gastos de estudio son complementarias, puesto que una necesita a la otra para que cumplan el objetivo de hacer posible la enseñanza superior a los jóvenes pobres con mérito escolar.

Mecanismos de elegibilidad y beneficios. La implementación de una política de subvenciones debe resolver los temas de elegibilidad y del monto del beneficio. Esto es, cómo se elige a los beneficiarios y cuánto es el monto del beneficio por cada estudiante. Ambos temas están interrelacionados, puesto que una política más generosa en términos del número de estudiantes elegibles, tendrá por implicancia un menor monto de beneficio por estudiante, bajo las restricciones usuales de recursos. Por otra parte, atendiendo a la diversidad de situaciones en materia de elegibilidad, se postula contar con una estructura que contenga montos variables de beneficios, antes que un valor uniforme para todos los beneficiarios.

Los criterios de elegibilidad se aplican en forma centralizada, de modo de preservar una lógica de equidad horizontal –igual trato a los iguales– en la asignación de los fondos disponibles. El sistema funcionaría sobre la base de criterios objetivos y públicos de elegibilidad, de manera que los estudiantes podrán conocer si accederán al beneficio en base a antecedentes conocidos. El estudiante favorecido con la subvención de arancel es portador del beneficio ante la institución de estudios. La portabilidad se entiende en el sentido que el estudiante elige la institución donde estudiará y hará efectiva la subvención; pero no implica que se portan físicamente los recursos del beneficio, sino éstos se traspasan, desde la oficina gubernamental que administre el programa a la institución de estudios.

²³ De hecho, esta fue la motivación de cambio del antiguo sistema de crédito fiscal universitario, por la modalidad de crédito solidario a inicios de los '90. El nuevo sistema de crédito con garantía estatal representa un retorno a un esquema que fuera reemplazado en su oportunidad.

La siguiente discusión provee una ilustración de cómo pueden hacerse operativo los criterios de elegibilidad, pero no pretende ser la única alternativa disponible en la materia. Los criterios propuestos de elegibilidad son tres: condición socioeconómica del estudiante, institución en que cursa los estudios y mérito académico en el caso de estudios conducentes a un grado profesional. Cada uno de los dos primeros criterios, opera en forma dicotómica, separando a los estudiantes en eligibles o no eligibles, según la institución de estudios y el nivel socioeconómico. En cambio, el mérito académico da lugar a distinto monto del beneficio, favoreciendo más a quienes posean mayor nivel de mérito.

La elegibilidad de la institución puede estar asociada a la acreditación de la institución y de la carrera. La propuesta establece sólo dos categorías para el criterio de elegibilidad: la carrera cumple o no cumple con la acreditación.²⁴ El criterio de elegibilidad como acreditación tiene una obvia justificación, puesto que es el procedimiento utilizado en el país para verificar que instituciones y carreras cumplen estándares mínimos de calidad. Una política pública que se precie de coherente debe asignar recursos públicos para financiar la educación de los estudiantes, en aquellas alternativas académicas que hayan aprobado los estándares exigidos por esta misma política.

El criterio de condición socioeconómica establece como elegibles a aquellos estudiantes pertenecientes a la población pobre o vulnerable, equivalente al 40% de menor nivel socioeconómico. Esta condición puede medirse a través de diversas variables, como son el ingreso per cápita familiar, el ingreso familiar medido en términos de escalas de equivalencia, o a través de indicadores que combinan distintas dimensiones de la condición socioeconómica.

Una medición comprensiva del ingreso familiar per cápita, que incluye una medida de largo plazo de los flujos de ingreso, puede representar una forma simple pero satisfactoria de medición de la condición socioeconómica, aún cuando puede haber otras alternativas igualmente adecuadas. En cualquier caso, se recomienda trabajar en forma dicotómica, de modo que los estudiantes califican o no según un determinado umbral de la variable socioeconómica. Ello para evitar formar subgrupos de estudiantes, según su nivel de vulnerabilidad socioeconómica, entendiéndose que se trabaja con un grupo que ya presenta carencias significativas en la materia. La justificación del criterio socioeconómica es natural en el contexto de una política que orienta la ayuda financiera a los estudiantes de menores recursos.

El criterio de mérito establece categorías de elegibles según el puntaje en la Prueba de Selección Universitaria. Éste provee una forma objetiva e imparcial de ordenar a los estudiantes, en una medida relacionada con el mérito académico. A tal respecto, hay que considerar que se trabaja con un grupo socioeconómico relativamente homogéneo de la población, aquellos postulantes pertenecientes al 40% de menores recursos, de manera que el puntaje de la PSU no debiera estar contaminado por el factor socioeconómico. El criterio puede operar clasificando a los estudiantes en cuatro cuartos, según puntaje en la PSU, sobre un nivel mínimo de 500 puntos.²⁵ De este modo, se establecen cuatro grupos de beneficiarios, donde el monto del beneficio sube con el tramo de puntaje de la PSU.

El monto del beneficio puede establecerse como una fracción del arancel de matrícula, por ejemplo, 25%, 50%, 75% y 100%, para los respectivos cuartos. La fracción no cubierta por la subvención es financiada con crédito.

²⁴ También pueden explorarse otras posibilidades, como es categorizar el beneficio según el período en que la institución y/o carrera ha sido acreditada.

²⁵ Esta división clasifica a los estudiantes de los dos primeros quintiles de ingreso en los siguientes grupos: 25% con puntaje entre 500 y 530; 25% con puntaje entre 530 y 570; 25% con puntaje entre 570 y 620; 25 % con puntaje por sobre 620. Estos datos pertenecen a la distribución de la PAA, pero debieran constituir una aproximación razonable a la distribución de la PSU.

La subvención cubre todo el período de estudios, sujeto a condiciones razonables en materia de rendimiento académico y duración de los estudios, incluyendo eventual cambios de carreras. Por su parte, la subvención de gastos de estudios debiera ser entregada a los mismos beneficiarios de la subvención de arancel.

La propuesta de financiamiento del fondo de subvenciones incluye el traspaso de los fondos del aporte fiscal indirecto (AFI). De esta manera, se financian la ampliación de las becas, a partir de la reasignación de una partida que ha sido fuente de críticas, debido a su carácter regresivo. En la materia, se argumenta que las universidades no necesitan ser incentivadas para atraer a los mejores puntajes a través de un fondo como el AFI, puesto que tienen un interés natural en la materia. La defensa del AFI por parte de las universidades más prestigiosas, ha sido que tal instrumento asigna recursos fiscales sobre la base de la calidad de las instituciones, puestos que los estudiantes con mayor puntaje eligen universidades sobre la base del tal criterio. La modalidad aquí propuesta concilia dos objetivos en la asignación de los recursos públicos: promueve un objetivo de interés público, como es la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior; a la vez que preserva la lógica de la calidad, puesto que el destino de los recursos sigue siendo guiado por las decisiones de los estudiantes que elegirán las mejores instituciones de enseñanza.

La política propuesta requiere compensar a las universidades que perderían recursos con la reasignación de los fondos del AFI. Esto se puede realizar, transfiriendo la diferencia al aporte fiscal directo. Ello puesto que el objetivo de la propuesta es modificar las señales de política, favoreciendo la mayor igualdad de oportunidades; no así, reducir un presupuesto que es ya exiguo, en el caso de las universidades.

Arancel de referencia. Uno de los temas complejos en materia de financiamiento estudiantil en las universidades del Consejo de Rectores, ha sido la relación entre los montos de ayuda y el nivel de arancel que se cobra a los alumnos. La modalidad vigente es que el Ministerio de Educación asigna fondos a las universidades, según un arancel de referencia, que es calculado como un promedio de los aranceles efectivamente cobrado por cada institución y en cada carrera algunos años atrás. La brecha entre el arancel efectivo y el arancel de referencia, es una causa de problemas que enfrentan las familias para financiar los estudios universitarios, puesto que torna insuficiente los montos de ayuda financiera para solventar el pago de los aranceles. Otro problema con la modalidad descrita, es que se destinan un mayor nivel de recursos públicos a las universidades con aranceles más altos, no siendo claro que ello deba ser necesariamente así.

A futuro, se propone ordenar esta situación a través de dos lineamientos centrales. Primero, sustituir el cálculo del arancel de referencia desde el citado criterio histórico a uno más relacionado con los costos de las alternativas de estudio. Para tal efecto, se propone clasificar a las carreras en tres categorías según su costo de provisión; por ejemplo, utilizando información histórica que provee una base más objetiva, que criterios alternativos de clasificación. Las universidades también pueden ser clasificadas en tres grupos, según indicadores como número de cursos dictados por profesores de jornada completa equivalente, porcentaje de profesores con doctorados y otros factores relacionados con la calidad de la docencia universitaria. El resultado sería un conjunto acotado de aranceles de referencia (nueve en el caso de 3*3).

En segundo término, cada universidad debiera cobrar sólo el arancel de referencia a los alumnos que tienen financiamiento público (becas y aranceles) completo, puesto que de otra manera, persistirán los problemas de pago por parte de las familias de menores recursos. También, se puede configurar un arancel intermedio entre el nivel de referencia y el arancel de mercado para alumnos que acceden parcialmente a ayuda financiera. De esta manera, el Estado contribuye a pagar los aranceles de los alumnos de ingresos familiares medios y bajos, pero exige un aporte de la universidad a través del arancel de referencia. La modalidad es análoga al sistema

de libre elección del Fonasa, donde el Estado financia la atención a través de oferentes privados que se cobran tarifas previamente establecidas.

—> **GARANTÍA:** TODOS LOS ESTUDIANTES QUE POSTULEN A LA EDUCACIÓN SUPERIOR TENDRÁN DERECHO A INFORMACIÓN SOBRE CALIDAD DE LAS OFERTAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Para determinar si existe saturación en la inserción ocupacional de los egresados de la educación terciaria, corresponde recurrir a la evidencia empírica para definir el tema. Un indicador que se utiliza comúnmente para identificar si existe exceso de oferta (o demanda) en el mercado laboral, es la relación de salarios entre trabajadores con diferente nivel educacional. Así por ejemplo, durante la última década se ha observado en distintos países del mundo un incremento de la brecha de ingresos de los trabajadores con educación superior respecto a otros trabajadores. Dicha tendencia ha sido calificada como un reflejo de la mayor demanda por trabajo calificado, que estaría asociadas a las nuevas tecnologías. En cambio, un incremento excesivo de la oferta de trabajadores calificados debiera empujar a la baja de su ingreso laboral, relativo a los demás grupos de trabajadores.

La demostración empírica apunta a que ha habido en el país una profundización de la brecha de ingresos, entre trabajadores de mayor y menor educación a lo largo de la década de los 90. La brecha ha crecido para prácticamente todos los grupos etáreos, con especial fuerza en el caso de las edades intermedias y mayores. Se sigue la tendencia a que la mayor oferta de egresados de la educación terciaria, habría sido más que compensada por fuertes aumentos de la demanda por trabajadores calificados. Más aún, la significativa brecha en el salario entre trabajadores calificados y no calificados, sugiere que eventuales disminuciones en esa variable no debieran ser objeto de preocupación, sino de un necesario ajuste hacia rentas menos desiguales en el mercado del trabajo.²⁶

La evidencia presentada tiene carácter agregado y no generaliza necesariamente a los distintos segmentos y carreras de la educación terciaria. Tampoco da cuenta de si los egresados del sistema, están trabajando en sus áreas de formación o si están desarrollando otro tipo de labores.

Sobre esta materia, cabe consignar que el sistema de educación superior se ha desarrollado sobre la base de las decisiones de oferentes y demandantes, sin mediar las condiciones de información y regulación que aseguran que tales decisiones sean enteramente consistente con el bien público. Así por ejemplo, carreras como arquitectura, periodismo y psicología más que triplicaron su matrícula en la década de los '90, sin que exista información respecto del destino laboral de sus egresados. Las carreras que actualmente captan mayor número de alumnos, son derecho e ingeniería comercial, las cuales son respectivamente impartidas en 51 y 64 universidades. El tipo de carreras arriba nombradas tienen costos de provisión relativamente bajos, a la vez que gozan de prestigio social, elementos que se conjugan para explicar su mayor presencia en el sector.

Resulta evidente que existen grandes diferencias en la calidad de las alternativas ofrecidas. A modo de ilustración, se debe considerar la distribución del puntaje de corte de la PAA, en el caso de las carreras con mayor demanda - derecho e ingeniería comercial - para el proceso de selección del año 2001. Los datos revelan la enorme heterogeneidad de calidad de los postulantes a estas carreras. En el caso particular de ingeniería comercial, hay nueve instituciones que aceptaron alumnos con puntaje superior a 601 puntos en la PAA,

²⁶ De hecho, una de las principales causas de la elevada desigualdad de ingresos en el país, es la brecha salarial entre trabajadores de diferente nivel de escolaridad.

de las cuales cinco cortaban por sobre 651 puntos y una sobre 701 puntos. Por otra parte, hay otras nueve entidades que admitieron alumnos con 450 puntos y menos. A ello, debe sumarse el hecho que un 40% de las universidades que dictan la carrera *no informan* respecto del puntaje de corte de sus postulantes, siendo probable que no tengan a la PAA como requisito sistemático de selección. La hipótesis natural postula que la mayor parte de estos casos capta a alumnos de baja calidad académica.

La pregunta aquí importante, es el grado de racionalidad presente en las familias que deciden financiar la educación de jóvenes que poseen baja capacidad cognitiva –medida en la prueba de selección a las universidades– en alternativas de estudio que debieran exhibir un alto contenido académico. El Estado en Chile ha tenido una actitud contemplativa respecto del desarrollo del sistema de educación superior, asumiendo un rol de subsidiariedad respecto de las decisiones que asumen familias e instituciones de estudio. Las fallidas experiencias en materia de planeación educativa recomiendan que sean estos actores quienes realicen las decisiones de estudios superiores. Sin embargo, es fundamental que el Estado colabore proveyendo la información necesaria para que este proceso posea racionalidad privada y social. Esta es una tarea pendiente para el futuro.

Para revertir la situación descrita, toda institución que publicite los siguientes indicadores para cada una de las carreras que ofrece, se postula hacer obligatorio lo siguiente:

- Tasa de graduación de la carrera.
- Duración promedio de los estudios.
- Porcentaje de empleabilidad dentro del año de egreso.
- Ingresos laborales promedios por carrera, a la entrada y a los cinco años de ejercicio laboral.

Esta información debe estar sujeta a auditorías externas, para confirmar su validez. La norma puede hacerse obligatoria, a través de condicionar cualquier financiamiento público -a la institución o a sus estudiantes- a su cumplimiento.

El desarrollo de sistemas de información en la materia, que puede ser externalizado a firmas especializadas, no sólo beneficiará a los estudiantes del sector, sino que entregará una potente señal de retroalimentación del mercado para que la institución de enseñanza revise sus currículos.

Según estudios recientes, en materia de distribución de ingresos y superación transgeneracional de la pobreza, la educación terciaria tiene importantes impactos en la movilidad social. Pasado los 16 años de estudio, los ingresos de las personas se incrementan más que proporcionalmente. Así entendidos, los fondos que destina el estado a la educación superior de los jóvenes provenientes de los dos quintiles de menores ingresos, constituyen recursos muy bien invertidos en materia de equidad, ya que mejoran la distribución futura de los ingresos en el país, disminuyen el riesgo de la pobreza, no sólo del individuo o beneficiario en el presente, sino también de la familia que constituirá en el futuro.

Simulaciones de la subvención diferenciada

Este anexo simula escenarios para la asignación de la subvención diferenciada. Para tal propósito se trabaja con bases de datos a nivel de cada escuela, que permiten conocer las características socioeconómicas de la población de alumnos en cada establecimiento, así como los rendimientos obtenidos en la prueba Simce (cuarto básico, 2002).²⁷ Tales variables son importantes, puesto que representan los criterios que serán utilizados para la asignación de la subvención diferenciada.

En primer término, se computan los recursos monetarios que cuentan actualmente las escuelas subvencionadas por el Estado. Ello sobre la base de los siguientes tres componentes: (i) la subvención escolar, un monto que no depende del nivel socioeconómico del colegio o de sus resultados; (ii) los aportes que las familias realizan a las escuelas a través del pago del financiamiento compartido; (iii) los recursos aportados por los municipios respectivos.

Las estimaciones se realizan sobre la base de los recursos invertidos por alumno. En el caso del financiamiento compartido se utiliza una base de datos que informa el monto de recursos que cada establecimiento recibe por financiamiento compartido, procediéndose luego a dividir el monto total por el número de alumnos que asiste a la respectiva escuela. En el caso del aporte municipal se asume que la transferencia realizada se distribuye entre las escuelas administradas por el municipio según el número de alumnos por escuela.

En el Cuadro A-1 se muestra la distribución de recursos por alumno, según nivel socioeconómico individual y resultados promedios de la prueba Simce en la escuela de asistencia²⁸. Se utiliza la educación de la madre como indicador del nivel socioeconómico, considerando la relación entre ambas variables así como la disponibilidad de datos existentes. Para tal propósito la educación de la madre se clasificó en tres categorías: (1) estudios de nivel básicos; (2) estudios de nivel secundario; (3) estudios de nivel superior. Por su parte, las escuelas se ordenaron en cuartiles según el puntaje promedio obtenido en la prueba Simce, correspondiendo el primer cuartil al 25% de los puntajes más bajos.

Cuadro A-1

Recursos monetarios por alumnos, escuelas subvencionadas por el Estado (pesos mensuales)

Cuartiles Simce Promedio Por Escuela	Nivel Socioeconómico			Total
	1	2	3	
213	26.758	27.096	27.497	26.915
236	27.093	27.747	29.051	27.572
255	28.023	29.982	32.703	29.867
281	30.510	35.477	41.216	36.763
Total	27.404	30.028	35.695	29.885

Nota: El número en la primera columna representa el promedio de cada cuartil.

²⁷ Las bases son: prueba simce de cuarto básico del 2002; financiamiento compartido 2004; aportes municipales a la educación de 1999.

²⁸ Las simulaciones que aquí se presentan corresponden a los resultados del Simce 2002, que evaluó a cerca de 280.000 niños de 4° básico.

Los resultados muestran que al interior de cada cuartil de rendimiento de la prueba Simce los recursos por alumno se incrementan con el mayor nivel socioeconómico. De esta manera, los estudiantes con mayores desventajas tienen menos recursos para financiar su educación. Por su parte, los estudiantes de mayor nivel socioeconómico obtienen en promedio un 30% más de recursos que aquellos niños pertenecientes al estrato socioeconómico más bajo. La brecha de recursos sube a un 54% cuando se compara a los estudiantes de mayor nivel socioeconómico y mejor puntaje Simce con aquellos de menor nivel socioeconómico y resultados más deficientes. Como fuera descrito en el texto principal, la asignación de recursos existente es producto de una subvención fiscal plana acompañada de transferencias de tipo regresivo, como son el financiamiento compartido y el aporte municipal.

A continuación se simulan escenarios alternativos de la distribución de recursos por alumno como resultado de una política de subvención diferenciada. Esta consiste en la inyección de mayores recursos a las escuelas que concentran a un mayor volumen de alumnos pobres, distinguiendo tipos de escuela según los resultados obtenidos en la prueba Simce.

En las alternativas de simulación se consideran dos tipos de escuelas, de acuerdo a la política de la subvención preferencial que ha sido anunciada por el Ministerio de Educación. Las escuelas que suscriban convenio para efectos de la subvención diferenciada serán clasificadas como Autónomas o Emergentes, según el desempeño de sus alumnos. En nuestro caso aproximamos a ambos tipos de escuela según rendimiento en la prueba Simce, corregidos por el nivel socioeconómico de los alumnos (en nuestro segundo escenario).

Las simulaciones se realizan sobre la base de la población escolar entre prekindergarten y octavo año básico, considerando como referente socioeconómico a los estudiantes de cuarto básico (para los cuales se dispone información en la base del Simce).

En un primer escenario, se consideró un presupuesto fijo, que sería distribuido por niño pobre perteneciente a las escuelas que reciben subvención fiscal. Tal como lo anunció el Ministerio de Educación, la subvención preferencial se establecería en \$18.000 por alumno elegible que asiste a las escuelas autónomas, y un porcentaje de 40% del citado monto por estudiante elegible que asiste a escuelas clasificadas como emergentes (estimado en alrededor de un 40% de la subvención preferencial).

De esta forma, del total de niños pobres que estudian en escuelas subvencionadas se determinó el número de niños pertenecientes al primer grupo de escuelas (de acuerdo al SIMCE promedio por escuela) y el número de niños pertenecientes al segundo grupo. Se utilizó un presupuesto fijo de MM\$ 110.400 anuales, compatible con los presupuestos calculados para las simulaciones posteriores y luego éste se incrementó en un 25%, para ver cómo se alteraba la distribución de recursos por alumno. Debe notarse que una vez definidos el presupuesto total y los montos de la subvención por tipo de escuela, la fracción de escuelas en cada grupo se determina en forma residual.

El cuadro A-2 muestra las simulaciones en los escenarios descritos. Los resultados muestran que la subvención diferenciada se distribuye a lo largo de toda la población estudiantil, puesto que se supone que los recursos que reciben las escuelas benefician en forma pareja a todos sus alumnos (los recursos conforman un fondo común que se utiliza en más y mejores profesores, mejor infraestructura, entre otros). Si los estudiantes pobres estuviesen distribuidos de manera uniforme en las escuelas subvencionadas, se tendría una asignación constante por cada alumno del sistema; esto es, si en cada escuela hay (por ejemplo) 30% de alumnos pobres, entonces cada escuela recibirá un mismo monto de recursos per cápita provenientes de la nueva política, y cada estudiante

que asiste a una escuela subvencionada, sea o no pobre, dispondrá de mayores recursos educacionales en su establecimiento. En cambio, mientras más concentrados estén los alumnos pobres en determinadas escuelas, mayor será el impacto de la medida sobre los recursos de la escuela. Por ejemplo, si un 30% de las escuelas atiende solo alumnos pobres y el 70% restante solo alumnos no pobres; entonces las primeras escuelas recibirá el total de recursos de la subvención diferenciada; el 30% de alumnos pobres verá incrementar los recursos de sus escuelas en proporción al total de la subvención diferenciada, y el 70% restante no experimenta cambios en los recursos de sus escuelas²⁹.

La parte superior del Cuadro A-2 presenta la distribución de un presupuesto de MM\$ 110.400. Esta permitiría que un 12.2% del total de alumnos, aquellos con menor condición socioeconómico en mejores escuelas, obtengan recursos adicionales por monto promedio de \$6.450, esto es, un 23% más de recursos por alumno pobre. Sin embargo, un grupo mayoritario de alumnos pobres recibiría una fracción de la subvención diferenciada puesto que asisten a escuelas con menor rendimiento Simce, que después de considerar su distribución entre todos los alumnos asistentes a estas escuelas resulta en un incremento de solo \$ 1.762 por alumno pobre.

Cuadro A-2
Distribución de la subvención diferenciada a partir de un presupuesto

Tipo de Escuela	Nivel Socioeconómico			Total
	1	3		
	Ppto. MM \$110.40 ⁰			
Autónomas	6.450	3.417	1.995	3.807
Emergentes	1.762	1.654	1.587	1.706
Total	3.285	2.671	1.913	2.789
% alumnos				
Atónomas	12.2	27.4	11.9	51.6
Emergentes	25.4	20.1	3.0	48.6
	Ppto. MM \$138.000			
Autónomas	7.453	4.336	2.499	4.986
Emergentes	2	1	9	2
Total	4.890	3.636	2.355	3.917
% alumnos				
Atónomas	24.6	39.9	14.0	78.6
Emergentes	13.0	7.7	0.9	21.4

Bajo el escenario 2, en que aumenta el presupuesto a MM\$ 138.000, se incrementa tanto el monto por alumno pobre que obtiene subvención preferencial completa como la proporción de alumnos que reciben el beneficio completo. El efecto es notable, puesto que la proporción de alumnos pobres en el primer tipo de escuela sube de un tercio a dos tercios del total de alumnos pobres, frente a un incremento del 25% en los fondos asignados para la política.

²⁹ Nótese que el ejercicio de simulación solo examina la distribución per capita de los recursos, no así el incentivo que tienen las escuelas para captar y retener a los alumnos pobres que portan la subvención diferenciada.

Un segundo ejercicio clasifica a las escuelas subvencionadas por nivel socioeconómico, definido como el porcentaje de niños pobres que asisten a la escuela. De este modo, se definen tres tercios de escuelas; en el primer tercio están las escuelas con un porcentaje promedio de niños pobres de 8,2%, en el segundo tercio un 28,9% y en el tercero un 55,8% de niños pobres por escuela. Posteriormente se ordena cada tercio en dos grupos según el resultado Simce promedio por escuela. De esta forma, las escuelas autónomas incluyen a la mitad superior de rendimiento Simce al interior de cada uno de los tercios socioeconómicos. Los resultados de las simulaciones se muestran en el cuadro A-3.

Cuadro A-3

Distribución de la subvención diferenciada (escuelas autónomas 50% superior por categoría socioeconómica)

Tipo de Escuela	Nivel Socioeconómico			Total
	1	2	3	
Autónomas	8.301	5.065	2.694	5.854
Emergentes	3.321	1.934	1.160	2.365
Total	5.605	3.381	1.971	4.007
% alumnos				
Autónomas	17.3	22.0	7.8	47.1
Emergentes	20.4	25.6	7.0	52.9
Total	37.6	47.6	14.8	100.0

En este escenario, los alumnos pobres de las escuelas autónomas obtendrían en promedio \$8.301 lo cual incrementaría los recursos por alumno en cerca de un 30% respecto de la situación actual. Algo menos de la mitad de los alumnos pobres pertenece a la categoría de escuelas autónomas, mientras que los restantes obtienen en promedio \$ 3.321 adicionales, alrededor de un 12% adicional a lo actual.

La segunda modalidad de asignación de recursos de la subvención diferenciada resulta más satisfactoria, puesto que permite una mejor focalización de los recursos en los estudiantes pobres, quienes representan la población objetivo del programa. Este resultado es consecuencia de seleccionar a las escuelas con mejores rendimientos al interior de grupos de establecimiento de similar condición socioeconómica. Debe notarse que el cambio en los resultados no obedece a problemas relacionados con la focalización individual, puesto que la subvención se asigna sobre la base de la condición socioeconómica de cada alumno. Este incremento de recursos resulta de las características del conjunto de la población escolar presente en esos establecimientos educacionales, ya que reciben más alumnos que portan la subvención diferenciada. Todo ello bajo el supuesto que la escuela forma un “fondo común” con los recursos de la subvención diferenciada. Sobre este último punto, cabe interrogarse sobre la conveniencia de exigir o impulsar políticas específicas de apoyo a los estudiantes que portan la subvención diferenciada con el fin de disminuir la eventual dispersión que se produce en la administración de los recursos.

CAPÍTULO 3

GARANTÍA EN SALUD



Entrega de Fármacos Consultorio CESFAM Arturo Baeza Goñi, comuna de San Joaquín

Foto: Pablo Peña (Inst. Los Alpes)

LA AGENDA DE SALUD: LO AVANZADO Y LO PENDIENTE

Una de las principales propuestas en el Informe de la Fundación para la Superación de la Pobreza de 1999, consistía en la implementación de un plan de salud garantizado, a través del cual, los usuarios adquirieran derechos de acceso a un conjunto de prestaciones prioritarias, en condiciones estipuladas contractualmente que especificaran plazos de espera, protocolos de atención y topes de pagos. Tal iniciativa suponía un cambio radical en la lógica de la política de salud, puesto que reordenaba el funcionamiento del sistema en torno a los derechos de los usuarios. Además, modificaba los aspectos más problemáticos del sistema vigente de salud. El sector público requería un cambio en la organización de los oferentes, desde una modalidad burocrática a otra orientada a la satisfacción de la demanda; en el sector privado, implicaba la introducción de un piso a los seguros ofrecidos, muchos de los cuales no entregaban protección efectiva a los usuarios en caso de tratamientos largos o caros.

La reforma de la salud y el Plan Auge introducidos durante el gobierno del presidente Lagos, coinciden cercanamente con la propuesta contenida en el Informe de 1999. De esta manera, se ha avanzado enormemente en la dirección de otorgar prestaciones de salud al conjunto de los chilenos, en base a una lógica de derechos, las cuales se financian con aportes que dependen del nivel de ingresos de las familias, sea en la forma de cotizaciones, impuestos o copagos.

Este capítulo revisa el avance que ha supuesto la recientemente introducida reforma de salud, a la vez, que identifica las políticas requeridas para enfrentar los principales desafíos pendientes a futuro. La principal tarea pendiente es el cuidado de la salud de las personas, a través de intervenciones en salud pública y salud preventiva; para modificar estilos de vida poco saludables, detectar en forma oportuna, los problemas de salud y prevenir los venideros. De esta manera, tal como el Plan Auge es una respuesta eficaz al tratamiento de la enfermedad, las políticas pendientes deben cuidar la salud, en forma efectiva; contribuyendo a la mejor calidad de vida de la población y a un uso racional de los recursos que se destinan al sector de salud.

El cuidado de la salud es un desafío, quizás más difícil que el tratamiento de la enfermedad, puesto que requiere intervenir sobre ámbitos que están lejos del espacio de acción de los prestadores de salud; como son los hábitos alimenticios de la población, el consumo excesivo de alcohol y cigarrillos, la vida sedentaria; y atender la demanda por prestaciones preventivas. Asimismo, se requiere modificar las condiciones medio-ambientales que deterioran la salud, incluyendo el entorno físico y los factores sociales que imponen una carga de stress permanente en la vida de las personas. Una herramienta a desarrollar en estos ámbitos, es una red de servicios comunitarios que ayuden en el cuidado de los niños y ancianos, a la vez que promueva actividades orientadas a la vida saludable.

También, hay tareas pendientes en las prestaciones de salud. Una de las más importantes es cuidar el desarrollo del plan Auge, para que efectivamente cumpla su promesa de orientar la provisión de servicios de salud, sobre

una base de derechos garantizados. Se requiere fortalecer la modalidad de atención primaria, sobre la base de equipos de cabecera constituidos por equipos interdisciplinarios de profesionales que cuiden la salud de poblaciones preasignadas. Además, se debe introducir una racionalidad sanitaria a la modalidad de libre atención del Fonasa.

—— **LO AVANZADO: la reforma de salud y su impacto en la equidad y gestión del sector.**

Las Leyes de la Reforma abarcan dos áreas importantes en el quehacer del sector. Por una parte, formulan una estrategia de priorización en el uso de recursos (AUGE), generando derechos de atención universales para los problemas de salud más frecuentes y en segundo término, moderniza la estructura del sector, interviniendo en la organización tanto del ámbito público como privado.

AUGE: derecho universal para atención de los problemas de salud más frecuentes.

En la propuesta de 1999, se postulaba la necesidad de un Plan Garantizado de Beneficios en Salud (PGBS), con una forma de financiamiento que asegurara que este Plan fuera accesible para toda la población, independiente de su categoría previsional y nivel socioeconómico. El AUGE es una propuesta similar a ese Plan y los objetivos que persigue son los mismos.

En ese contexto, el AUGE modificó la Ley del Régimen de Prestaciones de FONASA, estableciendo un Régimen de garantías explícitas de acceso, oportunidad, calidad y protección financiera. El AUGE permitirá cerrar, de manera importante, la brecha de equidad en acceso a prestaciones de salud que existe entre los diversos grupos poblacionales, según sus características de sexo, edad, ruralidad, etnia y nivel socio económico. El nuevo régimen de garantías o plan AUGE, establece que las prioridades asistenciales sean determinadas sobre la base de la necesidad de las personas, incorporando en el sector salud, la igualdad de derechos como elemento central de la formulación de políticas.

• ¿Cómo se llega al AUGE?

El plan AUGE es una herramienta de organización de la oferta para garantizar prestaciones de salud a los usuarios. El AUGE prioriza los problemas de salud que se deben solucionar, sobre la base del razonamiento epidemiológico y la factibilidad de las soluciones. Para cada problema define los caminos de solución, en los distintos niveles de atención de salud, privilegiando la prevención, la pesquisa temprana y el nivel primario de atención. Además, se definen los tiempos de espera máximos para cada etapa (garantía de oportunidad); el conjunto de actividades, procedimientos y tecnologías necesarias para la solución del problema (garantía de calidad) y el copago y gasto máximo al que puede llegar anualmente una familia (garantía de protección financiera).

Esta última, opera como cobertura financiera adicional para los problemas AUGE, definida como el financiamiento del 100% del exceso de copago al que tuvieran que recurrir los grupos C y D de FONASA y cotizantes de ISAPRE. En el caso del grupo C, hay un tope de copago anual de 21 cotizaciones mensuales, que sube a 31 cotizaciones en caso de dos problemas AUGE en la familia durante un mismo año. Por ejemplo, una persona que gana \$ 200.000 mensuales enfrenta un pago máximo anual de \$ 294.000, en el caso de un problema AUGE. Para el

grupo D de Fonasa y los cotizantes ISAPRE, los topes anuales ascienden a 29 y 43 cotizaciones mensuales (sin exceder 122 o 181 UF en términos respectivos). Así, para una persona que gana \$ 700.000 mensuales el gasto anual máximo es \$ 1.421.000, en el caso de un problema AUGE.

En la Tabla 1, se ejemplifica el tratamiento de un problema de salud en el Decreto Supremo que establece las garantías del Plan AUGE. El caso ilustrado es una cirugía de cataratas, para la cual se detallan los requisitos para efectuar la prestación, el tiempo máximo de solución y el copago que tiene que realizar el usuario en caso de pertenecer a los grupos C y D de FONASA o a una ISAPRE. No hay copago para los usuarios pertenecientes a los grupos más pobres, A y B de FONASA, quienes acceden a atención gratuita, en igualdad de condiciones respecto de los grupos con capacidad de pago.

De esta manera, el plan AUGE establece garantías explícitas de atención de salud. Ello implica un enorme cambio respecto de la situación previa, en la cual, el usuario del sistema público que necesitaba acceso a una prestación, quedaba sujeto a la disponibilidad de la oferta existente, que a su vez dependía de la particular modalidad de asignación de los recursos en cada servicio de salud. Por su parte, el usuario del sistema privado podía acceder a la prestación en la medida que tuviese los medios de pagos suficientes para financiar los copagos exigidos, los cuales eran más altos en el caso de prestaciones más complejas o planes de salud con menor cobertura. En estos últimos casos, se podía producir el traslado del usuario al sistema público de salud, originando una de las distorsiones más importantes en el sistema de salud chileno. Esto es, el subsidio a la salud privada, que recibía las cotizaciones del usuario cuando este no tenía problemas importantes de salud, y que trasladaba la carga financiera al sistema público, en caso de prestaciones que no podían ser financiadas por el usuario ni por su plan de salud.¹

En la definición del plan AUGE, se revisaron todos los problemas de salud que afectan a las personas y se ordenaron de acuerdo a su frecuencia, gravedad y costo. El principal criterio ordenador fueron los años de vida saludable perdidos (AVISA), que cuantifican la carga de la enfermedad, en un indicador que combina la mortalidad temprana con la discapacidad que puede provocar la enfermedad en los sobrevivientes (Tabla 2). Este último factor, posibilita que aparezcan como prioritarios los problemas de salud mental, así como aquellos que generan invalidez parcial y que causan deterioros importantes en la calidad de vida de las personas, como ocurre en el caso ilustrado de las cataratas.

¹Este problema no desaparece con el plan AUGE, puesto que sigue vigente el traslado de la población adulto mayor desde el sistema Isapre hacia el sistema público.

Tabla 1

Un ejemplo de definición de garantías auge

TRATAMIENTO QUIRÚRGICO DE CATARATAS

Definición: Opacidad del cristalino que disminuya o perturbe la visión.

Patologías Incorporadas: quedan incluidas las siguientes enfermedades y los sinónimos que las designen en la terminología médica habitual:

Toda opacidad del cristalino que disminuya o perturbe la visión.

a. Acceso:

Beneficiario

Con sospecha, tendrá acceso a diagnóstico

Con confirmación diagnóstica, tendrá acceso a tratamiento.

Criterios de Inclusión:

La cirugía se realizará cuando la agudeza visual sea igual o inferior a 0,3 con corrección óptica.

Criterios de exclusión absolutos:

Agudeza Visual igual o mayor de 0,4.

Ceguera total o absoluta.

b. Oportunidad:

Diagnóstico

Dentro de 180 días desde la sospecha

Tratamiento

Unilateral: dentro de 180 días desde confirmación diagnóstica.

Bilateral: Primer ojo dentro de 180 días desde confirmación diagnóstica; 2º ojo dentro de 180 días después de primera cirugía, según indicación médica.

c. Protección Financiera:

Problema de salud	Tipo de intervención sanitaria	Prestación o grupo de prestaciones	Periodicidad	Arancel \$	COPAGO	
					%	\$
Catarata que requiere Tratamiento quirúrgico	Diagnóstico	Confirmación	Por evento	28.120	20	5.620
	Tratamiento	Intervención quirúrgica integral de catarata	Por evento	585.820	20	117.160

Tabla 2
AVISA o Años de Vida Saludables Perdidos

AVISA: Años de Vida Saludable Perdidos	
$AVISA = AVPM + AVPD$	
AVPM	= Años de vida perdidos por muerte prematura
AVPD	= Años de vida perdidos por discapacidad
<p>Para conocer en detalle la metodología y el cálculo para Chile, referirse a "La carga de enfermedad en Chile" de Concha, Aguilera y Cols. MINSAL 1996 en: http://epi.minsal.cl/epi/html/sdesalud/carga/inffin-carga-enf.pdf</p>	

En la tabla 3, se muestran los diez principales problemas de salud de acuerdo al criterio AVISA, distinguiendo según género. Nótese que aparecen en los primeros lugares enfermedades neuropsiquiátricas, las cuales no hubiesen sido consideradas si la priorización considerara sólo mortalidad.

Tabla 3
AVISA: 10 Primeras causas según género, Chile 1993

Enfermedad	AVISA	% sobre total	por 1000 habitantes
Mujeres			
Anomalías Congénitas	52.020	6.63	7.47
Trastornos Depresivo	39.644	5.05	5.69
Trastornos Vías Biliares	39.324	5.01	5.65
Inf. Resp. Agudas Bajas	32.974	4.20	4.74
Enf. Hipertensiva	29.829	3.80	4.28
Enf. Cerebrovascular	28.159	3.59	4.04
Artrosis y Trastornos Afines	26.520	3.38	3.81
Enf. Isquémica del Corazón	26.443	3.37	3.80
Asma	25.356	3.23	3.64
Alzheimer y tipo Alzheimer	24.397	3.11	3.50
Enfermedad	AVISA	% sobre total	por 1000 habitantes
Hombres			
Anomalías Congénitas	51.634	5.24	7.58
Dependencia del Alcohol	46.161	4.69	6.78
Accidente de Tránsito	44.244	4.49	6.50
Enf. Isquémica del Corazón	41.090	4.17	6.03

Inf. Resp. Agudas Bajas	40.260	4.09	5.91
Enf. Hipertensiva	30.343	3.08	4.46
Asma	29.762	3.02	4.37
Enf. Cerebrovascular	29.541	3.00	4.34
Atrición	28.096	2.85	4.13
Afecciones Perinatales	24.802	2.52	3.64

Una vez definidas las prioridades, según el criterio AVISA, se analizó la factibilidad de variar su pronóstico con intervenciones sanitarias (vulnerabilidad del problema), así como la posibilidad de garantizar esas soluciones a todos los habitantes, con independencia de su lugar de residencia o nivel socioeconómico. Esto último implicó realizar un análisis exhaustivo de la oferta pública y privada. Adicionalmente, se consideraron demandas ciudadanas, que si bien no calificaban en la metodología anterior, constituían problemas sociales graves que era necesario enfrentar, como resultó ser el caso de la fibrosis quística. La priorización permitió identificar 56 problemas de salud, que dan cuenta de aproximadamente el 70% de los AVISA, los que se implementarán en 3 años, quedando instaladas todas las garantías el año 2007.

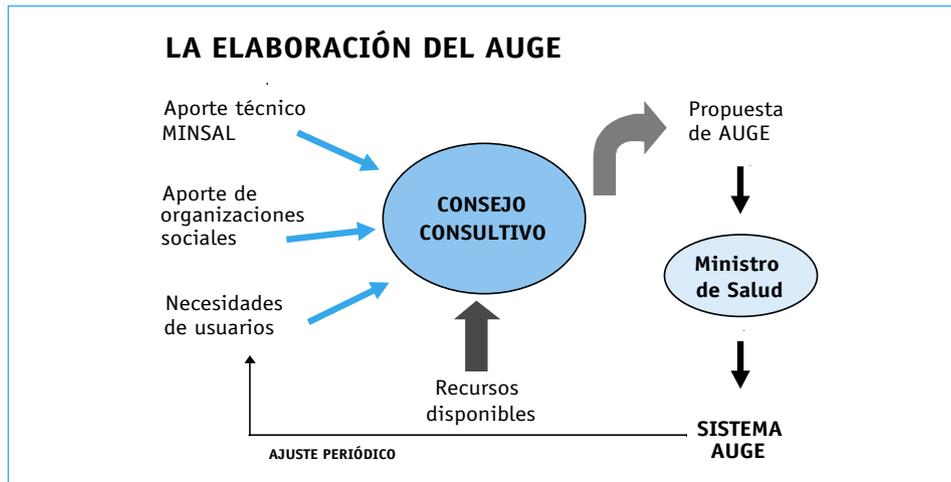
En la ley, se establece también, que la Prima Universal que financia el AUGE no podrá exceder las 3.06 UF, que se desglosará en tercios para cada año de implementación gradual. Así, la implementación de las 25 patologías del 2005 no puede exceder 1.02 UF. Se establece también, que la prima universal, una vez terminada esta implementación gradual, no podrá reajustarse en valores superiores al reajuste del “Índice General Real de Remuneraciones por hora calculado por el INE”.

Esquema 1



A futuro, la ley aprobada establece que las prioridades serán definidas por un Consejo Consultivo del Régimen de Garantías², constituido por expertos de probada credibilidad ciudadana. Dicho Consejo recurrirá a estudios y a audiencias públicas, de manera de asegurar que las garantías que se definan, respondan efectivamente a las necesidades y prioridades de la población nacional.

Esquema 2



- **Los problemas que no están en el AUGE**

Una crítica importante realizada al AUGE es que la priorización de los problemas incluidos en el listado de prioridades, iría en detrimento de aquellos no incluidos. Al respecto, caben dos consideraciones. Primero, la explicitación de garantías de atención en la forma de derechos legales, debiera constituir un enorme avance para la población, tanto en la oportunidad de la atención en el caso de los más pobres, como en la protección financiera que los toques de copago implican para los sectores medios.³ Segundo, la oferta del resto de las prestaciones está definida a nivel de principio, pero debe estar sujeta a una eficaz rendición de cuenta para asegurar tal provisión.

La ley de autoridad sanitaria moderniza la gestión del sector público.

Un segundo aspecto destacado en el informe de 1999, decía relación con temas de gestión y salud pública, particularmente la necesidad de generar autonomía de gestión en los hospitales públicos y también, poder desarrollar un plan de salud pública que permitiera avanzar en programas poblacionales de alto impacto.

La ley de autoridad sanitaria⁴ establece un importante avance en las posibilidades del sector para enfrentar esos desafíos. En primer lugar, se consagra la separación de funciones al interior del Ministerio de Salud, generándose

² El Consejo Consultivo estará compuesto por 9 personas ad honorem "de reconocida idoneidad en el campo de la medicina, salud pública, economía, bioética, derecho sanitario y disciplinas afines", que durarán 3 años en su cargo, pudiendo reelegirse sólo una vez. Comprende un representante de la Academia Chilena de Medicina; dos de facultades de medicina; dos de facultades de economía o administración; uno de facultades de Química y Farmacia y 3 representantes del Presidente de la República, velando por su representación regional. (Párrafo 4º Art 20; Ley 19.966).

³ Resulta ilustrativo, que en el estudio de las brechas de equidad se estableció que en las listas de espera para patologías graves como los cánceres, tenían una mayor probabilidad de fallecimiento las personas de menor condición socioeconómica, que son aquellos que no tenían posibilidad de conseguir un "trato especial".

⁴ Ley 19.937 de Autoridad Sanitaria y Gestión.

dos áreas independientes en su gestión. El área de salud pública, con una subsecretaría del ramo; y con los SEREMI como autoridad sanitaria desconcentrada en regiones, que quedan como encargados del diagnóstico de su realidad sanitaria y de definir las prioridades específicas que puedan surgir en su jurisdicción. El área de gestión se organiza a través de una Subsecretaría de redes asistenciales, con directores de servicios de salud responsables de dirigir el conjunto de establecimientos presentes en su territorio. Ello, incluye mayores atribuciones en el área municipal de atención primaria, así como hospitales complejos que tienen gestión descentralizada en el marco de objetivos comunes de la red asistencial del territorio.

El financiamiento de las actividades de salud pública es de cargo del presupuesto general de la nación, mientras que la red asistencial es financiada por FONASA, con fondos provenientes de la cotización de los usuarios y del aporte fiscal. Estos elementos responden a principios de finanzas públicas, puesto que el aporte de los recursos fiscales tiene como objetivo la provisión de bienes públicos que sirven al conjunto de la población, así como financiar el acceso a la salud a las familias con ingresos insuficientes para realizar una cotización que cubra sus gastos esperados de salud.

A meses de su implementación, la descrita separación de funciones ha resultado una herramienta eficaz de gestión. En el ámbito de la salud pública, se ha profundizado en la fiscalización y se ha activado la agenda de temas pendientes, como la legislación sobre tabaco, rotulación de alimentos, definición de nuevas enfermedades ocupacionales y el énfasis en el uso de medicamentos genéricos con la reedición del formulario nacional. En el área de gestión, los directores de Servicios de Salud concentran sus responsabilidades en la gestión de la red asistencial, contando para ello con mayores capacidades respecto del área municipal, mayor flexibilidad para la gestión de los hospitales y control sobre la deuda de estos establecimientos.

Un avance importante es la desconcentración de la gestión hospitalaria compleja, en **“Hospitales Autogestionados en Red”** que tendrán una cartera de servicios y presupuestos definidos; así como espacios para fijar sus dotaciones de personal. El director del hospital firmará un contrato de desempeño con el respectivo Servicio de Salud, donde se establecerá el logro de metas armónicas con las redes asistenciales, conformando la base de su evaluación.

Un componente adicional a las leyes de la reforma y que repercutirá en la profesionalización de la gestión, es la creación del Servicio Civil y los cargos de alta dirección pública. Tanto el director del Servicio de Salud como el de los hospitales complejos y sus respectivos segundos niveles, serán nombrados por concurso público, tendrán un contrato por tres años y metas de desempeño vinculadas a su remuneración. Eso contribuirá a despolitizar su labor y a concentrar a los directivos en objetivos sanitarios.

Pendiente, en ambos campos, está la incorporación de la participación ciudadana. Ello incluye el Consejo Consultivo Nacional de Salud, encargado de conocer y evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Salud; el Consejo Asesor Regional de Salud, que deberá conocer la planificación anual de actividades del sector, la determinación de prioridades y su sintonía con el desarrollo regional, así como la rendición de cuentas correspondiente; y el Consejo Consultivo de los Usuarios en los hospitales, encargados de asesorar y sancionar el plan anual de trabajo como la rendición de cuentas del directivo correspondiente.

Los temas legales pendientes

- **Los trabajadores independientes:**

Este grupo social quedó relativamente desprotegido en la Reforma de Salud. El sector incluye a los feriantes, taxistas, transportistas, trabajadores individuales en el área de servicios y talleres, y un número cada vez mayor de profesionales. De acuerdo a la encuesta CASEN 2003, un 16.8% de los trabajadores independientes se declara sin previsión de salud, a la vez que un 42.3% pertenece al grupo A de Fonasa, correspondiente a la categoría de indigentes, Para los trabajadores asalariados, los respectivos porcentajes alcanzan a 8.3% y 21.5%.

La legislación chilena obliga que para cotizar en FONASA, el 7% de salud tiene que cotizarse también para el resto de la seguridad social. No sucede lo mismo, si estos trabajadores o trabajadoras quieren cotizar su 7% de salud en el sistema ISAPRE. Se trata sin embargo, de un sector con ingresos medios que no logra conseguir planes atractivos en el sistema ISAPRE ni tiene la posibilidad de un plan colectivo dado el carácter de su trabajo.

Su alternativa asistencial es inscribirse en un consultorio de atención primaria municipal como grupo A de FONASA; pero claramente, no es un grupo indigente.⁵ Sus otras alternativas son conseguir bonos prestados de FONASA para atenderse en forma ocasional (e ilegal), en la modalidad de libre elección o atenderse en los servicios de urgencia de los hospitales públicos. En cualquier caso, quedan sin posibilidad de acceder a controles sistemáticos en el área materno infantil; maternal (embarazo, planificación familiar, prevención del cáncer); o del adulto, para diabéticos, hipertensos y otros pacientes crónicos.

En la discusión de la reforma de la salud, se analizaron alternativas de solución para la cobertura previsional de los trabajadores independientes. Sin embargo, no hubo acuerdo entre las agencias de los sectores económicos y de salud del gobierno.

- **Las Fuerzas Armadas:**

Las Fuerzas Armadas y de Orden no quedaron incluidas en la Ley AUGE, debido a que se están estudiando cambios en su sistema provisional y de salud. Eso significa que este grupo no goza de las garantías de protección en salud del resto de la sociedad chilena, lo que los deja en una posición de desventaja, particularmente a los pensionados y a las cargas familiares.

- **Regulación de licencias médicas:**

El gasto en licencias médicas es un monto significativo del total de presupuesto del sector. Como se puede apreciar en el Cuadro 1, la partida ha tenido un aumento importante en la última década. En el caso de las licencias curativas, la situación futura podría ser modificada con la introducción del seguro de cesantía, puesto que hay trabajadores que se acogían a licencias por depresión o similares cuando anticipaban un posible despido. El dato más preocupante es la explosión en el uso de la licencia por enfermedad del hijo menor de un año, cuya incidencia se eleva en 1.229% entre los años 1991 y 2001. Esta situación reflejaría la intención de las madres por permanecer más tiempo con su hijo recién nacido, siendo utilizada preferentemente por cotizantes

⁵ El ingreso promedio del trabajo del grupo de independientes en el grupo A de Fonasa, es un 75% superior respecto de los asalariados en igual categoría (encuesta, Casen, 2003)

de nivel socioeconómico alto. En este tema, tampoco hubo acuerdo al interior del gobierno para regular el beneficio. Para el sector salud, la alternativa favorecida era la prolongación del post natal, una medida que sería costo efectivo, dada la disminución de enfermedades y mejor desarrollo infantil. Sin embargo, los Ministerios del Trabajo y Sernam estimaron que tal medida perjudicaría la inserción laboral de la mujer.

Cuadro 1
Gasto en licencias médicas, 1991 vs 2001

Tipo de licencia	1991 M\$	2001 M\$	Diferencia M\$	Crecimiento %
Curativas (por enfermedad común)	89.446	179.890	90.444	101
Maternales				
Pre y Postnatal	22.385	57.091	34.706	155
Hijo menor de un año	2.170	28.841	26.671	1.229
TOTAL	114.001	265.822	151.821	133

LA AGENDA PENDIENTE:

- **Existen importantes diferencias en la salud de los pobres**

El año 2004, se conocieron los resultados de la primera Encuesta Nacional de Salud, encargada por el Ministerio del ramo al Departamento de Salud Pública de la U. Católica (<http://epi.minsal.cl>). Dicha encuesta es la continuación de un estudio sobre calidad de vida de la población, realizado el año 2000, que esta vez visitó los hogares de una muestra representativa de 3.600 personas, para entrevistarlos respecto de enfermedades específicas y realizar procedimientos y exámenes de laboratorio. Eso permitió conocer un perfil detallado, a nivel nacional, de los problemas de salud de las personas de 17 años o más. Los resultados más relevantes se presentan en esta sección y muestran las grandes brechas de salud que tienen los grupos de menor condición socioeconómica, incluyendo tanto enfermedades como condiciones de riesgo.

Los pobres tienen peor salud, especialmente los adultos mayores.

Para aproximar la condición socioeconómica, se utiliza el nivel de educación que tienen las personas, aún cuando los resultados que se presentan están ajustados por sexo y edad.⁶ Los resultados de la Encuesta Nacional de Salud muestran que los chilenos y chilenas con menor instrucción, tienen mayor frecuencia de problemas de salud y de daño crónico. La única excepción la constituye el hábito de fumar, situación que se explica por el efecto de un mayor ingreso sobre la demanda por cigarrillos (confirmando que el costo del cigarrillo es una variable determinante al momento de decidir su consumo).

También, se concluye que el nivel de salud de los hombres es peor que el de las mujeres, situación relacionada con un menor uso del sistema de salud. Para los adultos mayores, se observa que el deterioro cognitivo está relacionado con la pobreza y que las regiones más deprivadas, tienen adultos mayores con peores indicadores en esa área.

⁶ De otra manera, se confunde el efecto de la edad y la condición socioeconómica, puesto que ambas variables están relacionadas con el nivel educacional.

Los gráficos 1 a 9 siguientes muestran en forma respectiva, la incidencia según nivel socioeconómico, sexo y edad de la hipertensión arterial, diabetes, obesidad, deterioro cognitivo en adultos mayores, disminución de visión, disminución de audición, percepción y control de la hipertensión, pérdida de dientes, así como estadísticas de talla. En adición, en el Cuadro 2, se presentan indicadores de sedentarismo, tabaquismo, colesterol y riesgo cardiovascular,

La información muestra de manera contundente, como la población de menores ingresos y de ellos los más viejos, tiene mayor prevalencia de enfermedades crónicas, implicando una mala calidad de vida. Los hombres presentan enfermedades crónicas a más temprana edad; desconocen su presencia o no les conceden importancia, y concurren menos a consultar en el sistema de salud.

Es impresionante también, constatar el daño acumulado según nivel socioeconómico, en indicadores como son el total de dientes, que fluctúan entre 0 y dentadura casi completa, según el nivel de instrucción y la estatura, que muestra diferencias de 10 centímetros según nivel socioeconómico, tanto en hombres como en mujeres.

Gráfico 1

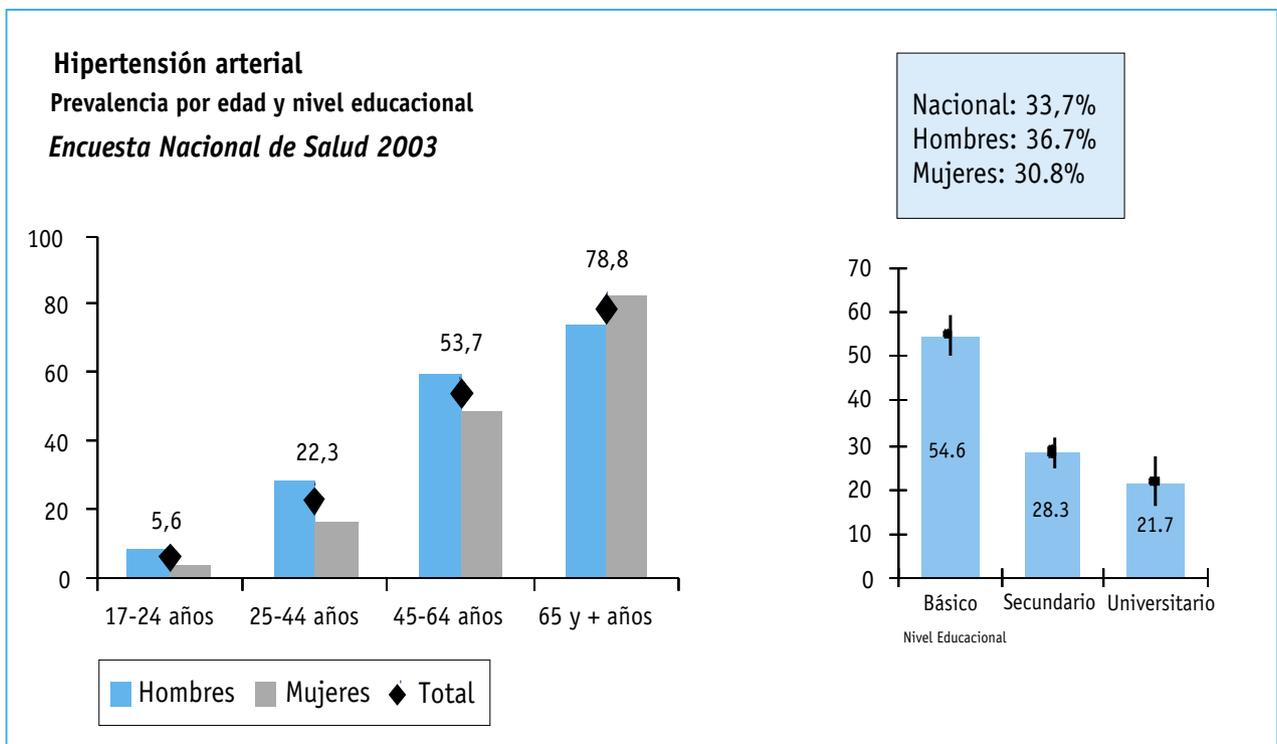


Gráfico 2

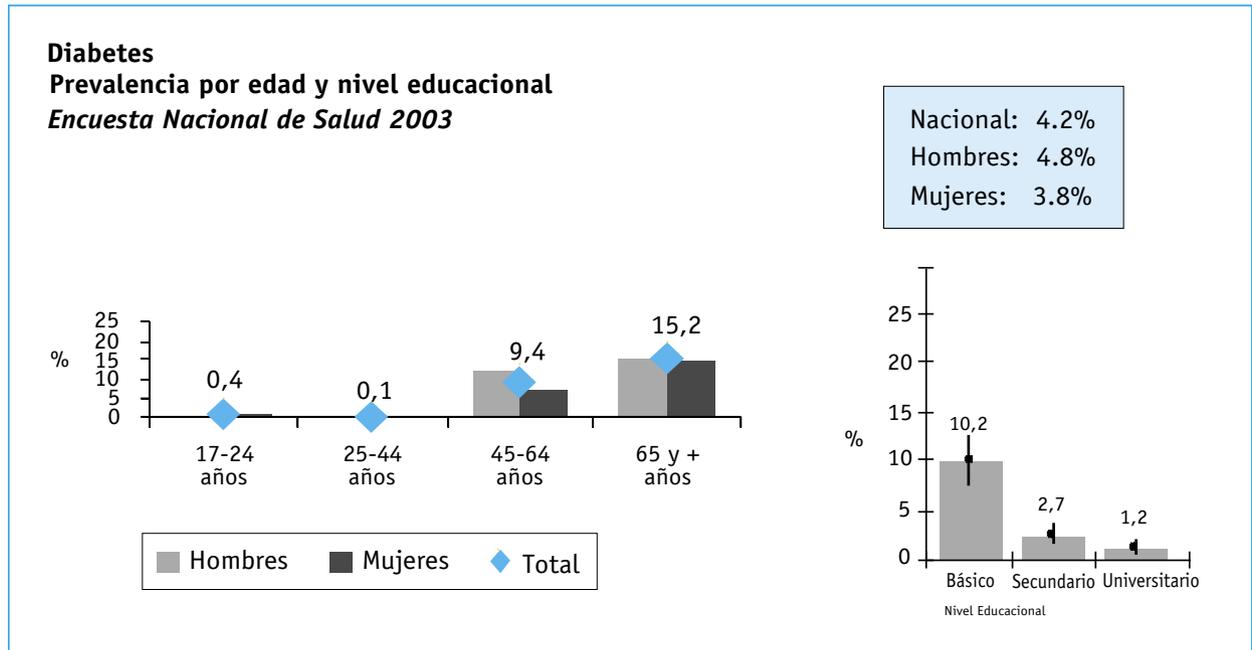


Gráfico 3

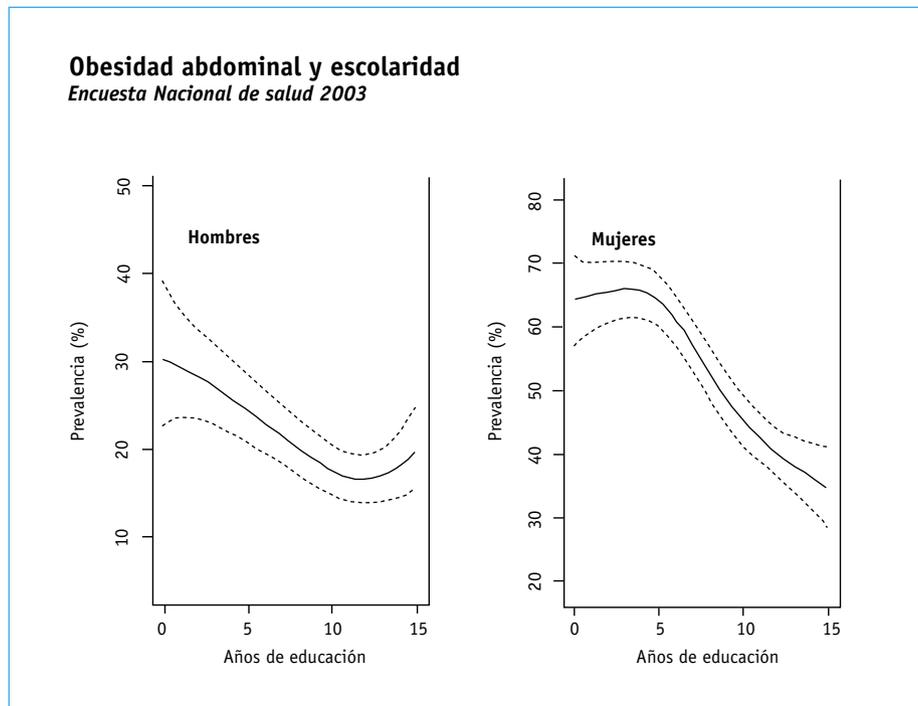


Gráfico 4

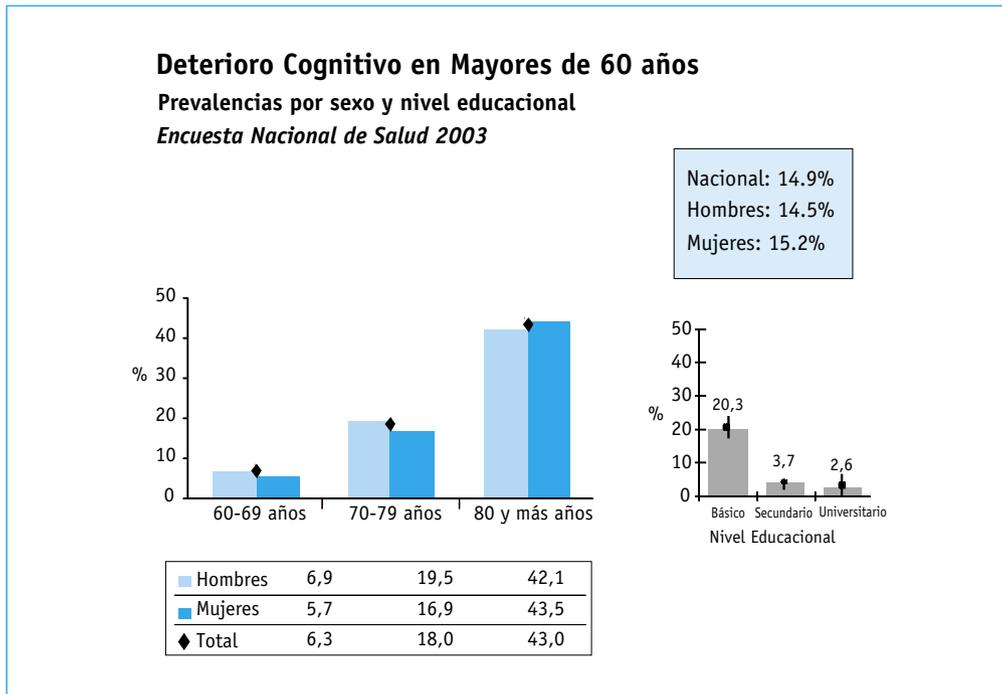


Gráfico 5

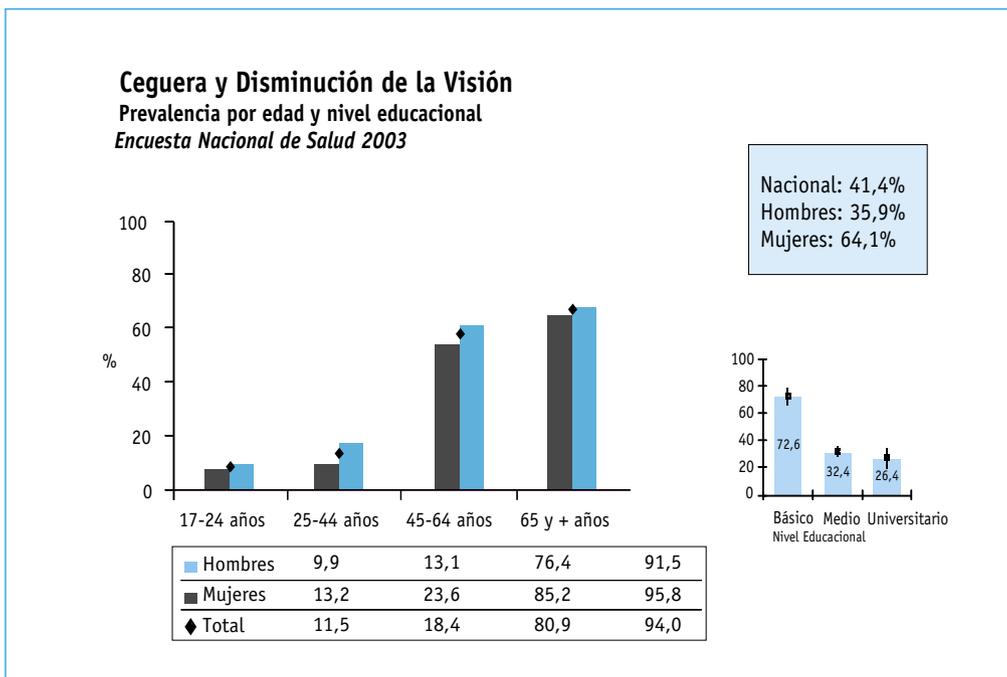


Gráfico 6

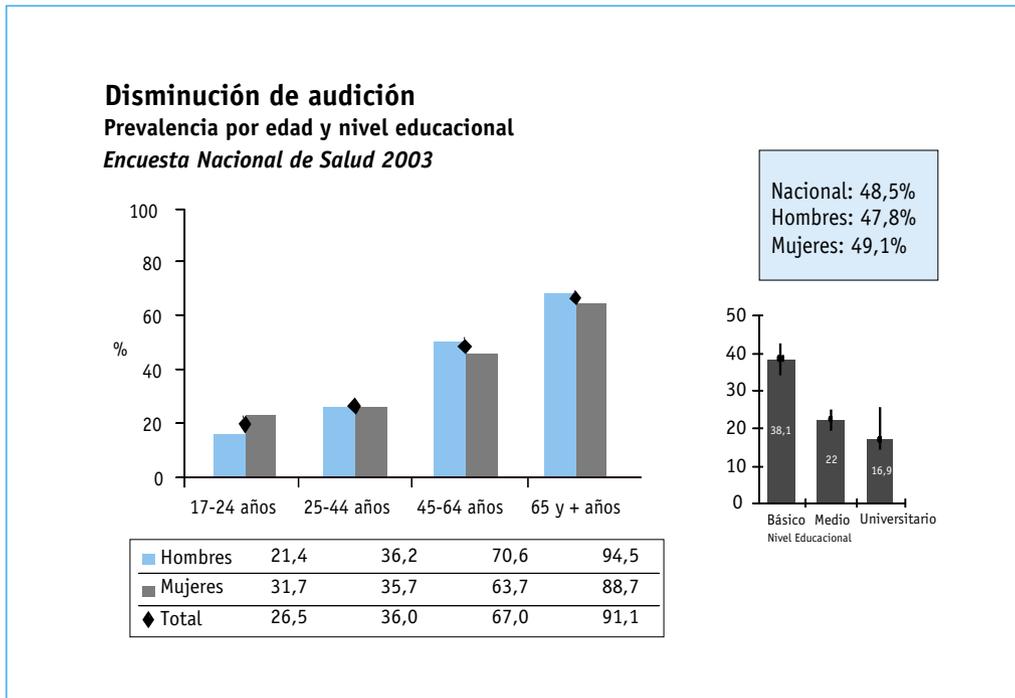


Gráfico 7

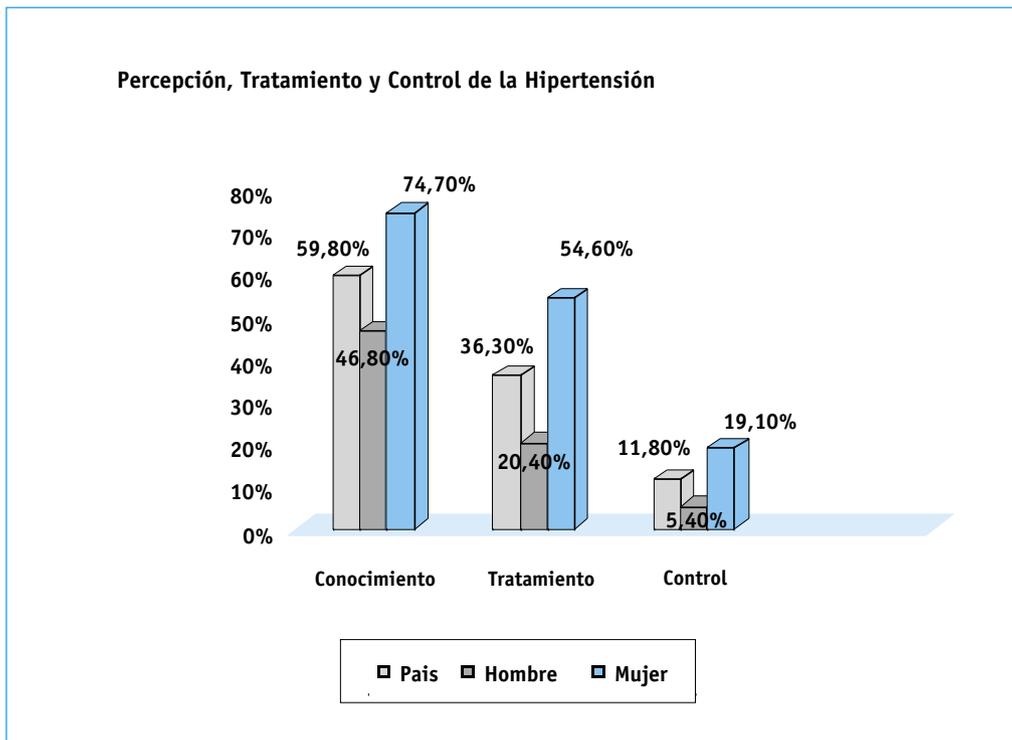


Gráfico 8

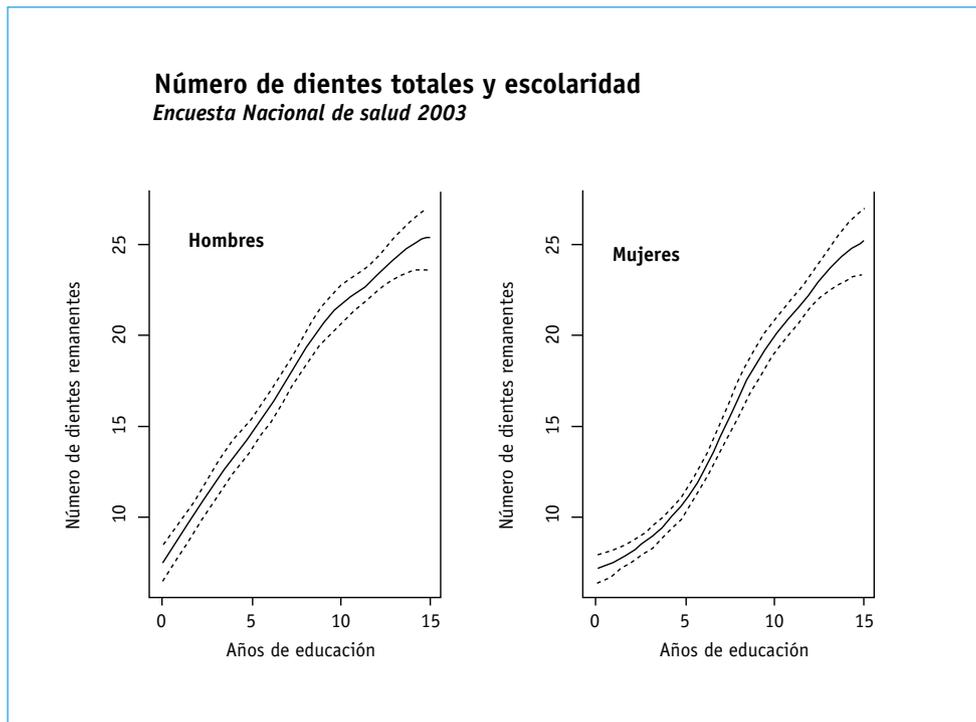
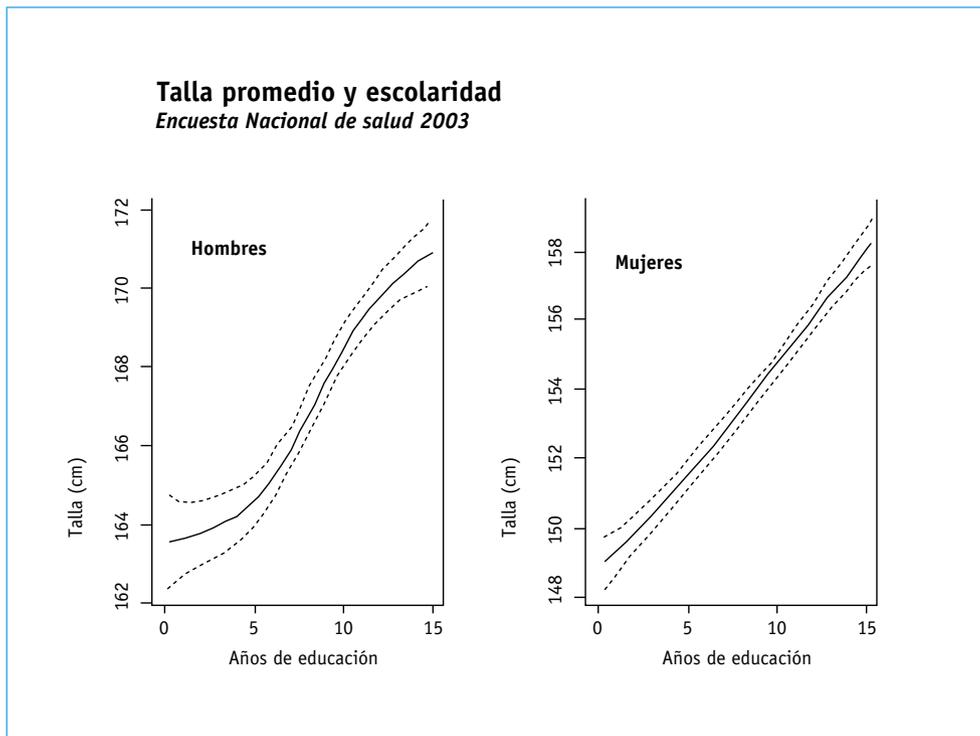


Gráfico 9



Cuadro 2

Algunos indicadores de salud según Nivel Educativo

Chile 2003					
	Colesterol mg	Tabaquismo % fumadores	Sedentarismo % inactivos	Riesgo cardiovascular*	Discapacidad en vida cotidiana**
Bajo	195,8	25,0	95,4	33,6	11,8
Medio	180,4	48,8	88,0	15,8	2,0
Alto	188,5	46,7	85,0	15,2	0,5

Las diferencias urbano rurales

En el Cuadro 3, se muestran indicadores que comparan las áreas urbano y rural. Es interesante observar que no hay diferencias significativas en enfermedades crónicas clásicas como hipertensión, diabetes, nivel de colesterol o índice de masa corporal como indicador de obesidad. Sin embargo, la depresión y el tabaquismo predominan en la población urbana; el sedentarismo y la discapacidad para el desempeño en la vida cotidiana y el deterioro cognitivo en los mayores de 60 años son más frecuentes en el área rural.

La CASEN 2003 agrega un dato interesante en las diferencias urbano rurales. El 65% de la población urbana señala tener una salud buena o muy buena contra el 50% de la población rural.

Cuadro 3

Algunos indicadores de salud urbano rurales, (%)

Chile 2003								
	Hiper		Coolest	IMC	Tabac*	Depre*	Discap**	Seden*
U	33,3	4,3	35,9	26,78	43,5	1,36	7,1	88,7
R	39,6	4,0	31,3	27,19	35,4	0,84	16,6	93,4

* Diferencias significativas controladas por edad, sexo y nivel educacional

** Discapacidad para el desempeño en la vida cotidiana y deterioro cognitivo en mayores de 60 años ambos significativos

IMC = Índice de Masa Corporal, sobre 25.0 se considera obeso.

En la edad preescolar también hay brechas de equidad

Las estadísticas del Ministerio de Salud reportan que menos del 5% de los controles de salud infantil, realizados por enfermera, incorporan la evaluación del desarrollo psicomotor, cifra que sube al 20% en el grupo crítico de 12 a 23 meses. Un análisis optimista podría señalar que la mitad de los niños son evaluados, ya que se realizan tres controles en ese grupo de edad, pero las actividades de rehabilitación consignadas llegan sólo al 7% de esas evaluaciones, lo que indica una cobertura baja para un problema tan sensible. Ésta debe ser aún más baja en el área rural, donde el profesional enfermera llega en rondas periódicas.

Por otra parte, la CASEN 2003 muestra que a pesar de existir un aumento importante de cobertura parvularia en los quintiles más pobres, todavía es sensiblemente inferior a la observada en el quintil más rico (30 – 35% vs 50%).

Se puede concluir entonces, que no existen instrumentos eficaces en el sector salud ni en el sector educación para paliar los diferenciales en la calidad del desarrollo cognitivo de los sectores más pobres.

—— GARANTÍAS MÍNIMAS EN SALUD

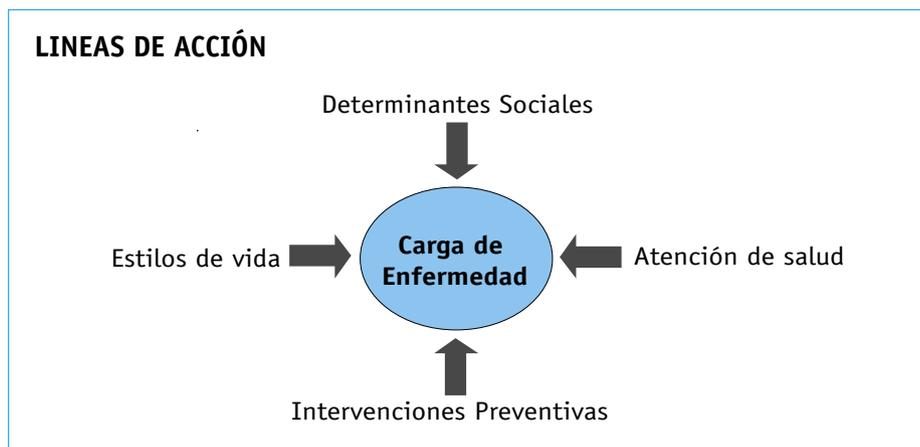
Los resultados de la Encuesta Nacional de Salud son dramáticos. La población chilena es obesa, fumadora, sedentaria, con niveles preocupantes de enfermedades crónicas y abuso del alcohol. Esta realidad es todavía más grave en los sectores pobres. Por último, son los hombres los que presentan los peores indicadores, sin que tengan conciencia alguna de ello.

Es necesario que la sociedad chilena desarrolle una capacidad de demanda por salud, entendida como bienestar; buena calidad de vida y un medioambiente saludable. Hasta hoy, las demandas se concentran en el área de las coberturas de los seguros de ISAPRE o FONASA y en las alternativas que se ofrecen para la medicina curativa.

Del conjunto de antecedentes que se han expuesto, surgen diversas líneas de intervención que se muestran en el Esquema N°2. Éstas abarcan por una parte, y como prioritarias, intervenciones poblacionales en el área de la salud pública y actividades intersectoriales que influyan los determinantes del estado de salud⁷, principalmente en el espacio local y por otra, intervenciones asistenciales clásicas de salud. En todas las intervenciones, se privilegiará la mirada desde las personas de menores ingresos.

⁷ Social determinants of health: the solid facts; R. Wilkinson, M. Marmot; WHO Europe, 2 edition, 2003. Los autores identifican 10 determinantes que explican, alteran o protegen el nivel de salud de la población: la desigualdad social; el stress; la infancia; la exclusión social; el trabajo; el desempleo; la protección social; las adicciones; la alimentación y el transporte.

Esquema 3



→ **GARANTÍA:** EXISTENCIA DE UN PLAN INTEGRAL QUE PROMUEVA LA VIDA SALUDABLE, MITIGANDO LOS FACTORES DE RIESGO DE LA POBLACIÓN VULNERABLE. LA URGENCIA DE UN PLAN NACIONAL DE SALUD PÚBLICA.

Está ampliamente demostrado que intervenir sobre los estilos de vida con incorporación de contenidos educativos desde la enseñanza básica, así como con medidas que promuevan la alimentación saludable; el control del cigarrillo; el uso moderado del alcohol y la actividad física, logra mucho mejores resultados que el mejor sistema de atención de salud⁸. La experiencia mejor conocida y evaluada es la de Finlandia, que en 30 años de intervención, en la Provincia de North Karelia, ha disminuido en un 73% las muertes por enfermedades cardiovasculares en la población económicamente activa. En Australia, se determinó una rentabilidad de 100% en las intervenciones para control del cigarrillo y hábito de fumar. En 20 años, los hombres australianos han bajado de un 45% de fumadores a un 27%, con una reducción muy importante en la prevalencia de enfermedades asociadas⁹.

Sin embargo, la población debe disponer de una gama de oportunidades para modificar sus estilos de vida. Para el mundo de los más pobres, esto implica la puesta en marcha de políticas públicas activas en el campo de la vivienda y su calidad, recreación, espacios públicos, calidad de los alimentos y otros. No funcionan las campañas centradas sólo en generar culpas individuales, tiene que existir una voluntad política de intervenir en estas áreas de la salud pública.

Una intervención enérgica en cambios de estilo de vida de la población adulta en riesgo, logra resultados entre 3 a 5 años, con reducciones muy significativas en el riesgo de diabetes (reducción del 58%); de enfermedad coronaria (80%); y de algunos cánceres (30%)¹⁰. Eso requiere abordar múltiples aspectos y, por lo tanto, es un esfuerzo que supera al sector salud. Los ejemplos de Finlandia, Polonia y Corea del Sur son aleccionadores. En una escala más modesta, una intervención del INTA sobre la calidad de las clases de educación física en las escuelas de Casablanca, logró en dos años una reducción muy importante en la obesidad de los alumnos¹¹.

⁸ The Race against time: the challenge of cardiovascular disease in developing economies. Columbia Univ. NY. 2004

⁹ Allin Sara y Cols. Making decisions in Public Health. Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Salud. WHO 2004.

¹⁰ Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases. WHO Technical Report 916, 2003.

¹¹ Dr. Fernando Vío, Director INTA. Comunicación personal.

A continuación, se argumenta sobre la necesidad de una política pública de salud más activa, en cuatro determinantes principales de la salud de la población: consumo excesivo de alcohol, cigarrillos, alcohol, alimentación, y exámenes preventivos. Por cierto, estas áreas no agotan las posibles intervenciones en materia de salud pública, pero avances en estos campos implicarían mejoras muy importantes en el perfil de salud de la población chilena.

Desincentivo al consumo de alcohol. El consumo excesivo de alcohol se relaciona con ausentismo laboral y pérdida de productividad, mortalidad temprana, accidentes, crimen, violencia intrafamiliar y disolución de las familias, deterioro de la personalidad, daño de órganos del cuerpo y diversas patologías de la salud.

La Encuesta Nacional de Alcohol y Drogas de 2002 midió la dependencia del alcohol en la población chilena. Se estima que 600.000 personas, un 12% de la población entre 12 y 64 años, presenta dependencia alcohólica, que significa trastornos serios en la vida personal y social, y que puede derivar a situaciones de alcoholismo crónico.

El alcoholismo representa la octava causa de años perdidos, ajustados por discapacidad en el país. Es responsable de 7% de las muertes, como causa principal y de un 25% de las muertes como causa relacionada. A este respecto, en el 48.6% de los homicidios, se encuentra una alcoholemia positiva, así como en el 38.6% de los suicidios y el 50% de los accidentes de tránsito con vehículos de motor.¹²

Los mayores problemas asociados al abuso del alcohol están en la población adolescente. Un 18.4% de los jóvenes entre 12 y 18 años, presenta dependencia del alcohol, con tasas de incidencia similares entre hombres y mujeres. Asimismo, la tasa de dependencia del alcohol en el nivel socioeconómico bajo, es más elevada respecto del nivel medio, y duplica a la prevaleciente en el nivel alto.

Chile posee, por tanto, un problema serio en materia de consumo excesivo y dependencia del alcohol. El problema es más importante entre los jóvenes y en el estrato socioeconómico bajo. La reducción del consumo excesivo se puede lograr con distinto tipo de políticas, como son educación, regulaciones, prohibiciones e impuestos.

La actual ley de alcoholes establece los horarios en los que se expenderán bebidas alcohólicas, las atribuciones municipales en materia de horarios y sanciones aplicables a su infracción. También, contempla normas referidas a la educación, disponiendo la enseñanza obligatoria desde la educación parvularia, a través de programas educativos orientados a la formación de una vida. Además, se establecen normas de rehabilitación, voluntarias y obligatorias; se señala que en todos los servicios de salud del país, habrá un programa de tratamiento y rehabilitación para consumidores excesivos, que incluirá atención ambulatoria o con régimen de internación con carácter de especializada en todos los consultorios.

Sin embargo, las estadísticas de consumo muestran, que las regulaciones han sido insuficientes para tratar el problema del alcohol. De hecho, la mayor tasa de consumo caracteriza al grupo de menores de edad, que según la normativa no debiera beber.

A futuro, se requiere complementar las políticas de información y regulación con aumentos de impuestos. De acuerdo a la experiencia internacional, los impuestos han probado ser eficaces para reducir el consumo del alcohol, especialmente en el caso de los jóvenes.

¹² Citado en Conace: "Informe sobre uso, abuso y dependencia al alcohol", diciembre del 2003.

En el país, las bebidas alcohólicas están sujetas a un impuesto específico, cuya tasa es de un 15%, en el caso de vinos y cervezas, y de 27% para los licores, pisco y whisky. Hace pocos años, el Gobierno presentó una propuesta que aumentaba cuatro puntos porcentuales la tasa del impuesto a vinos y cervezas, así como, un punto porcentual la tasa impositiva de los licores. Sin embargo, la Cámara de Diputados rechazó el alza del impuesto a los alcoholes, propuesta por el Gobierno. En cambio, aprobó subir el Impuesto al Valor Agregado (IVA), de 18% a 19%; así como las tasas de los impuestos al diesel y al tabaco. Es posible que en el rechazo del aumento impositivo a los alcoholes, hayan primado consideraciones regionales, asociadas a los intereses de los productores nacionales.

Desincentivo y regulación del cigarrillo. En países más desarrollados, como Estados Unidos, el consumo de tabaco es actualmente la causa de la tercera parte de las muertes en personas de edad intermedia. El cigarrillo representa el factor principal de las muertes por cáncer del pulmón y enfermedades obstructivas respiratorias, así como, de parte importante de las muertes por infartos y otras muchas causas de mortalidad. De acuerdo a la OMS, el cigarrillo se convertirá en la principal causa de muertes en los países en desarrollo, en el primer tercio del siglo 21. Anualmente en Chile, cerca de 14 mil personas, fallecen por males relacionados al tabaquismo. La incidencia del consumo de cigarrillos entre los estudiantes chilenos, prácticamente, duplica a países como Estados Unidos.

La actual carga impositiva del cigarrillo representa el 76,4% del precio de venta al público, considerando el IVA y el impuesto específico al tabaco. Esta carga tributaria es menor a la que registran países desarrollados, aún cuando es alta en comparación a otros países de la región. Así en Chile, un paquete de cigarrillos cuesta US\$ 1,69 (valor referencial al 2001), en Malasia alcanza a US\$ 2,28, en EE.UU. US\$ 3,51 y en Hong Kong US\$ 7,38. En cambio, en Brasil y Argentina el mismo producto vale US\$ 1,36, es decir, 19,5% menos.

