



UMBRALES SOCIALES PARA CHILE

HACIA UNA FUTURA POLÍTICA SOCIAL

UMBRALES SOCIALES PARA CHILE

HACIA UNA FUTURA POLÍTICA SOCIAL

es una publicación de la Fundación Superación de la Pobreza

Registro de Propiedad Intelectual N° 183913
ISBN: 978-956-7635-19-4

Diseño y diagramación:
www.draft.cl

Impresión:
Salviat Impresores

Primera Edición:
Febrero 2010

Impreso en Chile - Printed in Chile

Fundación Superación de la Pobreza
República 580, Santiago, Chile
Fono - Fax: 689 1010
info@superacionpobreza.cl

www.superacionpobreza.cl

EQUIPO DE EDICIÓN

EDITORES GENERALES Y COORDINADORES TÉCNICOS

Leonardo Moreno
Mauricio Rosenblüth

ASESORES DE EDICIÓN

Gisela Watson
Catalina Littin
Claudia Farfán
Ixca Kosok
María José Rubio

COLABORARON EN LA ELABORACIÓN Y REDACCIÓN DE LOS CAPÍTULOS:

ARQUITECTURA DE POLÍTICA:

Leonardo Moreno
Mauricio Rosenblüth

VIVIENDA:

José Manuel Cortínez
Camilo Arriagada

EDUCACIÓN:

María de los Ángeles Villaseca
Inicial: María Angélica Kotliarenco
Básica y Media: Luis Navarro
Superior: Claudia Burgueño, Felipe Melo

TRABAJO:

Rafael Del Campo

INGRESOS:

Claudia Sanhueza

SALUD:

Salud mental: Alberto Minoletti
Reforzamiento GES: Antonio Infante
Promoción de Salud Física y Nutricional: Fernando Vío

COSTOS:

Jeannette Fuentes

COLABORARON EN LA ELABORACIÓN Y REDACCIÓN DE LOS TEMAS TRANSVERSALES:

Nancy Yáñez, Medio ambiente y mundo indígena.
Catalina de la Cruz, Género.
María de los Ángeles Villaseca, Migrantes.
Cesar Pagliai, Desarrollo local.
Ingrid Padópulos, Brechas sociales.

* El capítulo de Participación fue realizado en base a una reedición y actualización de parte del capítulo del mismo nombre contenido en Umbrales Sociales 2006, elaborado en esa oportunidad por Rodrigo Márquez y Andrea Canales.

Agradecemos los aportes y comentarios de: Cecilia Albala, Hugo Sánchez y Judith Salinas en el área de Promoción de Salud; Nicolás Grau en el área de Ingresos; Marco Alarcón en el área de Educación Superior; Alejandro Carrasco y Xavier Vanni en Educación Básica y Media; y Diego Vidal en Trabajo.

DIRECTORIO

Presidente

Rodrigo Jordan Fuchs

Vicepresidentes

Verónica González Gil
Juan Carlos Feres Nazarala

Director Ejecutivo

Leonardo Moreno Núñez

Directores

Roberto Fantuzzi Hernández
Manuel Riesco Larraín
José Bengoa Cabello
Felipe Larraín Bascuñán
Benito Baranda Ferrán
Alberto Etchegaray Aubry
Ricardo Ffrench-Davis Muñoz
Elizabeth Lira Kornfeld