Un reciente informe señala que para Chile, un aumento en 10% en el impuesto a los cigarrillos, debiera causar una reducción de su consumo en un 2.2% en el corto plazo y 4.5% en el largo plazo.¹³ Del informe citado, se concluye que es conveniente seguir aumentando el impuesto específico al tabaco, puesto que se produce un aumento importante de la recaudación fiscal, además de lograr una reducción importante en el consumo. Sin embargo, el aumento de impuestos tiene que ser una decisión en conjunto con los países de la región, ya que no se puede sostener de manera aislada.

El alza de impuestos debe ser acompañada de políticas de información y regulación. Se deben impulsar otras iniciativas orientadas a producir cambios en las actitudes de la población hacia el consumo de cigarrillo, como son las campañas educativas, las advertencias en las cajetillas y los ambientes libres de humo del tabaco, entre otras. . La Ley sobre control del cigarrillo, en actual estado de discusión parlamentaria, debiera provocar cambios en esta dirección.

Promoción de una alimentación sana. De acuerdo a los resultados de la encuesta nacional de salud, alrededor de la mitad de las mujeres de bajo nivel socioeconómico en el país, son obesas; así como una cuarta parte de los hombres de igual estrato. De hecho, la obesidad es la condición crónica más prevalente en todos los grupos de población chilena, afectando también a los niños. Califican como obesos el 8% de niños menores de seis años y un 17% de los escolares de primero básico. La obesidad deteriora la calidad de vida y es un factor de riesgo para enfermedades como las hipercolesterolemias, hipertensión arterial y la diabetes; las cuales son a su vez, determinantes de la enfermedad cardiovascular, que representa la primera causa de muerte en el país. Todas estas enfermedades, pueden ser adecuadamente prevenidas con una alimentación y nutrición adecuadas.

¹³ Estudio de la Organización Mundial de la Salud, sobre la Economía del Control del Tabaco en Chile (autor: David Debrott.)

La principal causa de obesidad es el exceso de alimentos, en relación a las necesidades físicas. Los aumentos en el ingreso per cápita y la apertura a patrones internacionales de consumo, han contribuido a la modificación de la dieta, hacia alimentos ricos en calorías, grasas y azúcares. Estos alimentos presentan características atractivas, están ampliamente disponibles y contribuyen al problema de sobrepeso y obesidad.

A futuro, se requiere una política regulatoria mucho más activa, que limite el contenido de grasas saturadas en los alimentos, las cuales aumentan el riesgo de enfermedades cardiovasculares; así como los contenidos de azúcar refinada, que aumentan el riesgo de obesidad y diabetes, y de la sal, que aumenta el riesgo de tener presión alta. También, se requiere disponer de un etiquetado informativo para el consumidor y la promoción del consumo de frutas y verduras.

La necesidad de contar con un marco regulatorio más activo, es ilustrado en un reciente estudio que analizó el contenido nutricional de los alimentos denominados como *cereales para el desayuno*,¹⁴ producto que ha sido promocionado en el contexto de las campañas sobre la importancia de un buen desayuno para el rendimiento escolar y la necesidad de una alimentación balanceada durante el día. El citado estudio incluyó a los 54 productos que se venden en supermercados, bajo el rubro de cereales. Todos ellos reportaban el contenido de materias grasas; 13 no incluían información sobre los contenidos de azúcar y sal, y otros seis reportaban el nivel de sal pero no de azúcar.

Del conjunto de los casos informados, sólo dos productos no contienen azúcar, mientras que seis de ellos, contienen más de un 40% de azúcar. La mayor parte de estos cereales contiene sal, algunos en niveles bastante elevados, situación que responde a la necesidad de saborizar en forma barata el producto, ya que no hay otra función para la sal en estos productos. De hecho, uno de los dos cereales que no contenía azúcar, y quizás era consumido por su supuesta condición saludable, tenía la mayor dosis de sal. Al respecto, la evidencia señala que la sal que ingieren los niños, aumenta la hipertensión arterial cuando adultos, que su vez incide en una mayor incidencia de infartos vasculares.

Por otra parte, 15 de los productos tienen grasas adicionadas. Al igual que en el caso de la sal, las grasas adicionadas en cereales son innecesarias; más aún, cuando se trata de grasas hidrogenadas o saturadas que aumentan el aporte de calorías, grasas y el riesgo de alza del colesterol.

En suma, la gran mayoría de los productos denominados “cereales para el desayuno”, corresponden más bien a “alimentos en base a cereales”, productos que han perdido su calidad de alimento saludable por su adición de una cantidad importante de azúcar, grasas hidrogenadas y sal, y por la pérdida de la fibra dietética. El mayor problema radica en la publicidad engañosa, puesto que son productos que se venden como saludables y nutritivos.

Un análisis semejante puede realizarse de otros muchos productos de elevado consumo masivo, por lo cual, se requiere actuar en los planos de regulación y educación arriba citados. Al respecto, cabe destacar la reciente promulgación del nuevo Etiquetado Nutricional Obligatorio para todos los alimentos envasados, iniciativa que forma parte de la campaña impulsada por el Ministerio de Salud, denominada “Estilos de Vida Saludable”. Esto permitirá conocer la cantidad de energía, grasas totales, grasas saturadas, grasas “dañinas” (ácidos grasos trans), colesterol, azúcares simples y sodio (sal) presentes en cada alimento envasado y que debe ser informado por cada 100 gramos o 100 mililitros.

¹⁴ “Análisis de Cereales para el desayuno”. Organización de Consumidores y Usuarios de Chile, Junio 2005

—> **GARANTÍA:** TODAS LAS PERSONAS DEBERÁN REALIZARSE EXÁMENES DE SALUD PREVENTIVOS.

Los controles preventivos de salud permiten monitorear la salud de las personas, evaluar su desarrollo y detectar en forma oportuna eventuales problemas en la materia. En el pasado, las intervenciones preventivas han estado focalizadas en grupos específicos de la población, como son las madres y los niños de menor edad, donde se han logrado resultados notables desde una perspectiva de comparación internacional. Sin embargo, el control periódico de salud de los jóvenes y los adultos es prácticamente inexistente, en un sistema público que no alcanza a dar cuenta de las demandas más urgentes, las que están centradas en el tratamiento de la enfermedad. El descuido por la actividad preventiva ha sido también característico del sistema privado de salud; esta vez, no es el resultado de la insuficiente capacidad instalada, sino porque las Isapres no han tenido incentivos para cuidar la salud de sus afiliados, en el contexto de contratos de seguros de corto plazo. Naturalmente, a las restricciones o falta de voluntad en los prestadores de salud, se une la escasa preocupación de los usuarios, quienes por falta de información o miopía no demandan este tipo de actividades de salud.

Una de las garantías incorporadas en la ley AUGE, es la gratuidad del examen de salud preventivo. Al respecto, se establecen distintos procedimientos, según la edad de la persona, a modo de incrementar su poder predictivo para detectar problemas e intervenir en forma oportuna¹⁵. Entre los exámenes accesibles, están la medición de presión arterial; de colesterol; una mamografía para la mujer de 50 años; Papanicolau sistemático; encuestas para apoyar consejería en el consumo excesivo de alcohol y en la adicción al cigarrillo y exámenes de azúcar en la sangre y VIH para embarazadas con factores de riesgo.

La mayor eficacia de los exámenes preventivos, se relaciona con su cobertura. Al respecto, se propone su obligatoriedad, convirtiéndolos en requisito asociado a ciertos hitos de la vida ciudadana, como son realizar el servicio militar; rendir la PSU; contraer matrimonio civil; obtener licencia de conducir; y otros semejantes. Para evitar posible mal uso de los resultados, ellos deberán ser reservados.

—> **GARANTÍA:** DISEÑO E INSTALACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS CON PERSPECTIVA DE SALUD

La variable socioeconómica constituye un determinante principal en las brechas de salud que presenta la población. La gama de vínculos es variada, se incluyen factores que inciden tanto en el cuidado de la salud, como en el tratamiento de la enfermedad (Capítulo 1). La provisión de servicios de salud en forma gratuita o subsidiada a los grupos de menores recursos económicos, compensa parcialmente, el impacto de la variable socioeconómica sobre la salud de la población. Sin embargo, es ineficiente depositar en la política de salud todo el peso de la acción compensatoria, porque se llega a un punto en que las ganancias obtenidas, son pequeñas en relación a los recursos que deben ser invertidos. Se precisa también, actuar sobre otras esferas de la vida de las personas, a objeto de lograr impactos significativos en la condición de salud de los más necesitados.

Entre los diversos determinantes sociales de la salud, hay dos particularmente relevantes a ser destacados: la calidad de los espacios urbanos y la desigualdad en tanto órdenes jerárquicos.

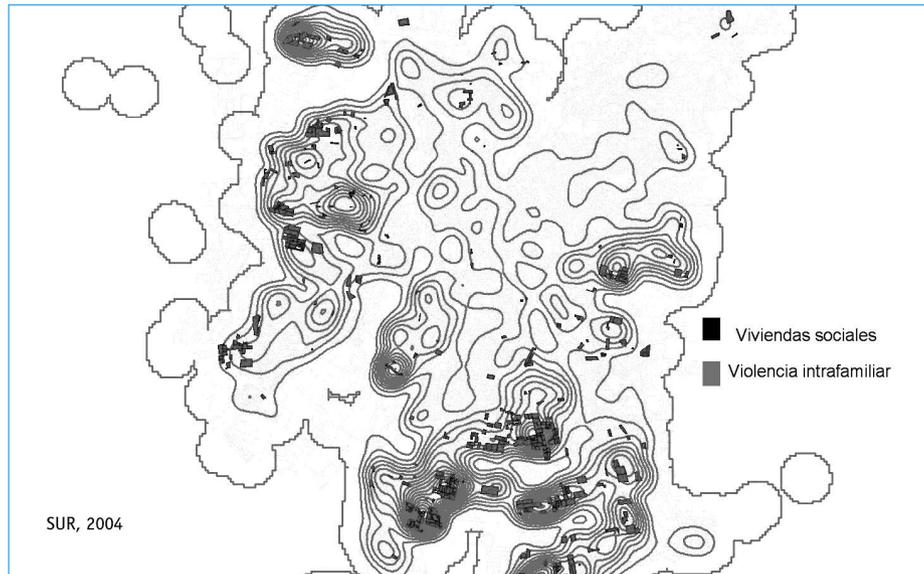
¹⁵ Título II, artículos 14 y 15 del Decreto Supremo que aprueba el AUGE. (www.minsal.cl; Decreto sobre Garantías Explícitas en Salud).

Respecto de la primera temática, puede citarse un estudio reciente de SUR¹⁶, el cual muestra una clara asociación entre la violencia intrafamiliar y la localización de las viviendas sociales en la periferia urbana de Santiago (Gráfico 10). Localidades cada vez más apartadas y que registran mayores índices de hacinamiento y situaciones estresantes en el medio, conflictos asociados a efectos de vecindarios y otros relacionados que terminan por incidir negativamente en la calidad de vida y de salud de sus habitantes.

Gráfico N°10

Denuncias de violencia intra familiar y vivienda social

Región Metropolitana 2003



Por otra parte, estudios clásicos de salud pública realizados en Inglaterra, como el Estudio Whitehall (1986) y el Informe Black (1988), han demostrado que los indicadores de salud, se correlacionan también con variables como la ubicación de la persona en la jerarquía social, independiente de su nivel de ingresos (desesperanza aprendida? intolerancia al stress?). También, este dato de la ubicación jerárquica se ha usado para explicar la mejoría de indicadores de la sociedad japonesa, entre el 60 y el 90, que independientemente de su dieta, condiciones de trabajo u otros indicadores clásicos como gasto en atención de salud, superaron a gran parte de los países desarrollados¹⁷.

La reducción de las desigualdades también debiera contribuir a una mejor condición de salud de la población, en adición a todos los efectos positivos que tal situación tendría en el desarrollo social y económico del país. Sin embargo, se trata de una tarea de largo plazo y en el intertanto, se puede actuar sobre aspectos parciales de la vida social, que pueden aportar a la mejora de la calidad de vida y de la salud de los grupos pobres. En este respecto, se pueden citar la conformación de redes sociales de apoyo efectivo y afectivo; la apertura de espacios de participación social en formulación de políticas, programas o simplemente ideas en el trabajo; y en general, todas las iniciativas orientadas a aumentar el protagonismo de las personas y particularmente de los jóvenes en el mundo laboral y social.

¹⁶ Alfredo Rodríguez. Vivienda Social/Violencia Intrafamiliar: Una relación Inquietante. Temas Sociales N°53. Enero 2005. SUR.

¹⁷ Evans R. y Cols editors; Why are some people healthy and others not? Aldine de Gruyter, New York, 1994.

→ **GARANTÍA:** ASEGURAR LA PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN EL ESPACIO LOCAL PARA LA ATENCIÓN Y PROMOCIÓN DE SALUD DE LA POBLACIÓN VULNERABLE.

El espacio local, la comuna o municipio, constituye el lugar más apropiado para intervenir en variables relacionadas con la vida cotidiana. Es poco probable que existan alternativas locales para combatir la desigualdad social, pero se pueden encontrar formas que reduzcan la exclusión social y el stress, también instalados en la periferia pobre de las principales ciudades de Chile. Integración social y diversidad hacen posible que, a nivel de las comunidades, aparezcan modelos sociales diferentes y heterogéneos, que favorecen la incorporación de nuevas rutinas cotidianas por la presencia de barrios más seguros y con mejor infraestructura comunitaria.

Entendiendo que el dilema integración – segregación es algo que toma tiempo en resolverse, es necesario implementar medidas paliativas. Las diferencias que existen en las oportunidades de acceso a la atención parvularia y preescolar, y los antecedentes que entrega la Encuesta Nacional de Salud, en cuanto a condiciones de deterioro de la calidad de vida de los adultos mayores, hacen urgente la creación de una **red de protección social solidaria, basada en servicios comunitarios (pymes)**, que oferte numerosas, variadas, innovadoras y eficaces formas de intervención en áreas tan diversas como cuidado y desarrollo infantil; clubes juveniles para diversas expresiones culturales y deportivas; promoción de la auto valencia de los adultos mayores, asunto de particular importancia dados sus malos indicadores de salud. Esto, a través de promoción de actividades recreativas, creación de redes de apoyo, estimulación de la actividad física e intelectual; hospitalización domiciliaria y cuidado de pacientes postrados.

Este último punto, la hospitalización domiciliaria y el cuidado de postrados, es de especial interés para la familia popular y para el sistema de salud, ya que su carencia hace que el hospital sea hoy, el único lugar donde llevar a ancianos o personas con severas discapacidades, a pesar de que necesitan de otros tipos de cuidados adicionales. La denominada “hospitalización social” representa una solución insatisfactoria para la familia, a la vez, que para el sistema sanitario implica destinar infraestructura cara y escasa para el cuidado de personas, que en rigor no van a “curarse” con su hospitalización.

Esta red social se desarrolló ampliamente en épocas pasadas y existe memoria colectiva para revitalizarla, esta vez no con trabajo voluntario, sino con inversión pública que permita nuevas formas de trabajo asociativo. La implementación de esta iniciativa puede hacerse desde la municipalidad o en convenio de ésta con diversas ONGs con experiencia en el tema.

Otra intervención importante en el espacio local y que influye en el nivel de salud, es el problema medioambiental. La existencia de micro basurales y roedores, sobrepoblación de perros vagos, contaminación intradomiciliaria y acústica, entre otros; constituyen un entorno agresivo que dificulta el desarrollo de actividades recreativas y de aprovechamiento del entorno.

Pero para que todo lo anterior pueda implementarse, se necesita un **municipio profesionalizado**, con capacidad para realizar un diagnóstico local integral, con amplia participación social para señalar las prioridades de intervención. Una alternativa difícil, pero que habría que intentar, es incorporar la mayor parte de los cargos directivos de la municipalidad a la alta dirección pública; haciendo que el acceso a estos puestos, sea mediante concurso (público), y que el Alcalde pudiera elegir de una terna o quina, a la persona más adecuada para integrar su equipo. Probablemente, esto es válido para municipios medianos y grandes, y para la asociación de municipios pequeños.

→ **GARANTÍA:** ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD PARA LAS FAMILIAS, A PARTIR DE EQUIPOS MULTIDISCIPLINARIOS.

Se señalaba que para arribar a la solución de los problemas de salud que presenta la sociedad chilena, se requiere desarrollar intervenciones a nivel del conjunto de la población, pero privilegiando a los grupos de riesgo, con la promoción de nuevos estilos de vida y un medio ambiente saludable. Pero eso no significa que haya que abandonar los temas asistenciales ni la calidad de atención de salud por parte de los sistemas público y privado.

Aún cuando la encuesta Casen 2003, informó sobre altos niveles de satisfacción de la población con la atención de salud; las entrevistas realizadas a nivel local, señalan la persistencia de problemas. Los vecinos se quejan del trato que reciben en el Consultorio Municipal y que allí no encuentran solución a sus problemas (baja capacidad resolutive). Esto refuerza la creencia en que el hospital y sus especialistas, entregan la mejor medicina.

Los actuales problemas de salud de la población, con amplio predominio de las enfermedades crónicas, requieren un importante desarrollo de las técnicas del cuidado, lo cual implica mejorar la capacidad de acompañar a los enfermos y una actitud proactiva hacia el conjunto de la población, anticipándose a eventos predecibles. Se requiere de una modificación drástica de la forma de trabajo en los consultorios municipales, para que se hagan verdaderamente responsables de la salud de su población. Para ello, debiesen destinar **equipos de salud de cabecera**, que es un conjunto interdisciplinario de profesionales que se hacen responsables de la salud integral de un número de familias residentes del territorio de referencia. La labor de estos equipos es evitar la ocurrencia de la enfermedad así como la detección oportuna de problemas. Se requiere por tanto, profundizar el enfoque familiar y con ello, la capacidad de entender la realidad y los problemas que afectan a los distintos integrantes de la familia y sus sistemas de relaciones.

La asignación de la población a los equipos de salud, puede realizarse a través de un criterio puramente territorial o combinando tal variable, con la elección por parte de los usuarios. Bajo la modalidad de atención propuesta, el sistema de salud se hace responsable de la promoción, cuidado y control de la salud de la población asignada; ello, representa un cambio en el modelo de atención, que hoy se caracteriza por una actitud más bien pasiva, donde el sistema queda a la espera de la visita de los pacientes.¹⁸

El modelo propuesto está en línea con la garantía de derechos de la población, puesto que establece una relación de contacto permanente con equipos profesionales, que se hacen responsables del cuidado de la salud de los grupos de población asignados.

La rutina de trabajo no debiera cambiar mayormente, puesto que se seguirían controlando a niños, adultos y embarazadas, así como también, atendiendo a enfermos. El cambio radicaría en que el equipo deberá analizar su territorio, detectando familias vulnerables y pacientes en riesgo; procedimientos para los cuales, se dispone de metodologías de acción. Frente al riesgo la actitud cambia, se usaría el teléfono para preguntar por la evolución de los pacientes, se realizarían visitas domiciliarias para constatar los estilos de vida; se analizarían las interacciones familiares y se recurriría a la intervención familiar cuando hay problemas de convivencia, como son los relacionados con el alcoholismo, violencia intrafamiliar, trastornos de aprendizaje, uso de drogas y embarazo adolescente. Este tipo de problemas abundan en familias que tienen problemas relacionales, los cuales son detectables, prevenibles y objeto de intervenciones exitosas.

¹⁸ Hay numerosas experiencias internacionales en la materia. Una que destaca por su particular éxito, es el Kayser permanente en la costa oeste de USA.

Los equipos de salud de cabecera se constituyen según carga programática, con alrededor de 5.000 personas (1.000 a 1.200 familias). Deben incluir un médico general, con algún entrenamiento en medicina de familia, quienes deben tener apoyo en horas médicas de pediatras y ginecólogos para atender a los menores de 2 años, a las embarazadas y a mujeres con problemas ginecológicos. Además del médico, se debe contar con una enfermera general, pero cabe la opción de contar con dos auxiliares de enfermería que se hacen cargo de niños y adultos. El equipo se complementaría con horas de matrona (una por cada dos grupos), nutricionista, kinesiólogo y psicólogo. En general, todo ese personal está hoy en la atención primaria y en cantidad suficiente, de manera que la iniciativa no requiere la inyección de nuevos recursos al sistema. Es posible sustituir a algunas matronas y nutricionistas, que han perdido demanda por la baja en la natalidad y en los problemas nutricionales no especializados, por más horas de kinesiólogos y psicólogos. También, se requiere capacitar a los equipos de salud, para lo cual se cuenta con trabajo avanzado por parte de diplomados o cursos de especialización, a través de la modalidad de atención a distancia que son ofrecidos por consorcios de universidades.

La iniciativa ha sido discutida desde hace tiempo en el Ministerio de Salud, contándose con algunas experiencias puntuales en Centros de Salud Familiar. Sin embargo, ha predominado la **resistencia a cualquier modalidad que asigne población a los centros de salud, lo cual probablemente se explica por la reticencia a la rendición de cuentas que está asociada a tal procedimiento. Ello, a pesar de que en los lugares en que funciona, se constata la acción de equipos pro-activos, que anticipan problemas, reducen la enfermedad y las hospitalizaciones. Además, su accionar es potenciado con el funcionamiento de acción comunitaria de redes de apoyo.**

La instalación masiva del modelo de atención primaria en base a equipos de salud de cabecera, es un requisito necesario en la conformación de un sistema que cuide, en forma eficaz y equitativa, la salud de los chilenos en las décadas siguientes. Esto complementa los avances que en el tratamiento de la enfermedad, significa el plan Auge, y los cambios propuestos en materia de acciones de salud como bien público. De otra manera, se estaría descuidando un componente esencial para la protección de la salud de la población, y se tendería al colapso de la atención hospitalaria, porque allí se buscaría aquello que no se encontró en la atención primaria.

En el caso de las zonas rurales, es urgente que los hospitales públicos se incorporen a la estrategia de atención primaria y que existan incentivos para desarrollar el asociativismo municipal, para que municipios pequeños y medianos, puedan abordar en conjunto temas más complejos¹⁹.

La existencia de una atención primaria municipal confiable y resolutiva, promoverá medidas que aumenten sus niveles de responsabilidad y resolución. Hacerse cargo de la atención de las principales especialidades y de los procedimientos diagnósticos más frecuentes, sería la siguiente etapa; con fondos destinados específicamente para ello. Eso no significa necesariamente, que los especialistas estén allí, sino que el consultorio cuente con los recursos para que su población reciba atención especializada, oportuna y de calidad; facilitando con ello, el cumplimiento de plazos AUGE y quitando presión sobre los recargados hospitales públicos.

——> **GARANTÍA:** CREACIÓN DE UN OBSERVATORIO DE LA EQUIDAD EN SALUD.

Profundizar el AUGE. La institucionalidad de la Reforma debe ser implacable en vigilar que los plazos de desarrollo del AUGE se cumplan, que la atención tenga una calidad acreditada y que nadie experimente una catástrofe económica por razones de salud. La Superintendencia de Salud en su papel de garante, y los seguros

¹⁹ Este tema es tratado con mayor profundidad en el documento “Agenda Municipal para la Superación de la Pobreza”, elaborado por esta misma Fundación.

como responsables de los contratos con sus usuarios, serán claves en la implementación de esta garantía. Es imprescindible que opere un amplio sistema de información hacia los usuarios, para difundir garantías, derechos y mecanismos de reclamo. A tal respecto, se postula instalar un Observatorio de la Equidad en Salud, que monitoree los distintos aspectos de la reforma, desde los determinantes de salud hasta los derechos individuales. Es aconsejable que este observatorio resida en algún organismo independiente y su eje debiera ser el análisis y la difusión de los aspectos relacionados con el avance de la equidad de la salud. Ello constituiría un gran aporte para apoyar y fomentar la participación social informada, y así, exigir rendición de cuentas a las autoridades involucradas. La Reforma de Salud basa su éxito en el fortalecimiento de la ciudadanía, para que perciba la salud como un derecho exigible.

No es posible el desarrollo del AUGE, sin intervenir drásticamente en el modelo de atención de salud, lo cual implica fortalecer tanto la atención primaria municipal, como los espacios de participación local. Tiene que primar la prevención y una actitud proactiva hacia las necesidades de las personas, anticipando los problemas que ellas pudieran presentar. Eso requiere del desarrollo de la estrategia de atención primaria con un enfoque familiar, con la finalidad de disponer de un diagnóstico de cada grupo familiar y de sus niveles de vulnerabilidad y riesgo, que permita establecer una gama de intervenciones específicas para cada cual. Significa además, impulsar la gestión hospitalaria en red y la rendición de cuentas de sus directivos, para que el equipo de especialistas, se sienta co-responsable por la salud de las personas en el territorio a su cargo.

—> **GARANTÍA:** ASEGURAR EL SENTIDO SANITARIO EN LA MODALIDAD DE LIBRE ELECCIÓN DE FONASA.

La modalidad de libre atención del Fonasa se hereda del antiguo sistema de atención de empleados (SERMENA). En términos de modelo de atención, se trata de un subsidio a la demanda, al cual se accede comprando bonos de atención que requiere de un copago por parte del usuario (grupos Cy D del Fonasa), y que entrega la opción de atenderse en un conjunto de prestadores del sector privado. De acuerdo a la CASEN 2003, el 17.5% de los cotizantes en el sistema público recurren al sector privado en caso de enfermedad o accidente. Este modelo tuvo su origen en 1968, cuando entregó una solución asistencial a sectores de empleados que no se sentían cómodos concurriendo a los establecimientos del sistema público. Como buen subsidio a la demanda, se paga por acto médico (consulta o procedimiento), lo que hace muy difícil que esta población logre un cuidado sistemático sobre sus problemas de salud. En el presupuesto de FONASA, la modalidad de libre elección pesa tanto como toda la atención primaria municipal y, por su estructura y organización, no impacta en los objetivos sanitarios.

Es necesario dotar de sentido sanitario a la modalidad de libre elección de FONASA, procurando entregar un cuidado sistemático a la población usuaria. Ello contribuiría a mejorar la protección social de los sectores medios, a la vez que mejoraría significativamente la efectividad de un importante porcentaje del gasto público en salud. Este cambio requiere sólo de voluntad política y una adecuada negociación con el gremio médico, que probablemente, vería compensado el pago por atención hoy existente, con una mayor afiliación de beneficiarios FONASA a la libre elección.

Para tal efecto, se requiere enmarcar la modalidad de libre elección dentro de una estrategia de salud, ofreciendo los mismos programas del MINSAL en centros privados acreditados, donde la población objetivo se pueda inscribir libremente y atenderse en caso de enfermedad, pero también pueda recibir todo el paquete de acciones preventivas, tanto en el área materno infantil como de adulto, de manera de garantizar la continuidad del cuidado. A esos centros de atención primaria de salud, el FONASA debería transferirles un per cápita adicional, equivalente al que entrega a los municipios, quedando a cargo del cotizante un copago no superior

al 20% del costo. Podría entenderse como una **atención primaria de libre elección**, lo que además, serviría para regular la puerta de entrada de esta población al sistema AUGE.

Un requisito adicional para implementar la atención primaria pública no estatal, es modificar los tramos de beneficiarios de FONASA, en términos del ingreso per cápita familiar. La situación actual castiga a las familias de mayor tamaño, exigiéndoles o aumentándoles el copago, tanto en la libre elección como en la atención en hospitales públicos.

Asistencia y territorialidad. En materia de equidad territorial, es necesario reducir la brecha de oportunidades entre Santiago y el resto del país; así como entre las capitales regionales y las localidades más pequeñas, como entre éstas y la ruralidad. El sistema tiene que funcionar en su área más compleja, como una efectiva red nacional, en que los pacientes accedan a los diferentes centros o especialidades, según sus necesidades y no según su residencia. Eso requerirá la búsqueda de nuevas formas para desplazar especialistas, en un primer tiempo, probablemente como operativos, pero en el mediano plazo, se irán instalando en zonas hoy desprovistas. Es lo que sucedió con la colaboración que prestaron centros universitarios a las principales ciudades de provincia, en los 70; ahora convertido en un mercado médico mucho más competitivo y, por lo tanto, dispuesto a trabajar en lugares más alejados.

Esta red nacional tiene que expresarse en los espacios metropolitanos, ya que al interior de éstos, también hay inequidades. No es lo mismo nacer con muy bajo peso y atenderse en el Hospital Barros Luco, que igual situación en el Hospital Tisné. El lugar de residencia tiene que pesar lo menos posible en el riesgo de atención. En Santiago, Valparaíso y Concepción deben unificarse los actuales servicios de salud. Ello debería hacerse eliminando barreras administrativas, lo que favorecería la derivación hacia esos centros desde el resto del país y, al mismo tiempo, permitirá optimizar la infraestructura hoy insuficientemente utilizada. Para las redes metropolitanas de urgencia, eso sería también de gran beneficio.

Medicamentos genéricos. Por último, el gasto en medicamentos es un importante ítem de costo en la atención de salud, tanto a nivel de sistema (alrededor del 20%) como en gasto directo de las personas. Es urgente que el país retome una política de medicamentos, basada en el consumo de fármacos genéricos, que tienen un costo significativamente más bajo que las medicinas de marca, con eficacia semejante. El AUGE incorpora la garantía de medicamentos en muchas de sus enfermedades, lo que implica un ahorro importante para los usuarios; a la vez que significa una presión de costos para el sistema. La existencia de protocolos y guías clínicas con evidencia científica, disminuye la variabilidad y facilita la prescripción de fármacos. Por lo que una política de genéricos y la ampliación de la compra centralizada de medicamentos, como lo hace la Central de Abastecimientos del Ministerio de Salud, son herramientas de probada eficacia.

CAPÍTULO 4

EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL



Trabajadora de la empresa de calzado Gino

Foto: Juan Carlos Recabal (Inst. Los Alpes)

EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL

La remuneración producto del trabajo representa la principal fuente de ingresos de los hogares. En el año 2003, un 70% del ingreso monetario de los hogares, provenía de la ocupación principal de los trabajadores.¹ Por tanto, las políticas orientadas a la creación de más y mejores empleos, constituyen la intervención de política más eficaz para elevar el ingreso de los hogares y contribuir, así, al cierre de las brechas de ingreso.

La generación de empleos y el pago de mejores remuneraciones tienen como referente principal, el nivel de la actividad económica del país. Durante el período 1990-2003, el crecimiento acumulado de los salarios alcanzó a un 50.1%, mientras que el número de empleos creció en un 32.9%. Por su parte, el PIB creció en un 102% en el período referido, cifra que sitúa los citados incrementos de salarios y empleo, en el marco de una participación constante del factor trabajo en el producto nacional.

Por su parte, los mecanismos de protección social tienen por objetivo principal la provisión de ingresos, en aquellas circunstancias en que se presentan impedimentos para obtener recursos en forma estable, a partir del trabajo remunerado. Más específicamente, se trata de intervenciones públicas para asistir a individuos, hogares y comunidades para un mejor manejo de los riesgos de ingreso, incluyendo la reducción de la vulnerabilidad en el acceso a consumo y servicios básicos y la estabilización de los flujos de consumo en el tiempo.

Los riesgos de ingresos pueden ser clasificados en dos categorías: (i) catastróficos; que poseen una baja frecuencia, pero tienen un impacto severo sobre los ingresos del hogar, como puede ser el caso de una enfermedad invalidante del jefe de hogar; (ii) no catastróficos; pueden tener alta frecuencia de aparición, pero con impacto limitado en los ingresos (el caso de la enfermedad transitoria). También, pueden ser clasificados en riesgos idiosincráticos, los cuales afectan sólo a algunos hogares, como es el caso del desempleo friccional² o enfermedades no comunicables y en riesgos sistémicos, que son aquellos que afectan a grandes conjunto de hogares en forma simultánea: crisis de desempleo, terremotos, sequías, etc.

Hay diversas estrategias para enfrentar los riesgos de ingresos. Un primer tipo de acciones son aquellas que enfatizan elementos de prevención, reduciendo la ocurrencia de los problemas, como son las políticas de salud pública y cuidado del medio ambiente. Un segundo tipo de acciones reducen la variabilidad del ingreso ante eventos anticipables, como es el ahorro provisional que financia la vida durante la vejez. Un tercer tipo de acciones, alivian los impactos de los problemas, como son los programas públicos de empleo. Los instrumentos para enfrentar los riesgos difieren en su grado de formalidad. Existen arreglos informales, como los seguros de tipo comunitarios, basados en confianza y reciprocidad, así como arreglos formales como es el ahorro voluntario y los seguros sociales para previsión, salud o desempleo.

¹ Cifra que subió a un 82.5% en el caso de los hogares que recibieron ingresos por trabajo, que a su vez, representan el 85% del total de hogares. Datos de la Encuesta Casen 2003.

² El desempleo que se llama friccional o de búsqueda es aquel que se produce por la falta de homogeneidad y de información perfecta que pueda existir en el mercado de trabajo. Obedece, por lo tanto, a una situación claramente transitoria, motivada por el tiempo que los trabajadores y empleadores pierden hasta que encuentran la colocación o el personal que satisface sus necesidades. Dado que la búsqueda de trabajo representa un costo, básicamente por el tiempo requerido en obtener la información sobre las ofertas existentes, la persona desempleada evaluará los posibles beneficios de una búsqueda más larga contrastándolos con el aumento en los costos que ella representaría. Esta evaluación determinará el tiempo medio de búsqueda y, por lo tanto, dará origen a un mayor o menor desempleo friccional (EMVI de economía).

En el texto, se postulan intervenciones orientadas a fortalecer la generación de ingresos de los sectores más vulnerables, tanto en el área de empleo como protección social. Las iniciativas planteadas representan aspectos medulares en materia de empleo y protección social, pero distan de agotar la gama de alternativas posibles.

La incorporación de la mujer de bajos recursos económicos a los empleos remunerados, representa la política con mayor potencial a efectos de elevar el ingreso de estos hogares, con lo que se reducirán los niveles de pobreza y de desigualdad. Se trata de un enorme volumen. Así, la incorporación de *la mitad* de las mujeres inactivas de los quintiles primero a tercero, representaría una adición de aproximadamente 700.000 trabajadoras en el mercado laboral. Tal resultado requiere que la economía se expanda y genere los empleos necesarios, pero también necesita de una política pública que facilite la salida del hogar a través de generar instancias eficaces del cuidado de los hijos, para lo cual se postula la creación de una red comunitaria cofinanciada con recursos públicos.

Por su parte, la unificación de las pensiones asistenciales y la garantía de la pensión mínima, en un esquema de beneficios integrado y garantizado a la población de menores ingresos, representan una política medular en el área de la protección social para la tercera edad. Esta propuesta no tiene porque constituir una presión importante por mayores recursos fiscales, por dos razones principales.

En primer término, porque la actual cobertura de ingresos es suficientemente elevada para que no se produzcan grandes presiones en el contexto de una política garantizada. Al respecto, se considera que el 86.9 de cada 100 personas de 65 y más años, son receptores de ingresos monetarios, por un monto promedio que alcanza a dos terceras partes del ingreso medio del trabajo del grupo entre 25-64 años.

Segundo, porque la política de ingresos mínimos para la vejez, debe ir acompañada de iniciativas que aumenten la cobertura y densidad de las cotizaciones previsionales. Este es el soporte financiero principal en el sistema de pensiones chileno, el cual debe ser fortalecido para que se obtengan mejores beneficios sin recurrir a demandas excesivas de gasto fiscal. En el texto, se avanza líneas de acción orientadas a tal efecto.

Otros componentes de la propuesta incluyen la protección de los ingresos del trabajo a través del seguro de desempleo, la modalidad de reajustar el salario mínimo y la inserción laboral de los jóvenes.

— LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LA MUJER

Antecedentes³

El porcentaje de mujeres entre 15 y 60 años que participa en el mercado del trabajo – trabajando remuneradamente o buscando empleo – ha aumentado en forma importante en los últimos años. Entre 1990 y 2003, el referido indicador subió desde un 35.9% a un 47.6%, reflejando un masivo proceso de incorporación al mercado del trabajo (Cuadro 1). El aumento de participación se ha concentrado en las mujeres entre 25 y 30 años y entre 40 y 60 años, para las cuales la tasa aumenta en más de 15 puntos porcentuales entre los años citados. El crecimiento es más lento en el grupo de 20 a 24 años, y prácticamente inexistente en el segmento de 15 a 19, reflejando el efecto de la prolongación del ciclo de estudios, sobre la edad de incorporación al mercado laboral.

³ Sección basada en Larrañaga, O: "Participación laboral de la mujer. Chile 1958-2003". Borrador. Departamento de Economía, U de Chile. 2005

Cuadro 1

Participación laboral de la mujer, Chile 1987-2003

(% de participación sobre total de población en cada tramo de edad)

	15-19	20-24	25-39	40-60	15-60
1990	12,9	41,0	43,6	35,1	35,9
1994	15,4	44,1	45,7	40,5	40,0
1998	12,8	44,1	49,8	41,5	40,9
2003	13,5	47,1	50,1	50,7	47,6

Fuente: Elaborado sobre bases de datos de encuestas Casen en Larrañaga, O: "Participación Laboral de la mujer, Chile 1958-2003", Dpto. de Economía, U de Chile, 2005

A pesar del desarrollo logrado en las últimas décadas, el nivel de la participación laboral de la mujer en Chile continúa siendo bajo en relación a los estándares internacionales. De acuerdo a estadísticas comparables, provenientes de información de encuestas de hogares, la tasa de participación femenina en Chile es más baja que la presentada por los demás países de mayor desarrollo económico de América Latina. Ello resulta sorprendente, si se considera que Chile tiene niveles más favorables a una mayor participación de la mujer en variables tales como el nivel de ingreso per cápita, los años de escolaridad de la mujer y la tasa de fertilidad.⁴ El rezago en la participación laboral de la mujer, caracteriza todos los niveles educacionales en el país, no siendo explicado por comportamientos propios de un grupo determinado de la población. Se deduce, por tanto, que en el país operan factores específicos que restringen o dificultan la incorporación de la mujer en el mercado del trabajo, en comparación a otros países de la región.

Hay una clara relación entre mayor escolaridad y mayor participación laboral. En el año 2003, la tasa de participación de la mujer con estudios secundarios superó en 15 puntos porcentuales a la de la mujer con estudios primarios (53.5% versus 38.6%). Por su parte, la brecha de participación entre mujeres con estudios terciarios y secundarios es superior a los 20 puntos porcentuales (74.4% v/s 53.5%).

La relación entre educación y participación opera a través de diversos canales. Un mayor nivel educacional se relaciona con mayores niveles de salarios de mercado, que tornan más atractivo el trabajo remunerado en relación a otros usos del tiempo. El salario que gana la mujer con estudios superiores más que duplica a aquel de la mujer con estudios secundarios, a la vez que este último, es un 40% superior a la mujer con estudios básicos. Segundo, la escolaridad está relacionada con una menor tasa de fertilidad, que a su vez, facilita la participación laboral. El número promedio de hijos en mujeres con estudios superiores es 2,4; en mujeres con estudios secundarios es 2,7, mientras que en el caso de las mujeres con estudios primarios alcanza a 3,3. Tercero, la mayor escolaridad está relacionada con actitudes y preferencias más favorables al trabajo de la mujer.

Las estadísticas informan una relación bien definida entre el nivel de participación laboral de la mujer y el número de hijos. Las mujeres sin hijos presentan una alta tasa de participación laboral, alcanzando un nivel cercano a un 74%, en el caso de aquellas que tenían entre 25 y 40 años de edad en el 2003. Por su parte, las

⁴ La evidencia internacional informa sobre una función en forma de U para la relación entre la participación laboral de la mujer y el nivel de ingreso per cápita. Ver Kristin Mammen y Christina Paxson: "Women's Work and Economic Development", Journal of Economic Perspectives, Vol 4, número 4, pp 141-164, 2000.

mujeres con uno o dos hijos en igual tramo de edad, presentan una tasa promedio de participación laboral de 55.3%; mientras que aquellas que tienen 3 ó 4 hijos, tienen un nivel de participación de alrededor de 42.7%.

Los resultados muestran que la condición de madre tiene efecto en la participación laboral, sólo en el caso de mujeres casadas o convivientes; no así para las mujeres solteras o separadas (Cuadro 2). En efecto, mientras que en el primer grupo hay una diferencia de alrededor de 25 puntos porcentuales en la tasa de participación, según la mujer sea madre o no; en el segundo grupo, la tasa de participación entre madres y no madres es prácticamente similar. Este segmento de mujeres exhibe un elevado nivel de participación, en el entorno del 75%, conformando por lo demás, un grupo relevante en términos cuantitativos: las solteras o separadas representan un tercio del total de mujeres entre 25 y 40 años en el 2003, divididas en partes relativamente iguales entre madres y no madres.

Estos datos sugieren la presencia de un importante factor de preferencias negativas, en la decisión de participación laboral de la mujer madre que vive con su pareja (casada o conviviente). Ello puesto que la madre soltera o separada, enfrenta similares problemas en materia de los demás factores que inciden sobre la decisión de trabajar remuneradamente, como son el nivel de los salarios o las características de los empleos; sin embargo, ellas muestran un nivel de participación similar a la mujer sin hijos.

Cuadro 2

Tasa de participación laboral según número de hijos (%), mujeres 25-40, 1990- 2003

	Casada o conviviente			Soltera o separada		
	Con hijos	Sin hijos	total	Con hijos	Sin hijos	total
1990	29,8	53,9	31,1	71,5	73,3	72,5
1994	34,1	58,8	36,0	71,7	74,5	73,4
1998	40,2	69,3	42,3	75,9	76,4	76,1
2003	45,1	71,7	47,3	77,3	76,2	76,7

Fuente: Elaborado sobre bases de datos de encuestas Casen en Larrañaga, O: "Participación Laboral de la mujer, Chile 1958-2003", Dpto. de Economía, U de Chile, 2005

La identificación de las preferencias como determinante de la participación laboral de las madres, se realiza después de haber descartado otros posibles factores que podrían explicar diferencias en la participación de las madres según estado civil. Uno de ellos es el nivel de ingresos disponibles en el hogar, puesto que podría ser el caso que la madre casada tenga la opción de no trabajar si la pareja aporta los ingresos del hogar, mientras que la madre soltera o separada podría no tener esta opción. Sin embargo, la brecha de participación de las madres con distinto estado civil rige para todo nivel de ingreso familiar, medido como quintiles del ingreso del hogar. La brecha de participación según estado civil, tampoco se explica por el número de hijos, situación que podría explicar la situación descrita considerando que la mujer casada tiene mayor número de hijos. Asimismo, los resultados muestran que sigue habiendo diferencia en la tasa de participación después de controlar por el número de hijos.

Otro antecedente en materia del rol de las preferencias, se deriva de un estudio de opinión pública de cobertura internacional, que situó a Chile en el lugar penúltimo (menos favorable), cuando se comparó con los otros 24

países que participaron en el estudio.⁵ Más de un 60% del total de los entrevistados en el país, manifestó una actitud negativa respecto del trabajo remunerado de la mujer madre (índice negativo o medianamente negativo), puesto que opina que el lugar de la mujer es el cuidado de casa y de la familia, y que la vida familiar se resiente si la mujer trabaja fuera del hogar. El rechazo al trabajo de las madres es más fuerte, mientras menor sea el nivel de educación de los entrevistados: cerca del 79% de las personas con 0 a 3 años de educación, tienen opinión negativa en la materia, comparado con un 44% de las personas con 13 y más años de escolaridad. Este resultado es consistente con la hipótesis de que las preferencias son uno de los vínculos entre escolaridad y la participación laboral de la mujer.

Por otra parte, los importantes aumentos de participación en las dos últimas décadas se producen en el contexto de una economía que más que ha duplicado su ingreso per cápita, generando una amplia oferta de nuevos puestos de trabajo e incrementos en los salarios reales superiores a un 50%, factores que contribuyen a inducir una mayor participación laboral de la mujer. Asimismo, se ha registrado una expansión de puestos de trabajo de oficinas y servicios, desprovistos de estigmas negativos hacia la mujer, que en otros casos ha sido postulado como factor que limita el empleo de la mujer casada en la manufactura y otros sectores productivos de bienes.

Un factor que pareciera dificultar la participación de la mujer es la preeminencia de puestos de trabajo de larga jornada laboral, los cuales son poco apropiados para la incorporación de las mujeres madres al mercado del trabajo. Así, la jornada de trabajo promedio de la mujer, se mantuvo por sobre las 45 horas semanales a lo largo de la década de los 90, presentando un ligero punto de inflexión en el año 2003, cuando cae a alrededor de 43 horas semanales. Sin embargo, tal situación sería explicada por la inercia de prácticas de contratación que no han tenido la necesidad de adaptarse en un entorno, donde predominan preferencias negativas respecto de la incorporación laboral de la mujer casada. Ello considerando que no existen limitantes significativas para pactar contratos de jornada parcial.

Ingresos potenciales de la mujer en el mercado del trabajo

La identificación de políticas que pueden implementarse a efectos de facilitar la incorporación de la mujer al trabajo remunerado, dependerá críticamente del nivel de beneficios y estímulos a ofrecer. Ello puesto que debe haber un balance razonable, entre aquellos y los costos asociados a la puesta en marcha y posterior operación de las políticas. El principal beneficio es monetario, correspondiente a las remuneraciones que podrían obtener las mujeres que integran al mercado laboral.

Para la estimación de los beneficios, puede tomarse como referencia el ingreso monetario de las mujeres que están efectivamente trabajando en forma remunerada. Sin embargo, hay que tomar en consideración que los niveles de salarios observados sobreestiman los ingresos que podría generar la mujer que se incorpora al mercado del trabajo. Ello porque existen diferencias en el capital humano, por ejemplo, entre ambos grupos (inactivas y ocupadas), que inciden en los niveles de remuneración. Ello ocurre con la experiencia laboral, uno de los factores que contribuye a la productividad de los empleos y que incide en los salarios. La mujer que se incorpora al mercado laboral posee, en promedio, menor acumulación de experiencia laboral respecto de quienes están trabajando, de modo que las remuneraciones de las primeras, serán inferiores a las segundas. Otros factores que pueden operar en igual sentido, son habilidades, atributos y motivaciones, que explican

⁵ Encuesta sobre familia y valores realizada por el Centro de Estudios Públicos en diciembre del 2002. Los resultados del estudio son comparables internacionalmente, puesto que la encuesta formó parte de la encuesta mundial sobre mujer y familia, bajo la coordinación del International Social Survey Programme.

porqué algunas mujeres están trabajando y otras requieren políticas específicas para hacerlo; esto influye en la productividad y remuneración asociada.

El Cuadro 3 reporta salarios promedios para mujeres que trabajan, diferenciando por edades, nivel de educación y tipo de jornada. También, se distingue por la categorías “trabajando v/s incorpora”, que informa respecto del estado laboral desde hace tres años atrás a la fecha; “trabajando” indica que la persona trabaja remuneradamente hace tres años e “incorpora” señala que la persona no participaba en el mercado del trabajo. El salario que este último grupo gana en la actualidad, representa una mejor aproximación del salario que podría ganar la mujer que hoy no trabaja y que mañana podría hacerlo.

De esta manera, para mujeres con educación básica, el nivel de salario de referencia está en el entorno de \$ 100.000 para jornada de trabajo completa, y entre \$ 60.000 y \$ 76.000 para jornada de trabajo parcial, en caso de mujeres de 25 y más años de edad; mientras que para mujeres más jóvenes, el salario de referencia no distingue según su estado laboral hace tres años, puesto que la mayor parte de ellas recién se está integrando al mercado del trabajo. En el caso de mujeres con educación media, el nivel referencial de remuneración fluctúa alrededor de \$ 150.000, para jornada completa, y de \$ 95.000 en el caso de jornada parcial.

Es importante hacer notar que los citados niveles de remuneraciones, corresponden a la actual situación de oferta y demanda de empleo en el mercado laboral. Es poco probable que las remuneraciones vigentes, se sostengan ante una incorporación masiva de mujeres al mercado laboral, a menos, que ocurran incrementos de similar magnitud en la demanda por empleos.

Cuadro 3:
Salarios de mujeres que trabajan en forma asalariada más de 33 horas semanales
(Miles de pesos, noviembre de 2003)

	20-24 años	25-39 años		40-60 años	
		trabajando	incorpora	trabajando	incorpora
Educación básica					
Jornada completa	116.4	122.2	91.0	151.5	109.5
Jornada media	56.5	81.5	76.0	84.8	60.6
Educación media					
Jornada completa	153.3	172.3	140.4	237.3	158.5
Jornada media	120.0	153.4	90.1	168.0	98.0

Fuente: encuesta Casen 2003

En el grupo 25-39 años, predominan las mujeres con enseñanza media, quienes representan algo más de la mitad del total, seguidas por quienes tienen estudios de nivel básico (48% en el quintil 1 y 30% en el quintil 2). Para las mujeres entre 40 y 60 años, predominan aquellas con estudios de nivel básico; éstas representan alrededor del 60% de la población de los quintiles inferiores, seguidas por aquellas con estudios secundarios (30% a 40%). Estos datos representan información complementaria al cuadro anterior, para identificar las políticas de apoyo al trabajo de la mujer (Cuadro A-1, Anexo).

El mayor potencial de crecimiento en la participación laboral de la mujeres, ocurre en el grupo de madres que están viviendo con su pareja, sea en la calidad de casada o conviviente (Cuadros 4-A y 4-B). En el grupo de 20 a 39 años de edad, alrededor de la mitad de las mujeres en los tres quintiles inferiores de ingreso, no participan en el mercado laboral, representando una fuerza de trabajo potencial cercana a 800.000 personas. En el grupo de 40 a 60 años, la proporción de no participantes en los quintiles señalados, alcanza a alrededor del 60%, representando algo más de 600.000 personas. Alrededor de dos terceras partes de quienes no participan, corresponden a mujeres que viven con hijos y con pareja, sea en calidad de casadas o convivientes.

La incorporación de mujeres inactivas al mercado laboral, representaría aumentos de ingreso en sus hogares en alrededor de \$ 100.000 promedio, en el caso de tener estudios básicos, y de \$ 150.000 en el caso de mujeres con estudios de nivel medio, suponiendo jornadas de trabajo superiores a 33 horas semanales.

La remuneración promedio de las mujeres representa alrededor del 80% de la remuneración de los hombres, considerando grupos homogéneos en características como educación, experiencia laboral y tipo de oficio. Las mujeres que se incorporen al mercado del trabajo debieran, por tanto, aportar una remuneración que aumenta en un 80% el ingreso del hogar, en los casos donde el ingreso de la pareja constituye la única fuente de ingresos. En caso de mujeres que se incorporan después de los 25 años, su remuneración podría aumentar en alrededor de un 60% el ingreso del hogar, en los casos en que la pareja es el único sostén.⁶

Cuadro 4-A

Mujeres que no participan en el mercado laboral, 20-39 años de edad

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
No participa						
% del total	67.2	53.4	43.5	36.1	28.6	45.6
Miles	326.1	263.3	209.7	175.8	144.9	1119.8
Distribución %						
pareja e hijos	71.1	70.6	63.3	54.5	37.9	62.6
pareja, no hijos	1.6	2.6	4.2	6.1	7.4	3.8
no pareja, hijos	14.4	10.1	9.6	5.9	4.8	9.9
no pareja, no hijos	12.8	16.8	23.0	33.4	49.9	23.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Casen 2003

⁶ El cálculo se basa en que la remuneración de la mujer que se incorpora, es un 75% respecto de la que trabaja regularmente.

Cuadro 4-B

Mujeres que no participan en el mercado laboral, 40-60 años de edad

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
No participa						
% del total	68.2	62.0	51.3	43.3	32.0	49.3
miles	200.4	216.1	206.0	190.7	152.8	966.1
Distribución %						
pareja e hijos	67.0	65.6	66.1	66.1	66.9	66.3
pareja, no hijos	10.7	13.5	15.1	17.5	17.9	14.8
no pareja, hijos	12.7	9.7	15.1	7.0	5.9	9.1
no pareja, no hijos	9.6	11.1	9.4	9.4	9.4	9.8
total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Casen 2003

—→ **GARANTÍA:** TODAS LAS MUJERES CON HIJOS MENORES DE 5 AÑOS Y QUE ENCUENTRAN TRABAJO, PODRÁN ACCEDER A UN PROGRAMA DE CUIDADO INFANTIL.

La incorporación masiva de la mujer al mercado del trabajo es, quizás, la política más efectiva que puede disponer el país para reducir los niveles de pobreza y desigualdad de ingresos en los próximos años. La reducción potencial de la pobreza resulta evidente, si se considera que alrededor del 70% de las mujeres del quintil 1 no participan en el mercado del trabajo, lo que corresponde en términos aproximados, a la población pobre de acuerdo al criterio en actual vigencia. Si se considera una línea de pobreza más elevada, la población pobre incluye también a parte significativa del segundo quintil de ingresos, donde alrededor del 60% no participa en el mercado laboral. Por tanto, la incorporación de estos segmentos de población al mercado del trabajo, tendría por consecuencia, un incremento significativo en los ingresos de los hogares pobres, de manera tal, que muchos de ellos se lograrían situar por arriba de la línea de pobreza.

La reducción de la desigualdad de ingresos es también evidente, si se considera que las mayores ganancias en participación laboral de la mujer, debieran ocurrir en los quintiles inferiores, teniendo presente que allí se presentan los déficits principales. A modo de ilustración, se considera que la razón de ingresos entre quintiles quinto y primero de la actual distribución del ingreso per cápita de los hogares, asciende a 17 veces; cifra que se reduciría a 13 veces, en caso que se incorporaran a trabajar la mitad de las mujeres inactivas del primer quintil (suponiendo que aportan un 60% del ingreso de la pareja).

Ahora bien, la incorporación de un mayor número de mujeres en el mercado del trabajo, requiere que se cumplan condiciones de demanda y oferta de trabajo; las cuales se relacionan, en forma respectiva, con la creación de empleos y con políticas que faciliten la salida de la mujer desde el hogar. La disponibilidad de empleos resulta esencial para que un mayor número de mujeres se incorpore al mercado del trabajo. En caso contrario, una mayor oferta de trabajo femenina presionará a la baja de los salarios reales, provocando un efecto de desincentivo en

la participación laboral de la mujer. Al respecto, es ilustrativa la evidencia del período 1990 a 2003, cuando la proporción de mujeres ocupadas, en relación al total de mujeres entre 15 y 65 años, subió desde 30.9% a un 39.4%, a la vez que los salarios reales crecían en un 59%.⁷

La incorporación laboral de la mitad de las mujeres inactivas de los quintiles primero a tercero, representaría una adición de aproximadamente 700.000 trabajadoras en el mercado laboral. Este es un volumen enorme de casos, equivalente a un 11.4% del total de empleos existentes, un 31.5% del total de empleos femeninos y un 74% de los empleos de mujeres de los quintiles 1 a 3.

Las cifras descritas muestran que una política exitosa en la materia, requiere una economía que sea capaz de expandir fuertemente los empleos disponibles. Esto sólo se logra en el contexto de crecimiento económico acelerado. De acuerdo a los datos de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile, el volumen de empleos ha estado creciendo a tasas cercanas a un 4% anual durante los últimos años. La población en edad de trabajar crece alrededor de un 1.5% anual, de manera que existe un espacio adicional para emplear fuerza de trabajo a una tasa del 2.5% de los ocupados. Bajo estos parámetros, sería factible disponer de empleos para absorber los volúmenes descritos de oferentes de empleos en los próximos cinco o seis años. De manera que la incorporación masiva de la mujer de estratos bajos al mercado del trabajo, es posible de lograr en el contexto de una economía que crece a un 5% o 6% anual, suponiendo que no se introducen restricciones que puedan desalentar la demanda de empleos.

En términos de la oferta laboral, se encuentran dos grupos distintos (Cuadros 4-A y 4-B). En el grupo de mujeres entre 20 y 39 años, se concentran los niños de menor edad que necesitan ser cuidados durante la jornada laboral de la madre, a efectos de posibilitar el trabajo fuera del hogar. Un 60.6% de madres entre 20 y 39 años, tienen hijos de 5 y menos años de edad, correspondiente al 41% del total de mujeres en esa edad. En cambio, en las madres entre 40 y 60 años predominan los hijos en edad escolar, que asisten a establecimientos educacionales durante la mayor parte del día (bajo jornada escolar completa) y que muchas veces, tienen la edad suficiente para no requerir ser cuidados (sólo el 7.5% de estas madres, tienen hijos de 5 años y menos; es el 6.1% del total de mujeres).

Los datos muestran que la participación laboral de la mujer crece a medida que los niños tienen mayor edad, un resultado acorde con lo esperado en la materia. Sin embargo, no hay demasiada diferencia en la tasa de participación entre las madres con hijos menores entre 2 y 5 años, en relación a las madres cuyos hijos menores tienen alrededor de 15 años. La brecha entre ambos grupos es de alrededor de diez puntos porcentuales, con independencia del nivel de escolaridad de las madres. Ello relativizaría la importancia que puede tener el cuidado de los hijos más pequeños, sobre la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral.

No obstante lo anterior, hay que tener en consideración que una política que garantice a las madres que sus hijos serán bien cuidados en caso de su eventual ausencia, debiera tener efectos dinámicos sobre la participación laboral de la mujer a lo largo de su ciclo de vida. Esto es, la mayor participación a inicios del ciclo de vida laboral, es muy probable que aumente la tasa de participación en etapas más avanzadas del mismo.

En el caso de las madres cuyos hijos asisten a establecimientos educacionales con jornada escolar completa, un trabajo con jornada de 33 horas semanales es suficiente para conciliar los tiempos dedicados al trabajo

⁷ Larrañaga, O. "Empleo y salarios en los tres gobiernos de la Concertación", borrador. Dpto de Economía, U de Chile, 2005. Hay que tener presente que el incremento en los salarios, tuvo lugar entre 1990 y 1998; posteriormente, los incrementos de empleos han tenido lugar en un contexto de alto desempleo y salarios estables.

remunerado y al cuidado de los hijos en el hogar. Ello bajo condiciones razonables en materia de la localización de los empleos. Cabe citar que un 21.1% de las madres entre 20 y 39 que trabajan en forma asalariada, lo hacen en jornadas menores o iguales a 33 horas; la proporción es mayor en las mujeres con baja escolaridad (32%). En el grupo de madres que trabajan en forma independiente, hay un 35.3% que trabaja 33 y menos horas semanales; proporción que sube a un 51% en aquellas con bajo nivel de escolaridad.

En el caso de las madres con hijos en edad preescolar, hay tres tipos de situaciones: (i) hijos que asisten a establecimientos con jornada extendida; (ii) hijos que asisten a establecimientos por cuatro horas o similar; (iii) hijos que no asisten a establecimientos de educación preescolar. La primera situación representa a un porcentaje minoritario de casos, correspondiente a los programas de Junji e Integra de duración extendida. La segunda, bajo la propuesta de universalización del nivel incluida en el capítulo de educación y el tercer grupo se reduce a los niños de dos años y menos.

La propuesta principal en la materia, es la organización de servicios comunitarios para la atención de los niños en edad preescolar, en caso que sus madres trabajen remuneradamente fuera del hogar. Esta política puede tomar diversas variantes, atendiendo a la multiplicidad de casos existentes. La modalidad más extendida consistiría en servicios que incluyen guardería y desarrollo educacional, en hogares que cumplan un conjunto de requerimientos exigidos, a cargo de mujeres calificadas para tales efectos, asistida por una auxiliar de párvulo o sustituto autorizado, que atenderían a niños del vecindario.

El programa cumple dos objetivos principales: (i) facilita la incorporación laboral de la mujer, cuidando a los niños de las madres que trabajan fuera del hogar; (ii) contribuye al desarrollo psicosocial de los niños, considerando que las tutoras tendrán un rol activo en la materia.

La iniciativa propuesta no sustituye el programa de monitoreo e intervención en los consultorios de atención primaria, de la que da cuenta el Capítulo de Educación del presente Informe. El programa de estimulación temprana opera como una instancia externa, que sirve como referente de la calidad del programa de cuidado del niño en los servicios comunitarios, así como de cualquier otra modalidad de cuidado infantil. De tal modo, la evolución positiva del desarrollo psicosocial de los niños en los controles de salud, podría constituir un requisito para renovar la acreditación de oferentes de servicios comunitarios.

La implementación de esta política supone capacitar a las mujeres tutoras en los aspectos relacionados con el cuidado de los hijos y el desarrollo psicosocial. Ello es una tarea factible, considerando que se trata de actividades no complejas, que además, contarán con el apoyo de un auxiliar de párvulos. La calificación de las madres en esta labor, debiera formalizarse en un proceso de certificación de competencias, generando así, un conjunto acreditado de mujeres para que puedan desarrollar esta tarea.

El lugar físico del cuidado de los niños puede consistir en centros comunitarios que cuenten con la infraestructura necesaria, incluyendo las mismas viviendas de las madres tutoras, cuando las características de espacio y habitabilidad así lo permitan. En este último caso, puede también operar una modalidad de cuidado más reducida en escala, que es atendida por la madre que reside en la vivienda y que se apoya en personal especializado que visita periódicamente los hogares que funcionen bajo esta modalidad.

En cualquier caso, se requiere separar a los oferentes de servicios según la edad de los niños. Ello considerando que tienen necesidades educacionales diferentes, así como distintas demandas por horario de atención: jornada

parcial, jornada completa, etc. La separación por edades también se debe complementar con la cantidad de niños por tutoras. Las recomendaciones de expertos señalan que la cantidad de niños, atendidos por equipos de dos personas, debieran ser alrededor de 20 en el grupo de 3-5 años; 12 en el caso de niños de dos años; y 8 para niños de un año. Ello en caso que se disponga de la infraestructura requerida para atender estos volúmenes.

La administración del programa estaría radicada en los municipios, quienes a su vez, pueden delegar la función en organizaciones no gubernamentales acreditadas para tal efecto. El financiamiento sería mixto, a cargo del gobierno central y la familia cuyo niño es atendido. Esto último tomando en cuenta que el objetivo del programa es facilitar la inserción laboral de la mujer, de modo que debiera haber una capacidad de pago disponible. Por lo demás, el cobro a la familia sirve para focalizar el programa en quienes realmente lo necesitan, sin necesidad de recurrir a esquemas de control que pueden ser bastante engorrosos para identificar a quienes trabajan remuneradamente y tienen derecho a la utilización de los servicios.

El control de calidad puede ser ejercido por distintas instancias: el proceso de entrenamiento y acreditación de las personas a cargo de los servicios -personal municipal calificado para tal tarea-; el propio control social de los padres cuyos hijos serán cuidados por personas que conocen en la vecindad; y el referido control externo que realizan los consultorios en el programa de control del niño.

El costo del programa debiera ser notoriamente inferior a otras alternativas, como son las salas cunas para los niños más pequeños o la extensión de la jornada para quienes asisten a establecimientos educacionales. Por lo demás, la iniciativa genera empleos en un número apreciable de personas que tendrían a su cargo la oferta de los servicios.

A modo de ejemplo, bajo una subvención estatal de \$ 25.000 mensuales por niño atendido en jornada completa, sumado a un pago familiar de \$ 10.000, se recaudarían \$ 150.000 por cuatro niños atendidos por una mujer en el hogar; y \$ 350.000 por 10 niños atendidos por dos mujeres en un recinto comunitario. Ello debiera sufragar los costos del personal y de los insumos básicos, considerando un pago equivalente al salario mínimo.

El punto crítico es, por tanto, el cuidado de los menores de cinco años. A tal respecto, debe tenerse presente que las propuestas de política de universalización de la educación preescolar para niños de cuatro y cinco años, así como aquellos de tres años de hogares vulnerables, resuelve una parte del problema descrito.

——— ESTÍMULOS A LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES

Alrededor de la mitad de los jóvenes de 20 a 24 años, procedentes de hogares de bajo nivel socioeconómico no trabajan ni estudian, clasificando como desocupados o como inactivos laborales. Esta situación refleja situaciones asociadas con la pobreza, como son la deserción escolar, una insuficiente preparación de la educación para el trabajo, el embarazo adolescente y otras relacionadas. A su vez, los problemas en la inserción laboral de los jóvenes en situación de pobreza, deterioran sus oportunidades en el plano económico y social, contribuyendo a la persistencia de la pobreza y de la desigualdad. Esta sección presenta una caracterización socioeconómica de los jóvenes en materia de estudios e inserción laboral, para luego describir algunas propuestas que se han formulado con el objeto de facilitar la transición entre la educación y el trabajo.

Perfil socioeconómico de los jóvenes

La presentación de los jóvenes se inicia con su perfil de actividad según edades. Para tal efecto, en el Cuadro 1 se presenta la distribución porcentual de los jóvenes entre 15 y 24 años, según el tipo de actividad realizada: ocupados, estudiantes, ocupados que estudian, desocupados e inactivos.⁸ La importancia de los diversos tipos de actividad varía según el tramo de edad. Así, la fracción de jóvenes que sólo estudia desciende desde un 91.1%, en el segmento entre 15-16 años; a un 21.1% en el grupo entre 23-24 años; a la vez que los otros tipos de actividad adquieren mayor importancia con la edad. Así, la fracción de jóvenes que trabajan (sin estudiar), alcanza a un 8% de los jóvenes entre 17-18 años, para luego representar a un 27.8% de los jóvenes entre los 19-20 años y alcanzar a un 46% entre quienes tienen entre 23-24 años de edad.⁹ Un número significativo de jóvenes desempeña en forma simultánea las actividades de trabajo y estudio; representando alrededor del 7% de jóvenes entre 21 y 24 años de edad o un 22% del total de estudiantes en esa edad. Por su parte, casi un 10% de los jóvenes entre 21 y 24 años, está desocupado; cifra relativamente elevada si se compara con similar tasa para el grupo entre 25 y 39 años (6.5%).¹⁰ Finalmente, el porcentaje de jóvenes inactivos alcanza un valor máximo de 20.5% entre los 19-20 años, para luego estabilizarse en el entorno del 17.5%.

La actividad ejercida por los jóvenes está fuertemente relacionada con la condición socioeconómica. El Cuadro 2 presenta la distribución de los jóvenes entre 20 y 24 años, según quintil de ingreso del hogar.¹¹ Alrededor de la mitad de los jóvenes, en ese tramo de edad de los quintiles más pobres, no trabaja ni estudia (56.4% en el quintil 1 y 39.2% en el quintil 2), sea porque se encuentra desocupado o porque se declara inactivo. Por su parte, la mayoría de los jóvenes de los estratos medios se ha incorporado al mercado del trabajo; a la vez que en el quinto quintil, predominan aquellos que cursan estudios superiores.

Cuadro 1
Jóvenes según actividad y tramo de edad (%), 2003

	15-16	17-18	19-20	21-22	23-24
Ocupados	1.6	8.0	27.8	38.6	46.0
Estudiantes	91.2	72.3	37.8	26.6	21.1
Trabajan y estudian	2.3	3.4	4.6	7.4	6.2
Desocupados (1)	0.4	3.6	9.5	9.6	9.4
Inactivos	4.6	12.7	20.5	17.8	17.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: base de datos, encuesta Casen 2003

Nota: (1) incluye sólo desocupados; aquellos que también estudian se registran como estudiantes

⁸ Estos últimos son jóvenes que no estudian ni trabajan remuneradamente, considerando tanto a madres jóvenes que se dedican a la crianza de los hijos, como a inactivos propiamente tal. Por otra parte, el grupo que estudia y trabaja tiene importancia cuantitativa; mientras que otros casos de intersección de categorías, son poco relevantes (por ejemplo, los estudiantes que buscan empleo, que se califican como "estudiantes").

⁹ A los 27-28 años, alcanzan un nivel de 61.2% (no mostrado en el Cuadro).

¹⁰ Nótese que el indicador relaciona los desocupados con el total de personas en el tramo de edad; un indicador distinto a la tasa de desocupación (relación entre desocupados y participantes en el mercado laboral).

¹¹ Un 21% de los jóvenes entre 20 y 24 años son jefes o cónyuges del jefe de hogar. Ello puede introducir un problema de interpretación de los datos, puesto que puede haber causalidad en ambas direcciones, entre el nivel de ingreso del hogar y la actividad de la persona. En el Anexo (Cuadro A-x), se presenta información para las personas entre 20 y 24 años, no jefes de hogar ni cónyuges del jefe, para los cuales la relación principal de causalidad es desde el ingreso del hogar al tipo de actividad. Los resultados son muy similares a los presentados en el texto principal, sugiriendo que ésta es la dirección causal que domina.

Cuadro 2

Jóvenes 20-24 según actividad y quintil de ingreso hogar (%), 2003

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Ocupados	27.3	40.8	50.7	46.6	31.3	40.2
Estudiantes	14.1	16.0	20.3	29.1	48.4	26.0
Trabajan y estudian	2.1	4.1	5.0	8.2	11.8	6.4
Desocupados (1)	20.7	14.7	7.8	5.5	2.6	9.7
inactivos	35.7	24.5	16.1	10.6	5.9	17.7
total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Base de datos, encuesta Casen 2003

Nota: (1) incluye sólo desocupados; aquellos que también estudian se registran como estudiantes

Las características de la inserción laboral están muy relacionadas con los estudios realizados. Para examinar la materia, en el Cuadro 3 se presenta el perfil de estudios de los jóvenes a los 21 años, clasificados según quintil de ingresos. Los estudios se clasifican en las siguientes categorías: nivel básico (0-8 años de escolaridad), enseñanza media incompleta, en las modalidades de educación general (CH) o educación vocacional (TP); enseñanza media completa en las citadas modalidades; estudios de nivel superior. De allí, se desprende un conjunto de situaciones que se destacan a continuación:

- Un 10.4% de los jóvenes de 21 años tienen sólo estudios de nivel básico, siendo probable que enfrenten dificultades en términos de su inserción laboral o social. La fracción de jóvenes con estudios básicos asciende a una cuarta parte de los jóvenes del quintil más pobre.
- Alrededor del 12% de los jóvenes desertaron del sistema educacional durante la enseñanza media. La probabilidad de deserción es muy alta entre los jóvenes pobres que cursan estudios de nivel general (científico-humanista). Así, alrededor del 40% de los estudiantes de los dos primeros quintiles de ingreso que estudian en establecimientos que imparten educación general, no egresan de la enseñanza media. En cambio, la tasa de deserción de los jóvenes de igual nivel socioeconómico en los establecimientos de educación técnico profesional es un 16%.¹²
- Si se considera que el egreso de la enseñanza media constituye un estándar mínimo de cualificación para la inserción laboral y social, se tiene que un 45.5% de los jóvenes del quintil más pobre no cumple con tal mínimo, así como el 30.1% de quienes pertenecen al segundo quintil de ingresos.
- Entre los jóvenes de menor condición socioeconómica que se gradúan de la enseñanza media, pero que no prosiguen estudios superiores, algo menos de la mitad proviene de establecimientos de educación técnico profesional (45% en el quintil uno; 40% en el quintil dos).

¹² Estos datos se calculan como el cociente entre el porcentaje de jóvenes con estudios incompletos, respecto de la suma de los porcentajes con estudios completos e incompletos, a nivel de cada modalidad de enseñanza.

- Alrededor de la quinta parte de los jóvenes de los tres quintiles inferiores de ingresos, prosiguen estudios de nivel terciario. Sin embargo, la probabilidad de conseguir un buen puntaje en la Prueba de Selección Universitaria es muy baja, para quienes han egresado de establecimientos de educación técnico profesionales (Cuadro A-1 del Anexo). De los jóvenes de los tres quintiles inferiores egresados de educación general, algo menos del 10% consigue más de 600 puntos como promedio de la PSU (promedio lenguaje y matemáticas), comparado con un 36% de los jóvenes del quintil quinto. La tasa citada es baja, pero varias veces superior a la que presentan jóvenes de igual condición socioeconómica egresados de los establecimientos técnico profesional (inferior a un 2%).
- Hay evidencia indirecta, que sugiere que el porcentaje de egresados de la educación media que sigue estudios de nivel terciario, es relativamente similar entre las modalidades de educación general versus técnico profesional.¹³ Se sigue, que estos últimos demandarían alternativas educacionales de menor calidad, considerando su bajo nivel de logro en la Prueba de Selección Universitaria.
- Un estudio de la Universidad de Chile, realizado en 1998, detectó que sólo el 44% de los egresados de la educación técnico profesional, trabajaba en las ocupaciones de estudio; esta situación apuntaba a problemas de vinculación entre el sistema educativo y el mercado del trabajo. El mismo estudio determinaba que alrededor del 30% los egresados del sector, continuaban estudiando en el nivel terciario, cifra en línea con las estimaciones señaladas más arriba.

Cuadro 3
Nivel de estudios, jóvenes de 21 años, 2003

Último nivel de estudios	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Nivel básico	24.4	13.6	9.4	4.1	2.9	10.4
CH incompleta	17.5	13.1	9.3	6.5	0.8	9.2
TP incompleta	3.6	3.4	2.7	2.7	0.2	2.5
CH completa	22.9	27.4	30.1	26.5	9.4	24.0
TP completa	19.0	18.2	20.4	17.1	6.0	16.7
Nivel superior	12.5	24.2	28.2	41.3	80.7	37.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Base de datos, encuesta Casen 2003

Para finalizar la caracterización laboral de los jóvenes, se presenta información respecto del porcentaje de jóvenes entre 20-24 años que trabaja, considerando sólo a quienes no están estudiando (Cuadro 4). Este indicador informa sobre la inserción laboral del grupo de jóvenes que no continúa estudios superiores, situación particularmente relevante en el caso de los estratos de menores ingresos. La información se desglosa por género, distinguiendo el caso de las mujeres madres y no madres.

¹³ La encuesta Casen informa sobre el último año de educación cursado. La estimación proviene de comparar el último año de estudios de los jóvenes entre 20 y 22 años, incluyendo a quienes cursan estudio de nivel terciario y quienes egresaron de cada modalidad de la enseñanza media, sin continuar estudios, en relación a cuántos cursaban cada modalidad de la enseñanza media a los 16-17 años.

Los resultados muestran que los egresados de la educación técnico profesional, exhiben la mayor tasa de ocupación, tanto en hombres como en mujeres; así como entre madres y no madres. Incluso, la tasa de ocupación de quienes no completan sus estudios vocacionales, es igual o más alta que la tasa de ocupación de quienes terminan los estudios de tipo general. Asimismo, el salario promedio de aquellos que trabajan, es mayor para los egresados de la educación técnico profesional. Estos resultados pueden reflejar la adquisición de mayores competencias laborales en la educación técnico profesional, en relación a la enseñanza general; pero también es consistente con una actitud más favorable al trabajo remunerado por parte de los jóvenes y sus familias que eligen tal modalidad de estudios. En cualquier caso, hay que recordar que se está analizando al segmento de jóvenes que no siguen estudios superiores, que corresponde, la mayor parte de las veces, al segmento inferior de la distribución de logros escolares.

El efecto de la educación sobre la tasa de ocupación, es más marcado en las mujeres. El egreso de la enseñanza media implica una brecha de alrededor de 10 puntos en la tasa de participación de la mujer, resultado que generaliza para las distintas modalidades de la enseñanza media, así como para mujeres madres y no madres. En cambio, para los hombres no hay diferencias significativas en su tasa de ocupación, según la condición de egreso de la enseñanza media.

Cuadro 4

Porcentaje de jóvenes 20-24 que trabajan, según género, maternidad y tipo de estudios realizados

(excluye a actualmente estudiando)

	Nivel de estudios en enseñanza básica o media					
	Básicos	Media CH incompleta	Media TP incompleta	Media CH completa	Media TP completa	
Hombres	70.5	76.7	81.6	72.6	81.6	
Mujeres no madres	35.2	43.1	53.0	53.8	61.6	
Mujeres madres	21.9	24.7	35.0	35.0	44.3	
% mujeres madres	70.0	71.7	83.1	42.4	38.3	
Salario promedio de ocupados (1)	112.6	122.1	131.3	137.0	146.8	

Fuente: base de datos, encuesta Casen 2003

Nota: salario en miles de pesos, trabajadores con 33 y más horas a la semana

Para facilitar la inserción laboral de los jóvenes

La inserción de los jóvenes al trabajo remunerado puede ser favorecida por iniciativas en tres tipos de áreas: reforzamiento del sistema educacional; modificaciones en las condiciones de contratación laboral y programas de capacitación de jóvenes en desventaja.

→ **GARANTÍA:** DURANTE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, LOS JÓVENES SERÁN HABILITADOS PARA EL DESEMPEÑO LABORAL Y SU MEJOR INSERCIÓN EN EL MERCADO DEL TRABAJO.

La organización tradicional de la enseñanza media disponía dos modalidades de enseñanza, que a partir del primer año del ciclo se dictan en establecimientos separados: los estudios generales y la educación vocacional (técnico-profesional). En el año 1998, se produjo un importante cambio curricular en la educación técnico-profesional, puesto que la enseñanza especializada se concentra en los dos últimos años del ciclo (tercero y cuarto grado de educación media). Los dos primeros años de la educación media se destinan a un currículo común, que se orienta a la enseñanza de competencias generales. En los dos años de educación vocacional, se ofrecen ahora, 46 alternativas de especialización, que resultan de un trabajo conjunto que realiza el Ministerio de Educación y representantes de las organizaciones del sector productivo. Ello redundó en un ordenamiento del sistema que previamente ofrecía más de 400 especialidades, además de introducir mayor relevancia en los contenidos de los programas de formación profesional. El objetivo de la reforma es dotar de competencias a los estudiantes, para que les sirvan a lo largo de su ciclo de vida laboral, antes que una formación especializada en un sólo oficio que arriesga la obsolescencia. Sin embargo, la reforma no alteró la organización de la enseñanza media en establecimientos separados según tipo de modalidad, esto en atención a los costos de implementación que ello hubiese significado.

La reforma de la enseñanza media es bien evaluada por los expertos internacionales, según se consigna en el reciente informe de la OECD sobre la educación chilena.¹⁴ Allí también, se identifican dos áreas que debieran ser el foco central de la futura política pública en el sector de la enseñanza técnico profesional. En primer término, se requiere cuidar la relevancia de las especialidades ofrecidas; ello en el marco de cambios que modifiquen los requerimientos de mano de obra de la economía. Una herramienta principal para tal propósito, sería la instalación de sistemas de información que retroalimenten los currículos escolares, a partir de los requerimientos de los mercados del trabajo.

En segundo lugar, se necesita reforzar la calidad de la enseñanza en los establecimientos de educación técnico profesional, incluyendo el componente de educación general y la enseñanza especializada. Esta modalidad de enseñanza es elegida por muchas familias de bajos recursos económicos, que optan por dotar a sus hijos de las competencias laborales, que les permitan integrarse al mercado del trabajo cuando egresen de la educación media. Sin embargo, un segmento de estos estudiantes tiene las habilidades necesarias para proseguir estudios universitarios; pero ven reducidas sus oportunidades, debido a la mala calidad de la educación general que reciben en muchos establecimientos técnico profesional. Por otra parte, hay problemas de calidad en el componente de enseñanza especializada, cuya causa principal es la carencia de programas de formación de profesores de educación técnico profesional. La solución del problema requiere la implementación de buenos programas de pedagogía, en la modalidad vocacional a nivel de las universidades.

A las iniciativas específicas arriba planteadas, se suman todas aquellas orientadas a aumentar la calidad del sistema educacional y que fueran descritas en el capítulo respectivo: subvención diferenciada para los alumnos en situación de pobreza, establecimiento de estándares de resultados, fortalecimiento de la formación de profesores y acreditación de los mismos, mayores espacios para la gestión escolar en los establecimientos educacionales, entre otras. Aumentos en la calidad de la educación, incidirán, entre otros fines, en egresados que cuentan con mejores competencias laborales, contribuyendo así a su mejor inserción en el mercado del trabajo.

Finalmente, se requiere proseguir los esfuerzos para reducir la deserción escolar, la cual afecta mayoritariamente a jóvenes pobres. A tal efecto, contribuyen las políticas de incentivos directos, como es el caso de la

¹⁴ OECD: "Review of National Policies for Education: Chile", 2004

subvención por retención; las iniciativas destinadas a reducir la maternidad adolescente, la cual constituye una causa importante de deserción en la enseñanza media;¹⁵ las políticas de control de factores de riesgo juvenil (alcoholismo, drogadicción, delincuencia juvenil); y las iniciativas orientadas a aumentar la calidad y la relevancia de los programas educacionales propiamente tal.

—> **GARANTÍA: ASEGURAR EL ACCESO DE JÓVENES VULNERABLES A UN SISTEMA DE REDES DE CAPACITACIÓN.**

El programa Chile Joven de inicios de la década del 90, entregó capacitación laboral a jóvenes pobres que no estudiaban y que tenían dificultades de inserción en el mercado del trabajo. Se trató de una iniciativa, que ha sido bien evaluada en cuanto su impacto en la empleabilidad de los jóvenes allí capacitados. El programa no prosiguió en el tiempo, puesto que estaba destinado a solucionar un problema de *stock*, representado por un conjunto de jóvenes que por motivos circunstanciales habían quedado fuera de los sistemas de educación y trabajo. A futuro, se preveía que el mercado laboral sería capaz de absorber a las nuevas generaciones de jóvenes, producto del mayor dinamismo de la economía y del fortalecimiento del sistema educacional. Tal predicción ha sido cierta sólo a medias, puesto que siguen existiendo problemas en la inserción laboral de jóvenes con menor nivel de competencias laborales y sociales. A tal respecto, se ha propuesto establecer un sistema de redes de capacitación para este tipo de jóvenes, como política complementaria a los esfuerzos que se realizan en el sector educacional y en el propio mercado del trabajo.¹⁶

El sistema de redes de capacitación para los jóvenes tendría como población objetivo a los jóvenes en situación de alto riesgo de deserción escolar, y a aquellos que ya desertaron. El programa incluiría una amplia gama de alternativas de formación, tanto en el tipo de especialidad impartida como en la forma de inserción laboral (trabajo asalariado, trabajo independiente, microempresarios). Aquí también, puede incluirse la capacitación de monitores para las redes de servicios comunitarios que han sido propuestos en los acápite de salud y de participación laboral de la mujer.

Toda modalidad de formación debiera incluir un fuerte componente de las competencias básicas de empleabilidad, como son alfabetización funcional y digital, comunicación y trabajo en equipo, hábitos de trabajo y disciplina, entre otros. Es importante que los programas resulten atractivos para una población que muestra reticencia a la continuación de los estudios en la enseñanza media, para lo cual se requiere combinar su relevancia para la inserción laboral, junto a características de participación y modalidad de enseñanza-aprendizaje.

La iniciativa podría ser financiada sobre la base de proyectos concursables, orientados a atraer como oferentes de la capacitación, a organizaciones vinculadas con el sector productivo. También, se menciona la importancia de vincular las iniciativas de capacitación con los programas de superación de pobreza, como son Chile Solidario y Chile Barrio.

¹⁵ Hay un 16% de mujeres madres a los 18-19 años de edad. Este porcentaje sube a un 56%, entre las mujeres de 18-19 que han desertado de la enseñanza media (Encuesta Casen, 2003)

¹⁶ La propuesta aparece en Ignacio Larraechea: "Desempleo juvenil en Chile: propuestas a la luz de la evolución de los años 90". Documento "En Foco" número 38, Expansiva.

Cuadro A-1

Resultados en la PSU, según quintil de ingresos y modalidad de enseñanza

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
% con más de 600 puntos en PSU						
Científico humanista	6.8	9.3	11.3	17.5	35.6	19.9
Técnico profesional	1.4	2.0	2.1	2.2	5.3	2.1
Total	4.9	6.9	8.7	14.6	34.3	16.1
% rinden PSU						
Científico humanista	65.1	66.7	72.0	80.9	95.7	78.6
Técnico profesional	34.9	33.3	28.0	19.1	4.3	21.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: base de datos, PSU 2005

PROTECCIÓN DE INGRESOS DE LA TERCERA EDAD

La reforma de la seguridad social de inicios de los 80s cambió el régimen de pensiones de vejez, desde un sistema de reparto a otro basado en la capitalización individual. El nivel de las pensiones obtenidas por las primeras cohortes de jubilados del nuevo sistema, así como los datos provistos por encuestas que indagan la historia laboral de los trabajadores, alertan sobre problemas no anticipados en materia de la densidad de las cotizaciones, que repercutirán negativamente en el ingreso monetario de los adultos mayores. La actual política de pensión mínima no representa una solución adecuada a la situación descrita, teniendo por lo demás, efectos negativos sobre los incentivos a la cotización. Por otra parte, la política de las pensiones asistenciales orientada a proveer ingresos mínimos a personas pobres sin acceso a pensiones regulares, presenta serios problemas de cobertura que no responden a una situación de escasez de recursos fiscales.

La principal propuesta que se avanza en el texto es la unificación de las pensiones asistenciales y pensión mínima, en una política de subvención garantizada para la vejez. La nueva política tendrá como beneficiarios a los individuos, tal como ocurre en los sistemas de pensiones del INP o AFP, pero sujeto a un criterio de elegibilidad basado en la condición socioeconómica del hogar. Esto es, tendrán acceso a la subvención monetaria para la tercera edad, todas las personas mayores de 65 años que vivan en hogares que califiquen para tal política.

La subvención de ingresos de la vejez es una política que tiene por objetivo asegurar ingresos mínimos con cargo a recursos fiscales. Opera como complemento de las pensiones de la seguridad social, pero con una lógica de reparto solidario. Sin embargo, el diseño de la nueva política tiene que considerar que la base de los ingresos para la vejez, continúa siendo el ahorro de la cotización individual. A tal efecto, se postula un conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer las cotizaciones como principal fuente de financiamiento de las

pensiones. Contrario a otras temáticas tratadas en este Informe, las propuestas aquí formuladas requieren un mayor espacio de maduración, tanto en el ámbito técnico como en el debate público.

La caracterización socioeconómica de los adultos mayores

La propuesta de protección de ingresos durante la vejez, requiere conocer cómo y con quién viven los adultos mayores (65 y más años). A tal respecto, el Cuadro 5 presenta información sobre la distribución de estas personas en hogares clasificados según quintiles de ingreso per cápita. Los resultados muestran que alrededor del 50% de los adultos mayores vive en hogares pertenecientes a los quintiles 4 y 5, mientras que sólo un 27.8% reside en hogares de los dos quintiles inferiores de ingreso. No se distinguen diferencias de género en la caracterización socioeconómica descrita.

Estos datos sugerirían que los adultos mayores, tienen una situación socioeconómica promedio mejor que el resto de la población. Sin embargo, hay dos calificaciones importantes que realizar, relacionadas con insuficiencias del criterio del ingreso per cápita para caracterizar la condición socioeconómica del hogar. Primero, alrededor del 40% de los adultos mayores, vive en hogares pequeños, conformados por una o dos personas, en los cuales el quintil de ingreso per cápita sobreestima la capacidad de adquisición de bienes y servicios.¹⁷ Segundo, los adultos mayores pueden tener necesidades de salud y de cuidado que son sustancialmente más caras que los requerimientos de un hogar sin adultos mayores, situación a la cual contribuye un sistema de salud que no está orientado al cuidado de la enfermedad del adulto mayor (capítulo 5).

Cuadro 5

Distribución de mayores de 65 según quintil de ingresos, 2003

Quintil de ingreso per cápita	Distribución %		
	Hombres	Mujeres	Todos
1	11.8	9.8	10.6
2	17.8	16.9	17.3
3	22.8	23.6	23.3
4	22.8	25.8	24.5
5	24.9	24.0	24.4
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: base de datos, encuesta Casen 2003

Los ingresos monetarios que perciben a nivel individual los adultos mayores, se presentan en el Cuadro 6. El dato más importante y sorprendente es que un 86.9% de estas personas, tienen ingresos propios, porcentaje que alcanza a un 96.9% en el caso de los hombres y al 79.5% de las mujeres. De manera que, prácticamente, la totalidad de los hombres mayores de 65 cuentan con ingresos propios, así como cuatro de cada cinco mujeres

¹⁷Este es el problema de las economías de escala. El criterio del ingreso per cápita evalúa por igual la capacidad económica de una persona que vive sola, con un ingreso de \$ 180.000 mensuales; al caso de una familia de dos adultos y tres menores, con un ingreso de \$ 900.000.

en similar tramo de edad. A modo de ejemplo, considere las personas en la edad laboral más activa, entre 25 y 64 años, para las cuales un 74.6% cuenta con algún tipo de ingreso propio, incluyendo el 91.3% de los hombres y el 59.2% de las mujeres (Encuesta Casen, 2003). De esta manera, las personas en Chile tienen mayor probabilidad de contar con ingresos en la etapa *no* activa de su vida laboral.

El monto promedio de ingresos de los adultos mayores alcanza a \$ 214.100 mensuales, un monto que no es bajo en relación a los ingresos de las personas más jóvenes. Al respecto, debe considerarse que el ingreso promedio de las personas entre 25 y 64 años, asciende a \$ 243.900; aún cuando, si se toma en cuenta sólo el ingreso del trabajo, el monto promedio sube a \$ 321.000. En términos porcentuales, se tiene que el ingreso promedio de los adultos mayores, representa el 88% del ingreso promedio del grupo entre 25-64 años, así como dos terceras partes de su ingreso laboral.¹⁸

La distribución de ingresos entre los adultos mayores está sujeta a considerable desigualdad. Un 50% de ellos obtiene un ingreso por debajo de \$ 91.200. La relación entre el ingreso promedio y el ingreso mediano es 2.34 veces, la cual representa un mayor grado de desigualdad respecto de los ingresos monetarios y del trabajo de las personas entre 25-64 años (1.84 y 1.78, respectivamente).