ÍNDICE

- 6 UN SISTEMA DE GARANTÍAS SOCIALES PARA CHILE
- 8 **CAPÍTULO 1: HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA DE POLÍTICAS SOCIALES**
 - 8 UN BREVE DIAGNÓSTICO: LA POBREZA Y SU EVOLUCIÓN RECIENTE
 - 12 PROPONER EN UN CONTEXTO DE CRISIS INTERNACIONAL
 - 13 UNA NUEVA ARQUITECTURA PARA LA POLÍTICA SOCIAL DEL BICENTENARIO
 - 18 LAS DISTANCIAS QUE SEPARAN A LOS CHILENOS: BRECHAS SOCIALES
- 33 **CAPÍTULO 2: GARANTÍAS EN EDUCACIÓN**
- 87 **CAPÍTULO 3: GARANTÍAS EN VIVIENDA Y HABITABILIDAD**
- 127 **CAPÍTULO 4: GARANTÍAS EN SALUD**
- 168 **CAPÍTULO 5: GARANTÍAS EN TRABAJO**
- 206 **CAPÍTULO 6: GARANTÍAS EN INGRESO FAMILIAR**
- 225 **CAPÍTULO 7: GARANTÍAS EN PARTICIPACIÓN**
- 237 **CAPÍTULO 8: TEMAS TRANSVERSALES**
 - 237 PUEBLOS INDÍGENAS
 - 243 MEDIOAMBIENTE Y POBREZA: GARANTÍAS PARA VIVIR EN UN MEDIOAMBIENTE LIBRE DE CONTAMINACIÓN
 - 246 GÉNERO Y POBREZA: UNA REFLEXIÓN MARCO
 - 249 MIGRACIÓN Y POBREZA: UN FENÓMENO AL QUE ATENDER
 - 253 DESARROLLO LOCAL EN EL MARCO DE LAS GARANTÍAS SOCIALES
- 258 **CAPÍTULO 9: COSTOS Y FINANCIAMIENTO DE LAS PROPUESTAS**
- 270 ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS, ESQUEMAS Y RECUADROS
- 276 BIBLIOGRAFÍA GENERAL



UN SISTEMA DE **GARANTÍAS SOCIALES PARA CHILE**

En vísperas de celebrar el Bicentenario, nuestro país cuenta entre sus logros sociales más destacados, haber reducido notoriamente la pobreza y mejorado la calidad de vida de gran parte de sus habitantes. Chile ha logrado diseñar un escenario de importantes oportunidades en los ámbitos económico, político y sociocultural. Sin embargo, para que estas puedan ser aprovechadas por todos, debemos examinar y definir con mayor claridad nuestros desafíos en materia de equidad e integración social.

En las últimas décadas, amplios sectores de la sociedad chilena han incrementado sus ingresos reales, permitiéndoles una mayor integración al consumo. A pesar de este crecimiento, un porcentaje importante de nuestros hogares aún no logra atender sus requerimientos básicos de manera estable y segura. Así también, durante este período, ha existido un claro compromiso por entregar viviendas a quienes más lo necesitan, disminuyendo el déficit histórico. Sin embargo, la carencia de una política de habitabilidad integral ha favorecido la formación de espacios segregados, con entornos hostiles y barrios estigmatizados para los más pobres. En materia de educación, hemos logrado tasas de escolaridad y alfabetización nunca antes vistas en la historia de nuestro país, pero no es tolerable que, en pleno siglo XXI, cerca de la mitad de

los niños de nueve años no entienda lo que lee. Por otra parte, los indicadores de esperanza de vida y morbilidad/mortalidad materno-infantil son equiparables a los niveles alcanzados por países desarrollados, y podemos decir con orgullo que el hambre es cosa del pasado en Chile. Pero aún se mantienen inequidades en materia de acceso oportuno a servicios de recuperación de la salud y en la promoción de estilos de vida saludable, lo que perjudica, sensiblemente, a las personas en pobreza.

Si bien estas brechas sociales deben ocupar un lugar central en nuestra agenda social a futuro, es importante destacar que se trata de inequidades resarcibles. Es de nuestra convicción que como país contamos con los recursos humanos, institucionales y económicos para establecer las vigas maestras de los consensos políticos y pactos fiscales necesarios que sitúen a Chile, durante el presente siglo, en el concierto de los países económicos y socialmente desarrollados.

A través de este documento, la FSP hace un llamado a definir y acordar Umbrales Sociales Garantizados. Cualquiera sea el contexto económico que atraviese un país, este debe fijar un piso de inclusión y desarrollo humano de acuerdo con sus recursos financieros,

institucionales, etc. Esta base constituye un compromiso de convivencia social que se expresa en códigos de conducta en materia de políticas sociales. En algunos países podrá expresarse en servicios garantizados de educación básica, en otros se podrá incluir educa-

ción inicial, dado que sus recursos, consensos y avances técnicos así lo permiten y aseguran. Lo importante es pactar el piso, porque su establecimiento de por sí tiene efectos muy importantes en materia de certidumbre, integración e identidad colectiva.