La gran cobertura de ingresos en el segmento de personas mayores de 65 años, se explica por la conjugación de dos elementos. Primero, todos los trabajadores que cotizaron un mínimo de diez años en las cajas de previsión del antiguo sistema previsional -20 años en el caso de los hombres en el SSS - tienen derecho a una pensión de vejez. De esta manera, el 48.8% de los mayores de 65 años recibe una pensión de vejez,¹⁹ cifra que está en línea con las estadísticas de participación en la fuerza de trabajo.²⁰ En segundo lugar, las pensiones asistenciales y los montepíos, que representan más de la cuarta parte de los ingresos de los mayores de 65, incluyen a una mayoría de personas que no participaron en la fuerza de trabajo y que por lo tanto, no tenían ingresos propios cuando jóvenes (Cuadro 7).

Cuadro 6
Ingresos monetarios, personas mayores de 65 años

	% con ingreso	Ingreso mensual (miles de pesos)			
		Promedio	Mediana (p 50)	Percentil 10	Percentil 90
Hombres	96.9	296.9	120.0	50.3	507.8
Mujeres	79.5	138.5	83.5	37.4	411.2
Todos	86.9	214.1	91.2	37.4	588.5

Fuente: base de datos, encuesta Casen 2003

¹⁸ Los porcentajes consideran sólo a las personas con ingresos.

¹⁹ Distinguir de la cifra de 48.3% en el Cuadro 7, que es el porcentaje de los ingresos por pensión de vejez, en el ingreso total de los mayores de 65.

²⁰ Por ejemplo, en el año 1990 un 68% de la población entre 25 y 44 años participaba en la fuerza de trabajo, entre los cuales, tres cuartas partes tenía empleo asalariado.

Cuadro 7

Fuente de ingresos (%), mayores de 65 años

	Pensiones de vejez	Montepíos	Pasis	Ingresos del trabajo	Otros	Total
Hombres	58.7	0.0	9.6	19.1	12.6	100.0
Mujeres	38.7	24.5	18.5	6.0	12.3	100.0
Todos	48.3	12.8	14.2	12.2	12.5	100.0

Fuente: base de datos, encuesta Casen 2003

Una última referencia de la condición socioeconómica de los adultos mayores, es la estructura familiar en los hogares de residencia. Ésta puede incluir situaciones donde los adultos mayores viven solos, así como los casos donde se comparte la vivienda y los ingresos monetarios con otros núcleos familiares.

Al respecto, se construye una tipología con tres tipos de hogares; el hogar tipo 1 está conformado por hogares pequeños (una o dos personas); el hogar tipo 2 está conformado por más de 2 personas en un solo núcleo familiar; el hogar tipo 3 incluye más de un núcleo familiar y representa situaciones donde el adulto mayor convive con otro núcleo (hijos con familia propia). Los hogares tipo 1 representan el 40.8% de hogares donde viven adultos mayores; el tipo 2 un 31.2% y el tipo 3 un 28% (Cuadro A-1, Anexo). El total de hogares en que residen adultos mayores, alcanza a alrededor de 970.000 en el año 2003.

El 60% de los ingresos monetarios de estos hogares es aportado por el adulto mayor (Cuadro A-2 del anexo). En el hogar tipo 1, la contribución promedio alcanza a un 85.7%, mientras que en los hogares tipo 2 y 3, la contribución alcanza a porcentajes respectivos de 47.6% y 37.6%. El adulto mayor dista de constituir una "carga" económica en parte significativa de los hogares. Más aún, se trata del principal receptor de ingresos en una fracción significativa de los hogares de los quintiles de más bajos ingresos.

El sistema de pensiones

La mayor parte de las actuales pensiones de los adultos mayores corresponden a beneficios pagados por el antiguo sistema público.²¹ En efecto, del total de pensiones por vejez no anticipadas pagadas en el año 2005, alrededor del 81% correspondían a pensiones pagadas por el INP a jubilados del antiguo sistema previsiones y el restante 19%, a jubilados del sistema de AFP.²² El monto promedio de la pensión de vejez del INP, es mayor que la pensión promedio otorgada a la fecha por el sistema AFP: \$138.800 versus \$ 125.000 mensuales.²³ Alrededor de la mitad de las pensiones del sistema AFP, corresponden a pensiones mínimas, para las cuales, la garantía pública ha representado el 78% del beneficio total.

²¹ Antecedentes extraídos de documentos de Cenda.

²² Éstas no incluyen a la pensión anticipada del sistema AFP, las cuales representan la mayor parte de las pensiones otorgadas a la fecha por el nuevo sistema.

²³ En el grupo del INP, se incluye a jubilados de la administración pública, cajas de previsión del sector privado y afiliados al SSS, con montos promedios que fluctúan entre \$ 359.000 en el primer caso y \$ 87.600 en el último. Por otra parte, el monto promedio de la pensión otorgada por las instituciones de la defensa, ascendía a \$ 411.800.

El gasto público en pensiones constituye alrededor del 40% del gasto público social. Su principal componente son las pensiones del INP, las cuales representaban un 47% del gasto previsional del sistema público, seguidos por las pensiones del sector de la defensa (24.5%) y los bonos de reconocimiento (21%). Por su parte, el gasto en pensiones asistenciales representa sólo un 7% del gasto previsional, y la garantía para la pensión mínima del sistema de AFP es de un 1.5%.

Hay que tener presente que el sistema antiguo de pensiones, obedece a un esquema de reparto, en el cual, las pensiones se financian con recursos corrientes que proceden de cotizaciones e impuestos. En este sistema, las pensiones se calculan sobre la base de los años de cotización y de las remuneraciones de los últimos años de actividad laboral. Una persona con 35 años de cotizaciones obtiene una pensión equivalente al 100% del salario de los últimos años. El beneficio desciende en forma proporcional a los años de cotizaciones; así por ejemplo, una persona que ha cotizado durante 25 años obtiene el 71.4% (25/35) de los últimos sueldos. Ello sujeto a un período mínimo de cotizaciones, que fluctúa entre 10 y 20 años, dependiendo del régimen previsional específico.

En el nuevo régimen de capitalización individual, el monto de la pensión tiene estrecha relación con los fondos acumulados de las cotizaciones. En particular, el beneficio dependerá del número de cotizaciones (densidad), los montos cotizados, la antigüedad de los ahorros y la rentabilidad de los fondos que administran las entidades previsionales. Para personas que completen 20 años de cotizaciones, se dispone de una pensión mínima, la cual es garantizada por el Estado en aquellos casos en que los fondos acumulados resulten insuficientes.

Un reciente estudio realiza estimaciones de las futuras pensiones del sistema de AFP, sobre la base de información provista por una encuesta de gran escala realizada a 24.000 afiliados del sistema previsional.²⁴ La citada encuesta reveló un importante problema en la densidad de las cotizaciones que se realizan al sistema de AFP. Los períodos sin cotización son abundantes, reflejando el impacto de un conjunto de situaciones relacionadas con tal resultado: empleos como trabajador independiente, empleos asalariados en empresas que no realizan la cotización, períodos de desempleo y otros fuera de la fuerza de trabajo.

Las estimaciones realizadas en el estudio citado, muestran que alrededor de un 50% de los afiliados al sistema de AFP se retiraría con una pensión inferior a la mínima, puesto que los fondos acumulados son insuficientes y el período de cotizaciones es inferior a los 20 años requeridos para optar a la garantía de la pensión mínima. Hay que tener presente, que el universo de afiliados es mayor a la fuerza de trabajo en un periodo determinado, puesto que incluye a personas que participan en forma esporádicamente en el mercado del trabajo.

Por otra parte, las simulaciones realizadas señalan que una fracción entre el 5% y 10% de los afiliados, tendrá derecho a una pensión mínima. Este resultado sugiere que la pensión mínima no debiera representar una presión importante sobre el gasto público, si se mantiene la actual estructura de beneficios.

El efecto de las lagunas en el pago de las cotizaciones, dependerá del período en que se producen. Una persona que cotiza 30 años y cuya laguna ocurre en los diez primeros años recibe una pensión que es un 42.1% de la que recibiría si cotizara 40 años; en cambio, si la laguna ocurre al final del ciclo laboral, la pensión asciende a un 75% de la citada referencia. Ello como consecuencia del efecto de la acumulación de intereses en el tiempo. Por otra parte, el efecto de la rentabilidad de los fondos de pensiones invertidos, es sustancial: una tasa de rentabilidad del 8% entrega una pensión que es 107% más alta que la asociada a una rentabilidad del 4%.

²⁴ Solange Bernstein, Guillermo Larraín y Francisco Pino: "Cobertura, densidad y pensiones en Chile: proyecciones a 30 años plazo", borrador, 2005.

Las pensiones asistenciales (Pasis)

La Pasis es un beneficio social de carácter asistencial, cuya asignación sigue una lógica de focalización, orientándose a personas pobres y que no pueden trabajar por razones de vejez o invalidez. Ambas condiciones son necesarias para acceder a una Pasis: no basta con tener ingresos insuficientes, sino que la persona debe estar incapacitada para generar ingresos propios.

La pensión asistencial se asigna según puntaje de la ficha CAS (actualmente se denomina “Ficha Familia”), pero no existe una garantía de acceso a la pensión relacionada con algún umbral de pobreza. Ello puesto que el “punto de corte” en la selección de los beneficiarios, se realiza sobre la base de los recursos presupuestarios existentes, los cuales varían a nivel regional.

En el año 2004, se pagaron un promedio mensual de 372.838 pensiones asistenciales, por un monto cercano a \$ 40.000 cada una. De éstas, un 43.6% correspondía a pensiones de vejez, el 48.7% a pensiones de invalidez y el 7.7% restante a discapacidad mental. El Estado chileno gasta en las pensiones asistenciales, el equivalente a un 2.5% del gasto social o 1.6% del total del gasto público, de modo que se trata de partidas con incidencia marginal en el presupuesto del sector público.

Un problema importante en la asignación de las Pasis, es la falta de equidad horizontal –igual trato a los iguales-, puesto que personas con iguales antecedentes, tendrían distinta probabilidad de acceso al beneficio según dónde y cuándo postularon.²⁵ La causa del problema radica en la combinación de un beneficio que posee vigencia indefinida junto a la restricción de cupos por razones presupuestarias. Ello implica que la probabilidad de acceder a una Pasis varía según año y región, con la disponibilidad de cupos y con el número de postulantes al beneficio. Como corolario, puede haber personas gozando del beneficio y que exhiban una mejor condición socioeconómica, respecto de postulantes que han sido rechazados por la falta de cupos.

A tal respecto, se considera que la fracción de hogares que cuentan con una pensión asistencial de vejez, en relación a los hogares donde residen adultos mayores sin previsión, alcanza a casi un 40% en las regiones cuarta y novena a undécima, mientras que en las regiones V y Metropolitana, es alrededor de un 17%. Esta distribución refleja la presencia de importantes inequidades en la asignación de las Pasis, puesto que según la distribución de puntos de la ficha Cas, las tasas de acceso a la Pasis debieran ser relativamente parejas entre las regiones citadas.

Bases para una propuesta

La política de protección económica de los adultos mayores tiene dos componentes principales: la pensión de vejez financiada por las cotizaciones individuales que realizan los trabajadores a lo largo del ciclo laboral y una subvención fiscal orientada a suplementar los ingresos de la pensión vejez, cuando ésta es insuficiente o inexistente. Estos mecanismos pueden estar sujetos a incompatibilidades, puesto que la provisión de ingresos fiscales para la vejez, podría reducir los incentivos a cotizar durante la vida laboral, situación que incidiría en la creación de mayores necesidades, antes que en la solución del problema inicial. Un buen diseño de la política resulta clave para obtener buenos resultados en ambos componentes de la política de protección económica de la vejez. Cabe señalar que hay otros aspectos que requieren ser modificados en el funcionamiento del sistema de pensiones, como el grado de competencia existente entre las AFP, las cuales no son tratadas en el presente texto.

²⁵ David Bravo y Osvaldo Larrañaga: “Análisis de la ficha CAS como instrumento de focalización de las pensiones asistenciales”, estudio preparado para la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo, 2002.

→ **GARANTÍA:** SUBVENCIÓN PARA LOS INGRESOS DE LA VEJEZ.

En la actualidad hay dos instrumentos que proveen ingresos para la vejez, suplementando a las pensiones otorgadas por el sistema de seguridad social: (i) la pensión asistencial entrega un ingreso mínimo a los adultos mayores que no tienen cobertura de seguridad social y que viven en pobreza; (ii) la pensión mínima garantizada para afiliados del nuevo sistema previsional que hayan cotizado durante un mínimo de 240 meses (20 años).

Ambos instrumentos están sujetos a insuficiencias. La pensión asistencial tiene problemas de cobertura, puesto que se asigna sobre la base de los presupuestos regionales disponibles, lo que tiene como consecuencia que hay personas que cumplen los requisitos de elegibilidad y que no acceden al beneficio. La garantía de la pensión mínima no incentiva la cotización de quienes no alcanzarán a cotizar durante 20 años, puesto que no hay beneficios para períodos inferiores.

A futuro, debiera considerarse seriamente la introducción de una política de subvenciones de los ingresos de la vejez, que opere a través de una lógica de garantía o derecho para la población de menor nivel socioeconómico, pero sujeta a una estructura de beneficios que sea compatible con los incentivos a la cotización previsional.

Quizás, el cambio más importante en la política propuesta es la garantía del beneficio para todo adulto mayor, que sea elegible por su condición socioeconómica. Esto es equivalente a postular un beneficio que tiene cobertura universal al interior de los grupos elegibles.

La garantía del beneficio es una característica de la política social en áreas como la educación o la salud. Así por ejemplo, toda familia tiene derecho a que sus hijos se eduquen en establecimientos subvencionados, sea en la modalidad gratuita que prevalece en la educación municipalizada o en la modalidad de financiamiento compartido típica de la educación particular subvencionada. En cualquiera de los dos casos, la subvención fiscal es la base del financiamiento y está disponible para cualquier estudiante, sin quedar racionada por restricciones de presupuesto.²⁶

En materia de beneficios monetarios también hay ejemplos de beneficios garantizados. Este es el caso de las asignaciones familiares, los subsidios laborales por maternidad y enfermedad, y el salario mínimo, siendo este último, de cargo de los empleadores. El concepto de garantía reside en que hay un derecho al beneficio para toda persona que cumpla las condiciones requeridas (asalariados con cargas familiares, licencias médicas, etc.)

En cambio, no hay garantías en la actual política de ingresos para la vejez. La pensión asistencial no está garantizada por restricciones presupuestarias, a la vez que la garantía existente para la pensión mínima, excluye a un significativo número de casos. Por tanto, la propuesta postula extender a los ingresos de los adultos mayores, el concepto de beneficio garantizado que caracteriza a otras áreas de la política social o laboral.

La política propuesta consistiría en una estructura de subvenciones a todo adulto mayor, que resida en hogares de condición socioeconómica vulnerable. Denominamos por ahora como vulnerables, a los hogares que califican para la política, detallando tal condición más adelante. La iniciativa incluye una pensión básica

²⁶ El tipo de garantías que ha predominado en las áreas de educación y de salud, está referido a accesos. Las propuestas de umbrales sociales de la Fundación para la Superación de la Pobreza han estado dirigidas a trasladar las garantías hacia aspectos más cualitativos, como son garantías explícitas de atención en el caso de la salud o el monto de recursos en la subvención diferenciada.

que reemplazaría a la pensión asistencial en el caso de quienes no tengan cobertura previsional, junto a una estructura de pagos para personas con ahorro previsional que se inicia con la pensión básica y que disminuye a razón de una determinada tasa porcentual, por cada peso que aumenta la pensión financiada por el ahorro previsional, hasta cesar por completo a un determinado nivel de la pensión auto-financiada. Este último componente induce una estructura de incentivos más favorables a las cotizaciones, que la actual política de la pensión mínima.

La subvención para la vejez actúa sobre la base de beneficiarios individuales, pero sujetos a un requisito de elegibilidad según la condición socioeconómica del hogar de residencia. Esta característica supone dos tipos de modificaciones respecto de la actual estructura de beneficios.

La entrega de beneficios opera sobre una base individual, porque el monto de la subvención está relacionado con la cobertura de necesidades individuales, tal como ocurre en el caso de la asignación familiar.²⁷ Se considera por ejemplo, el caso de dos cónyuges que califican para la pensión básica; la política propuesta entregaría el beneficio a cada uno de ellos. Una variante algo más sofisticada de la política, entregaría una subvención con algún descuento si hay más de un beneficiario en el hogar, considerando que hay economías de escala en las estrategias de satisfacción de las necesidades básicas.

El requisito de elegibilidad basado en la condición socioeconómica del hogar, está relacionado con el objetivo que subyace en la política de la subvención, cual es proveer ingresos mínimos para la vejez. Tal instrumento no sería requerido en un hogar con ingresos elevados, puesto que en materia de provisión de ingresos, el Estado cumple un rol subsidiario respecto de la familia. La modalidad propuesta representa un cambio de importancia respecto de la actual política de garantía para la pensión mínima, puesto que ésta opera sólo sobre la base de la condición individual, sin importar la condición socioeconómica del hogar.²⁸ La modificación responde a la concepción de la subvención como suplemento de ingreso para la vejez, antes que como beneficio relacionado con la operatoria del sistema de pensiones.

En el citado requisito de elegibilidad, subyace un principio de subsidiariedad del Estado, respecto de las familias. Así, serían éstas quienes tendrían la responsabilidad primera por el sustento de sus miembros, mientras que el Estado actuaría cuando no están presentes los recursos familiares. Aquí puede haber casos en que la familia tenga los recursos, pero no la voluntad para sostener económicamente al adulto mayor. En esta situación, parecería inevitable la acción del Estado para proteger la vida de personas que presenten carencias y desprotección social.

La dificultad para discriminar entre falta de recursos o falta de voluntad, requiere considerar una variable observable, que entregue una señal del comportamiento efectivo de las familias. En el caso propuesto, se evalúa la capacidad socioeconómica de quienes viven en el hogar del potencial beneficiario. Si los recursos del hogar son suficientes, se entiende que la persona no necesita la asistencia del Estado. En este caso, se asume que el hecho de *vivir juntos*, es prueba de que se está dispuesto a compartir los recursos con la persona en necesidad. En cambio, si la persona en necesidad, vive junto a personas carentes de recursos, se asume que califica para la subvención, más allá que tenga familiares económicamente afluentes (que vivan por separado y que no realicen transferencias al hogar).

²⁷ La actual garantía de la pensión mínima opera también sobre una base de beneficiarios individuales, pero su fundamento es la relación con el sistema de capitalización individual.

²⁸ En cambio, la entrega de las Pasis tiene como criterio la condición socioeconómica del hogar.

El requisito de residir en un hogar vulnerable como condición de elegibilidad del beneficio, tiene por objetivo excluir a personas que definitivamente no necesitan de sustento fiscal, antes que focalizar el beneficio entre los más pobres de la población pobre. Por ejemplo, la subvención podría estar disponible para los hogares pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso per cápita. Ahora bien, la clasificación de la población en dos grupos, elegibles y no elegibles en el acceso al beneficio, representa una solución simple, pero sujeto a cierto grado de arbitrariedad, si se considera que la condición socioeconómica es una variable de tipo continua. Un procedimiento alternativo consiste en definir un rango de transición antes que un corte discreto del beneficio; por ejemplo, acceden al beneficio completo los hogares del 60% de menor ingreso per cápita, mientras que aquellos localizados entre los percentiles 60 y 65, acceden a una fracción decreciente del mismo.

Ilustración de casos y costos de la subvención para la vejez

Esta sección ilustra el funcionamiento del mecanismo de subvención propuesto para los ingresos de la tercera edad. El mecanismo tiene dos componentes: una pensión básica y una estructura de pagos que desciende con el monto de la pensión auto financiada, de acuerdo al factor de descuento aplicado. El ejercicio entrega órdenes de magnitud, de los beneficios que ofrecería la política ante diversas elecciones de los citados componentes, así como el costo fiscal asociado en cada caso.

El Cuadro 8 muestra la estructura de beneficios de una subvención, que entrega \$ 40.000 mensuales como pensión básica. El factor de descuento considera tres alternativas: 0%, 25% y 50%. En el primer caso, la subvención es un monto parejo de \$ 40.000 para todo beneficiario, con independencia del nivel que alcanza la pensión auto-financiada, de modo que el ingreso total, es igual a la pensión propia más la subvención. El segundo caso descuenta \$ 0.25 por cada \$ 1 de incremento de la pensión auto-financiada. Así, la subvención es \$ 40.000 para personas sin pensión propia; \$ 35.000 para quienes tienen una pensión propia de \$ 20.000, y así sucesivamente. El beneficio se extingue cuando la pensión propia alcanza \$ 160.000. El tercer ejercicio considera una tasa de descuento de 50%; en este caso, la subvención desciende rápidamente y se extingue cuando la pensión propia alcanza a \$ 80.000.

El Cuadro 9 presenta un ejercicio similar, pero considerando distintos montos para la pensión básica: \$ 40.000, \$ 50.000 y \$ 60.000. En todos estos escenarios, se considera un factor de descuento de 25%. Las simulaciones muestran dos características de una pensión básica más generosa. El primer efecto es la obvia relación que existe entre el monto de la pensión básica y el monto de recursos, que se entrega como piso a las personas que no tienen otros ingresos provisionales (y cuyo hogar califica como elegible para la política). El segundo efecto es que el mayor volumen de personas que se benefician con una pensión básica más generosa, puesto que para una tasa de descuento determinada el beneficio se extingue a un valor más alto de la pensión auto-financiada.

Cuadro 8

Simulación de la subvención de ingresos de adultos mayores (\$ mensuales)
(pensión básica: \$ 40.000)

Pensión Auto-financiada	Caso A: Tasa descuento de la subvención: 0%		Caso B: Tasa descuento de la subvención: 25%		Caso C: Tasa descuento de la subvención : 50%	
	Subvención	Ingreso final	Subvención	Ingreso final	Subvención	Ingreso final
0	40000	40000	40000	40000	40000	40000
20000	40000	60000	35000	55000	30000	50000
40000	40000	80000	30000	70000	20000	60000
60000	40000	100000	25000	85000	10000	70000
80000	40000	120000	20000	100000	0	80000
100000	40000	140000	15000	115000	0	100000
120000	40000	160000	10000	130000	0	120000
140000	40000	180000	5000	145000	0	140000
160000	40000	200000	0	160000	0	160000
180000	40000	220000	0	180000	0	180000
200000	40000	240000	0	200000	0	200000

Cuadro 9

Simulación de la subvención de ingresos de adultos mayores (\$ mensuales)
(tasa de descuento de la subvención: 25%)

Pensión Auto-financiada	Subvención básica = \$ 40.000		Caso D: Subvención básica = \$ 50.000		Caso E: subvención básica = \$ 60.000	
	Subvención	Ingreso final	Subvención	Ingreso final	Subvención	Ingreso final
0	40000	40000	50000	50000	60000	60000
20000	35000	55000	45000	65000	55000	75000
40000	30000	70000	40000	80000	50000	90000
60000	25000	85000	35000	95000	45000	105000
80000	20000	100000	30000	110000	40000	120000
100000	15000	115000	25000	125000	35000	135000
120000	10000	130000	20000	140000	30000	150000
140000	5000	145000	15000	155000	25000	165000
160000	0	160000	10000	170000	20000	180000
180000	0	180000	5000	185000	15000	195000
200000	0	200000	0	200000	10000	210000

En las simulaciones presentadas, el beneficio opera hasta un nivel tope de ingresos, el cual es determinado por el factor de descuento. El esquema podría incorporar un nivel tope de ingresos determinado exógenamente; por ejemplo, se podría estipular que la subvención opera hasta que el ingreso final alcance a \$ 100.000. Sin embargo, ello genera una brusca discontinuidad del beneficio, que introduce cierto grado de arbitrariedad y distorsiones en los incentivos a la cotización. Se considera por ejemplo, el caso en que la subvención básica es de \$ 40.000 y la tasa de descuento es 25% (caso B en el Cuadro 8). La persona que tiene una pensión auto-financiada de \$ 80.000, recibe una subvención de \$ 20.000 y obtiene un ingreso final de \$ 100.000. Sin embargo, quien recibe una pensión propia de \$ 100.000 no obtendría subvención, y tendría un ingreso final igual al caso anterior (\$ 100.000). Ello implica que no hay incentivos para cotizar, para quienes podrían generar una pensión propia entre \$ 80.000 y \$ 100.000.

También, podría operarse combinando una pensión básica más generosa con una tasa de descuento más elevada. Por ejemplo, una pensión básica de \$ 60.000 con un factor de descuento del 50%, implicaría que la subvención se extingue cuando la pensión autofinanciada alcanza a \$ 120.000 (versus \$ 220.000 con un factor de descuento de 25%, del caso E en el Cuadro 9). Sin embargo, no se recomienda utilizar tasas de descuento elevadas, puesto que introduciría desincentivos para la cotización. En el caso del factor de descuento de 50%, por cada peso que aumenta la pensión auto-financiada, la subvención fiscal se reduciría en \$ 0.50. Este nivel de “castigo” a la cotización puede incidir en su caída, desvirtuando el sustrato del sistema de protección de ingresos para la vejez.

De hecho, el escenario más propicio a la cotización es aquel con tasa de descuento igual a cero, puesto que todos los adultos mayores (elegibles), reciben igual monto de subvención, sin castigar a quienes cotizaron para la pensión de vejez (caso A del Cuadro 8). Pero debe tenerse presente, que aún en este caso, la sola existencia de la pensión básica puede inducir desincentivos a la cotización, porque la política dispone de ingresos para la vejez, aún en caso de que no se haya cotizado. Este efecto será más importante, mientras mayor sea el monto de la pensión mínima, de manera que siempre habrá una tensión entre los objetivos de proveer ingresos para la vejez a través de la pensión básica y de las cotizaciones.²⁹

Respecto del monto de recursos fiscales a comprometer, en la política caben tres tipos de antecedentes. En primer lugar, la extendida cobertura de ingresos por parte de los adultos mayores sugiere que una política de ingresos mínimos garantizados no debiera ser onerosa. Distinto sería el caso, si la situación vigente se caracterizara por un gran número de adultos mayores sin ingresos. Ciertamente, que la situación descrita puede cambiar a futuro, pero hay factores que tienden a compensar esa posible situación. Así, la mayor rotación de los trabajos puede reducir la densidad de las cotizaciones y elevar los recursos destinados a la garantía fiscal; pero también sucede que en el nuevo sistema todos los ahorros acumulados terminan en poder de sus propietarios, a diferencia de lo que sucede en el sistema de reparto.

En segundo lugar, hay que considerar que a futuro habrá una reducción del gasto fiscal en pensiones, puesto que disminuirá la demanda por bonos de reconocimiento y por pago de pensiones de vejez a los jubilados del antiguo sistema. Ello posibilita que parte de los fondos que se ahorrarían, se reasignen para financiar la política de ingresos mínimos en la vejez.

Tercero, puede haber una mayor demanda por recursos fiscales si la política de ingresos mínimos desincentiva las cotizaciones por parte de la actual fuerza de trabajo. Ello debe ser tratado con un buen diseño del esquema

²⁹ En estricto sentido, la tensión aparece cuando la cotización es evitable, como ocurre en el caso del trabajo independiente o del trabajo asalariado en condiciones informales.

de beneficios a otorgar, así como, por políticas específicamente orientadas a aumentar la cobertura de las cotizaciones.

Simulaciones del costo fiscal

Para la estimación de costos de la política propuesta, debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de las pensiones de vejez que se pagan actualmente, corresponden al sistema antiguo, mientras que las pensiones de vejez del sistema de AFP cubren sólo a un 4.3% de los adultos mayores (cifras para 2004, según estimaciones del Cenda). Esta situación se revertirá a futuro, a medida que se pensione un mayor número de personas por el nuevo sistema y fallezcan los beneficiarios del sistema antiguo.

De esta manera, el costo fiscal de la subvención de ingresos para la vejez en los próximos años, tiene dos componentes principales: (i) la subvención mínima, que cubre a quienes no tienen ingresos de seguridad social, como a los actuales beneficiarios Pasis; (ii) el complemento de la pensión de vejez, en caso que proceda tal pago. Los cálculos no incluyen a las personas cuyo nivel de cotizaciones en el sistema de AFP no financia la actual pensión mínima, puesto que se trata de un grupo (aún) relativamente pequeño, no disponiéndose por lo demás, de información respecto de la distribución de sus cotizaciones.

Las simulaciones de costo consideran dos alternativas en materia de la elegibilidad socioeconómica del hogar: (a) beneficio del 100% para personas en los dos primeros quintiles de ingreso y beneficio descendente (desde 100% a 0%) en el quintil tres; (b) beneficio del 100% para personas en los tres primeros quintiles de ingreso y beneficio descendente (desde 100% a 0%) en el quintil cuarto.

El costo fiscal se estima para cada uno de los casos estipulados en los Cuadros 8 y 9, para conocer el impacto presupuestario de los distintos parámetros de la política de subvención de los ingresos de la vejez. Los cálculos requieren información respecto del número de beneficiarios potenciales, así como, del nivel de las pensiones hoy día recibidas por parte de aquellos que reciben pagos. Los datos requeridos en ambas instancias se presentan en los Cuadros A-x y A-x del Anexo.

Los resultados del ejercicio se muestran en el Cuadro 10. Para cada escenario, se presenta el costo del componente de la subvención mínima y del complemento de la pensión de vejez, así como la suma de ambos. Hay una fuerte dispersión de los resultados, reflejando un fuerte impacto fiscal de cambios en los parámetros de la política.

En primer lugar, la política más inclusiva, que entrega un 100% del beneficio a las personas de los quintiles 1 a 3 y un beneficio parcial al quintil cuarto, tiene un costo entre 50% a 70% más elevado, respecto de la política con cobertura menos inclusiva. La primera alternativa considera como elegibles al 40% del total de adultos mayores, mientras que otro 24% es elegible para un beneficio parcial. En la segunda alternativa, los porcentajes respectivos, alcanzan a 28% y 23%. Las cifras corresponden a los adultos mayores en los quintiles elegibles sobre el total de adultos mayores; pero los beneficiarios efectivos de la política, son aquellos cuyo ingreso previsional es compatible con la entrega de la subvención.

El costo fiscal de las distintas alternativas crece con el monto de la subvención básica (casos D y E versus casos A-C), así como con una menor tasa de descuento de la subvención (casos A y C son los extremos). Debe notarse que el caso A, representa la opción que entrega mayor fracción de recursos al componente que complementa la pensión de vejez, lo cual incide en los ya comentados mayores incentivos a la cotización. En cambio, el caso

C privilegia el componente redistributivo (subvención mínima), que tiene un costo fiscal que es un tercio del caso A, pero introduce desincentivos a la cotización. En un plano intermedio, los casos B, D y E mantienen fija la tasa de descuento (25%); el aumento de la subvención mínima de \$ 40.000 a \$ 50.000 incrementa el costo fiscal de la política en alrededor de un 50%, mientras que el aumento de \$ 50.000 a \$ 60.000 representa un incremento del costo fiscal cercano a un 35%.

Cuadro 10

Costo fiscal anual de la subvención de ingresos de la vejez (MM\$)

	Elegibilidad hogares: 100% quintiles 1 y 2			Elegibilidad hogares: 100% quintiles 1, 2 y 3		
	Subvención mínima	Complemento pensión	total	Subvención mínima	Complemento pensión	total
Caso A	54.7	117.8	172.5	83.8	212.9	296.7
Caso B	64.7	55.7	109.9	83.8	91.3	175.1
Caso C	54.7	5.9	60.6	83.8	8.9	92.7
Caso D	84.4	84.7	169.1	125.5	141.9	267.4
Caso E	114.1	114.1	228.3	167.2	193.3	360.4

Nota: Caso A: subvención mínima \$ 40,000, tasa de descuento del 0%; Caso B (\$40,000, 25%)
Caso C (\$ 40.000, 50%); Caso D (\$ 50.000, 25%); Caso E (\$60.000, 25%)

—> **GARANTÍA:** EXISTENCIA DE UN SISTEMA DE INCENTIVOS PARA AUMENTAR LA DENSIDAD DE LAS COTIZACIONES.

La evidencia muestra fuertes discrepancias en las tasas de cotización, entre distintos grupos de trabajadores. Así, para los trabajadores dependientes, la tasa de cotización alcanza un 76; mientras que en el caso de los independientes, está en el entorno del 24% (encuesta Casen 2003). Se sabe que la cotización tiene carácter obligatorio en el caso de los asalariados, mientras que para los trabajadores independientes es voluntaria.³⁰

En el caso de los trabajadores asalariados, la probabilidad de cotización es inferior a un 50% cuando se trabaja en empresas de 1 a 5 trabajadores (que representan el 22% del total de asalariados, incluyendo servicio doméstico), y cuando se trabaja a honorarios (7% del total de asalariados). La cotización está muy asociada a la existencia de un contrato de trabajo: entre quienes tienen contrato, un 94.6% se encuentra cotizando, mientras que sólo lo hace el 17.3% de aquellos sin contrato de trabajo (alrededor del 21% de los asalariados no tiene contrato de trabajo). Asimismo, la probabilidad de cotización es más baja cuando el empleo es por obra (56.3% cotiza), en relación a las modalidades de plazo fijo (73.3%) y plazo indefinido (86.8%). En suma, los antecedentes descritos sugieren que la cotización de los asalariados, disminuye en situaciones relacionadas con mayores niveles de informalidad o falta de regulación.

³⁰ Es probable que los datos de la encuesta Casen, sobreestimen a los trabajadores independientes que cotizan. Los datos de cotizantes en las AFP dan cuenta de una significativa menor proporción de independientes cotizando.

En el caso de los trabajadores independientes, la probabilidad de cotización depende del nivel de ingresos; entre quienes ganan menos de \$ 100.000 cotizan el 7%; entre \$ 100.000 y \$ 200.000 un 14%; entre \$ 300.000 y \$ 500.000 un 31%, y entre quienes ganan más de \$ 500.000 cotizan el 51%. La probabilidad de cotización aumenta con la edad del trabajador independiente, pero a tasas relativamente menores: 4 puntos porcentuales adicionales en el grupo de 40-49 años, en relación al grupo entre 30-39 (controlando por diferencias de ingresos).

A los antecedentes previos, hay que agregar los aspectos dinámicos que han sido identificados en las encuestas que recopilan las historias laborales de los trabajadores. Así, que un 76% de los trabajadores asalariados coticen, no significa que tal porcentaje tendrá cobertura completa a lo largo de su ciclo laboral. El 76% de asalariados que cotizaba el año 2003 no es igual al segmento que cotizaba el año 2000, puesto que una fracción de los mismos, cambió su situación laboral durante ese período. Así, trabajadores que cotizan actualmente, puede que en el año 2000 desempeñasen labores como trabajador independiente, desocupado o estuvieran fuera de la fuerza de trabajo.

La cotización previsional es la base de los ingresos de la vejez. Tiene carácter obligatorio, porque puede ocurrir que parte de los individuos, tiendan a favorecer el consumo presente a costa del consumo futuro. La prioridad del consumo presente, puede estar determinada por una condición objetiva de falta de recursos en relación a las necesidades. Las estadísticas de cotización de los trabajadores independientes, ilustran el caso de quienes pueden optar por no cotizar: tres cuartas partes no lo hace, proporción que alcanza el 90% en el caso de las rentas inferiores a \$ 200.000.

La política de protección para la tercera edad, descansa en una base de recursos que permitan financiar los ingresos de la vejez. Los subsidios fiscales subyacentes a la pensión básica y el complemento de la pensión de vejez, representan una parte del esquema de financiamiento. Pero la parte más significativa, debe provenir del ahorro de las cotizaciones, materia que torna clave las políticas que se implementen a tal respecto. No debe olvidarse que los sistemas puros de reparto, se encaminan a una crisis de financiamiento originada en los cambios de la estructura demográfica de la población.

Cotizaciones de los trabajadores dependientes

Un primer tipo de políticas orientadas a fortalecer la cotización previsional, son aquellas que aumentan los niveles de formalización del mercado laboral. A tal respecto, debe tenerse presente que las características de las cotizaciones, en cuanto cobertura, densidad y montos, reflejan en última instancia, el funcionamiento del mercado laboral.

En esta materia, el rol de las pequeñas empresas es importante, puesto que allí trabaja la mayor parte de los asalariados que no cotiza. Específicamente, un 53.7% de los asalariados no cotizantes trabaja en empresas que ocupan entre 1-9 trabajadores, las cuales emplean al 27.8% de los trabajadores asalariados.³¹ Por tanto, todas las iniciativas que induzcan una mayor formalización del sector de empresas pequeñas³², debieran incidir en un aumento de las cotizaciones.

³¹ Estas empresas emplean el 44.8% del total de trabajadores, pero esta cifra incluye a alrededor de 900.000 personas que trabajan por cuenta propia en empresas uni-personales

³² Cabe destacar que además de las pequeñas empresas, los negocios que registran mayores precariedades se relacionan con las microempresas (que cuentan con hasta 4 trabajadores y su facturación es menor a 2.400 UF anuales). Un elevado porcentaje de ellas no se ha formalizado y tienen serias dificultades para acceder a instrumentos de fomento. Además de la debilidad de sus activos físicos y financieros, la debilidad en el capital humano y social hacen de estas empresas sectores muy precarios que no han sido abordados suficientemente por el sistema público y privado de intervenciones en esta área.

Esto no implica que deban implementarse políticas que favorezcan en forma indiscriminada a la pequeña empresa, puesto que ello terminaría provocando el efecto contrario, esto es, debilitando a este segmento de firmas.³³ Para tal efecto, se considera que alrededor de un 10% de empresas desaparece cada año, sea por quiebra, falta de demanda, aumento de costos u otro tipo de razones relacionadas con pérdida de competitividad en el mercado. La mayor parte de estos casos corresponde a empresas pequeñas, las cuales son sustituidas por un número equivalente de nuevas empresas que se crean cada año. A través de este proceso de creación y destrucción de firmas, se reasignan los factores productivos desde usos menos productivos a usos más productivos, una de las bases del crecimiento de las economías. En este contexto, la aplicación de políticas que apoyen en forma selectiva a la pequeña empresa, terminaría debilitando al sector, puesto que permitiría la permanencia de empresas que funcionan mal, en detrimento de mejores proyectos productivos.

La formalización de la pequeña empresa es dificultada por el costo de las regulaciones que norman la creación y operación de firmas. La mayor parte de las regulaciones suponen un costo fijo, que por tanto, es más costoso para las firmas más pequeñas. Por otro lado, la fiscalización de la norma es relativamente más cara en las empresas pequeñas, de modo que ambos factores inciden en un mayor grado de informalidad de la pequeña empresa.

Una manera de atenuar el costo de la regulación para las empresas pequeñas, consiste en la adaptación de la norma al tamaño de la empresa; por ejemplo, las empresas con menos de 20 trabajadoras no están obligadas a financiar una sala cuna. Sin embargo, este tratamiento especial, dificulta el crecimiento de las empresas pequeñas.

En el trabajo citado de Cabrera et al (2002), se reproducen estimaciones realizada por el Banco Mundial, en materia del costo en que debe incurrirse para la creación legal de una empresa en distintos países. En el caso de Chile, tal costo es alrededor de diez veces más caro que en países como Estados Unidos o Canadá, medida en relación al ingreso per cápita de cada país. Ello sugiere que en nuestro país, existen regulaciones que pueden ser reducidas, lo cual debiera contribuir a un mayor grado de formalización de la pequeña empresa.

Por otra parte, hay que considerar que la legislación hace obligatoria la cotización previsional por parte de las empresas que contratan trabajadores. En este marco quienes no obedecen la norma, debilitan el ahorro previsional, deteriorando la futura calidad de vida de los afectados, además de introducir inequidad horizontal, puesto que hay otros iguales que sí realizan las cotizaciones. Resulta por tanto indispensable, que se fiscalice y penalice a quienes no cumplan la obligación de cotizar a sus empleados. Así por ejemplo, no resulta admisible que más de la mitad de los empleadores de servicio doméstico no realicen cotizaciones. Ello considerando que se trata de hogares que tienen la capacidad económica suficiente, como para contratar personas para que realicen las labores domésticas. Otro caso no admisible es la evasión de la cotización en el caso de los municipios, puesto que difícilmente puede el Estado exigir el cumplimiento de la obligación, si tal norma no se cumple en las propias entidades públicas.

Cotizaciones de los trabajadores independientes

La conformación de un sistema de subvención a los ingresos para la vejez, que incluye una pensión mínima garantizada para las personas sin ingresos previsionales en hogares elegibles, requiere impulsar la obligatoriedad

³³ El argumento aparece en Angel Cabrera, Sergio de la Cuadra, Alex Galetovic y Ricardo Sanhueza: "Las Pymes: quiénes son, cómo funcionan y qué hacer con ellas", 2002

de la cotización en el caso de los trabajadores independientes. Ello por dos tipos de razones. Primero, porque el costo fiscal de la política de subvención para la vejez, decrece con la mayor densidad de las cotizaciones efectuadas. Este es un efecto de magnitud no trivial, si se considera que los trabajadores independientes representan un 20.4% de la fuerza de trabajo (encuesta Casen 2003). En segundo lugar, la obligación de cotización a los independientes introduce igual trato a los trabajadores; en caso contrario, se producen situaciones de inequidad, puesto que se obliga a cotizar a una parte de los trabajadores (dependientes), mientras que a los otros (independientes) se les asegura una pensión básica sin que realicen cotizaciones.

La obligatoriedad de la cotización para los trabajadores independientes, requiere establecer mecanismos de incentivos y controles especiales, considerando las peculiaridades en la forma de comprobar y/o acreditar ingresos, la regularidad de ellos y la efectividad de las medidas que aseguren el cumplimiento de los deberes de cotizar.³⁴ Estos difieren según el tipo de trabajador independiente, puesto que son distintas las expectativas y necesidades de aquellos que tienen bajos ingresos y/o prestan servicios por algunos meses en el año, como en el caso de los jóvenes y la mujer que tienen mayor frecuencia de entrada y salida del mercado laboral. También, es diferente la situación de los profesionales, así como de los pequeños empresarios y de los comerciantes.

En materia de facilitar la cotización, es necesario revisar la periodicidad del aporte, ya que para algunos grupos no resulta posible hacerlo mensualmente. Pueden considerarse recaudaciones parciales o por periodos mayores a un mes. También, se puede facilitar la cotización a través del pago por medio de los bancos, a través de los cuales operen pequeños empresarios y trabajadores independientes, incluyendo la modalidad de la tarjeta de débito. Esto en el marco de un proceso de formalización y acceso al crédito por parte de estos grupos de la población, una experiencia que ha probado ser exitosa, a través de entidades como Bancoestado, Banefe y diversas cooperativas.

En los casos de personas que trabajan en forma externa o esporádica o en forma independiente y que tienen diversos empleadores, se propone depositar la iniciativa de la cotización de los trabajadores (por ejemplo, servicio doméstico por día), a través de una libreta de cotizaciones que administre la propia persona (voucher).

Otro tipo de incentivos a la cotización es vincular el pago con el acceso a beneficios de carácter más inmediato, como son los seguros de invalidez y la asignación familiar

Una política importante sería un subsidio a la cotización; por ejemplo, el Estado podría financiar el 50% de la cotización de los trabajadores independientes sobre la base de una remuneración equivalente al salario mínimo. Sin embargo, esta es una política que necesita ser evaluada detalladamente, por sus implicancias en términos de costos y beneficios asociados. Así por ejemplo, sería indispensable conocer cuál sería la tasa de respuesta de los trabajadores independientes a una política de tal naturaleza, incluyendo alternativas en materia del monto del subsidio. Los costos de la política deben ser contrastados con los beneficios de la cotización, entre los cuales se cuentan, el ahorro fiscal de largo plazo que supone el aumento del ahorro provisional, así como ahorros de corto plazo en el financiamiento público del sistema de salud. Un aspecto delicado a ser solucionado, sería el trato diferencial que existiría entre trabajadores dependientes e independientes, puesto que los primeros no accederían al subsidio de la cotización. Tal situación requiere introducir algún tipo de compensación, de modo de preservar la equidad horizontal, aparte de no distorsionar la decisión de trabajo dependiente versus independiente.

³³ Francisco Walter, Hugo Cifuentes y Ricardo Liendo: "Trabajadores Independientes ¿Cotización Obligatoria?", Revista Laboral Chilena, enero y febrero-marzo 2005.

Un elemento a tener en consideración es la distribución del pago de la cotización con cargo a empleadores y trabajadores, la cual depende de las elasticidades de las funciones de oferta y demanda de trabajo. Ello puesto que un posible subsidio a los trabajadores independientes, podría considerar el porcentaje de la cotización que paga el empleador en el caso del trabajador asalariado. En este caso, un subsidio a los independientes es compatible con la igualdad de trato entre los distintos tipos de trabajadores.

MOVILIDAD LABORAL Y ESTABILIDAD DE INGRESOS

Hay evidencia respecto de una fuerte rotación en los puestos de trabajo, con consecuencias en la estabilidad de los ingresos de los hogares. Datos provenientes de empresas nacionales, indican que la tasa de rotación de puestos de trabajo alcanzó a un 26.2%, como promedio anual en el período 1996-2002, de modo que alrededor de la cuarta parte de los ocupados cambiaban de trabajo en el año.³⁵ Uno de cada cuatro empleos que se crea, se debe a la entrada de nuevas plantas al mercado; mientras que un porcentaje similar de los empleos que se destruyen, obedece al cierre de plantas de trabajo. El 75% restante de la rotación de los empleos corresponde a trabajadores que se cambian de ocupación entre empresas existentes.³⁶

Otra fuente de información son las encuestas de hogares, que preguntan directamente a los trabajadores por las características de sus empleos. La mayor parte de las veces, se trata de preguntas relacionadas con la situación del período corriente, la cual no informa sobre dinámicas o historias laborales. Así, podemos conocer la tasa de desocupación en el mes de referencia de la encuesta, y no las veces en que la persona ha estado desempleada en un período más largo de tiempo. Una excepción es la encuesta Casen de 2003, puesto que incluye un conjunto de preguntas sobre la historia laboral de las personas en los últimos tres años, entre ellas, el número de empleos que ha tenido, definido por distintos empleadores en el caso de los trabajadores asalariados.

El Cuadro 9 presenta estadísticas referidas al perceptor principal de ingresos del hogar. Se considera sólo a quienes desempeñan actualmente trabajos asalariados, que son los casos cubiertos por instrumentos de protección social bajo estudio, y que incluyen al 69.4% de los perceptores principales de ingresos.³⁷ Un 65.0% de estas personas, dice haber tenido un solo empleador en los últimos tres años; el 21.3% dos empleadores y el restante 13.7% tres o más empleadores.

Hay diferencias significativas de acuerdo a las características de los trabajadores o de los empleos. Así, existe mayor rotación de empleadores en el caso de los quintiles más bajos: en el quintil inferior, más de la mitad de los perceptores había cambiado al menos una vez de empleador, comparado con solo un 21.2% de los casos en el quintil superior de ingresos. Los trabajadores más jóvenes cambian más frecuentemente de empleador; hay un 56.3% de aquellos que tienen entre 20 a 24 años, que había cambiado de empleador; mientras que en el tramo de 40 a 60 años, lo había hecho sólo un 28.6%. La construcción aparece como la rama de actividad económica relacionada con mayor rotación de empleadores, para los perceptores de ingresos de los hogares, puesto que el 58.3% había cambiado empleador, seguido por la agricultura con un 49.2% de los casos. En cambio, quienes trabajan en servicios públicos y sociales (educación y salud), tienen los puestos de trabajo más estables; puesto que sólo el 18.4% de los casos, había tenido un cambio de empleador en los últimos tres años.

³⁵ Estadísticas de las empresas cubiertas por la Asociación Chilena de Seguridad, citadas en OIT: Global Employment Trends, 2004

³⁶ Cowan, Kevin y Alejandro Micco: "El seguro de desempleo en Chile: reformas pendientes", 2005.

³⁷ Un 6.2% califica como empleador y un 24.2% como trabajador por cuenta propia.

Las estadísticas descritas subestiman los períodos de desempleo, puesto que puede haber lagunas de empleo sin cambio de empleador, situación a que están especialmente afectos quienes trabajan en la agricultura y construcción.³⁸

Cuadro 9

Número de empleos en los últimos tres años; perceptor principal de ingresos del hogar (1)

	Número de empleos últimos tres años (%)			
	1	2	3 y más	Total
Quintil de ingresos hogar				
I	48.3	27.0	24.7	100.0
II	57.1	25.4	17.5	100.0
III	65.6	21.7	12.7	100.0
IV	72.8	17.8	9.5	100.0
V	78.8	15.5	5.7	100.0
Tramo de edad				
20-24	43.7	32.2	24.1	100.0
25-39	61.2	23.9	15.0	100.0
40-60	71.4	17.6	11.0	100.0
Rama economía				
Agricultura	50.8	22.1	27.1	100.0
Minería	73.8	17.8	8.4	100.0
Industria	70.0	20.8	9.2	100.0
Construcción	41.7	28.8	29.5	100.0
Comercio	67.9	22.6	9.6	100.0
Transporte, utilidad pública	68.0	21.6	10.4	100.0
Servicios financieros	68.9	21.9	9.3	100.0
Servicios sociales y públicos	81.6	13.7	4.7	100.0
Servicios domésticos	63.7	25.8	10.5	100.0
Total	65.0	21.3	13.7	100.0

Fuente: bases de datos de la encuesta Casen 2003

Nota. (1): considera sólo trabajadores cuyo actual empleo es asalariado; empleos diferentes se asocian a cambios de empleador

El cambio de empleador implica caídas de los ingresos laborales, de acuerdo al tiempo de desempleo. El Cuadro 10 informa sobre el número de semanas que han buscado empleo quienes están actualmente desempleados. Se considera sólo a los hombres entre 20 y 60 años, grupo más cercanamente relacionado con la categoría de

³⁸ Otra fuente de subestimación radica en que la pregunta se efectúa a quienes están actualmente trabajando, excluyendo así a quienes están buscando empleo. De esta manera, no incluye a quienes han perdido su último trabajo sin encontrar todavía un nuevo empleador.

perceptor principal de ingresos bajo referencia.³⁹ En el año 2003, el tiempo promedio de desocupación era 14.5 semanas; más baja en el caso de los trabajadores de menor educación (11.8 semanas) y más alta entre quienes tienen estudios superiores (18.1 semanas). Ello respondería a la mayor capacidad económica que tienen estos últimos, para demorar la búsqueda en función de encontrar un mejor puesto de trabajo.

Cuadro 10

Tiempo promedio de búsqueda de trabajo. Desocupados hombres entre 20-60 años

	20-24 años	25-39 años	40-60 años	total
Educación básica	10.0	11.4	12.7	11.8
Educación media	14.9	12.0	18.7	14.7
Educación superior	15.1	18.5	21.0	18.1
Total	14.2	13.6	16.2	14.5

La rotación de las personas entre los puestos de trabajo es una característica de las economías modernas. Existe evidencia que la tasa de crecimiento de las economías, está relacionada con el proceso de reasignación de puestos de trabajo desde empresas con baja productividad a empresas con alta productividad. De esta manera, la rotación en los puestos de trabajo es una condición necesaria para una economía en crecimiento. Una sociedad que asegurara a los trabajadores en sus actuales puestos de trabajo, tendría como resultado la caída de la productividad y los ingresos, puesto que no habría capacidad de adaptarse a los cambios en el entorno.

El desafío es compatibilizar flexibilidad en las condiciones laborales, con estabilidad en los ingresos de los hogares. Al respecto, importan tanto los instrumentos como los mecanismos de toma de decisiones. En esta materia, es importante recordar la exitosa experiencia de los acuerdos sociales de inicios de los años 90s, que cimentaron las bases del crecimiento de la economía y de la transición política a la democracia.

¿Cuánta flexibilidad existe en las normas laborales?⁴⁰

El país ha avanzado bastante en materia de flexibilidad en las condiciones laborales. Existe una amplia variedad de contratos que permiten ofrecer trabajo por tiempo limitado y sin necesidad de pago de indemnización por término de contrato; existe flexibilidad en la jornada de trabajo, puesto que las empresas pueden contratar trabajadores durante períodos específicos con un salario ajustado proporcionalmente; se permite la externalización de servicios y la subcontratación laboral; hay libertad de despido con obligación de indemnizar sólo en algunos casos; la remuneración se puede fijar por tiempo trabajado o según obra realizada, así como por montos fijos o variables según resultados de las empresas o de la actividad realizada por los trabajadores; hay flexibilidad en el monto del ingreso mínimo para menores de 18 y mayores de 65, para servicio doméstico y menores de 21 años contratados como aprendices, así como para trabajadores de tiempo parcial; también, hay libertad para fijar turnos de trabajo y amplitud en la aplicación de la norma laboral sobre domingos y festivos.

Por su parte, las actuales normas de la negociación colectiva en el país, se han circunscrito al pacto de remuneraciones, para un porcentaje mínimo de trabajadores que negocia colectivamente. Ello es producto

³⁹ Ello puesto que no podemos conocer quienes son los desocupados que aportaban los mayores ingresos del hogar.

⁴⁰ Esta materia es tratada en Diego López: "Flexibilidad laboral: bases para un acuerdo social posible", Borrador, 2005.

de regulaciones que acotan las materias de negociación, tornan engorrosos los procedimientos y restringen acuerdos laborales dinámicos. La negociación colectiva puede constituir un espacio privilegiado para conciliar condiciones que favorezcan la productividad de las empresas y un mayor bienestar de los trabajadores. Ello a partir de acuerdos entre los actores laborales que conocen la realidad de su medio de trabajo y que pueden encontrar soluciones eficaces para mejorar los resultados de las empresas y de los propios trabajadores. Para tal propósito, se requiere que la negociación colectiva permita la discusión amplia de materias, sobre las bases de normas fundamentadas en reglas mínimas que no restrinjan el acuerdo dinámico entre las partes.

→ **GARANTÍA:** EXISTENCIA DE INSTRUMENTOS PARA REDUCIR LA INESTABILIDAD DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO.

La inestabilidad de los ingresos del hogar asociados a la rotación en los puestos de trabajo, puede ser enfrentada por estrategias familiares en materia de ahorro y diversificación de fuentes de ingresos, así como por instrumentos de política pública. Entre éstos, destacan el seguro de cesantía y la indemnización en caso de despido. A continuación, se argumenta a favor de la reducción de la indemnización bajo presencia del seguro de cesantía.

El seguro de cesantía es obligatorio para todos los trabajadores dependientes, regidos por el Código del Trabajo y que firmen contrato con fecha posterior a la entrada en vigencia del seguro (1 de octubre del 2002). Se financia tanto con aportes de los trabajadores, como de empleadores y del estado. El trabajador cotiza el equivalente a 0.6% de las remuneraciones y el empleador 2,4% de las remuneraciones imponibles. De las cotizaciones realizadas por el empleador, 1,6% ingresan a la Cuenta Individual por Cesantía, mientras que el 0.8% restante ingresa a un Fondo de Cesantía Solidario. Estas cotizaciones deberán enterarse por un máximo de 11 años en cada relación laboral. Para los trabajadores contratados a plazo o para una obra, trabajo o servicio determinado, la cotización será sólo de cargo del empleador, equivaldrá a 3% de las remuneraciones imponibles y se abonará íntegramente a su Cuenta Individual de Cesantía.

Los trabajadores dependientes podrán hacer uso del seguro de cesantía, si han sido despedidos por causales señaladas en el N° 6 del artículo 159 y en el artículo 161 del Código del trabajo y se encuentran cesantes al momento de solicitarlo. El monto de beneficio es un porcentaje del promedio de las remuneraciones devengadas por el trabajador en los 12 meses anteriores al despido, con topes máximos y mínimos. El monto del beneficio desciende a lo largo del período de desocupación, desde un 50% en el primer mes hasta un 30% en el mes quinto.

El trabajador tendrá derecho a cobrar el seguro si tiene al menos 12 meses de cotizaciones (continuas o discontinuas), desde su afiliación o desde la fecha en que se devengó el último giro⁴¹. Cuando los fondos acumulados por el trabajador sean insuficientes para obtener la prestación por cesantía durante los períodos y montos establecidos y tenga al menos 12 meses continuos de cotizaciones, podrá acceder al Fondo Solidario. Sin embargo, no podrá utilizar el fondo solidario más de 2 veces en 5 años.

De manera que se trata de dos instrumentos de distinta naturaleza. La cuenta individual de cesantía constituye en la práctica, un ahorro obligatorio, puesto que los fondos acumulados pertenecen al trabajador, a pesar de que los puede hacer efectivo sólo en el evento de desocupación mientras mantenga el estatus laboral. Ahora bien, en caso que el trabajador se pensione, por cualquier causa, podrá disponer en un solo giro de los fondos acumulados en la citada cuenta; asimismo, en caso de fallecimiento, los fondos se pagarán a la persona o

⁴¹ Ley de seguro de cesantía, Oficio N° 3293.

personas que el trabajador haya designado ante la Sociedad Administradora. Por otro lado, se puede demostrar que la cotización que paga nominalmente el empleador es traspasada, al final de cuentas, al salario del trabajador.⁴² En suma, el trabajador deposita obligatoriamente recursos en una cuenta de ahorro, pudiendo girar los fondos acumulados en determinadas contingencias, en forma análoga a como ocurre en el caso del ahorro provisional.

El componente del fondo solidario constituye un seguro propiamente tal, porque se trata de una cuenta que recibe contribuciones del conjunto de afiliados y que otorga beneficios sólo en aquellos casos que experimentan el “siniestro” de la desocupación. Más aún, se trata de un seguro con características de seguridad social, puesto que el monto de los beneficios no depende de la “prima” cancelada. Esto es, existe redistribución entre individuos con distinto nivel de ingresos, en adición a la redistribución típica de los seguros desde quienes no sufren siniestros hacia quienes sí los tienen.

Al predominar el componente de ahorro individual, se reducen los incentivos negativos, que pueden prolongar voluntariamente los períodos de desempleo. Respecto a los pagos, estos son acotados y descendentes en el tiempo, lo cual reduce espacios para los citados incentivos negativos.

Un problema que puede generar un régimen que vele excesivamente por la “rectitud” en el uso del seguro, es que no cumpla a cabalidad su rol de protección de los ingresos del trabajador, en caso de un episodio severo de desocupación. A tal respecto, debiera evaluarse la ampliación de los beneficios ante contingencias económicas, ajenas a la voluntad del trabajador, y que incidan en la duración de los episodios de cesantía.

Se considera que durante períodos recesivos, aumenta la tasa de desempleo, así como los tiempos de búsqueda de empleos. En este caso, la extensión de los beneficios contribuye a paliar los costos de la desocupación en un contexto caracterizado por dificultades para encontrar empleos que son ajenas al control del trabajador. Las encuestas de empleo permiten ilustrar la relación entre la tasa de desempleo de la economía y la duración de la búsqueda de empleos. El gráfico A-1 del Anexo muestra la relación entre la tasa de desocupación y el porcentaje de desempleados con más de seis meses de desempleo, según los datos de la encuesta de empleos de la Universidad de Chile en el período 1980-2004. Las cifras muestran que en la primera mitad de la década de los ochenta la tasa de desocupación promediaba 17.3 % y la fracción de desocupados, con seis y más meses de búsqueda, superaba el 50%. Hacia mediados de los noventa la tasa de desocupación se situó en un promedio cercano a 6%, correspondiente a un desempleo de tipo natural o friccional, y la fracción de desocupados de larga duración, se redujo en alrededor de un 20%. En los últimos 5 años, la tasa de desocupación ha promediado un 13.2% y la fracción de desempleados durante más de seis meses, ha subido a tasas que fluctúan en torno a un 30%.

Otro tipo de ajuste que puede ser evaluado es el monto de la cotización a la cuenta de ahorro en relación al volumen de fondos acumulados y la edad del trabajador.⁴³ Ello puesto, que no resulta razonable aumentar los ahorros más allá del nivel que cumple con los objetivos del instrumento, el cual puede ser calculado en función del salario del trabajador y los años de vida laboral remanente. Así, no tiene sentido seguir aumentando el ahorro para la cesantía, si el fondo ha acumulado más que suficiente para cubrir los períodos esperados de cesantía durante el tiempo que resta para la jubilación.

⁴² Ello ocurre en la medida que la oferta de trabajo sea poco sensitivo a cambios en los salarios (baja elasticidad). Bajo tal escenario, puede demostrarse que la cotización termina siendo de cargo del trabajador.

⁴³ Ver Kevin Cowan y Alejandro Micco, op.cit, 2005

La introducción del seguro de cesantía sustituye funciones que cumplía previamente la indemnización por despido, a la vez que posee menores costos en términos de eficiencia económica. Sería deseable, por tanto, reducir el rol de la indemnización, puesto que ha dejado de cumplir parte importante de sus objetivos.

Al respecto, debe considerarse que la indemnización por despido entrega el pago de un salario mensual por año trabajado en la empresa, con un tope de once meses según lo acordado en la reforma laboral de 1990. El instrumento tiene dos funciones principales: transfiere ingresos al trabajador desempleado y aumenta la estabilidad laboral. Esto último, porque la empresa enfrenta un costo significativo en caso de despido del trabajador, en particular en el caso de quienes tienen mayor antigüedad.

La indemnización tiene costos de eficiencia, puesto que disminuye la productividad de la economía e introduce distorsiones en las decisiones de las empresas. Ha sido comprobado que las economías con mayor grado de restricciones a la rotación de los puestos de trabajo, experimentan costos en la tasa de crecimiento económico, puesto que restringen la necesaria reasignación de trabajadores desde empresas con baja productividad a empresas con alta productividad.⁴⁴ Al interior de las empresas, se sesgan las decisiones de despido en contra de los trabajadores más jóvenes, que tienen menor tiempo de estadía en la empresa y, por consiguiente, están afectos a un menor monto de indemnización. También puede ocurrir, que se creen incentivos para que trabajadores más antiguos busquen ser despedidos para disponer de los fondos de la indemnización. Por lo demás, se genera inequidad horizontal puesto que los trabajadores con contrato a plazo no pueden optar al beneficio. Una situación similar ocurre en el caso de la quiebra de la empresa, situación en la cual no opera el beneficio, y que explicaría alrededor de la cuarta parte de la destrucción de empleos, según la evidencia previamente citada.

En ausencia del seguro de desempleo, los citados costos podrían haber sido contrastados con los beneficios del instrumento. Sin embargo, la existencia del seguro de desempleo torna superflua la función más importante de la indemnización, cual es la provisión de ingresos en los eventos de desempleo. La pregunta a responder es ¿qué posibilidades existen en término de sustituir un instrumento por otro? ¿puede reducirse la indemnización compensando con aumentos en los beneficios del seguro?

Para dar respuesta a estas interrogantes, hay que considerar que el actual diseño del mecanismo del seguro, contiene grados de sustitución con la indemnización. Ello ocurre porque cuando el empleador paga la indemnización, lo hace descontando el aporte que ha depositado en la cuenta individual del seguro del trabajador. Esto significa que el trabajador no recibe un pago doble cuando es despedido, así como el empleador no tiene que pagar dos veces al trabajador que se despide. A modo de ejemplo, si se supone que el salario del trabajador es de \$ 300.000 y que ha estado trabajando en la firma cuatro años. El empleador ha depositado en la cuenta individual del trabajador \$ 230.400 ($1.6\% * 300.000 * 48$); el trabajador que es despedido y tiene derecho a la indemnización recibe \$ 1.200.000 de parte del empleador, quien recupera los \$ 230.400 ya depositados.

En cualquier caso, hay espacio para seguir sustituyendo ambos mecanismos. Por ejemplo, el tope de la indemnización por año de servicio podría reducirse a cinco años en vez de los once años actuales. Tal medida reduciría el costo que la firma paga cuando despide a trabajadores que ha ocupado durante más de cinco años, pudiendo establecerse que una fracción del monto ahorrado se destine a incrementar el aporte que realiza el empleador a la cuenta individual del seguro. La fracción exacta debe ser calculada sobre la base de la distribución del tiempo de permanencia en la empresa, una factor que puede variar de acuerdo al sector

⁴⁴ Caballero, R, Cowan K, Micco, A, Engel E: "Effective labor regulations and microeconomic flexibility", NBER Working Paper 10744, 2004.

económico. Debe notarse que no se postula eliminar completamente el beneficio de la indemnización, puesto que el instrumento debe seguir cumpliendo su segundo objetivo: poner algún costo al despido por parte de las empresas y generar así estabilidad laboral.

EL SALARIO MÍNIMO

El salario mínimo tiene dos efectos principales. Por una parte, incrementa el ingreso de trabajadores cuyo nivel de productividad está en el entorno del nivel fijado y que en ausencia de la norma hubiesen recibido un pago inferior, situación que puede explicarse por problemas de información y de poder negociador. Por otra parte, reduce el empleo para trabajadores cuyo nivel de productividad está por debajo del salario mínimo. Otros efectos posibles del salario mínimo, son la reasignación de trabajadores hacia el sector informal y un posible impacto sobre otras remuneraciones de la economía.

De esta manera, el salario mínimo es un instrumento que puede contribuir a fijar un estándar de remuneraciones, pero tiene efectos negativos sobre personas y empresas con bajo nivel de productividad. El balance entre ambos tipos de efectos dependerá del nivel del salario mínimo, tal como lo ilustra la experiencia de los años 90s. De allí que resulta conveniente contar con diferentes niveles de salario mínimo, según el tipo de trabajador, así como introducir cláusulas de contingencia en la fijación del reajuste futuro.

La experiencia de los años 90⁴⁵

La práctica de los gobiernos de la Concertación ha sido fijar el reajuste que determina un nuevo valor para el salario mínimo, para un determinado período futuro. Durante el período 1990 a 1997, los reajustes del salario mínimo fueron de periodicidad anual y se mantuvieron relativamente en línea con el reajuste general de remuneraciones de la economía. Es así que en estos años, el salario mínimo se incrementó en términos reales en un 40.6%, lo que equivale a una tasa de crecimiento promedio anual de 5.0%, mientras que el salario promedio de la economía, crecía en un 35.1% (4.4% anual).

Es probable que en este período, el salario mínimo no haya tenido efectos de consideración sobre el empleo. Ello si se considera que reajustes del salario mínimo que sean similares a los reajustes del salario promedio, implican que el salario mínimo se modifica según las condiciones de oferta y demanda de trabajo generales de la economía. Por lo demás, el nivel del salario mínimo a inicios de los años 90 era relativamente bajo, puesto que había sido ajustado a la baja en la década anterior.

A mediados del gobierno de Frei Ruiz Tagle, se decidió fijar el reajuste del salario mínimo por los siguientes tres años (1998-2000). La medida respondía en parte, a la necesidad de desactivar el nivel de conflictividad que adquiría la fijación anual del salario mínimo. El problema consistió en la fijación de un reajuste elevado y no reversible, con independencia de las contingencias futuras de la economía. Hacia mediados de 1998, la tasa de desempleo subió bruscamente para estabilizarse en niveles elevados en los años siguientes.⁴⁶ El origen de la crisis fue una fuerte caída en el número de ocupados, relacionada con la crisis del sudeste asiático y su repercusión en la economía nacional -incluyendo el manejo de la política macroeconómica interna. Al tiempo

⁴⁵ Esta sección está basada en O. Larrañaga: "Empleo y salarios en los tres primeros gobiernos de la Concertación", Borrador, 2005.

⁴⁶ De acuerdo a la medición de la Universidad de Chile, la tasa de desempleo como promedio anual se mantuvo en el rango entre 13% y 14% en los siguientes cuatro años (1999-2002), para iniciar un lento pero sistemático descenso en el período siguiente. Por su parte, el INE registra una tasa de desempleo marcadamente más bajo, en el entorno del 8,5% a 9,5% como promedio anual, pero sin mostrar un quiebre a la baja, al menos hasta fines del año 2004.

que estalla la crisis del desempleo, el salario mínimo se incrementó en un 23.6% en términos reales, entre 1998 y 2000, producto del citado tipo reajuste; mientras que el salario promedio de la economía, se expandía sólo en un 6.5% en el mismo período.

Los estudios disponibles señalan que el aumento del salario mínimo, fue una causa importante de la preexistencia de la crisis del desempleo. De acuerdo a Cowan et al,⁴⁷ alrededor de un 6% de los trabajadores, habría sido afectado por el alza del salario mínimo en este período, fracción que se duplicó en el grupo de trabajadores con baja experiencia y baja calificación. El cálculo se realizó considerando el porcentaje de asalariados que en 1997 tuvieron un nivel salario entre los montos mínimos de 1997 y del 2000; esto es, aquellos casos que su remuneración inicial habría quedado por debajo del alza en el salario mínimo y que pueden haber sido despedidos por esta razón.

Por su parte, Céspedes y Tokman⁴⁸ presentan resultados que implican que el aumento en salario mínimo, tuvo un impacto sobre el desempleo equivalente a un tercio de su incremento en el año 1998, y a la mayor parte del exceso de desempleo que la economía mostraba hacia el año 2000. El cálculo se realizó considerando que el salario mínimo subió en 16%, por encima del salario promedio en el período 1998-2000, con un efecto acumulado sobre la demanda por empleo de -4.8%, considerando que la relación entre aumentos del salario mínimo y caídas en la demanda de trabajo, es de 30% (elasticidad)⁴⁹

Un tema a discutir es si el efecto del reajuste del salario mínimo sobre la crisis de desempleo, representa un error puntual de política, o bien, si se trata de un resultado adverso asociado a un enfoque de políticas laborales. El punto es que toda decisión de política pública, incorpora elementos que podrían ser denominados “técnicos”, junto a consideraciones de cálculo político que incluyen una evaluación sobre ganadores y perdedores de las decisiones públicas, así como de la capacidad de reacción de estos grupos y su impacto sobre el escenario político. En caso que el segundo grupo de factores tome prioridad sobre los considerados de orden técnico, aumenta la probabilidad que se produzcan efectos negativos en la asignación de los recursos. En ocasiones, estos efectos pueden ser de poca relevancia o de baja visibilidad; otras veces, pueden derivar en situaciones de alta complejidad, como es el caso bajo análisis.

No se está promoviendo la primacía de un enfoque aséptico de política pública, donde los tecnócratas actúen aislados del mundo real. En el buen resultado de la transición política de inicios de los 90s, hubo primacía de decisiones donde el objetivo de estabilidad social operó por sobre consideraciones de orden puramente técnicos. Pero en 1998, se cuenta con un régimen democrático consolidado y muy buenos resultados en el plano económico. Un enfoque de políticas públicas que entregue demasiado peso a variables de orden político, puede tener serios costos de eficiencia económica. En este contexto, la crisis de desempleo puede haber sido un mal resultado de decisiones públicas, más que un error de carácter circunstancial.⁵⁰

⁴⁷ Cowan K, Micco A, Mizala A, Pages C y Romaguera P: “Un diagnóstico del desempleo en Chile”, Centro de MicroDatos, Universidad de Chile, 2005.

⁴⁸ Céspedes, L y A Tokman. “Evolución reciente del des(empleo) en Chile: ¿normal, anormal o todo lo anterior?”. Documentos “en foco”, Expansiva, 2005.

⁴⁹ De acuerdo a los autores, la elasticidad de la demanda por trabajo, respecto del salario mínimo es más elevada en el sector transable (-0.57) que en sector no transable (-0.14), debido a la mayor dotación relativa de trabajo no calificado en el sector transable. Los autores argumentan que el efecto del salario mínimo sobre el empleo del sector transable, opera a través de la sustitución de capital por trabajo no calificado, situación que habría sido reforzada por la caída en el costo del capital en el período de alto desempleo.

⁵⁰ Nótese que se trata de un evento de tipo probabilístico, puesto que la crisis de desempleo no hubiese sucedido de no mediar los shocks externos. En tal sentido, se trata de un mal resultado dentro de un conjunto de resultados posibles.

A futuro

La mala experiencia de los 90s enseña que la fijación del salario mínimo tiene que tener carácter contingente; esto es, el reajuste acordado rige en tanto las condiciones de la economía sean consistentes con tal decisión. Ello es particularmente relevante para la tasa de desempleo. Las fluctuaciones en los salarios son la válvula de seguridad que protegen los niveles de empleo frente a caídas en las ventas de las empresas. La rigidez salarial hace caer el peso de los ajustes sobre los empleos. La introducción de cláusulas de contingencia en la fijación del salario mínimo, debiera ser del interés de los trabajadores, puesto que es preferible enfrentar una caída de las remuneraciones a la probabilidad de quedar desempleado.

El mecanismo puede ser fácilmente implementado. Basta que el reajuste del salario mínimo incluya un conjunto de valores, de acuerdo al nivel de la tasa de desempleo que rija durante el período. La norma puede aplicarse en forma trimestral, considerando para tal efecto, la incidencia de factores estacionales sobre la variable laboral.

La necesidad de la cláusula de contingencia está relacionada con la amplitud del período en que regirá el reajuste. Mientras más largo sea este período, mayor será el riesgo de cambio en las condiciones económicas, y más necesarias serán las cláusulas de contingencia. A tal respecto, un período de un año es suficientemente largo para justificar la introducción de las mismas. Prueba de lo anterior, es nuevamente la experiencia del año 1998, ya que en enero de ese año, se hizo efectivo el reajuste pactado a fines del año anterior; a la vez, que entre los meses de junio y septiembre, la tasa de desempleo aumentó de 6.9% a 11.1%, según los registros de la encuesta de ocupación de la Universidad de Chile.

Un segundo elemento a tener en cuenta es qué elementos considerar para determinar el reajuste del salario mínimo. De acuerdo a los antecedentes provistos en Céspedes y Tokman (2005), el salario mínimo tiene una particular incidencia en el sector transable de la economía. Ahora bien, el tipo de cambio es el precio más importante en este sector, puesto que es un determinante directo del precio de los bienes que venden las empresas exportadoras, así como de los bienes que compiten con las empresas que sustituyen importaciones. En tal sentido, las variaciones que experimenta el tipo de cambio debiera ser un elemento a considerar en la fijación del salario mínimo. Considerar sólo el IPC, resguarda los intereses de los trabajadores respecto del costo relevante de la canasta de consumo, pero puede atentar contra el empleo si las variaciones en el tipo de cambio son inferiores a la inflación doméstica. La inclusión del tipo de cambio en la fijación del salario mínimo no tiene por qué perjudicar a los trabajadores; de hecho, ellos ganan si el tipo de cambio está subiendo más que IPC.

Un tercer elemento a considerar es cuántos salarios mínimos tener. Por regla general, un mayor número de salarios mínimos resuelven de mejor manera el problema del empleo, puesto que se adaptan a los niveles de productividad relevante para cada grupo o a las condiciones de los sectores de la economía. Este es el caso del actual salario mínimo para los jóvenes, cuyo nivel relativamente bajo contribuye a generar un mayor número de empleos para este segmento, en comparación a estar sujetos al salario mínimo de los adultos. En este contexto, podría evaluarse la introducción de salarios diferenciados por aquellas características que tengan un impacto más importante sobre los niveles de productividad.

ANEXO

Cuadro A-x

Mayores de 65 años, según tipo de ingresos (miles de personas)

Tipo de ingreso	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Pensiones	48.9	106.1	181.0	215.1	207.4	758.5
Pasis	48.3	57.4	56.0	22.1	8.5	182.2
Sin ingresos previsión	35.2	52.2	53.1	68.2	88.1	307.2
Total	132.4	215.7	290.1	305.4	304.0	1247.9

Cuadro A-x

Mayores de 65 años, pensión vejez o sobrevivencia (miles de pesos)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Percentil 10	60.8	62.9	68.7	68.7	76.2
Percentil 25	72.1	74.4	77.8	80.2	85.9
Percentil 50	80.2	81.3	84.7	85.8	171.7
Percentil 75	85.8	88.2	91.6	132.8	343.6
Percentil 90	93.9	103.0	137.4	229.0	510.7

CAPÍTULO 5

VIVIENDA Y HABITAT



Condominio Jardín del Sur, comuna El Bosque

Foto: Nathaly Guerra (Inst. Los Alpes)

A continuación, se formulan proposiciones para enfrentar las carencias que afectan a las familias pobres en materia de hábitat y vivienda. Se alude a otros ámbitos, sólo en la medida en que lo requiere el carácter de los problemas que se analizan.¹

ETAPAS Y LOGROS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

La política habitacional chilena en las últimas décadas, ha tenido un grado importante de continuidad en algunos de sus aspectos sustantivos, lo que permite entenderla, en gran medida, como una política de Estado o, si se quiere, como objeto de consensos básicos que tienden a superar el límite temporal de los distintos gobiernos y a coexistir con el énfasis, que naturalmente, cada uno de éstos ha buscado imprimir a su gestión en el sector.

Antes de analizar la situación actual de la política habitacional y de los cambios que requiere, es conveniente ubicarla dentro del marco general de su evolución, en especial desde el punto de vista de su respuesta a las necesidades habitacionales de las personas en situación de pobreza.

En grandes trazos, en esta evolución es posible identificar tres hitos de importancia, tanto por los cambios que los distinguen, como porque dan origen a períodos relativamente diferenciados: Una primera etapa asociada a la introducción y aplicación inicial de sus conceptos básicos, a lo largo de la década de los `80. Un segundo período que nació con la democracia y abarcó lo principal la década de los `90. Por último, la fase actual, que se inicia en 2001, a partir de la aplicación de la denominada “Nueva Política Habitacional”.

Los inicios: 1978 – 1989

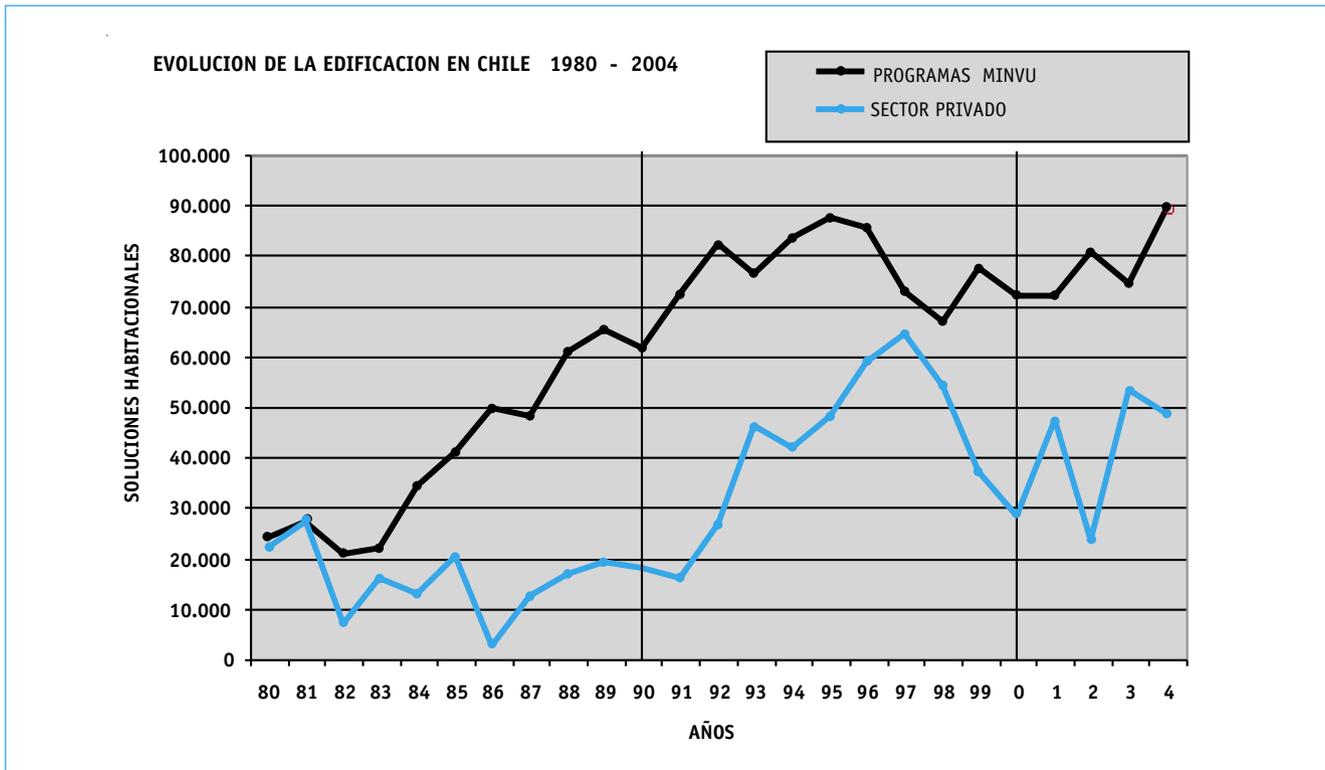
El primero de los hitos corresponde a la creación, a partir de 1978, de algunas de las ideas matrices que permanecen hasta hoy, en particular el concepto de subsidio explícito a la demanda y la creación de un sistema de financiamiento habitacional de largo plazo con letras de crédito hipotecario. Con el apoyo de tales instrumentos, se comenzó a cerrar el paréntesis de los primeros años del gobierno militar respecto al compromiso con la vivienda social que caracterizó al Estado chileno, principalmente desde la segunda mitad del siglo XX.

Es cierto, que en promedio, durante el gobierno militar la producción habitacional y en particular, la respuesta a las necesidades habitacionales de los sectores de menores recursos, fue débil y se tradujo en la más evidente de las demandas sociales insatisfechas del período. Esto quedó en evidencia con las grandes “tomas de terreno”

¹ Como contexto y explicación para las propuestas, se realiza previamente un breve balance de las etapas que caracterizan el desarrollo de la política habitacional de las últimas décadas, examinando con mayor detención la fase actual de la política. Las conclusiones de este análisis, más un examen de lo planteado sobre el tema en la anterior versión de “Propuestas para la Futura Política Social” (1999), sirven de fundamento a las propuestas.

de mediados de los ´80. Sin embargo, en ese marco, durante esa misma década, se produjo un perceptible incremento de la respuesta habitacional y, lo más importante, la introducción de los criterios e instrumentos señalados, sentó las bases para posteriores avances sustanciales en la focalización de los recursos públicos, así como en el desarrollo del sistema de financiamiento habitacional que maduraría en la década de los ´90.

Gráfico 1



Fuente MINVU

Como se observa en el gráfico anterior, la acción pública en vivienda (viviendas construidas o subsidiadas por el Estado, que corresponde al componente principal del volumen alcanzado por la edificación habitacional del país), es especialmente determinante en su peso relativo durante la década de los ´80, donde evidencia un incremento prácticamente constante desde un mínimo nivel inicial. Se puede apreciar el marcado papel de contrapeso que ha desempeñado la edificación pública, produciendo un equilibrio respecto de los fuertes ciclos que caracterizan a la edificación de iniciativa netamente privada, especialmente a lo largo de dicha década.

Cuadro 1.

EDIFICACION PÚBLICA 1980–2004 POR PROGRAMA	Promedio		Total	
	80-89	90- 2000	80-89	90- 2000
EDIFICACIÓN TOTAL CHILE (INE)	62.676	108.648	626.757	1.195.128
TOTAL PROGRAMAS HABITAC. MINVU	45.292	70.432	452.915	774.750
VIVIENDAS BASICA SERVIU	23.072	20.314	230.723	223.457
PROGRESIVAS SERVIU		3.996		43.954
TOTAL VIVIENDAS TERMINADAS	23.072	24.310	230.723	267.411
SISTEMA TRADICIONAL	12.173	0	121.727	
SAF (AHORRO Y FINANCIAMIENTO)	2.028	0	20.283	
SISTEMA GENERAL UNIFICADO	3.598	19.195	35.976	211.144
P.E.T.	1.457	13.290	14.574	146.192
RURAL	2.963	6.374	29.632	70.109
BÁSICAS PRIVADAS		1.494		16.432
PROGRESIVAS PRIVADAS		0		
- 1ª Etapa		4.297		47.265
- 2ª Etapa		1.239		13.626
		234		2.571
TOTAL SUBSIDIOS PAGADOS	22.219	46.122	222.192	507.339

Elaborado sobre fuente MINVU

En el cuadro 1, se aprecia que así como los programas destinados a las familias en situación de pobreza, se diversifican notoriamente en el período siguiente; en esta primera fase, la acción habitacional se concentra casi exclusivamente en la contratación de viviendas básicas por los Serviú en áreas urbanas, con una incidencia muy menor de Vivienda Rural. De hecho, éste es el período de auge del Programa de Vivienda Básica, tanto en términos absolutos como relativos. En efecto, pese a que luego aumentará significativamente la inversión del Estado en el sector, es en esta fase que se construyó anualmente el mayor número de este tipo de viviendas. Las viviendas básicas alcanzaron a ser más de un tercio del total de las viviendas –públicas y privadas- construidas en el país durante los `80.

Pese a las tendencias señaladas, en estos años se experimentaron condiciones difíciles para el acceso de las familias de menores recursos a soluciones habitacionales, debido al bajo volumen total de viviendas del período², la rigidez de la oferta habitacional hacia los pobres y la baja capacidad del aparato público para canalizar la demanda de estas familias.

² Un mayor volumen total de edificación contribuye indirectamente a reducir el déficit habitacional de los pobres, a través de la cadena de movilidad habitacional que se produce con la incorporación de nuevas unidades al parque habitacional.

El Auge de los '90

El segundo hito de importancia comienza con la llegada de la democracia. En un marco de presión social, debido a la demanda insatisfecha por vivienda acumulada durante el gobierno militar, se dio inicio a un período de importantes logros, que se pueden resumir en tres aspectos.

Cuadro 2.
Acción pública en vivienda 1990 - 2000

AÑOS	PROGRAMAS SERVIU (Viviendas Contratadas)	PROGRAMAS PRIVADOS (Subsidios Otorgados)	Total
1990	22,958	51,343	74,301
1991	33,416	52,575	85,991
1992	32,271	61,472	93,743
1993	31,674	62,208	93,882
1994	29,391	66,985	96,376
1995	28,165	68,807	96,972
1996	26,684	74,021	100,705
1997	23,229	64,943	88,172
1998	27,421	65,966	93,387
1999	24,040	69,903	93,943
2000	21,499	66,339	87,838
Total	300,748	784,462	1,085,210

Elaborado sobre datos MINVU

En primer lugar, se incrementó significativamente la actividad, de manera que ya en 1991, con el apoyo de un marcado incremento en la producción habitacional netamente privada, se comenzó a revertir la histórica tendencia incremental del déficit habitacional. La reducción del déficit –más allá de algunas variaciones anuales en los niveles de edificación- se incorporará como característica de la política habitacional chilena, excepcional en Latinoamérica y en países de desarrollo equivalente. En comparación con 1989, el año de mayor inversión pública en vivienda del período anterior, el incremento sostenido se tradujo en 1995 en una inversión superior en 61,5%³.

En segundo lugar, como un complemento al logro mencionado –menos visible que éste, pero de alta relevancia para el activo movimiento poblacional de la época-, se realizó una completa revisión de los sistemas de postulación y selección de beneficiarios de los programas destinados a las familias de menores ingresos; mecanismos muy deslegitimados y fuertemente cuestionados entre los “sin casa”. Se reconoció el valor de la organización social, incorporando la postulación grupal; se creó un sistema de acceso a la información para los postulantes y se modificaron los indicadores de necesidad habitacional y su ponderación. Una manifestación del esfuerzo desplegado fue el reencuestaje a más de 350.000 familias postulantes con la ficha CAS II en

³ MIDEPLAN, Balance de seis años de las políticas sociales / 1990-1996.

todo el país, se actualizó así, tanto el instrumento de medición como los resultados del mismo. De esta forma, se legitimó el sistema y se logró canalizar de esta manera, la demanda habitacional. Se deslegitimaron otras alternativas de solución históricas, como las invasiones de terrenos, que fueron quedando relegadas a situaciones puntuales.

Un tercer logro está asociado a la consolidación del sistema de financiamiento habitacional. Éste dio rentabilidad al ahorro de las familias (entre 1989 y 1999, el número de cuentas de ahorro para la vivienda aumentó desde 443.000 a 1.500.000, y el ahorro enterado subió un 126%, de 9 a 20,3 MMUF) y se terminó por integrar los instrumentos de financiamiento hipotecario para sectores medios, a las carteras de inversionistas institucionales. Este último logro es menos significativo desde el punto de vista de la vivienda para los pobres, puesto que no aporta directamente al financiamiento de éstas. Sin embargo, contribuye a reducir la competencia de los sectores medios por recursos para vivienda, a la vez que incrementa el parque habitacional con unidades de mejor estándar.

En lo que respecta a la focalización social de los recursos destinados a la vivienda de los sectores pobres, se puede constatar lo siguiente durante el período:

Se demostró un avance apreciable en la focalización social al interior de los programas destinados a familias de menores ingresos⁴; mediante evaluaciones realizadas por el MINVU en 1995, en las que se comparó la composición socioeconómica de los postulantes y de los beneficiarios de Vivienda Básica y Progresiva,. Posteriormente, sin embargo, de acuerdo a datos de la CASEN '98 (Mideplan 1999), se pudo estimar que los beneficios otorgados entre 1994 y 1998, presentaron márgenes de desfocalización social todavía importantes respecto a los 2 primeros quintiles (un 22% en la vivienda rural, un 45% en el Programa de Vivienda Progresiva Privado). Esto señalaba la existencia de un margen significativo por avanzar, pero más aún, evidenciaba un fenómeno de desfocalización que se agudizó en la segunda mitad de la década, principalmente debido a alzas en el costo de las viviendas.

Por otra parte, desde el punto de vista de la proporción de recursos destinados a los más pobres, respecto al total de la inversión pública en vivienda, se verifica un avance apreciable. Como se observa en el cuadro siguiente, el incremento del conjunto de recursos para vivienda en la década (50,6%) va acompañado por un aumento sensiblemente mayor (114,7%) de los recursos destinados a Vivienda Básica, Vivienda Progresiva y Vivienda Rural, que son los programas dirigidos especialmente a familias de los dos primeros quintiles de ingreso. Así también, estos programas aumentan su participación, desde la mitad a casi tres cuartas partes del total de la inversión habitacional del Estado.

Cuadro N° 3.

FOCALIZACIÓN DE RECURSOS	1990 (UF)	1999 (UF)	Variación
A) Inversión en vivienda para quintiles 1 y 2	5.307.459	11.393.864	114,7%
B) Inversión total en vivienda	10.392.239	15.651.893	50,6%
A como porcentaje de B	51%	72,8%	

Elaborado por el autor, sobre la base de datos MINVU de viviendas contratadas y subsidios otorgados.

⁴ MINVU, 1995. Focalización social en vivienda.

Sin embargo, el avance de dimensiones históricas registrado en esta década de auge, hace madurar algunas dificultades o distorsiones de creciente importancia, algunas de ellas como efectos secundarios o colaterales de los éxitos mencionados:

En primer lugar, coexisten postulantes con cierta capacidad económica junto a otros sin ninguna capacidad real de endeudamiento, lo que contamina la posibilidad de asumir soluciones más selectivas. El procesamiento del Registro de Postulantes de la Marginalidad Habitacional realizados por MIDEPLAN el año 2000, muestra que de un total de 347 mil postulantes analizados, solamente un 30% está inserto en el sector formal del mercado de trabajo, mientras que el restante 70% tiene en común, una imposibilidad total o parcial de acreditación de ingresos: un 23% de postulantes en el sector informal y 40% de inactivos (jubilados, mayores de 60 sin ocupación, mujeres con pareja y sin actividad ocupacional). Desde la perspectiva del ingreso monetario del postulante, un 58% percibe menos de \$100.000. Por otra parte, un 19.8% de los inscritos declara ingresos superiores a los \$150.000 mensuales.

La alta morosidad que se observa en la cartera de los créditos otorgados por los SERVIU, no es selectiva frente a la condición socioeconómica de los postulantes, convirtiéndose en un subsidio oculto e indiscriminado para todos éstos, sin consideración de su real capacidad de endeudamiento y beneficiando desproporcionadamente a los morosos de mayores créditos. El sistema público de financiamiento habitacional constituye un obstáculo para ampliar la participación del sector privado hacia el financiamiento de la demanda solvente de menores ingresos, lo que liberaría recursos para destinar a quienes no tienen capacidad real de endeudamiento.

Un segundo problema se gesta a raíz de que el fuerte incremento en la inversión, que además gana en complejidad con la diversificación de programas y modalidades de operación, no se acompaña de una modernización y un fortalecimiento institucional equivalentes, lo que es especialmente notorio en una débil capacidad de fiscalización de los contratos de construcción. A este factor se agrega, el encarecimiento del suelo urbano, en el marco de una edificación que se incrementa en todos los segmentos de la demanda. El mayor valor de los terrenos consume una proporción creciente de los recursos destinados a cada solución habitacional, reduce la oferta de calidad y lleva a que ésta y los estándares de la vivienda, operen -en los hechos- como una variable de ajuste en los procesos de contratación. Lo anterior, culmina en una aguda crisis de la edificación pública en 1997 (“viviendas de nylon”) y en una importante demanda social por calidad y, más específicamente, por un mejoramiento de los estándares constructivos.

En tercer lugar, se observa progresivamente una baja correlación entre la localización de la demanda habitacional y de la oferta de viviendas; fenómeno originado fundamentalmente en las dificultades de acceso a suelo urbano para la edificación de viviendas sociales. Esto tiene como consecuencia, un efecto de erradicación de población vulnerable a localizaciones periféricas, lo que no se percibe en su real dimensión a través de los datos agregados por regiones, expresándose con especial fuerza en las ciudades mayores y sus periferias. Así es como la Región Metropolitana no registra una reducción sensible en su oferta de Viviendas Básicas. A fines de la década, gran parte de dicha oferta se concentró en muy pocas comunas periféricas del Gran Santiago –principalmente Puente Alto y San Bernardo-, y como tendencia, en localidades distantes como Buin, Paine o Talagante, que reciben un alto número de nuevas viviendas sociales sin proporción con su tamaño ni con sus necesidades ni equipamiento existente. Con ellas, llega un gran número de familias sin otra relación con estas localidades que la vivienda que les fue asignada.

En general, la persistencia y masividad de una producción habitacional altamente focalizada, que se localiza según la evolución del mercado del suelo y se concentra en sumatorias de proyectos que carecen de una

planificación de conjunto, tiende a producir importantes desequilibrios urbanos y una alta concentración espacial de las viviendas sociales, lo que incorpora mayor complejidad al fenómeno de la pobreza y se constituye en un serio obstáculo para superarla.

EL ÚLTIMO PERÍODO EN LA POLÍTICA HABITACIONAL

El tercer hito de importancia en la evolución de la política habitacional, se establece con los cambios introducidos a partir del año 2001, los que se encuentran en pleno período de implantación y puesta en marcha, por lo que una cabal evaluación presenta limitaciones. Por lo demás, la descentralización que caracteriza a esta nueva etapa, se expresa en una menor disponibilidad de datos comparables.

Los cambios introducidos a partir del año 2001 tienen relación con una reflexión que ya se adelantaba en la Propuesta para la Futura Política Social, que la Fundación presentara en 1999. Allí se constataba, que los propios avances en focalización social y en construcción de viviendas sociales a gran escala, provocaban desequilibrios sociales y urbanos que no podrían seguir siendo enfrentados con el tradicional modelo de producción habitacional, basado en una acción marcadamente sectorial, con soluciones fuertemente estandarizadas y masivas de vivienda nueva en zonas periféricas. A lo anterior, se sumó la constatación de las distorsiones provocadas por el sistema público de producción y de financiamiento de viviendas (aspectos ya mencionados).

Los cambios más significativos de la “Nueva Política Habitacional” en lo que respecta a la demanda habitacional de los quintiles de menores ingresos, se resumen en:

- Se pone término a la función constructora de los SERVIU (o más bien, de su papel inmobiliario). Con la excepción de la Vivienda Social Dinámica Sin Deuda (VSDsD)⁵, los SERVIU dejan de contratar y asignar viviendas, limitándose en lo sustancial, a seleccionar beneficiarios y asignar subsidios que son administrados por terceros (organizadores de la demanda).
- Se elimina el crédito hipotecario para los beneficiarios de menores recursos (básicamente, del primer quintil), a quienes se asigna la vivienda sin deuda. El resto debe endeudarse en el sistema financiero.
- Se crea el Fondo Solidario de Vivienda, programa en el que se aplican los cambios señalados más arriba.

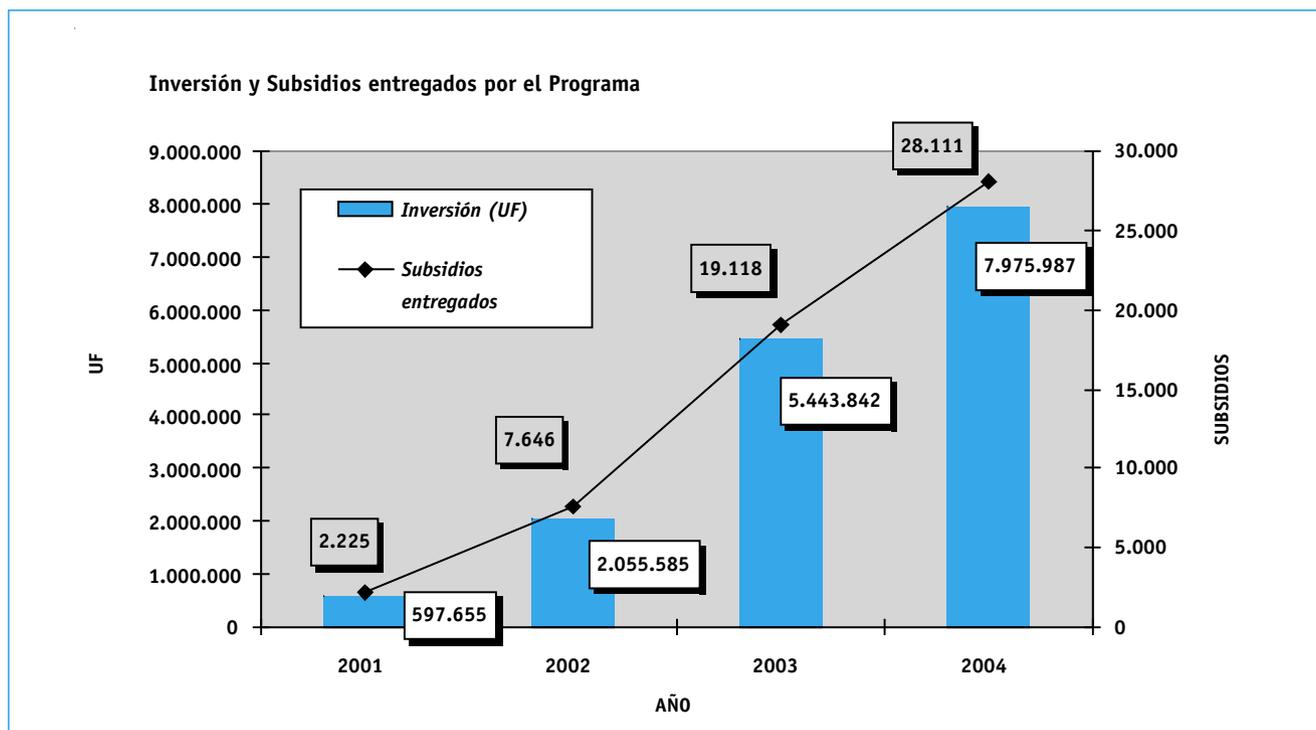
El Fondo Solidario de Vivienda

Si bien, no es el único programa que se crea o se modifica; éste, dirigido hacia las familias de menores ingresos, se destaca porque al encarnar los cambios mencionados, reemplaza en importancia al tradicional programa de Vivienda Básica SERVIU, el que concentraba la principal inversión habitacional del MINVU y que desapareció a partir del 2003. En cambio, el programa de Subsidio de Vivienda Nueva Básica, aparente heredero de la Vivienda Básica SERVIU, se orienta a postulantes de mayores recursos y posee un nivel de actividad significativamente menor. Desde su creación el 2001, el Fondo Solidario ha incrementado sus recursos, hasta alcanzar en 2004⁶ más de 8 millones de UF, cifra muy superior a la del resto de los programas vigentes y también superior a la inversión alcanzada por la Vivienda Básica SERVIU en su período de mayor actividad.

⁵ La Vivienda Social Dinámica sin Deuda es un programa en declinación, que es desarrollado por los SERVIU. Más allá de la voluntad política de eliminar la función ejecutora de los SERVIU, la razón de fondo de la tendencia a la desaparición del programa (igual que lo sucedido con otros programas de bajo estándar –Vivienda Progresiva, Básica de estándar Mínimo–), radica en la dificultad de encontrar oferta privada de suelo para proyectos de poco “valor agregado”. Estos programas sólo pueden sustentarse en la existencia de terrenos de propiedad pública.

⁶ MINVU, cifras provisionales.

Gráfico N° 2



Fuente: División Política Habitacional MINVU- FS

Debido a su importancia, en la actual política del MINVU hacia las familias de menores ingresos y a las innovaciones que incorpora, a continuación se hace una reseña y un breve análisis del programa.

Entre 2001 y 2004 el Programa –que benefició a 57.100 familias en ese período, ha dado una respuesta positiva a dos de sus principales desafíos: una importante distribución territorial de sus proyectos (en 230 de las 341 comunas) y un tamaño relativamente reducido de éstos (un promedio de 56 familias por proyecto), como se aprecia en el Cuadro N° 4:

Cuadro N° 4

Características del FSV 2001-2004

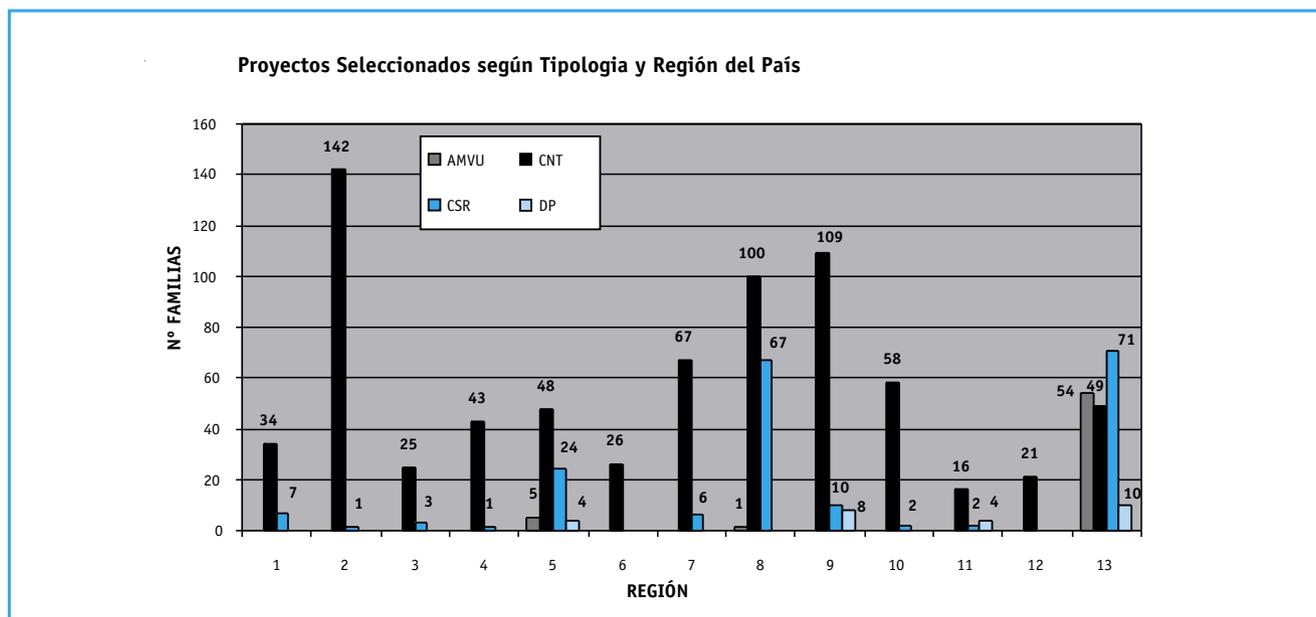
Tamaño del Proyecto	N° de proyectos	Promedio de Subsidio Solicitado	Aporte de Terceros (UF)	Promedio de M ² por Vivienda
10 a 30 familias	513	269	72330	34,6
31 a 70 familias	277	282	186453	33,8
71 a 120 familias	87	284	125959	34,4
121 a 200 familias	106	283	108964	32,4
201 a 300 familias	35	287	106382	35,4
Total	1.018	276	600.087	34,2

Fuente: División Política Habitacional MINVU- FSV

Una característica relevante del Fondo Solidario es que financia diversos tipos de solución habitacional y no sólo viviendas nuevas en nuevos terrenos. En efecto, también permite la adquisición de viviendas usadas, densificación predial y construcción en sitio residente. Esta flexibilidad, sin embargo, no se ha traducido hasta ahora en una marcada diversidad de tipologías de proyectos.

Las soluciones habitacionales entregadas por el Programa han consistido básicamente en la tipología de “Construcción en Nuevos Terrenos”, la cual concentra el 72,5% del total de proyectos seleccionados y el 87% del total de familias. Gran parte de estos proyectos se ha desarrollado en comunas rurales, sumándose a la oferta del programa de Vivienda Rural. Inversamente, los tipos de solución habitacional correspondientes a “Adquisición de Viviendas Usadas” y “Densificación Predial” son los que tienen el menor número de familias beneficiadas.

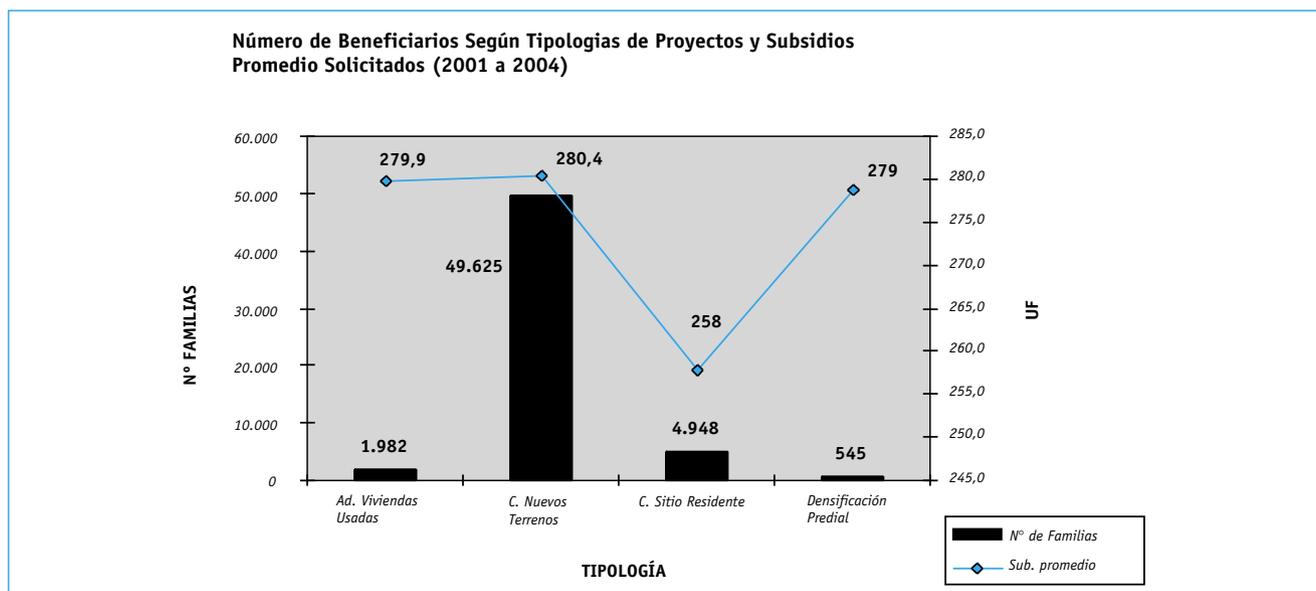
Gráfico N° 3



Fuente: División Política Habitacional MINVU- FSV

La tipología de Construcción en Nuevos Terrenos es la mayoritaria, pero en las regiones de mayor concentración de población urbana -como la V, VIII, y la Región Metropolitana-, tienen un mayor peso relativo las demás tipologías. En esta última región, se han presentado mayor cantidad de proyectos de Construcción en Sitio Residente y de Adquisición de Viviendas Usadas y Nuevas, y en cambio, sólo el 26,6% de los proyectos es de Construcción en Nuevos Terrenos, de acuerdo a los problemas de escasez y de alto precio de suelo.

Gráfico N° 4



Fuente: División Política Habitacional MINVU- FSV

Uno de los fundamentos del Fondo Solidario de Vivienda es la descentralización de la gestión habitacional por parte del Estado, estimulando la participación de otras entidades (municipios, fundaciones, ONG`s y otros) en materia de organización de la demanda, en los diseños de construcción y en los procesos de habilitación de las familias.

Del total de 1.018 proyectos beneficiados, el 51,6% de éstos fue patrocinado por una Municipalidad, con el 51% del total de familias beneficiadas (29.139). En cambio, el Serviu como Entidad Organizadora es quien tiene menor participación en el Programa, con el 1% del total de proyectos presentados y el 8,4% de familias favorecidas (4.808), interviniendo cuando no es posible contar con otro organismo que realice esta labor. En conjunto, el Programa Habitacional registró la participación de 160 Municipalidades, 32 consultores, 9 fundaciones y 8 Serviu.

Sin embargo, no existe un registro, exigencias ni sanciones para desempeñar el papel clave de la organización de la demanda, actividad especialmente delicada cuando se trabaja con población vulnerable. De hecho, entidades asociadas a empresas constructoras han comenzado a jugar un papel creciente como organizadores de demanda, lo que se ha traducido en numerosos proyectos en los que no existe una real contraparte, que sea profesional y técnicamente independiente frente a los constructores, con lo que se introduce una seria distorsión a un aspecto esencial del programa.

En materia de focalización social, pese al peligro de distorsión de todo programa en que se postulan proyectos -que tienden a beneficiar naturalmente a los más preparados para formularlos-, en los hechos se observa, que se benefició a 53 de las 69 comunas que componen el 20% de las comunas más pobres del país. Un mecanismo sencillo, como es que las familias beneficiarias tengan un puntaje CAS inferior o igual al promedio, garantiza un grado de focalización aceptable del programa. Sin embargo, lo anterior sólo se observa con claridad en los resultados, cuando se analizan los beneficiarios según decil de ingreso, pero no es tan evidente cuando

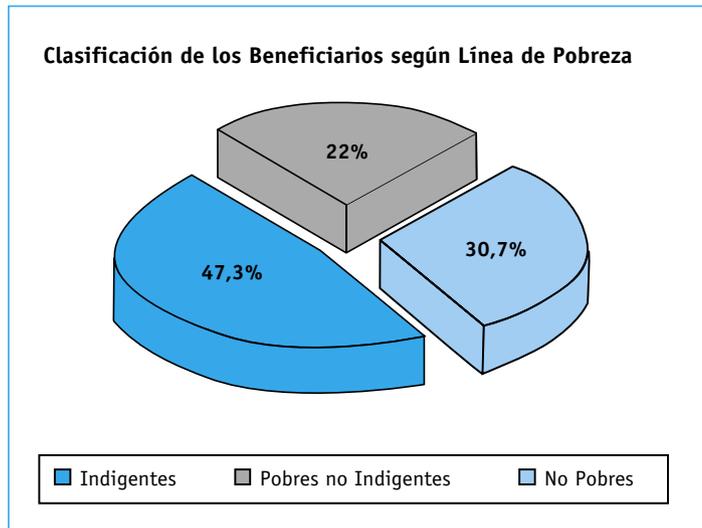
éstos se clasifican de manera más confiable según línea de pobreza, donde se observa una desfocalización aún significativa, con 22% de beneficiarios por sobre la línea, por tanto constitutiva de población no pobre.

Cuadro N° 5
Porcentaje de Beneficiarios según decil de ingresos

Deciles	Años				Total
	2001	2002	2003	2004	
I a III decil	92,7%	95,8%	93,4%	94,4%	94,2%
IV a X decil	7,3%	4,2%	6,6%	5,6%	5,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: MINVU División Política Habitacional – FSV

Gráfico N° 5



Fuente: MINVU División Política Habitacional – FSV

Mención especial requiere un aspecto complementario a los cambios señalados. En esta nueva etapa, se tiende a superar el enfoque estrictamente sectorial con que se ha abordado tradicionalmente el problema de la vivienda de los sectores de escasos recursos. En efecto, se asume expresamente la necesidad de enfrentar, junto a la carencia habitacional, otras dimensiones de la pobreza, con la creación del programa “Un Barrio Para Mi Familia”, administrado por el FOSIS en convenio con el MINVU, para apoyar principalmente las operaciones del Programa Chile Barrio. Por otra parte, el MINVU puso en marcha el programa “Vida en Comunidad” como apoyo a los proyectos del FSV, con un modelo de intervención más expresivo aún de la tendencia que destacamos, el que contempla un acompañamiento a las familias beneficiarias por varios meses, antes y después de su traslado a la nueva vivienda.

En términos generales, estos programas se proponen apoyar la inserción de las familias en el nuevo barrio y en las organizaciones sociales de éste, facilitar su acceso a la red socio-asistencial, promover el desarrollo de normas

básicas de convivencia comunitaria y otorgar asesoría y capacitación en el mejoramiento y mantenimiento de las viviendas y los espacios comunes.

Es, ciertamente, un esfuerzo embrionario, que por ahora está sólo parcialmente asociado al potencial movilizador que tiene la vivienda entre familias de escasos recursos. Pero lo realmente significativo, es que ha logrado consolidar el criterio de vincular la acción en vivienda con otras iniciativas orientadas a un tratamiento más integral de la pobreza.

Balance preliminar de la Nueva Política Habitacional

Los cambios introducidos en el último período –eliminación de la función inmobiliaria y de financiamiento del sector público-, han atacado algunas de las distorsiones de la política. Sin embargo, esto ha sido acompañado de un **abandono de la función reguladora**, más indispensable en el nuevo escenario, lo que pone en riesgo el éxito de las innovaciones y, especialmente, agudiza la vulnerabilidad de las familias sin casa de menores recursos. En lo que se refiere al traslado íntegro de la función crediticia a la banca, se tiende a producir una débil respuesta a las necesidades de endeudamiento de familias que antes tendían a ser favorecidas por la Vivienda Básica SERVIU y que constituyen el segmento de menores recursos; entre aquellos que estarían en condiciones de pagar un crédito hipotecario, pero son menos atractivo para el sector bancario.

Por otra parte, si bien el MINVU avanzó apreciablemente en la exigencia de mayores estándares a partir de 1998, esta tendencia se revirtió desde el inicio de los nuevos programas dirigidos a los primeros quintiles, especialmente en el caso de las viviendas de Fondo Solidario, en donde se **eliminan las exigencias técnicas mínimas y no se desarrollan mecanismos eficientes de fiscalización** de la calidad de las construcciones. No existen antecedentes suficientes para una evaluación empírica de sus resultados en materia de calidad y estándares, pero sin duda, éstos se han visto afectados por el gran cambio ocurrido en la organización productiva de la vivienda social. El SERVIU, que ya no juega el papel de gran contratante de obras, necesita desarrollar otros mecanismos para cautelar y promover un incremento en estándares y calidad de las viviendas sociales en este nuevo cuadro de diversidad y descentralización.

La desaparición de la tradicional “vivienda SERVIU”, ha afectado también a la oferta empresarial. Esta última –clásicamente las empresas constructoras agrupadas en el Comité de Vivienda Pública de la Cámara Chilena de la Construcción- ya no debe competir en licitaciones públicas y, en cambio, requiere dar respuesta a una demanda dispersa y menos estructurada, conducida por diversidad de nuevos agentes “organizadores de demanda”. Estas empresas constructoras han comenzado a estructurar un mecanismo de adaptación al nuevo sistema, a través de una suerte de “integración vertical”, tendiendo a ampliarse directa o indirectamente hacia la organización de la demanda (actividad que, por lo demás, resulta un nicho rentable). Esta situación que ya se presentaba varios años antes, al inicio de la “privatización” de los programas habitacionales, ahora tiende a convertirse para las empresas, en «el» mecanismo de organización productiva, con lo que se acentúa y adquiere gran relevancia la distorsión que implica reunir en una mano la oferta y la organización de la demanda, especialmente cuando se trata de los sectores sociales más vulnerables.

En el caso del Fondo Solidario, los subsidios ocultos del sector público han pasado a ser reemplazados por su equivalente privado, lo que dificulta la estimación de los costos reales y la sustentabilidad del programa. Lo anterior, sin embargo, no debe opacar la significación de las innovaciones introducidas con el programa, lo que constituye un cambio radical en la manera tradicional de enfrentar la respuesta habitacional para los más pobres. En particular, el FSV tiende a mejorar la correlación entre la oferta y demanda habitacional, a

incorporarle flexibilidad y a superar la rigidez de los grandes proyectos y soluciones estandarizadas tradicionales para los primeros quintiles.

Con un Programa de Vivienda Social sin Deuda en declinación, el Fondo Solidario de Vivienda enfrenta el desafío complejo de ser prácticamente **la única alternativa de vivienda urbana para las familias más pobres**. El problema radica especialmente, en los principales centros urbanos, donde el obstáculo que presenta el precio del suelo especialmente para proyectos de construcción de bajo estándar- se ha manifestado en la escasez de proyectos de viviendas nuevas. Por otro lado, pese al incremento en la adquisición de viviendas usadas y a la existencia de otras alternativas como densificación predial, construcción en sitio residente-, estas soluciones siguen siendo numéricamente marginales. La oferta sigue siendo en lo principal, por vivienda nueva en nuevo suelo y no es evidente que eso se llegue a modificar sin mayores estímulos que los actuales.

Por último, la positiva diversidad en la distribución territorial de las soluciones del Fondo Solidario de Vivienda, es la otra cara del hecho de que **se favorece su implantación en localidades semi rurales, debido a la dificultad de acceso a suelo en las principales zonas urbanas**. Hasta ahora, la necesidad de suelo urbano se ha resuelto en parte con reservas de terreno de municipios y otras entidades organizadoras y con importantes recursos aportados por organismos solidarios. Contribuciones valiosas, pero que no pueden garantizar la continuidad y solidez del programa

Evolución de las Necesidades Habitacionales

La versión anterior de las Propuestas en Vivienda, contenidas en las primeras Propuestas para la Futura Política Social (1999), se centró principalmente en dos aspectos, que serán analizados a continuación.

Primero, se demostró, que pese a la importante producción habitacional de la década, la demanda habitacional acumulada y el crecimiento anual de las necesidades de vivienda, exigían darle una continuidad de largo plazo a tal esfuerzo.

Segundo, se planteó la necesidad de un mejoramiento sustantivo de los estándares de las viviendas sociales, identificando las partidas específicas en las que se deberían invertir recursos con dicha finalidad.

Déficit y requerimientos de construcción

Los datos aportados por el Censo 2002 tienden a corroborar, en lo sustantivo, la previa estimación del déficit y de las necesidades habitacionales. En efecto, en el texto de 1999, sobre la base de la encuesta Casen de 1996, se proyectaba para el año 2000 un déficit total de 618.000 viviendas, de las cuales 374.000 corresponderían a los dos primeros quintiles de ingreso. Recientemente, sobre la base de los datos del Censo 2002, el MINVU⁷ estableció un requerimiento total por reposición, allegamiento y hacinamiento, de 633.000 viviendas, estimando un porcentaje superior, asociado a los dos primeros quintiles de ingreso. Al restar de la cifra total, los núcleos dependientes (los que por su condición no pueden acceder a una vivienda nueva), los datos del MINVU concluyen que el requerimiento de construcción de viviendas nuevas, asciende a 543.542 unidades, de las cuales 375.000, corresponderían a los dos primeros quintiles.

⁷ DITEC, MINVU, noviembre de 2004. "El Déficit Habitacional en Chile: medición de los requerimientos de vivienda y su distribución espacial".

Lo anterior, significa que sigue siendo válida la necesidad de persistir en el esfuerzo cuantitativo como componente esencial de la política futura o, si se quiere, como condicionante de los cambios que se le introduzcan a ésta, particularmente cuando se trata de las necesidades habitacionales de los pobres.

La cifra de 543.542 viviendas se refiere al déficit de arrastre. Hay que considerar también, las viviendas a construir cada año, para responder a las nuevas necesidades derivadas de la constitución de nuevos hogares y de la reposición por obsolescencia del parque habitacional. Según lo estimado en el texto de 1999⁸, se requieren aproximadamente 74.000 nuevas unidades anuales por este concepto. Con estos antecedentes, se hará el análisis de tres escenarios para abordar el déficit y definir metas alternativas de viviendas nuevas a construir anualmente en los próximos años.

- **ESCENARIO N°1: Eliminación del déficit total en un plazo de 10 años.**

- A. Promedio de nuevas necesidades 2006-2015 = 73.700
- B. Promedio de reducción anual del déficit $(543.542/10) = 54.354$
- A + B = 128.054 viviendas.

La cifra que arroja este escenario como promedio anual de construcción habitacional del país, es sólo superior en un 5% al promedio alcanzado en los últimos 4 años. Por lo tanto, como meta es realista, pero débil; debido a que establece un plazo para atacar el déficit de arrastre que puede ser menor, especialmente, considerando la alta proporción de éste, que corresponde a necesidades de los dos primeros quintiles.

- **ESCENARIO N°2: Eliminación en 4 años del déficit de los dos primeros quintiles.**

- A. Promedio de nuevas necesidades 2006-2009 = 74.390
- B. Promedio de reducción anual del déficit de los 2 primeros quintiles $(375.000/4) = 93.750$
- A + B = 168.140

En este caso, se trata de una meta doblemente ambiciosa. Primero, porque implica un fuerte aumento de la edificación anual, difícil de lograr por el país en lo inmediato considerando su elevado nivel actual. Segundo, porque para asegurar en el período señalado una eliminación del déficit de los dos primeros quintiles, se requiere un gran incremento y focalización de recursos públicos: en 2004 el número de unidades destinadas a los dos primeros quintiles (subsídios pagados y viviendas terminadas), alcanzó a 53.000 viviendas. La cifra propuesta en este escenario implica un incremento de 77%.

- **ESCENARIO N°3: Eliminación en 6 años del déficit de los dos primeros quintiles.**

- A. Promedio de nuevas necesidades 2006-2011 = 74.180
- A. Promedio de reducción anual del déficit de los dos primeros quintiles $(375.000/6) = 62.500$
- A + B = 136.680

En este escenario, la edificación total es similar a las 137.000 viviendas registradas en 2004. Por lo tanto, en este caso el desafío es que el país logre mantener esa cifra como promedio, pese a los ciclos que suelen afectar

⁸ Propuestas para la futura política social, 1999. Pag. 172, cuadro 11, Estimación anual de necesidades de vivienda 2000-2015. El número de unidades anuales varía –levemente– según la tasa de crecimiento que se estima para los hogares en cada período.

al sector. En cuanto al ámbito público, esta meta implica incrementar en 18% las unidades destinadas a los dos primeros quintiles, algo posible no sólo mediante un aumento presupuestario, sino a través de una mayor focalización de los recursos del presupuesto hacia los programas habitacionales dirigidos a estos sectores. Se trata de un desafío razonable, especialmente considerando que un mayor número de viviendas nuevas, no constituye la única meta a proponerse en relación al hábitat de los pobres. Se debe considerar éste, como el umbral de cobertura a asegurar.

Por otra parte, el Censo 2002 arroja como evidencia la necesidad de poner un mayor acento en otros componentes de la necesidad habitacional (ampliación, mejoramiento), más allá de la concentración histórica de la industria de la construcción y de nuestra política habitacional en la vivienda nueva.

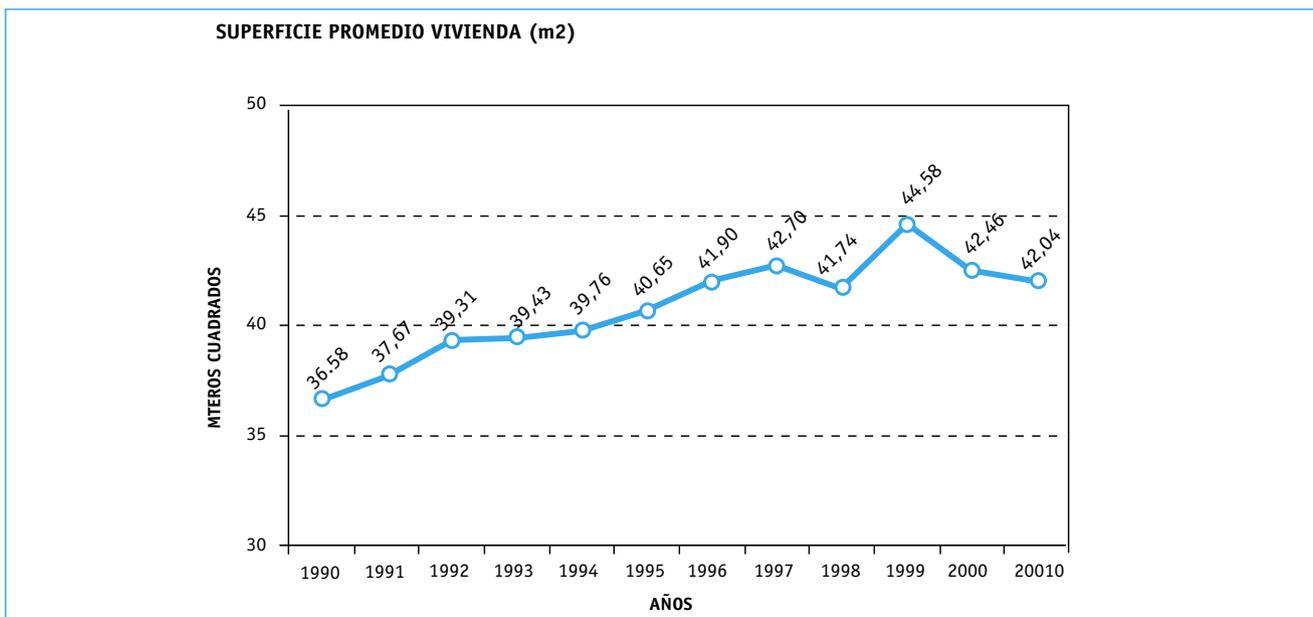
De acuerdo al procesamiento del Censo 2002, realizado por el MINVU, se registra un total de 442.365 necesidades de ampliación de viviendas. De éstas, 105.561 corresponden a necesidades urgentes de ampliación, por tratarse de viviendas con niveles de hacinamiento crítico, clasificadas como buenas y recuperables. Si no se desarrolla una capacidad de respuesta a esta necesidad urgente, tal demanda terminará orientándose hacia nuevas viviendas, solución completamente ineficiente para estos casos.

También, el Censo 2002 indica que un 17,4% del stock (677.556 viviendas) requiere de acciones de mejoramiento. Algunas de éstas pueden ser atendidas por programas existentes, orientados al saneamiento de viviendas, pero aún así, restan casi 500.000 unidades que requieren mejorar su materialidad. De lo contrario, no sólo continuarán sus habitantes viviendo indefinidamente con estándares deficitarios, también se acelerará la obsolescencia de estas viviendas, incrementándose así el déficit cuantitativo.

Estándares y calidad de las viviendas sociales

En relación a la evolución de los estándares, es más difícil realizar una constatación precisa. Esto se debe, a que desde el 2001, han cambiado significativamente los programas dirigidos al primer quintil y especialmente, se ha modificado la estructura de producción de las viviendas sociales, la que se ha alejado del alero de los SERVIU y de su capacidad de controlar directamente los aspectos mencionados. Hasta ese año, fue posible constatar la importancia que se le asignó, especialmente, al aumento de la superficie de las viviendas. En efecto, en el Gráfico N° 6 se aprecia el notorio incremento de superficie de las viviendas básicas contratadas, registrándose al año 2000, en promedio, casi 6 m² (16%) más que a comienzos de la década.

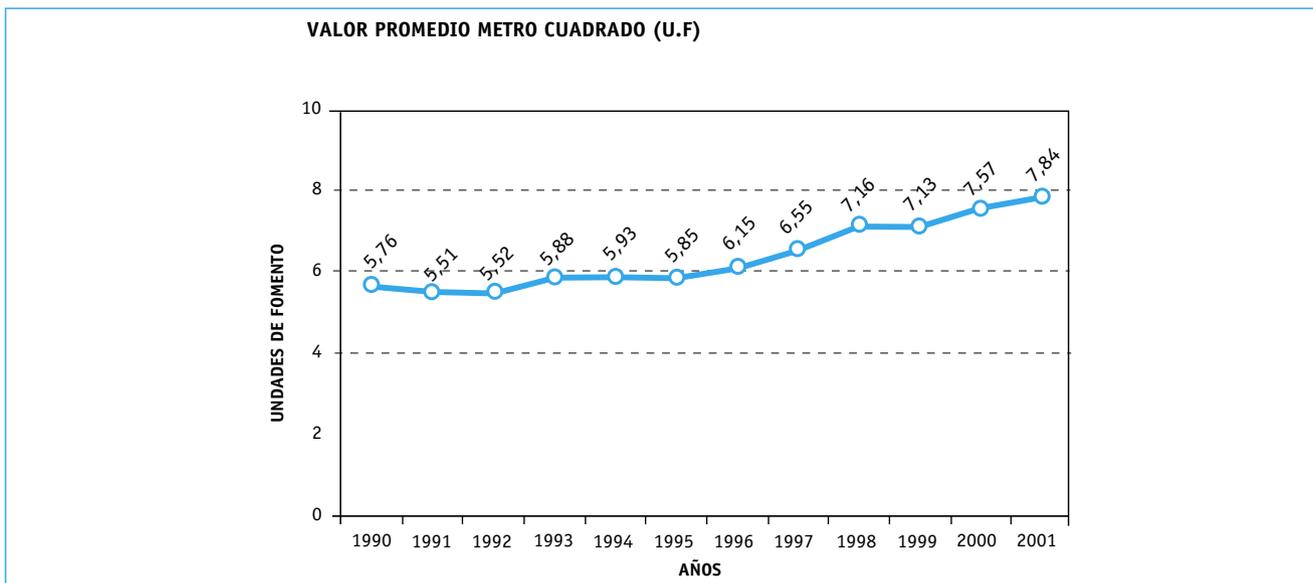
Gráfico N° 6



Fuente: MINVU, viviendas básicas contratadas 1990 – 2001

Los costos unitarios de construcción, por otra parte, que se habían mantenido relativamente parejos hasta 1996, registran desde entonces, alzas más significativas hasta alcanzar un incremento de 31,4% entre 1990 y 2000. El aumento más pronunciado a partir de 1997 refleja un mejoramiento de estándares constructivos, asumido por las autoridades, luego de la crisis experimentada ese año en la construcción de las viviendas SERVIU. Al contrario, la relativa estabilidad previa de valores reflejaba indirectamente el papel de variable de ajuste, jugado por estándares y calidad constructivos ante el mayor valor del suelo.

Gráfico N° 7



Fuente: MINVU, viviendas básicas contratadas 1990 – 2001

Considerando la importancia adquirida por los problemas de calidad en las viviendas sociales, luego de la crisis mencionada, vale la pena realizar un breve balance en torno a las cifras conocidas, con motivo de las sesiones de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, sobre calidad de la construcción. Este informe fue emitido en mayo de 2005. Según cifras entregadas por el MINVU a la Comisión, en el período analizado por ésta (1992-1999), hubo reclamos por un total de 106.529 viviendas, aunque un número menor -76.631- involucró costos para el MINVU, puesto que en el resto la responsabilidad correspondía a particulares. La acción al respecto se desglosa de la siguiente manera:

- Viviendas intervenidas por fallas: 25.908
- Viviendas con intervención preventiva: 46.616
- Costo total de intervenciones: 1.930.435 UF

Aunque las viviendas con fallas efectivas constituyen menos de un tercio del número de reclamaciones, son un significativo 12% del total de 215.091 unidades, construidas por los SERVIU en el período. Por otra parte, el elevado número de intervenciones preventivas es una evidencia de la necesidad que hubo de mejorar el bajo estándar de las viviendas, lo que representa el problema más significativo. Cabe mencionar, sin embargo, que el costo total de las intervenciones no alcanza al 4% de las 48.490.000 UF invertidas en vivienda por los SERVIU en el período, porcentaje que no es superior al empleado frecuentemente en reparaciones por reclamos o gastos de post venta en operaciones inmobiliarias privadas. Esto último no resta importancia al problema, pero permite dimensionarlo en relación al conjunto de desafíos que enfrenta la vivienda social.

La evaluación de estos temas se dificulta a partir del 2001, por los cambios introducidos en los programas, como se menciona al comienzo de este punto. En particular, la falta de continuidad de los programas no permite una comparación exacta. Aún así, los antecedentes disponibles reflejan una tendencia básicamente recesiva en los estándares. Según cifras del MINVU, el Fondo Solidario de Vivienda registra para construcción de viviendas en nuevos terrenos, entre los años 2002 y 2004, un tamaño promedio de 32 m², muy por debajo de los estándares históricos de superficie de la Vivienda Básica.

Por su parte, el programa de Vivienda Social Dinámica Sin Deuda en ese período, entrega un promedio de 31,6 m² de superficie por vivienda, con la salvedad de que en este último caso se trata, por definición, de viviendas ampliables. Cabe agregar además, que la ejecución de este programa se ha realizado bajo el control directo de los SERVIU y sobre la base de una clara definición de estándares mínimos. Como se verá más adelante, el Fondo Solidario, en cambio, nació sin exigencias de estándar ni un sistema de fiscalización equivalentes⁹.

Por lo tanto, en lo que respecta a las viviendas para los primeros quintiles, el mejoramiento de estándares es un objetivo pendiente y más complejo de lograr, luego de la descentralización de los procesos de producción de viviendas.

⁹ El MINVU elaboró el llamado Itemizado Técnico de Construcción, documento de condiciones mínimas para la vivienda del FSV, pero hasta ahora es sólo un documento de referencia. Eventualmente, podría transformarse en exigencia a partir del segundo semestre de 2005.

¹⁰ No se incluye el subsidio implícito en esta cifra, por suponerse que en otra aplicación se incurrirá en un costo equivalente asociado al financiamiento.

Propuestas en Vivienda

• Conclusiones y Criterios para una Nueva Etapa

En un balance de conjunto, como respuesta a los requerimientos de las familias pobres, la política habitacional chilena ha sido exitosa, particularmente en términos de cobertura y capacidad para canalizar la demanda por vivienda. Los cambios deben asegurar estos aspectos, así como profundizar en otros que también han sido parte de los ejes de la política: una focalización efectiva y un sistema de financiamiento habitacional eficaz y capaz de canalizar recursos privados, de manera de facilitar el acceso al endeudamiento en familias que, de otra manera, presionarán por acceder a la vivienda sin deuda.

Por otra parte, una debilidad persistente en la política habitacional es la precariedad de sus mecanismos de acceso al suelo para la vivienda de los más pobres; este problema de gran magnitud representa cambios de fondo no abordados hasta ahora. En gran medida, este factor es responsable de la declinación de la VSDsD, de las incertidumbres del Fondo Solidario en áreas urbanas y, especialmente, de la persistencia de localizaciones periféricas, elemento determinante en las principales distorsiones sociales y urbanas de la política que persisten. Pero así, como se requiere resolver este problema para enfrentar los desafíos futuros de la vivienda de los pobres, también es necesario mitigar las consecuencias ya producidas, buscando reducir las diferencias que afectan a comunas y localidades pobres en materia de calidad urbanística y de servicios a la población.

———> **GARANTÍA:** CONSTRUCCIÓN DE AL MENOS 62.000 VIVIENDAS PARA LOS DOS PRIMEROS QUINTILES.

Los nuevos antecedentes de déficit habitacional, derivados de los datos del Censo 2002, indican que el esfuerzo cuantitativo deberá persistir, como una condición de los cambios que se introduzcan a la política. En ese marco, el mínimo social a garantizar para la construcción de un país más equitativo, **es la total eliminación del déficit que afecta a los más pobres, en un plazo no superior a seis años.** Esto implica, especialmente, un importante incremento en el número de viviendas anuales destinadas a los dos primeros quintiles. Cabe agregar, que la diversidad de las necesidades habitacionales refuerza la conveniencia de atacar el conjunto de sus manifestaciones, no sólo las que se expresan en demanda por nueva vivienda. Para ello y como se señaló más arriba, la edificación total anual deberá ser similar a las 137.000 viviendas registradas en el 2004. Para el sector público, esta meta implica incrementar en 18% las unidades destinadas a los dos primeros quintiles, algo que como se señaló, es posible no sólo mediante un aumento presupuestario, sino a través de una mayor focalización de los recursos del presupuesto hacia los programas habitacionales dirigidos a estos sectores.

———> **GARANTIZA:** SEGURIDAD ESTRUCTURAL DE LAS VIVIENDAS Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EFICAZ.

Se requiere recuperar los estándares constructivos alcanzados antes de la desregulación. Las señales de estímulo y los mecanismos de control que permitan preservarlos y avanzar en calidad, deberán adaptarse a las nuevas condiciones de descentralización de la producción habitacional. Se debe priorizar en materia de estándares y calidad de la vivienda social, lo que permitirá garantizar como mínimo, la seguridad estructural y la protección ambiental eficaz, esto es, que la vivienda resista razonablemente a eventos de la naturaleza y que proteja del entorno. Asimismo, se garantizarán dimensiones mínimas de recintos habitables, más que exigencias genéricas asociadas a la superficie de las viviendas. Otros aspectos constructivos y arquitectónicos, serán materia de incentivos para el mejoramiento, por sobre la fijación de exigencias.

→ **GARANTÍA:** EXISTENCIA DE CONDICIONES MÍNIMAS PARA MATERIALIZAR EL BENEFICIO HABITACIONAL OTORGADO A LA POBLACIÓN DE LOS DOS PRIMEROS QUINTILES DE INGRESO.

La política habitacional ha ido ampliando crecientemente el abanico de alternativas, para que los pobres resuelvan sus requerimientos habitacionales, lo que resulta ampliamente positivo. Los programas permiten comprar viviendas usadas, construir en fondo de sitio o desarrollar un proyecto en grupo, entre otras opciones. En la realidad, sin embargo, hay limitaciones importantes para que los pobres ejerzan efectiva y eficazmente esas opciones. En primer lugar, algunas de ellas presentan mayor complejidad, sea por aspectos técnicos – administrativos o por un mercado aún no suficientemente constituido. En estos casos, y sobre todo en las fases iniciales, no basta con crear los reglamentos, se requiere instalar capacidad de gestión especializada, «gerencias técnicas» que permitan desarrollar proyectos, remover obstáculos y abrir paso a las modalidades de acción que se busca promover. Esa actitud proactiva, también es válida para garantizar la existencia de condiciones indispensables para el desarrollo de los programas, como la gestión de terrenos o la organización de la demanda.

——— **PROPUESTAS EN ÁREAS ESPECÍFICAS DE INICIATIVA**

Sobre la base del análisis, las conclusiones y propuestas de garantías, se entrega a continuación un conjunto de proposiciones, destinadas a asegurar las condiciones de acceso de las personas en condiciones de pobreza a la vivienda y a un hábitat digno. Estas proposiciones se agrupan en torno a cinco áreas de iniciativa:

1. Fortalecer la organización de la demanda y la asistencia técnica
2. Ampliar las opciones de los pobres en los programas habitacionales
3. Asegurar estándares y calidad en las viviendas
4. Brindar recursos para el desarrollo urbano de las comunas receptoras
5. Ampliar el acceso al suelo y mejorar la localización de la vivienda de los pobres

Fortalecimiento de la organización de la demanda

Un aspecto que amenaza con producir serias distorsiones en el proceso de traspaso de la gestión habitacional, centralizada en los SERVIU hacia entidades de operación descentralizada; es la tendencia –en general tolerada por las autoridades del sector- por parte de las empresas que constituyen la oferta tradicional de vivienda social, a desplazarse hacia la organización de la demanda. Esto, en casos muy específicos, puede ser eficiente y funcional, pero como tendencia constituye un retroceso importante en un sistema que está basado en el subsidio a la demanda. Esto es especialmente importante, por tratarse de familias pobres, donde las funciones de organización de la demanda y de asistencia técnica son indispensables para garantizar una relación independiente y equilibrada con la oferta. En otros casos, se requiere de alternativas que permitan complementar o brindar un contrapeso a la debilidad técnica o a un manejo discrecional de la demanda por algunos municipios.

Propuesta 1: Hacer efectiva una total incompatibilidad entre empresas constructoras y actividades de organización de la demanda. Como exigencia básica, establecer un Registro y un Reglamento de Operación que sirvan de marco normativo a esta actividad.

Propuesta 2: Desarrollo de organismos semipúblicos (sociedades mixtas SERVIU – municipios), que operen de manera descentralizada en la de organización de la demanda en cada región, para constituir una alternativa

de soporte técnico profesional independiente en proyectos del FSV. Un modelo para entidades de este tipo - aunque de distinto carácter institucional- lo constituye la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción, que ha jugado un óptimo papel en esta materia.

Ampliar las opciones de los pobres en los programas habitacionales

Propuesta 1: Repotenciar el Programa de Vivienda Básica para los pobres que tienen alguna capacidad de pago, pero limitado acceso al crédito hipotecario de la banca. Este sector, sin respuesta suficiente, presionará cada vez más por soluciones habitacionales sin deuda destinadas a los más pobres.

Repotenciar el programa implica, primero, utilizar la capacidad operacional del programa disponible en los SERVIU (ver propuesta sobre entidades organizadoras de la demanda), para generar oferta de viviendas de hasta 400 UF (Primer Tramo del Subsidio Nueva Básica). Segundo, implica asegurar acceso al crédito bancario para el financiamiento hipotecario de estas viviendas. Para esto, el SERVIU deberá entregar las garantías adicionales que se requieran o incluso desembolsar total o parcialmente los recursos del crédito, que serán prestados por una institución financiera a las familias. Esto último, se justifica en la necesidad de asegurar el acceso a créditos hipotecarios a estas familias, sin que el SERVIU deba retroceder al papel tradicional de prestamista hipotecario.

Propuesta 2: Reorientar los recursos destinados al subsidio habitacional de los sectores medios. La existencia de estos subsidios (modalidad general, de interés territorial y de rehabilitación patrimonial) se justifica por un válido interés público de promoción o estímulo, más que por una necesidad absoluta de apoyo subsidiario a la población objetivo de tales programas. Por otra parte, los valores de viviendas a subsidiar, así como los montos de tales subsidios, han sido reducidos en oportunidades anteriores, a niveles que sólo permitirían una reducción marginal.

Por lo tanto, se propone mantener dichos programas y los montos de subsidio que ofrecen por vivienda (119 UF en promedio), pero disminuir en un tercio el monto total de recursos destinados a estas líneas (una reducción aproximada de 1.200.000 UF¹⁰), lo que se traducirá en una disminución a 20.000 subsidios anuales de este tipo, desde los 30.000 otorgados en 2004.

Estos recursos permitirán incrementar (ver propuesta anterior) los 4.095 subsidios que se pagaron en 2004 por la Nueva Básica primer tramo, con una cifra adicional que variará entre 3.000 y 8.000 unidades, dependiendo de las condiciones que se acuerden con instituciones financieras para asegurar el otorgamiento de los créditos.

Propuesta 3: Separar de la operación del FSV, los proyectos que no apuntan a viviendas nuevas en nuevos terrenos. El mejoramiento y la ampliación, la densificación y las operaciones de renovación en áreas consolidadas, así como el desarrollo de un poder comprador de viviendas usadas para los más pobres¹¹, enfrentan una problemática distinta a los proyectos tradicionales de vivienda nueva. No requieren nuevo suelo, pero presentan mayores dificultades para llevarse a cabo, con actores distintos, con una reducida experiencia acumulada y sin una “industria” constituida.

Se debe garantizar que estas líneas de acción, cuenten con recursos separados y equipo institucional ad hoc; sólo así podrán “competir” con la práctica tradicional de la vivienda nueva y responder eficazmente a las importantes necesidades habitacionales que no requieren de ésta.

¹⁰ No se incluye el subsidio implícito en esta cifra, por suponerse que en otra aplicación se incurrirá en un costo equivalente asociado al financiamiento.

¹¹ Entre 1991 y 1995, años de mayor actividad del Programa de Vivienda Progresiva, se construyó un total de 10.487 unidades de primera etapa al interior de las capitales regionales y del Gran Santiago, lo que constituye un mercado potencial para un proceso de movilidad habitacional con viviendas de estándar similar o menor a las del programa VSDsD, aunque frecuentemente mejor localizadas.

Asegurar estándares y calidad en la vivienda

Propuesta 1: Sistema de certificación de viviendas sociales. Se exigirá una certificación obligatoria de cumplimiento de estándares mínimos -aplicada tanto a los proyectos como a las obras- para proyectos privados, destinados a familias de los 2 primeros quintiles (básicamente, proyectos del Fondo Solidario). En una etapa posterior, se evaluará la extensión de esta certificación obligatoria a las viviendas del Subsidio Nueva Básica, quedando como voluntaria para el resto de las viviendas subsidiadas.

Recientemente, se ha avanzado en el país en el desarrollo de sistemas de certificación de viviendas¹², una práctica con más trayectoria en otras ramas de la producción. De hecho, existe un avanzado proyecto del Fondo de Desarrollo para la Innovación (CORFO), realizado por el Instituto de la Construcción y copatrocinado por el MINVU y la Cámara Chilena de la Construcción, que considera el desarrollo de un sistema de certificación como el propuesto, incluida la acreditación de instituciones certificadoras, lo que le otorga una capacidad potencial de aplicación a la escala requerida. Se estima que una certificación aplicada, tanto a la etapa de proyecto como la de construcción, puede alcanzar un costo de 5 UF por vivienda, monto inferior al destinado actualmente a una ineficiente asistencia técnica en este tipo de proyectos.

Propuesta 2: Estímulo a la calidad en viviendas sociales. Más que asegurar condiciones mínimas, se debe incentivar el mejoramiento de los estándares y promover la calidad arquitectónica de las viviendas de los más pobres. Se proponen dos iniciativas que tienen en común esta finalidad de estímulo.

En primer lugar, se propone otorgar un monto adicional de subsidio cuando éste se aplique en viviendas del FSV, del Subsidio Nueva Básica y del Subsidio Rural que hayan demostrado -de acuerdo al sistema de certificación de viviendas sociales- niveles superiores a los estándares mínimos establecidos. Se estima un monto de 20 UF, para dicho subsidio adicional, aplicable hasta a 20% de las viviendas de los programas mencionados.

En segundo lugar, se propone que el MINVU organice, en conjunto con las universidades y el Colegio de Arquitectos, un concurso anual de nuevos proyectos realizados, que premie la calidad arquitectónica de conjuntos habitacionales ejecutados en el marco de los mencionados programas. Junto con premiar a los equipos profesionales, se adjudicará una obra complementaria (multicancha, sede social, entre otras.) a realizar en los espacios comunes de los barrios ganadores. El objetivo es dar una señal de que la calidad arquitectónica, no es ajena al mundo de la vivienda social, donde se requiere superar la evidente pobreza de diseño de los nuevos barrios, aspecto notoriamente descuidado de la calidad de vida de los más pobres.

Se estima que ambas iniciativas de incentivo a la calidad, en conjunto, alcanzarán un costo anual cercano a 250.000 UF. Esta cifra representa sólo un 13% de la suma gastada en reparación de viviendas desde 1997 a la fecha y, en cambio, representa una inversión en calidad.

Recursos para el desarrollo urbano de las comunas receptoras de viviendas sociales

Los objetivos de estas propuestas son los siguientes: evitar el empobrecimiento de las comunas receptoras de viviendas sociales, y el consecuente rechazo local a acoger planes habitacionales para los más pobres. Asimismo, se busca favorecer la provisión de servicios comunales a los nuevos barrios y a sus habitantes. Por

¹² Hay experiencias de IDIEM y de DECON, que sin embargo son costosas y sobre todo, no son fácilmente aplicables a una escala como la propuesta.

último, se pretende reducir las marcadas diferencias de estándares urbanísticos y de servicios entre comunas “ricas” y comunas receptoras de las viviendas sociales, como un desafío de equidad y de integración social.

Propuesta 1: Compensación a las comunas receptoras con un incremento de su participación en el Fondo Común Municipal. Se propone retribuir a las comunas en que se construyen nuevas viviendas sociales, incorporando este factor en el mecanismo de distribución de recursos del Fondo Común Municipal.

Específicamente, se propone que aquel porcentaje del Fondo que actualmente se reparte en partes iguales entre todas las comunas del país, se distribuya en cambio, sólo entre las comunas receptoras, en proporción al número de viviendas sociales que se construyen en el año. Ese porcentaje es de 10% de la parte redistributiva del Fondo, o sea, constituye un 9% del total, lo que se traduce aproximadamente en 1.820.000 UF, si se calcula sobre el FCM del año 2005. Calculando sobre lo construido en 2004¹³, esto implica casi 34 UF de ingreso municipal por cada nueva vivienda.

Propuesta 2: Transferencia de recursos para el desarrollo urbano a las comunas que concentran el parque de viviendas sociales. A diferencia de la propuesta anterior, ésta consiste en una transferencia anual, que busca compensar el fenómeno de concentración de proyectos de viviendas sociales en determinadas comunas, a lo largo del tiempo.. Esto constituye una mitigación de los efectos provocados por la implantación de planes de vivienda pública, que no se hicieron cargo de sus externalidades.

Se propone que esta forma constituya una transferencia desde el Fisco, con destinación específica para mantenimiento de los espacios públicos e inversiones de mejoramiento urbano en la comuna. Al asignar un monto anual de 1,5 UF¹⁴ por cada vivienda social de la comuna y contabilizando el parque acumulado desde 1980 en adelante, el desembolso fiscal por este concepto alcanzará anualmente a 1.070.000 UF.

Si se opta por el criterio de focalización en los casos en que se ha manifestado con mayor fuerza la concentración de viviendas sociales, la transferencia se puede circunscribir a comunas donde ésta constituye el 10% o más del parque habitacional. Se estima, que en tal caso, el monto unitario de la transferencia se multiplicará por tres.

Ampliar el acceso al suelo y mejorar la localización

Propuesta 1: Se requiere una “gestión inmobiliaria social”, para el desarrollo de grandes paños de terrenos, con dimensiones que permitan el desarrollo de proyectos con un horizonte de largo plazo, para realizar un adecuado diseño urbano, propiciar la integración de mayores niveles de heterogeneidad social y planificar la implantación oportuna de los servicios necesarios. Con ese desarrollo, este suelo se pondrá a disposición de los agentes que llevan a cabo proyectos de vivienda subsidiada¹⁵. Esto exige contar con equipos profesionales especializados en la gestión de terrenos y con una organización institucional ad hoc, pero no implica necesariamente un presupuesto mayor. El principal “recurso presupuestario” que se requiere, es una flexibilidad que permita –no de manera excepcional, sino como práctica habitual- concentrar inversiones en terrenos no asociados a un programa anual de viviendas. Más aún, en este caso se debe concebir la producción de suelo como una actividad independiente de la producción de viviendas y el desarrollo de cada paño como un emprendimiento autónomo en su gestión económica.

¹³ Cálculo hecho sobre la suma de viviendas terminadas y subsidios pagados durante 2004, en los siguientes programas: Vivienda Básica, VSDsD, Rural, Nueva Básica (1º tramo), Progresiva 1ª etapa y FSV.

¹⁴ Esta cifra equivale a tres veces el monto que se cobra junto a las Contribuciones de Bienes Raíces, como contribución municipal por aseo. Estas viviendas están exentas del pago de Contribuciones.

¹⁵ En algún grado, y pese a limitaciones presupuestarias, el MINVU ha desarrollado algunas experiencias (El Palomar en Copiapó, Los Alerces en Puerto Montt), las que se debiera multiplicar como mecanismo regular de provisión de suelo, tanto para la vivienda de los más pobres, como para otros beneficiarios de subsidios.

Propuesta 2: Subsidio a la Localización para proyectos habitacionales de densificación o renovación de áreas urbanas interiores o pericentrales, especialmente en asentamientos degradados que antiguamente fueron periféricos. Así como en la propuesta anterior, esta iniciativa debe ser llevada a cabo por entidades de gestión inmobiliaria social de carácter autónomo y especializado, eventualmente corporaciones o sociedades mixtas. Al menos en una primera fase, la mayor complejidad de estas operaciones significará un aporte limitado al volumen total de la producción habitacional. Pero esta línea de acción se justifica plenamente por los múltiples beneficios sociales y urbanos que representa el mejoramiento de áreas degradadas, la reducción del impacto de las viviendas sociales en la extensión urbana y el llegar a contar con viviendas en zonas relativamente más centrales y eventualmente más cercanas a los lugares de origen de las familias beneficiarias.

Los beneficios mencionados también justifican el mayor costo de viviendas, que deberán pagar un suelo varias veces más caro que en la periferia, razón por la que se propone aplicar en estos casos un subsidio específico para cubrir dicha diferencia de costo. Se debe asegurar, que el monto a destinar a la vivienda no sea parcialmente transferido al mayor valor del suelo, para no afectar su estándar. Asimismo, se deberán contemplar mecanismos, que eviten distorsiones derivadas del mayor valor comercial que tendrán estas viviendas.

Se estima un monto promedio de 80 UF por vivienda, como subsidio adicional por concepto de mayor valor de terrenos. La complejidad de estos proyectos aconseja no asignar una meta ambiciosa en número de viviendas durante un primer período. Se estima razonable, un promedio anual de 1.500 viviendas en los 4 primeros años de operación, para alcanzar cifras cercanas a las 4.000 unidades anuales al final del período.

El problema que representa el acceso al suelo para los pobres en áreas urbanas, requiere de iniciativas que escapen a los alcances del presente trabajo. Existe una fuerte incidencia del valor de los terrenos en el costo de las viviendas sociales, que las estadísticas no suelen registrar en toda su magnitud y que se ve amortiguada por localizaciones cada vez más periféricas de los proyectos, que de esta manera transfieren a otros, los costos asociados a tales emplazamientos.

Para contrarrestar sus efectos discriminadores, cabe pensar en una aplicación generalizada -a todas las viviendas sociales- del subsidio a la localización propuesto más arriba. Esto no es realizable, sin embargo, si al mismo tiempo no se aplican límites a la especulación inmobiliaria y a una apropiación exclusivamente privada de derechos de desarrollo inmobiliario, que son resultado de externalidades de la planificación urbana. De otro modo, un aporte de mayores recursos para asegurar localizaciones menos desfavorables, reforzará los negocios especulativos sobre el suelo, convirtiéndose en una transferencia neta hacia éstos.

Deben desarrollarse mecanismos que permitan que tales plusvalías, puedan ser compartidas por la sociedad, aportando recursos que contribuyan a financiar el suelo urbano para vivienda social. Tales mecanismos existen en otros países, principalmente en Norteamérica y Europa. En esto no hay limitaciones técnicas significativas, pero en cambio, se trata de un tema políticamente sensible y cruzado por fuertes intereses. Por lo mismo, lo realmente importante en este aspecto no radica en alguna determinada propuesta: lo realmente importante es que exista y se manifieste una voluntad política de avanzar con iniciativas en esta área.

Síntesis de costo y financiamiento de las propuestas

PROPUESTA	COSTO ANUAL ESTIMADO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO
Eliminación del déficit de los dos primeros quintiles	3.150.000 UF ¹⁶	Incremento presupuesto sectorial
Incremento de Viviendas Básicas (1° tramo)	1.200.000 UF	Redistribución entre programas
Certificación de estándares de viviendas	90.000 UF	Incremento presup./ redistribución ¹⁷
Estímulo a la calidad de viviendas sociales	250.000 UF	Incremento presupuesto sectorial
Transferencia a comunas receptoras de nuevas viviendas	1.820.000 UF	Redistribución en el FCM
Transferencia a comunas según parque de viviendas sociales	1.070.000 UF	Transferencia del Fisco
Subsidio a la localización en proyectos de densificación	120.000 UF	Incremento presupuesto sectorial

En conjunto, las propuestas implican un incremento de 3.565.000 UF en el presupuesto anual del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, un 12% por sobre el presupuesto sectorial del año 2005. Aunque es un aumento significativo, sólo representa la recuperación de un rezago respecto a la evolución reciente del gasto social¹⁸.

¹⁶ La cifra indicada representa el incremento de recursos que se requiere. Respecto a viviendas terminadas y subsidio pagados en 2004, se aumenta en 18% el número de soluciones habitacionales, a un costo promedio de 240 UF.

¹⁷ Se considera certificación obligatoria a viviendas del FSV, que cuentan con recursos asignados para asistencia técnica. Se estima que parte de éstos, pueden ser redistribuidos para cubrir en 50% el costo de certificación arriba indicado.

¹⁸ Entre 1998 y 2002, el gasto social total se incrementó en 25%. En el mismo lapso, en Vivienda el aumento alcanzó a 1,8%. DIPRES, Clasificación funcional del gasto 1987-2002.

CAPÍTULO 6

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA



Participantes del Centro del Adulto Mayor, comuna de Quinta Normal.

Foto: Alexander Infante (Inst. Los Alpes).

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

La Fundación para la Superación de la Pobreza se ha planteado el desafío, de pensar cómo es posible generar un giro en la política social del futuro. Desde el ámbito de la participación social la respuesta parece evidente: la política social debe perderle el miedo a la gente, de modo tal, de abrir espacios amplios de incidencia efectiva y no restringir o funcionalizar su participación a instancias meramente rituales o marginales a la toma de decisiones.

Este desafío implica un cambio profundo en la mentalidad de un gran número de actores públicos; especialmente de aquellos, que instalados en diversas instancias de poder al interior de la sociedad, se ven en la disyuntiva honesta de contrapesar las aspiraciones de las personas, con las exigencias de la gestión responsable y eficiente de los asuntos públicos.

Después de 15 años de restauración democrática, el país es muy distinto al que era entonces. Se verifican cambios más profundos no tanto en los aspectos concretos o visibles de la modernización, sino más bien, en aquellos aspectos no tangibles que conforman la cultura nacional, ésta entendida como el conjunto de imágenes compartidas acerca del sentido del vivir juntos. Estos cambios culturales hacen que las personas busquen cada vez más la posibilidad (oportunidad) de desarrollar sus proyectos biográficos, con independencia de la tradición o de las formas heredadas de pensar. Hoy día, cada uno de nosotros desea ejercer a plenitud su libertad personal, para dotar de significados y dar contenidos a nuestras vidas cotidianas. En ese contexto, también se transforma el tipo de relaciones sociales deseadas. Se verifica entonces, una paradoja en la cual hoy las personas, si bien se sienten preparadas para conducirse como adultas en todos los planos de sus vidas, se ven aún insertas en unas relaciones sociales específicas de poder, que tienden a seguir tratándolos como niños (PNUD, 2004). Esta tensión, que se expresa tanto en las relaciones familiares, como laborales, se manifiesta también, en la manera en que se construye la relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas.

La gente está demandando, en forma creciente, espacios donde su opinión sea considerada. Surge hoy, la aspiración de moldear una forma distinta de relaciones de poder al interior de la sociedad, que fluye por distintos canales, ya sea el rating de la televisión, las encuestas o incipientes expresiones de una sociedad civil de nuevo tipo. La gente quiere ser escuchada y en ella disminuye el temor a confrontar puntos de vista diversos. Efectivamente, se ha aprendido como sociedad, que es posible procesar los conflictos de modo tal, que de allí surja ya no el caos, sino una manera constructiva de tratar los temas públicos. Por todo ello, se prevee que los años venideros serán un momento propicio para recrear el vínculo entre las políticas sociales y la participación de las personas.

Resulta indispensable entonces, que las políticas sociales asuman ese contexto de cambio cultural, redefiniendo su relación con las personas para construir más puentes hacia ellas, y derribar anquilosadas barreras de contención. La persistencia de las desigualdades sociales al interior de nuestra sociedad, demanda también una reorientación de esta relación, para enfrentar con renovadas capacidades, el desafío de la construcción de la integración social. La desconfianza que existe entre el Estado y la sociedad, sólo resta capacidades colectivas de acción para asumir esa tarea.

Justamente, ese es el peligro, porque en la medida que nuestra capacidad de acción colectiva sea débil, renunciaremos a transformar los rasgos de nuestra convivencia que no nos gustan (como las inequidades) y los asumiremos como algo natural e ineludible. La superación de la pobreza requiere de la convicción contraria, en el sentido que es posible salir de un estado de carencia, que es esencialmente transitorio.

¿Por qué no se quiere/propicia/fomenta más participación? Parece persistir una visión temerosa de la participación social, por parte de algunos actores públicos, altamente preocupados por construir las condiciones de gobernabilidad del país. Para muchos funcionarios, instalados en diversas instancias de la gestión de lo público, la necesidad de tomar en cuenta la opinión de las personas, sigue siendo un motivo de molestia; un lastre para la toma de decisiones dinámica y racional. Nadie que disfrute de cierta autonomía, quiere que se le inmiscuyan en su ámbito de toma de decisiones, obligándolo a negociar, a compartir el poder.

La clave para un cambio en esta mirada, pasa por la construcción de una voluntad política, que conjurando temores y demostrando las ganancias (y no sólo en pesos), asociadas a la mayor participación, sea capaz de construir también los liderazgos y las alianzas necesarias para dinamizar el proceso.

¿De qué tipo de participación se habla entonces? Analizar el tema de la participación, supone enfrentarse a un proceso amplio y complejo, que envuelve a sujetos y también a colectividades. Este concepto tiene una multiplicidad de sentidos, contenidos y formas. En este documento, en términos generales, la participación social es entendida como el proceso mediante el cual los ciudadanos, individual o colectivamente, inciden en las decisiones de política pública, que afectan sus vidas. Esta incidencia puede verificarse con diversos niveles de profundidad, a través de diversos instrumentos y en diferentes instancias del desarrollo de esas políticas. El recuadro número 1, resume bien esa diversidad de instancias.

¿Qué se gana con la participación? En primer lugar, legitimidad de la gestión pública; lo cual da sustentabilidad a las iniciativas de transformación social. Lo anterior, redundaría en una mejor integración entre la sociedad y los líderes que deben conducirla; asimismo, la participación puede ser fuente de una capacidad de interlocución y de intercambio de información, que genere respuestas más pertinentes a los problemas sociales; al mismo tiempo, la participación desarrolla las capacidades en las personas y en las comunidades de actuar como sujetos sociales, gestores y no meros beneficiarios del desarrollo. Finalmente, la participación es deseable, porque representa un instrumento valioso para asumir los desafíos de transparencia y probidad en la gestión pública.

Resulta importante afirmar una vez más, que el ejercicio de la participación social trasciende ampliamente el nivel de una mera herramienta, para la construcción de la eficiencia de la gestión pública (aún cuando, como se ha dicho, puede ser muy útil en ese aspecto). La participación es antes que todo, parte de la construcción democrática del país, de aquella vida democrática que remite tanto a la generación de las autoridades, como a la manera de moldear nuestras relaciones sociales con énfasis en el diálogo y la valoración de la diversidad social. Implica valorar a las personas en cuanto portadoras de dignidad y de capacidades propias.

¿Y quién está al otro lado de la mesa? Sin duda, en Chile hoy existe una sociedad civil débil, que más allá de actuar en los acotados espacios de acción que se le ofrece, no tiene una real capacidad de constituirse en un balance de la actual estructura del poder público y privado. Sino que al establecerse en función de los requerimientos del Estado y ser dependiente de su financiamiento, ve restada su autonomía y limitada su acción como actor con agenda propia. Junto a esto, conspira en contra de una mayor voluntad de participación social de las personas, el hecho que muchos espacios de participación hoy existentes, son percibidos como meramente

rituales o no vinculantes para las autoridades, de modo, que la pregunta ¿para qué participar? no tenga hoy una respuesta clara, por parte de las personas,. A todo lo anterior, debe sumarse hoy, una tendencia a una mayor retracción de los individuos hacia la esfera de su mundo privado, que se expresa en una sociabilidad amenazada por la desconfianza y una legítima aspiración a la satisfacción de las necesidades, a través del acceso individual a las oportunidades del mercado.

Es en esa constelación de factores (con desafíos en “ambos lados de la mesa”), donde debe situarse el desafío por recomponer el rol de la participación social en las políticas públicas, y en especial, en la superación de la pobreza.

Recuadro N° 1

Los distintos niveles de la participación

La participación, en el contexto de las políticas sociales, puede entenderse como un continuo o gradiente que crece en intensidad, según la incidencia efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones.

- “La participación como información, puede ser entendida como la más básica y fundamental entre los diferentes niveles posibles de distinguir, y corresponde a aquella en que los ciudadanos participan por el hecho de conocer o estar informados de sus deberes y derechos. Este proceso tiene implícito un límite, conocer cuál es la real disponibilidad de la información pública y que ésta sea de calidad, es decir, clara, pertinente, oportuna y precisa.
- La participación como consulta no vinculante, corresponde a una forma de participación, que se caracteriza por no implicar una relación directa con el proceso de toma de decisiones. Es decir, los resultados de la consulta no tienen mayor impacto, pues la decisión suele radicar en un tercero, además de ser discrecional o privativa de éste.
- La participación como consulta vinculante es una forma más avanzada de participación, pues toma en cuenta la opinión o parecer de los ciudadanos. Esto requiere de personas informadas, pues adquiere sentido en la medida que éstas poseen conocimiento respecto de los temas que se les preguntan. En este caso, los resultados de la consulta influyen en la toma de decisiones (ej: los plebiscitos comunales)
- La participación como co-gestión o co-ejecución, se refiere a la realización conjunta entre las partes, sin que necesariamente haya existido un proceso de decisión conjunta. En este caso, la limitación se encuentra dada por el hecho de que los ciudadanos pueden ser incorporados, en este nivel de participación, sin haber estado insertos en la decisión sobre lo gestionado o los distintos elementos de su diseño (ej: pavimentos participativos)
- La participación como control ciudadano es una forma avanzada de participación ciudadana, pues alude a la posibilidad de emprender acciones de fiscalización con respecto a la gestión pública. Es decir, en este nivel, la ciudadanía puede participar en instancias de evaluación o auditoría de las distintas etapas o fases de un proyecto. Vale la pena destacar, que esta forma de participación, favorece la apropiación de lo público por parte de la ciudadanía.
- La participación del tipo co-implicación o co-dirección corresponde a aquella forma que idealmente, incorpora a todas las anteriores, pero que se traduce en la concertación de voluntades, formación de alianzas y participación en las decisiones, en conjunto con las instituciones que dan forma a una oferta de participación. Por su naturaleza, esta forma va más allá de la simple ejecución de proyectos, pues como se ha señalado, se debe traducir en la generación de confianzas mutuas entre la ciudadanía y el Estado.”

Fuente: “Propuesta Metodológica para Mejorar la Calidad de la Oferta Gubernamental de Participación en Políticas Públicas.” División de Organizaciones Sociales, SEGEJOB, 2005.

Consideraciones generales sobre la propuesta:

La propuesta que aquí se entrega, fue construida sobre la base de un proceso amplio de diálogo entre un conjunto de especialistas e informantes calificados, en diversos campos y con distintas responsabilidades en el diseño y aplicación de las políticas sociales. Del conjunto de esas entrevistas¹, se extrajeron aquellas áreas de acción prioritarias y donde las posibilidades de alcanzar consensos, fueran mayores. En una segunda fase, se validó con los expertos, la viabilidad y pertinencia de las propuestas específicas que aquí se consignan. Este formato buscó también, hacer de este capítulo una “experiencia participativa”.

El aprendizaje mostró la pertinencia de la metodología, que ha permitido rescatar una conversación previamente existente, donde sus practicantes forman una verdadera comunidad, con visiones bastante coherentes respecto de las áreas de acción y su lugar en el conjunto de los debates públicos. No deja de sorprender la existencia de este consenso transversal, entre actores ubicados en diferentes posiciones ideológicas y diversas inserciones institucionales. Este acuerdo se ha expresado incluso en iniciativas de trabajo conjunto, que han generado importantes documentos propositivos en el área.

Sin embargo, estas visiones transversales parecen chocar de manera consistente, con una oposición proveniente de sectores que fundan sus aprehensiones en cuestiones de gobernabilidad, transparencia, prevención de la corrupción, celo en el manejo de los fondos públicos, rechazo al clientelismo, entre otras situaciones. Se conforman, al parecer, dos mundos o dos visiones de lo público muy distantes, que parecen ubicar el tema de la participación, una vez más, en el plano de lo políticamente correcto, pero de segundo orden en materia de urgencias. Pareciera entonces, que una primera acción a realizar, es la de construir puentes para una conversación entre ambas visiones, de modo de enfrentar los temores y dudas de cada lado; y abocarse a encontrar soluciones creativas sentar las bases de la construcción de una voluntad política genuina, que impulse una agenda de participación social. Esperamos que las propuestas que aquí se presentan, contribuyan también a ese diálogo.

Existen tres grandes áreas de propuestas en el ámbito de la participación y la superación de la pobreza, las cuales se presentan en lo que sigue de este documento. Éstas se derivan del trabajo de recolección de información y de revisión de distintas experiencias en Chile y a nivel internacional,

De manera previa, se buscó constituir una mirada conceptual que pudiera servir como un marco de sentido general, para el diseño de iniciativas en torno a la participación social, revalidando el rol de ésta en la superación de la pobreza, con la participación de los diversos actores sociales.

Posteriormente, se buscó relevar áreas específicas de acción que pudieran ser objeto de transformaciones concretas en el mediano plazo. Para ello, se concentraron los esfuerzos en medidas que, además de gozar de un amplio consenso entre los distintos actores consultados, se revelaran factibles dentro de un marco abordable de transformaciones legales. Estas propuestas apuntan en dos sentidos fundamentales: por un lado, a ampliar los espacios de participación eficaz para los ciudadanos y, por el otro, desarrollar las capacidades autónomas de esos ciudadanos, para poder apropiarse efectivamente de ellas. Finalmente, esta lógica general, se ve especialmente reforzada por una propuesta que pretende poner un pie forzado, que obligaría a incrementar la participación social al nivel municipal, al vincularla con la posibilidad de obtener recursos económicos para inversiones.

¹ 15 entrevistados en total a todos los cuales agradecemos su colaboración.

Los cuatro ámbitos de propuestas remiten a condiciones necesarias, pero no suficientes para avanzar significativamente en el tema de la participación y las políticas sociales. Estas propuestas requieren para su efectiva implementación, cambios culturales, institucionales y políticos, que como se expresa en este documento, son requisitos indispensables para avanzar en el camino de la participación en las políticas sociales y públicas de nuestro país.

Resulta evidente, que estas propuestas dejan pendientes un importante cúmulo de preguntas, relativas a la forma de implementación concreta de las mismas. Todo planteamiento será esencialmente debatible y habrá siempre muchos “cómo” que se deberán llenar de contenido. En ese sentido, estas propuestas son una invitación a un debate que deberá acotarse sobre la base de una voluntad genuina por avanzar y por superar obstáculos y construir la tan ansiada “voluntad política”, que está a la base de cualquier esfuerzo de transformación social exitoso.

Garantías mínimas de participación social

Hay que revitalizar el rol de la participación social en la superación de la pobreza y establecer criterios mínimos para una participación inclusiva y eficaz. Las políticas sociales implementadas por los gobiernos democráticos, han constituido un paso adelante a nivel de estrategia social respecto de lo realizado en los años ochenta. Los programas sociales, durante la década pasada, comenzaron a definir bajo nuevos términos, las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, al favorecer la creación de nuevos espacios de participación. Es así como la participación, es hoy en día crecientemente considerada como una instancia o herramienta importante dentro de la gestión del Estado y sus programas sociales.

Este mayor énfasis en la participación evidenciado en los últimos años, se refrenda a partir del tercer gobierno de la Concertación y se concretiza en el “Instructivo Presidencial sobre Participación”, que se traduce en un conjunto de metas que los diversos ministerios y organismos públicos se auto imponen en esa materia. La convocatoria a un “Consejo Ciudadano” sobre participación, apuntó a la misma dirección. La discusión en marcha de un proyecto de ley tendiente a definir un nuevo marco legal para las organizaciones de la sociedad civil, es también otra expresión de ese énfasis.

Sin embargo, el modo en que se ha entendido la participación dentro de estas estrategias, ha sido más bien restringido. Diversos autores han señalado que a pesar de estos avances, el concepto de participación con que opera el sector público expresa una visión bastante acotada de la misma. Por ejemplo, al analizar los compromisos suscritos por los distintos Ministerios en el marco del Instructivo presidencial de participación, Espinosa (2004) identifica las siguientes ofertas: creación de condiciones para la participación; incremento de las facilidades de contacto con los usuarios (uso de tecnologías de la información); circulación de información y establecimiento de acuerdos de trabajo. En ninguno de los compromisos analizados, se encontraron procesos de mayor empoderamiento o de control ciudadano.

Esto da cuenta, que al menos desde el Estado, no existe aún una visión que decididamente incorpore en sus lógicas de acción, toda la potencia de la participación. Ello deriva en que la evaluación general de los avances del sector en el período, sea más bien crítica; no tanto por lo hecho, sino por las oportunidades perdidas para darle verdadera profundidad al tema de la participación como factor del desarrollo humano. Hoy, con miras a los desafíos futuros del país, parece indispensable revitalizar dicha relación.

Efectivamente, los esfuerzos y logros del país en materia de superación de la pobreza, en las últimas décadas, han sido significativos. Sin embargo, las actuales características del fenómeno de la pobreza en Chile y los nuevos desafíos que ésta impone con miras a su disminución, exigen una revalorización del rol de la participación social como factor potenciador de las políticas sociales.

Parece claro, que en el futuro para avanzar en la superación de la pobreza, se requiere innovar en la manera de conceptualizar, medir e intervenir en ella. Sobre todo, para este último objetivo, se requiere de estrategias y programas diferenciados que permitan responder a la diversidad de situaciones de pobreza existentes. Es allí donde la participación social, se vuelve indispensable como mecanismo que mejor permita el reconocimiento de estas especificidades.

En esta dirección, existe una deuda pendiente. Luego que parte de la clase media emigrara al sistema privado de educación, salud, previsión, transporte, entre otras; las personas vulnerables o en situación de pobreza, se han quedado relativamente aisladas en el sistema de provisión de servicios y bienes públicos, y han debido enfrentar solos temas como la cobertura, calidad e inversión de los mismos; con la diferencia, que poseen mucha menos capacidad de presión política que sus homólogos de estratos socioeconómicos de mayores ingresos, ya que su radio de influencia en contadas ocasiones excede los límites del barrio donde habitan. Con la “guettificación” urbana o la segmentación del sistema educativo, este proceso se ha visto afianzado. En tal contexto, el fomento de la participación social constituye un recurso fundamental para el desarrollo de las personas y comunidades. De todas las acepciones y alternativas concretas de participación, una de las que reporta mayores retrasos, pero que a la vez puede llegar a tener importantes efectos sinérgicos en la calidad de vida de las personas, se refiere a la influencia en la toma de decisiones.

En esa dirección, se requiere que los programas y políticas sociales, logren que los destinatarios se apropien y hagan suyos los beneficios que la política social les ofrece; al mismo tiempo que desarrollan y potencian sus capacidades autónomas de superación. Es por ello, que Razcynski (2002), plantea que se debe buscar expandir las capacidades de la población y abrir oportunidades para que los sectores pobres y vulnerables tengan voz, se organicen y participen en la solución de los problemas que los afectan. La idea es transformarlos de “objetos” a “sujetos” de la política social, fortaleciendo de un lado sus derechos ciudadanos y de otro, sus deberes y responsabilidades con su desarrollo personal, familiar, comunitario y del país.

¿Cómo implementar instancias de participación social que estén a la altura de este desafío?

Para realizar esta tarea, se debe avanzar en definir los criterios y condiciones que deben estar siempre presentes en el diseño de las políticas sociales. Aquí se enuncian algunos criterios básicos², los cuales pueden ser entendidos como orientaciones metodológicas para el diseño de propuestas de política social en el ámbito de la participación y la superación de la pobreza:

- 1.-** La Participación debe ser cotidiana, esto es, referida a ámbitos y aspectos propios de la realidad más próxima de las personas; también, debe ser coherente con la realidad y experiencias de los convocados.
- 2.-** Debe tener universalidad en su convocatoria, lo cual implica dar espacios a todos los involucrados en un asunto determinado, para opinar y decidir.

² Gonzalo De la Maza, entrevista con los autores.

3.- Junto con ello, la participación debe acoger la diversidad de formas e instancias de participación, en la que las personas pueden desplegar su interés por los asuntos públicos.

4.- La participación debe ser transparente: debe estar siempre sujeta al escrutinio público. Asimismo, debe estar dotada de mecanismos abiertos y eficaces de control por parte de todos los involucrados, para velar por el cumplimiento de los acuerdos y obligaciones contraídas.

5.- La participación debe ser vinculante, es decir, que los acuerdos contraídos tengan la fuerza legal suficiente para materializarse en obligaciones para quienes concurren a ese acuerdo.

6.- La participación debe apuntar hacia la sustentabilidad del esfuerzo participativo, lo cual permitirá la acumulación de experiencias y aprendizajes, que está en la base de la construcción de confianzas y de las alianzas, que ayudarán a configurar una imagen de la participación como un recurso efectiva y permanentemente disponible, para los ciudadanos de modo tal, que éstos la incorporen a su repertorio de conducta democrática.