Chile puede asegurar el **desarrollo humano y la integración social a todos sus miembros**

Este Bicentenario ofrece una oportunidad objetiva y subjetiva de primer orden, que nos permite revisar con nuevas perspectivas el nivel y profundidad de nuestros acuerdos básicos y elementales de convivencia referidos a lo económico y político, pero por sobre todo social, para seguir avanzando en la consolidación y desarrollo de nuestra República.

En esa dirección, queremos proponer como prioridad nacional el establecimiento de un piso que garantice buenas oportunidades en las áreas clave para desarrollo humano, por debajo del cual ningún miembro de esta sociedad debiera estar. Estas áreas son: educación, salud, vivienda y habitabilidad, trabajo, ingresos y participación. La consecuencia inmediata de este planteamiento es una mejora de las condiciones de vida y una apertura a nuevas oportunidades de desarrollo para las personas que hoy viven en situación de pobreza o que experimentan una elevada vulnerabilidad socioeconómica. Nuestro compromiso es crearles oportunidades ciertas para que tengan una vida

larga y saludable, accedan a una educación continua y de calidad, a viviendas dignas e integradas, y a trabajos que fortalezcan su capital humano y su espíritu de innovación y superación.

La presente propuesta, busca ser un aporte inicial de carácter técnico-político, con miras al desarrollo de un profundo debate público y el advenimiento de acuerdos nacionales. Las medidas aquí contenidas han sido discutidas y acordadas en el marco del Directorio de la Fundación, el cual tiene la peculiaridad de cobijar a personas representativas de un amplio abanico ideológico, pero con un claro compromiso y valoración por los acuerdos fundamentales que nuestra sociedad debe fraguar para superar definitivamente la pobreza en nuestro país.

Así, la actual propuesta se presenta a la ciudadanía en general y se entrega a los aspirantes a la Presidencia de la República, con la intención de comprometer esfuerzos y aunar voluntades de sectores cada vez más amplios.

La superación de la pobreza
es responsabilidad de tod@s





CAPÍTULO 1

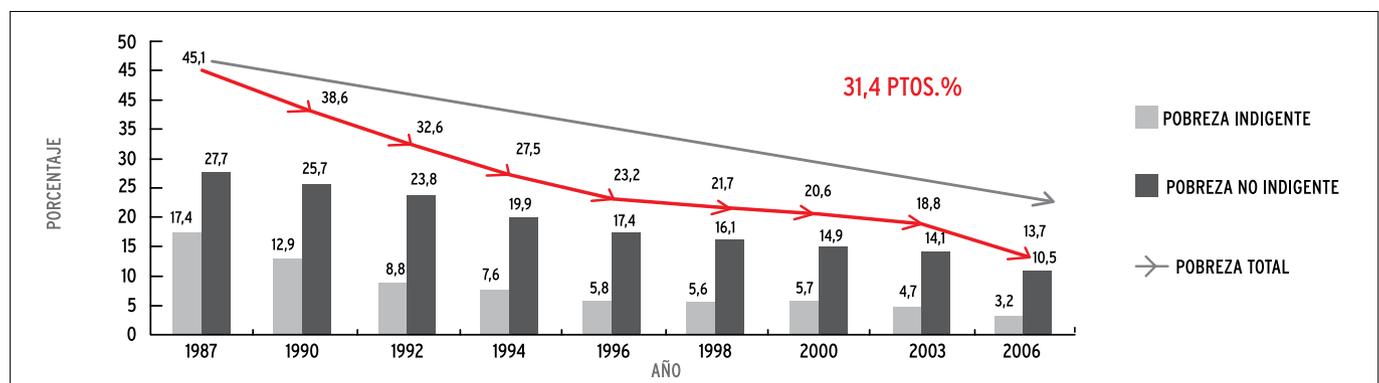
HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA DE POLÍTICAS SOCIALES

UN BREVE DIAGNÓSTICO: LA POBREZA Y SU EVOLUCIÓN RECIENTE

Chile ha tenido una trayectoria singular en materia de desarrollo social y reducción de la pobreza, que releva nuestra experiencia como una situación excepcional a nivel latinoamericano. Los resultados de la encuesta Casen 2006 muestran que, en el trienio 2003–2006, la incidencia de la pobreza se redujo en 5,0%, pasando

de un 18,7% de la población al 13,7%. Con ello se mantiene la tendencia de las últimas dos décadas, y se evidencia un proceso sostenido de reducción de la pobreza desde 1987 (45,1% equivalente a 5.500.000 personas) a la fecha (2.208.937 personas). Tales resultados deben ser motivo de satisfacción para el país.¹

Gráfico 1: Evolución de la incidencia de la pobreza 1987 - 2006.