7.- La participación debe ser una invitación a un diálogo, entre actores dotados de la autonomía necesaria para defender sus intereses y manifestar opiniones libremente, de forma tal de contribuir, en condiciones de equidad, a la construcción de un consenso.

8.- La participación debe ser concebida como una herramienta de gestión pública, es decir, se debe institucionalizar como una práctica al interior de los espacios municipales, ministeriales y gubernamentales. Si ello no ocurre, la participación se ve como un elemento exógeno, una molestia; ocupando un lugar bastante marginal dentro de la gestión de estas instituciones. La institucionalización de la participación en la gestión pública, requiere de procesos de capacitación y difusión de sus alcances, beneficios y límites; como la difusión de buenas prácticas y experiencias concretas entre los distintos actores institucionales. Asimismo, requiere incorporar mecanismos permanentes de evaluación, seguimiento y monitoreo. De esta forma, se harán coherentes los objetivos de participación incorporados en el diseño general de las políticas sociales, con la valoración y capacidad de implementación de dichos objetivos, existentes al interior de las organizaciones responsables de aplicar efectivamente esas políticas.

9.- La participación no debe ser concebida sólo como un recurso funcional a objetivos de gestión. Antes bien, debe ser promovida como un fin en sí mismo, que contribuye a la construcción de sujetos sociales empoderados y a la consolidación de una vida democrática vigorosa.

En la concreción efectiva de estos criterios en políticas sociales participativas, juega un rol central el desarrollo de un enfoque territorial. Esto implica, implementar estrategias de desarrollo en pequeños territorios con el concurso y la coordinación de los distintos actores sociales claves en ese contexto, es decir, las autoridades administrativas y demás actores locales, incluyendo a la sociedad civil y a los propios sectores pobres.

El Sistema Chile Solidario y la participación social:

El Sistema Chile Solidario es una experiencia de protección social para las familias de mayor pobreza en Chile. Éste constituye una mejora en la focalización hacia los más pobres, en tanto, asiste a las familias que tradicionalmente han permanecido fuera de las redes de protección social del Estado, garantizando condiciones mínimas a las familias en extrema pobreza. Esto se realiza a través de los Apoyos Familiares que entrega el Programa Puente, vía de entrada al Sistema.

Si observamos el Chile Solidario, a la luz de los principios esbozados en esta parte, podríamos ejemplificar cuál sería el aporte específico de la participación social para el diseño de las políticas sociales para la superación de la pobreza. En nuestra opinión, al incorporar la dimensión participación en el Chile Solidario, se construirían mejores condiciones para la sustentabilidad, la pertinencia y la legitimidad del programa.

La manera en que se concibe hoy la participación en el sistema (más bien pasiva y dependiente de la oferta pública), implica un riesgo de generar lazos de dependencia de las familias con relación a los apoyos familiares, situación que atentaría contra la sustentabilidad de los logros alcanzados. Por ello, para dar un salto cualitativo y avanzar en un enfoque promocional, se necesita trabajar en la instalación de capacidades, facilitando procesos de empoderamiento y de inversión en capital social.

Para ello se requeriría actuar en dos direcciones: (i) En primer lugar, incorporando al conjunto de los actores relevantes del territorio, ya sean estos municipales, no gubernamentales o privados, en el fortalecimiento del sistema de protección social a las familias en situación de pobreza. Esta propuesta tendría un doble beneficio, puesto que al vincular a las familias en situación de pobreza a las redes sociales existentes en el territorio, no sólo se beneficia a éstas, sino también, se involucra al conjunto de la comunidad en una tarea que debe sentirse como una responsabilidad compartida. Es decir, se enfatiza que la pobreza no debe ser sólo considerada un problema de otros, sino propio en cuanto se es parte de la misma comunidad. Ello, también apunta en la dirección de resignificar el rol de organizaciones comunitarias, tales como las juntas de vecinos; las cuales, según la opinión de quienes trabajan directamente con ellas, estarían cada vez menos orientadas a la construcción de relaciones de vecindad potentes e incluyentes.

En segundo lugar, incorporando a los propios beneficiados a los procesos de evaluación y monitoreo del sistema. Es decir, se debería avanzar en instalar la práctica de coparticipación en los procesos de planificación de las políticas sociales, desde la etapa de diagnóstico hasta su evaluación, por todos aquellos actores que participan de este proceso. Se debería recoger, por tanto, la perspectiva de los destinatarios, de los operadores locales y de los prestadores de servicios de la red de protección social, con el fin de apoyar los procesos de planificación y la toma de decisiones en los distintos niveles del Chile Solidario. El incorporar activamente a sus beneficiarios, permitiría lograr una mayor pertinencia y legitimidad del mismo.

Lo anterior, es complementario con la aplicación de un enfoque de redes a los diseños de política. La relevancia de aplicar un enfoque de redes radica en el hecho de que se pueden sumar esfuerzos y capacidades en un trabajo mancomunado entre distintos actores. El trabajo de redes, apunta a hacer uso de los conocimientos y capacidades de los equipos que están ya instalados en los territorios, facilitando la creación de capital social. Como la evidencia empírica lo indica, las organizaciones sociales o intermediarios anclados en los territorios, aportan experticia, experiencia y conocimiento más directo de las problemáticas de las poblaciones que viven en esos territorios y, por tanto, la implementación de las políticas sociales desde esa perspectiva se hace más pertinente.

Es en el marco de sentido de estos criterios generales, que deberá construirse en una nueva relación entre la sociedad y las políticas públicas, donde los desafíos son compartidos. Los ciudadanos desean efectivamente más espacio para ser escuchados y mayor capacidad de incidencia en los asuntos comunes. Los decisores públicos requerirán, a su vez crecientemente, una sociedad con mayores cuotas de poder que sirva de aliada a sus esfuerzos. En ese sentido, el conjunto del documento aquí entregado expresa esa misma necesidad general, puesto que los compromisos de política pública que se enuncian en él, requerirán tanto de actores públicos con voluntad política de implementarlos como de una sociedad civil con capacidad de seguimiento y monitoreo a los compromisos eventualmente adquiridos por los líderes del futuro.

A continuación se expondrán las propuestas a modo de garantías mínimas de participación social para las personas.

—> **GARANTÍA:** LOS CIUDADANOS TENDRÁN ASEGURADA SU PARTICIPACIÓN SOCIAL EN PROGRAMAS Y PLANES QUE LES ATAÑEN DIRECTAMENTE A NIVEL LOCAL.

La participación en el territorio constituye un pilar fundamental en las estrategias de la superación de la pobreza. Los antecedentes disponibles a nivel nacional indican que es recomendable trabajar con los sectores pobres y vulnerables en el espacio geográfico en el cual residen. Esto implica adoptar o privilegiar un enfoque de gestión territorial, lo que conlleva implementar una estrategia de desarrollo en pequeños territorios, con el concurso y la coordinación de los distintos actores sociales claves en ese contexto, es decir, las autoridades administrativas y demás actores locales, incluyendo a los sectores pobres.

La gestión territorial requiere considerar la interconexión entre un determinado espacio territorial y otros espacios mayores, que facilitan o inhiben las capacidades de los actores al interior de las localidades o que presentan oportunidades que están fuera de ellas, pero que podrían ser aprovechadas para lograr el desarrollo y la superación de la pobreza en el lugar.

Razcynski (2002) plantea que se debe buscar expandir las capacidades de la población y abrir oportunidades, para que los sectores pobres y vulnerables tengan voz, se organicen y participen en la solución de los problemas que los afectan. La idea es transformarlos de “objetos” a “sujetos” de la política social, fortaleciendo de un lado sus derechos ciudadanos y de otro, sus deberes y responsabilidades con su desarrollo personal, familiar, comunitario y del país. Es en este contexto, que se debe privilegiar el apoyo a grupos y organizaciones sociales. La asistencia individual se visualiza como la excepción más que la regla, y se plantea, en lo posible, atarla a programas promocionales (“habilitantes”) y de carácter colectivo (fortalecimiento de redes y de la organización social).

Un análisis de programas de superación de la pobreza en los años noventa, encontró que el 72% de ellos consideraba la participación de los destinatarios, generalmente en la fase de diagnóstico o consulta, y también durante la ejecución, especialmente bajo la forma de aportes en trabajo o dinero (Concha et al. 2001: 188). Gran parte de las acciones estatales, han desarrollado consultas y diagnósticos participativos de realidades sociales con la población y han incorporado los destinatarios a la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo social, o han desarrollado acciones de reflexión sobre lo logrado y no logrado por un programa, entre otros. Sin embargo, la evidencia parece indicar que muy pocos programas han considerado la participación como un objetivo vinculado a la construcción de ciudadanía, considerando ésta como un valor en sí mismo. Antes bien, la revisión de distintas experiencias en política social focalizada, indica que las personas en situación de pobreza no han sido suficientemente consideradas como ciudadanos activos en la política social, sino más bien, receptores pasivos de los beneficios y subsidios que entrega el Estado.

Según el análisis realizado por Serrano (2002), a través de la revisión de 151 programas públicos en operación en la segunda mitad de los años noventa, alrededor de un 50% de estos programas poseían algún componente participativo. Su conclusión con respecto a la situación de la participación en esa época, señalaba que si bien, las políticas públicas utilizan instrumentos de participación como la información o la consulta a los usuarios, la evaluación global debía considerarse deficitaria. Ello porque los elementos de participación social presentes en los programas, eran de tipo más bien instrumental que de “empoderamiento”.

Por esto, la garantía de participación debe operar en todos programas sociales que involucren acciones de intervención en personas, hogares o territorios, a través de la entrega de bienes o servicios públicos. Éstos deberán considerar en su diseño la participación de los beneficiarios/sujetos en los distintos momentos de su ciclo de vida, pero preferentemente al inicio y al final, de manera tal que los procesos de mejoramiento y perfeccionamiento consideren la opinión de los ciudadanos.

Estos mecanismos deberán estar garantizados y los ciudadanos podrán exigir su creación sobre la base de las normas que para estos efectos existan. En ese sentido, todo plan interventivo tendrá la obligación de fomentar las capacidades de participación activa, respetuosa y responsable de la comunidad.

→ **GARANTÍA:** LOS CIUDADANOS TENDRÁN DERECHO A REALIZAR CONTROL CIUDADANO SOBRE PROGRAMAS E INVERSIONES QUE LOS AFECTEN.

La noción de control social tiene muy diversas acepciones. Bajo el concepto de control social o ciudadano, es posible encontrar desde acciones de vigilancia y denuncia sobre manejos de recursos públicos por parte de individuos, hasta verdaderos procesos de empoderamiento, ejercicio ciudadano y comunitario; orientados a la fiscalización sobre una amplia diversidad de compromisos, planes y programas que afectan de manera relevante las condiciones de vida de sectores tradicionalmente excluidos del desarrollo económico social. Se constatan experiencias totalmente autónomas de las estructuras públicas, mientras otras han generado espacios sistemáticos de colaboración y alianzas entre la sociedad civil y el Estado.

Sin embargo, a pesar de estas notables diferencias, todas estas experiencias, en menor o mayor grado, se han originado como respuesta a la creciente distancia que media y caracteriza la relación Estado-Sociedad. La complejidad creciente de las instituciones estatales y su impenetrabilidad, impiden el control social y la influencia sobre la actividad gubernamental por parte de los ciudadanos, lo cual ha generado en más de una ocasión, serios problemas de gobernabilidad en algunos países de la región.

El crecimiento de las burocracias gubernamentales, como consecuencia de la expansión de las funciones del Estado, y el perfil tecnocrático de la toma de decisiones, han hecho que muchas veces, éstas se autonomicen por completo, ubicándose en situación de rebeldía ante los mecanismos del control democrático (E.Levy). En muchos casos, y de manera concomitante a dicho distanciamiento, se suceden episodios de corrupción y falta de transparencia, expresados en prácticas tales como el tráfico de influencias, el desvío de fondos públicos, el incumplimiento de compromisos y acuerdos en materia social, por mencionar algunas.

Este desequilibrio entre actores políticos y sociales perjudica crecientemente a los más vulnerables, impedidos de ejercer la presión correspondiente. En consecuencia, principalmente estos grupos -pero no exclusivamente, han visto debilitada su ya previamente cuestionada calidad de ciudadanos con derechos ejercibles y exigibles. Otro factor que fortalece la tendencia descrita, es el proceso creciente de globalización que viven, especialmente los países en desarrollo, lo que ha dejado fuera del control público, decisiones relevantes que afectan de manera muy sentida la calidad de vida de personas, familias y comunidades.

Es en este contexto, donde aparecen las demandas por renovadas formas de control social y la ampliación de los mecanismos de accountability. Más allá de sus distintos planos y realidades, estas nuevas instancias, denominadas de control social -llámense veedurías ciudadanas, contraloría social, mecanismos nacionales de control social, consejos de presupuesto participativo, consejos sociales de vigilancia u otras- han sido concebidas, como espacios de promoción de la participación de la sociedad civil en la vigilancia y

acompañamiento de los proyectos y programas que desarrolla el Estado, constituyéndose en instrumentos para presionar por la transparencia en el uso de recursos públicos, la eficacia de la ejecución de planes y programas sociales, el cumplimiento de acuerdo y compromisos locales, nacionales e internacionales, entre otros.

Contar con garantías mínimas de control ciudadano, tiene impactos sinérgicos por cuanto: fomenta la organización y participación de las personas en situación de pobreza; colabora con el perfeccionamiento de las políticas y programas públicos; contribuye a la modernización de la gestión de las políticas y programas sociales; contribuye a generar capacidades de interlocución entre el Estado y la Sociedad Civil; (v) otorga mayor legitimidad ciudadana a las medidas gubernamentales; coopera en la construcción de una mirada más integral de la pobreza y permite resguardar el uso eficiente del gasto social.

Los principios que deben enmarcar los mecanismos de control, deberán ser: independencia política; transparencia en todas sus acciones; respeto por la gestión pública y los encargados de ejecutar planes y programas; pluralidad, entre más diversos sean los actores o miembros, más legítima será la veeduría; legalidad, es decir, que las herramientas legales sean suficientes y representan medios legítimos de actuación para ejercer el derecho y el deber de participar.

Para hacer posible el control ciudadano, el Estado deberá contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones ciudadanas, sindicales, comunitarias o no gubernamentales, con el propósito de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. A su vez, el Estado deberá determinar los mecanismos y condiciones para el ejercicio de control ciudadano, buscando que éstas puedan ser:

- Libres, informales y temporales.
- Individuales o colectivas.
- Poco burocráticas.

Para conocer y disponer de la información sobre la entidad o proyecto, que están observando, se deben considerar aspectos como: derecho de presentar peticiones respetuosas de información a las autoridades, sea por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución; obligatoriedad de audiencias públicas para ciudadanos; reuniones informales; estudios especializados realizados, etc.

Asimismo, deberán considerarse mecanismos que canalicen los resultados del control ciudadano, a través de las instituciones y organismos que son objeto de control ciudadano, como también a través de instancias mediadoras en caso de diferendos importantes y no resolución de conflictos. También, se estipularán respuestas en plazos perentorios, y fórmulas en caso de que los resultados del control ciudadano deriven a la justicia.

—> **GARANTÍA:** LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS TENDRÁN ACCESO A UN SISTEMA DE APOYO PÚBLICO, QUE FAVOREZCA SU AUTONOMÍA FINANCIERA.

Como ya se dijo, uno de los principales desafíos para incrementar la participación social en Chile, se refiere a la construcción de capacidades de acción autónoma de la sociedad civil, en virtud de la cual, ésta pueda constituirse en un actor con capacidad de servir de socio y contraparte crítica de las políticas públicas. La autonomía en las fuentes de financiamiento es el fundamento sobre el que podrá construirse la autosuficiencia de acción. En la medida, que las organizaciones sigan dependiendo vitalmente, de los recursos provistos por los mismos que los convocan a participar, difícilmente se avanzará hacia una participación que sea más rica,

diversa y fuerte, que lo estrictamente permitido por la lógica pública. Si se fortalece su autonomía financiera, de modo tal que sean las organizaciones las que puedan ser financiadas, y no sólo meras actividades, que se les pida a éstas realizar. Sólo así se hará efectiva la constitución de una agenda propia de la sociedad civil.

Hoy en día, a pesar de la multiplicidad de fondos de financiamiento existentes, persisten numerosos problemas y quejas por parte de la sociedad civil y expertos en estos temas, respecto de las dificultades que se deben enfrentar para acceder a estos recursos.

La discusión en la actualidad, parece centrarse en el perfeccionamiento de los incentivos existentes, tanto al nivel público como privado, y se orienta a propiciar un uso más efectivo de estos recursos y a demandar una mayor transparencia de los mecanismos, a través de los cuales estos fondos se asignan.

Las propuestas que se presentan a continuación se centran, por una parte, en generar modificaciones al marco jurídico que regula las donaciones y franquicias tributarias y en segunda instancia, se relacionan con un manejo más eficiente y pertinente de los fondos concursables destinados a la sociedad civil.

En relación con modificaciones a la ley de donaciones y franquicias tributarias con fines sociales, esta propuesta hace eco del exhaustivo trabajo realizado por una comisión ad hoc de profesionales³, cuyas propuestas específicas se consignan en anexo adjunto y que en términos generales apuntan a los siguientes ámbitos:

Fortalecer los mecanismos de supervisión, transparencia y cuenta pública de las donaciones. A fin de asegurar la transparencia del uso de las donaciones con franquicia tributaria, se debiera requerir la aprobación de estas donaciones, a través de Comités Independientes, siguiendo el ejemplo como el que opera actualmente bajo la Ley de Fines Culturales. En particular, se sugiere generar comités independientes y pluralistas en el manejo y asignación del Fondo Mixto.

En la actualidad, la implementación del Fondo Mixto depende de la Secretaría General de Gobierno (SEGEOB) y el Ministerio de Hacienda. Distintos actores de diversos ámbitos del que hacer nacional, tanto público como privado, han expresado sus desconfianzas respecto del actual mecanismo, señalando de manera consensuada, que es necesario que estos Comités sean independientes y tengan una composición pluralista.

- Establecer un régimen único de asignación para las distintas donaciones. Hasta ahora han existido distintos regímenes para cada finalidad de bien público (deporte, discapacidad, educación superior), lo que según expertos, es más bien el resultado de lo favorable o desfavorable que fueron las circunstancias del debate político en que fueron dictadas cada una de las leyes. Se debiera avanzar en cambios legislativos, que modifiquen las diferencias de tratamiento de los distintos fondos, otorgando claridad y uniformidad a los requisitos de asignación de recursos.
- Ampliar el tipo de agentes que pueden transformarse en donantes para fines sociales, incluyendo a los contribuyentes del impuesto Global Complementario y a las personas naturales.

³ Los expertos que participaron en el levantamiento de estas propuestas y reflexiones son los siguientes: Roberto Peralta; Leonardo Moreno; Francisco Orrego ; Juan Francisco Lecaros ; Soledad Teixidó e Ignacio Irrazábal a quién agradecemos especialmente el uso de estos documentos.

- Modificar la lógica que informa la definición de penalidades y sanciones en la ley de donaciones. Hasta ahora, se plantea que estas sanciones (que dejarían muchas zonas ambiguas, donde incluso el donante puede llegar a ser penalmente responsable por el mal uso que se hace de su donación), son una importante fuente de desincentivo al uso de esta ley.
- Perfeccionar la ley en un conjunto amplio de aspectos técnicos, relacionados con la operatoria contable que se deriva de su uso por parte de un donante institucional o particular.

De la propuesta aquí comentada, se desprende una consideración general, relacionada con el notable rigor que pone el legislador en el cuidado de los principios que rigen la constitución del tesoro público. Parece ser ésta, una expresión más de cómo el fomento de las capacidades autónomas de organización de la sociedad civil, debe luchar contra el celoso resguardo del orden (esta vez tributario), que ha sido su mayor freno en los últimos años.

Los fondos concursables. El segundo ámbito de propuestas, se relaciona con perfeccionar el funcionamiento de los fondos concursables. Dadas las numerosas iniciativas existentes en la actualidad, se requiere avanzar en establecer mecanismos centralizados para su administración y asignación.

De acuerdo a la visión de numerosos expertos, la descentralizada temática en la asignación de los fondos, ha llevado a realizar un manejo poco sustentable de los recursos, generando una importante concentración de éstos, en un puñado de instituciones y dejando muy pocos recursos para el resto de las organizaciones de la sociedad civil.

Se estima, que para mejorar la eficiencia y eficacia de estos mecanismos, sería recomendable integrar a todos los fondos, constituyendo un único sistema de concursabilidad. Con esto, se ganaría en aprendizaje tanto por parte de quienes distribuyen, como por parte de quienes postulan a estos fondos. Al mismo tiempo, se obtendrían importantes ahorros en materia de gestión (por ejemplo, al no ser necesaria la múltiple acreditación de las organizaciones ante diferentes fondos). Finalmente, el sistema ganaría en racionalidad, al poder construir una mirada comprensiva acerca del impacto de los fondos entregados. Esta propuesta encuentra respaldo en lo señalado por el Consejo ciudadano para el desarrollo de la sociedad civil, en su propuesta entregada el año 2000.

En la actualidad, existen algunas experiencias que avanzan en esta línea, como la creación del portal ciudadano www.portalciudadano.cl; no obstante, este proyecto aún se encuentra en una etapa inicial. El portal trámite fácil www.tramitefacil.cl, responde también a esta orientación. El camino a seguir debe avanzar más significativamente, en aunar los procedimientos que se vinculan con este tipo de concursos, hacerlos estándar para todo tipo de organizaciones y promoviendo la transparencia en la asignación de los recursos.

Adicionalmente, el manejo y asignación de los recursos, a través de una vía única de administración, debiera tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Contemplar plazos de ejecución acordes con la naturaleza de los proyectos, con el objeto de alcanzar una mayor sustentabilidad de los resultados alcanzados por las organizaciones de la sociedad civil. Estos plazos debieran estar directamente vinculados con las tareas que estas organizaciones llevarán a cabo.

- Generar una mayor agregación territorial de los diversos fondos concursables: De esta forma, se podrían alcanzar soluciones más integrales que las que comúnmente se alcanzan a través de las intervenciones de tipo sectorial, asunto de especial relevancia en intervenciones ligadas a la superación de la pobreza. Las intervenciones de tipo territorial debieran promoverse a través de la generación de proyectos asociativos, que involucren a distintas organizaciones en una misma localidad, fomentando la cooperación y no únicamente la competencia entre las organizaciones que se encuentran en los territorios.
- Diseñar instancias de evaluación y seguimiento de las intervenciones y las formas de participación social generadas por los proyectos: a partir de estas evaluaciones, se puede desarrollar un manejo más sustentable de los recursos y de los objetivos que persigue la política pública y social.

La implementación de una ventanilla única de asignación de recursos a la sociedad civil, requiere, para ser operativa, ser respaldada por una institucionalidad que asegure mayores grados de eficiencia, independencia y transparencia en su asignación. En otras palabras, esto significa contar con un comité o comisión en el que se encuentren representados los distintos intereses de la sociedad civil y del ámbito gubernamental, que debiera coordinar y asignar los recursos asociados a los fondos concursables o competitivos. La idea es que el Comité no sea cautivo o cooptado por ningún grupo de interés, sino que responda a la pluralidad de intereses representados en él.

Es importante señalar que los dos ámbitos de propuestas que se destacan aquí, no agotan todas las propuestas posibles en el ámbito del financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, no son éstas las únicas fuentes de financiamiento posibles (también existen los recursos generados por las propias organizaciones y los aportes directos del estado y de los organismos internacionales); ni tampoco se desconoce que las fuentes aquí mencionadas, pueden no ser igualmente pertinentes para todos los tipos de organizaciones existentes.

Efectivamente, dentro de un cúmulo no menor de iniciativas (por ejemplo, las consignadas en el Informe del Consejo ciudadano para el desarrollo de la sociedad civil), se hace hincapié en éstas, por ser recibir ambas un alto consenso entre los especialistas, como aquellas con una mayor probabilidad de hacerse viables dentro del mediano plazo.

—> **GARANTÍA:** LOS CIUDADANOS EJERCEN SU PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL GOBIERNO LOCAL.

El Municipio es un lugar privilegiado para la participación, ya que en esta instancia existe una mayor cercanía entre la sociedad y el Estado, y mayores posibilidades para responder a los requerimientos de la población. En este espacio local, es posible llevar a cabo una mejor articulación de los ámbitos técnico, político y social que constituyen el que hacer de las políticas sociales hoy en día.

En el ámbito de la participación, las reformas a la Ley Orgánica de Municipios en virtud de la Ley 19.602 del año 1999, estuvieron orientadas a promover la incorporación de la participación a nivel local⁴. Sin embargo, a pesar de los avances alcanzados, el nivel municipal sigue enfrentado en esta área grandes desafíos, siendo el principal, la transformación de los diversos instrumentos de participación hoy existentes, desde su actual condición de meras instancias jurídico formales, a instancias eficaces, pluralistas y vinculantes de participación.

⁴ Queremos entregar especiales agradecimientos a Javiera González y César Pagliai, quienes con sus comentarios y materiales, ayudaron significativamente a la elaboración de la propuesta en temas municipales.

Como un obstáculo para lo anterior, se plantea el hecho que la actual ley de municipalidades da gran preeminencia al rol del alcalde en esta materia, con lo cual, la implementación efectiva de estas instancias participativas, depende en gran medida de la voluntad o intereses de estos. (De la Maza 2003).

De acuerdo a De la Maza (2003) , existen algunos hechos que dificultan la incorporación de la participación a nivel comunal: por una parte, la institucionalidad municipal es homogénea en todo el país, lo que dificulta la posibilidad de organizar la participación de acuerdo a las tradiciones y estilos de cada localidad; y por otra, hay una inercia política que se evidencia, por ejemplo, en el hecho de que si bien la ley municipal actual establece la posibilidad de reglamentar los CESCOS y establecer ordenanzas de participación ciudadana según la realidad local, son muy pocos los municipios que así lo han establecido.

En cuanto a mecanismos de participación para la estructuración de las decisiones de política, se ha señalado que éstos han tenido poco desarrollo y, en general se han restringido a consultas sobre opciones de inversión, limitadas por presupuestos restringidos, y en general, en municipios de mayores recursos. Las experiencias de consultas comunales, plebiscitos barriales, encuestas y otros mecanismos, tienden a ser desarrollados en marcos limitados de opciones, y a ser efectivos, sólo cuando la decisión de la comunidad concuerda con lo que la autoridad tenía planificado (De la Maza, 2003, Silva, 2000). Muchas de las experiencias desarrolladas, se restringen a establecer diagnósticos y priorizar necesidades, pero no alcanza las fases de implementación, evaluación, y menos aún, de monitoreo o control del cumplimiento de lo planificado.

——— **PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE PARTICIPACIÓN A NIVEL COMUNAL**

Generar modificaciones a la Ley de Municipalidades, para obligar la implementación de las Ordenanzas Municipales de Participación. Hasta ahora, la Ley sólo obliga a los Municipios a contar con una ordenanza municipal, pero no los obliga a implementarlas ni tampoco a ajustarlas de acuerdo a las características propias de las comunas. De acuerdo a estimaciones entregadas por expertos, sólo en alrededor de un 10% de los municipios, las ordenanzas municipales de participación se habrían definido e implementado de acuerdo a las características de sus territorios y población.

Estudiar la incorporación de la iniciativa ciudadana para la remoción de autoridades locales, cuando se produzca un notable abandono de deberes en el desarrollo de sus funciones públicas. Este mecanismo debe estar normado por ley de manera tal que, por una parte, garantice el respeto a las personas y, por otra, resguarde un procedimiento que considere instancias previas de diálogo y negociación para arribar a acuerdos, mecanismos de mediación, entre otros. Es necesario que la comunidad, especialmente de aquellos territorios deprimidos, puedan ejercer un control estricto del desempeño de sus representantes en el gobierno local, por lo que se requiere contar con mecanismos para que puedan demandar la remoción correspondiente al Tribunal Regional Electoral. Con todo, para solicitar la petición de remoción, deberán haber operado previamente los mecanismos institucionales que contemplan la normativa legal vigente.

Fortalecer los Fondos de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) dentro de los Municipios. El Fondo de Desarrollo Vecinal (Fondeve) es un programa de inversión social participativa a nivel municipal, que se origina en 1990 para apoyar proyectos específicos de desarrollo comunitario presentados por las juntas de vecinos. Sin embargo, este instrumento, de acuerdo a variada evidencia, tiene en la actualidad una limitada implementación.

Fortalecer el rol de la participación en los procesos de Planificación municipal (PLADECOS y presupuestos participativos). En primera instancia, se debe incorporar a los PLADECOS como herramienta de gestión integral

de los municipios y no sólo como instancia de planificación de alguna secretaría técnica u organismo de menor relevancia a nivel comunal. Se deben vincular más estrechamente las herramientas de gestión municipal con aquellas relativas al desarrollo comunal.

Promover presupuestos participativos. En relación con los presupuestos participativos, la evidencia indica que su implementación se restringe a unas pocas comunas del país y, en la mayoría de los casos, los montos involucrados, representan un muy bajo porcentaje del presupuesto total municipal. La evidencia también indica, que más allá de las restricciones, el acceder a este espacio supone para las personas un ejercicio de ciudadanía importante al participar más directamente en la toma de decisiones sobre los gastos y recursos de sus comunas. En función de esa valoración, resulta pertinente proponer que el Estado genere incentivos para que un número creciente de Municipios realicen experiencias de presupuestos participativos; ello implica, por cierto, apoyar la generación de capacidades de gestión para su implementación, en particular, entregando recursos y capacitación especiales a aquellos municipios que no están en condiciones de implementar procesos de presupuestos participativos por sí mismos.

Las propuestas de participación en el ámbito local, fueron ampliamente trabajadas en el documento elaborado por esta Fundación “Agenda Municipal para la Superación de la Pobreza”.

—> **GARANTÍA:** PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS MECANISMOS DE INVERSIÓN PÚBLICA.

Hasta ahora, se han planteado un conjunto de propuestas que apuntan a mejorar, tanto las capacidades como las instancias formales de participación. No obstante, la pertinencia de aquellas propuestas, persiste aún la duda respecto a cómo impulsar efectivamente a los actores públicos a incorporar la participación social al interior de sus prácticas cotidianas. Parece evidente, que la mera “invocación de virtudes” no resultará eficaz en ese empeño. De ahí, que si queremos efectivamente impulsar el tema, debemos buscar algún ámbito de propuestas en que la participación se constituya en una necesidad para esos agentes. En otras palabras, debemos ponerle un “pie forzado” a la gestión pública para que acepte dar creciente espacio a la participación de los ciudadanos.

Para esto se propone:

- Establecer, desde los niveles regionales, la incorporación obligatoria de la participación dentro de los proyectos de nivel comunal, que postulen a ser financiados con recursos del Fondo de desarrollo regional (FNDR).

En el FNDR, hasta ahora no se han considerado mecanismos formales de participación en la identificación, formulación, ejecución y operación de los proyectos. La participación comunitaria y la identificación local de demandas ocupa un lugar secundario dentro del sistema.

En este contexto, los gobiernos regionales debieran ser los actores que impulsen la obligación de los municipios a participar de este tipo de iniciativas. Para ello, no se requiere una reforma legal o constitucional, sino una modificación a las condiciones de presentación de los proyectos. Esta modificación puede surgir del compromiso de la SUBDERE con los intendentes regionales, quienes debiesen informar al BIP de esta nueva exigencia para postular al FNDR.

Sería a partir de ese momento, en que los municipios se verían obligados a incorporar de manera eficaz la participación, impulsados por la necesidad de obtener fondos con los cuales realizar inversiones en la comuna.

Por cierto, para que dicha instancia de participación no se constituya en una mera ritualidad que traicione el espíritu del mecanismo, deberá definirse la constitución de un ente distinto del actor local, para que vele por la fijación y cumplimiento de criterios y estándares mínimos de participación en cada caso.

Junto con potenciar el tema de la participación, la gestión local se vería beneficiada con la legitimidad y pertinencia social, e incluso, con la mayor eficiencia económica que un proceso de participación bien implementado conlleva.

Establecer desde los niveles centrales, ministeriales o sectoriales, la incorporación obligatoria de la variable participación en los proyectos que se incorporen al Banco Integrado de Proyectos.

De modo complementario, se propone generar un banco de buenas prácticas en participación, a través del cual se logren aprendizajes respecto a estos procesos. Se sugiere que la SUBDERE, asuma un rol central en esta tarea, en la línea de poder incorporar a su gestión, metodologías más participativas. Al mismo tiempo, esta entidad debiese ejercer un rol de apoyo a los municipios para el desarrollo de las competencias básicas de gestión de la participación de modo tal que todos puedan responder de buena forma a este nuevo desafío que se les impondría.

Se tiene claridad de que abrir los procesos de inversión pública y vincularla (aunque sea forzosamente) con los requerimientos locales, tiene un impacto directo en el fortalecimiento de los procesos de superación de la pobreza y descentralización. Los grandes proyectos de inversión pública afectan de manera directa la calidad de vida de las personas, por tanto, incorporar el ámbito de la participación en su gestión, aporta beneficios tanto económicos como sociales.

Por otro lado, al abrir un espacio de participación eficaz, aumentan las posibilidades de reencantar a las personas que hasta ahora no ven el sentido de su participación, en instancias que no representan una real oportunidad de incidir en decisiones de orden general. Al existir esos espacios, se dinamizará la acción colectiva local con el consiguiente beneficio de desarrollar su capital social y por ello, su capacidad de transformarse en sujetos de su propio desarrollo.

Existen los mecanismos y la metodología; los beneficios se han probado, sólo se requiere de la voluntad política para replicarlo.

El fundamento de esta propuesta se construye fundamentalmente sobre la base de la experiencia del Ministerio de Obras Públicas y su vínculo con el Banco integrado de proyectos (BIP), gestionado por MIDEPLAN (ver recuadro). Este caso, muestra que la participación puede ser considerada dentro de los proyectos de inversión pública, sin afectar la eficiencia de los procesos ni sus costos. Asimismo, muestra que los grandes proyectos de intervención, requieren adhesión y apropiación ciudadana y la participación es la clave para alcanzarla.

El caso del MOP y el Banco Integrado de Proyectos

Desde inicios del 2000, el MOP viene incorporando en su gestión la lógica de la participación social. Esta exigencia fue auto impuesta por las autoridades Ministeriales, como una respuesta al instructivo presidencial en materia de participación. Para implementar esta decisión, se estableció formalmente al interior del Ministerio, una entidad encargada de cautelar que sus proyectos de inversión incorporaran, de manera efectiva, instancias de participación de la comunidad. Fue el propio MOP, quien dio un paso aún más decidido, al hacer vinculante este requisito por la vía de instruir oficialmente al Banco Integrado de Proyectos (BIP) –instancia técnica que centraliza la evaluación económica y social de los diversos proyectos de inversión pública - La participación sería un requisito exigible a todos sus proyectos, de modo tal, que de no verificarse esa instancia en uno de ellos, el BIP no debe dar el pase para su ingreso en el ciclo general de la evaluación de proyectos.

En consecuencia, al BIP le corresponde, en cumplimiento de la instrucción del MOP, verificar si se considera o no la instancia de participación comprometida, y sólo en el caso que así sea, puede dar curso a las siguientes etapas de evaluación del proyecto MOP. Este mecanismo, entonces, actúa como una obligación exigible hacia dicha entidad. Con ello, la participación está asegurada, de lo contrario, la evaluación del proyecto no se gestiona.

Es importante recalcar que el BIP no califica cuál es el tipo de participación que cada proyecto requiere (instancias y modalidad). Esta es una decisión autónoma del MOP, que es definida sobre la base de los criterios internos. La clave para hacer de esa participación un instrumento efectivo, es entonces la existencia de una instancia interna especializada y con suficiente autonomía para fijar y monitorear el cumplimiento de instancias de participación de real calidad y no meramente rituales. Esto, según los profesionales del MOP, ha significado un aprendizaje y cambio cultural no menor al interior de los profesionales del ministerio.

El tema de la rentabilidad económica de los proyectos es especialmente relevante para la gestión pública. Muchos de los temores hacia la participación, se vinculan con la creencia bastante generalizada de que ésta más bien es un lastre para los proyectos, porque los encarece. El MOP asumiendo un liderazgo importante en este tema, generó una metodología simple de cálculo de costos de la participación en los proyectos de inversión. Esta metodología, dio cuenta, de que si bien los costos de los proyectos se elevan en una etapa inicial cuando recién se incorpora la participación, en el conjunto del proyecto los costos totales se reducen gracias a la participación. Por lo tanto, es posible afirmar que proyectos que incorporan participación son más rentables que aquellos que no lo hacen.

¿Qué nos enseña el caso del MOP y el Banco Integrado de Proyectos?

De este caso, se desprende el hecho que existe evidencia de los beneficios económicos y de legitimidad social de la participación. Con ello, se abre un espacio para generar a partir de este caso, un positivo efecto de demostración en el conjunto de la administración pública, en torno a la relevancia de incorporar la participación en la gestión. Con esta evidencia, se hace viable entonces intentar extender ese “pie frozado” que el MOP se auto impuso, hacia otras entidades con el objeto de generar una obligación que dinamice la participación social.

Es así, como en primer lugar, es factible proponer que otras entidades públicas de nivel central y local avancen hacia la autoimposición de metas de participación en este mismo estilo. Ello, como se vio, no requiere de grandes transformaciones legales, sino solamente del convencimiento y el liderazgo de las autoridades sectoriales.

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 1

Tipo de fondo	Nombre del Concurso	Propósito del concurso	Líneas de financiamiento y Montos de los fondos
Fondo Nacional de la de Discapacidad	Concurso para organizaciones comunitarias	<p>Orientado a entregar recursos para el financiamiento de iniciativas presentadas por organizaciones comunitarias, que por causa de su reciente constitución y/ menor nivel de desarrollo y capacidad de gestión técnico –administrativa no acceden a los fondos concursables tradicionales</p> <p>Se intentar fortalecer a las organizaciones que agrupan a personas con discapacidad, a sus familiares y a otras personas vinculadas a ellas , que tiene por finalidad la defensa de los derechos, la atención y satisfacción de las demandas de las personas con discapacidad</p>	<p>Las líneas de financiamiento son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Habilitación e implementación de sedes comunitarias • Iniciativas comunitarias que beneficien a las personas con discapacidad <p>Se financian proyectos por un máximo de \$2.000.000 de pesos</p>
	Concurso Nacional de proyectos	Orientado a organizaciones o personas naturales, que deben estar acreditadas ante FONADIS	<p>Las líneas de financiamiento son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Línea de prevención: financia proyectos por un máximo de \$ 7.000.000 pesos • Línea de rehabilitación con base comunitaria: financia proyectos por un máximo de \$ 10.000.000 pesos • Línea de acceso a la educación financia proyectos por un máximo de \$ 8.000.000 pesos • Línea de acceso al trabajo financia proyectos por un máximo de \$ 8.000.000 pesos • Línea de acceso a la cultura y a la recreación financia proyectos por un máximo de \$ 5.000.000 pesos • Línea de acceso al espacio físico y el transporte financia proyectos por un máximo de \$ 7.000.000 pesos • Línea de acceso a la información y a las telecomunicaciones financia proyectos por un máximo de \$ 7.000.000 pesos <p>Para mayores antecedentes ver: www.fonadi.cl</p>

Mapa de Fondos concursables gubernamentales destinados a organizaciones de la sociedad civil

Tipo de fondo	Nombre del Concurso	Propósito del concurso	Líneas de financiamiento y Montos de los fondos
Fondo Concursable Programa Comuna Segura		<p>Orientado a generar soluciones concretas a problemas de la comunidad en el ámbito de la seguridad y, adicionalmente, producir a través del proceso de postulación y ejecución de los proyectos una experiencia de participación que releve a la ciudadanía organizada como principal protagonista en el mejoramiento de sus condiciones de vida. El Gobierno entrega fondos a las Comunas para financiar iniciativas dirigidas a prevenir los problemas de Criminalidad, Victimización y Sensación de Temor, contribuyendo de ese modo al mejoramiento de la Calidad de Vida de las personas que componen una comunidad</p> <p>Se tiene en consideración la determinación de territorios prioritarios para la focalización de las intervenciones</p>	<p>Tres tipos proyectos se financian con este Fondo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Proyectos de Promoción y Participación Comunitaria Están dirigidos a promover la participación organizada de la comunidad para el mejoramiento de su calidad de vida, potenciando los factores protectores: coordinando las organizaciones 2) Proyectos de Infraestructura Participativa Estos proyectos se orientan a dar solución, a los factores de riesgo situacionales -a aquellas características físicas del territorio que provocan inseguridad o son factores reales que facilitan la comisión de delitos- y a potenciar los espacios comunitarios, que constituyen recursos de la comunidad que permiten una mejor organización y gestión. 3) Proyectos de Intervención Psicosocial Esta línea está orientada a acoger, orientar y dar atención a personas, familias y grupos que viven situaciones de vulnerabilidad relacionadas con factores de riesgo <p>Para mayores antecedentes ver : www.ministeriodelinterior.cl</p>
Fondos Concursables CONACE	FONDO NACIONAL CONCURSABLE PARA LA PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS	Este programa define tres líneas de trabajo, las que dan origen a distintos tipos de proyectos: Prevención, Tratamiento y Rehabilitación.	<p>Cuenta con tres Subprogramas específicos, que se han diseñado en conjunto con otros organismos miembros del CONACE, como son: Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Ministerio de Salud (MINSAL), que son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prevención y Desarrollo Comunitario. (CONACE_ MINSAL) 2. Prevención Escolar (CONACE – MINEDUC) 3. Tratamiento y Rehabilitación (CONACE – MINSAL). <p>Para mayor información en: www.conace.cl, www.minsal.cl</p>

Fondo de Promoción de la Salud MINSAL		Está orientado a organizaciones públicas o privadas, vinculadas al área salud que tengan personalidad jurídica	El fondo financia iniciativas, vía proyectos, para la promoción e impulso de formas de vida saludables y prevención de salud, incluyendo temas tales como: salud mental, salud ambiental, alimentación y nutrición, desarrollo del niño, actividades y recreación. Para mayores antecedentes ver: www.minsal.cl
	Salud con la gente	Está orientado a organizaciones sociales que trabajen en temáticas referidas en salud, que tengan personalidad jurídica	El programa entrega apoyo a acciones de promoción y prevención en salud sobre la base de la participación e integración comunitaria Para mayores antecedentes ver: www.minsal.cl

Tipo de fondo	Nombre del Concurso	Propósito del concurso	Líneas de financiamiento y Montos de los fondos
Fondo para el desarrollo de la sociedad civil		<p>El desarrollo y fortalecimiento de las capacidades sociales de las organizaciones del Tercer Sector sin fines de lucro y con interés público, es el principal objetivo del Fondo de Desarrollo de la Sociedad Civil.</p> <p>La primera tarea concreta de este organismo durante este año es la puesta en marcha de un plan de capacitación destinado a personas y organizaciones que trabajan en el área social, con el objetivo de fortalecer su eficacia.</p> <p>De esta manera, tanto las instituciones que busquen acreditar sus programas de estudios, como las personas que quieran participar en ellos, pueden acceder a toda la información en línea.</p>	<p>Mayor información en el sitio en Internet del Fondo de Desarrollo de la Sociedad Civil (http://www.desarrollosociedadcivil.cl)</p> <p>En el sitio, se encuentran están disponibles todos los documentos, instructivos y formularios para participar en este proceso.</p>

<p>Fondo de Apoyo a la Sociedad Civil SERNAM</p>		<p>Este fondo permite financiar iniciativas de amplio espectro, destinadas a fortalecer la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, ejecutadas por entidades civiles con personalidad jurídica vigente</p> <p>La comunidad debe generar proyectos en conjunto con entidades de la sociedad civil</p>	<p>Para mayores antecedentes, dirigirse al Servicio Nacional de la Mujer www.sernam.cl</p>
<p>Fondo Nacional para el Fomento del Deporte</p>		<p>Se busca financiar de manera parcial o total a través de una concursabilidad y asignación directa proyectos, programas, actividades y medidas de fomento, ejecución, práctica y desarrollo del deporte en sus diversas modalidades y manifestaciones.</p> <p>Las organizaciones tienen 60 días para presentar los proyectos en las direcciones regionales o dirección nacional, correspondiente a la zona geográfica donde desarrollará el proyecto.</p>	<p>Existen las siguientes categorías de proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formación para el Deporte • Deporte Recreativo • Deporte de Competición • Infraestructura Deportiva • Desarrollo de Organizaciones Deportivas Investigación y Ciencias del Deporte <p>Para mayor información, ir http://www.tramitefacil.gov.cl/1481/article-46842.html</p>
<p>Fondo Chile Deportes para el Adulto Mayor</p>		<p>Financiamiento para la realización de actividades deportivas y recreativas, especialmente orientadas a los Adultos Mayores de 60 años y más, que sean auto-valentes. El objetivo es crear estilos de vida saludable y mejorar al bienestar físico y mental de las personas mayores.</p> <p>Orientado a organizaciones de adultos mayores con capacidad de gestión y que cuenten con personalidad jurídica.</p>	<p>Las organizaciones deben contribuir con un mínimo de aportes propios o de terceros en dinero, y no tener rendiciones de cuenta pendientes con Chile Deportes al momento de la evaluación.</p> <p>Los proyectos deben estar a cargo de profesores de Educación Física, y deben estar focalizados en las comunas más pobres.</p> <p>Los talleres deben tener una duración mínima de 6 meses y máximo de 12 meses, con una frecuencia de 3 horas a la semana en días alternos, con 20 participantes como mínimo.</p> <p>Ver mayores antecedentes: www.senama.cl</p>

Tipo de fondo	Nombre del Concurso	Propósito del concurso	Líneas de financiamiento y Montos de los fondos
Fondo de protección Ambiental		<p>El objetivo es promover la protección y reparación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.</p> <p>Este fondo está orientado a la ejecución de iniciativas comunitarias locales de mejoramiento ambiental, de capacitación y difusión destinadas a fortalecer las capacidades de acción de las comunidades.</p> <p>Los proyectos deberán estar dirigidos a las siguientes áreas:</p>	<p>El monto máximo de financiamiento por proyecto es de \$ 4 millones de pesos, no reembolsable y podrá ser total o parcial.</p> <p>Ver mayores antecedentes: www.portalciudadano.cl</p>
Fondos concursables del SERNAM	Promoción y difusión de los derechos de las mujeres	<p>Este Fondo está dirigido a mujeres jóvenes con el objeto de favorecer su organización y promover los derechos laborales, sexuales y reproductivos, civiles y políticos de las mujeres.</p> <p>Pueden postular organizaciones de la sociedad civil; corporaciones sin fines de lucro; Juntas de Vecinos y organizaciones comunitarias que se encuentren inscritas en el Registro Único de Colaboradores del Estado y las Municipalidades, según lo establece la Ley N° 19.862 del 30 de enero del año 2003.</p>	<p>Se implementa en las 13 regiones del país y durante el 2005 financia 130 proyectos, con un monto de 500 mil pesos cada uno.</p> <p>Mayores antecedentes se encuentran en www.sernam.cl</p>

<p>Fondos de CONADI</p>		<p>La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, tiene definido por Ley sus tres fondos operativos que ejecutan planes, programas y proyectos en beneficios de las personas, comunidades y Asociaciones de los Pueblos Indígenas de Chile.</p> <p><u>FONDO DE TIERRAS Y AGUAS.</u> Tiene el objetivo de dar respuesta a las demandas de ampliación, protección y promoción de la adecuada explotación de las tierras y aguas de personas y comunidades.</p> <p><u>FONDO DE DESARROLLO:</u> Tiene el objetivo de promover el desarrollo de las personas y comunidades de los Pueblos Indígenas de Chile. Para ello, financia planes, programas especiales de desarrollo orientados a satisfacer las necesidades productivas y condiciones de vida de las familias, comunidades y organizaciones indígenas de nuestro país.</p> <p><u>FONDO DE CULTURA Y EDUCACION:</u> Tiene el objetivo de dar respuesta a las demandas de conservación y desarrollo del patrimonio cultural Indígena y el establecimiento de las bases educacionales de la educación intercultural bilingüe, en el beneficio de la nuevas generaciones y proyecciones de los Pueblos Indígenas de Chile</p>	<p>Para mayor información , consultar: http://www.conadi.cl/fondos.html</p>
-------------------------	--	---	--

Tipo de fondo	Nombre del Concurso	Propósito del concurso	Líneas de financiamiento y Montos de los fondos
Fondo Nacional del Adulto Mayor		Fondo concursable orientado a financiar la ejecución de iniciativas ideadas, elaboradas y desarrolladas por las propias organizaciones y clubes de Adultos Mayores.	<p>Las organizaciones o clubes de adultos mayores podrán solicitar financiamiento para sus proyectos por un máximo de \$ 800.000 (ochocientos mil pesos).</p> <p>Mayor información en la página web del SENAMA www.senama.cl, en la sección Fondo Nacional.</p>
Fondo Social		<p>Fondo concursable que se orienta a financiar proyectos destinados a prevenir o mitigar las condiciones de vulnerabilidad que afectan a un grupo determinado de personas de bajos recursos. Se priorizan aquellos proyectos que promuevan la asociatividad estable y solidaria de personas de bajos ingresos.</p> <p>Pueden presentar proyectos organismos público o privados con personalidad jurídica y sin fines de lucro</p>	<p>El programa financia o co-financia proyectos de desarrollo social, presentados por organizaciones comunitarias u organismos del Estado, que se dirijan a sectores de menores ingresos en una gran cantidad de áreas, tales como: alumbrado público, y electrificación; construcción, mantención y reparación de calles, calzadas aceras; canalización de aguas lluvias; construcción, reparación y equipamiento d sedes comunitarias; construcción, reparación y equipamiento de establecimientos educacionales y de salud; capacitación; becas y subsidios de estudios; programas de emergencia y asistencia social; obras de urbanización y equipamiento comunitario; aportes para la adquisición de clínicas móviles o ambulancias; aportes para la adquisición de terrenos para viviendas de emergencia y otras.</p> <p>Las áreas de inversión y proyectos se definen a partir de un conjunto de criterios establecidos por la Subsecretaría del Interior para focalizar la inversión. Los criterios se fijan considerando el número de beneficiarios , el tipo de organización social y el impacto esperado.</p> <p>Mayor información en Subsecretaría del Interior, Ministerio del Interior, Departamento Fondo Social. www.interior.cl</p>

<p>Proyectos de Mejoramiento de atención a la Infancia</p>		<p>Los recursos están orientados a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de atención, incorporando a la familia y la comunidad en el proceso de formación de menores.</p> <p>Están orientado a organizaciones que formen parte de un grupo comunitario organizado</p>	<p>Mayores antecedentes dirigirse a FOSIS. www.fosis.cl</p>
<p>Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artes</p>		<p>Apoyar la elaboración y ejecución de iniciativas artísticas y culturales, destinadas al desarrollo, fortalecimiento y promoción de los intereses en ese ámbito.</p> <p>Orientado a organizaciones o agrupaciones ligadas al tema cultural.</p>	<p>Fondo de inversión dependiente de la división de Cultura del Ministerio de Educación, que surge con el objeto de apoyar actividades y creaciones vinculadas con las áreas de la música, plástica, artes audiovisuales, artes de la representación, literatura, cultura tradicional e infraestructura cultural</p> <p>Mayor información, División de Cultura del Ministerio de Educación www.mineduc.cl</p>
<p>Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo Mece Básica</p>		<p>Mejorar la calidad de educación apoyando iniciativas que correspondan a los procesos de cambio y desarrollo que experimenta el país a través de la reforma educacional.</p> <p>Orientado a Centros de Padres y Centros de Alumnos.</p>	<p>El programa financia iniciativas y proyectos generados al interior de los establecimientos educacionales de enseñanza básica particulares subvencionados y municipales. Incentiva la participación de sus distintos estamentos, entregando aportes para la inversión en infraestructura o equipamiento educativo y para gastos de operación inherentes al proyecto, tales como: movilización, caja chica, capacitación, asistencia técnica, materiales, etc.</p> <p>Mayor información, Ministerio de Educación, Departamentos Provinciales de Educación www.mineduc.cl</p>

<p>Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo Mece Media</p>		<p>Mejorar la calidad de educación apoyando iniciativas que correspondan a los procesos de cambio y desarrollo que experimenta el país a través de la reforma educacional.</p> <p>Orientado a Centros de Padres y Centros de Alumnos.</p>	<p>El programa financia iniciativas y proyectos generados al interior de los establecimientos educacionales de enseñanza básica particulares subvencionados y municipales. Incentiva la participación de sus distintos estamentos, entregando aportes para la inversión en infraestructura o equipamiento educativo y para gastos de operación inherentes al proyecto, tales como: movilización, caja chica, capacitación, asistencia técnica, materiales, etc.</p> <p>Mayor información, Ministerio de Educación, Departamentos Provinciales de Educación www.mineduc.cl</p>
<p>Equipamientos Comunitarios, MINVU</p>		<p>Fondo orientado a dotar a las viviendas sociales de la infraestructura complementaria para el desarrollo de actividades comunitarias, promoviendo la participación conjunta de la comunidad y del municipio</p> <p>Postulación a través de una organización comunitaria, con personalidad jurídica, representativa ante el Municipio</p>	<p>Este programa es ejecutado en dos líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipamiento complementario: orientado viviendas básicas en ejecución, se incorporan en la construcción de nuevas poblaciones. • Mejoramiento comunitario: de carácter comunitario para viviendas anteriores a 1994, con aporte municipal y de los vecinos, incorporándose los proyectos a través de una postulación <p>Mayores antecedentes , dirigirse a Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU. www.minvu.cl</p>

<p>Fondo de desarrollo de las Telecomunicaciones SUBTEL</p>		<p>Fondo orientado a promover al acceso a servicio de telecomunicaciones a un precio y calidad adecuado, que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y grupos en general</p> <p>Específicamente, intenta mejorar el acceso a medios de telecomunicación de grupos y asentamientos con dificultades geográficas y sociales</p> <p>Se postula a través de organizaciones sociales</p>	<p>Mayores antecedentes , dirigirse a Subsecretaría de Telecomunicaciones, (SUBTEL), Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, www.subtel.cl</p>
<p>Programa de pequeños aeródromos</p>		<p>El fondo financia la construcción de pistas de aterrizaje en lugares aislados, mantención de aeródromos y mejoramiento de pistas en relación a estándares de utilización y servicio. todo este proceso se realiza bajo propuesta pública</p> <p>Debe coordinarse las organizaciones con el Municipio para poder postular a los recursos</p>	<p>Para mayores antecedentes, dirigirse a Dirección Nacional de Aeropuertos, Morandé 59, Piso 11.</p>
<p>Programa de Agua Potable Rural para Localidades Concentradas</p>		<p>Mejorar la calidad de vida y las condiciones sanitarias de localidades rurales llevando agua potable a su territorio</p> <p>La postulación se debe realizar a través de organizaciones, en coordinación con el municipio. Los antecedentes deben presentarse al CORE.</p>	<p>Para mayores antecedentes, dirigirse al Ministerio de Obras Públicas, Inversión Sectorial de Asignación Regional www.moptt.cl</p>

<p>Programa de Mejoramientos de Barrios</p>		<p>Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de grupos humanos habitantes de loteos irregulares o asentamientos de larga data en situación de marginalidad y/o extrema pobreza</p> <p>Los proyectos deben presentarse a la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) para su recomendación técnica y posterior priorización del Consejo Regional (CORE). mínima) y la entrega de títulos de dominio a grupos familiares de extrema pobreza.</p> <p>Los proyectos deben presentarse a través de organizaciones comunitarias, en coordinación con el municipio</p>	<p>El programa financia la construcción de infraestructura sanitaria completa (cocina, baños, lavaderos), ejecución de obras de urbanización (agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, aguas lluvias, gas.</p> <p>Para mayores antecedentes, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior www.interior.cl</p>
<p>Riego Campesino</p>		<p>Fondo orientado a mejorar la productividad de la agricultura campesina a través de la construcción de obras de riego.</p> <p>Los proyectos deben presentarse a través de organizaciones comunitarias, en coordinación con el municipio</p>	<p>El programa financia la ejecución de obras de riego predial con un aporte de hasta 75% del valor total. Para aquellas obras de gran valor y complejidad que costeo el estudio y la ejecución de la obra a través de créditos. Las obras menores se financian hasta en 2.000 U.F. por proyecto o 150 U.F. por usuario y se otorga un subsidio de hasta 100 U.F. a pequeñas obras de riego o drenajes a través de un bono de fomento al riego.</p> <p>Mayores antecedentes, Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) www.indap.cl</p>

<p>Programa de Seguridad Vial (Ciclovías y Pasarelas)</p>		<p>Orientado a mejorar la seguridad de desplazamiento de personas que circulan a pie o en bicicleta a través del territorio nacional</p> <p>Requiere la presentación de antecedentes a través organizaciones de vecinos, ante la Dirección Nacional de Vialidad, adjuntando a la petición consideraciones técnicas que justifiquen la demanda</p>	<p>El programa financia la construcción de vías especiales para ciclistas y pasarelas sobre carreteras, ríos o esteros en zonas rurales o urbanas de vías especiales para ciclistas y pasarelas sobre carreteras, ríos o esteros en zonas rurales o urbanas.</p> <p>Para mayores antecedentes, dirigirse al Ministerio de Obras Públicas, Inversión Sectorial de Asignación Regional www.moptt.cl</p>
<p>Programa de Obras Portuarias para la Conexión de Localidades Aisladas</p>		<p>Orientado a mejorar las condiciones de seguridad y desplazamiento de usuarios y cargas que deban trasladar por vía marítima hacia zonas aisladas del país</p> <p>Los proyectos deben presentarse a través de organizaciones comunitarias, en coordinación con el municipio</p>	<p>El programa aporta recursos y financiamiento para el estudio, diseño y construcción de infraestructura portuaria tales como: rampas, muelles, atracaderos, balseadores, accesos y refugios.</p> <p>Para mayores antecedentes, dirigirse al Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Obras Portuarias www.moptt.cl</p>
<p>Programa de Pavimentación Participativa</p>		<p>Orientado a disminuir el déficit de calles de y vías pavimentadas a través de la acción conjunta entre vecinos y municipio</p> <p>Para postular a los recursos, se debe conformar un comité de pavimentación. Estas organizaciones deben coordinarse con el municipio</p>	<p>El programa aporta recursos y financiamiento para la construcción de pavimentos nuevos en calzadas de calles y pasajes de sectores habitacionales en general.</p> <p>Mayores antecedentes , dirigirse a Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Servicio de Vivienda y Urbanismo www.minvu.cl</p>

<p>Programa de construcción de obras de riego</p>		<p>El programa financia la construcción de obras para mejorar o generar sistemas de riego incorporando nuevas tierras al cultivo de especies</p> <p>El programa intenta aumentar la capacidad productiva de las tierras agrícolas dando oportunidades de trabajo y mejoramiento en la calidad de vida de sectores rurales.</p> <p>Los proyectos deben presentarse a través de organizaciones comunitarias, en coordinación con el municipio</p>	<p>Para mayores antecedentes, dirigirse al Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Obras Hidráulicas www.moptt.cl</p>
<p>Programa de Construcción de muelles pesqueros</p>		<p>El programa intenta contribuir al desarrollo y mejoramiento de la calidad de las condiciones de trabajo y de vida del sector pesquero artesanal.</p> <p>Orientado a organizaciones de pescadores artesanales</p>	<p>El fondo financia la construcción de muelles pesqueros artesanales e instalaciones de apoyo terrestre como boxes, servicios higiénicos y explanada de trabajo</p> <p>Para mayores antecedentes, dirigirse al Ministerio de Obras Públicas, Fondos Sectoriales Ministeriales www.moptt.cl</p>

Fuentes: Elaboración propia, en base a información disponible en Portal ciudadano, trámite fácil, Servicio nacional del adulto mayor (SENAMA), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), CONACE, Ministerio del Interior, Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADI), Ministerio de Educación, Ministerio de Obras Públicas, INDAP, FOSIS, Ministerio de Salud.

PROPUESTAS SOBRE CAMBIOS A LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS

Los documentos que se presentan a continuación, corresponden a propuestas y reflexiones que un grupo de expertos elaboró en torno a posibles modificaciones al marco jurídico que regula los incentivos tributarios existentes en el país para las donaciones con fines sociales.

Los expertos que participaron en el levantamiento de estas propuestas y reflexiones son los siguientes: Roberto Peralta; Leonardo Moreno; Francisco Orrego; Juan Francisco Lecaros; Soledad Teixidó e Ignacio Irrazaval.

Modificaciones a Incentivos Tributarios a las Donaciones

- 1- **Fondo de la Ley de Fines Sociales:** Aclarar en el Art. 1° de la Ley 19.885, que la aplicación supletoria de la Ley del Deporte incluye la posibilidad de no hacer la donación obligatoria de un 33% al fondo mixto hasta 1.000 UTM (gastos operacionales) u 8.000 UTM (infraestructura), que por sobre estos montos, si no se asigna al fondo se reduce el crédito y que lo entregado al fondo se asigna a indicación del donante (ver propuesta en anexo).
- 2- **Límite Global a las Donaciones:** Hacer que la norma especial para sociedades con pérdidas tributarias se aplique a todas las donaciones (Art. 31 N° 7 de la Ley de Impuesto a la Renta), que por la circular SII N° 59 – 2003, sólo beneficia a ciertas donaciones educacionales, (ver propuesta en anexo).
- 3- **Sanciones:** Acotar las sanciones penales a aquellos casos y responsables que realmente constituyen infracción, superando la actual incertidumbre que generan los tipos penales excesivamente amplios que se incluyeron en el N° 24 del Art. 97 del Código Tributario (ver propuesta en anexo).
- 4- **Donantes Contribuyentes del Global Complementario:** Estos contribuyentes sólo pueden donar bajo la ley de universidades, fines culturales y del deporte. Esta discriminación debe ser superada, incluyéndolos en las demás franquicias a las donaciones.
- 5- **Donantes Personas Naturales:** Permitir que toda persona natural (incluyendo los contribuyentes del Impuesto de 2ª Categoría) pueda deducir, al menos como rebaja de la base imponible, la donación por la cual reciba un certificado con derecho a franquicia.
- 6- **Impuesto Único a Donaciones sin Franquicia:** Dado que para las empresas, la donación sin franquicia se multa como gasto rechazado, debería existir la opción de que éstas puedan realizar dichas donaciones luego de pagar el Impuesto de Primera Categoría como impuesto único.
- 7- **Donaciones en Especie:** Hoy sólo el Art. 31 N° 7 de la Ley de Impuesto a la Renta y la Ley de Fines Culturales, permiten utilizar franquicias para donaciones en especie. Esta norma debería ser igual para todas las franquicias.
- 8- **Supervisión:** A fin de asegurar la transparencia del uso de las donaciones con franquicia, todas deberían requerir la aprobación de un proyecto por un comité independiente y eficiente como el que opera bajo la Ley de Fines Culturales. En caso que haya fondos, este mismo comité debería administrarlos.

Detalle de Modificaciones

1- Fondo de la Ley de Fines Sociales: En el Art. 1° de la Ley 19.885.

a) Después de la primera oración del inciso primero que termina con la frase “en lo que resulte pertinente”, insertar lo siguiente:

“Para estos efectos, toda referencia a la “Cuota Nacional” o las “Cuotas Regionales” en dicha ley se entenderá que corresponde al fondo que establece el artículo 3° de esta ley, y toda referencia al registro del artículo 68 de la Ley 19.712 se entenderá que corresponde al registro del artículo 5° de esta ley.”

b) Agregar la siguiente frase, a continuación del punto final del inciso primero N° 2:

“A fin de aplicar a la presente ley lo dispuesto en los incisos segundo y cuarto del artículo 62 de la Ley 19.712, el monto del crédito tributario, al que tendrá derecho la donación que no cumpla con la condición señalada en este numeral, será de un 33% del valor de la misma.”

2- Límite Global a las Donaciones: En el inciso 1° del Art. 10 de la Ley 19.885: agregar después de “renta líquida imponible”, la frase “o el 1,6 ‰ (uno coma seis por mil) del capital propio de la empresa donante al término del correspondiente ejercicio”.

3- Sanciones: En el Art. 97 N° 24 del Código Tributario:

a) Reemplazar el inciso 1° por el siguiente:

“Los contribuyentes de los impuestos establecidos en la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del decreto ley N° 824 de 1974, que dolosamente y en forma reiterada realicen donaciones, por las cuales obtengan beneficios tributarios que generen un menor pago de impuestos, con la finalidad de simular un contrato oneroso en el cual las sumas donadas corresponden al pago de contraprestaciones equivalentes otorgadas por el donatario, siendo dichas contraprestaciones el motivo que indujo a contratar y realizar el pago, serán sancionados con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo. Para estos efectos, se entenderá que existe reiteración cuando se realicen dos o más conductas de las que sanciona este inciso, en un mismo ejercicio comercial anual.”

b) En el inciso 2°:

- reemplazar la primera palabra “El” por “La entidad donataria”;
- insertar después de “fines distintos de los que”, la palabra “le”;
- eliminar la frase “a la entidad donataria”.

c) Eliminar el inciso 3°.

Propuestas de cambio legislativo para las franquicias de las donaciones:

1. Penalidades:

a) Contradicción entre Incentivo y Sanción: Las franquicias a las donaciones han sido creadas para incentivar a donar más, bajando el costo de la donación hasta en 3,5 veces. Sin embargo, este incentivo va asociado a la posible aplicación de las siguientes sanciones:

- el Art. 11 de la Ley 19.885 prohíbe a la institución donataria entregar contraprestaciones por la donación y establece la pérdida de la franquicia;
- el Art. 12 de dicha ley, que incorpora un nuevo N° 24 al Art. 97 del Código Tributario, establece fuertes sanciones penales al donante que reciba dos o más veces, directa o indirectamente, contraprestaciones del donatario o que contabilice mal una donación como gasto;
- además, la misma disposición sanciona penalmente a quien destine las donaciones a un fin distinto a los que corresponda a la donataria.

El exceso y amplitud de estas sanciones impiden que la franquicias cumplan con la finalidad para la cual fueron creadas: incentivar las donaciones.

b) Incoherencia entre Obligación y Sanción: El Art. 11 de la Ley 19.885 impone al donatario la obligación de no realizar contraprestaciones a cambio de donaciones. Luego, el Art. 12 sanciona con presidio al donante si se realizan dichas contraprestaciones, esto es, se castiga al donante por la infracción que comete el donatario.

c) Imputabilidad del Donante por Contraprestaciones: El Art. 97 N° 4 del Código Tributario sanciona penalmente aquellas conductas que son propiamente imputables a un contribuyente: “declaraciones maliciosamente incompletas o falsas”, “ocultar o desfigurar el verdadero monto de las operaciones”, “burlar el impuesto”, simular “una operación tributaria” o “cualquiera otra maniobra fraudulenta”. Estas figuras penales son ya bastante amplias y cubren suficientemente el castigo de cualquier conducta reprochable del contribuyente en el mal uso de franquicias a las donaciones. Si no obstante lo anterior, se quiere tipificar específicamente la obtención indebida de contraprestaciones, se debe precisar en forma clara la conducta por la cual el contribuyente es imputable. Para este efecto, se sugiere la siguiente redacción para el primer inciso del Art. 97 N° 24 del Código Tributario:

“Los contribuyentes de los impuestos establecidos en la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del decreto ley N° 824 de 1974, que dolosamente y en forma reiterada realicen donaciones, por las cuales obtengan beneficios tributarios que generen un menor pago de impuestos, con la finalidad de simular un contrato oneroso en el cual las sumas donadas corresponden al pago de contraprestaciones equivalentes otorgadas por el donatario, siendo dichas contraprestaciones el motivo que indujo a contratar y realizar el pago, serán sancionados con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo. Para estos efectos, se entenderá que existe reiteración cuando se realicen dos o más conductas de las que sanciona este inciso, en un mismo ejercicio comercial anual.”

d) Imputabilidad del Donatario por Uso Indebido: La institución donataria es quien se encuentra obligada a darle un destino apropiado a las donaciones. Por lo tanto, lo más propio es colocar en éste el peso de la responsabilidad, reemplazando el inciso segundo del Art. 97 N° 24 del Código Tributario por el siguiente:

“Los representantes o trabajadores de la entidad donataria que dolosamente destinen o utilicen donaciones, de aquellas que las leyes permiten rebajar de la base imponible afecta a los impuestos de la Ley sobre Impuesto a la Renta o que otorgan crédito en contra de dichos impuestos, a fines distintos de aquellos que le corresponden a dicha entidad, serán sancionados con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo.”

e) Gasto Rechazado: El contribuyente que contabilice indebidamente cualquier gasto que no sea donación sólo tiene una sanción pecuniaria. En cambio, si se trata de una donación indebidamente registrada como gasto, además, tiene pena de presidio. Esta discriminación desfavorable para las donaciones resulta arbitraria y no presenta justificación alguna, por lo que no cabe duda que el inciso tercero del Art. 97 N° 24 del Código Tributario debe eliminarse.

2. Pérdidas Tributarias: Las empresas sin renta líquida imponible, sólo pueden realizar donaciones a universidades, institutos profesionales y escuelas gratuitas, teniendo un costo mayor de hasta 3,5 veces, para poder donar a cualquier otro fin, incluyendo aquellos para los cuales se han establecido franquicias tributarias. Para desarrollar sus programas, las instituciones donatarias requieren planificar sus ingresos y poder comprometer a un donante en forma regular, lo que se hace imposible si los aportes van a estar condicionados por el monto de la renta imponible que vaya obteniendo año a año el potencial donante. Por lo tanto, debería existir un régimen general para las franquicias existentes que permita incluir como gasto toda la donación sin crédito y recuperar el crédito fiscal en ejercicios futuros (con un límite de un cierto número de años). Para el límite al monto de las donaciones se puede emplear el sistema utilizado por el Art. 31 N° 7 de la Ley del Impuesto a la Renta.

3. Contribuyentes del Global Complementario: Estos contribuyentes sólo fueron incluidos como donantes en las franquicias a donaciones para universidades, institutos profesionales, la cultura y el deporte, sin que haya quedado claro por qué fueron excluidos de aquellas para la pobreza, la discapacidad y la educación. La inclusión de estos contribuyentes es un factor que permite una mayor desconcentración en el uso de las franquicias y, por lo tanto, no existe razón para quedar excluidos de ciertas franquicias.

4. Fondo Mixto:

a) Asignación Eficaz: En la Ley del Deporte⁵, se creó un sistema que establece mínimos de libre disposición (1.000 UTM y 8.000 UTM), rebaja del crédito fiscal a un 35% si no se dona a un fondo mixto por sobre estos montos y respeto de la voluntad del donante para asignar la porción que destine al fondo. Este sistema tiene la virtud que incentiva la desconcentración, tratando de dañar lo menos posible la eficacia y transparencia del sistema de donaciones que se logra con el respeto a la voluntad del donante. El Artículo 1° de la Ley 19.885 señala que las donaciones con fines sociales deben hacerse en la forma dispuesta en la Ley del Deporte, en lo que resulte pertinente. Se tiene claridad de que una modificación legal a este artículo, debería profundizar este aspecto, aplicando plenamente el sistema diseñado para la Ley del Deporte.

b) Prestigio del Fondo Mixto: La administración del fondo mixto creado por la Ley 19.885, debe ser independiente y transparente. Esto requiere que la totalidad (o a lo menos 2/3) de los miembros del consejo que administra el fondo, sean elegidos por la sociedad civil y que el donante decida el destino de la parte que aporta o que a lo menos tenga derecho de veto. Sin estos resguardos, el fondo mixto corre el riesgo de no atraer aportes privados y, consecuentemente, bloquear las donaciones para fines sociales bajo la Ley 19.885.

⁵ El Artículo 1° de la Ley 19.885 señala que las donaciones con fines sociales deben hacerse en la forma dispuesta en la Ley del Deporte.

Modificaciones a Ley 19.885 (2)

1- Regularizar Contabilización de Donaciones sin Franquicia:

a) Propuesta: Aplicar a toda donación en dinero de las empresas, obligadas a declarar renta efectiva según contabilidad completa, que no puedan acogerse a alguna de las franquicias existentes (como las de fines culturales, educacionales, etc.), el impuesto de primera categoría como impuesto único, junto con eximir dichas donaciones del trámite de insinuación y del impuesto de herencias y donaciones.

b) Razón: Permitir a las empresas hacer donaciones sin franquicia, pagando el correspondiente impuesto a la renta, sin que se les aplique la multa por gasto rechazado que les afecta.

2- Despenalizar al Donante:

a) Propuesta: Aplicar las sanciones del N° 24 del Art. 97 del Código Tributario, sólo a la institución donataria, debiendo eliminarse, en todo caso, el inciso tercero.

b) Razón: Sólo la institución donataria, tiene la obligación y control sobre el buen uso de las donaciones con franquicias. Penalizar al donante hace inoperante sistema de franquicias, al crearle un riesgo innecesario que no está en condiciones de manejar.

3- Eficiencia del Fondo:

a) Propuesta: Aplicar claramente el mecanismo de la Ley del Deporte a la Ley de Fines Sociales, permitiendo rebajar la franquicia a donaciones que no aporten el 33% al fondo, y asegurar la transparencia en la asignación de dicho fondo a los proyectos que concursan.

b) Razón: El Art. 1 de la Ley 19.885 insinúa esta posibilidad, pero no la deja clara. Si no fuere así se haría una discriminación arbitraria en contra de la Ley de Fines Sociales y se impondría una donación forzosa de carácter inconstitucional. La coexistencia de franquicia y asignación a un fondo sólo es viable, en la medida que éste último dé garantías a la sociedad y al donante sobre su eficiencia y transparencia.

4- Sociedades con Pérdidas:

a) Propuesta: Permitir, en todo tipo de donaciones, rebajar la donación sólo como gasto y aplicar el límite anual de 1,6 por mil del capital propio.

b) Razón: Si sólo se permite rebajar como gasto la donación, no se perjudica al Fisco y, por otro lado, se permite que las empresas sin certeza sobre sus utilidades anuales, puedan hacer donaciones. Además, esta posibilidad sólo se permite a las donaciones para la educación, lo que constituye una discriminación arbitraria.

BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN CHILENA DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (Acción) (2002). NOTAS PARA EL DEBATE DEL SISTEMA CHILE SOLIDARIO, DOCUMENTO DE TRABAJO.

BLANCO, I. (2002). PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y DEMOCRACIA LOCAL, INSTITUT DE GOVERN I POLÍTQUES PÚBLIQUES, UAB VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LISBOA, PORTUGAL, 8-11 OCT. 2002 COSTA RICA.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2005), PROYECTO DE LEY SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

DE LA MAZA, G. (2003) SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA EN CHILE, PUBLICADO EN PANFICHI, ALDO: SOCIEDAD CIVIL, ESFERA PÚBLICA Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA. ANDES Y CONO SUR. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 2003.

FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (2005). AGENDA MUNICIPAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA. DOCUMENTO DE DISCUSIÓN, 2º TALLER EJE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO. MAYO, SANTIAGO.

MÁS Voces (2005). ENCUESTA SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

MORENO, L. (2003). ALCANCES DEL PROYECTO DE LEY SISTEMA CHILE SOLIDARIO. FUNDACIÓN NACIONAL SUPERACIÓN DE LA POBREZA, DOCUMENTO DE TRABAJO.

ONG CORDILLERA (2004). PLANES DE DESARROLLO COMUNAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ¿INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN O PARTICIPACIÓN INSTRUMENTAL?. CUADERNO DE TRABAJO N° 55.

PALMA, D. "EXPERIENCIAS INNOVATIVAS DE GESTIÓN LOCAL". VER www.municipium.cl DE IULA.

PNUD (2004). INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CHILE. EL PODER: ¿PARA QUÉ Y PARA QUIÉN?

RAZCZYNSKI, D; SERRANO, C. (2004). EN EQUIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL: DESAFÍOS DE POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA. FUNDACIÓN CHILE 21/LOM EDICIONES.

RAZCZYNSKI, D; SERRANO, C (2001). DESCENTRALIZACIÓN, NUDOS CRÍTICOS. CIEPLAN/ ASesorías PARA EL DESARROLLO.

RAZCZYNSKI, D. (2002). EQUIDAD, INVERSIÓN SOCIAL Y POBREZA. INNOVAR COMO SE CONCEBE ,DISEÑA Y GESTIONA LA POLÍTICA SOCIAL Y LOS PROGRAMAS SOCIALES.

SERRANO, C. (1998). PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANÍA. UN DEBATE DE CHILE CONTEMPORÁNEO. INFORME FINAL, MIDEPLAN.

VIVEROS, F (1997). LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ACCIONES DE INTERÉS PÚBLICO. UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES. DOCUMENTO DISPONIBLE EN LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL: www.bcn.cl.

Sitios web:

www.portalciudadano.cl
www.bcn.cl
www.clad.org
www.fundacionpobreza.cl
www.ongcordillera.cl
www.participa.cl
www.tramitefacil.cl

CAPÍTULO 7

UNA PROPUESTA PARA ACTUALIZAR LA CANASTA DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS



Frutas y verduras de la Vega Central de Santiago

Foto: Claudio Berríos (Inst. Los Alpes)

UNA PROPUESTA PARA ACTUALIZAR LA CANASTA DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS¹

INTRODUCCIÓN

La medición de la pobreza es uno de los indicadores más difundidos para evaluar el desarrollo social alcanzado por países y regiones en el mundo. Entre sus mayores aportes, destaca el hacer visible y dimensionable a aquel segmento de la población que no logra siquiera satisfacer sus necesidades más básicas. Los hogares e individuos que se encuentran afectados por esta situación, ven seriamente limitadas sus posibilidades para funcionar de forma adecuada en la sociedad y alcanzar un nivel de desarrollo humano sustentable en el tiempo. Importantes decisiones políticas se han derivado de la medición de la pobreza, se han modificado agendas nacionales e internacionales, lo que ha favorecido la implementación de planes y programas, y ha concertado actores en los diversos niveles de la estructura social.

Existen muchas maneras de cuantificar la pobreza. En el caso de Chile, la medición se realiza comparando el ingreso per cápita de los hogares con un ingreso mínimo esperado, que asciende a \$43.712 mensuales en zonas urbanas. Este cálculo se realiza a partir de una Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB), compuesta por un conjunto acotado de bienes y servicios, los cuales son valorizados a precios de mercado. Al valor total resultante, se le denomina Línea de Pobreza (LP. También existe una Línea de Indigencia (LI), cuyo costo se obtiene, exclusivamente, a partir de los productos alimenticios incorporados a la CSNB.

La Canasta actualmente vigente fue elaborada a partir de la información obtenida por la IV Encuesta de Presupuestos Familiares, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) entre los años 1987-1988, la que entregó datos sobre patrones de consumo de los hogares del Gran Santiago. Es importante señalar que durante esa época, aún persistían los efectos negativos de la crisis de 1982 y de la reestructuración económica e institucional del país. Desde ese entonces a la fecha, el país consolidó un proceso de crecimiento acelerado con implementación de políticas sociales activas. Ambos factores se han traducido en un mejoramiento general del bienestar material de la población: significó más empleo, un aumento de los salarios reales, diversificación de los bienes y servicios disponibles, masificación del crédito, edificación de nuevos conjuntos habitacionales, entre otros.

Sin embargo, ninguno de estos cambios ha sido internalizado en la CSNB, en circunstancias que otros instrumentos, como la Ficha CAS (que actualmente recibe el nombre de “ficha familia” y que se utiliza para asignar subsidios y otros beneficios), han sido reformulados en consideración a las profundas transformaciones experimentadas en el país.

¹Este documento es fruto del trabajo de un equipo de profesionales de muy diversas disciplinas. Coordinación del proyecto: primera fase, Margarita Fernández, Nutricionista y master en Modernización del Estado U de Chile. Segunda fase: Mauricio Rosenblüth, Sociólogo U de Chile, Director Unidad de Investigación y Desarrollo FSP. Análisis estadístico a cargo de Ernestina Pérez, la Estadístico inició su trabajo en el proyecto como Jefa del Depto. de Precios del INE y actualmente se desempeña en CEPAL. Análisis nutricional a cargo de: Anna Christina Pinheiros, Nutricionista. Escuela de Nutrición, U de Chile. Marcia Erazo, Enfermera, MSc, Programa Doctorado en Salud Pública. Escuela de Enfermería U de Chile. Carmen Arteaga, Nutricionista. Departamento de Nutrición, Fac. Medicina, U de Chile. Además, el desarrollo del presente trabajo ha sido posible gracias a la colaboración de las siguientes personas: Raúl Atalah, Hugo Amigo, Raúl González, Juan Carlos Feres, Humberto Vergara, Angélica Fuenzalida, Alina Oyarzún, entre otros.

Por ello, existen dudas sobre la capacidad de la CSNB para discriminar adecuadamente entre situaciones de suficiencia e insuficiencia de ingresos, poniendo en discusión la validez y confiabilidad de sus resultados. En efecto, la CSNB ha perdido exhaustividad, toda vez que deja a un grupo considerable de hogares y personas fuera de la pobreza, empero sus ingresos resultan igualmente insuficientes como para satisfacer, de manera adecuada, sus necesidades más básicas.

Los cambios sociodemográficos, sumados a los procesos de modernización y globalización, han provocado transformaciones tanto en las necesidades como en sus satisfactores básicos. Como el método de construcción de la CSNB, toma en cuenta los hábitos alimenticios y no alimenticios de la población, es aconsejable actualizar el instrumento, aplicando el método de construcción consensuado por los especialistas, más aún, si se dispone de información para ello, como es la V Encuesta de Presupuestos Familiares (VEPF), que realizó el INE entre los años 1996 y 1997.

Así, la Fundación ha impulsado una línea de investigación destinada a la actualización y perfeccionamiento del indicador de pobreza en el país. Este tema ha sido planteado por la institución desde hace varios años y se remonta a la publicación del Informe de Mínimos Sociales (1999), donde se propone actualizar la medición de insuficiencia de ingresos. La presente propuesta busca contribuir al establecimiento de un nuevo mínimo de ingresos en el país, por debajo del cual, ningún chileno o chilena debiera vivir. El propósito es que la nueva CSNB sea recogida en un contexto de trabajo técnico multisectorial que reúna a entidades públicas, organismos internacionales, instituciones académicas y representantes de la sociedad civil, para que de forma conjunta, definan un nuevo y consensuado indicador para el país.

¿Para qué medir la pobreza?

La medición de la pobreza cumple diversos propósitos. A un nivel político, y como se señaló anteriormente, aporta datos valiosos para determinar el nivel de desarrollo social alcanzado en un país. En un plano más técnico, genera información privilegiada para que los programadores económicos y sociales consideren medidas de mitigación de las carencias extremas y promuevan estrategias integrales de desarrollo y superación. En esa dirección, ha sido fundamental la identificación de aquellos sectores de la sociedad donde es más intenso y severo este problema. Como ha dicho Amartya Sen “medir la pobreza se puede dividir en dos operaciones distintas, a saber, la identificación de los pobres y el análisis de sus características”.

En efecto, la medición de la pobreza siempre va acompañada de un conjunto de indicadores sociodemográficos, económicos y culturales que permiten hacer el análisis del perfil de los hogares afectados, conocer las edades de sus miembros, determinar en qué trabajan y con qué activos humanos, sociales o patrimoniales cuentan. Todo lo anterior, es materia prima para escoger o crear el modo de intervención social más pertinente.

Por su parte, algunos centros de estudio han utilizado la medición de la pobreza para proponer el valor del salario mínimo requerido, para que una familia cubra sus necesidades.

Otra aplicación, se relaciona con el examen periódico de los patrones distributivos de la sociedad y que involucran dimensiones que van más allá del ingreso. Desde esta perspectiva, se analizan las brechas sociales que separan al “mundo de la pobreza” del resto de la sociedad, en materia de educación, salud, habitabilidad, calidad del empleo, protección social, participación e influencia en las decisiones, entre otras. En definitiva, a través de este tipo de estudios, se ausculta el desempeño del un país en materia de equidad.

Por último, sin una evaluación periódica de la magnitud e incidencia de la pobreza, no sería posible determinar la eficacia de las políticas tanto económicas como sociales. Sin embargo, cabe destacar que la variación en la

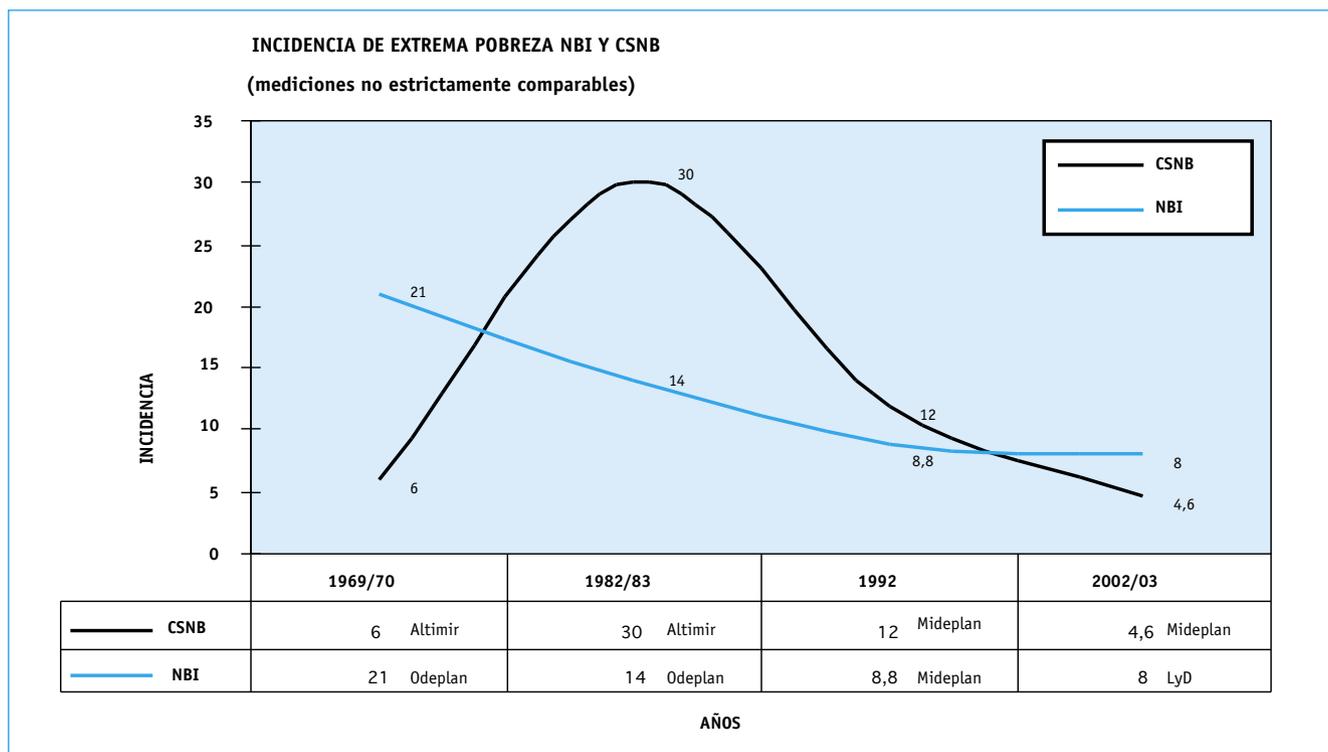
magnitud e incidencia de la pobreza, es respuesta a la “situación general y multifactorial” del país en materia de oportunidades y bienestar. En ese sentido, la pobreza es un fenómeno que está muy lejos de ser controlado en todas sus dimensiones y, menos aún, por un sólo actor (interventor). De ahí que las políticas para su superación, deban ser el resultado de un acuerdo país que garantice un piso mínimo de oportunidades para todos los chilenos.

Algunos antecedentes de la medición de pobreza en Chile

Los estudios de pobreza en el país se remontan a varias décadas atrás. A mediados de los años setenta, se desarrollaron las primeras investigaciones de alcance nacional y con elevada representatividad estadística. Éstas fueron fruto de la voluntad de organismos internacionales como CEPAL y también, de instituciones públicas y universidades.

Los métodos de medición de la pobreza aplicados oficialmente en el país, han sido dos, cada uno con su propia forma de entender y aprehender la realidad. Cabe destacar que ambos forman parte del llamado enfoque absoluto (ver anexo N°1).

El primero, corresponde a la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), aunque algunos sostienen que sólo constituye un acercamiento al mismo. Como sea, Chile fue uno de los primeros países de la región en aplicar (algunos) sus preceptos técnicos. Existen análisis disponibles para los años 1970 – 1982 – 1992 y 2002. Los primeros informes sobre la extrema pobreza por NBI, fueron impulsados por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), en conjunto con el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. El primero de ellos se efectuó en 1974 y fue conducido por Sergio Molina (PUC) y coordinado por Miguel Kast (ODEPLAN). Los últimos, constituyen mediciones complementarias impulsadas por el actual Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).



El segundo método oficial, comprende la elaboración de una Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas, y es el instrumento vigente para medir la pobreza en Chile.

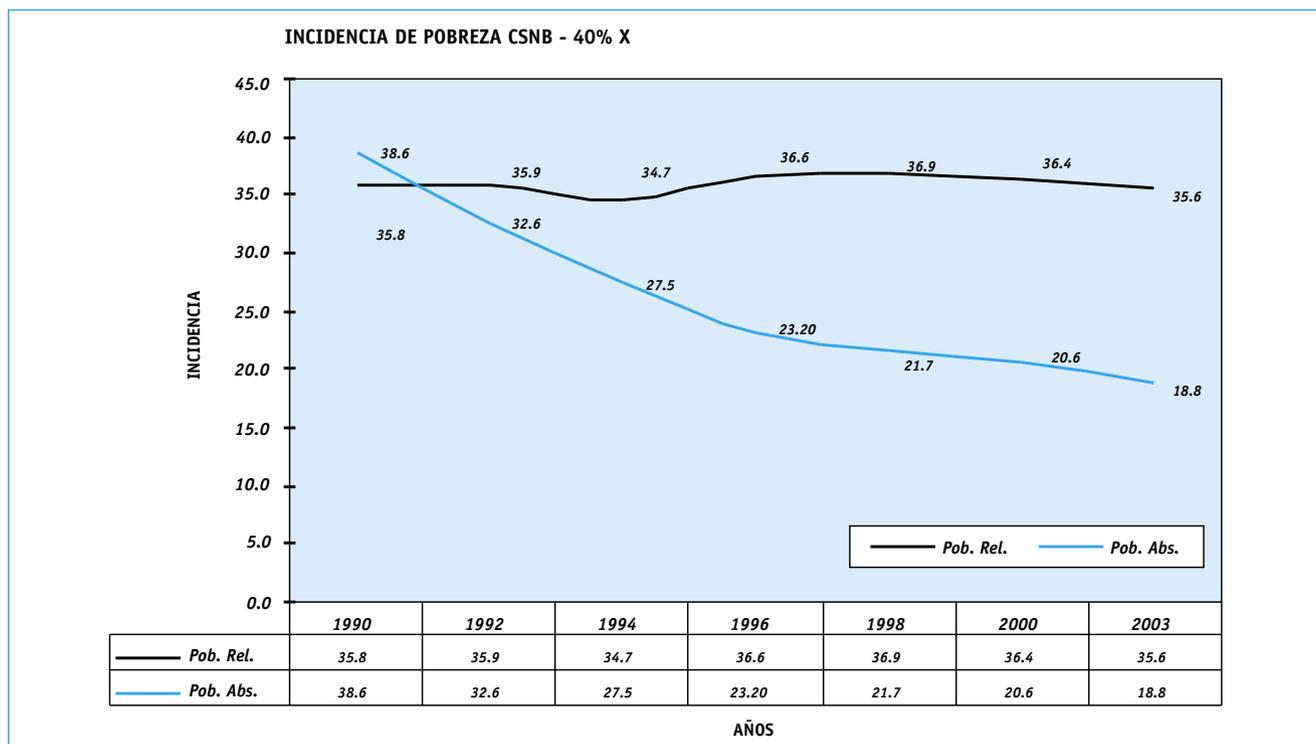
Su metodología fue aplicada por primera vez en el país por Oscar Altimir, quien en 1978, calculó la incidencia de la pobreza con información de ingresos del año 1968. Definió una Canasta cuyos satisfactores y umbrales nutricionales se establecieron de manera muy normativa. Durante la década del ochenta, diversos investigadores elaboraron otras canastas con propósitos similares. Entre ellos destaca, Rodríguez (1985) o Torche (1987).

La gráfica muestra la incidencia de la indigencia que resulta de la aplicación de la CSNB y el NBI. Ambas mediciones contrastan en sus resultados.

Si bien, los datos de la serie no son estrictamente comparables, el objetivo es ejemplificar las consecuencias de analizar la pobreza a través de distintos indicadores.

En 1990, CEPAL elaboró una Canasta nueva con información sobre los patrones de consumo de la época. Las autoridades políticas y técnicas del primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, adoptaron esta estrategia de medición como oficial, ya que constituía una alternativa metodológica más sensible y discriminante ante situaciones de pobreza e indigencia, en especial en sociedades donde la satisfacción de necesidades se realiza, fundamentalmente, adquiriendo bienes y servicios en el mercado, a partir de los ingresos del hogar. Dicha innovación rige hasta nuestros días, y su valor es ajustado periódicamente según la inflación. Las mediciones disponibles y comparables corresponden a los años 1987 – 1990 – 1992 – 1994 – 1996 – 1998 – 2000 – 2003, gracias a la información de ingresos que se obtiene a través de la Encuesta de Caracterización Social y Económica Nacional (CASEN).

Al respecto, cabe señalar que no se han hecho mediciones periódicas de pobreza relativa y/o subjetiva en el país.



Elaboración propia en base a datos de la Serie CASEN 1990-2003

Sin embargo, se ha querido demostrar las consecuencias de utilizar al menos uno de estos métodos alternativos. El gráfico adjunto muestra la incidencia de pobreza medida por CSNB (enfoque absoluto) y 40% del promedio de ingresos (enfoque relativo) en la serie 1990-2003.

Mientras la pobreza computada por la CSNB se reduce progresivamente durante la década, la medición de pobreza relativa no sufre variaciones significativas; inclusive tiende a intensificarse (levemente) en el segundo quinquenio de los noventa.

Esto ocurre porque este último método, se basa en la distribución de ingresos existente en el país, la que ha permanecido prácticamente inalterable en los últimos 20 años.

Consideraciones generales sobre la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas

La CSNB vigente fue elaborada según la metodología presentada en el “Seminario: Taller Técnico sobre Medición e Investigación de la Pobreza en el cono sur”, organizado por CEPAL y la Dirección General de Estadísticas y Censos del Uruguay en 1988. Al tomar en cuenta los reales hábitos alimenticios de la población, esta metodología evita que la Canasta sea el resultado de un pretendido consumo “ideal”, y abre paso a una selección de satisfactores básicos, a partir del consumo observado en la población, subsanando la subestimación de la pobreza que resulta de una canasta muy económica, pero cuyos bienes no son consumidos por los hogares. Éste último, es el caso de la Canasta de Oscar Altimir (1978).

En términos generales, el método propuesto consiste en determinar el costo de satisfacer, diariamente, las “necesidades alimenticias” y “no alimenticias” de las personas. Cabe señalar que esta decisión pone en evidencia, la importancia que el método le otorga a la “adecuada nutrición”.

Para estimar el costo de satisfacer las necesidades nutricionales, se elabora una Canasta Básica de Alimentos (CAB). Los productos que ésta comprende, son escogidos a partir de un proceso multietápico, que resguarda una selección consistente con el patrón de consumo observado en la población².

Para estimar el costo de las otras necesidades, la CEPAL no propuso una Canasta, sino que generó un coeficiente que al ser multiplicado por el valor de la CAB, entrega el costo total de la CSNB. Como no existen criterios normativos en educación, salud, vestuario, comunicación, transporte, vivienda, recreación, equipamiento del hogar, entre otros, similares a los existentes en materia nutricional, los especialistas asumieron el principio de que todo hogar que resuelve adecuadamente sus necesidades nutricionales, comienza a satisfacer de manera razonable el resto de sus necesidades (planteamiento que, en cierto modo, recuerda a Abraham Maslow). En efecto, se asume la preeminencia o mayor “poder” de las necesidades alimenticias en el comportamiento de gasto de personas y hogares. Si bien este principio ha recibido cuestionamientos, los estudios señalan que los

² Los pasos generales involucrados en su elaboración son: (i) Primero, se analiza el gasto mensual en alimentos que realizan los hogares agrupados en quintiles de ingreso autónomo; (ii) Segundo, se determina la disponibilidad de alimentos en el hogar, transformando dicho gasto en unidades físicas (kilos de pan, gramos de jurel o litros de gaseosa); (iii) Tercero, se transforman las unidades físicas en nutrientes; (iv) Cuarto, se estiman las necesidades nutricionales de los hogares a partir de las recomendaciones de ONU-FAO-OMS 1985 y la aplicación de escalas de equivalencia. (v) Quinto, se calculan las “brechas nutricionales” que resultan de la comparación de las necesidades nutricionales y la disponibilidad de calorías, proteínas, vitaminas de esos mismos hogares y establecen las brechas promedio por quintil; (vi) Sexto, se selecciona el primer quintil (ordenados de forma ascendente) que cumple con las citadas recomendaciones; (vii) Séptimo, se seleccionan aquellos productos alimentarios más representativos y de menor costo, registrados en el gasto del quintil seleccionado; (viii) Octavo, se ajustan las cantidades físicas de los alimentos seleccionados en función de la pirámide alimenticia (que vela por un dieta equilibrada); (ix) Noveno, se valoriza la CAB, a partir de lo que cuesta adquirir esos productos diariamente.

hogares de menores ingresos destinan la mayor parte de su presupuesto mensual a la compra de alimentos, pero a medida que aumenta su poder adquisitivo, comienzan a incrementar el gasto destinado a la satisfacción de las otras necesidades mencionadas³.

Tomando en cuenta la información de la IV Encuesta de Presupuestos Familiares, el primer quintil que en ese entonces cumplía con las recomendaciones nutricionales, era el tercero. Siendo un estrato ubicado justo al medio de la distribución de ingresos del país, representaba un patrón de consumo austero, pero holgado para la época. Como la relación entre su consumo total y alimentario era equivalente al 2,1, la canasta de alimentos se multiplicó por 2 (para redondear el valor). Así, hasta el día de hoy, el valor de la CSNB es igual a la CAB multiplicada por un factor de 2, que representa el resto del gasto familiar del estrato de referencia utilizado para comprar bienes y servicios no alimentarios.

¿Por qué actualizar la CSNB?

Para medir en ciencias sociales, existen ciertos requisitos que los instrumentos utilizados deben cumplir, tales como: validez, confiabilidad, exhaustividad, precisión y/o independencia. Esto significa, por ejemplo, que los instrumentos sean capaces de cumplir con su objetivo y, por lo tanto, midan correctamente aquello que se proponen investigar (validez); si se replica su metodología de construcción, que entreguen los mismos resultados (confiabilidad); que sean sensibles y, por ende, capaces de discriminar correctamente (exhaustividad/precisión).

En el caso de la medición de pobreza, estos criterios imprimen exigencias tales como: (i) sensibilidad ante la insuficiencia/suficiencia de ingresos para satisfacer, de forma adecuada, las necesidades básicas de los hogares; (ii) similitud de resultados al replicar la metodología de construcción del instrumento; (iii) capacidad de clasificar correctamente a los hogares, vale decir, que no deje hogares pobres en la no pobreza y que los hogares clasificados como pobres, lo sean efectivamente.

En la época de su elaboración, la CSNB cumplió adecuadamente con estos criterios. No obstante, con el paso del tiempo, la realidad ha ido cambiando y también las variables sobre las cuales fue construida la Canasta. No todas estas transformaciones son “circunstanciales”, algunas han llegado para quedarse:

- **Modificaciones de satisfactores básicos:**

Si bien, la CSNB se inscribe en el llamado “enfoque absoluto”, su construcción admite cierto nivel de “relatividad”, asociado al momento histórico que vive un país. Así, las necesidades básicas no varían, es decir, son siempre las mismas: alimentación, salud, educación, vivienda, vestuario, entre otras, pero sus satisfactores sí. Por ejemplo, a principios del siglo pasado, un porcentaje importante de hogares consumía carnes, derivados lácteos y vegetales autoproducidos en sus pequeñas chacras; o bien, compraban productos característicos de esa época, a precios muy distintos a los actuales. Los alimentos se vendían sin envase, su diversidad era mucho menor y tampoco existían grandes variaciones de precio/calidad.

³ Los especialistas acordaron que el costo de los bienes y servicios no alimentarios, se obtiene de la siguiente manera: (i) Se analiza el gasto total del estrato de referencia alimentario, desagregándolo en: gasto alimentario y gasto no alimentario. Por ejemplo, del 100% del gasto del estrato de referencia, un 65% es destinado a alimentación y el 35% restante a otras necesidades básicas. (ii) Se divide el total del gasto por el gasto en alimentos. Con ello, se obtiene un coeficiente. Siguiendo nuestro ejemplo, $100/65 = 1,5$. (iii) Ese coeficiente o factor (1,5) es multiplicado al valor de la CAB, obteniendo así, el costo total para satisfacer las necesidades básicas. De esta forma, se mantiene el principio de que la CSNB debe “reflejar” el patrón de consumo observado. Es decir, si la CAB asciende a \$15.000 mensuales por persona, la CSNB es equivalente a \$22.500.-

En el Chile actual, la forma de satisfacer las necesidades alimenticias es muy diferente. Las variaciones de edad, altura, peso, talla y actividad; sumado a los procesos de urbanización, diversificación de productos, importaciones y rebajas arancelarias, ha provocado que los hogares resuelvan con otros satisfactores y distintas cantidades, esas mismas necesidades. Evidencias sobre este punto, se extraen de los cambios que experimentó la Canasta del IPC, luego de la V EPF. Ésta creció de 368 artículos (Canasta IPC 1989) a 483 (Canasta IPC 1998); y de 501 variedades 1195. Cambios como éstos, que se explican por el proceso desarrollo experimentado por el país, también modifican la noción de “satisfactor básico”.

Los satisfactores básicos están definidos como aquellos bienes y servicios que: (i) explican parte importante del gasto realizado por los hogares para satisfacer sus necesidades básicas, (ii) son consumidos por un número significativo de hogares y (iii) frente a bienes sustitutos, el satisfactor básico es aquel cuyo costo es menor.

Por eso, los especialistas recomiendan actualizar de tanto en tanto la CSNB, ya que de lo contrario, la evaluación de suficiencia/insuficiencia de ingresos va perdiendo validez y confiabilidad; o dicho de otro modo, no cuantifica adecuadamente lo que pretende medir, toda vez que el análisis de ingresos se hace en función de productos que se dejaron de consumir (muchos ni siquiera existen o su provisión no lograría satisfacer la demanda nacional) y han sido sustituidos por otros satisfactores básicos de distinta calidad o incluso, de menor valor. Esto es lo que pasa, por ejemplo, con el “aceite suelto” que está presente en la CSNB de 1990, pero que actualmente no constituye un satisfactor básico, porque prácticamente todo el aceite se vende embotellado.

• **Cambios en la estructura del consumo:**

Otro cambio importante registrado en el patrón de consumo de la población, se relaciona con la proporción del presupuesto familiar que se destina a la satisfacción de las distintas necesidades básicas. En efecto, los estilos de vida modernos, la estructuración de las urbes, la elevación de los costos de la educación y la salud; el mayor gasto que se efectúa en transportes debido a las distancias que separan la residencia del lugar de trabajo, han hecho variar el volumen de recursos monetarios que se gasta en estos ítems.

Relación Gasto Total / Gasto en Alimentación Hogares del Gran Santiago. IV y V EPF		
Quintiles	1987/88	1996/97
I	1.8	2,2
II	2.0	2,6
III	2.1	2,8
IV	2.6	3,6
V	4.5	5,4
Promedio	3.0	3,6

El cambio más significativo que se aprecia en los últimos lustros, es la disminución del porcentaje de recursos destinado a la alimentación v/s el significativo aumento que se registra para otros bienes y servicios básicos (vestuario, vivienda, transporte, salud, entre otras).

Esto tiene importantes consecuencias en el método de construcción de la CSNB, en particular, al momento de estimar el coeficiente o factor por el cual se multiplica la CAB.

- **Ajustes a las recomendaciones nutricionales FAO-OMS-ONU:**

Para la construcción de la CSNB anterior, se utilizaron las recomendaciones nutricionales de la FAO/OMS/ONU del año 1985. Estas recomendaciones fueron ajustadas para Chile, considerando que su población era mayoritariamente urbana y que desarrollaba, en promedio, una actividad física moderada, de acuerdo a los estudios de la época. Sin embargo, en la actualidad, diversos estudios han demostrado el creciente aumento del sedentarismo en la población, lo que repercute en las recomendaciones nutricionales.

En el año 2001, el grupo consultivo FAO/OMS/ONU propuso nuevas recomendaciones nutricionales para la población. Basados en nuevos cálculos sobre requerimientos de energía, se introdujeron modificaciones que corrigieron sobreestimaciones y subestimaciones sugeridas en informes previos para:

- Infantes, niños y adolescentes.
- Poblaciones con diferentes estilos de vida, que involucran distintos niveles de actividad física, a partir de los 6 años.

Se estimaron aspectos tales como gasto de energía y niveles de actividad física necesaria, para mantener un adecuado estado de salud y reducir los riesgos de obesidad y otras enfermedades asociadas al sedentarismo. A su vez, se revisaron los estimadores factoriales de las necesidades de energía para embarazadas y lactantes, y se realizó una redistribución de las recomendaciones adicionales de energía, para los dos últimos trimestres del embarazo..

¿En qué se traducen la nuevas recomendaciones?

- **Infantes** (desde el nacimiento hasta los 12 meses). Para los 3 primeros meses de vida, los requerimientos propuestos disminuyen en 12%. Entre 3 y 9 meses, se reducen en 17% y para las edades de 9 a 12 meses, se sugiere un 20% menos. Los requerimientos de los lactantes son 17%, 20% y 22% menos para las edades de 0 a 3, de 3-6 y de 6 a 9 meses, respectivamente.
- **Niños y adolescentes.** En relación a 1985, los requerimientos propuestos son 18% menores para los niños y 20% para las niñas por debajo de los 7 años. Entre 12% y 15% menores para los niños y niñas entre 7 y 10 años y para las edades de 12 a 18 años, los requerimientos propuestos son superiores en 12% para ambos sexos.
- **Adultos.** Se construyeron nuevas ecuaciones para estimar la tasa de metabolismo basal, lo que genera menor error de predicción y se reducen los sesgos de sobreestimación en el caso de los hombres. Los requerimientos se ajustaron por las siguientes razones: se incrementará el peso para hombres y mujeres en los diferentes tramos de edades: 18-30, 30-60 y 60 y más. También, se ajustaron a la baja los factores de actividad física.

Requerimientos de Energía (Kcal). Comparación FAO-OMS-ONU 1985 y 2001 para los años 1996 y 2002/03

País	Años	Nacional	Urbano	Rural
Chile	1996	2.219	2.205	2.301
	2003	2.186 (-33)	2.186 (-19)	2.187 (-114)
México	1996	2.167	2.160	2.178
	2002	2.044 (-123)	2.026 (-134)	2.073 (-105)

Fuente: Medina Fdo. CEPAL 2004

• Desgaste de los indicadores cuantitativos

Con el tiempo, algunos indicadores cuantitativos tienden a perder su capacidad discriminante. Son especialmente sensibles a este proceso de envejecimiento, aquellos instrumentos o indicadores que se construyen sobre la base de fenómenos sociales que cambian a lo largo de las décadas, como es el caso de los patrones de consumo y las estrategias y hábitos de satisfacción de necesidades básicas.

Sin embargo, desde 1990, la composición y estructura de la CSNB no ha variado en lo absoluto. Como se mencionó anteriormente, que los bienes y servicios que forman parte de ella, así como el volumen de gasto asociado a dichos productos, se encuentran sustentados en la información de la IV Encuesta de Presupuestos Familiares, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas entre junio de 1987 y julio de 1988.

Líneas de Pobreza en América Latina 2002 (en dólares de EEUU de 1995)

País	PIB por Habitante	Valor de la Línea de Pobreza			
		Urbano		Rural	
		LI	LP	LI	LP
Argentina	6.055	27,5	55,0	-	-
Chile	5.952	38,6	77,2	29,8	52,1
Uruguay	4.946	37,3	74,6	-	-
México	4.690	75,0	150,1	53,6	93,8
Costa Rica	3.762	39,2	78,4	31,1	54,4
Venezuela	2.796	69,1	133,4	-	-
Rep. Dominicana	2.133	42,1	83,5	38,0	68,4
Guatemala	1.554	43,6	87,2	33,3	58,2
Honduras	713	42,6	83,3	29,3	51,3

Fuente: Panorama Social 2002 CEPAL

Como consecuencia de esta falta de actualización, el valor de la CSNB de Chile es más bajo que el existente en países que exhiben un PIB por habitante mucho menor. Las líneas envejecidas tienden a expresar estructuras de consumo y volúmenes de gasto de épocas pasadas, que contrastan con el costo de satisfacer las necesidades en el presente. Las Canastas más recientes, que inclusive corresponden a países de menores ingresos, generan líneas de pobreza más exigentes.

Cabe preguntarse entonces ¿qué es lo que en Chile se está considerando como “insuficiencia de ingresos”?, o dicho de otro modo, ¿cuál es el nivel mínimo de ingresos que faculta a los hogares para satisfacer de forma autónoma sus necesidades humanas básicas?

Consecuencias de actualizar la CSNB

¿Cómo se administran en el tiempo, las líneas de pobreza e indigencia?, ¿con qué regularidad deben ser actualizadas?, es decir, ¿cuál es el nivel óptimo, de estabilidad en el tiempo, que éstas deben tener? Desde el plano eminentemente político, los gobiernos son muy reticentes a la idea de modificar sus indicadores de pobreza, ya que son sensibles a las variaciones e incrementos en los ingresos y gastos, lo que impacta en la estimación del problema.

Un período de elevado desarrollo que aumente los salarios reales, tendrá consecuencias directas en el volumen y estructura de consumo de su población. Pero, tampoco resulta evidente que el valor de la línea de pobreza deba variar debido a fluctuaciones efímeras en el ingreso. En efecto, un período breve de crecimiento no exigirá una revisión de la línea, y tampoco es convincente bajarla durante las recesiones económicas.

Ahora bien, es muy probable que si se construye la CSNB a partir de los patrones de consumo prevalecientes en la década de los cincuenta, los resultados de una eventual medición 2005, arrojarán que el problema ha sido prácticamente erradicado de la sociedad. En efecto, manejar un instrumento vetusto en materia de satisfactores básicos y estructura de consumo, conlleva una subestimación de la pobreza.

Chile años	PIB per cápita en dólares de 1995
1990	3.759
1999	5.559
2000	5.736
2001	5.868
2002	5.952
2003	6.051

Fuente: Panorama Social 2004 Cepal

Pero, cómo se determina cuándo un patrón de consumo no es meramente circunstancial, ciertamente esto exige analizar la evolución del PIB por habitante y sus proyecciones. En 1987/88, el PIB por habitante era cercano a la mitad del registro actual (6 mil dólares aprox.). Este incremento ha sido paulatino y sostenido, pero inclusive ante situaciones de decrecimiento en la economía, se ha mantenido en un nivel elevado.

Otra arista del problema surge a consecuencia de la comparabilidad de las series de datos. Un cambio de valor en las líneas de pobreza, hace incontrastables los datos presentes respecto a medicaciones anteriores. Aparecen entonces, varias alternativas posibles, entre ellas: (i) el empalme, que interpola las mediciones de pobreza, a partir de una gradiente entre los dos años base; o (ii) la aplicación del indicador de pobreza “hacia atrás”, para recuperar la evolución de la pobreza que arroja el indicador actualizado.

Como en Chile nunca se ha modificado la composición de la Canasta (oficial), sólo podemos recurrir al cambio de método de medición de NBI a CSNB, que se efectuó en 1990 para tener una idea de lo que ocurría en estas arenas. Durante los últimos años de la década del ochenta, la medición de la pobreza por NBI arrojaba que su incidencia era bastante baja, pese a las serias limitaciones de ingreso que aún afectaban a un número

importante de conciudadanos. Como se señaló anteriormente, esto es consecuencia del tipo de indicadores que componen el NBI, los cuales revisan variables de corte patrimonial. Pero esta situación, sirvió de argumento para disminuir el recaudo fiscal, ya que el Estado tenía menos trabajo que hacer en materia de bienestar mínimo. Así, se aplicaron bajas a los impuestos y tributos de grandes empresas y consumos específicos.

Sin embargo, cuando la pobreza fue medida con CSNB, la incidencia del fenómeno se elevó al 45%, aproximadamente. Apenas asumió el primer gobierno de la Concertación, los esfuerzos en el gasto (social) se incrementaron y se restituyó un nivel de recaudo fiscal, más consistente con las labores propias del Estado en materia de desarrollo humano y social.

Por lo tanto, el cambio de medición de pobreza, fue una forma de visibilizar la enorme deuda social con aquellos que fueron fuertemente afectados por las crisis y cambios de modelo, y justificar un rol activo del Estado, en materia de equidad. Hoy por hoy, la situación institucional es muy distinta, y a diferencia de otras épocas, el gasto social se sigue incrementado año tras año en un marco de crecimiento económico. A su vez, el Estado ha fortalecido sistemáticamente su acción en lo social y diversificado la institucionalidad dedicada a estos temas.

Bondades y limitaciones del método, un repaso a las críticas y autocríticas

En estas décadas de aplicación, la CSNB se ha ganado críticas y detractores. Al utilizar como único indicador de pobreza la suficiencia/insuficiencia de ingresos, se le acusa de ser un instrumento que le otorga demasiada preeminencia a las variables económicas, en circunstancias que la pobreza es un fenómeno multidimensional, que debe ser analizado con metodologías heterodoxas. Como toda estrategia que trata de cuantificar fenómenos sociales complejos, reduce la complejidad de la realidad, renunciando al análisis de ciertas facetas del bienestar o el consumo de los hogares. Así, en los actuales métodos de medición no se encuentran incorporadas dimensiones tan importantes como la salud ambiental, la salud mental o la seguridad, en general, quedan fuera aquellos aspectos intangibles y subjetivos (felicidad, libertad, entre otras), que también explican parte del fenómeno.

Al medir de forma indirecta la pobreza, es decir, la capacidad de consumir, y no el consumo efectivamente realizado, no existe una visión de cómo los hogares utilizan sus recursos monetarios y los transforman en bienestar. Por lo tanto, es un indicador muy impreciso que establece una relación directa entre ingresos y bienestar, en circunstancias que de hogar a hogar, varía mucho la forma optimizar el uso de sus recursos económicos.

El coeficiente implícito en la CSNB que permite estimar el costo de las otras necesidades, constituye una caja negra que no examina el costo real de satisfacer estas necesidades a un nivel adecuado. Asimismo, invisibiliza la provisión de bienes y servicios públicos.

Hasta la fecha, el método de medición de la pobreza no incorpora la noción de economías de escala, que permitiría un análisis más agudo de la capacidad de los ingresos para transformarse en bienestar en hogares de características diversas. Esta metodología al trabajar con ingresos per cápita, no es capaz de recuperar adecuadamente los costos marginales. Así, por ejemplo, un hogar unipersonal que percibe \$43.000 al mes, no está en pobreza, al igual que un hogar de 5 personas cuyos miembros perciben similar cantidad per cápita, pero que de forma combinada disponen de 215 mil pesos, lo que les permite arrendar una casa, pagar por servicios básicos, entre otros,; cosa que es muy dudable que ocurra con el hogar nº1. Éste es un tema ha ser abordado.

La Fundación para la Superación de la Pobreza comparte estas críticas y, algunas de ellas, serán trabajadas con mayor profundidad en otras secciones del documento. Pero, cabe señalar, que aún cuando los ingresos no son capaces de “reflejar” la complejidad del fenómeno de la pobreza, es uno de los indicadores más relevantes, para determinar situaciones extremas que requieren de la acción público-privada, y dan cuenta de los pésimos patrones distributivos, en sociedades que cuentan con recursos suficientes para garantizar una base de oportunidades para el desarrollo humano y social a todos sus habitantes.

Como ocurre con los instrumentos de origen cuantitativo, la CSNB reduce la complejidad de la realidad, analizando sólo algunas de las dimensiones del fenómeno, que en general, son las más influyentes o expresivas, susceptibles de ser medidas y sobre las cuales existe información disponible.

Por último, cabe destacar que parte importante de la popularidad de la CSNB como método, radica en lo poco críptico de sus resultados, lo que facilita su comprensión y discusión. Entrega una visión bastante clara sobre la capacidad económica (disponibilidad de ingresos) de las personas para resolver sus necesidades en el mercado. Esa capacidad está sujeta a diversas variaciones, derivadas de los cambios que permanentemente afectan a la sociedad (perfil sociodemográfico, urbanización, modernización, globalización, entre otras), y en parte, éstos son los factores que sugieren la necesaria actualización del indicador.

CONSTRUCCIÓN DE LA CANASTA DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS (CSNB)

Existen distintas rutas para construir la CSNB, cada una de las cuales, origina datos y resultados también diferentes. En esta oportunidad, se ha seguido gran parte del camino metodológico que CEPAL inauguró la década pasada. Aún así, se han aplicado algunos criterios alternativos con el propósito de ofrecer diversas opciones, cada una con sus fortalezas y debilidades.

Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas	
Componentes	Canasta Básica de Alimentos (CAB)
	Factor

Siguiendo el procedimiento general, a continuación, se presentan los pasos dados para construir la Canasta Básica de Alimentos, la que juega un papel clave en la estimación de la Canasta total. Se finaliza esta sección, con al entrega de tres alternativas de CAB, surgidas mediante la aplicación de diferentes criterios de selección de productos.

Luego, el informe introduce en dos estrategias para estimar el costo de los bienes y servicios básicos que satisfacen necesidades no alimentarias. La primera de ellas, es la reconstrucción del Factor o Coeficiente. La segunda, corresponde a un ensayo de elaboración de Canasta, que si bien no se basa en “normas” de consumo, emula muchos de los pasos propios de la construcción de CAB.

- **Canasta Básica de Alimentos (CAB), pasos generales**

Etapas de la Construcción de la Canasta Básica de Alimentos	
Etapas	Subetapas
1. Estimación de la Disponibilidad Nutricional de la población del Gran Santiago, a partir de la estructura y volumen del gasto en alimentos de los hogares.	1.1. Transformación del gasto alimentario a unidades físicas de productos disponibles en el hogar al día. 1.2. Transformación de las unidades físicas de alimentos a micro y macronutrientes disponibles en el hogar en cada quintil.
2. Selección del Estrato de Referencia	2.1. Estimación de las necesidades nutricionales de los hogares (análisis por adulto equivalente). 2.2. Análisis de brechas nutricionales por decil/quintil, según las recomendaciones de la FAO-OMS-ONU y la disponibilidad de cada quintil. 2.3. Determinación del estrato de referencia, sobre la base del criterio: primer quintil (de menor a mayor ingreso), que cumpla con los requerimientos.
3. Diseño de la Canasta Básica de Alimentos	3.1. Selección de productos alimentarios, consumidos por el estrato de referencia para conformar la CAB. 3.2. Validación nutricional de la CAB. 3.2. Valorización de la canasta de alimentos en zona urbana.

1º ETAPA:

Estimación de la disponibilidad nutricional de los hogares

Resumen

Para analizar la disponibilidad de nutrientes en los hogares, se procedió a revisar la base de la VEPF, realizada por el INE entre agosto de 1996 y julio de 1997. Participaron en ella 8.445 hogares del Gran Santiago. Se escogió el ordenamiento ascendente de hogares, según ingreso per cápita del hogar con alquiler imputado, construyendo quintiles y deciles.

La base de precios utilizada para analizar el gasto de los hogares, consideró la Canasta IPC 1989 como fuente principal de información sobre precios. En menor proporción, utiliza precios deflactados, provenientes de

la Canasta IPC 1998. Por último, incorpora algunas estimaciones propias (a partir de datos de muestras específicas). Además, se quintilizó la información de precios de algunos productos, tomando en cuenta para ello, la ubicación geográfica de los lugares de venta que participan como unidades muestrales del INE, y en otros casos, se aplicó un coeficiente de ajuste, construido a través de un procedimiento ad-hoc para quintilizar el precio de productos, sobre los cuales no existía suficiente información, pero que resultan importantes desde un punto de vista nutricional.

Posteriormente, se procedió a transformar el gasto de los hogares en unidades físicas disponibles al mes, dividiendo el “gasto registrado” por el “precio asignado” a una determinada cantidad de producto (generalmente, el costo de 100 gramos). Para verificar la confiabilidad de los datos obtenidos, se identificaron los casos extremos, y se corrigieron en función de los valores promedio observados en el decil de pertenencia del hogar con consumo atípico.

Por último, se transformaron las unidades físicas en nutrientes. Para ello, se aplicó un factor de aprovechamiento de los alimentos, se determinó la composición de los productos consumidos fuera del hogar y finalmente, se aplicó un programa computacional para el análisis de la composición y disponibilidad nutricional de los hogares, según las indicaciones de las tablas de composición química por 100 gramos de producto.

- **Apertura de bienes genéricos**

Con la lista de alimentos y bebidas, se identificaron aquellos productos, que en su denominación, fueran muy genéricos. Por ejemplo, en la V EPF, la “carne de vacuno” no identifica corte ni envasado, en consecuencia, se procedió a elaborar una estructura más detallada, estableciendo bienes específicos. Para la desagregación de la ponderación de estos productos (como “carne de vacuno”), se estimaron coeficientes a partir de información externa, proveniente de los mataderos donde el INE recoge datos para efectuar seguimiento de precios.

La apertura de algunos productos genéricos se fundamenta desde un punto de vista netamente nutricional. Alimentos como “carne de vacuno” contienen sub-productos, cortes, tipos de carne cuya composición nutricional es distinta. Como se disponía de información adecuada, se decidió construir una nueva estructura desagregada, que permitió contar con una estimación más precisa de la disponibilidad de micro y macronutrientes de los hogares agrupados por quintiles de ingreso. En efecto, la frecuencia de gasto de cada “corte de vacuno”, es distinta en cada quintil. La variabilidad de precios entre el “asado de tira” y “la carne molida”, por ejemplo, influye en las decisiones de compra de los hogares, cuando existen diferencias en el poder adquisitivo. Para conocer en detalle los bienes que fueron desagregados, ver anexo n°2.

- **Construcción de la base de precios**

Para estimar las unidades físicas de productos o bienes alimentarios disponibles por hogar, se construyó una base de productos/precios que permitiera transformar el gasto en cantidades o unidades físicas (gramos, kilos, litros, etc.).

Los gastos de los hogares registrados en la Encuesta de Presupuestos Familiares, se encuentran expresados en la moneda de enero de 1997. Por esta razón, la serie de precios para ese mes/año, se elaboró a partir de la Canasta de IPC con base en Diciembre de 1989=100.

En el caso de aquellos alimentos en que no fue posible contar con información proveniente de la canasta IPC de 1989 (porque no están considerados en ella), se procedió a utilizar los precios de la canasta de IPC de Diciembre 1998=100, los cuales fueron deflactados para enero de 1997⁴.

Como se mencionara anteriormente, en caso de no contar con precios, en ambas canastas, se utilizó información externa. Ésta correspondió a una muestra⁵ de establecimientos representativos de las cadenas de supermercados en la Región Metropolitana. Fue el caso de la MIEL y FRUTAS SECAS⁶.

Complementariamente, se efectuaron otros ajustes a la base de precios, para que éstos resultasen representativos del valor habitual que deben pagar los hogares de distintos quintiles de ingreso.

• Quintilización de los precios

Tomando en cuenta, que existen diversos productos cuyos precios difieren según el lugar de compra y las características socioeconómicas del consumidor, se realizaron correcciones en el valor promedio de algunos bienes, quintilizando la información, es decir, asignándole un precio diferenciado al producto, dependiendo del quintil de pertenencia del hogar. Para ello, se utilizó información externa provista por el INE, sobre el precio de la “variedades” disponibles en la estructura de IPC (nota: las variedades de un producto se generan por las diferencias de marca, peso, material y nombre de fantasía existentes en el mercado. Las variedades no están contempladas en la V EPF).

Los precios de las variedades más económicas o menos exclusivas, se utilizaron para ajustar el valor asignado a los quintiles 1, 2 y 3. En el caso de los quintiles 4 y 5, la operación fue inversa, es decir, se les asoció con variedades más exclusivas.

• Transformación del gasto en unidades físicas

Inmediatamente después de concluida la fase de construcción de la base de precios, se procedió a analizar el gasto en alimentos de cada uno de los hogares considerados en la V EPF.

El análisis consistió, básicamente, en la transformación del gasto mensual de los hogares a unidades físicas disponibles de alimentos. Para ello, se tomó en cuenta el gasto efectuado por cada hogar para adquirir cada uno de los bienes alimentarios censados en la V EPF y se dividió por el precio asignado a una determinada cantidad del producto en cuestión. El algoritmo aplicado al conjunto de la base de datos de la V EPF fue:

$$Q_{h_i, p_j} = \frac{G_{h_i, p_j}}{P_{p_j}}$$

⁴ Para deflactar el precio observado en otro período, se utilizó el nivel del índice respectivo. Por ejemplo, para productos alimenticios se usó IPC de Alimentos (IPCA), según la siguiente expresión:

$$P_{Ene,97} = P_{Dic,1998} * \frac{IPCA_{Dic,97}}{IPCA_{Dic,98}}$$

⁵ Para obtener precios de estos bienes, se utilizó información de internet y una toma de muestra focalizada a comercio masivo, como es el caso de supermercados.

⁶ Para obtener precios de estos bienes, se utilizó información de Internet y se tomó una muestra focalizada a comercio masivo, en este caso, supermercados.

Donde Q_{h_i, p_j} , corresponde a la cantidad física para el hogar i , del producto j . G_{h_i, p_j} es el gasto del hogar i , en el producto j , y P_{p_j} es el precio del producto j . Cabe recordar que cada hogar pertenece a un quintil determinado y el valor de referencia corresponde al precio de ese quintil. En el anexo N°3, se presentan los resultados promedio por quintil de ingreso.

Como una medida precautoria, se verificó si la disponibilidad física de alimentos obtenida para cada hogar, se encontraba en un intervalo de comportamiento normal. En aquellos hogares cuyo gasto en determinados productos, exhibía valores extremadamente altos (que sobrepasaban en 3,5 veces el consumo per cápita promedio de su decil), se decidió efectuar ajustes que tendieran a “normalizar” la disponibilidad de alimentos. Cabe destacar que los hogares sujetos a corrección, son mayoritariamente hogares con ingresos elevados. En número, no superaron a los 5 casos promedio por decil.

• Transformación de las unidades físicas en nutrientes

Transformar las unidades físicas de alimentos en nutrientes disponibles por hogar, requirió conocer la composición nutricional de los alimentos que se analizaron, así como también, establecer el coeficiente de aprovechamiento, es decir, determinar el porcentaje estimado de producto que es realmente consumido por las personas.

Para determinar la cantidad neta de alimento consumida, se calculó el porcentaje de pérdida que representa la porción no comestible de un producto alimenticio. Para ello, se utilizaron las Tablas de Aprovechamiento elaboradas por el Departamento de Nutrición de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, las que contienen los valores relativos a porcentaje de pérdida de diversos tipos de alimentos.

En el anexo n°4, se encuentra la tabla completa que contiene el porcentaje de pérdida por producto.

• Valor nutricional de los alimentos preparados

En la V EPF, fueron censados los gastos de alimentos naturales, procesados y preparados. Para conocer la composición de los productos preparados fuera del hogar, se utilizaron como referencia, las recetas alimenticias habituales para Chile, contenidas en el texto “Valor nutricional de preparaciones culinarias habituales en Chile. Medidas caseras y su equivalencia en porciones de la Pirámide Alimentaria”, de Urteaga y Gaete⁷. A partir de dicha información, se analizó la composición de cada ingrediente relativo a 100 gramos de la mezcla. En el anexo n°5, se presenta el detalle de los ingredientes que se consideraron en las preparaciones consumidas fuera del hogar.

Para “Lomito, Hamburguesa y Churrasco Italiano”, se consideró el promedio de la composición química de las tres preparaciones. El mismo procedimiento fue adoptado en sandwiches que podían contener queso o jamón.

⁷ En “Edición Talleres Gráficos del Depto. de Evaluación, medición y registro educacional” de Urteaga C, Gaete C. Santiago 1997.

- **Procesamiento y análisis nutricional de los datos**

Para el estudio del valor nutricional de los alimentos, se utilizó una base de datos preexistente, tomada de investigaciones norteamericanas; esta información se encuentra sistematizada y adaptada en el texto de Jury G, Urteaga C, Taibo M. "Porciones de Intercambio y Composición química de los Alimentos de la Pirámide Alimentaria Chilena"⁸. En éste, se presenta la composición química y el valor nutricional de los alimentos considerando 100 gramos de producto.

Nutrientes y no Nutrientes Considerados	
No nutrientes	calorías, fibra dietética.
Nutrientes	proteínas, carbohidratos, lípidos, ácidos grasos saturados, ácidos grasos monoinsaturados, ácidos grasos poliinsaturados, colesterol, ácidos grasos W3, ácidos grasos w6, retinol, caroteno.
Vitaminas	vitamina A total, vitamina B1, vitamina B2, niacina, vitamina B6, vitamina B12, folatos, ácido pantoténico, vitamina C, vitamina E.
Minerales	calcio, cobre, hierro, magnesio, fósforo, potasio, selenio, sodio y zinc.

Así, se procedió a analizar la disponibilidad nutricional de los hogares, a partir de las unidades físicas adquiridas de alimentos y preparaciones fuera del hogar. Esta fase del estudio se apoyó en el programa computacional SOFNUT versión 2005, de Sofmática Ltda., que permite el análisis de bases de datos alimentarios de gran magnitud. Además, permite conocer la composición química por 100 gramos de alimento y también, evalúa las porciones recomendadas por la pirámide alimenticia chilena.

⁸ Ed: LOM ediciones. 1ª ed. Santiago 1997.

- **Estimación de disponibilidad nutricional por quintil**

A continuación, se presentan los resultados del análisis nutricional del gasto desagregados por quintil de ingreso. Cabe destacar que estos datos corresponden a disponibilidad y no consumo efectivamente realizado.

Disponibilidad de nutrientes por quintil					
Nutrientes	Disponibilidad por persona al día				
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Kcals	2018	2349	2460	2795	3397
Proteínas	67.1	77.5	82.7	93.7	115.5
Vit A	1484	1765	1792	2068	2549
Vit E	16.2	18.4	19.6	21.8	26.9
Tiamina	1.9	2.2	2.4	2.8	3.3
Riboflavina	1.1	1.3	1.4	1.6	2.0
Niacina	12.9	15.3	15.7	18.3	23.5
Vit B6	1.3	1.6	1.7	1.9	2.4
Folatos	163.8	196.7	209	234.9	299.6
Vit B12	1.4	1.3	1.7	2.0	2.6
Vita C	118.2	139.1	154.4	171.5	225.9
Calcio	426.6	503.2	531.9	620.2	780
Fósforo	874	1023.4	1077.1	1238.8	1611.2
Magnesio	210.3	240.5	258.1	291.8	373.3
Hierro	12	14.5	14.8	16.8	20.3
Zinc	6	7.1	7.4	8.6	11.6
Selenio	65.2	74.3	78.9	88.5	114.0
Cobre	1	1.1	1.2	1.3	1.7
Ac. Pantoténico	2.9	3.4	3.6	4.0	5.0

Fuente: Elaboración propia a partir de V EPF

Estratos de Referencia en la Región

En la región, la selección del estrato de referencia se ha hecho a partir de deciles, quintiles o cuartiles móviles o fijos. Éstos han sido seleccionados cautelando que representen el patrón de consumo de un porcentaje importante de hogares.

Percentil de Referencia según país

Metodología Oficial	Percentil
Argentina	21 a 40 (segundo quintil)
Chile (met. vigente)	41 a 60 (tercer quintil)
México	25 a 50 (segundo cuartil)
Uruguay	21 a 30 (segundo decil)
Otras experiencias	
Perú	11 a 40 (30% móvil)
Paraguay	27 a 36 (decil móvil)

Fuente: INDEC Argentina.

2ª ETAPA:

Selección del estrato de referencia

Resumen

Para proceder a selección el estrato de referencia, fue necesario construir una escala de adulto equivalente. Mediante esa estimación, todo integrante del hogar es llevado a una medida común que permite conocer en detalle sus requerimientos nutricionales. Así, se estimaron las necesidades nutricionales de cada uno de los hogares y luego, se establecieron las necesidades nutricionales agregadas de cada decil/quintil. Posteriormente, se estimó la brecha nutricional de cada decil/quintil, tomando en cuenta para ello, la norma del Comité Consultivo FAO-WHO-UNU 1985, con el propósito de determinar el segmento poblacional (ordenados de menor a mayor ingreso) que cumple primero con los requerimientos nutricionales.

- **Escala de adulto equivalente**

Para establecer los requerimientos nutricionales de los hogares, no basta con un análisis per cápita de nutrientes disponibles. En efecto, los individuos tienen necesidades diferentes dependiendo del sexo, la edad, talla y el nivel de actividad física que desarrollan. Por eso, se calculó el número de adultos equivalentes en el hogar, desagregados por sexo. Ver anexo n° 6.

Este procedimiento permite transformar a todos los miembros del hogar, en “mujer adulta equivalente” y “hombre adulto equivalente”; con ello, se toman en cuenta las diferencias de sexo y tramo de edad de los individuos.

Al tener el número de adultos equivalentes de cada hogar, se estuvo en condiciones de estimar con mayor precisión sus requerimientos nutricionales, para poder compararlos con su disponibilidad de nutrientes y así, estimar déficits o superávits. No obstante, antes fue necesario aplicar algunos ajustes:

- **Ajuste relativo al servicio doméstico puertas afuera**

Se detectó que un conjunto importante de hogares, registraba gasto por concepto de servicio doméstico puertas afuera. En general, estas personas consumen alimentos de los hogares donde trabajan. En consecuencia, se decidió estimar la ingesta de alimentos por parte del servicio doméstico puertas afuera y expresar dicho consumo en adulto equivalente. Ese valor fue agregado al cálculo de adultos equivalentes del hogar.

Primero, se estimaron las horas de presencia diaria en el hogar del servicio doméstico puertas afuera, a partir del cociente entre gasto registrado en el ítem “servicio doméstico” y el “valor hora”⁹, característico del servicio obtenido de la Canasta IPC. Luego, dependiendo del número de horas resultante, se asignó una colación determinada, que fue traducida a consumo de “adulto equivalente”. Cabe destacar, que en la mayoría de los casos, este ajuste afectó a hogares de mayor ingreso. Ver anexo n° 6.5.

- **Estimación de los requerimientos nutricionales del quintil/decil**

Efectuado el ajuste relativo al consumo del servicio doméstico puertas afuera, se procedió a estimar el nivel requerido de nutrientes para los hogares agrupados en quintiles de ingreso.

Los requerimientos están expresados como consumo diario. A continuación, se presentan los requerimientos nutricionales del “adulto equivalente promedio” de cada quintil.

⁹ La hora semana de servicio domestico se valoró a \$1714,54; sin embargo, hay hogares en que el valor hora semana es mayor, por ello, tienen valores superiores a una jornada normal.

Requerimientos Nutricionales por Quintil de Ingresos a partir del análisis de Adulto Equivalente

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Kcals	2214.5336	2254.6176	2279.6715	2287.9044	2277.8179
Proteínas	53.3	55.2	56.3	56.7	56.4
Vit A	758.2	787.9	805.4	814.5	811.0
Vit K	82.7	77.2	78.5	79.0	78.6
Vit E	7.0	7.2	7.4	7.4	7.4
Tiamina	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1
Riboflavina	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1
Niacina	13.2	13.7	13.9	14.1	14.0
Vit B6	1.3	1.3	1.3	1.4	1.3
Folatos	357.7	372.0	380.4	384.3	382.2
Vit B12	2.1	2.2	2.2	2.2	2.2
Vit C	67.6	71.4	73.7	74.8	74.4
Calcio	1068.3	1086.4	1094.6	1096.9	1091.7
Fósforo	976.8	992.7	999.9	1002.9	999.2
Magnesio	272.7	285.2	292.3	295.6	293.7
Hierro	12.1	12.3	12.5	12.5	12.5
Zinc	8.4	8.6	8.7	8.7	8.7
Selenio	50.2	52.7	54.1	54.8	54.5
Cobre	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
Ac Pantoténico	4.5	4.7	4.8	4.8	4.8

Fuente: Elaboración propia a partir de V EPF

- **Estimación de brechas nutricionales**

La información sobre disponibilidad nutricional de los hogares se contrastó con los requerimientos de los mismos. A continuación, se presentan las brechas resultantes de tal comparación:

Brechas Nutricionales					
Nutrientes	Brechas				
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Kcals	-196.5	94.4	180.3	507.1	1119.2
Proteínas	13.8	22.3	26.4	37	59.1
Vit A	725.8	977.1	986.6	1253.5	1738.0
Vit E	9.2	11.2	12.3	14.4	19.5
Tiamina	0.9	1.0	1.2	1.6	2.1
Riboflavina	0.1	0.2	0.2	0.5	0.9
Niacina	-0.3	1.7	1.8	4.2	9.5
Vit B6	0.0	0.3	0.3	0.6	1.1
Folatos	-189.7	-165	-157.6	-69.2	-68.2
Vit B12	-0.7	-0.8	-0.5	-0.2	0.4
Vita C	50.6	67.7	80.7	96.7	151.5
Calcio	-641.7	-583.2	-562.7	-476.7	-311.7
Fósforo	-102.8	30.7	77.2	235.9	612.0
Magnesio	-62.4	-44.7	-34.3	-3.8	79.6
Hierro	-0.2	2.1	2.4	4.2	7.8
Zinc	-2.4	-1.5	-1.3	-0.1	2.9
Selenio	15.0	21.6	24.8	33.7	59.5
Cobre	-1.1	-1.0	-0.9	-0.8	-0.5
Ac. Pantoténico	-1.6	-1.3	-1.2	-0.8	0.3

Fuente: Elaboración propia a partir de V EPF

Como se aprecia en la tabla anterior, el primer quintil presenta un leve déficit de 196 calorías promedio. Además, se verifican deficiencias en relación con micronutrientes como el calcio (-641,7%), los folatos (187,7%), fósforo (-102,8%), magnesio (-62,4%), entre otros.

De la información contenida en la tabla, se desprende que los problemas nutricionales de los chilenos, se concentran de manera emergente, en los déficits de micro nutrientes. Cabe señalar que el análisis de disponibilidad, no contempla los aportes derivados de los programas de alimentación complementaria que reciben los hogares en los establecimientos educacionales y de salud.

Para efectos del procedimiento de selección del estrato de referencia, y reconociendo que todos los estratos presentan déficit en algún micronutriente¹⁰, se definió como estrato de referencia el segundo quintil.

3ª ETAPA:

Diseño de la Canasta Básica de Alimentos

La V EPF registra que los hogares del segundo quintil, efectuaron gastos en 157 artículos alimentarios distintos. A partir de esa canasta total, se realizó la selección de los productos básicos, tomando en cuenta para ello, los siguientes criterios:

- Incidencia en el gasto
- Frecuencia de consumo
- Presencia anual (caso de frutas y verduras)
- Menor costo/caloría
- Aporte de nutrientes críticos para una dieta balanceada.

Cabe destacar, que, en comparación a lo que ocurría en 1988 (fecha en que se efectuó la IV EPF), los hogares presentan una mayor dispersión en su gasto, es decir, han diversificado la cantidad de artículos y variedades de alimentos que compran. Por lo tanto, las incidencias promedio tienden a descender.

Tomando en cuenta esos cambios, se desarrollaron tres estrategias de selección de productos alimentarios. Las tres consideran los mismos 5 criterios descritos. La diferencia radica principalmente, en los umbrales de selección, dando origen a tres Canastas de Alimentos: CAB-1, CAB-2 y CAB-3. Las dos primeras, guardan mayor similitud con la CAB-OFICIAL. La CAB-3 se construyó sobre la base del patrón de consumo del cuarto decil (equivalente al 10% de hogares de mayores ingresos del segundo quintil), y además, incorpora mayor diversidad de productos registrados en su patrón consumo.

¹⁰ Esta situación obligó posteriormente, a corregir las cantidades de algunos productos incorporados a la CAB, por la vía del patrón de consumo observado en el estrato de referencia, de manera que se resguardara el equilibrio alimentario y se favoreciera el consumo de nutrientes críticos.

Estrategias alternativas de selección de productos				
CRITERIOS	CAB-OFICIAL	CAB-1	CAB-2	CAB-0
Incidencia en el gasto	≥0,5%	≥0,5%	≥0,35%	≥0,25%
Frecuencia de Consumo	25%	25%	25%	25%
Presencia anual	s/i	Presencia de frutas y verduras 12 meses, pero con incidencia < o = a 0,5%	Presencia de frutas y verduras 12 meses, pero con incidencia < o = a 0,35%	Presencia de frutas y verduras 2 meses seguidos ≥ 0,25
Costo caloría	Selección del producto de menor costo/caloría, entre productos sustitutos en términos nutricionales	Selección del producto de menor costo/caloría, entre productos sustitutos en términos nutricionales	Selección del producto de menor costo/caloría, entre productos sustitutos en términos nutricionales	Selección del producto de menor costo/caloría, entre productos sustitutos en términos nutricionales

A continuación, se entregan las tres alternativas para la consideración de las autoridades políticas y técnicas:

CAB - 1

Tomando en cuenta los criterios de ponderación en el gasto ($\geq 0,5\%$), de frecuencia (gasto registrado en al menos el 25% de los hogares) y cuyo costo caloría fuese menor, la primera selección arrojó 44 productos, con un aporte calórico de 1.903,17 kcal/persona y 56,8 gr de proteína. Con el objeto de adecuar la disponibilidad a las actuales recomendaciones de ingesta de micronutrientes, fueron agregados alimentos pertenecientes a los grupos de las frutas y verduras, adoptando el criterio de participación en el gasto, durante todos los meses del año. El ejercicio posibilitó agregar a la propuesta 7 productos, por lo que la canasta final quedó con 51 productos, entregando un aporte promedio de disponibilidad de calorías de 2.426 kcal.

Al comparar la propuesta de CAB-1, con las CAB-OFICIAL y la CAB-3, se observa que la CAB-1 presenta una alta proporción de alimentos contenidas en la otras dos canastas, no obstante, la mayor semejanza la presenta con la CAB-OFICIAL. La valoración de la canasta, considerando los alimentos seleccionados y los precios/calorías promedio, entrega una cifra de **\$ 775** diarios, a precios de enero de 1997. Para conocer el detalle de los productos considerados, ver anexo n° 7.

CAB - 2

Para construir la CAB-2, se utilizó el criterio $\geq 0,35\%$ y que al menos, el 25% de los hogares lo consuman, y cuyo costo caloría fuese menor. Como la disponibilidad entregada por la canasta no cubría las actuales

recomendaciones de ingesta de micronutrientes, fueron agregados alimentos pertenecientes a los grupos de las frutas y verduras, adoptando el criterio de participación en el gasto durante todos los meses del año, utilizando para tal, la información entregada por la VEPF. Mediante este criterio, se agregaron a la propuesta 10 productos, por lo que la canasta final quedó con 63 productos, entregando un aporte promedio de disponibilidad de 2.428 kcal.

La CAB-2, al ser comparada con las CAB-OFICIAL y CAB-3, muestra que al ser ésta más amplia, presenta una gran cantidad de alimentos contenidas en ambas canastas, pero, al igual que en la anterior canasta, la mayor semejanza se observa con la CAB-OFICIAL. La valoración de la canasta, considerando los alimentos seleccionados y los precios/calorías promedio, entrega una cifra de **\$ 853** diarios a precios de enero de 1997. Para conocer el detalle de los productos considerados, ver anexo n° 8.

CAB – 3

Para construir la CAB-3, se utilizó el criterio $\geq 0,25$ y que al menos el 25% de los hogares lo consuman y cuyo costo caloría fuese menor. Con esta primera selección, 84 productos fueron incorporados. Como la disponibilidad entregada por la canasta no cubría las actuales recomendaciones de ingesta de micronutrientes, fueron agregados alimentos pertenecientes a los grupos de las frutas y verduras, adoptando el criterio de participación en el gasto durante dos meses seguidos, con incidencias superiores o iguales a 0,25. Mediante este criterio, se agregaron a la propuesta 18 productos, por lo que la canasta final quedó con 102 productos, entregando un aporte promedio de disponibilidad de 2.313 kcal. Para conocer el detalle de los productos considerados, ver anexo n° 9.

La CAB-3, al ser comparada con las CAB-OFICIAL /CAB-1 y CAB-2, muestra que al ser ésta más amplia, presenta una gran cantidad de alimentos contenidas en las tres canastas mencionadas. Es la que guarda menos semejanza con la CAB-OFICIAL, ya que incorpora “más relatividad”. La valoración de la canasta, considerando los alimentos seleccionados y los precios/calorías promedio, entrega una cifra de **\$937** diarios.

	CAB-OFICIAL	CAB-1	CAB-2	CAB-3
Selectores	Inc. $\geq 0,5\%$ Fre. 25% Aju. Nutricionales	Inc. $\geq 0,5\%$ Fre. 25% Pre. 12 meses Aju. Nutricionales	Inc. $\geq 0,35\%$ Fre. 25% Pre. 12 meses Aju. Nutricionales	Inc. $\geq 0,25\%$ Fre. 25% Pre. 2 meses seguidos $\geq 0,25$ Aju. Nutricionales
Cantidad de Productos	53	51	63	102
Calorías diarias	2176	2426	2428	2313
Precio diario	631(*)	775(**)	853(**)	937
(*) a precios de noviembre de 1996. (**) a precios de enero de 1997.				

En el anexo nº 10, se podrá encontrar una tabla que compara los productos alimenticios que contiene cada canasta.

Validación nutricional de la Canasta Básica de Alimentos (CABs-1-2-3)

Es fundamental validar la Canasta desde un punto de vista nutricional. También, se debe considerar la disponibilidad de alimentos en el país, para corroborar que los satisfactores y umbrales de consumo de la canasta, tengan un correlato con la oferta de estos productos en el mercado.

Balance Nutricional de la Canasta

El procedimiento efectuado para validar las tres Canastas, permitió analizar la composición química de los alimentos seleccionados con el propósito de conocer el aporte diario de micro y macronutrientes y su proporcionalidad en la dieta. Luego, estos resultados fueron comparados con las recomendaciones derivadas de la pirámide alimenticia FAO-OMS-ONU 2001, para posteriormente, determinar adecuaciones en los gramos de algunos productos, a modo de que se resguardara una dieta balanceada y saludable, sin por ello desnaturalizar los hábitos de consumo del estrato de referencia.

Aporte nutricional según criterios FAO/OMS/ONU 2001				
	CAB-1	CAB-2	CAB-3	Recomendación *
Calorias (kcal)	2426,1	2428,4	2313	2444
Proteína (gr)	97,4	92,7	94,5	10-15% cal totales
Carbohidratos (gr)	367,6	355,9	336	55-60% cal totales
Lípidos (gr)	23,3	19,8	68	20-30% cal totales
Líp saturados (gr)	59,9	67,3	17	
Líp monoinsaturados (gr)	18,8	22,7	27	
Líp poliinsaturados (gr)	17,8	20,3	16	
Colesterol (mg)	17,4	17,8	194	
Fibra (gr)	191,0	202,8	23,2	38
Niacina (mg)	21,6	21,5	20,9	16
B6 (mg)	1,3	1,3	1,4	1,6
B12 (mcg)	2,4	2,7	5	2,4
Folato (mcg)	653,4	560,2	561	400
Vitamina C (mg)	64,5	93,8	79	90
Vitamina E (mg)	11,8	11,9	13	15
Calcio (mg)	903,4	869,7	456	1000
Selenio (mcg)	17,9	15,8	111,5	55
Zinc (mg)	109,7	110,2	7,6	11
Hierro (mg)	8,1	7,8	15,1	8

Fuente: Elaboración propia (aplicación de SOFNUT versión 2005)

Oferta de Alimentos en el país

Un segundo criterio utilizado para validar el instrumento, interroga sobre la capacidad que tiene el país para abastecer -al conjunto de la población- la demanda, derivada del consumo de la canasta básica.

Para ello, se consideraron dos fuentes de información alternativas, una proveniente de la ODEPA y otra de FAO. Estas instituciones construyen las llamadas “hojas de balance”, que describen la disponibilidad de alimentos en el país a partir de la suma de la producción interna y las importaciones, menos las exportaciones.

Se trabajó con la información disponible para Chile, correspondiente a los años 1996 y 2000, de manera que se pudiera estimar un promedio para ese período. Ambas estimaciones coinciden en que Chile dispone del stock suficiente para satisfacer las necesidades alimenticias de la CAB. Ver anexo n°11.

Conclusiones de la sección

A partir del análisis realizado, se puede plantear que:

1. Respecto al valor nutricional de la canasta, ésta cubre los requerimientos de energía, proteínas y lípidos, y se acerca a las recomendaciones de ingesta para macro y micro nutrientes críticos como calcio, hierro y zinc. Se debe considerar que la información trabajada, corresponde a disponibilidad de alimentos y que además, los grados de variabilidad dentro de la muestra son bastante amplios, por lo que pretender cubrir todos los requerimientos de micronutrientes, llevaría a un ejercicio poco acorde con la realidad.

2. Se concluye que la CAB-1, expresa una mejor combinación de los principios metodológicos señalados previamente. Así, esta canasta se adecúa mejor a los patrones de consumo de la población y cumple con los requerimientos nutricionales. Además, se debe considerar el menor valor atribuido a ésta. En consecuencia, y bajo la perspectiva de “satisfactores básicos”, respeto a “los patrones de consumo” y “adecuado valor nutricional”, se sugiere tomar en cuenta esta alternativa para sustituir la Canasta vigente.

Canasta Básica de Alimentos Opción N°1

	COD	Alimento	Consumo(gr)	Cal/ 100gr	Costo/ cal	Cal/ cant
	CEREALES		332,1			
1	v11110	PAN	235,3	274	0,2	644,8
2	v11710	PASTAS	25,9	372	0,2	96,2
3	v11220	GALLETAS DULCES	2,2	459	0,5	10,0
4	v11241	TORTA 15 PP, CON CREMA	25,0	339	0,4	84,8
5	v11410	ARROZ	28,0	365	0,1	102,2
6	v11510	HARINA	13,8	364	0,1	50,1
7	v11810	EMPANADAS DE CARNE	2,1	302	0,8	6,2
	CARNES		91,3			
8	v12112	ASADO DE TIRA	3,5	212	0,9	7,3
9	v12115	POSTA ROSADA	26,8	127	1,6	34,0
10	v12116	OSOBUCO	3,5	174	0,8	6,1
11	v12117	CARNE MOLIDA (10% MAT. GRASA)	18,9	212	0,7	40,1
12	v12311	CHULETAS DE CERDO	2,5	261	0,9	6,4
13	v12411	POLLO ENTERO FAENADO	13,5	215	0,4	29,0
14	v12412	POLLO TROZADO - PECHUGA Y TRUTROS	11,9	172	0,9	20,5
15	v12612	LONGANIZAS	2,2	431	0,5	9,4
16	v12613	JAMON	3,5	147	1,0	5,2
17	v12614	MORTADELA	5,0	311	0,7	15,6
	PESCADOS		30,0			
18	v13111	MERLUZA FRESCA	20,0	108	1,2	21,6
19	v13220	JUREL	10,0	108	0,3	10,8
	LACTEOS, HUEVOS		152,5			
20	v14111	LECHE LIQUIDA 31%MAT GRASA	55,0	58	0,6	31,9
21	v14112	LECHE LIQUIDA SEMIDESCREMADA	15,8	45	0,8	7,1
22	v14130	LECHE EN POLVO	46,0	498	0,4	229,1
23	v14211	QUESO GAUDA-MANTECOSO	6,4	356	0,6	22,9
24	v14310	YOGURT BATIDO CON SABOR	15,9	90	0,9	14,3
25	v14410	HUEVOS	13,5	149	0,6	20,1
	ACEITES		21,2			
26	v15111	ACEITE VEGETAL MEZCLA	15,0	884	0,1	132,6
27	v15220	MARGARINA	6,2	627	0,2	39,0
	FRUTAS		89,5			
28	v16110	LIMON	9,7	33	0,7	3,2
29	v16120	NARANJA	13,3	46	0,5	6,1
30	v16130	MANZANA	27,9	59	0,4	16,5
31	v16150	PLATANO	19,3	92	0,3	17,8
32	v16160	PALTA	5,3	161	0,4	8,5
33	v16710	KIWI	13,9	61	0,5	8,5
	VERDURAS, LEGUMBRES		240,6			
34	v17110	TOMATE	43,0	21	1,5	9,0
35	v17120	LECHUGA	8,4	13	3,8	1,1
36	v17180	ZAPALLO	11,1	38	1,4	4,2
37	v17330	CEBOLLA	60,0	38	0,6	22,8
38	V17340	ZANAHORIA	26,6	43	0,2	11,4
39	v17370	PAPA	48,8	81	0,4	39,5
40	V17410	POROTO	18,0	337	0,2	60,7
41	V17430	LENTEJA	24,8	338	0,1	83,8
	AZUCARES		290,2			
42	v17610	SALSA DE TOMATE	4,2	30	1,8	1,3
43	v18110	AZUCAR	40,4	387	0,1	156,2
44	v18370	POLVO PARA PREPARAR JUGO	16,1	386	0,1	62,0
45	v18442	HELADO EN CAJA	15,6	80	0,4	12,5
46	v18510	SAL	14,1	1	1,0	0,1
47	v19110	BEBIDA GASEOSA	200,0	39	0,8	78,0
	OTROS		67,4			
48	v19120	AGUA MINERAL	11,2	1	1,0	0,1
49	v19210	VINO	6,9	72	1,6	5,0
50	v19410	CERVEZA	26,8	41	1,0	11,0
51	v19630	ALMUERZO Y COMIDA	22,5	203	0,9	45,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la VEPF

Estimación del costo de los Bienes y Servicios no alimentarios

Estimar el costo de las necesidades no alimentarias, reviste varias complejidades, como consecuencia de la falta de criterios normativos que ayuden a determinar cuáles son los satisfactores (bienes y servicios) básicos y en qué cantidad deben ser suministrados.

Hasta la fecha, esta dificultad ha sido subsanada, construyendo un Factor que de forma implícita, computa el costo de las otras necesidades. Dada la forma en que es construido, su valor expresa la “relación” que existe entre el gasto en alimentos y el gasto total. Es un múltiplo que expande el valor de CAB, hasta recrear la relación entre gasto en alimentos y gasto total observado en el estrato de referencia, pero a una escala menor, es decir, de consumos básicos.

Medición de la pobreza en México

La Secretaría de Desarrollo Social creó y coordinó durante 10 meses, el trabajo de un Comité Técnico de Medición de la Pobreza, compuesto por un grupo de expertos nacionales de diversas instituciones académicas y de gobierno, con el fin de proponer una forma de evaluar el desarrollo social y humano de la población que incluyera: (i) caracterizar el complejo fenómeno de la pobreza en México, cuantificando no sólo la magnitud de su incidencia e intensidad, sino también su profundidad; (ii) evaluar las políticas, programas y acciones del sector público, orientadas a la superación de la pobreza; y, (iii) diseñar nuevos instrumentos de política social.

Se consideró que el camino más transparente y más ampliamente aplicado para la medición de la pobreza, correspondía a las medidas de tipo monetario. Para ello, identificó tres niveles de referencia para identificar a la población de acuerdo a su ingreso:

- 1) pobreza alimentaria
- 2) pobreza de capacidades
- 3) pobreza de patrimonio

Esta medición de la pobreza arrojó que en el país, casi uno de cada cinco hogares mexicanos se encuentra en condición de pobreza alimentaria; uno de cada cuatro hogares vive en condición de pobreza de capacidades y casi cinco de cada diez hogares, se encuentran en pobreza de patrimonio.

La utilización de estos tres puntos de referencia permite distinguir las condiciones de vida de la población, que se encuentra en distintos grados de pobreza, y también, diseñar estrategias de atención específicas a sus necesidades. Así como, dar seguimiento a la acción gubernamental.

Este procedimiento se sostiene en la hipótesis de que aquellos hogares que satisfacen correctamente sus requerimientos nutricionales, también están resolviendo las demás necesidades en niveles aceptables. Por eso, el Factor se construye a partir del patrón de gasto observado en el estrato de referencia nutricional. Sin embargo, este planteamiento ha sido objeto de diversas críticas, debido a la renuncia que hace desde el punto de vista “normativo”.

Pero no es lo único que ha hecho del Factor uno de los aspectos más polémicos de este método. También, ha sido ampliamente discutida su apreciable variabilidad en el tiempo. El volumen de recursos destinados a salud, comunicaciones o vivienda, cambia con el paso de los años. En efecto, se trata de una variable que depende de:

los niveles de ingreso, los estilos de vida, los períodos expansivos o contractivos de la economía, la cobertura y calidad de los bienes y servicios provistos directamente por el Estado, el ciclo de vida de los hogares y sus tamaños.

En relación a esto último, cabe hacer el siguiente alcance: el método actual asigna un costo promedio per cápita en ámbitos como equipamiento, vivienda y servicios asociados. Sin embargo, éstos involucran consumos colectivos y, por lo tanto, debieran ser cuantificados tomando en cuenta el tamaño y ciclo del hogar. Técnicamente, es lo que ha sido denominado como “economías de escala”, cuyo planteamiento central es que al adicionar un nuevo miembro a la familia, los costos implicados son cada vez menores para mantener constante el nivel de utilidad del hogar. Por eso, si se quieren alcanzar mayores grados de precisión y exhaustividad en la medición de pobreza, se debiera superar la aplicación mecánica de una canasta “per cápita”.

El presente trabajo aborda de manera muy incipiente estos temas. Pero como una forma de hacerse cargo de los cuestionamientos que se han hecho al Factor, la Fundación ensayó un procedimiento alternativo para determinar el valor de las otras necesidades. Éste consistió en la elaboración de una canasta específica, cuya construcción se asemeja en varios aspectos al de la CAB. Con esta propuesta, se ha querido destacar que la aplicación mecánica del actual Factor (que reviste una elevación significativa del valor de la línea de pobreza), no parece ser una alternativa razonable; dado que el patrón de gasto registrado en 1996/1997, revela algunos consumos muy estacionales, de categorías exclusivas o elevado costo. Por ello, resulta necesario barajar otras posibilidades que expresen la noción de “lo básico” y, que a su vez, mantengan un respeto por los hábitos de consumo de la población.

A continuación, se presentan dos opciones para calcular el costo de las necesidades no alimentarias. La primera, muestra el ejercicio de construcción de una canasta normativa. La segunda, es la actualización simple del Factor.

OPCIÓN N°1:

Construcción de una Canasta de Otros Bienes y Servicios (COBS), pasos generales

Etapas	Subetapas
1. Análisis de disponibilidad de Bienes y Servicios no alimentarios.	1.1. Construcción de la base de precios para la estimación de unidades físicas. 1.2. Transformación del gasto de los hogares en unidades físicas de producto. 1.3. Análisis de ritmo de adquisición de los bienes y servicios.
2. Selección de bienes y servicios	2.1. Selección por incidencia en el gasto 2.2. Selección a partir de criterios de costo, exclusividad y generalidad. 2.3. Construcción de sub canastas reponderadas.
3. Valorización de COBS	3.1. Determinar el costo de COBS para zonas urbanas.

1ª ETAPA: Análisis de disponibilidad de bienes y servicios no alimentarios

Resumen:

Para analizar la disponibilidad de bienes y servicios no alimentarios en los hogares, se procedió a revisar los gastos de los primeros 6 deciles de ingreso, con el propósito de ampliar el repertorio de patrones de consumo. Finalmente, se privilegió la canasta del segundo quintil, para mantener la estimación de los costos de las otras necesidades en el mismo estrato de referencia seleccionado para elaborar la CAB.

Cabe destacar, que el análisis de disponibilidad de bienes y servicios se hizo en base a un “hogar promedio”, ante la ausencia de criterios normativos validados. Luego, se transformó el gasto promedio en unidades físicas. Como el gasto promedio mensual registrado para bienes semidurables y durables, es menor al coste de una unidad, se estimó cuántos meses o años demoraría el hogar en comprar una unidad completa del producto. Se asumió esa temporalidad como “ritmo de adquisición de bienes y servicios”. Esta información fue muy útil para evaluar la racionalidad del patrón de gasto del quintil de referencia y de ese modo, efectuar algunos ajustes cuando se presentaron gastos excesivos o muy limitados.

Construcción de la base de precios para la estimación de las unidades físicas

Al igual que en el análisis nutricional del gasto, se elaboró una base de precios para estimar las unidades físicas de bienes no alimentarios, la que asocia cantidades de producto o servicio con un determinado costo. Para ello, se utilizaron procedimientos similares a los aplicados en el caso de la CAB. Las fuentes de datos fueron las bases IPC 1989 y 1998.

También, fue necesario desarrollar un procedimiento especial para todos aquellos bienes y servicios demasiado genéricos pero que constituyen satisfactores básicos, que no registran seguimiento en sus precios o cuyo valor no tiene correspondencia directa con una “cantidad de producto”, como es el caso del agua potable. Para determinar el coste de las unidades físicas de estos productos, se procedió de la siguiente manera:

El caso de los Bienes

Para bienes demasiado genéricos, como por ejemplo “medicamentos”, se construyó una “canasta de referencia”, con un set de medicamentos compuesto por: analgésicos; antibióticos, antiácidos, antigripal, anticonceptivos, antihipertensivo, vitamina y antitusivos. Se tomaron como fuentes de datos, estudios hechos por el INE, los que entregaron un análisis de la estructura de consumo, a partir de hábitos de compra. En el caso de útiles escolares, se elaboró una canasta compuesta por: cuaderno tamaño corriente y universitario, tempera y cartulina.

Los bienes que no registran seguimiento de precios, fueron homologados por otros de similar naturaleza o reponderados en el sub ítem de pertenencia. En el resto de los bienes, se aplicó el mismo procedimiento de CAB (ver “transformación del gasto en unidades físicas”).

El caso de los Servicios

Para transformar el gasto de servicios de telefonía, agua potable y luz eléctrica que consumen los hogares del segundo quintil, se procedió a: (i) seleccionar un mes de referencia; (ii) estimar el gasto medio del estrato en dicho servicio; (iii) se le restó el cargo fijo para el mes de referencia; (iv) luego, se estimó la cantidad de unidades físicas consumidas en promedio por los hogares.

Como el listado de precios es muy largo, en el anexo n°12, se puede apreciar un segmento de la base que los contiene.

Transformación del gasto en unidades físicas

El análisis consistió, básicamente, en la transformación del gasto mensual de los hogares a unidades físicas disponibles de bienes y servicios. Para ello, se tomó en cuenta el gasto efectuado por el hogar promedio del decil y se dividió por el precio asignado a una determinada cantidad del producto en cuestión. El algoritmo utilizado fue el mismo aplicado en el proceso de elaboración de la CAB.

Análisis del ritmo de adquisición de los bienes y servicios

Para llevar a cabo este análisis: (i) se estimó la cantidad de unidades físicas consumidas por los hogares en el mes de referencia; (ii) luego, se procedió a llevar dicho valor a un período anual, lo que permitió contrastar la clasificación de bienes y servicios en las categorías antes mencionadas: durables, semidurables y perecibles. Así, los bienes considerados durables, en promedio, exhiben un ritmo de adquisición superior a los dos años; mientras que en los bienes semidurables es cercana al año y medio; por último el ritmo de reposición de los bienes perecibles en la mayoría de los casos es inferiores a los tres meses.

Transformación del Gasto a Unidades Físicas y ritmo de reposición (algunos ejemplos) Hogares Segundo Quintil					
Código VEPF	Artículo	Unidad	Unidad física mes	Reposición en meses	Reposición en años
Rotación mayor a 1 año durables					
2112	PARKA DE HOMBRE	UNA	0,006	166,37	13,86
2113	PARKA DE NIÑO	UNA	0,003	268,31	22,35
4411	REFRIGERADOR Y CONGELADOR	UNO	0,006	155,13	12,92
4412	MAQUINA DE COSER	UNA	0,001	719,47	59,95
4414	CALEFONT	UNO	0,003	297,56	24,79
4415	LAVADORA Y SECADORA DE ROPA	UNA	0,009	100,88	8,40
4419	ESTUFA	UNA	0,006	158,86	13,237
4421	LICUADORA, BATIDORA, MOLEDORA	UNA	0,014	67,39	5,61
Rotación dentro del año (mayor a 3 meses y menor a 12 meses) semidurables					

2141	CAMISA DE HOMBRE	UNA	0,188	5,30	0,44
2143	POLERA DE HOMBRE	UNA	0,218	4,57	0,38
2144	POLERA DE NIÑO	UNA	0,149	6,67	0,55
2234	POLERA DE MUJER	UNA	0,232	4,30	0,35
2241	CUADRO	UNO	0,236	4,23	0,35
2272	BLUE-JEAN	UNO	0,090	11,10	0,92
2813	ZAPATOS DE NIÑO	PAR	0,091	10,94	0,91
Rotación menor a tres meses (consumo frecuente)					
2151	ROPA INTERIOR	UNO	0,451	2,21	0,1845
2161	CALCETINES DE HOMBRE	PAR	0,351	2,84	0,2372
2251	MEDIAS	PAR	0,324	3,08	0,2571
2252	PANTY	UNA	1,805	0,55	0,0461
2311	PAÑALES	18 UNID	0,976	1,02	0,0853
3321	PARAFINA	LITRO	7,330	0,13	0,0113
3332	GAS LICUADO	KG.	13,055	0,07	0,0063
3341	ELECTRICIDAD	KWH.	121,205	0,008	0,0006

Fuente: Elaboración propia a partir de información VEPE

En la tabla anterior, se aprecian 6 columnas. La primera, señala el código del producto proveniente de la base de datos de la V EPF; en la segunda, aparece el nombre del producto; la tercera indica la unidad utilizada para el análisis; la cuarta columna representa la cantidad de producto mensual que adquieren los hogares (como se puede apreciar en casi todos los casos, es menor a una unidad); la quinta y sexta columnas señalan el número meses y años que demorarían, en promedio, los hogares del segundo quintil en adquirir una unidad completa del producto, tomando en cuenta el nivel de gasto mensual que destinan (también en promedio) estos hogares.

Cabe destacar, que el análisis sobre “ritmo de adquisición”, permitió: (i) estimar las unidades físicas consumidas por los hogares, de manera tal, que pudiese computarse la COBS a partir de éstas; (ii) calibrar algunos gastos involucrados en la COBS, buscando que éstos no se dispararan (caso de los productos de aseo y limpieza del hogar) o, por el contrario, no fueran muy reducidos (caso de materiales escolares). Para conocer en detalle los resultados de este análisis, ver anexo nº13.

2ª ETAPA: Selección de bienes y servicios básicos

Resumen:

La selección de los satisfactores básicos se efectuó a través de pasos sucesivos que consideraron: (i) incidencia en el gasto; (ii) costo; (iii) exclusividad; (iv) generalidad. Algunos de los satisfactores que no quedaron seleccionados, fueron reponderados en los productos incluidos en COBS.

Selección por incidencia en el gasto.

Se efectuó una primera selección por incidencia en el gasto total del hogar, utilizando un corte de 0,05, ya que la dispersión es muy elevada y muchos productos no son de adquisición frecuente. Así, de un total de 307 bienes y servicios, considerados en la V EPF, 114 quedaron excluidos por incidencia; de los cuales, 2 fueron reincorporados por ser considerados satisfactorios básicos. Se obtuvo como resultado, una lista de 195 bienes y servicios.

Selección por exclusividad, costo comparado o generalidad.

Posteriormente, fueron excluidos de la selección aquellos productos que: (i) tuviesen un elevado costo, comparado con bienes de similar naturaleza, es decir, homologables en finalidad (24 productos); (ii) exclusivos, que corresponden a categorías de uso muy eventual (estacional) y cuya frecuencia de consumo es baja entre los hogares del segundo quintil (44 productos); (iii) genéricos, es decir, que su denominación incluye una gran variedad de productos de naturaleza diversa y que no cuentan con seguimiento de precios (13 productos); (iv) nocivos para la salud, donde el único caso excluido fue "Tabaco" (1 producto). Así, la COBS quedó conformada por sólo 113 bienes y servicios.

Elaboración de Sub canastas

Debido a la naturaleza diversa de los bienes y servicios que satisfacen las necesidades no alimentarias, se procedió a construir canastas por cada necesidad o ámbito de consumo: vestuario, vivienda, salud, transporte, comunicaciones, recreación y cultura, educación y otros.

A su vez, en algunas canastas que abarcan productos de naturaleza muy diferente, fue necesario crear sub canastas básicas. Cabe señalar que con aquellos bienes y servicios excluidos de la selección (por costo o incidencia) pero cuya finalidad en el consumo es similar a bienes y servicios incluidos en la selección, se desarrollaron procesos alternativos de reincorporación de su gasto asociado o de las unidades físicas consumidas mensualmente por el hogar. Esto originó distintos resultados en el costo final de COBS, los cuales son presentados al final de esta sección.

A continuación, se exponen algunos pasos generales y resultados derivados de los procesos de construcción de subcanastas.

• CANASTA Vestuario

Para la selección y definición de los bienes y servicios que formaron parte de la sección vestuario, se elaboraron cinco sub canastas: (i) vestuario de hombre y niño, (ii) vestuario de mujer y niña, (iii) vestuario de bebe, (iv) materiales y confección de prendas de vestir; (v) calzado. A continuación, se ejemplifica el procedimiento utilizado para una de ellas:

Sub canasta "Vestuario para Hombre y Niño"

Tras la aplicación de los criterios de selección, por su baja incidencia en el gasto, quedaron fuera: "parca de niño", "vestón sport", "calcetines de niño", "suéter y chaleco de niño". Por exclusividad: "ambo y terno", "short de hombre", "traje deportivo de hombre". Por su costo comparado más elevado, fueron marginados: "chaquetón y abrigo", "pantalón de hombre", "camisa de niño". Por falta de información sobre su precio se excluyó "blue-jean de niño".

Proceso de Selección de Artículos
Subcanasta “Vestuario Hombre Niño”
Segundo Quintil de Ingresos

Código VEFP	Artículo	Incidencia Gasto	Unidades físicas mes	Razón de Exclusión	Reubicación
2100	VESTUARIO PARA HOMBRE Y NIÑO	2,49			
2112	PARKA DE HOMBRE	0,05	0,006		
2113	PARKA DE NIÑO	0,02	0,004	Incidencia	Llevado a 2112
2114	CHAQUETON Y ABRIGO	0,12	0,008	Costo Comparado con Parka	Llevado a 2112
2121	AMBO Y TERNO	0,18	0,015	Exclusivo	
2122	VESTON DE SPORT	0,03	0,003	Incidencia	
2131	PANTALON DE HOMBRE	0,32	0,058	Costo Comparado con Blue-jean	Llevado a 2132
2132	BLUE-JEAN DE HOMBRE	0,24	0,069		
2133	PANTALON DE NIÑO	0,11	0,037		
2134	BLUE-JEAN DE NIÑO	0,07	0,034	Sin precio en IPC	Llevado a 2133
2135	SHORT DE HOMBRE O NIÑO	0,06	0,046	Exclusivo	
2141	CAMISA DE HOMBRE	0,25	0,189		
2142	CAMISA DE NIÑO	0,05	0,062	Costo Comparado con Polera	Llevado a 2144
2143	POLERA DE HOMBRE	0,22	0,219		
2144	POLERA DE NIÑO	0,11	0,150		
2151	ROPA INTERIOR	0,15	0,452		
2161	CALCETINES DE HOMBRE	0,09	0,351		
2162	CALCETINES DE NIÑO	0,03	0,124	Incidencia	Llevado a 2161
2171	SUETER Y CHALECO DE HOMBRE	0,10	0,033		
2172	SUETER Y CHALECO DE NIÑO	0,04	0,012	Incidencia	Llevado a 2171
2181	ROPA ESCOLAR PARA NIÑO	0,10	0,045		
2191	TRAJE DE DEPORTE DE HOMBRE	0,11	0,021	Exclusivo	
2192	TRAJE DE DEPORTE DE NIÑO	0,12	0,045	No identificado	Llevado a 2293
Total	10 artículos seleccionados				

Como una forma de ejemplificar el trabajo que se realizó, la tabla anterior presenta seis columnas; la primera, contiene el código del producto en la base de la V EPF; la segunda, identifica el nombre del producto. La indumentaria seleccionada para formar parte de COBS, se encuentra en color amarillo. En la tercera columna, aparece la incidencia en el gasto total del artículo en cuestión. La cuarta columna indica las unidades físicas asociadas al producto. La quinta columna señala la razón de exclusión de los bienes no seleccionados. La sexta columna presenta el vestuario donde se redestinó la incidencia o las unidades físicas de los productos no seleccionados pero de finalidad similar. Así, por ejemplo, “blue jean de hombre” terminó representando la suma de las incidencias o unidades físicas de “blue jean de hombre” y “pantalón de hombre”, este último excluido por su valor más elevado.

Cuadro Resumen Sub canasta "Vestuario hombre y niño"

Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEPP	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
2100	Productos Vestuario de Hombre y niño	22	18	8	10	"traje deportivo niño", fue representado por "traje deportivo de niña", ya que ésta última prenda dispone de precio en la base IPC.

Sub canasta "Vestuario para Mujer y Niña"

En este grupo, se excluyó por incidencia: "abrigo", "falda de niña", "medias", "suéter y chaleco de niña", "short", "traje de baño". Por su elevado costo comparativo se dejó fuera: "blusa", "falda de mujer", "tolerado e niña", "pantalón". Por constituir un bien exclusivo, fue excluido "traje de deporte de mujer". Por último, "polera de niña" fue representada a través de "polera de niño" y "traje deportivo de niña" representa también a "traje deportivo de niño". Ver anexo n°14.

Cuadro Resumen Sub canasta "Vestuario Mujer y niña"

Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEPP	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
2200	Productos Vestuario de Mujer y niña	24	18	6	12	la "polera de niña" fue representada por "polera de niño"

Sub canasta "Vestuario de Bebe"

En el caso del vestuario para bebé, sólo se consideraron aquellas indumentarias con mayor participación en el estrato de referencia. Ello significó la exclusión de "ropa interior". Ver anexo n°15.

Cuadro Resumen Sub canasta "Vestuario de Bebé"

Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEPP	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
2300	Productos Vestuario para Bebe	3	2	0	2	Se excluyó "ropa interior" por incidencia..

Sub canasta "Materiales y Confección de prendas de vestir"

En el grupo de materiales y confección de prendas de vestir, sólo se incluyó "material para confección de prendas". Ver anexo n°14.

Cuadro Resumen Sub canasta "materiales y confección de prendas de vestir"

Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEFP	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
2600 y 2700	Manutención y reparación de vestuario	2	1	1	1	El único producto que se excluyó fue por incidencia

Sub canasta "Calzado"

Para el grupo calzado, se excluyeron por incidencia: "botas de mujer" y "calzado de guaguas". Por costo quedaron fuera: "calzado deportivo hombre", "zapatos niño" (que fue representado por zapato de niña), "calzado deportivo mujer". Por exclusividad fueron marginados "botas, bototos y botinas". Por constituir una categoría genérica, se eliminó "otro calzado hombre" y "otro calzado mujer". Ver anexo nº14.

Cuadro Resumen Sub canasta "Calzado"

Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEFP	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
2800 2900	Calzado	13	11	6	5	El calzado deportivo fue representado por calzado tradicional

• CANASTA Vivienda

En el grupo "Vivienda", por incidencia en el gasto se excluyeron: "seguro de vivienda", "mantención de ascensor", "remuneraciones personal", "otros gastos", "carbón y leña". Por costo fue marginado "gas de cañería". Por su carácter exclusivo quedó fuera "contribuciones de bienes raíces". Por generalidad fue excluido "gasto de reparación de la vivienda". Ver anexo nº14.

Cabe destacar, que en las EPFs no se censan los desembolsos del hogar por concepto de dividendos. Éstos son considerados una inversión y no un gasto, puesto que la vivienda constituye un patrimonio susceptible de generar ingresos vía alquiler, plusvalor, etc. Desde la perspectiva del método de la CSNB, esta forma de entender el gasto/inversión, provoca necesariamente una sub valoración de los costos involucrados para la satisfacción de las necesidades de vivienda, tanto en la construcción del Factor como en el presente diseño de COBS.

Este tema ha motivado debate, ya que, para medir pobreza, además de la omisión anterior, la estimación de ingresos totales del hogar considera no sólo ingresos autónomos y subsidios monetarios directos, también incorpora un tercer ingreso: "alquiler imputado" a todos aquellos hogares que poseen una casa propia completamente pagada.

Como consecuencia de lo anterior, se produce un problema de consistencia metodológica, ya que, al construir la Canasta no se incorporan correctamente los costos requeridos para satisfacer las necesidades de vivienda;

pero (tal vez, se debiese eliminar “pero”) al estimar los ingresos que permiten medir la pobreza, se imputa un alquiler. Así, se dan situaciones absurdas como: hogares que no disponen de ingresos autónomos o monetarios quedan fuera de la situación de indigencia, puesto que la casa que habitan (pagada y de su propiedad), constituye un ingreso que inclusive, los ubica por sobre la línea. Este es uno de los aspectos que debe ser revisado por las instancias técnicas oficiales.

Cuadro Resumen Canasta “Vivienda”						
Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEPF	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
3000	Gastos de la Vivienda	16	11	3	8	Gas de cañería fue representado por gas licuado.

• CANASTA Equipamiento de la Vivienda

Se construyeron tres sub canastas:

Sub canasta “Mueblería y línea blanca”

Por incidencia de consumo, quedaron fuera: “muebles de cocina”, “muebles de escritorio”, “lámparas”, “toallas”, “cortinas”, mantel y servilleta”, “almohada y cojín”, “género”, tela de plástico”, “confección y reparación de productos textiles”, “muebles y equipos para bebé”. Por su costo, se excluyó: “cubrecama” (que fue representado por frazada). Por su generalidad, se marginó a “otros muebles y equipos”. Por último, debido a su carácter exclusivo, quedaron fuera: “reparación muebles y accesorios”, “alfombras y otras superficies”, “objetos decorativos”, “espejos y ceniceros”. Ver anexo n°14.

Cuadro Resumen Sub canasta “mueblería y línea blanca”						
Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEPF	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
4100 4200 4300	Equipamiento del Hogar. Tipo 1	23	13	7	6	“Muebles y equipos de bebés” fue representado por “muebles de dormitorio”. A su vez, “cumbrecamas” por “frazada”

Sub canasta “Electrodomésticos y menaje”

Por incidencia de consumo, quedaron fuera: “enceradora”, “lavavajilla”, “horno microonda”, “plancha eléctrica”, “otros artefactos”, “tazas y platillos”, “cristalería”, “cuchillería”, “otros utensilios de cocina”, “herramientas y utensilios de jardinería”. Por su generalidad, se excluyó: “herramientas manuales eléctricas”. Ver anexo n°14.

Cuadro Resumen Sub canasta "Electrodomésticos y menaje"

Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEFP	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
4400 4500	Equipamiento del Hogar. Tipo 2	23	14	1	13	"tazas y platillos" quedó representado por "juego de loza y plástico"

Sub canasta "Artículos de aseo y servicio doméstico"

Por incidencia de consumo, quedaron fuera: "otros detergentes", "líquidos para limpiar y desmanchadotes", "desodorantes ambientales", "escobas y escobillones", "bolsas de basura", "servilletas", "papel de aluminio", "pañuelos desechables", "platos y vasos de plástico", "lavado de ropa blanca", "limpiado de vestuario", "limpiado de alfombras", "trabajos de exterminación". Por su generalidad, se marginó a "otros artículos de ferretería". Por costo comparado, se excluyó a "insecticidas, fumigantes....". Por último, debido a su carácter exclusivo, fueron marginados: "servicio doméstico" y "toallas absorbentes". Ver anexo nº14.

Cuadro Resumen Sub canasta "Artículos de Aseo"

Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEFP	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
4600 4700	Equipamiento del Hogar Tipo 3	27	12	4	9	"insecticidas, fumigantes y desinfectantes" fue representado por "cloro".

• CANASTA Salud

Debido a su baja incidencia en el gasto, quedaron fuera de la selección: "honorarios de otros profesionales", "servicio de emergencia". Por su carácter exclusivo, fue marginado: "y "seguro de salud". Ver anexo nº14.

Cuadro Resumen Canasta "Salud"

Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEFP	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
5000	Salud	12	10	1	9	Se incluyó una canasta para medicamentos (analgésicos, antibióticos, anticonceptivos, antigripales, antitusivos, etc.) y se incluyó una canasta de consultas médicas (consulta médica general, pediatría, ginecológica)

Cabe recordar, que para analizar el gasto en salud, hubo que representar ciertos productos muy genéricos en un set de productos específicos y con seguimiento de precios. Así, “medicamentos” fue traducido en un conjunto acotado de “analgésicos, antibióticos, anticonceptivos, antitusivos, etc”. Las “consultas médicas” y “artículos auxiliares” fueron también, objeto de este procedimiento.

• CANASTA Transporte

En el caso del transporte privado fueron excluidos por incidencia, costo o exclusividad todos los bienes registrados menor bicicleta. En el caso de transporte público, quedaron fuera por incidencia: “ferrocarril”, “avión”, “transbordador” y “transporte de muebles”. Por costo fueron marginados: “taxi” y “taxi-colectivo”. Ver anexo nº14.

Cuadro Resumen Canasta “Transporte”						
Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEPF	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
6100 6200	Transporte	32	14	10	4	“Micro” representa a “taxi”, “taxi colectivo” y “transporte escolar”.

• CANASTA Comunicaciones

Por incidencia de consumo, quedaron fuera: “teléfono celular y biper”. “Fax y aparato telefónico” y “correos, telegramas” fueron excluidos por su baja incidencia en el gasto. Ver anexo nº14.

Cuadro Resumen Canasta “Comunicaciones”						
Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEPF	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
6300	Comunicaciones	5	2	0	2	“Teléfono particular” representa “teléfono celular y biper”.

• CANASTA Recreación y Cultura

Por incidencia de consumo, quedaron fuera 13 bienes y servicios: “personal estéreo”, “otros”, “instrumentos musicales”, “cámara fotográfica”, “película fotográfica”, “filmadora de video”, “entrada al teatro”, “piscina”, “servicios veterinarios”, “revistas”. Por su carácter exclusivo fueron marginados: “clases de deporte, música y baile”, “juegos de azar”, “servicios fotográficos”, “arriendo video”, “TV cable”, “discoteca”, “alimento para animales”, “plantas y fertilizantes”, “flores”, “nintendo”, “patines”, juguetes electrónicos”, “equipo de video”. Por su costo comparativo elevado, fueron excluidos: “otros juguetes”, “entrada al estadio”, “muñecas”, “CD”, “minicomponente”. Ver anexo nº14.

Cuadro Resumen Canasta "Cultura y recreación"

Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEPF	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
7000	Cultura y Recreación	42	29	18	11	"Muñecas" y "otros juguetes" quedó representado por "juguetes didácticos". Por su parte, "entrada al estadio" quedó representado en "entrada al cine". A su vez "CD" fue llevado a "cassettes". "Radio portátil" representa a "minicomponente" y "personal estero".

• CANASTA Educación

Debido a su carácter exclusivo, fueron marginados 2 servicios: "preuniversitario", "cuota de centro de padres", Por su costo elevado fue eliminado "transporte escolar". Por su baja incidencia en el gasto fue excluido "clases particulares". Ver anexo nº14.

Cuadro Resumen Canasta "Educación"

Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEPF	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
8000	Educación	11	10	3	7	"Transporte escolar" fue representado por "micro"

• CANASTA Bienes y servicios no clasificados

Por incidencia de consumo, quedaron fuera 21 bienes y servicios. Por su generalidad, se excluyó a 5. Por su mayor costo comparado fueron excluidos 3. Debido a su carácter exclusivo, fueron marginados 5 productos más. Por último "tabaco" fue eliminado por su efecto negativo en la salud de las personas. Ver anexo nº14.

Cuadro Resumen Canasta "Bienes y Servicios no clasificados"

Cód. ítem	Nombre del sub ítem	Nº total de B&S VEPF	Nº de B&S seleccionados por incidencia	Nº de B&S excluidos por Gen/\$/Exc	Nº B&S incluidos al final	Observaciones
9000	Otros bienes	49	28	14	14	"Bálsamo" fue representado por "champú"; "perfume" por "desodorante"; "reloj de mujer" por "reloj de hombre"; "cartera de mujer" por "maleta" y "certificados" por "gasto en notaría".

3ª ETAPA

Estructura final de COBS

Como resultado del proceso de selección y construcción de subcanastas, se procedió a estimar su valor a partir de procedimientos alternativos que originaron 3 opciones. Dos de ellas utilizan como estimador la incidencia del gasto, la tercera alternativa usa las unidades físicas. Luego de computar, en cada caso, el gasto mensual del hogar, éste se dividió por el número promedio de personas que componen los hogares del segundo quintil de ingreso (4,3 personas), ordenados según ingreso per cápita del hogar con arriendo imputado. Finalmente, se dividió el total mes por 30 días, obteniendo así un costo día por persona para cada una de las 3 alternativas.

COBS - 1

La primera alternativa de estimación del costo de COBS, se efectuó considerando el gasto original realizado por los hogares del segundo quintil de ingresos en cada bien y servicio seleccionado. Esto quiere decir que se eliminó el gasto de aquellos bienes y servicios excluidos durante el proceso de construcción de subcanastas, no siendo ni reponderando su gasto ni transferidas sus unidades físicas entre los bienes seleccionados. Es por lo tanto, la opción más restringida y austera de las tres.

Está compuesta por 113 productos y su valor per cápita diario es de \$ 850 para enero de 1997. Tomando como referencia el valor de CAB-1, es decir, la Canasta Alimentaria más económica, el valor de COBS es equivalente a un Factor de Engel de 2.1.

COBS - 2

La segunda alternativa de estimación, se efectuó reponderando el gasto de algunos bienes y servicios excluidos entre los 113 que sí fueron seleccionados. Este procedimiento se realizó entre bienes y servicios de finalidad similar.

Como resultado de este procedimiento algunos artículos incrementaron su incidencia en el gasto total. Debido a ello, el valor per cápita diario ascendió a \$ 976 para enero de 1997. Tomando como referencia el valor de CAB-1, es decir, la Canasta Alimentaria más económica, el valor de COBS es equivalente a un Factor de Engel de 2.26.

COBS - 3

La tercera alternativa de estimación, se efectuó transfiriendo las unidades físicas de algunos bienes y servicios excluidos entre los 113 que sí fueron seleccionados. Este procedimiento se realizó entre bienes y servicios de finalidad similar.

Como resultado de este procedimiento algunos artículos incrementaron sus unidades físicas y por lo tanto incrementaron su gasto asociado. Debido a ello, el valor per cápita diario ascendió a \$ 1.037 para enero de 1997. Tomando como referencia el valor de CAB-1, es decir, la Canasta Alimentaria más económica, el valor de COBS es equivalente a un Factor de Engel de 2.34.

A continuación se presenta el listado de bienes y servicios seleccionados y la información utilizada para el costeo de cada una de las alternativas de COBS.

Canasta de Otros Bienes y Servicios (COBS)
Tres alternativas para estimar su costo

		Estimador de costo		
		COBS-1	COBS-2	COBS-3
Código VEPF	Bienes y Servicios	Incidencia Original	Incidencia con Reponderaciones	Unidades físicas con transferencias
2000	VESTUARIO Y CALZADO			
2112	PARKA DE HOMBRE	0.05	0.18	0.018
2132	BLUE-JEAN DE HOMBRE	0.24	0.56	0.127
2133	PANTALON DE NIÑO	0.11	0.18	0.070
2141	CAMISA DE HOMBRE	0.25	0.25	0.189
2143	POLERA DE HOMBRE	0.22	0.22	0.219
2144	POLERA DE NIÑO	0.11	0.22	0.212
2151	ROPA INTERIOR	0.15	0.15	0.452
2161	CALCETINES DE HOMBRE	0.09	0.12	0.475
2171	SUETER Y CHALECO DE HOMBRE	0.10	0.14	0.045
2181	ROPA ESCOLAR PARA NIÑO	0.10	0.10	0.045
2212	CHAQUETON Y PARKA	0.18	0.21	0.022
2222	VESTIDO DE MUJER	0.21	0.43	0.076
2223	VESTIDO DE NIÑA	0.11	0.15	0.054
2234	POLERA DE MUJER	0.25	0.51	0.296
2241	CUADRO	0.12	0.12	0.236
2242	SOSTEN	0.09	0.09	0.081
2243	ROPA DE NOCHE	0.10	0.10	0.031
2252	PANTY	0.29	0.33	2.130
2261	SUETER Y CHALECA DE MUJER	0.27	0.31	0.103
2272	BLUE-JEAN	0.30	0.44	0.115
2281	ROPA ESCOLAR PARA NIÑA	0.21	0.21	0.076
2293	TRAJE DE DEPORTE DE NIÑA	0.04	0.16	0.058
2311	PAÑALES	0.74	0.74	0.976
2321	VESTIMENTA EXTERIOR Y ACCESORIOS	0.13	0.17	0.111
2611	MATERIAL PARA CONFECCION Y ARREGLO DE ROPA	0.26	0.26	0.334
2811	ZAPATOS DE HOMBRE	0.62	1.16	0.190
2821	CALZADO DE MUJER	0.79	1.08	0.317
2822	CHALAS	0.11	0.11	0.040
2825	CALZADO PARA NIÑA	0.32	0.67	0.177
2911	REPARACION DE CALZADO	0.10	0.10	0.042
3000	GASTO DE LA VIVIENDA, AGUA, COMBUSTIBLE Y ELECTRICIDAD			
3111	ARRIENDO	2.80	2.80	0.140
3131	RETIRO DE BASURA	0.16	0.16	0.031
3171	GASTO EN MATERIALES PARA LA REPARACION DE L	0.89	0.89	0.380
3191	GASTO FINANCIERO POR DIVIDENDO	0.75	0.75	0.080
3211	AGUA	1.62	1.62	23.287
3321	PARAFINA	0.37	0.37	7.331
3332	GAS LICUADO	1.69	1.77	14.340
3341	ELECTRICIDAD	2.73	2.73	121.206
4000	EQUIPAMIENTO Y CUIDADOS DE LA CASA			
4111	MUEBLES DE SALON Y LIVING	0.41	0.41	0.008
4121	MUEBLES DE COMEDOR	0.34	0.34	0.007
4131	MUEBLES DE DORMITORIO	0.17	0.26	0.021

4311	SABANAS Y FUNDAS	0.22	0.22	0.079
4316	FRAZADA Y CHALON	0.06	0.35	0.090
4318	COLCHON	0.19	0.19	0.011
4411	REFRIGERADOR Y CONGELADOR	0.33	0.33	0.006
4412	MAQUINA DE COSER	0.06	0.06	0.001
4413	COCINA	0.35	0.35	0.011
4414	CALEFONT	0.08	0.08	0.003
4415	LAVADORA Y SECADORA DE ROPA	0.27	0.27	0.010
4419	ESTUFA	0.11	0.11	0.006
4421	LICUADORA, BATIDORA, MOLEDORA	0.07	0.07	0.015
4441	ARTEFACTOS SANITARIOS PARA COCINA Y BAÑO	0.14	0.14	0.008
4451	REPARACION DE ARTEFACTOS	0.07	0.07	0.011
4511	JUEGOS DE LOZA Y PLASTICO	0.06	0.09	0.246
4514	VAJILLA DE COCINA	0.09	0.09	0.104
4531	OLLA, TETERA, SARTEN	0.07	0.07	0.055
4551	AMPOLLETA, TERMO Y OTROS UTENSILIOS PARA EL	0.12	0.12	0.663
4611	FOSFOROS, VELAS Y MECHAS	0.09	0.09	0.686
4621	DETERGENTE PARA VAJILLA	0.09	0.09	0.554
4622	DETERGENTE PARA ROPA	0.73	0.73	1.238
4631	CLORO	0.12	0.17	1.116
4633	CERA PARA PISOS	0.27	0.27	0.364
4643	ESPONJA, PAÑO PARA LIMPIAR, VIRUTILLA	0.08	0.08	0.829
4651	PEGAMENTO	0.05	0.05	0.326
4652	PINTURA	0.18	0.18	0.106
4661	PAPEL HIGIENICO	0.45	0.45	3.467
5000	GASTO EN SERVICIOS MEDICOS			
5111	MEDICAMENTOS	1.37	1.37	1.623
5211	ARTICULOS AUXILIARES (ALGODON, ALCOHOL, JER	0.07	0.07	0.236
5311	LENTE OPTICOS	0.14	0.15	0.012
5321	APARATOS ORTOPEDICOS Y TERAPEUTICOS	0.09	0.09	0.000
5411	CONSULTA MEDICA	0.79	0.79	0.255
5421	INTERVENCION MEDICA EN OPERACIONES	0.05	0.05	0.000
5441	SERVICIO DENTAL	0.37	0.37	0.089
5451	ANALISIS Y SERVICIOS DE LABORATORIO Y RAYOS	0.17	0.17	0.062
5511	HOSPITALIZACION	0.22	0.22	0.017
6000	TRANSPORTE Y COMUNICACIONES			
6113	BICICLETA	0.18	0.18	0.007
6211	MICRO	4.94	6.08	86.611
6213	METRO	0.17	0.17	2.582
6223	BUS INTERPROVINCIAL	0.64	0.64	0.505
6311	TELEFONO PARTICULAR	3.13	3.17	1.768
6313	TELEFONO PUBLICO	0.15	0.15	3.840
7000	RECREACION			
7111	TELEVISOR	0.81	0.81	0.022
7114	RADIO PORTATIL	0.06	0.49	0.030
7131	IMPLEMENTOS DEPORTIVOS, DE EJERCICIOS Y DE	0.11	0.11	0.024
7152	CASSETTE	0.14	0.23	0.227
7153	PILAS	0.05	0.05	0.099
7172	JUEGOS DE MESA Y DIDACTICOS	0.05	0.37	0.095
7311	ENTRADA A CINE	0.05	0.11	0.152

7314	ENTRADA A PARQUE DE DIVERSIONES, EXPOSICION	0.19	0.19	0.229
7331	CUOTA CLUB DEPORTIVOS Y ASOCIACIONES RECREA	0.12	0.12	0.206
7411	LIBROS NO ESCOLARES	0.09	0.09	0.055
7421	DIARIOS	0.28	0.33	2.823
8000	ENSEÑANZA			
8111	JARDIN INFANTIL	0.13	0.13	0.004
8112	MATRICULA ENSEÑANZA BASICA Y MEDIA	0.17	0.17	0.010
8113	MATRICULA ENSEÑANZA SUPERIOR	0.17	0.17	0.008
8114	MENSUALIDAD ENSEÑANZA BASICA Y MEDIA	0.91	0.91	0.030
8116	MENSUALIDAD UNIVERSITARIA	0.70	0.70	0.020
8141	TEXTOS DE ESTUDIO	0.14	0.14	0.062
8151	UTILES ESCOLARES	0.23	0.23	0.979
9000	OTROS BIENES Y SERVICIOS			
9141	JABON DE TOCADOR	0.16	0.16	1.626
9142	PASTA DENTAL	0.20	0.20	1.136
9151	CHAMPU	0.36	0.41	1.201
9154	DESODORANTE	0.27	0.56	1.873
9161	AFEITADORA	0.10	0.10	0.956
9171	TOALLAS HIGIENICAS	0.15	0.15	1.019
9181	CEPILLO DE DIENTES Y OTROS ARTICULOS PARA E	0.09	0.09	0.336
9211	RELOJES, JOYAS Y FANTASIAS PARA HOMBRE	0.05	0.40	0.088
9311	MALETA, PORTADOCUMENTOS	0.09	0.16	0.037
9531	LAPICES	0.11	0.11	0.475
9551	FOTOCOPIA	0.05	0.05	3.757
9761	GASTO FINANCIERO POR CREDITO DE CASA COMERC	0.79	0.79	11.467
9822	GASTO DE NOTARIA	0.07	0.13	0.394
9831	ASOCIACIONES PROFESIONALES,SINDICATOS,ORGAN	0.15	0.15	0.087

Fuente: Elaboración propia a partir de VEFP

Recomendaciones

De las tres alternativas recién presentadas, la Fundación sugiere optar por COBS – 2. Esto porque, si bien COBS – 1 posee un valor menor, no considera el gasto que los hogares efectúan en bienes y servicios de finalidad similar que fueron excluidos, lo que pudiera conducir a una subvaloración de la insuficiencia de ingresos. En efecto, lo que un hogar gasta para satisfacer su necesidad básica de vestuario masculino, no sólo se expresa en blue-jeans. También los hogares adquieren pantalones tradicionales. El punto es que éste último tiene un mayor valor. Por eso COBS - 2 y COBS - 3 asumen que es necesario adquirir “más ropa” para satisfacer la necesidad, pero resguardan que sea a un valor menor. De ambas alternativas, se propone aplicar la de menor costo, es decir, COBS-2.

OPCIÓN N°2

CONSTRUCCIÓN DEL FACTOR

El procedimiento de cálculo del valor del componente no alimentario, utilizado hasta la fecha, consiste en multiplicar un coeficiente (gasto total/gasto en alimentos) a la CAB.

**Gasto de los hogares ordenados por ingreso per cápita con arriendo imputado
según ítems del presupuesto familiar por quintil de ingresos
(\$ de enero de 1997)**

Quintiles	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total	
ITEMS	Gasto promedio mensual	%										
Alimentos y bebidas	83.075	45,0	98.982	38,3	112.555	35,5	125.557	28,0	176.550	18,4	119.343	27,5
Vestuario y calzado	16.022	8,7	27.087	10,5	32.346	10,2	44.378	9,9	72.163	7,5	38.294	8,8
Gasto de la vivienda	23.044	12,5	30.209	11,7	37.524	11,8	60.995	13,6	158.261	16,5	62.001	14,3
Equipamiento del hogar	12.260	6,6	20.011	7,7	26.414	8,3	38.984	8,7	102.407	10,7	39.966	9,2
Salud	5.286	2,9	9.300	3,6	14.808	4,7	26.668	6,0	71.712	7,5	25.549	5,9
Transporte y comunicaciones	21.497	11,6	34.478	13,3	41.408	13,1	63.723	14,2	147.321	15,3	61.527	14,2
Recreación	7.869	4,3	13.259	5,1	16.557	5,2	26.269	5,9	56.785	5,9	24.068	5,6
Enseñanza	4.686	2,5	7.605	2,9	9.845	3,1	23.752	5,3	84.352	8,8	26.048	6,0
Otros bienes y servicios	10.947	5,9	17.715	6,8	25.289	8,0	37.629	8,4	91.388	9,5	36.594	8,4
Total	184.686	100	258.646	100	316.747	100	447.953	100	960.939	100	433.390	100
Distribución del gasto	8,3		11,6		14,3		20,4		45,4		100	

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la VEPF, INE.

En la tabla anterior, se aprecian los gastos promedio que realizan los hogares desagregados por ítems de gasto y según quintil de ingreso autónomo per cápita, con arriendo imputado. Al aplicar la fórmula:

$$W_i = \frac{GA_i}{GT_j}$$

Donde, W es el coeficiente; GA es el gasto promedio en alimentos del estrato de referencia y GT es el gasto total que realizan los hogares.

Se obtiene, que el tercer quintil (estrato de referencia, seleccionado por CEPAL en 1990), registra un coeficiente de 2.8, en circunstancia que en 1987/1988 ese mismo estrato, exhibía un coeficiente de 2.

**Relación gasto total/gasto en alimentos
Hogares del Gran Santiago.1988-1997**

Quintiles	1988	1996/97
I	1.8	2,2
II	2.0	2,6
III	2.1	2,8
IV	2.6	3,6
V	4.5	5,4
Promedio	3.0	3,6

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la VEPF, INE.

En el caso del segundo quintil (estrato de referencia 1996/1997), se gastan en promedio \$258.646 al mes; de los cuales, \$98.979 son destinados a alimentos. Esto quiere decir, que desembolsan un 38,3% de su presupuesto en carnes, frutas, bebidas, etc. y un 61,7% en educación, salud, transporte, equipamiento, etc.

Al dividir el gasto total promedio del segundo quintil, por el gasto destinado sólo a alimentos, se obtiene un coeficiente (2,6), que al multiplicar la CAB, emula la estructura de gasto del estrato de referencia. Por ende, cualquiera sea la CAB que finalmente se escoja, ésta debe ser multiplicada por ese valor.

En la tabla siguiente, se muestran los coeficientes de distintos países de la región. En Uruguay y México, donde el PIB per cápita se eleva sobre los 4 mil dólares, y que cuentan con mediciones recientes, exhiben coeficientes GA/GT mucho más elevados que aquellos cuyas mediciones son más antiguas (Argentina y Chile (i)). Otra situación reflejan países como Ecuador y Perú, cuyo nivel de retraso es mayor, homologable a la situación de Chile, Uruguay o Argentina hace varias décadas atrás.

Comparación de Coeficientes de las CSNB según países y años (calculados a partir del estratos de referencia)				
Países	Gasto Alimentos/gasto total	Coeficiente	Año base	Pib per cápita 2003 en dólares USA de 1995 (*)
Uruguay	0.33	2.99	1994	4.689
México	0.40	2.50	1992	4.682
Argentina	0.48	2.07	1985	6.601
Chile (i)	0.50	2.00	1987/1988	¿?
Chile (ii)	0.37	2.60	1996/1997	6.015
Ecuador	0.49	2.04	2004	1.855
Lima	0.51	1.96	1997	2.431

Fuente: Depto. Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia y (*) Panorama Social CEPAL 2004.

Estos datos demuestran que el cambio en los patrones de consumo y los gastos inherentes a las necesidades no alimentarias, se han incrementado en todos los países de la región; proceso que se vincula con el desarrollo económico, los procesos de modernización y urbanización, el cambio institucional, entre otros.

Si Chile mantiene la opción de factorizar el costo de CAB, entonces, el valor de la línea de pobreza será de casi tres canastas básicas de alimentos.

Conclusiones

En esta sección se analizaron dos alternativas generales para la estimación de los costos asociados a la satisfacción de las necesidades no alimentarias, a partir del gasto registrado por la VEPF para los hogares del segundo quintil de ingresos. La primera alternativa fue el resultado de “abrir la caja negra” implícita en el Factor de Engel. Ello significó seleccionar bienes y servicios que se acercaran a la noción de satisfactor básico y que respetasen también los hábitos de gasto del segundo quintil de ingresos. A su vez, esta ruta metodológica originó tres alternativas para el costeo de la canasta resultante. Por otra parte, la segunda alternativa implicó la actualización del Factor de Engel. En el cuadro siguiente se muestra el resumen de los resultados.

	COBS-OFICIAL	COBS - 1	COBS - 2	COBS - 3	COBS - 4
Selectores	FACTOR	Inc. $\geq 0,05$ Exclusividad Costo comparado Nocivo	Inc. $\geq 0,05$ Exclusividad Costo comparado Nocivo	Inc. $\geq 0,05$ Exclusividad Costo comparado Nocivo	Actualización del factor
Tratamiento de B&S no seleccionados		Eliminación de B&S no Seleccionados	Reponderación de su gasto entre B&S seleccionados y de finalidad similar	Adiciona unidades físicas entre B&S seleccionados y de finalidad similar	
Cantidad de Productos	-	112	112	112	-
Valor diario	631(*)	850(**)	978(**)	1037(**)	1240(***)
Equivalencia Factor	2	2,1(***)	2,26(***)	2,34(***)	2,6

(*) a precios de enero de 1997.

(**) a precios de noviembre de 1996.

(***) En relación al valor de CAB - 1

RESULTADOS Y ALTERNATIVAS

Índice de Pobreza Humano (IPH)

Es un índice elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que mide la privación de desarrollo humano. Al contrario del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que mide el progreso general de un país, el IPH refleja el retraso y las privaciones que persisten. Este indicador tiene dos variantes: para países en desarrollo (IPH-1) y para países industrializados (IPH-2).

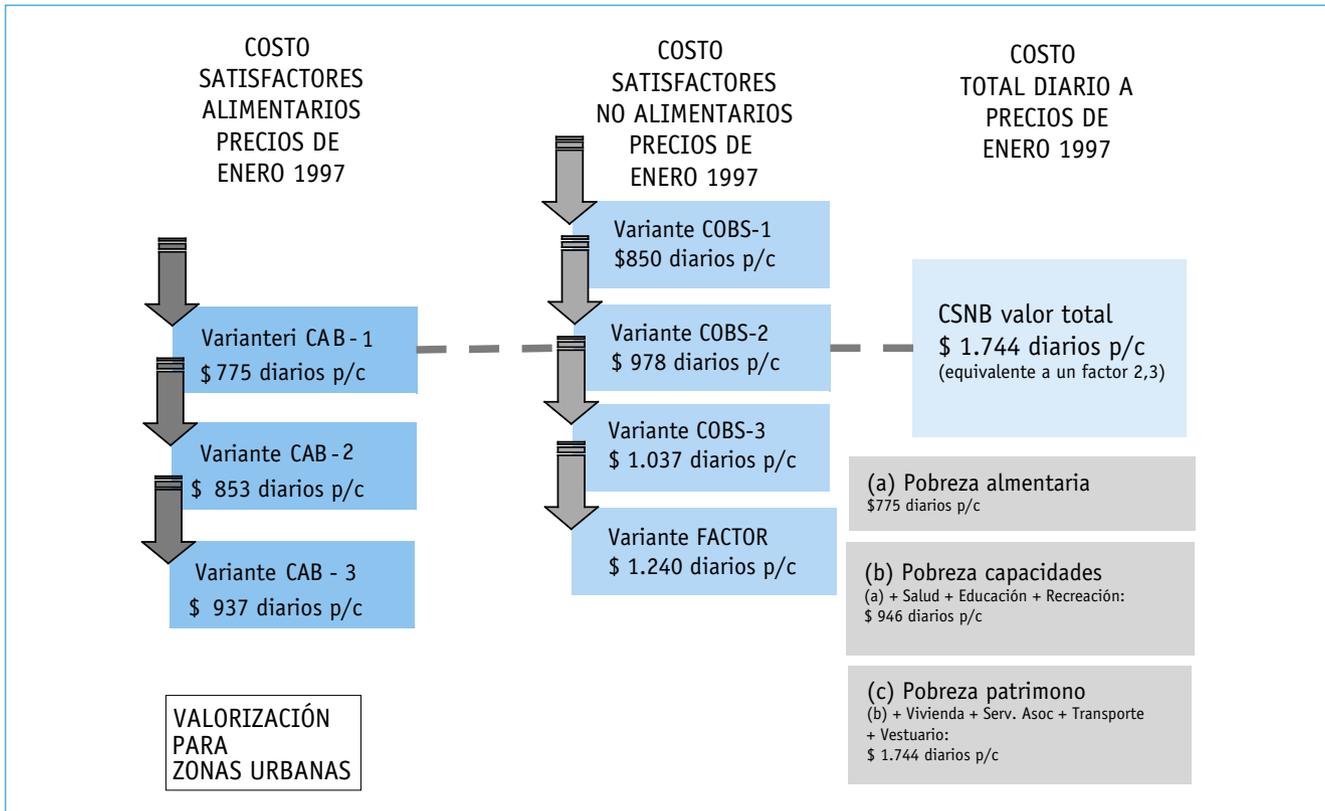
1) El IPH-1 combina las mismas dimensiones del IDH, pero enfatizando los retrasos: (i) porcentaje de personas que se estima que morirán antes de los 40 años de edad, (ii) porcentaje de adultos analfabetos y (iii) la privación económica reflejada en el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños con peso insuficiente.

2) El IPH-2 se calcula a partir de: (i) el porcentaje de personas que se estima que morirán antes de los 60 años de edad, (ii) el porcentaje de personas cuya capacidad para leer y escribir no es suficiente para ser funcional, (iii) la proporción de la población que es pobre de ingreso (con un ingreso disponible inferior al 50% del promedio) y la proporción de desempleados de largo plazo (12 meses o más).

A lo largo de todo este capítulo, se han presentado un conjunto de alternativas de actualización de la CSNB. Se elaboraron tres Canastas Básicas de Alimentos, surgidas de leves variaciones en los criterios de selección de productos, y se cautuló que todas cumplieren con las recomendaciones nutricionales de FAO-WHO-UNU 2001.

Además, se entregaron dos alternativas para estimar los costos involucrados en la satisfacción de las necesidades básicas no alimentarias. La primera, consiste en la elaboración de una Canasta normativa, la segunda en la actualización del Factor 2.

Se podría agregar una tercera opción, que consiste en replicar el procedimiento utilizado en México de construcción de líneas de pobreza, segregando las sub canastas, involucradas en COBS, en dos grupos: Línea de Capacidades (que reúne alimentación, educación y salud) y Línea de Patrimonio (que agrupa al resto).



De todas las opciones presentes, se sugiere que la línea oficial de pobreza en Chile combine CAB-1 con COBS-2, sin desagregar. Ambas, son el resultado de una selección de satisfactores básicos que respeta los hábitos de gasto registrados por la V EPF.

Si bien, la opción de desagregar la COBS-2 en “pobreza de capacidades y patrimonio” es bastante tentadora, la Fundación estima que las “capacidades humanas”, requieren de cierto marco patrimonial que de no estar presente, inhibe su desarrollo. De igual forma, no parece razonable, segregar entre necesidades nutricionales y no nutricionales, ya que aun en contexto de extrema escasez de recursos, los hogares deben efectuar gastos en bienes y servicios no alimentarios.

Por eso, la buena nutrición de las personas se pone en juego más arriba de la línea de indigencia. Inclusive, aceptando que el desarrollo y mantenimiento fisiológico del organismo, tiene “un poder” mayor en el comportamiento humano, las necesidades nutricionales no son las únicas que aseguran tal cosa. El abrigo, la atención de salud en contextos de enfermedad, entre otras; también son básicas para el mantenimiento fisiológico de los seres humanos.

Pero más allá de cual sea la opción que finalmente se acoja, la Fundación tiene la convicción de que lo más importante en este momento, es lograr un acuerdo país sobre la necesidad de actualizar este indicador de desarrollo social. Lo peor que podría ocurrir, es que éste no fuera un tema de agenda.

Este trabajo es una invitación a debatir y fijar como país, el mínimo de ingresos por debajo del cual ningún chileno debiera vivir, ya que de lo contrario, se pone en riesgo la satisfacción de sus necesidades más básicas.

Es insoslayable que nuestros indicadores sociales sean rigurosos evaluadores del desarrollo que hemos alcanzado, en especial, si éstos contribuyen a la búsqueda de la equidad y la integración social; ambas coordenadas básicas para superar pobreza de manera sustentable en el tiempo.

Por eso, si seguimos midiendo la pobreza con la CSNB, elaborada en 1990 sobre la base de los patrones de consumo de 1987/88, estaremos invisibilizando la insuficiencia de ingresos con que viven miles de compatriotas. Para saber los factores que generan y hacen persistir la pobreza, se requiere primero, conocer la magnitud, incidencia e intensidad del problema y determinar el perfil humano y social de esos hogares.

De la teoría a la práctica, ¿Qué hacer con la nueva csnb?

Actualización de la CSNB en Argentina

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) se encuentra desarrollando un proceso de “puesta al día” de la CSNB. Involucra la reelección de los productos alimenticios que integran la Canasta Básica de Alimentos, como también, la actualización de la relación entre los gastos alimentarios y no alimentarios de la población de referencia. Para ello, está haciendo uso de la nueva información disponible, gracias a la Encuesta Nacional de Gastos realizada entre 1996/97. Cabe señalar, que el indicador vigente en Argentina fue resultado del análisis de la Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares de 1985/86.

Pero INDEC ha iniciado un proceso de revisión integral y comprensiva de la metodología vigente. Han ajustado las recomendaciones nutricionales, y las escalas de equivalencia. Uno de los cambios más interesantes, se relaciona con las economías de escala, cómo estimarlas e incorporarlas al análisis de pobreza.

Es el caso de los “gastos en servicios para la vivienda”, que comprende: combustibles, agua y electricidad. Los coeficientes fueron computados para: (i) hogares de uno y dos miembros (ii) hogares de tres miembros y más.

Como se mencionó anteriormente, la Fundación considera impostergable la actualización de este indicador. No obstante, se sabe que los gobiernos son reticentes a cambiar la línea de la pobreza, porque su modificación suele usarse como argumento para desacreditar, descalificar o echar por tierra años de serios esfuerzos por superar la pobreza. Por eso, es fundamental que este cambio sea gradual y consensuado, comprendiendo que su importancia excede una determinada gestión presidencial.

En esa dirección, se sugiere que el Estado organice un Comité Técnico que entregue amplias garantías a todos los sectores, para que recoja esta propuesta y determine los cambios necesarios al indicador vigente. Esto ha sido ensayado en otros países. Inclusive CEPAL, a través de su programa de Mejoramiento de las Encuestas y las Mediciones de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), ha sugerido la actualización de las Canastas en toda la región. Varios países lo han hecho, es el caso de México, Colombia y recientemente Argentina.

La legitimidad de la actual CSNB cada vez se ve más mellada. Así, distintos sectores empiezan a proponer mediciones alternativas, restando valor y credibilidad pública a los avances que se informan oficialmente en materia de bienestar social. En ese sentido, no es ánimo de esta institución iniciar mediciones paralelas, sino que manifestar lo insoslayable y serio de esta tarea.

Desafíos metodológicos pendientes

Durante el desarrollo del presente trabajo, surgieron un conjunto amplio de observaciones y alcances metodológicos de difícil abordaje. Sin embargo, consideramos que ellos pueden y deben ser objeto de trabajo del comité técnico que esperamos se constituya lo antes posible. A continuación, se mencionan los más importantes:

Las economías de escala. Como se manifestó, los gastos que se producen por la adición de un nuevo miembro del hogar no constituyen una duplicación del gasto per cápita. El consumo de luz, agua, vivienda no crece en la misma proporción que el aumento de miembros en el hogar. Tampoco son equivalentes los gastos según edad y sexo. En ese sentido, las economías de escala complementan el análisis a través de escalas de equivalencia. El desafío está en construir distintos factores que se apliquen a un valor de referencia, dependiendo del número, edad y sexo de los miembros del hogar. Cabe hacer notar que la construcción de estos factores, implica necesariamente un análisis más acabado de los hábitos de gasto y estrategias desplegadas por los hogares para satisfacer sus necesidades.

El valor de la CSNB en regiones. El costo de los satisfactores básicos tiene importantes variaciones entre las regiones. Debiera considerarse dicha variación en la medición de la pobreza de manera tal que la insuficiencia o suficiencia de ingresos sea detectada de manera más precisa.

El valor de la CSNB en el mundo rural. En la actualidad, la CSNB tiene un valor menor en las zonas rurales. En estos asentamientos, CAB representa el 77% del valor de la CAB urbana; a su vez, el Factor 2 aplicado en éstas últimas, disminuye a 1,75 en el mundo rural. La hipótesis detrás de este ajuste, es que para satisfacer las necesidades básicas en el campo, se emplean otro tipo de recursos que no se transan en el mercado. Los estilos de vida y las formas de producción evitaban la utilización de dinero para transporte, energía, suministro de agua, etc. Se puede decir que “la canasta rural es la urbana”, como “la canasta elaborada según patrones de consumo de 1987/88, es a la canasta elaborada según patrones de consumo de 1996/97”. En efecto, son sociedades y estilos de vida distintos donde se ponen en juego ingresos, satisfactores y estrategias diferentes.

Pero en los últimos lustros, las distancias que separaban al mundo rural del urbano, se han ido diluyendo progresivamente. Las comunicaciones, la conectividad vial, la evolución de los transportes, los programas de: vivienda, agua potable, electrificación, telefonía, educación y salud; sumado a los procesos de asalarización del campo, han modificado significativamente la vida de los hogares rurales. Con la sola excepción de las zonas más aisladas del país, los presupuestos familiares se han visto fuertemente exigidos por este nuevo contexto. En otras palabras, los satisfactores que antaño eran autoproducidos, han sido desplazados por aquellos que provee el mercado.

Pero existe una gran dificultad para conocer la profundidad de estas transformaciones, que radica en la inexistencia de información sobre gastos en el campo. En efecto, ninguna EPF ha cubierto asentamientos rurales. ¿Cómo entonces actualizar el Factor rural?.

Si bien, el presente trabajo no modifica en modo alguno el “factor rural”, lo aconsejable es hacerlo. Ante la ausencia de información primaria, debieran aprovecharse los datos obtenidos por CASEN, CENSO Agropecuario y CENSO de Población y Vivienda para reestimar los coeficientes implícitos. Se trata de reconstruir el presupuesto familiar, a partir de datos secundarios provenientes de los Programas de Equipamientos Rural, Cuentas Nacionales y Encuestas de Hogares.

Los costos de vivienda. La actual metodología de construcción de la CSNB, deja fuera los costos asociados al pago de la vivienda propia. Esto debe ser resuelto, se sugiere que la VI EPF registre el pago de dividendos.

De seguir haciendo la distinción entre indigencia y pobreza, se propone que para estimar la extrema pobreza, no se considere el alquiler imputado como parte del ingreso mensual. Para adquirir una canasta de alimentos, se necesitan ingresos corrientes, y la vivienda no lo es.

La movilidad. Otro tema muy importante en el análisis de la insuficiencia de ingresos, se relaciona con las fluctuaciones que experimentan los hogares en materia presupuestaria. Así, la CSNB es un indicador sensible y adecuado para medir pobreza coyuntural y evaluar las oportunidades que ofrece el mercado y el Estado para que las personas dispongan de ingresos suficientes. Pero estos factores inciden de modo variable en el ingreso familiar. De forma consistente con lo anterior, las encuestas PANEL de hogares han detectado una elevada movilidad en el fenómeno de la pobreza, inclusive entre años donde la incidencia de la indigencia ha variado muy poco, son muchos los hogares que ascienden y descienden respecto de la línea de ingresos. El 73% de los hogares indigentes del 2001, no lo era en 1996. Si se suman todos los entrantes y salientes de la extrema pobreza, casi se llega a duplicar su incidencia. Por eso, se sugiere que CASEN considere el desarrollo de una sub muestra longitudinal.

La vulnerabilidad social. Pero la medición de la pobreza no entrega un análisis integral sobre los factores de generación y persistencia de la pobreza. Para eso, ha sido necesario recurrir a otro tipo de indicadores complementarios, que ofrezcan una visión de cómo operan ciertas variables que explican la movilidad de la pobreza. En ese escenario, el estudio de la vulnerabilidad social ha ido ganado terreno. Este enfoque sostiene que la generación de la pobreza no sólo se explica por los débiles activos de los pobres. Su persistencia, también se relaciona con los riesgos y niveles de vulnerabilidad socioeconómica que experimenta un porcentaje de la llamada clase media. Luego de la transformación de los mercados laborales, los sistemas provisionales y la institucionalidad pública en materia social, muchos hogares se encuentran expuestos a vivir episodios de quiebres en sus ingresos y disminución en el bienestar. La medición de pobreza debiera avanzar en el análisis de estos factores explicativos y predictivos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBALA C, VIO F, KAIN J, UAUY R. NUTRITION TRANSITION IN LATIN AMERICA: THE CASE OF CHILE. *NUTR REV.* 2001 JUN;59(6):170-6.
- ALBALA C, VIO F, KAIN J, UAUY R. NUTRITION TRANSITION IN CHILE: DETERMINANTS AND CONSEQUENCES. *PUBLIC HEALTH NUTR.* 2002 FEB;5(1A):123-8.
- BEHRMAN JR, SKOUFIAS E. CORRELATES AND DETERMINANTS OF CHILD ANTHROPOMETRICS IN LATIN AMERICA: BACKGROUND AND OVERVIEW OF THE SYMPOSIUM. *ECON HUM BIOL.* 2004 DEC;2(3):335-51.
- COSTA-FONT J, GIL J. OBESITY AND THE INCIDENCE OF CHRONIC DISEASES: A SEEMINGLY UNRELATED PROBIT APPROACH. *ECON HUM BIOL.* 2005 JUN 4
- FLEGAL KM, GRAUBARD BI, WILLIAMSON DF, GAIL MH. EXCESS DEATHS ASSOCIATED WITH UNDERWEIGHT, OVERWEIGHT, AND OBESITY. *JAMA.* 2005 APR 20;293(15):1861-7.
- MARCELA CABEZAS, "CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE CONSUMO ALIMENTICIO EN CHILE 1969-1988". DT N° 82. PET.1991
- GRAHAM WJ, FITZMAURICE AE, BELL JS, CAIRNS JA. THE FAMILIAL TECHNIQUE FOR LINKING MATERNAL DEATH WITH POVERTY. *LANCET.* 2004 JAN 3;363(9402):23-7.
- HUMAN ENERGY REQUIREMENTS. REPORT OF A JOINT WHO/UNU EXPERT CONSULTATION. FAO FOOD AND NUTRITION TECHNICAL SERIES, 2001
- KAISER LL, MELGAR-QUINONEZ H, TOWNSEND MS, NICHOLSON Y, FUJII ML, MARTIN AC, LAMP CL. FOOD INSECURITY AND FOOD SUPPLIES IN LATINO HOUSEHOLDS WITH YOUNG CHILDREN. *J NUTR EDUC BEHAV.* 2003 MAY-JUN;35(3):148-53.
- KRESS AM, HARTZEL MC, PETERSON MR. BURDEN OF DISEASE ASSOCIATED WITH OVERWEIGHT AND OBESITY AMONG U.S. MILITARY RETIREES AND THEIR DEPENDENTS, AGED 38-64, 2003. *PREV MED.* 2005 JUL;41(1):63-9.
- LAWN JE, COUSENS S, ZUPAN J; LANCET NEONATAL SURVIVAL STEERING TEAM. 4 MILLION NEONATAL DEATHS: WHEN? WHERE? WHY? *LANCET.* 2005 MAR 2;365(9462):891-900.
- MENDEZ MA, ADAIR LS. SEVERITY AND TIMING OF STUNTING IN THE FIRST TWO YEARS OF LIFE AFFECT PERFORMANCE ON COGNITIVE TESTS IN LATE CHILDHOOD. *J NUTR.* 1999 AUG;129(8):1555-62.
- POPKIN BM. THE NUTRITION TRANSITION: AN OVERVIEW OF WORLD PATTERNS OF CHANGE. *NUTR REV.* 2004 JUL;62(7 Pt 2):S140-3.
- DIETARY REFERENCE INTAKES FOR ENERGY, CARBOHYDRATE, FIBER, FAT, FATTY ACIDS, CHOLESTEROL, PROTEIN, AND AMINO ACIDS (2002/2005). DISPONIBLE: [HTTP://WWW.IOM.EDU/OBJECT.FILE/MASTER/7/300/0.PDF](http://www.iom.edu/object.file/master/7/300/0.pdf). CAPTURADO: JUNIO/2005
- DIETARY REFERENCE INTAKES FOR CALCIUM, PHOSPHOROUS, MAGNESIUM, VITAMIN D, AND FLUORIDE (1997); DIETARY REFERENCE INTAKES FOR THIAMIN, RIBOFLAVIN, NIACIN, VITAMIN B6, FOLATE, VITAMIN B12, PANTOTHENIC ACID, BIOTIN, AND CHOLINE (1998); DIETARY REFERENCE INTAKES FOR VITAMIN C, VITAMIN E, SELENIUM, AND CAROTENOIDS (2000); AND DIETARY REFERENCE INTAKES FOR VITAMIN A, VITAMIN K, ARSENIC, BORON, CHROMIUM, COPPER, IODINE, IRON, MANGANESE, MOLYBDENUM, NICKEL, SILICON, VANADIUM, AND ZINC (2001). DISPONIBLE: [HTTP://WWW.IOM.EDU/OBJECT.FILE/MASTER/7/296/0.PDF](http://www.iom.edu/object.file/master/7/296/0.pdf). CAPTURADO: JUNIO/2005
- WHO. THE REPORT OF THE COMMISSION ON MACROECONOMICS AND HEALTH: ITS RELEVANCE TO THE COUNTRIES OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. *REV PANAM SALUD PUBLICA.* 2002 SEP;12(3):219-22.
- AMARTYA SEN. "LOS ESTÁNDARES DE VIDA". CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, CAMBRIDGE, GRAN BRETAÑA, 1987.
- BERTA TEITELBOIM "CANASTA DE ALIMENTOS Y SALARIO MÍNIMO DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS". PET. DOCUMENTO DE TRABAJO N° 77, SANTIAGO, DICIEMBRE 1990.
- CÁMARA DE COMERCIO DE SANTIAGO ." INFORME SOBRE CRÉDITOS DE CONSUMO Y ENDEUDAMIENTO", 1996.
- CEPAL. "UNA ESTIMACIÓN DE LA MAGNITUD DE LA POBREZA EN CHILE". 19 DE OCTUBRE DE 1990.

CEPAL, "UNA ESTIMACIÓN DE LA MAGNITUD DE LA POBREZA EN CHILE 1987", OCTUBRE DE 1990.

CEPAL, PANORAMA SOCIAL 1997.

CEPAL, PANORAMA SOCIAL 2002.

CEPAL, PANORAMA SOCIAL 2004.

DAGMAR RACZYNSKI, "POLITICAS SOCIALES Y DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA DE CHILE", 2003.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE – COLOMBIA. ESTIMACIÓN DE LINEAS DE POBREZA Y DE INDIGENCIA A PARTIR DE LA ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS 1994 – 1995.. MECOVI, TALLER 13: LA CONSTRUCCIÓN DE LÍNEAS DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA: METODOLOGÍAS Y PRACTICA. LIMA, PERÚ, 16 AL 18 DE JULIO DE 2003.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE - COLOMBIA – BID. LA CONSTRUCCIÓN DE LINEAS DE POBREZA EN AMERICA LATINA: METODOLOGÍA Y PRÁCTICA.. MECOVI, TALLER 13: LA CONSTRUCCIÓN DE LÍNEAS DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA: METODOLOGÍAS Y PRACTICA. LIMA, PERÚ, 16 AL 18 DE JULIO DE 2003.

FERNANDO MEDINA H. CEPAL COSTO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS NO ALIMENTARIAS (CBNA).. MECOVI, TALLER 13: LA CONSTRUCCIÓN DE LÍNEAS DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA: METODOLOGÍAS Y PRACTICA. LIMA, PERÚ, 16 AL 18 DE JULIO DE 2003.

FERNANDO MEDINA – CEPAL. LAS ESCALAS DE EQUIVALENCIA: ALCANCE CONCEPTUAL Y ALTERNATIVAS DE CÁLCULO.. MECOVI. TALLER 4. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA. BUENOS AIRES, 16 - 19 DE NOVIEMBRE DE 1999.

FERNANDO MEDINA H. CEPAL. DETERMINACIÓN DE LOS REQUERIMIENTOS DE ENERGÍA: LAS NUEVAS RECOMENDACIONES. REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE NUTRICIÓN, DESARROLLO HUMANO Y POBREZA. WASHINGTON, D.C. 14-15 DE OCTUBRE, 2004. NACIONES UNIDAS

FRIGOLETT, H. SANHUEZA, A. "EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES EN CHILE. 1985-1995. MIDEPLAN. 1999.

GUSTAVO BUSO "VULNERABILIDAD SOCIAL, NOCIONES E IMPLICANCIAS DE LA POLÍTICA PARA LATINOAMÉRICA A INICIOS DEL SIGLO XXI".

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS INDEC - ARGENTINA – BID. ACTUALIZACIÓN DE LA METODOLOGÍA OFICIAL DE CÁLCULO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA.. MECOVI, TALLER 13: LA CONSTRUCCIÓN DE LÍNEAS DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA: METODOLOGÍAS Y PRACTICA. LIMA, PERÚ, 16 AL 18 DE JULIO DE 2003.

INE V ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES. 2001, INE Ed. 186 PÁGS.

JUAN CARLOS FERES, XAVIER MANCERO. ENFOQUES PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: BREVE REVISIÓN DE LA LITERATURA.– CEPAL. MECOVI. TALLER 4. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA. BUENOS AIRES, 16 - 19 DE NOVIEMBRE DE 1999.

JUAN CARLOS FERES – CEPAL. ADMINISTRACIÓN DE LAS LÍNEAS DE POBREZA EN EL TIEMPO Y EN EL ESPACIO.. MECOVI. TALLER 4. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA. BUENOS AIRES, 16 - 19 DE NOVIEMBRE DE 1999. Y 5.

JUAN CARLOS FERES – CEPAL. COSTO DE SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS NO ALIMENTARIAS.. MECOVI. TALLER 4. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA. BUENOS AIRES, 16 - 19 DE NOVIEMBRE DE 1999.

JULIO BOLTVINIK . "POBREZA Y NECESIDADES BÁSICAS". PROYECTO REGIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA PNUD. CARACAS 1990.

LUIS BECCARÍA, JUAN CARLOS FERES Y PEDRO SÁINZ. MEDICIÓN DE LA POBREZA: SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CONCEPTOS Y MÉTODOS. – CEPAL. MECOVI. TALLER 4. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA. BUENOS AIRES, 16 - 19 DE NOVIEMBRE DE 1999.

MANFRED MAX-NEEF, ANTONIO ELIZALDE Y MARTÍN HOPENHAYN . "DESARROLLO A ESCALA HUMANA. UNA OPCIÓN PARA EL FUTURO". CEPAUR Y FUNDACIÓN DAG HAMMARSKJOLD. SUECIA 1986.

MARCELA CABEZAS. "TRANSFORMACIONES EN LAS PAUTAS DE CONSUMO EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS". DOCUMENTO DE TRABAJO N°88. PET 1992.

MARTÍN RAVALLION. BANCO MUNDIAL. LAS LÍNEAS DE POBREZA EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA.. MECOVI. TALLER 4. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA. BUENOS AIRES, 16 - 19 DE NOVIEMBRE DE 1999.

MIDEPLAN. INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS. PERÍODO 1990 - 2000. DIVISIÓN SOCIAL, SECCIÓN DE ESTUDIOS SOCIALES. WWW.MIDEPLAN.CL. 2001.

MIDEPLAN. ENCUESTAS CASEN 1987 - 2003.

MIDEPLAN. DINÁMICA DE LA POBREZA: RESULTADOS DE LA ENCUESTA PANEL 1996-2001. DIVISIÓN SOCIAL. DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN SOCIAL SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 2002.

MIDEPLAN, "POBLACIÓN, EDUCACIÓN, VIVIENDA, SALUD, EMPLEO Y POBREZA, CASEN 1990. STGO 2002.

OSCAR ALTIMIR - CEPAL. NOCIÓN DE LA POBREZA.. MECOVI. TALLER 4. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA: EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA. BUENOS AIRES, 16 - 19 DE NOVIEMBRE DE 1999.

OSCAR ALTIMIR . "LA DIMENSIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA". NACIONES UNIDAS. CUADERNOS CEPAL. SANTIAGO DE CHILE 1979.

PROGRAMA INSTITUCIONAL OPORTUNIDADES 2002 - 2006. SEDESOL, PND, GOBIERNO DE MÉXICO. 2003.

RAMOS, J; LARRGAÑAGA, O; VALENZUELA, E; MEDRANO, P; B; GUBBINS " CÓMO HA CAMBIADO LA VIDA DE LOS CHILENOS... ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS HOGARES CON MENOR BIENESTAR SOCIOECONÓMICO (CENSOS 1992-2002). INE. 2003.

Tironi E; Larrgañaga, O; Valenzuela, E; Bravo, D; Teitelboim, B; Gubbins, V. INE. ¿CUÁNTO Y CÓMO CAMBIAMOS LOS CHILENOS, BALANCE DE UNA DÉCADA. CENSOS 1992-2002". Cuadernos Bicentenario. 2003.

CAPÍTULO 8

FINANCIAMIENTO DE LAS GARANTÍAS PROPUESTAS



FINANCIAMIENTO DE LAS GARANTÍAS PROPUESTAS

Este anexo presenta los costos estimados, que están asociados a la implementación de las principales propuestas en las áreas de educación, empleo - protección social y vivienda.

PROPUESTAS EN SALUD

En el caso de salud, las propuestas más importantes están referidas a regulaciones o reasignaciones, las que requieren de un bajo costo monetario para su implementación. Ello no quiere decir, que el sector salud estará exento de demandas financieras a futuro, pero la mayor parte de los recursos incrementales del sector, estarán asignados al desarrollo del plan Auge.

PROPUESTAS EN EDUCACIÓN

- **Programa de estimulación temprana**

Una estimación preliminar del presupuesto que exigirá la puesta en funcionamiento del sistema de monitoreo del desarrollo psicosocial, se realizó sobre la base de los costos del personal requerido para tal tarea, considerando que se hará uso de la infraestructura existente en los centros de atención primaria y que no se requerirá utilizar otro tipo de insumos en forma significativa.

Para tal propósito, se consideró una relación de 2.0 niños por personal/hora. Esta cifra supone 30 minutos para realizar la evaluación, comparar con las mediciones anteriores, conversar con las madres y padres, y entregarles las recomendaciones del caso. Se trata de una cifra promedio, la cual cubre situaciones con distinto nivel de complejidad y tiempo requerido de atención. Suponiendo que se realizan tres evaluaciones de cada niño por año, el resultado sería que cada niño atendido demanda 1.5 horas de personal, anualmente. La población meta son los niños entre 0 y 3 años, pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso, grupo que representa alrededor de 650.000 casos, de acuerdo a la encuesta Casen del 2003. Se considera una remuneración promedio de \$400.000 mensuales para el personal que trabajará en estas labores, cifra media que incluye pagos a personal con distinto grado de calificación, como son auxiliares de párvulo, enfermera y personal especializado. Sobre la base de los parámetros descritos, se obtiene un costo anual del programa de MMS 3,16. Ésta es el resultado de la multiplicación de las horas totales requeridas de personal al año, por la remuneración promedio, considerando que una persona trabaja 2.220 horas anuales, a lo cual, se agrega un margen de 50% para financiar otros insumos que se requieran en la implementación de la política propuesta.

- **Programa de atención integral en jardines infantiles**

La estimación de costos de la política de atención integral en jardines infantiles, se realizó en base al actual costo de atención de los programas de Junji e Integra, los que representan, en promedio, un total de S 560.000 anuales por niño atendido. El costo del programa en estado de régimen, asciende a \$ MM 101,0, en el supuesto que se logra cobertura completa de los niños de dos y tres años, pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso (esto requiere, ampliar la actual cobertura, para incluir a cerca de 181.500 niños más). La implementación del programa a través de una modalidad diferida en cinco años, supone un costo de MMS 20,2 en el primer año; de MMS 40,4 al segundo año y así sucesivamente.

- **Universalización de Prekinder y Kinder**

En el caso del prekinder y del kinder, el costo estimado, para lograr la cobertura universal, alcanza a MMS 49,2 anuales. El déficit de cobertura corresponde a alrededor de 177.000 niños, de los cuales, el 78% pertenece a hogares de los tres primeros quintiles de ingreso. La estimación considera que cada quintil de ingreso mantiene la actual tasa de matrícula, considerando educación subvencionada y particular pagada, y que los niños de los dos quintiles inferiores de ingreso, acceden a alimentación e insumos, cuyo costo equivale a un 40% del valor de la subvención. A tal respecto, debe considerarse que el 87.3% de los niños entre 4 y 5 años, asiste a escuelas subvencionadas por el Estado.

- **Subvención diferenciada hasta 4º medio.**

El cálculo del costo de la subvención diferenciada, se realizó sobre un valor promedio de \$15.000 mensuales, cifra equivalente a la mitad del valor de la subvención en jornada escolar completa, y que representa un valor intermedio entre los montos adelantados por el gobierno para la subvención, según tipo de establecimiento. La política puede implementarse en fases secuenciales, según su cobertura: (i) prekinder a cuarto básico; (ii) quinto a octavo básico; (iii) enseñanza media. Si el público meta es el 40% de estudiantes de menores ingresos, se tiene que el costo de implementación alcanza a MM\$ 93.6; MM\$ 189.0 y MM\$ 269.6, para cada una de las respectivas fases de implementación. Las estimaciones se realizaron sobre la base de la actual matrícula, previéndose sólo cambios menores en la materia, en los años futuros.

- **Subvención educación superior**

Finalmente, se requieren MM\$ 42.0 para financiar la subvención para la educación superior, considerando un arancel de referencia de 1.5 millones anuales. El beneficio se otorgaría a estudiantes pertenecientes a los dos quintiles inferiores de ingreso, clasificados en cuatro grupos, según puntaje obtenido en la Prueba de Selección Universitaria PSU, lo que determinaría el porcentaje del arancel que financiaría la subvención: 100% para quienes superan los 620 puntos, 75% para estudiantes que obtienen entre 570 y 620 puntos, 50% para aquellos con puntaje entre 530 y 570 y 25% para quienes obtienen entre 500 y 530 puntos. El costo bruto de la política asciende a MM\$ 75.0, pero se precisa descontar el aporte ya realizado a los actuales fondos de becas (MM\$ 33,0), los cuales se canalizarían hacia el nuevo esquema de subvenciones.

Cuadro N° 1

Síntesis de costo y financiamiento de las propuestas: Educación

Propuesta	Costo anual, MM\$	Observaciones
Sistema de evaluación del desarrollo psicomotor	3,2	
Cobertura de jardines infantiles quintiles 1 y 2	60,6	Costo promedio anual, cinco primeros años
Cobertura universal de prekinder y kinder	49,2	
Subvención diferenciada, 40% estudiantes menores ingresos	93,6	Primera etapa, prekinder a cuarto básico
Subvención educación superior	42,0	Adicional a fondos actuales de becas
TOTAL	248.6	

PROPUESTAS DE EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL

La estimación de costos se realizó para los dos componentes principales de las propuestas de empleo y protección social: red de cuidados de los niños para facilitar el trabajo de las madres y la subvención del ingreso para la tercera edad.

• Red de cuidado infantil para la inserción de las mujeres madres al mundo del trabajo.

Existe un total de 800.000 mujeres entre 20 y 39 años, pertenecientes a los quintiles 1 a 3, que no participan en el mercado laboral; de ellas, 645.000 tienen hijos. Por otra parte, alrededor de 670.000 mujeres en igual tramo de edad y quintil de ingreso familiar, trabaja remuneradamente; entre las cuales un porcentaje cercano a un 75%, tiene hijos. La demanda por servicios para cuidado de los hijos, es bastante grande, si se incluye tanto a madres que no trabajan actualmente, por dedicarse al cuidado de los hijos; como a aquellas que trabajan. Estas últimas podrían estar dispuestas a reemplazar la modalidad de cuidado de sus hijos, frente a una alternativa que les sea atractiva/más útil respecto a sus necesidades.

El co-pago para acceder al servicio de cuidado de los hijos, introduce un elemento de contención de demanda, induciendo la auto-selección de las usuarias, a favor de aquellas madres que tienen mayor disponibilidad de pago, sea porque acceden a ingresos laborales más altos o porque tienen menos alternativas para el cuidado de los niños. En tal sentido, el procedimiento de selección de usuarias es consistente con los objetivos de la política.

Considerando un costo per cápita de \$ 35.000 por mes (ver capítulo respectivo), se infiere que la atención de 100.000 niños, tendría un costo fiscal de MM\$ 24,0 cuando el co-pago es de \$ 15.000 por niño. Los beneficios son de dos tipos: (i) la incorporación laboral de madres de sectores de bajos recursos, en una fracción de la cobertura del programa (también hay demanda por parte de mujeres que ya trabajan); (ii) la generación de empleos para mujeres que prestarán los servicios de cuidado infantil, que en el caso citado, alcanzaría a 20.000 ocupaciones (suponiendo una razón de 5 a 1, entre niños y personas a su cuidado), con una remuneración mensual de \$ 150.000, que absorbería el 85% del costo del programa.

• Subvención de ingresos para la vejez.

Por su parte, la política de la subvención para el ingreso durante la vejez, tendría como principal componente de costo, durante los próximos años, la provisión de un ingreso mínimo a personas no cubiertas por el sistema de pensiones y el reajuste de las pensiones a la nueva estructura de beneficios. La estimación de costos se realizó sobre la base de la alternativa de política B, discutida en el capítulo respectivo; ésta entrega una pensión básica de \$ 50.000 a toda persona sin ingresos previsionales y un complemento que disminuye \$ 0.25 por cada \$1, que aumenta la pensión de vejez. La cobertura del beneficio en la estimación de costos, considera el 100% del beneficio a personas de los quintiles 1 y 2, y una fracción descendente del beneficio, según nivel de ingresos en el quintil 3.

Cuadro N° 2

Síntesis de costo y financiamiento de las propuestas: Empleo y Protección

Propuesta	Costo anual, MM\$	Observaciones
Red de cuidado	24.0	Para la atención de 100.000 niños
Subvención de ingresos para la vejez	169.1	Considera 100% beneficio para adultos mayores del 1 y 2° quintil, más fracción del tercero
TOTAL	193.1	

PROPUESTAS EN VIVIENDA

El Cuadro 2 sintetiza el costo de las propuestas en materia de la política de vivienda, tal como fueran detalladas en el capítulo respectivo. El monto estimado total asciende a MM\$ 134.2, de los cuales MM\$ 81.9, corresponderían a una demanda neta de recursos, mientras que el remanente, se financiaría a partir de la reasignación de fondos desde otros usos. El componente de mayor costo es la eliminación del déficit de vivienda de los dos primeros quintiles de ingresos (MM\$ 55.1), seguido por el aumento en la vivienda básica (MM\$ 20.4) y por los programas de transferencias a las comunas receptoras de las construcciones nuevas y de stock (MM\$ 31.9 y MM\$ 18.7, respectivamente)

Cuadro N° 3

Síntesis de costo y financiamiento de las propuestas: vivienda

Propuesta	Costo anual estimado, MM\$	Fuente de financiamiento
Eliminación del déficit de los dos primeros quintiles	55, 1	Incremento presupuesto sectorial
Incremento de Viviendas Básicas (1° tramo)	20,4	Redistribución entre programas
Certificación de estándares de viviendas	1,6	Incremento presup./ redistribución
Estímulo a la calidad de viviendas sociales	4,4	Incremento presupuesto sectorial
Transferencia a comunas receptoras viviendas nuevas	31,9	Redistribución en el FCM
Transferencia a comunas según parque de viv. soc.	18,7	Transferencia del Fisco
Subsidio a la localización en proy. de densificación	2,1	Incremento presupuesto sectorial
TOTAL	134.2	
TOTAL NETO	81.9	

SÍNTESIS

El cuadro 3 presenta el resumen de los costos de las distintas propuestas, para los cinco primeros años de implementación (2006-2010). Las cifras están basadas en las estimaciones arriba descritas, suponiendo un reajuste anual de 2% en términos reales, lo que equivale al crecimiento de los salarios reales durante los últimos años. En términos generales, los programas se implementan en estado de régimen, con la excepción de la implementación por etapas, del programa de cobertura de los jardines infantiles, que redundaría en tasas de crecimiento más elevadas, en el costo de la propuesta de educación.

Para efectos comparativos, el costo total de la propuesta se expresa como porcentaje del PIB y del gasto público total; ambos, calculados en sus niveles del año 2004, reajustados en 10% para el bienio 2005-2006, y en un 4.5% para cada uno de los años siguientes. El procedimiento asume que la proporción entre gasto público y PIB, se mantendría constante.

El costo de la propuesta representa alrededor de 0.8% del PIB o algo menos del 4% del gasto fiscal. Se trata de un monto que resulta fácilmente financiable, a partir de los incrementos en la recaudación tributaria que se derivan del mayor crecimiento económico. Si se considera que la razón entre ingresos tributarios y PIB, es de alrededor de un 15%; entonces, los incrementos anuales de 4.5% en el PIB, generan recursos equivalentes a un 0.67% del PIB anual, requiriéndose la recaudación incremental de algo más de un año, para financiar el costo de la propuesta.

Cuadro N°4
Síntesis: costo de la propuesta 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Educación	208.2	232.6	257.4	282.8	308.6
Protección	193.1	197.0	200.9	204.9	209.0
Vivienda	81.9	83.5	85.2	86.9	88.7
Total	483.2	513.1	543.5	574.6	606.3
PIB	63091	65930	68897	71997	75237
Gasto público	12742	13316	13915	14541	15196
Costo medidas como % de:					
PIB	0.77	0.78	0.79	0.80	0.81
Gasto público	3.79	3.85	3.91	3.95	3.99

Fuente: Elaboración propia

ENFOQUES DE MEDICIÓN DE LA POBREZA

En el mundo se han adoptado diversos enfoques para medir la pobreza. Entre ellos destaca:

1. El enfoque absoluto, ha sido ampliamente aplicado en países en vías de desarrollo. Entre sus principales promotores se encuentran organismos internacionales y multilaterales como ONU, CEPAL o Banco Mundial. Según esta perspectiva, los umbrales de satisfacción de las necesidades humanas son independientes de la riqueza de los demás, y no satisfacerlas revela una situación de pobreza en cualquier contexto. Este enfoque ha sido muy prolífico en cuanto a métodos alternativos. Son cuatro las estrategias más reconocidas:

i Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En América Latina tuvo su apogeo durante la década de los ochenta, y aunque en algunos países se sigue aplicando, actualmente se le considera una medición de carácter complementaria. Es un método “directo”, vale decir, relaciona bienestar con consumo efectivo. Trabaja con información CENSAL, por lo tanto, las necesidades que aborda se vinculan fuertemente con dimensiones ligadas a la vivienda/habitabilidad (materialidad de la vivienda, saneamiento, energía, hacinamiento) y con educación. Entre sus mayores virtudes destaca la elaboración de mapas de pobreza, que muestran los niveles de carencia a través de gráficas geo referenciales. Entre sus limitaciones está la dificultad de trabajar con índices que agrupan variables de naturaleza muy diferente, y que por lo mismo son difíciles de comparar y jerarquizar.

ii Método de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB). Durante la década de los noventa, ha ganado mucho terreno en América Latina, debido entre otras cosas al mejoramiento y aumento en la periodicidad de las encuestas de hogares. Es un método “indirecto” ya que no ausculta el consumo efectivo de los hogares, sino que más bien analiza la capacidad de consumo a partir de sus ingresos mensuales. Para ello, se elabora una canasta de bienes y servicios básicos a partir de recomendaciones de expertos y patrones de consumo observados en la población. Luego, ésta se valoriza a precios de mercado y con ello se establece un umbral de ingresos que permite clasificar a los hogares en: indigentes, pobres no indigentes y no pobres. Entre sus virtudes está la simplicidad y su sensibilidad ante los cambios coyunturales en materia micro y macroeconómica.

iii Método Integrado: Combina la información proveniente del NBI y la CSNB creando 4 grupos de población a los cuales se les puede atribuir una connotación particular: (i) Pobreza crónica: constituida por aquellos hogares que son clasificados como pobres por ambos métodos; (ii) Pobreza inercial: compuesta por hogares que califican como pobres por NBI pero que no registran insuficiencia de ingresos (CSNB); (iii) Pobreza reciente: que registran pobreza por ingresos pero no califican como pobres por NBI (patrimonio fundamentalmente); por último (iv) no pobres, que son todos aquellos hogares que, por ambos métodos, son clasificados en esa situación. Su virtud es que vincula y complementa los resultados de ambos métodos, entregando una lectura más comprensiva de la pobreza. Sin embargo, está poco difundido y ha tenido baja resonancia como indicador de desarrollo social.

iv 1 dólar diario PPA: Es una línea de ingresos promovida por Banco Mundial, cuya finalidad es hacer comparaciones internacionales. Según ésta se considera como extremadamente pobres a todos aquellos en el mundo que disponen diariamente de menos de un dólar paridad de poder adquisitivo. Esto quiere decir que el valor del dólar no corresponde con el del mercado cambiario. Su valor se establece en función de equivalencias en el poder adquisitivo, tomando como referencia el índice de precios de Estados Unidos de 1985 (actualizado en 1993). En el año 2000, el valor del dólar PPA era de aprox. 376 pesos chilenos, en circunstancias que el dólar alcanzó un valor de \$541. Este método se ha cuestionado por no haber sido elaborado a partir de una adecuada operacionalización conceptual y por no basarse en ningún parámetro de consumo mínimo reconocible. El propio Banco Mundial ha dicho que debe tenerse cautela al hacer comparaciones internacionales con este indicador. Así, la línea de pobreza de US\$1 es normalmente usada en África y el Sudeste Asiático, una línea de US\$2 diarios por persona es usada en América Latina, una cercana a US\$4 se aplica en Europa del Este y Asia Central y una de US\$0.60 se emplea para el caso de China (World Bank, 1996).

2. El enfoque relativo, define los umbrales de satisfacción de las necesidades tomando como referente una fracción de los ingresos medios de la sociedad. Por lo tanto, la noción pobreza depende y se actualiza toda vez que existen variaciones en el ingreso total y su distribución. Es un enfoque adoptado fundamentalmente en sociedades desarrolladas. De acuerdo con Amartya Sen (1984), éste se origina a mediados del siglo pasado como respuesta a los fallidos estudios de pobreza absoluta, los cuales no reflejaban las nuevas y cambiantes necesidades de las personas a lo largo del tiempo.

i En Francia la línea de pobreza es equivalente al 50% de la mediana de ingresos.

ii En España se considera pobres a todas aquellas familias y personas que se sitúan económicamente por debajo del «umbral» del 50% de la Renta media disponible neta (Rdn). En base a ello, se han establecido cuatro estratos de pobreza aplicados a la totalidad de las familias y las personas que viven por debajo de ese 50% de los ingresos disponibles netos: (i) la pobreza extrema (menos del 15% de la Rdn); (ii) pobreza grave (entre el 15 y 25% de la Rdn); (iii) pobreza moderada (entre el 25 y el 35% de la Rdn); (iv) precariedad social (entre el 35 y el 50% de la Rdn).

Una de las principales críticas realizadas a este enfoque, es que relaciona directamente desigualdad con pobreza. La segunda crítica, se relaciona con la arbitrariedad con la que se elige la fracción de ingresos para localizar la línea de pobreza, ya que ésta no guarda relación con criterios explícitos de necesidades humanas básicas.

3. El enfoque subjetivo considera que las necesidades básicas surgen a partir del juicio que las mismas personas tienen sobre los bienes y servicios que consideran indispensables y/o los ingresos mínimos asociados. Como trabaja con las percepciones que los individuos tienen sobre lo básico, incorpora una gran cuota experiencial, y por lo tanto se puede ver distorsionado por las “expectativas”. Algunas de las preguntas que suelen hacerse a las familias son: (a) ¿Tiene usted suficiente?; ¿Cuáles son los bienes y servicios que considera básicos para vivir de manera decente?; ¿Cuál es el mínimo necesario para su familia?. Sobre la base de las respuestas a estas preguntas llegan a elaborarse líneas de pobreza. Estos indicadores subjetivos pueden utilizarse no sólo para evaluar la situación de una unidad familiar determinada, sino también para definir o justificar la elección de líneas de pobreza, escalas de equivalencia, economías de escala y diferencias regionales en el costo de la vida. También puede ser útil comparar indicadores del bienestar subjetivos y autopercebidos con indicadores objetivos basados en los datos observados de renta y consumo. No obstante, los indicadores autopercebidos (manifestados por los encuestados) tienen ilimitaciones importantes, inclusive pueden llegar a reproducir los patrones de discriminación o marginación existentes si dichos patrones se perciben como normales por la sociedad ().

Los métodos “absolutos” han sido más populares en los países en desarrollo, en tanto los métodos relativos y subjetivos lo han sido en países desarrollados. Pero existen excepciones. Un ejemplo es la línea de pobreza absoluta de los Estados Unidos, basada en el método propuesto por Orshansky (1963). También existen líneas de pobreza relativas para los países en desarrollo; Pradhan y Ravallion (1997) aplican este método a Jamaica y Nepal, y comprueban que las medidas de la pobreza subjetiva resultan estar muy cerca de las medidas absolutas.

ANEXO N° 2

Desagregación de Productos Base de Alimentos V EPF

Código VEFP	Bien genérico	Ponderación Inicial	Código VEFP	Bien genérico	Ponderación Final
1123	Pre-pizza y otras masas saladas preparadas	0,1468	11231	PAPAS SALADAS	0,1413
			11232	RAMITAS SALADAS	0,0589
			11241	TORTA 15 PP, CON CREMA	0,3103
			11242	BERLIN	0,1081
1124	Tortas, Pastes y Queques	0,5138	11243	QUEQUE	0,1081
1191	Otros Alimentos para niños	0,0578	11911	COMPLEMENTO DE LECHE CHOCOLATADO	0,1327
			11912	COMPLEMENTO DE LECHE CEREALES EN POLVO	0,1327
1192	Alimentos colados y picados	0,0238	11921	COLADOS	0,1327
			11922	PICADOS	0,1327
			12111	ASADO CARNICERO	0,1327
			12112	ASADO DE TIRA	0,4312
			12113	ASIENTO DE PICANA	0,4312
1211	Carne de Vacuno	2,4533	12114	LOMO	0,4312
			12115	POSTA ROSADA	2,0336
			12116	OSOBUCO	0,3726
			12117	CARNE MOLIDA (10% MAT. GRASA)	0,9898
1231	Carne de Cerdo	0,3067	12311	CHULETAS DE CERDO	0,28
			12312	COSTILLAR DE CERDO	0,2141
1241	Pollo	1,1226	12411	POLLO ENTERO FAENADO	0,7737
			12412	POLLO TROZADO - PECHUGA Y TRUTROS	1,0444
			12611	VIENESAS	0,2629
			12612	LONGANIZAS	0,2975
1261	Embutidos y cecinas	0,8878	12613	JAMON	0,2975
			12614	MORTADELA	0,6248
			12615	PATE DE TERNERA	0,2067
			13111	MERLUZA FRESCA	0,3349
1311	Pescado Fresco	0,2164	13112	REINETA FRESCA	0,3349
			13113	CONGRIO FRESCO	0,3349
1331	Mariscos frescos y congelados	0,1098	13311	ALMEJAS FRESCAS	0,1309
			13312	CHORITOS FRESCOS	0,1309
1411	Leche	0,6427	14111	LECHE LIQUIDA 31%MAT GRASA	0,939
			14112	LECHE LIQUIDA SEMIDESCREMADA	0,939
			14211	QUESO GAUDA-MANTECOSO	0,4168
1421	Queso	0,7085	14212	QUESO CHANCO	0,4109
			14213	QUESILLO	0,4109
1511	Aceite	0,4441	15111	ACEITE VEGETAL MEZCLA	0,5852
			15112	ACEITE PURO	0,1526
1651	Huesillos, ciruelas y pasas	0,0188	16511	HUESILLOS	0,1526
			16512	PASAS	0,1526
1751	Sopas y cremas	0,0301	17511	SOPAS	0,1526
			17512	CREMAS	0,1526
			17631	CHOCLO	0,0905
1763	Verduras congeladas	0,0821	17632	ARVEJAS VERDES	0,0905
			17633	POROTOS VERDES	0,0905
1835	Postre preparados	0,1064	18351	FLAN PREPARADO	0,0532
			18352	LECHE ASADA	0,0532
1844	Helado	0,4557	18441	HELADO PALETA	0,0905
			18442	HELADO EN CAJA	0,7046

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la V EPF y de productos Canasta IPC

ANEXO N° 3

Transformación de Gasto a Unidades Físicas Promedios por quintil

Código	Productos	Quintiles de Ingreso									
		Gasto por persona Diario					Gramos por persona diario				
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
11110	PAN	90,2	96,2	101,3	98,6	89,4	196,5	206,7	217,6	210,2	190,6
11210	GALLETAS DE AGUA Y SODA	7,8	8,6	11,0	12,1	16,2	4,5	5,0	6,4	7,0	9,4
11220	GALLETAS DULCES	9,3	12,1	14,9	18,7	29,7	4,2	5,5	6,8	8,5	13,5
11231	PAPAS SALADAS	5,6	6,7	7,1	10,0	16,9	1,5	1,8	2,0	2,7	4,7
11232	RAMITAS SALADAS	2,3	2,8	3,0	4,2	7,1	1,0	1,2	1,2	1,7	3,0
11241	TORTA 15 PP, CON CREMA	8,9	13,9	16,8	24,0	45,1	4,2	6,6	8,0	11,4	21,5
11242	BERLIN	3,1	4,8	5,8	8,4	15,7	3,6	5,7	6,8	9,8	18,4
11243	QUEQUE	3,1	4,8	5,8	8,4	15,7	21,2	33,1	39,9	57,3	107,5
11330	PRE-PIZZA	9,8	11,9	20,6	15,0	25,1	5,5	6,7	11,5	8,4	14,0
11410	ARROZ	13,2	15,0	17,6	19,9	22,2	27,0	30,8	36,1	40,8	45,5
11510	HARINA	10,4	11,5	12,6	16,2	15,9	26,3	29,1	31,9	41,1	40,2
11610	AVENA MACHACADA	10,9	9,3	12,2	13,9	18,4	10,2	8,7	11,5	13,0	17,2
11620	CEREALES PREPARADOS	12,8	13,6	16,1	20,3	33,2	4,9	5,2	6,1	7,7	12,6
11710	PASTAS	17,1	18,1	20,6	23,5	27,0	27,1	28,8	32,7	37,3	42,9
11810	EMPANADAS DE CARNE	16,7	18,7	22,8	32,0	50,6	7,1	7,9	9,6	13,5	21,3
11911	COMPLEMENTO DE LECHE CHOCOLATADO	10,5	12,4	14,2	18,6	21,4	5,0	6,0	6,8	9,0	10,3
11921	COLADOS	8,9	23,4	71,5	79,1	20,0	3,5	9,4	28,8	31,8	10,1

11922	PICADOS	8,9	9,6	11,7	14,3	94,4	3,6	7,6	7,2	7,9	36,7
12112	ASADO DE TIRA	6,9	45,5	55,3	67,2	17,3	5,5	27,6	26,3	28,5	10,1
12115	POSTA ROSADA	32,6	8,3	10,1	12,3	46,0	19,8	7,6	7,3	7,9	32,0
12116	OSOBUCO	6,0	22,1	26,9	32,7	74,8	5,5	24,2	23,0	24,9	28,3
12117	CARNE MOLIDA (10% MAT. GRASA)	15,9	30,2	49,6	69,6	31,7	17,3	15,9	22,9	28,7	14,6
12210	CARNE DE CORDERO CHULETAS	20,9	19,6	21,8	26,2	24,3	12,4	12,6	12,3	13,2	12,7
12311	CHULETAS DE CERDO	16,7	15,0	16,6	20,1	34,3	12,1	10,9	10,6	11,4	44,0
12312	COSTILLAR DE CERDO	12,8	20,8	24,1	27,3	46,3	10,5	28,6	31,9	34,9	31,5
12411	POLLO ENTERO FAENADO	17,8	28,1	32,5	36,8	46,0	25,0	20,5	22,9	25,0	37,4
12412	POLLO TROZADO - PECHUGA Y TRUTROS	24,0	17,8	26,9	33,1	19,0	17,9	15,5	22,6	26,9	19,8
12420	PAVO TROZADO - PECHUGA Y TRUTROS	18,1	9,4	12,3	14,8	12,4	16,1	10,5	13,3	15,4	11,2
12430	MENUDENCIAS DE AVE	7,5	6,1	7,3	8,6	14,0	8,6	5,5	6,6	7,8	6,6
12611	VIENESAS	4,8	6,9	8,2	9,8	29,4	4,4	3,2	3,9	4,6	17,3
12612	LONGANIZAS	5,5	14,5	17,3	20,5	9,7	2,6	8,5	10,2	12,1	4,7
12614	MORTADELA	11,5	4,8	5,7	6,8	11,6	6,8	2,3	2,8	3,3	4,4
12615	PATE DE TERNERA	3,8	5,7	6,3	9,2	52,9	1,8	2,2	2,4	3,5	59,1
12710	CALDO EN CUBO, DE CARNE	4,3	18,3	23,4	27,1	51,6	1,6	20,4	26,1	30,3	11,9
13111	MERLUZA FRESCA	14,9	10,9	28,7	27,4	15,5	16,6	2,5	6,6	6,3	22,0
13210	PESCADO CONGELADO, APANADO Y AHUMADO	14,5	8,9	10,4	12,5	22,5	3,3	12,7	14,8	17,8	8,6
13220	JUREL EN CONSERVA	7,5	10,3	12,9	15,9	22,5	10,7	3,9	4,9	6,0	8,7
13230	ATUN EN CONSERVA	10,8	9,5	10,0	13,3	61,7	4,1	3,7	3,9	5,1	127,1
13240	OTROS PESCADOS EN CONSERVA SARDINAS	7,1	18,8	22,9	40,4	32,2	2,7	38,7	47,2	83,2	10,6
13311	ALMEJAS FRESCAS	12,8	16,7	21,9	23,6	68,6	26,3	5,5	7,2	7,7	188,4
13410	MARISCO EN CONSERVA CHORITOS	13,1	27,5	34,7	46,1	16,9	4,3	93,5	104,9	126,5	18,4
14111	LECHE LIQUIDA 31%MAT GRASA	20,3	9,7	10,1	15,4	64,4	69,0	10,6	11,0	16,8	35,3
14120	LECHE CONDENSADA	8,9	38,2	44,9	52,3	21,5	9,8	21,0	24,6	28,7	11,5
14130	LECHE EN POLVO	31,1	10,3	13,2	14,4	36,8	17,1	5,5	7,1	7,7	16,9
14140	CREMA DE LECHE	10,9	12,8	15,2	21,1	36,3	5,8	5,9	7,0	9,7	13,6
14211	QUESO GAUDA-MANTECOSO	10,1	12,7	14,9	20,8	33,3	4,6	4,7	5,6	7,8	44,2
14212	QUESO CHANCO	9,9	16,8	17,9	22,6	21,4	3,7	22,2	23,7	29,9	24,3
14310	YOGURT BATIDO CON SABOR	13,7	14,2	15,7	17,6	29,1	18,1	16,2	17,8	19,9	42,5
14410	HUEVOS	12,0	16,8	19,4	23,3	7,6	13,6	24,5	28,3	34,0	9,7
15111	ACEITE VEGETAL MEZCLA	13,3	4,4	5,0	6,1	9,1	19,4	5,6	6,5	7,8	8,2
15112	ACEITE PURO	3,5	5,3	6,3	7,1	20,3	4,4	4,7	5,6	6,3	9,5
15120	MANTECA	4,4	11,2	13,7	14,1	17,9	3,9	5,3	6,4	6,6	14,3
15210	MANTEQUILLA	9,2	10,5	12,3	14,7	14,8	4,3	8,3	9,8	11,8	75,4
15220	MARGARINA	9,0	6,5	8,1	9,4	24,0	7,2	33,1	41,5	47,8	95,7
16110	LIMON	5,3	9,4	11,2	12,7	20,4	26,9	37,4	44,8	50,6	90,2
16120	NARANJA	7,5	9,6	10,6	13,2	12,7	30,1	42,6	47,0	58,3	49,5
16130	MANZANA	7,7	6,0	6,9	8,6	14,5	33,8	23,5	27,1	33,7	59,6
16140	PERA	4,8	9,7	12,0	13,1	30,2	18,8	40,0	49,2	53,6	45,6
16150	PLATANO	8,2	13,2	14,9	18,5	8,3	33,5	19,9	22,6	27,9	28,9
16160	PALTA	10,0	4,1	4,4	6,2	34,2	15,0	14,2	15,4	21,6	101,1
16170	KIWI	3,0	13,4	18,2	24,1	19,8	10,5	39,6	53,8	71,4	30,6
16180	DURAZNO	11,3	8,7	11,4	14,0	29,4	33,4	13,4	17,6	21,6	134,3
16190	UVA	6,5	12,1	16,9	19,3	32,4	10,0	55,3	77,4	88,1	55,7
16210	MELON	10,7	21,0	23,0	25,5	11,0	48,8	36,0	39,5	43,8	42,8
16220	SANDIA	15,3	4,9	6,3	7,7	27,4	26,2	19,3	24,6	30,2	41,5
16230	CIRUELA	4,5	8,7	10,6	19,1	24,6	17,4	13,2	16,1	29,0	36,9
16260	CEREZA Y GUINDA	6,6	12,5	13,2	13,1	21,9	10,0	18,7	19,7	19,7	35,2
16270	CHIRIMOYA	11,5	6,7	8,8	12,1	12,8	17,2	10,8	14,2	19,4	43,3
16280	TUNA	5,4	5,0	5,6	7,8	22,5	8,7	16,9	18,9	26,5	38,0
16290	PEPINO DULCE	5,0	8,7	10,9	15,4	29,6	17,0	14,7	18,4	26,0	4,6
16310	FRUTILLA	6,7	13,1	16,2	17,7	15,4	11,4	2,0	2,5	2,7	7,4
16510	HUESILLOS	6,0	4,8	5,9	7,7	20,7	1,6	2,3	2,8	3,7	23,8
16520	NUECES	7,0	11,1	14,3	16,3	23,8	1,1	12,8	16,4	18,8	12,1
16530	MANI	3,1	10,0	10,2	14,2	25,7	1,5	5,1	5,2	7,2	25,1
16610	DURAZNOS EN CONSERVA	10,0	8,9	13,5	16,4	33,8	11,5	8,7	13,1	16,0	93,6
16620	ACEITUNAS	6,5	10,8	12,8	17,8	29,5	3,3	29,8	35,4	49,4	91,5
16630	OTRA FRUTA EN CONSERVA MIX DE FRUTAS	8,6	17,6	20,4	23,4	13,3	8,4	54,6	63,3	72,5	27,1
16710	JUGO DE FRUTA	8,2	7,6	8,2	10,1	11,8	22,7	15,6	16,8	20,5	39,8
17110	TOMATE	14,5	7,3	7,4	9,1	9,6	44,8	24,6	25,1	30,8	36,7
17120	LECHUGA	6,0	6,2	6,9	7,8	10,1	12,2	23,9	26,6	29,9	35,6
17130	APIO	5,2	5,7	6,4	7,6	6,7	17,7	20,2	22,6	26,8	20,1
17140	REPOLLO	5,2	4,7	5,2	6,5	9,0	20,0	14,2	15,5	19,5	20,5
17150	COLIFLOR	4,6	6,7	7,3	7,2	22,4	16,4	15,2	16,5	16,5	21,6
17160	ACELGAS	3,8	14,4	16,5	19,5	8,6	11,4	13,9	15,9	18,8	23,4
17180	ZAPALLO	6,4	4,0	4,9	6,0	26,0	14,6	11,0	13,3	16,4	55,6
17190	CHOCLO	12,4	14,2	14,3	19,5	10,4	11,9	30,4	30,7	41,7	45,9
17210	PEPINO	3,9	6,5	6,7	8,0	6,5	10,7	28,8	29,3	35,1	10,3
17220	ALCACHOFA	9,8	3,2	3,5	4,1	13,2	21,0	5,1	5,6	6,5	30,8
17230	ZAPALLO ITALIANO	5,0	7,5	7,7	9,6	16,8	22,1	17,5	18,0	22,6	41,6
17240	PIMENTON	2,6	8,9	11,1	13,0	23,4	4,1	22,1	27,6	32,3	43,5
17280	ARVEJA VERDE	5,9	14,6	17,2	17,5	10,4	13,8	27,2	32,0	32,6	49,1
17290	POROTO VERDE	6,8	6,5	7,2	8,6	8,0	16,8	30,6	33,8	40,5	59,9
17310	POROTO GRANADO	14,5	4,4	4,9	5,7	7,1	26,9	32,9	36,5	42,9	29,9
17330	CEBOLLA	5,5	3,8	4,7	5,8	28,2	25,9	16,2	19,6	24,4	81,7
17340	ZANAHORIA	3,8	19,7	22,1	23,7	17,0	28,6	56,9	64,0	68,7	23,8
17350	BETARRAGA	3,3	12,1	12,6	17,0	16,6	14,0	16,9	17,7	23,8	19,2
17370	PAPA	18,0	9,2	11,3	12,4	12,9	52,1	10,6	13,1	14,3	27,4
17410	POROTO	10,0	8,4	9,7	10,9	15,6	14,1	17,8	20,6	23,1	10,2
17420	GARBANZO	7,6	9,0	10,1	12,0	26,1	8,8	5,9	6,6	7,9	18,1
17430	LENTEJA	7,5	6,6	7,1	13,1	30,4	15,9	4,6	4,9	9,1	28,4
17610	SALSA DE TOMATE	7,9	12,9	16,2	20,3	7,2	5,1	12,1	15,2	19,0	8,4
17620	VERDURA EN CONSERVA	5,6	3,0	3,4	8,4	3,9	3,9	3,5	4,0	7,1	2,6
17631	CHOCLO	13,0	2,8	3,3	4,1	20,0	12,1	1,9	2,2	4,8	9,7

17710	AJO	2,3	8,2	10,2	3,5	21,3	2,6	4,0	5,0	2,4	67,4
17730	ATADO DE VERDURAS SURTIDAS	2,6	18,5	20,9	13,5	40,4	1,7	58,6	66,0	6,6	4,3
17740	CALLAMPAS	9,5	15,9	19,8	22,7	21,0	4,6	1,7	2,1	71,8	21,0
18110	AZUCAR	15,8	6,5	9,0	26,1	15,7	49,9	13,1	18,3	2,8	16,9
18210	CAFE	11,6	8,2	9,7	10,4	27,3	1,2	8,2	9,7	21,0	9,8
18220	TE ENVASADO	7,9	8,4	10,7	12,2	13,5	3,7	9,1	11,5	12,2	9,7
18310	MERMELADA	7,4	17,7	25,2	13,3	27,0	7,4	7,3	9,9	14,3	53,9
18330	MANJAR	8,4	7,1	8,0	19,5	19,0	9,0	5,1	5,8	7,6	9,6
18340	MIEL	19,4	13,7	16,6	11,3	43,6	8,0	27,5	33,1	8,2	16,6
18350	FLAN PREPARADO	8,1	6,1	7,7	20,1	48,1	6,0	3,1	3,9	40,1	59,2
18360	POLVO PARA PREPARAR JALEA, BUDIN Y FLAN	6,8	9,8	11,7	11,5	5,2	4,9	3,7	4,5	5,8	43,1
18370	POLVO PARA PREPARAR JUGO	11,3	22,1	26,7	18,3	21,7	22,6	27,2	32,8	7,0	11,5
18420	CALUGAS Y CAMELOS	4,6	2,8	3,0	33,1	11,8	2,3	22,8	24,5	40,7	6,8
18430	CHOCOLATE	6,5	9,3	11,8	3,7	64,5	2,5	4,9	6,3	30,4	36,3
18442	HELADO EN CAJA	15,3	6,0	6,5	15,2	125,8	18,9	3,5	3,7	8,1	0,0
18510	SAL	2,1	35,4	41,0	8,9	18,5	17,6	20,0	23,1	5,1	2,0
18520	MAYONESA	9,0	44,2	48,6	54,4	112,8	4,8	0,0	0,0	30,7	382,1
18550	KETCHUP	5,3	9,9	11,7	60,0	29,8	3,0	1,1	1,3	0,0	134,1
18610	POLLO ASADO	34,5	75,2	87,1	13,7	83,1	19,5	254,8	295,1	1,5	73,9
18620	PLATOS PREPARADOS	29,6	13,8	13,9	100,5	46,8	0,0	62,2	62,8	340,5	118,3
18630	PAPAS FRITAS EN PORCIONES	9,0	26,5	35,4	19,7	61,2	1,0	23,5	31,5	88,9	34,6
19110	BEBIDA GASEOSA	54,1	25,6	34,1	42,3	213,5	183,1	64,6	86,3	37,7	28,9
19120	AGUA MINERAL	9,5	36,8	46,6	37,7	84,8	42,7	20,8	26,4	95,3	22,2
19210	VINO	23,7	80,3	66,7	45,4	75,8	21,1	10,9	9,0	25,7	15,5
19410	CERVEZA	21,0	54,4	65,4	124,6	506,0	53,1	14,2	17,1	16,9	132,2
19510	PISCO	29,9	28,5	43,3	45,5	23,4	16,9	5,8	8,8	11,9	7,4
19520	WHISKY	137,4	98,3	135,9	54,1	52,8	18,6	25,7	35,5	11,1	8,3
19610	DESAYUNO	42,8	14,7	17,7	209,9	34,4	11,2	4,7	5,6	54,8	5,4
19620	ONCE	19,1	19,1	22,8	17,5	29,8	3,9	3,0	3,6	5,5	20,8
19630	ALMUERZO Y COMIDA	75,1	9,9	13,2	32,8	37,6	19,6	1,5	2,1	5,1	29,0
19640	COMPLETO	12,2	11,3	13,6	19,3	119,2	3,9	7,9	9,5	3,0	33,4
19650	LOMITO, HAMBURGUESA Y OTROS SANDWICHES	17,5	16,8	25,3	18,4		2,7	13,0	19,6	12,8	
19710	CAFE	8,1	24,1	20,1	28,9		1,3	6,7	5,6	22,4	
19720	BEBIDA GASEOSA, JUGO	11,3			63,6		7,9			17,8	
19730	CERVEZA	11,8					9,1				
19740	COMBINADO	14,8					4,2				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Canasta IPC y V EPF

ANEXO N° 4

Listado de alimentos con su respectivo porcentaje de pérdida

Código	Producto	Porción bruta	% pérdida	Variedad
11110	PAN	1000		
11210	GALLETAS DE AGUA Y SODA	187		
11220	GALLETAS DULCES	130		con relleno y sin relleno
11231	PAPAS SALADAS	230		clasica
11232	RAMITAS SALADAS	158		clasica
11241	TORTA 15 PP, CON CREMA	2250		de crema con fruta
11242	BERLIN	200		con crema pastelera
11243	QUEQUE	800		
11330	PRE-PIZZA	250		
11410	ARROZ	1000		
11510	HARINA	1000		sin polvos
11610	AVENA MACHACADA	500		
11620	CEREALES PREPARADOS	520		azucarados o con miel
11710	TALLARINES	400		
11810	EMPANADAS DE CARNE	150		
11911	COMPLEMENTO DE LECHE CHOCOLATADO	400		
11912	COMPLEMENTO DE LECHE CEREALES EN POLVO	350		
11921	COLADOS	132		
11922	PICADOS	215		
12111	ASADO CARNICERO	1000	20	
12112	ASADO DE TIRA	1000	40	
12113	ASTIENTO DE PICANA	1000	20	
12114	LOMO	1000	20	
12115	POSTA ROSADA	1000	10	
12116	OSOBUCO	1000	40	
12117	CARNE MOLIDA (10% MAT. GRASA)	1000		
12210	CARNE DE CORDERO CHULETAS	1000	40	
12311	CHULETAS DE CERDO	1000	40	
12312	COSTILLAR DE CERDO	1000	40	
12411	POLLO ENTERO FAENADO	1000	50	
12412	POLLO TROZADO - PECHUGA Y TRUTROS	1000	40	
12420	PAVO TROZADO - PECHUGA Y TRUTROS	1000	40	sin piel
12430	MENUDENCIAS DE AVE	1000		
12611	VIENESAS	900		
12612	LONGANIZAS	1000		
12613	JAMON	1000		
12614	MORTADELA	1000		
12615	PATE DE TERNERA	1000		
12710	CALDO EN CUBO, DE CARNE	88		de carne
13111	MERLUZA FRESCA	1000	30	
13112	REINETA FRESCA	1000	30	
13113	CONGRIO FRESCO	1000	30	
13210	PESCADO CONGELADO, APANADO Y AHUMADO	500		merluza
13220	JUREL EN CONSERVA	425		
13230	ATUN EN CONSERVA	184		

13240	OTROS PESCADOS EN CONSERVA SARDINAS	125		en aceite
13311	ALMEJAS FRESCAS	1000	75	
13312	CHORITOS FRESCOS	1000	60	
13410	MARISCO EN CONSERVA CHORITOS	190		
14111	LECHE LIQUIDA 31%MAT GRASA	1000		
14112	LECHE LIQUIDA SEMIDESCREMADA	1000		con y sin sabor
14120	LECHE CONDENSADA	400		
14130	LECHE EN POLVO	1444		
14140	CREMA DE LECHE	160		
14211	QUESO GAUDA-MANTECOSO	1000		
14212	QUESO CHANCO	1000		
14213	QUESILLO	360		
14310	YOGURT BATIDO CON SABOR	175		
14410	HUEVOS	600	12	
15111	ACEITE VEGETAL MEZCLA	1000		
15112	ACEITE PURO	1000		de maravilla
15120	MANTECA	200		
15210	MANTEQUILLA	250		
15220	MARGARINA	250		
16110	LIMON	1000	60	
16120	NARANJA	1000	36	
16130	MANZANA	1000	15	
16140	PERA	1000	15	
16150	PLATANO	1000	35	
16160	PALTA	1000	30	
16170	KIWI	1000	15	
16180	DURAZNO	1000	30	
16190	UVA	1000	15	
16210	MELON	1500	25	
16220	SANDIA	3000	30	
16230	CIRUELA	1000	13	
16260	CEREZA Y GUINDA	1000	17	
16270	CHIRIMOYA	1000	30	
16280	TUÑA	1000	48	
16290	PEPINO DULCE	1000	15	
16310	FRUTILLA	1000	10	
16511	HUESILLOS	300		
16512	PASAS	100		Rubias
16520	NUECES	250		
16530	MANI	200	32	
16610	DURAZNOS EN CONSERVA	560		
16620	ACEITUNAS	300	55	
16630	OTRA FRUTA EN CONSERVA MIX DE FRUTAS	590		
16710	JUGO DE FRUTA	1000		
17110	TOMATE	1000	10	
17120	LECHUGA	230	30	
17130	APIO	1000	60	
17140	REPOLLO	800	15	
17150	COLIFLOR	800	20	
17160	ACELGAS	600	15	
17180	ZAPALLO	1000	15	
17190	CHOCLO	130	55	
17210	PEPINO	200	25	
17220	ALCACHOFA	180	55	
17230	ZAPALLO ITALIANO	200	5	
17240	PIMENTON	1000	7	
17280	ARVEJA VERDE	1000	50	
17290	POROTO VERDE	1000	12	
17310	POROTO GRANADO	1000	50	
17330	CEBOLLA	1000	6	
17340	ZANAHORIA	1200	12	
17350	BETARRAGA	700	20	
17370	PAPA	1000	20	
17410	POROTO	1000		
17420	GARBANZO	1000		
17430	LENTEJA	1000		
17511	SOPAS	72		
17512	CREMAS	68		
17610	SALSA DE TOMATE	150		
17620	VERDURA EN CONSERVA	160		
17631	CHOCLO	500		
17632	ARVEJAS VERDES	500		
17633	POROTOS VERDES	500		
17710	AJO	160	10	
17730	ATADO DE VERDURAS SURTIDAS	80	30	
17740	CALLAMPAS	200	1	
18110	AZUCAR	1000		
18210	CAFE	170		
18221	TE ENVASADO	250		
18222	TE EN BOLSTIAS	200		
18310	MERMELADA	250		de durazno y damasco
18330	MANJAR	1000		
18340	MIEL	500		
18351	FLAN PREPARADO	130		
18352	LECHE ASADA	120		
18360	POLVO PARA PREPARAR JALEA, BUDIN Y FLAN	150		
18370	POLVO PARA PREPARAR JUGO	160		
18420	CALUGAS Y CARAMELOS	130		frutales y cítricos
18430	CHOCOLATE	250		con relleno de frutas secas o crema de algún sabor
18441	HELADO PALETA	90		Chocolate con crema de leche, paleta de agua
18442	HELADO EN CAJA	1000		de leche con sabor
18510	SAL	1000		
18520	MAYONESA	250		
18550	KETCHUP	400		
18610	POLLO ASADO	1200	50	
18620	PLATOS PREPARADOS	376		Lomo a lo pobre, churrasco al plato con arroz, 1/4 pollo con papas fritas
18630	PAPAS FRITAS EN PORCIONES	50		
19110	BEBIDA GASEOSA	2000		
19120	AGUA MINERAL	1600		

19210	VINO	1000	
19410	CERVEZA	1000	
19510	PISCO	750	
19520	WHISKY	750	
19610	DESAYUNO	253	Pan con agregado, te o café con o sin leche, puede o no incluir jugo de fruta
19620	ONCE	517	Completa (te o café c/ o s/ leche, jugo de fruta, pan con agregado, galletitas, torta u otro agregado)
19630	ALMUERZO Y COMIDA	719	Colación (pan, jugo y plato de fondo), Menu ejecutivo (entrada, plato de fondo y postre, bebida, pan y café)
19640	COMPLETO	150	Italiano
19650	LOMITO, HAMBURGUESA Y OTROS SANDWICHES	182	Churrasco italiano, Lomito italiano, Hamburguesa completa
19710	CAFÉ + AZÚCAR	10	Café express
19720	BEBIDA GASEOSA, JUGO	250	Nectar de fruta
19730	CERVEZA	355	Schop
19740	COMBINADO	350	1/3 pisco, mas una coca cola

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por el Centro de Nutrición U de Chile

ANEXO N° 5

Preparaciones consumidas fuera del hogar

Comida	Receta
Desayuno	Pan -100 g Queso gauda - 30g se considera el promedio Jamón - 30g Azúcar - 20 g Leche entera - 100 cc
Once completa	Leche entera - 100 cc Azúcar -10 g Jugo naranja - 200 cc Pan - 80g Queso gauda - 30g se considera el promedio Jamón -30g Galletas - 15g Torta - 100g
Almuerzo/Colación	Pan - 50g Jugo en polvo - 10 g Plato de fondo - Tallarines con salsa Aceite - 5 g Manzana_ 150g
Menu Ejecutivo	Entrada - Plata Reina Plato de fondo - Lomo con puré Postre - Duraznos en conserva Bebida - Coca cola (350cc) Pan - 50g Café con azúcar - 10g
Completo Italiano	Pan - 70g Vienesa - 40g Mayonesa - 10g Palta - 15g Tomate - 15g
Hamburguesa	Pan -80g Carne vacuno - 30g Carne soya - 15g Harina - 10g Cebolla -15g Mayonesa - 10g Aceite - 5g Tomate - 10g Queso - 15g

Lomito Completo	Pan - 80g Carne cerdo- 80g Mayonesa -10g Palta - 15g Tomate - 15g Chucrute - 10g
¼ Pollo con papa fritas	Pollo - 200g Papa - 150g Aceite - 20g
Churrasco con arroz	Carne de vacuno - 200 g Arroz - 70g Aceite - 10g Tomate - 50g
Lomo a lo pobre	Lomo - 200g Huevo - 50g Cebolla - 20g Papa - 150 g Aceite - 20g
Combinado	Pisco - 50cc Coca cola - 300cc

Fuente : Elaboración propia a partir de Urteaga & Gaete

ANEXO N° 6

Escala de equivalencia Factores de Conversión a Adultos Equivalentes

POBLACION MASCULINA

EDAD (AÑOS)	RECOMENDACIÓN ENERGÍA/DIA ¹	FACTOR EQUIVALENCIA
0-4	1320	0.52
5-9	1982	0.78
10-14	2350	0.93
15-19	2701	1.07
20-24	2574	1.02
25-29	2574	1.02
30-34	2513	0.99
35-39	2513	0.99
40-44	2513	0.99
45-49	2513	0.99
50-54	2513	0.99
55-59	2513	0.99
60-64	2094	0.83
65-69	2094	0.83
70-74	2094	0.83
75 y más	2094	0.83

POBLACION FEMENINA

EDAD (AÑOS)	RECOMENDACIÓN ENERGÍA/DIA ²	FACTOR EQUIVALENCIA
0-4	1320	0.52
5-9	1982	0.78
10-14	2046	0.79
15-19	2110	0.82
20-24	2058	0.80
25-29	2058	0.80
30-34	2053	0.79
35-39	2053	0.79
40-44	2053	0.79
45-49	2053	0.79
50-54	2053	0.79
55-59	2053	0.79
60-64	1847	0.72
65-69	1847	0.72
70-74	1847	0.72
75 y más	1847	0.72

Fuente: elaboración conjunta con Centro de Nutrición de la U de Chile

ANEXO N° 7

Canasta Básica de Alimentos Opción N°1

	COD	Alimento	Consumo(gr)	Cal/100gr	Costo/cal	Cal/cant	Precio/cant
	CEREALES		332,1				181,0
1	v11110	PAN	235,3	274	0,2	644,8	103,2
2	v11710	PASTAS	25,9	372	0,2	96,2	16,3
3	v11220	GALLETAS DULCES	2,2	459	0,5	10,0	4,8
4	v11241	TORTA 15 PP, CON CREMA	25,0	339	0,4	84,8	33,1
5	v11410	ARROZ	28,0	365	0,1	102,2	13,3
6	v11510	HARINA	13,8	364	0,1	50,1	5,5
7	v11810	EMPANADAS DE CARNE	2,1	302	0,8	6,2	4,9
	CARNES		91,3				149,2
8	v12112	ASADO DE TIRA	3,5	212	0,9	7,3	6,7
9	v12115	POSTA ROSADA	26,8	127	1,6	34,0	55,4
10	v12116	OSOBUCO	3,5	174	0,8	6,1	4,8
11	v12117	CARNE MOLIDA (10% MAT. GRASA)	18,9	212	0,7	40,1	26,5
12	v12311	CHULETAS DE CERDO	2,5	261	0,9	6,4	5,6
13	v12411	POLLO ENTERO FAENADO	13,5	215	0,4	29,0	12,5
14	v12412	POLLO TROZADO - PECHUGA Y TRUTROS	11,9	172	0,9	20,5	17,6
15	v12612	LONGANIZAS	2,2	431	0,5	9,4	4,6
16	v12613	JAMON	3,5	147	1,0	5,2	5,1
17	v12614	MORTADELA	5,0	311	0,7	15,6	10,4
	PESCADOS		30,0				29,1
18	v13111	MERLUZA FRESCA	20,0	108	1,2	21,6	26,4
19	v13220	JUREL	10,0	108	0,3	10,8	2,7
	LACTEOS, HUEVOS		152,5				146,1
20	v14111	LECHE LIQUIDA 31%MAT GRASA	55,0	58	0,6	31,9	18,2
21	v14112	LECHE LIQUIDA SEMIDESCREMADA	15,8	45	0,8	7,1	5,6
22	v14130	LECHE EN POLVO	46,0	498	0,4	229,1	84,8
23	v14211	QUESO GAUDA-MANTECOSO	6,4	356	0,6	22,9	14,0
24	v14310	YOGURT BATIDO CON SABOR	15,9	90	0,9	14,3	12,6
25	v14410	HUEVOS	13,5	149	0,6	20,1	11,1
	ACEITES		21,2				17,6
26	v15111	ACEITE VEGETAL MEZCLA	15,0	884	0,1	132,6	10,6
27	v15220	MARGARINA	6,2	627	0,2	39,0	7,0
	FRUTAS		89,5				24,0
28	v16110	LIMON	9,7	33	0,7	3,2	2,2
29	v16120	NARANJA	13,3	46	0,5	6,1	3,3
30	v16130	MANZANA	27,9	59	0,4	16,5	6,3
31	v16150	PLATANO	19,3	92	0,3	17,8	4,8
32	v16160	PALTA	5,3	161	0,4	8,5	3,5
33	v16710	KIWI	13,9	61	0,5	8,5	4,0
	VERDURAS, LEGUMBRES		240,6				79,1
34	v17110	TOMATE	43,0	21	1,5	9,0	13,9
35	v17120	LECHUGA	8,4	13	3,8	1,1	4,1
36	v17180	ZAPALLO	11,1	38	1,4	4,2	5,8
37	v17330	CEBOLLA	60,0	38	0,6	22,8	12,8
38	V17340	ZANAHORIA	26,6	43	0,2	11,4	1,7
39	v17370	PAPA	48,8	81	0,4	39,5	15,8
40	V17410	POROTO	18,0	337	0,2	60,7	13,3
41	V17430	LENTEJA	24,8	338	0,1	83,8	11,7
	AZUCARES		290,2				88,6
42	v17610	SALSA DE TOMATE	4,2	30	1,8	1,3	2,3
43	v18110	AZUCAR	40,4	387	0,1	156,2	12,5
44	v18370	POLVO PARA PREPARAR JUGO	16,1	386	0,1	62,0	8,1
45	v18442	HELADO EN CAJA	15,6	80	0,4	12,5	4,7
46	v18510	SAL	14,1	1	1,0	0,1	0,1
47	v19110	BEBIDA GASEOSA	200,0	39	0,8	78,0	60,8
	OTROS		67,4				60,8
48	v19120	AGUA MINERAL	11,2	1	1,0	0,1	0,1
49	v19210	VINO	6,9	72	1,6	5,0	7,7
50	v19410	CERVEZA	26,8	41	1,0	11,0	10,9
51	v19630	ALMUERZO Y COMIDA	22,5	203	0,9	45,7	42,0
	COSTO TOTAL						775,4

ANEXO N° 8

	COD	Alimento	Consumo(gr)	Cal/100gr	Costo/cal	Cal/cant	Precio/cant
	CEREALES		333,7				182,3
1	v11110	PAN	235,3	274,0	0,2	644,8	103,2
2	v11710	PASTAS	25,9	372,0	0,2	96,2	16,3
3	v11220	GALLETAS DULCES	2,2	459,0	0,5	10,0	4,8
4	v11241	TORTA 15 PP, CON CREMA	25,0	339,0	0,4	84,8	33,1
5	v11242	BERLIN	1,6	307,0	0,3	4,9	1,4
6	v11410	ARROZ	28,0	365,0	0,1	102,2	13,3
7	v11510	HARINA	13,8	364,0	0,1	50,1	5,5
8	v11810	EMPANADAS DE CARNE	2,1	302,0	0,8	6,2	4,9
	CARNES		109,9				183,8
9	v12112	ASADO DE TIRA	5,8	212,0	0,9	12,3	11,2
10	v12115	POSTA ROSADA	33,7	127,0	1,6	42,8	69,6
11	v12116	OSOBUCO	3,5	174,0	0,8	6,1	4,8
12	v12117	CARNE MOLIDA (10% MAT. GRASA)	18,9	212,0	0,7	40,1	26,5
13	v12311	CHULETAS DE CERDO	4,5	261,0	0,9	11,7	10,3
14	v12411	POLLO ENTERO FAENADO	13,5	215,0	0,4	29,0	12,5
15	v12412	POLLO TROZADO - PECHUGA Y TRUTROS	11,9	172,0	0,9	20,5	17,6
16	v12611	VIENEGAS	4,1	321,0	0,3	13,2	4,5
17	v12612	LONGANIZAS	2,2	431,0	0,5	9,4	4,6
18	v12613	JAMON	3,5	147,0	1,0	5,2	5,1
19	v12614	MORTADELA	6,5	311,0	0,7	20,2	13,5
20	v12615	PATE DE TERNERA	1,7	355,0	0,6	6,1	3,5
	PESCADOS		32,5				29,9
21	v13111	MERLUZA FRESCA	20,2	108,0	1,2	21,8	26,6
22	v13220	JUREL	12,3	108,0	0,3	13,3	3,3
	LACTEOS, HUEVOS		164,7				168,1
23	v14111	LECHE LIQUIDA 31%MAT GRASA	55,0	58,0	0,6	31,9	18,2
24	v14112	LECHE LIQUIDA SEMIDESCREMADA	15,8	45,0	0,8	7,1	5,6
25	v14130	LECHE EN POLVO	46,0	498,0	0,4	229,1	84,8
26	v14140	CREMA DE LECHE	15,0	249,0	0,8	37,4	28,1
27	v14211	QUESO GAUDA-MANTECOSO	3,6	356,0	0,6	12,7	7,8
28	v14310	YOGURT BATIDO CON SABOR	15,9	90,0	0,9	14,3	12,6
29	v14410	HUEVOS	13,5	149,0	0,6	20,1	11,1
	ACEITES		23,2				22,2
30	v15111	ACEITE VEGETAL MEZCLA	15,0	884,0	0,1	132,6	10,6
31	v15210	MANTEQUILLA	1,9	750,0	0,3	14,6	4,5
32	v15220	MARGARINA	6,2	627,0	0,2	39,0	7,0
	FRUTAS		98,7				27,1
33	v16110	LIMON	9,7	33,0	0,7	3,2	2,2
34	v16120	NARANJA	13,3	46,0	0,5	6,1	3,3
35	v16130	MANZANA	27,9	59,0	0,4	16,5	6,3
36	v16150	PLATANO	19,3	92,0	0,3	17,8	4,8
37	v16160	PALTA	5,3	161,0	0,4	8,5	3,5
38	v16180	DURAZNO	9,2	43,0	0,8	3,9	3,1
39	v16710	KIWI	13,9	61,0	0,5	8,5	4,0
	VERDURAS		252,8				84,5
40	v17110	TOMATE	43,0	21,0	1,5	9,0	13,9
41	v17120	LECHUGA	8,4	13,0	3,8	1,1	4,1
42	v17140	REPOLLO	7,1	24,0	1,1	1,7	1,8
43	v17180	ZAPALLO	11,1	38,0	1,4	4,2	5,8
44	v17330	CEBOLLA	72,7	38,0	0,6	27,6	15,5
45	v17340	ZANAHORIA	26,6	43,0	0,2	11,4	1,7
46	v17370	PAPA	48,7	81,0	0,4	39,4	15,8
47	v17410	POROTO	6,3	337,0	0,2	21,1	4,6
48	v17610	SALSA DE TOMATE	4,2	84,0	1,8	3,5	6,4
49	v17190	CHOCLO	2,3	108,0	1,0	2,4	2,3
50	v17240	PIMENTON	12,1	27,0	2,3	3,3	7,6
51	v17290	POROTO VERDE	9,1	35,0	1,2	3,2	3,7
52	v17710	AJO	1,5	149,0	0,6	2,2	1,2
	AZUCARES		290,3				90,5
53	v18110	AZUCAR	40,4	387,0	0,1	156,3	12,5
54	v18310	MERMELADA	4,2	214,0	0,5	8,9	4,2
55	v18370	POLVO PARA PREPARAR JUGO	16,1	386,0	0,1	62,1	8,1
56	v18442	HELADO EN CAJA	15,6	80,0	0,4	12,5	4,7
57	v18510	SAL	14,1	1,0	1,0	0,1	0,1
58	v19110	BEBIDA GASEOSA	200,0	39,0	0,8	78,0	60,8
	OTROS		68,9				65,3
59	v19120	AGUA MINERAL	11,2			0,0	0,0
60	v19210	VINO	6,9	72,0	1,6	5,0	7,7
61	v19410	CERVEZA	26,8	41,0	1,0	11,0	10,9
62	v19630	ALMUERZO Y COMIDA	22,5	203,0	0,9	45,7	42,0
63	v19640	COMPLETO	1,5	279,2	1,1	4,2	4,7
							853,7

ANEXO N° 9

Canasta de Alimentos expresada en gramos/persona/día

Alimentos	Gramos/persona/día
PAN MARRAQUETA/HALLULLA	215.03000
GALLETAS SODA	0.54000
GALLETAS TRITON PROMEDIO	3.52000
PAPA COCIDA	0.87000
RAMITAS SALADAS	0.56000
TORTA BISCOCHUELO CON RELLENO	3.35000
BERLIN	2.86000
QUEQUE	16.76000
ARROZ COCIDO	23.21000
HARINA TRIGO	12.75000
AVENA CRUDA	0.64000
CEREALES AZUCARADOS	1.23000
FIDEOS CRUDOS	22.44000
EMPANADA DE PINO	0.00000
CHOCOLATE EN POLVO	0.98000
CARNE VACUNO ALTO EN GRASA	7.71000
CARNE VACUNO ALTO EN GRASA	7.74000
CARNE VACUNO ALTO EN GRASA	24.46000
POSTA ROSADA	28.00000
CHULETA DE CERDO	4.58000
CHULETA DE CERDO	3.96000
CARNE POLLO COCIDO	24.21000
CARNE DE POLLO PECHUGA ASADA SIN PIEL	17.34000
PAVO ROSTIZADO	0.97000
VIENESA	5.40000
LONGANIZA	3.17000
MORTADELA	8.33000
PATEE LA PIARA TERNERA	2.27000
CALDO DE CARNE MAGGI	0.75000
MERLUZA O PESCADA	7.98000
JUREL EN ACEITE	2.23000
ATUN EN ACEITE	0.46000
SARDINA EN ACEITE	0.48000
ALMEJAS	5.74000
LECHE FLUIDA ENTERA	71.78000
LECHE EN POLVO 26% MAT GRASA	7.15000
CREMA NESTLE	0.85000
QUESO GAUDA	4.34000
QUESO CHANCO/MANTECOSO/GAUDA	3.50000
YOGURT BATIDO SIMPLE	15.10000

HUEVO ENTERO	13.37000
ACEITE DE CANOLA	18.51000
ACEITE DE MARAVILLA	4.24000
MANTEQUILLA	1.65000
MARGARINA	5.87000
LIMON FRUTO	20.32000
NARANJA	17.54000
MANZANA	28.15000
PERA	6.05000
PLATANO	26.69000
PALTA	6.70000
KIWI	1.23000
DURAZNO	10.92000
UVAS	1.93000
MELON	9.67000
SANDIA	3.70000
FRUTILLA	1.06000
DURAZNOS EN CONSERVA	1.26000
JUGO DE NARANJA	13.10000
TOMATE	42.74000
LECHUGA	10.80000
APIO	4.32000
REPOLLO	7.93000
COLIFLOR	4.09000
ACELGA	3.10000
ZAPALLO	11.65000
CHOCLO COCIDO	4.63000
PEPINO/ENSALADA	1.12000
ALCACHOFA	2.36000
ZAPALLITOS ITALIANOS COCIDOS	4.39000
PIMENTON ROJO CRUDO	2.95000
ARVEJAS CONGELADAS COCIDAS	2.81000
POROTOS VERDES COCIDOS	8.74000
POROTOS GRANADOS	5.05000
CEBOLLA	23.31000
ZANAHORIA COCIDA	25.76000
BETARRAGA COCIDA	3.02000
PAPA COCIDA	53.78000
POROTO CRUDO	6.07000
LENTEJA CRUDA	3.24000
SALSA DE TOMATES	3.75000
CHOCLO CONGELADO	1.20000
AJO	1.43000
AZUCAR	44.45000
MERMELADAS PROMEDIO	2.87000

MANJAR	1.71000
JALEA POLVO	0.72000
JUGO POLVO	19.33000
CARAMELO	1.28000
PROMEDIO CHOCOLATES CAPRI	1.71000
HELADO DE CREMA	19.00000
SAL	8.79000
MAYONESA	1.87000
CARNE DE POLLO TUTO ASADO CON PIEL	2.57000
BEBIDAS GASEOSAS PROMEDIO	225.47000
VINO TINTO	7.12000
CERVEZA	24.19000
PISCO	2.38000
COLACIÓN	21.10000
COMPLETO	1.57000
BEBIDAS GASEOSAS PROMEDIO	1.51000
COMBINADO (PISCO/COCACOLA)	0.25000
Fuente: Elaboración propia	

ANEXO N° 10

CAB-3	CAB-2	CAB-1	CAB-OF
PAN	PAN	PAN	PAN
PASTAS	PASTAS	PASTAS	PASTAS
GALLETAS DULCES	GALLETAS DULCES	GALLETAS DULCES	GALLETAS DULCES
TORTA CON CREMA	TORTA 15 PP, CON CREMA	TORTA 15 PP, CON CREMA	
BERLIN	BERLIN		
ARROZ	ARROZ	ARROZ	ARROZ
HARINA	HARINA	HARINA	HARINA
EMPANADAS DE PINO	EMPANADAS DE CARNE	EMPANADAS DE CARNE	
ASADO DE TIRA	ASADO DE TIRA	ASADO DE TIRA	
POSTA ROSADA	POSTA ROSADA	POSTA ROSADA	POSTA ROSADA
OSOBUCO	OSOBUCO	OSOBUCO	OSOBUCO
CARNE MOLIDA (10% MATERIA GRASA)	CARNE MOLIDA (10% MAT. GRASA)	CARNE MOLIDA (10% MAT. GRASA)	CARNE MOLIDA (10% MATERIA GRASA)
CHULETAS DE CERDO	CHULETAS DE CERDO	CHULETAS DE CERDO	
POLLO ENTERO FAENADO	POLLO ENTERO FAENADO	POLLO ENTERO FAENADO	POLLO ENTERO FAENADO
POLLO TROZADO-PECHUGA Y TRUTO	POLLO TROZADO - PECHUGA Y TRUTROS	POLLO TROZADO - PECHUGA Y TRUTROS	POLLO TROZADO-PECHUGA Y TRUTO
VIENESA	VIENESAS		SALCHICHAS
LONGANIZA	LONGANIZAS	LONGANIZAS	
JAMON	JAMON	JAMON	
MORTADELA	MORTADELA	MORTADELA	MORTADELA
	PATE DE TERNERA		
MERLUZA FRESCA	MERLUZA FRESCA	MERLUZA FRESCA	MERLUZA FRESCA
JUREL	JUREL	JUREL	JUREL
LECHE LIQUIDA 31% MATERIA GRASA	LECHE LIQUIDA 31%MAT GRASA	LECHE LIQUIDA 31%MAT GRASA	LECHE LIQUIDA 31% MATERIA GRASA
	LECHE LIQUIDA SEMIDESCREMADA	LECHE LIQUIDA SEMIDESCREMADA	
LECHE EN POLVO	LECHE EN POLVO	LECHE EN POLVO	LECHE EN POLVO
	CREMA DE LECHE		
QUESO GAUDA-MANTECOSO	QUESO GAUDA-MANTECOSO	QUESO GAUDA-MANTECOSO	QUESO GAUDA-MANTECOSO
QUESO CHANCO			
YOGUR BATIDO CON SABOR	YOGURT BATIDO CON SABOR	YOGURT BATIDO CON SABOR	YOGUR BATIDO CON SABOR
HUEVOS	HUEVOS	HUEVOS	HUEVOS
CALDO CUBITOS			CALDO CUBITOS
ACEITE SUELTO			ACEITE SUELTO
ACEITE VEGETAL MEZCLA	ACEITE VEGETAL MEZCLA	ACEITE VEGETAL MEZCLA	ACEITE VEGETAL MEZCLA
MANTEQUILLA	MANTEQUILLA		

MARGARINA	MARGARINA	MARGARINA	MARGARINA
LIMON	LIMON	LIMON	LIMON
NARANJA	NARANJA	NARANJA	NARANJA
MANZANA	MANZANA	MANZANA	MANZANA
PLATANO	PLATANO	PLATANO	PLATANO
DURAZNO	PALTA	PALTA	
	DURAZNO		
KIWI	KIWI	KIWI	
TOMATE	TOMATE	TOMATE	TOMATE
LECHUGA	LECHUGA	LECHUGA	LECHUGA
REPOLLO	REPOLLO		REPOLLO
ZAPALLO	ZAPALLO	ZAPALLO	ZAPALLO
CEBOLLA	CEBOLLA	CEBOLLA	CEBOLLA
ZANAHORIA	ZANAHORIA	ZANAHORIA	ZANAHORIA
PAPA	PAPA	PAPA	PAPA
POROTO	POROTO	POROTO	
LENTEJA		LENTEJA	
			VERDURAS SURTIDAS
			SUCEDÁNEO DE CAFÉ
			TÉ CORRIENTE
SALSA DE TOMATE	SALSA DE TOMATE	SALSA DE TOMATE	
CHOCLO	CHOCLO		
PIMENTON	PIMENTON		PIMENTON
POROTO VERDE	POROTO VERDE		
			PIMIENTA
AJO	AJO		AJO
AZUCAR	AZUCAR	AZUCAR	AZUCAR
CARAMELOS			CARAMELOS
			HELADO PALETA
MERMELADAS	MERMELADA		
POLVO PARA PREPARAR JUGO			
HELADO EN CAJA	HELADO EN CAJA	HELADO EN CAJA	BEBIDA GASEOSA
SAL	SAL	SAL	SAL
BEBIDA GASEOSA	BEBIDA GASEOSA	BEBIDA GASEOSA	
	AGUA MINERAL	AGUA MINERAL	TE ENVASADO
VINO	VINO	VINO	VINO
CERVEZA	CERVEZA	CERVEZA	
COLACIÓN	ALMUERZO Y COMIDA	ALMUERZO Y COMIDA	
COMPLETO	COMPLETO		COMPLETO
RAMITAS SALADAS			
POROTO GRANADO			
QUEQUE			
AVENA CRUDA			
CEREALES AZUCARADOS			
CHOCOLATE EN POLVO			
PAVO			
PATEE			
ATUN			
SARDINA			
ALMEJAS			
CREMA			
ACEITE CANOLA			
PERA			
PALTA			
UVAS			
MELON			
SANDIA			
FRUTILLA			
DURAZNO CONSERVA			
JUGO NARANJA			
APIO			
COLIFLOR			
ACELGA			
PEPINO			

ALCACHOFA			
ZAPALLITOS ITALIANOS			
ARVEJAS			
BETARRAGA			
MANJAR			
JALEA			
MAYONESA			
PISCO			
COMBINADO			
ASIENTO DE PICANA			
LOMO			

ANEXO N° 11

Disponibilidad de alimentos/habitante/año FAO

GRUPO	1996 KG	2000 KG	1996-2000* KG
CEREALES	131,5	139,3	136,15
TRIGO	115	113,3	112,79
ARROZ	7,4	6,9	7,02
AVENA	0,9	2	1,23
CARNES	57,7	63	60,55
VACUNO	23,4	22,2	23,12
CORDERO	12	0,8	0,85
CERDO	12,7	16	14,57
AVES	20,4	23,6	21,63
PESCADOS	21,8	17	18,32
PESCADOS FRESCOS	1,7	0,2	0,72
MOLUSCOS	2,3	2	2,22
LECHE	125,9	114,4	118,5
HUEVOS	4,9	5,4	5,16
ACEITES VEGETALES	10,8	11,1	10,82
ACEITE DE SOYA	5,7	4,6	4,78
MARAVILLA	4,1	4,6	4,53
FRUTAS	56,2	65,2	62,64
NARANJA, MANDARINA	7	5,7	6,46
LIMON	7,1	5,7	6,1
PLÁTANO	9,8	11,9	9,97
MANZANA	2,6	5,4	5,6
UVA	9,8	10,6	10,61
VEGETALES	120,8	102,5	100,9
TOMATE	34,3	28,9	26,21
PAPA	46,1	52,2	50,91
CEBOLLA	21,3	14,8	14,28
AZUCAR			
MIEL	0,1	0	0,08
CAFÉ	0,7	0,6	0,61

TE	1,3	1,1	1,25
VINO	15,9	19,7	17,25
CERVEZA	22,9	19,8	22,46
Disponibilidad de alimentos/habitante/año ODEPA			
PRODUCTO	1996	2000	1996-2000*
CEREALES			
TRIGO	135,7	130,5	133,1
ARROZ	10,4	10,2	10,3
CARNES	60,7	67,4	64,05
VACUNO	23,6	22,3	22,95
CORDERO	0,5	0,5	0,5
CERDO	12,7	23,1	17,9
AVES	16,4	27,5	21,95
LECHE	133,5	128,2	130,85
ACEITE	11,8	14,1	12,95
AZUCAR	42	42,6	42,3

ANEXO N°12

Extracto de la Lista de Precios para el análisis físicos de los bienes y servicios no alimentarios				
Código	Glosa	Unidad	Precio Nov96	Precio Nov98
2122	VESTON DE SPORT	UNO	23274.56	20897.74
2131	PANTALON DE HOMBRE	UNO	7572.39	6555.07
2132	BLUE JEAN DE HOMBRE	UNO	9150.55	7475.49
2141	CAMISA DE HOMBRE	UNA	3429.48	2897.3
2143	POLERA DE HOMBRE	UNA	2748.48	2260.37
2144	POLERA DE NIÑO	UNA	1962.39	1604.67
2151	SLIP	UNO	844.25	764.07
2161	CALCETINES DE HOMBRE	PAR	678.73	675.72
2162	CALCETINES DE NIÑO	PAR	598.67	601.68
2171	SUETER DE HOMBRE	UNO	8211.72	7091.05
2181	UNIFORME DE NIÑO (PANTALON y VESTON)	UNO	23788.88	21727.17
2212	ABRIGO DE MUJER	UNO	26220.23	21602.41
2231	BLUSA	UNA	6336.51	4868.93
2232	FALDA DE MUJER	UNA	6765.37	5695.17
2234	POLERA DE MUJER	UNA	2739.72	2368.11
2241	CUADRO	UNO	1336.32	918.69
2242	SOSTEN	UNO	2879.95	2443.59
2243	CAMISA DE DORMIR	UNA	5066.21	4164.39
2252	PANTY	UNA	411.68	438.57
2261	CHALECA DE MUJER	UNA	8366.17	7733.56
2271	PANTALON DE MUJER	UNO	8057.82	6281.92
2272	BLUE-JEAN DE MUJER	UNO	9228.09	7166.94
2281	UNIFORME DE NIÑA (JUMPER y BLUSA)	UNO	7094.19	5911.18
2292	BUZO DE NIÑO	UNO	7236.96	6143.31
2311	PAÑALES	18 UNIDADES	1925.87	2219.09
2321	ENTERITO DE BEBE	UNO	2249.21	2133.24
2611	CASIMIR	METRO	4061.26	3542.86
2811	ZAPATOS DE HOMBRE	PAR	12877.11	10945.43
2812	ZAPATILLAS DEPORTIVAS	PAR	12972.41	11804.22
2813	ZAPATOS DE NIÑO	PAR	9964.63	11264.62
2821	CALZADO DE MUJER	PAR	7666.38	7763.12
2822	SANDALIAS DE MUJER	PAR	7373.87	7423.13
2825	CALZADO PARA NIÑA	PAR	9694.08	10987.73
3111	ARRIENDO	UNO	51591	58204

3131	RETIRO DE BASURA	UNA	1407.78	1560.179
3171	PINTURA	GALON	4364.615	4938.105
3211	AGUA	Tarifa	3665.85	4062.707
3332	GAS LICUADO	Kilogramo	317.62	334.05
3341	ELECTRICIDAD	KWH.	58.67	53.84
4111	MUEBLES DE LIVING	UNO	140140.35	146148.1
4121	MUEBLES DE COMEDOR	UNO	133380	141034.6
4131	MUEBLES DE DORMITORIO	UNO	61872.46	70463.62
4231	ESPEJO	UNO	3223.592893	3572.567
4311	SABANAS Y FUNDAS	UNO	7311.47	7723.43
4312	TOALLAS	UNA	2639.14	2856.99
4315	CUBRECAMA	UNA	9915	11521.67
4316	FRAZADA	UNA	8777.92	9891.85
4318	COLCHON	UNO	44531.19	48815.92
4321	GENERO	METRO	1988.46	2170.77
4322	TELAS DE PLASTICO	METRO	1796.104606	1990.544
4411	REFRIGERADOR	UNO	130986.25	130056
4413	COCINA	UNA	85766.25	91620.97
4414	CALEFONT	UNO	58951.84	62295.29
4415	LAVADORA	UNA	70381.03	71557.74
4419	ESTUFA	UNA	45697.54	47491.1
4421	PROCESADORA DE ALIMENTOS	UNA	15508.23	15765.62
4422	PLANCHA ELECTRICA	UNA	6944.41	7599.94
4441	ARTEFACTOS SANITARIOS PARA BAÑO	UNO	47174.65	54845
4451	REPARACION DE ARTEFACTOS	UNA	14618.465	16123.03
4511	JUEGOS DE LOZA Y PLASTICO	UNO	5969.17	6791.82
4513	CRISTALERIA	UNO	131.75	151.91
4514	ARTEFACTOS DE METAL PARA LA COCINA	UNA	3529.23	3739.91
4532	OTROS UTENSILIOS DE COCINA (COLADOR Y THERMO)	UNO	2000.772754	2217.369
4541	MARTILLO	UNA	3064.639762	3396.406
4551	AMPOLLETA	UNA	211.78	238.6
4611	FOSFOROS	PAQUETE	453.04	548.33
4622	DETERGENTE PARA ROPA	600 GRS.	588.59	675.01
4631	CLORO	LITRO	295.15	343.27
4633	CERA PARA PISOS	900 GRS.	1880.71	2064.69
4641	ESCOBAS	UNA	1190.502035	1319.381
4654	CLAVOS	300 GRS.	150.2654913	166.5327
4661	PAPEL HIGIENICO	4 ROLLOS	339.47	378.51
5111	MEDICAMENTOS (CANASTA)	UNO	2048.447938	2270.205
5211	ALGODÓN	250 GRS.	949.71	1026.44
5311	LENTE OPTICOS	UNO	2607.17	3032.59
5411	CONSULTA MEDICA (CANASTA)	UNA	13709	16144
5421	INTERVENCION MEDICA EN OPERACIONES	UNO	47998	55795
5441	SERVICIO DENTAL (CANASTA)	UNA	10516	12212
5451	EX. SANGRE	UNO	2432	2922
5511	HOSPITALIZACION (VALOR DIA CAMA)	DIA	16423	23391
6113	BICICLETA	UNA	67060.34	69610.63
6125	CAMBIO DE ACEITE	UNO	6712.78	7406.92
6129	NEUMATICO	UNO	22472.21	23819.03
6141	BENCINA	LITRO	232.5	232.75
6161	PERMISO DE CIRCULACION	UNO	38669	35498
6211	MICRO	PASAJE	152.95	173.78
6213	METRO	PASAJE	167.6	204.97
6214	TAXI COLECTIVO	PASAJE	494	494
6223	BUS INTERPROVINCIAL	PASAJE	2430	2946.67
6311	TELEFONO PARTICULAR	TARIFA	10630	11624
6313	TELEFONO PUBLICO	UNA	100	100
6321	CORREO (ESTAMPILLA)	UNA	107.7248023	119.3867
7111	TELEVISOR	UNO	95387.68	97521.47
7113	MINICOMPONENTE	UNO	55636.07	55672.44
7131	BALON	UNO	8160.818079	9044.277
7152	CASSETTE	UNO	425.54	401.03
7153	PILAS	PAQUETE	1396.849558	1548.067
7171	MUÑECA	UNA	10976.29	11585.67
7176	ROMPECABEZAS	UNO	3559.03	3442.72
7314	ENTRADA A PARQUE DE DIVERSIONES	UNA	2112.5	2950
7331	CUOTA CLUB DEPORTIVOS	UNA	1400	1600
7341	REVELADO FOTOGRAFICO	UNO	3711.83	4199.17
7351	JUEGOS DE AZAR	UNO	150	150
7411	LIBROS NO ESCOLARES	UNO	15852.89	18041.06
7421	DIARIOS	UNO	265.43	267.43

7422	REVISTAS	UNA	1567	1697
8111	JARDIN INFANTIL	UNA	77609.45408	86011.16
8112	MATRICULA ENSEÑANZA BASICA Y MEDIA	UNA	39105.01	50348.82
8113	MATRICULA UNIVERSITARIA	UNA	76152	97387
8114	MENSUALIDAD ESCOLAR	UNA	74982.3	98248.34
8116	MENSUALIDAD UNIVERSITARIA	UNA	118956	144937
8131	TRANSPORTE ESCOLAR PARTICULAR	UNO	19002.07	24142.86
8141	TEXTOS DE ESTUDIO	UNO	5844.91	7067.8
8151	UTILES ESCOLARES	UNO	1527.52	1613.48
9111	CORTE DE PELO HOMBRE	UNO	3507.851715	3887.598
9121	CORTE DE PELO MUJER	UNO	2801.79	3435.19
9131	CREMA FACIAL	CAJA	697.42	787.53
9141	JABON DE TOCADOR	UNO	251.1	276.31
9142	PASTA DENTAL	TUBO	443.73	513.64
9151	CHAMPU	250 CC.	960.18	1085.01
9153	COLONIA	250 CC.	738.88	828.42
9154	DESODORANTE	UNO	839.13	996.31
9161	AFEITADORA	UNA	260.17	321.12
9171	TOALLAS HIGIENICAS	PAQUETE	368.16	389.48
9211	RELOJ DE HOMBRE	UNO	13424.61	11942.04
9311	CARTERA PARA MUJER	UNA	6314.62	5848.54
9411	CIGARRILLOS	CAJETILLA	607.02	689.52
9531	LAPICES	UNO	120.83	144
9551	FOTOCOPIA	UNA	36	36.29
9761	GASTO FINANCIERO POR CREDITO DE CASA COMERCIAL	UNO	174.93	219.82
9811	SERVICIO FUNERARIO	UNO	207514.71	224152.5
9822	GASTO DE NOTARIA	UNO	809.57	1123.75
9831	ASOCIACIONES PROFESIONALES Y SINDICATOS	UNA	4215.13	5591.38

ANEXO N° 13

Ritmo de adquisición de bienes no alimentarios (algunos ejemplos)

Código	Glosa	Unidad	Tasa de rotación	Número de meses	Número de Año
Rotación Superior a Un año					
2122	VESTON DE SPORT	UNO	0.0057768	173.1	14.4
2181	UNIFORME DE NIÑO (PANTALON y VESTON)	UNO	0.0152121	65.7	5.5
2212	ABRIGO DE MUJER	UNO	0.0217204	46.0	3.8
2171	SUETER DE HOMBRE	UNO	0.0284589	35.1	2.9
2822	SANDALIAS DE MUJER	PAR	0.0305732	32.7	2.7
2292	BUZO DE NIÑO	UNO	0.0314875	31.8	2.6
2271	PANTALON DE MUJER	UNO	0.0381248	26.2	2.2
2243	CAMISA DE DORMIR	UNA	0.0545249	18.3	1.5
2281	UNIFORME DE NIÑA (JUMPER y BLUSA)	UNO	0.0580638	17.2	1.4
2242	SOSTEN	UNO	0.0611163	16.4	1.4
2261	CHALECA DE MUJER	UNA	0.068813	14.5	1.2
2825	CALZADO PARA NIÑA	PAR	0.0788869	12.7	1.1
Rotación dentro del Año - de Temporada					
2272	BLUE-JEAN DE MUJER	UNO	0.0885205	11.3	0.9
2813	ZAPATOS DE NIÑO	PAR	0.0903782	11.1	0.9
2132	BLUE-JEAN DE HOMBRE	UNO	0.0940037	10.6	0.9
2232	FALDA DE MUJER	UNA	0.1055759	9.5	0.8
2162	CALCETINES DE NIÑO	PAR	0.1164947	8.6	0.7
2812	ZAPATILLAS DEPORTIVAS	PAR	0.1180082	8.5	0.7
2131	PANTALON DE HOMBRE	UNO	0.1311312	7.6	0.6
2811	ZAPATOS DE HOMBRE	PAR	0.1499221	6.7	0.6
2231	BLUSA	UNA	0.1557873	6.4	0.5
2141	CAMISA DE HOMBRE	UNA	0.1830425	5.5	0.5
2144	POLERA DE NIÑO	UNA	0.1845176	5.4	0.5
2321	ENTERITO DE BEBE	UNO	0.1874793	5.3	0.4
2611	CASIMIR	METRO	0.1878541	5.3	0.4
2241	CUADRO	UNO	0.2067252	4.8	0.4
2143	POLERA DE HOMBRE	UNA	0.2143332	4.7	0.4
2234	POLERA DE MUJER	UNA	0.27942	3.6	0.3
2821	CALZADO DE MUJER	PAR	0.3402374	2.9	0.2
2161	CALCETINES DE HOMBRE	PAR	0.388777	2.6	0.2
2151	SLIP	UNO	0.416651	2.4	0.2
Rotación Mensual					
2311	PAÑALES	18 UNIDADES	0.8989091	1.1	0.1

Código	Glosa	Unidad	Tasa de rotación	Número de meses	Número de Año
2252	PANTY	UNA	1.9720107	0.5	0.0
Rotación Superior a Diez años					
4121	MUEBLES DE COMEDOR	UNO	0.0018858	530.3	44.2
4414	CALEFONT	UNO	0.0026931	371.3	30.9
4415	LAVADORA	UNA	0.0056602	176.7	14.7
4441	ARTEFACTOS SANITARIOS PARA BAÑO	UNO	0.0063533	157.4	13.1
4411	REFRIGERADOR	UNO	0.0075937	131.7	11.0
4419	ESTUFA	UNA	0.008218	121.7	10.1
Rotación Superior a Un año					
7113	MINICOMPONENTE	UNO	0.0085322	117.2	9.8
4422	PLANCHA ELECTRICA	UNA	0.009381	106.6	8.9
4111	MUEBLES DE LIVING	UNO	0.0099701	100.3	8.4
4131	MUEBLES DE DORMITORIO	UNO	0.0103849	96.3	8.0
4421	PROCESADORA DE ALIMENTOS	UNA	0.0104322	95.9	8.0
4413	COCINA	UNA	0.012387	80.7	6.7
9211	RELOJ DE HOMBRE	UNO	0.0135011	74.1	6.2
4316	FRAZADA	UNA	0.0140556	71.1	5.9
4451	REPARACION DE ARTEFACTOS	UNA	0.0167086	59.8	5.0
4318	COLCHON	UNO	0.0198324	50.4	4.2
4511	JUEGOS DE LOZA Y PLASTICO	UNO	0.0230522	43.4	3.6
4312	TOALLAS	UNA	0.0240001	41.7	3.5
7111	TELEVISOR	UNO	0.0252486	39.6	3.3
4322	TELAS DE PLASTICO	METRO	0.0289829	34.5	2.9
7131	BALON	UNO	0.0295336	33.9	2.8
9311	CARTERA PARA MUJER	UNA	0.0417408	24.0	2.0
4321	GENERO	METRO	0.0438054	22.8	1.9
7171	MUÑECA	UNA	0.0479769	20.8	1.7
4532	OTROS UTENSILIOS DE COCINA (COLADOR Y THERMO)	UNO	0.0498773	20.0	1.7
7341	REVELADO FOTOGRAFICO	UNO	0.0636127	15.7	1.3
4514	ARTEFACTOS DE METAL PARA LA COCINA	UNA	0.0719653	13.9	1.2
Rotación dentro del Año - de Temporada					
4311	SABANAS Y FUNDAS	UNO	0.083602	12.0	1.0
4315	CUBRECAMA	UNA	0.0965373	10.4	0.9
7422	REVISTAS	UNA	0.098446	10.2	0.8
7176	ROMPECABEZAS	UNO	0.1052207	9.5	0.8
4641	ESCOBAS	UNA	0.1113814	9.0	0.7
4231	ESPEJO	UNO	0.1124259	8.9	0.7
7153	PILAS	PAQUETE	0.118239	8.5	0.7
9551	FOTOCOPIA	UNA	0.1285651	7.8	0.6
7411	LIBROS NO ESCOLARES	UNO	0.150457	6.6	0.6
4541	MARTILLO	UNA	0.1579659	6.3	0.5
7331	CUOTA CLUB DEPORTIVO	UNA	0.1772853	5.6	0.5
7314	ENTRADA A PARQUE DE DIVERSIONES	UNA	0.3066556	3.3	0.3
4633	CERA PARA PISOS	900 GRS.	0.3908463	2.6	0.2
Rotación Mensual					
4611	FOSFOROS	PAQUETE	0.5260038	1.9	0.2
7152	CASSETTE	UNO	0.8274714	1.2	0.1
9161	AFEITADORA	UNA	0.8346494	1.2	0.1
9154	DESODORANTE	UNO	0.9529266	1.0	0.1
9151	CHAMPU	250 CC.	1.0487246	1.0	0.1
4631	COLORO	LITRO	1.078468	0.9	0.1
4513	CRISTALERIA	UNO	1.0796656	0.9	0.1
9142	PASTA DENTAL	TUBO	1.1077328	0.9	0.1
9153	COLONIA	250 CC.	1.1541318	0.9	0.1
9171	TOALLAS HIGIENICAS	PAQUETE	1.1607579	0.9	0.1
9131	CREMA FACIAL	CAJA	1.328206	0.8	0.1
4551	AMPOLLETA	UNA	1.4518743	0.7	0.1
9141	JABON DE TOCADOR	UNO	1.6754698	0.6	0.0
9531	LAPICES	UNO	1.8820818	0.5	0.0
7351	JUEGOS DE AZAR	UNO	1.9727376	0.5	0.0
4661	PAPEL HIGIENICO	4 ROLLOS	2.3707734	0.4	0.0
4654	CLAVOS	300 GRS.	2.5403756	0.4	0.0
7421	DIARIOS	UNO	2.8503514	0.4	0.0
4622	DETERGENTE PARA ROPA	600 GRS.	3.443339	0.3	0.0
9411	CIGARRILLOS	CAJETILLA	6.7759647	0.1	0.0

ANEXO N° 14

Resumen proceso de selección y reponderación de la Subcanasta "vestuario de mujer y niña"							
Código	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderación Inicial	Reponderación Simple	Ponderación Final
2211	ABRIGO	Incidencia		53 506	0,020		
2212	CHAQUETON Y PARKA		Chaqueton Mujer	569 515	0,208	0,263	0,272
2221	TRAJE DE MUJER	exclusivo		340 377	0,124		
2222	VESTIDO DE MUJER	exclusivo		729 170	0,266		
2223	VESTIDO DE NIÑA	exclusivo		334 541	0,122		
2231	BLUSA		Blusa de vestir	901 656	0,329	0,417	0,431
2232	FALDA DE MUJER		Falda de vestir	669 494	0,244	0,309	0,320
2233	FALDA DE NIÑA	exclusivo		103 184	0,038		
2234	POLERA DE MUJER		Polera	781 526	0,285	0,361	0,374
2235	POLERA DE NIÑA	No incluida,	sera representado por polera niño	133 061	0,049		
2241	CUADRO		Cuadro	272 183	0,099	0,126	0,130
2242	SOSTEN		Sosten	168 477	0,061	0,078	0,081
2243	ROPA DE NOCHE			269 791	0,098	0,125	0,129
2251	MEDIAS	exclusivo		107 904	0,039		
2252	PANTY		panty medias	812 922	0,296	0,426	0,440
2261	SUETER Y CHALECA DE MUJER		Chaleca	575 702	0,210	0,266	0,275
2262	SUETER Y CHALECA DE NIÑA	Estacional		117 587	0,043		
2271	PANTALON		Pantalón de vestir	284 741	0,104	0,132	0,136
2272	BLUE-JEAN		Blue-jean mujer	764 699	0,279	0,353	0,366
2273	SHORT	Estacional		88 893	0,032		
2281	ROPA ESCOLAR PARA NIÑA		Jumper y Blusa	411 916	0,150	0,190	0,197
2291	TRAJE DE BAÑO	Estacional		205 505	0,075		
2292	TRAJE DE DEPORTE DE MUJER	exclusivo		223 971	0,082		
2293	TRAJE DE DEPORTE DE NIÑA		Buzo para niño(a)	77 189	0,028	0,234	0,242
	TOTAL			274 270 618	3 281	3 281	3 393

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 15

Resumen proceso de selección y reponderación de la Subcanasta "vestuario de Bebé"							
Código	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderación Inicial	Reponderación Simple	Ponderación Final
2311	PAÑALES		pañales desechables	1762.32	0,643	0,679	0,6811
2312	ROPA INTERIOR	exclusivo		123.97	0,045		
2321	VESTIMENTA EXTERIOR Y ACCESORIOS		osito de bebe	413.45	0,151	0,159	0,1598
	TOTAL			274 270 618	0,838	0,838	0,841

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 16

Resumen proceso de selección y reponderación de la Subcanasta "Materiales y Confección de prendas de vestir"							
Código	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderación Inicial	Reponderación Simple	Ponderación Final
2611	MATERIAL PARA CONFECCION Y ARREGLO DE ROPA		tela casimir	761,93	0,278	0,292	0,2989
2711	HECHURA Y ARREGLO DE PRENDAS DE VESTIR	exclusivo		105,35	0,014		
	TOTAL			274 270 618	0,292	0,292	0,299

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 17

Resumen proceso de selección y reponderación de la Subcanasta "Calzado"							
Codigo	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderacion Inicial	Reponderacion Simple	Ponderacion Final
2811	ZAPATOS DE HOMBRE		Calzado de vestir	1 935 850 837	0,706	0,757	0,760
2812	CALZADO DEPORTIVO		Zapatilla de cuero	1 517 654 992	0,553	0,909	0,912
2813	ZAPATOS DE NIÑO		Calzado escolar acordonado	9 005 854 484	0,328	0,352	0,353
2814	BOTAS, BOTOTOS Y BOTINES	Estacional		1 268 983 948	0,046		
2815	OTRO CALZADO	Genérico		1 616 109 153	0,059		
2821	CALZADO DE MUJER		Calzado de vestir	2 532 812 521	0,923	0,991	0,994
2822	CHALAS		Sandalia para mujer	2 161 591 169	0,079	0,085	0,085
2823	BOTAS DE MUJER	Estacional		1 186 156 444	0,043		
2824	CALZADO DEPORTIVO	Se incluye con C/deportivo Hombre		8 060 022 434	0,294		
2825	CALZADO PARA NIÑA		Calzado escolar con hebilla	7 647 357 435	0,279	0,299	0,300
2826	OTRO CALZADO	Genérico		1 463 903 745	0,053		
2831	CALZADO PARA GUAGUA	exclusivo		7 971 750 644	0,029		
	TOTAL			274 270 618	3 393	3 393	3 403

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 18

Resumen proceso de selección y reponderación de la Canasta "Vivienda"							
Codigo	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderacion Inicial	Reponderacion Simple	Ponderacion Final
3111	ARRIENDO		Alquiler mensual	7341.25	2 677	3 073	3 273
3121	CONTRIBUCIONES DE BIENES RAICES	Exclusivo		325.12	0,119		
3131	RETIRO DE BASURA		porcentaje de Valor UF	425.35	0,155	0,178	0,190
3141	SEGURO DE LA VIVIENDA	Incidencia		57.23	0,021		
3151	MANTENCION ASCENSOR	Incidencia		5.44	0,002		
3152	REMUNERACIONES PERSONAL	Exclusivo		122.54	0,045		
3153	OTROS GASTOS COMUNES NO DISTRIBUIDOS	incidencia		42.48	0,015		
3161	GASTO DE REPARACION DE LA VIVIENDA	Exclusivo		1122.05	0,409		
3171	GASTO EN MATERIALES PARA LA REPARACION DE L		Pintura	2858.73	1 042	1 667	1 775
3211	AGUA		Tarifa Agua, 30m3	4178.51	1 524	1 420	1 512
3311	CARBON Y LEÑA	Estacional		176.79	0,064		
3321	PARAFINA	Estacional		920.26	0,336		
3331	GAS DE CAÑERIA	Exclusivo		195.72	0,071		
3332	GAS LICUADO		Valor del kilo	4678.7	1 706	1 761	1 876
3341	ELECTRICIDAD		Valor KWH	7286.75	2 657	2 743	2 921
	TOTAL				10 842	10 842	11 547

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 19

Resumen proceso de selección y reponderación de la Subcanasta “Mueblería y línea blanca”

Codigo	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderacion Inicial	Reponderacion Simple	Ponderación Final
4111	MUEBLES DE SALON Y LIVING		Juego de living (sofa (2-1-1))	1382,60	0,504	0,723	0,7251
4121	MUEBLES DE COMEDOR		Juego de Comedor (mesa y sillas)	248,70	0,091	0,227	0,2276
4131	MUEBLES DE DORMITORIO		Marquesa	645,13	0,235	0,282	0,2831
4141	MUEBLES DE COCINA	Exclusivo		144,24	0,053		
4151	MUEBLES DE ESCRITORIO O BIBLIOTECA	Exclusivo		80,69	0,029		
4171	MUEBLES Y EQUIPOS PARA NIÑOS Y BEBES	Exclusivo		335,89	0,122		
4181	OTROS MUEBLES Y EQUIPOS	Genérico		318,56	0,116		
4191	REPARACION MUEBLES Y ACCESORIOS	Genérico		225,42	0,082		
4211	ALFOMBRAS Y OTRAS SUPERFICIES	Exclusivo		346,17	0,126		
4221	LAMPARAS	Genérico		190,98	0,070		
4231	OBJETOS DECORATIVOS/ ESPEJO		Espejo	365,56	0,133	0,384	0,3849
4241	ESPEJOS, CENICEROS, PAPELEROS Y OTROS ACCES	Genérico		150,36	0,055		
4311	SABANAS Y FUNDAS		Juego de sábanas	613,20	0,224	0,233	0,2334
4312	TOALLAS	Incluido por frecuencia	Toalla	64,02	0,023	0,024	0,0244
4313	CORTINAS	Incidencia		5,36	0,002		
4314	MANTEL Y SERVILLETAS	Incidencia		20,43	0,007		
4315	CUBRECAMA		Cubrecama	977,78	0,357	0,371	0,3722
4316	FRAZADA Y CHALON		Frazada	123,60	0,045	0,047	0,0471
4317	ALMOHADA Y COJIN	Incidencia		23,79	0,009		
4318	COLCHON		Colchon de espuma	902,17	0,329	0,343	0,3434
4321	GENERO		Genero para cortina	87,64	0,032	0,033	0,0334
4322	TELAS DE PLASTICO	Incluido por frecuencia	Cortina plastica de baño	52,51	0,019	0,020	0,02
4341	CONFECCION Y REPARACION DE PRODUCTOS TEXTIL	Incidencia		67,94	0,025		
	TOTAL			274 270 618	2 688	2 688	2 695

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 20

Resumen proceso de selección y reponderación de la Subcanasta “Electrodomésticos y menaje”

Codigo	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderacion Inicial	Reponderacion Simple	Ponderacion Final
4411	REFRIGERADOR Y CONGELADOR		Refrigerador	994,51	0,363	0,396	0,418
4412	MAQUINA DE COSER	Exclusivo		172,11	0,063		
4413	COCINA		Cocina	1055,04	0,385	0,421	0,4434
4414	CALEFONT		Calefont	159,25	0,058	0,063	0,0669
4415	LAVADORA Y SECADORA DE ROPA		Lavadora	397,96	0,145	0,159	0,1672
4416	ENCERADORA Y ASPIRADORA	Exclusivo		107,33	0,039		
4418	HORNO MICROONDA	Exclusivo		167,47	0,061		
4419	ESTUFA		Estufa de parafina	375,54	0,137	0,150	0,1578
4421	LICUADORA, BATIDORA, MOLEDORA		Procesadora de alimentos	161,01	0,059	0,064	0,0677
4422	PLANCHA ELECTRICA	Incluido por frecuencia	Plancha	64,89	0,024	0,026	0,0273
4423	OTROS ARTEFACTOS	Genérico		110,26	0,040		
4441	ARTEFACTOS SANITARIOS PARA COCINA Y BAÑO		Artefactos para Baño	261,06	0,095	0,104	0,1097
4451	REPARACION DE ARTEFACTOS		Limpieza de calefont	247,10	0,090	0,098	0,1038
4511	JUEGOS DE LOZA Y PLASTICO		Juego de loza	138,04	0,050	0,089	0,0938
4512	TAZAS Y PLATILLOS	Genérico		71,10	0,026		
4513	CRISTALERIA		Vaso	144,05	0,053	0,061	0,0646
4514	VAJILLA DE COCINA		Olla de aluminio	252,04	0,092	0,199	0,2099
4521	CUCHILLERIA	incidencia		37,38	0,014		
4531	OLLA, TETERA, SARTEN	Genérico		178,54	0,065		
4532	OTROS UTENSILIOS DE COCINA		Termo y Colador	100,66	0,037	0,043	0,0451
4541	HERRAMIENTAS MANUALES Y ELECTRICAS		Martillo	488,31	0,178	0,208	0,219
4542	HERRAMIENTAS Y UTENSILIOS DE JARDINERIA	incidencia		8,45	0,003		
4551	AMPOLLETA, TERMO Y OTROS UTENSILIOS PARA EL		Ampolleta	311,89	0,114	0,108	0,114
	TOTAL			274 270 618	2 189	2 189	2 308

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 21

Resumen proceso de selección y reponderación de la Subcanasta "Artículos de aseo"

Codigo	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderacion Inicial	Reponderacion Simple	Ponderacion Final
4611	FOSFOROS, VELAS Y MECHAS		Fosforos	238,73	0,087	0,117	0,1211
4621	DETERGENTE PARA VAJILLA	Exclusivo		255,61	0,093		
4622	DETERGENTE PARA ROPA		Detergente en polvo para ropa	2052,95	0,749	1 003	10 413
4623	OTROS DETERGENTES	Incidencia		7,33	0,003		
4631	CLORO		Cloro	320,18	0,117	0,156	0,1624
4632	LIQUIDOS PARA LIMPIAR Y DESMANCHADORES	Exclusivo		75,82	0,028		
4633	CERA PARA PISOS		Cera para pisos	736,96	0,269	0,360	0,3738
4634	DESODORANTES AMBIENTALES	Exclusivo		110,55	0,040		
4635	INSECTICIDAS, FUMIGANTES Y DESINFECTANTES	Exclusivo		182,92	0,067		
4641	ESCOBAS, ESCOBILLAS Y ESCOBILLONES		Escoba	133,75	0,049	0,065	0,0678
4642	BOLSAS PARA BASURA	Exclusivo		83,44	0,030		
4643	ESPONJA, PAÑO PARA LIMPIAR, VIRUTILLA	Exclusivo		213,15	0,078		
4651	PEGAMENTO	Exclusivo		205,83	0,075		
4652	PINTURA	Incidencia		470,55	0,000		
4653	ARTICULOS ELECTRICOS	Exclusivo		100,57	0,037		
4654	OTROS ARTICULOS DE FERRETERIA		Clavos	385,04	0,140	0,188	0,1953
4661	PAPEL HIGIENICO		Papel higienico	1251,77	0,456	0,611	0,6349
4662	TOALLAS DE PAPEL ABSORBENTE	Exclusivo		203,34	0,074		
4663	SERVILLETAS	Exclusivo		130,15	0,047		
4664	PAPEL DE ALUMINIO	Incidencia		59,46	0,022		
4665	PANUELOS DESECHABLES	Incidencia		30,23	0,011		
4666	PLATOS Y VASOS DE PAPEL O PLASTICO	Incidencia		80,93	0,030		
4671	LAVADO DE ROPA BLANCA	Incidencia		19,94	0,000		
4672	LIMPIADO DE VESTUARIO	Incidencia		81,11	0,000		
4673	LIMPIADO DE ALFOMBRAS, CORTINAS, FUNDAS	Incidencia		28,10	0,000		
4674	TRABAJOS DE EXTERMINACION, MANTENCION PISCI	Incidencia		1,42	0,000		
	TOTAL			274 270 618	2 501	2 501	2 597

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 22

Resumen proceso de selección y reponderación de la Canasta "Salud"

Codigo	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderacion Inicial	Reponderacion Simple	Ponderacion Final
5111	MEDICAMENTOS		Canasta de Medicamentos básicos	3989,75	1 455	1 499	1 643
5211	ARTICULOS AUXILIARES (ALGODON, ALCOHOL, JER		Algodón	182,15	0,066	0,068	0,075
5311	LENTE OPTICOS		Lentes Opticos	403,54	0,147	0,152	0,166
5321	APARATOS ORTOPEDICOS Y TERAPEUTICOS	Exclusivo		262,47	0,096		
5411	CONSULTA MEDICA		Canasta de Consultas	1820,93	0,664	0,711	0,779
5421	INTERVENCION MEDICA EN OPERACIONES		Parto por cesarea	92,45	0,034	0,036	0,040
5431	HONORARIOS DE OTROS PROFESIONALES	Exclusivo		131,18	0,048		
5441	SERVICIO DENTAL		Obturación y Extracción	962,97	0,351	0,376	0,412
5451	ANALISIS Y SERVICIOS DE LABORATORIO Y RAYOS		Examen de Sangre	523,57	0,191	0,204	0,224
5511	HOSPITALIZACION		Valor día cama	473,29	0,173	0,178	0,195
	TOTAL			274 270 618	3 224	3 224	3 532

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 23

Resumen proceso de selección y reponderación de la Canasta "Transportes"

Codigo	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderacion Inicial	Reponderacion Simple	Ponderacion Final
6111	AUTOMOVIL	Exclusivo		5510,22	2 009		
6113	BICICLETA		Bicicleta de montaña	778,92	0,284	0,667	0,701
6121	NEUMATICOS	Exclusivo		100,33	0,037		
6122	BUJIAS, PLATINO, CONDENSADOR	Incidencia		19,62	0,007		
6123	AFINAMIENTO DE MOTOR	Exclusivo		172,86	0,063		
6124	BATERIA	Exclusivo		115,15	0,042		
6125	CAMBIO DE ACEITE Y ENGRASE		Cambio de Aceite	158,58	0,058	0,136	0,143
6126	LAVADO DE AUTOMOVIL	Incidencia		9,79	0,004		
6127	REPARACION DE FRENOS	Incidencia		8,76	0,003		
6129	REPUESTOS Y ACCESORIOS		Neumatico	313,03	0,114	0,404	0,424
6131	OTRAS REPARACIONES	Genérico		492,69	0,180		
6141	BENCINA		Litro de gasolina	3292,15	1 200	2 818	2 962
6151	SEGURO DE VEHICULO	Exclusivo		75,27	0,027		
6161	PERMISO DE CIRCULACION, LICENCIA CONDUCIR		permiso de circulacion	351,57	0,128	0,301	0,316
6162	REVISION TECNICA	Incidencia		6,16	0,002		
6171	ESTACIONAMIENTO	Incidencia		37,96	0,014		
6172	PARQUIMETRO	Incidencia		5,45	0,002		
6173	PEAJE	Exclusivo		118,87	0,043		
6174	CLASES DE CONDUCCION	Exclusivo		115,77	0,042		
6176	OTROS	Genérico		178,68	0,065		
6211	MICRO		pasaje de micro	13414,18	4 891	5 352	5 626
6212	TAXI	Exclusivo		1179,21	0,430		
6213	METRO		Pasaje de metro	546,04	0,199	0,218	0,229
6214	TAXI COLECTIVO		pasaje de colectivo	1090,56	0,398	0,435	0,457
6221	FERROCARRIL	Incidencia		3,54	0,001		
6222	AVION	Exclusivo		254,80	0,093		
6223	BUS INTERPROVINCIAL		Pasaje de viaje en bus interprovincial	1473,26	0,537	0,588	0,618
6231	TRANSPORTE DE MUEBLES	Exclusivo		120,80	0,044		
	TOTAL			274 270 618	10 918	10 918	11 476

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 24

Resumen proceso de selección y reponderación de la Canasta "Comunicaciones"

Codigo	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderacion Inicial	Reponderacion Simple	Ponderacion Final
6311	TELEFONO PARTICULAR		Tarifa residencial	8809,06	3,21	3 227	3 392
6312	TELEFONO CELULAR Y BIPER	Incidencia		43,57	0,02		
6313	TELEFONO PUBLICO		Llamada de 3 minutos	490,01	0,18	0,180	0,189
6321	CORREO, TELEGRAMAS	Incluido por frecuencia	Estampilla carta nacional	61,26	0,02	0,022	0,024
	TOTAL			274 270 618	3,43	3,43	3,60

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 25

Resumen proceso de selección y reponderación de la Canasta "Cultura y Recreación"							
Codigo	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderacion Inicial	Reponderacion Simple	Ponderacion Final
7111	TELEVISOR		TV color	2373,37	0,865	1 101 047 304	11 702
7113	MINICOMPONENTE Y EQUIPO MODULAR		Minicomponente	476,70	0,174	0,22111273	0.235
7114	RADIO PORTATIL	Incidencia		53,33	0,019		
7115	PERSONAL STEREO	Exclusivo		110,44	0,040		
7116	OTROS	Incidencia		40,90	0,015		
7121	INSTRUMENTOS MUSICALES	Exclusivo		186,84	0,068		
7131	IMPLEMENTOS DEPORTIVOS, DE EJERCICIOS Y DE		Balon de futbol	243,11	0,089	0,720733408	0.766
7141	CAMARA FOTOGRAFICA	Incidencia		4,10	0,001		
7142	PELICULA FOTOGRAFICA	Exclusivo		125,25	0,046		
7151	CD	Exclusivo		259,13	0,094		
7152	CASSETTE		Casette grabado	361,13	0,132	0,167575222	0.1781
7153	PILAS		Pilas alcalina	166,60	0,061	0,07724832	0.0821
7171	MUÑECA		Muñeca de goma	532,81	0,194	0,247175805	0.2627
7172	JUEGOS DE MESA Y DIDACTICOS	Genérico		167,40	0,061		
7173	JUGUETES ELECTRICOS	Genérico		116,69	0,043		
7174	PATINES, TRICICLO, MONOPATIN	Genérico		442,80	0,161		
7175	NINTENDO	Exclusivo		146,42	0,053		
7176	OTROS JUGUETES		Rompecabeza	376,33	0,137	0,174632011	0.1856
7181	FLORES	Genérico		401,77	0,146		
7182	PLANTAS INTERIORES Y DE JARDIN, FERTILIZANT	Genérico		251,84	0,092		
7191	ALIMENTO PARA ANIMALES Y ACCESORIOS	Incidencia		867,55	0,000		
7211	REPARACION DE TELEVISOR	Genérico		106,24	0,039		
7221	REPARACION DE EQUIPO DE SONIDO Y VIDEO	Genérico		217,97	0,079		
7241	REPARACION DE IMPLEMENTOS DEPORTIVOS Y OTRO	Genérico		94,28	0,034		
7311	ENTRADA A CINE	Exclusivo		155,49	0,057		
7312	ENTRADA AL ESTADIO	Exclusivo		131,70	0,048		
7313	ENTRADA AL TEATRO	Exclusivo		47,57	0,017		
7314	ENTRADA A PARQUE DE DIVERSIONES, EXPOSICION		Entrada a Parque de Diversiones	647,81	0,236	0,513734257	0.546
7315	PISCINA	Exclusivo		181,78	0,066		
7316	DISCOTECA	Exclusivo		137,75	0,050		
7321	TV CABLE	Exclusivo		754,23	0,275		
7322	ARRIENDO DE VIDEO	Exclusivo		412,29	0,150		
7331	CUOTA CLUB DEPORTIVOS Y ASOCIACIONES RECREA		Cuota club deportivo	265,93	0,097	0,210856863	0.2241
7341	SERVICIOS FOTOGRAFICOS		Revelado fotografico	236,23	0,086	0,187334232	0.1991
7351	GASTO EN JUEGOS DE AZAR		Juegos de azar	576,83	0,210	0,457468124	0.4862
7361	CLASES DE DEPORTE, MUSICA Y BAILE	Exclusivo		248,77	0,091		
7381	SERVICIOS VETERINARIOS	Exclusivo		97,34	0,035		
7411	LIBROS NO ESCOLARES		Libros no escolares	164,03	0,060	0,057677491	0.0613
7421	DIARIOS		Diarios	756,57	0,276	0,266088	0.2828
7422	REVISTAS		Revistas	152,59	0,056	0,053631598	0.057
	TOTAL			274 270 618	4,46	4,46	4,74

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 26

Resumen proceso de selección y reponderación de la Canasta "Educación"							
Codigo	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderacion Inicial	Reponderacion Simple	Ponderacion Final
8111	JARDIN INFANTIL		Mensualidad Jardin infantil	540.23	0.197	0.192	0.206
8112	MATRICULA ENSEÑANZA BASICA Y MEDIA		matricula media	502.99	0.183	0.179	0.192
8113	MATRICULA ENSEÑANZA SUPERIOR		matricula universitaria	202.11	0.074	0.072	0.077
8114	MENSUALIDAD ENSEÑANZA BASICA Y MEDIA		mensualidad media	2455.28	0.895	0.872	0.938
8115	PRE-UNIVERSITARIO	Exclusivo		246.7	0.09		
8116	MENSUALIDAD UNIVERSITARIA		mensualidad universitaria	1480.87	0.54	0.526	0.566
8117	CUOTA DE CENTRO DE PADRES	Exclusivo		168.1	0.061		
8131	TRANSPORTE ESCOLAR PARTICULAR		Mensualidad Transporte escolar	883.23	0.322	0.314	0.338
8141	TEXTOS DE ESTUDIO		Textos de lenguaje y matematicas	256.42	0.093	0.091	0.098
8151	UTILES ESCOLARES		canasta de utiles escolares	462.79	0.169	0.379	0.408
	TOTAL			274 270 618	2 625	2 625	2 824

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 27

Resumen proceso de selección y reponderación de la Canasta " bienes y servicios NO CLASIFICADOS"

Codigo	Nombre	Criterio de exclusión	Producto que lo representa	Gasto medio Mensual	Ponderacion Inicial	Reponderacion Simple	Ponderacion Final
9111	CORTE DE PELO HOMBRE		Corte de pelo hombre	276.74	0.1	0.113794144	0.115
9121	PELUQUERIA MUJER		Corte de pelo mujer	307.52	0.11	0.126360976	0.1277
9122	DEPILACION, MASAJE CAPILAR, MANICURE	Exclusivo		77.96	0.03		
9131	COSMETICOS		Crema facial	946.39	0.35	0.388978071	0.3931
9141	JABON DE TOCADOR		Jabon de tocador	424.06	0.15	0.174352419	0.1762
9142	PASTA DENTAL		Pasta dental	494.99	0.18	0.20344414	0.2056
9151	CHAMPU		Champú	1019.99	0.37	0.485158861	0.4903
9152	BALSAMO PARA EL CABELLO	Exclusivo		160.34	0.06		
9153	PERFUME, COLONIA Y LOCIONES		Colonia	909.46	0.33	0.373838502	0.3778
9154	DESODORANTE		Desodorante en barra	811.05	0.3	0.333367367	0.3369
9155	OTROS	Genérico		484.64	0.18		
9161	AFEITADORA		Afeitadora desechable	222.1	0.08	0.09133217	0.0923
9171	TOALLAS HIGIENICAS		Toallas higienicas	428.25	0.16	0.176034594	0.1779
9181	CEPILLO DE DIENTES Y OTROS ARTICULOS PARA E	Genérico		236.75	0.09		
9211	RELOJES, JOYAS Y FANTASIAS PARA HOMBRE		Reloj pulsera hombre	184.22	0.07	0.437761126	0.4424
9221	RELOJES, JOYAS Y FANTASIAS PARA MUJER	Exclusivo		1022.78	0.37		
9311	MALETA, PORTADOCUMENTOS		Cartera para mujer	265.19	0.1	0.24015512	0.2427
9312	CARTERA Y BOLSO PARA MUJER	Exclusivo		113.77	0.04		
9313	BILLETERA, LLAVERO	Incidencia		56.67	0.02		
9321	LENTES DE SOL, PARAGUAS Y ENCENDEDOR	Exclusivo		226.51	0.08		
9411	TABACO		Cigarrillos	4113.15	1.5	1 491 890 708	15 077
9511	COMPUTADOR PERSONAL	Incidencia		16.86	0.01		
9513	ACCESORIOS Y SUMINISTROS	Incidencia		19.1	0.01		
9514	PROGRAMAS Y CURSOS	Incidencia		34.73	0.01		
9521	CALCULADORA DE BOLSILO	Incidencia		21.95	0.01		
9531	LAPICES		Lapiz pasta	226.98	0.08	0.104789564	0.1059
9541	ARTICULOS Y SUMINISTROS PARA ESCRITORIO	Genérico		605.28	0.22		
9551	FOTOCOPIA		Fotocopias	112.19	0.04	0.051850549	0.0524
9611	GASTO EN HOTEL Y MOTEL	Exclusivo		78.27	0.03		
9621	GASTO EN PENSION Y RESIDENCIAL	Exclusivo		78.53	0.03		
9631	ARRIENDO DE CABAÑA, CASA Y CAMPING	Incidencia		59.95	0.02		
9651	GASTO POR VACACIONES SIN ESPECIFICAR	Incidencia		23.88	0.01		
9711	SEGURO DE VIDA	Incidencia		6.27	0		
9751	MANTENCION CUENTA BANCARIA Y TARJETAS DE CR	Incidencia		16.06	0		
9761	GASTO FINANCIERO POR CREDITO DE CASA COMERC		Gasto financiero casa comercial	2079.5	0.76	12 802 336	12 938
9762	GASTO FINANCIERO POR CREDITO INSTITUCION FI	Exclusivo		1272.67	0.46		
9763	GASTO FINANCIERO POR USO TARJETA DE CREDITO	Exclusivo		155.04	0.06		
9811	SERVICIO FUNERARIO		Servicio funerario	159.87	0.06	0.100138847	0.1012
9821	HONORARIOS DE ABOGADO	Incidencia		50.51	0.02		
9822	GASTO DE NOTARIA		Gasto notarial	210.21	0.08	0.222937571	0.2253
9831	ASOCIACIONES PROFESIONALES,SINDICATOS,ORGAN		Cuota en asociacion gremial	412.3	0.15	0.258164281	0.2609
9841	CERTIFICADOS	Exclusivo		145.73	0.05		
9861	GASTOS EN CEREMONIAS Y FIESTAS	Exclusivo		121.03	0.04		
9871	BIENES Y SERVICIOS NO CLASIFICADOS EN OTRA	Exclusivo		502.67	0.18		
	TOTAL			274 270 618	6.65	6.65	6.73

Fuente: Elaboración propia a partir de información V EPF, INE.

ANEXO N° 28

Ingreso y gasto de los hogares del Gran Santiago Variación porcentual 1988 y 1996/97 (\$ de Diciembre de 1998)*

Estratos	Ingresos por Hogar			Gasto por Hogar		
	1988	1996/97	Variación %	1988	1996/97	Variación %
Quintil 1	80.000	200.000	150,0	123.000	260.000	109.1
Quintil 2	145.000	317.000	118,6	175.000	368.000	106.1
Quintil 3	200.000	430.000	115,0	222.000	439.000	96.4
Quintil 4	312.000	618.000	98,1	315.000	591.000	86.5
Quintil 5	941.000	1.588.000	68,8	777.000	1.305.000	67.0
Promedio	336.000	630.000	87,5	332.000	593.000	84,2

* Corresponde a los hogares ordenados en quintiles según el ingreso per cápita con arriendo imputado. Fuente: INE.

ANEXO N°29

Variación % del gasto entre la IV y V EPF			
Grupos de Productos	Cifras Porcentuales		Variación Porcentual
	1987-1988	1996-1997	
Alimentos y Bebidas	32.9	26.8	-18.5
Vestuario y Calzado	8.2	8.8	7.3
Gasto de la Vivienda	15.5	14.0	-9.7
Equipamiento y Cuidados de la Casa	8.7	9.4	8.1
Salud			
Transporte	4.0	5.5	37.5
Comunicaciones	15.5	12.7	-18.1
Recreación	1.4	3.0	114.3
Enseñanza	4.0	5.5	37.5
Otros bienes y servicios	3.8	5.9	55.3
	6.1	8.5	39.3
TOTAL	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de las EPFs IV y V