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Casen 2006.

¹ La FSP ha propuesto la actualización de este indicador, cuya construcción se basa en los patrones de consumo registrados por la IV Encuesta de Presupuestos Familiares de 1987-1988. Dicha propuesta ha servido de base para nuevas estimaciones de pobreza (Larraín, 2008). Asimismo, existe una agenda de trabajo oficial en torno a este tema que surgió en el marco de Protocolos de Acuerdo entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, asociado a la aprobación de la Ley de Presupuestos de la Nación 2009 y que considera la elaboración de una nueva canasta de medición de la pobreza, a partir del trabajo técnico que se encuentra desarrollando Mideplan-Cepal.

Los especialistas coinciden en señalar que estos resultados están relacionados íntimamente con el crecimiento económico registrado en estas dos décadas, la presencia de políticas sociales activas y permanentes, y con paquetes contracíclicos en momentos de crisis. Un factor que también ha influido, pero que ha sido menos abordado en los modelos explicativos, guarda relación con la estabilidad política alcanzada por el país, pese a que todavía queda un trecho por recorrer en materia de gobernabilidad democrática.

En efecto, la traducción del crecimiento económico en desarrollo social no es automática. Se requiere de medidas específicas que mejoren la asignación de recursos y oportunidades en contextos de bajos ingresos y/o menor dotación de activos humanos, sociales o físicos. De hecho, sociedades que han crecido de forma similar a Chile, no registran nuestros índices de desarrollo y superación de la pobreza. Asimismo, en momentos de crisis, otros países de la región han experimentado profundos y dramáticos retrocesos en materia social, en contraposición al curso seguido por Chile, que ha logrado evitar el deterioro extremo en el nivel de bienestar de los hogares. Una larga tradición de políticas sociales, una extendida institucionalidad social público/privada en salud, educación, previsión y vivienda, son diferenciales importantes del caso chileno. También lo es nuestra capacidad de ponernos de acuerdo en algunas áreas fundamentales.

Sin embargo, este “activo de país” puede ser aprovechado y profundizado aún más. Esa es nuestra apuesta. Podemos introducir mejoramientos sustantivos en el enfoque, la eficiencia y la efectividad de las políticas sociales, no solo como dispositivos remediales de injusticias específicas, sino también como mecanismos simbólicos y concretos de aumento de la equidad y la integración social. Para avanzar en acuerdos sobre estas materias, es imprescindible compartir algunos elementos diagnósticos:

En la actualidad, los hogares que se encuentran en situación de pobreza e indigencia son de mayor tamaño (4,4 integrantes por hogar en indigencia versus 3,6 integrantes por hogar no pobreza). También registran mayores tasas de dependencia (4,3% en indigencia versus 2,4%: no pobreza); mayores niveles de desocupación (40% de personas en indigencia versus 5,7% de personas no pobres); y mayor presencia de mujeres jefas de hogar (44% de hogares

indigentes con jefatura femenina versus 28,8% hogares no pobres con jefatura femenina).²

La pobreza afecta con mayor intensidad a niños y jóvenes menores de 18 años (20,6% del total de niños y jóvenes), a los indígenas (19% del segmento), y es levemente superior en las mujeres –indistintamente si estas son jefas de hogar o no– (14,3% versus el 13% del total de hombres).³

Asociado a estos datos “fotográficos”, que se extraen del análisis de los resultados de la Encuesta CASEN, es importante considerar la evidencia empírica aportada por estudios longitudinales. Según estos, los hogares que registran bajos niveles de escolaridad per cápita poseen pocos activos financieros o físicos y tienden a experimentar una elevada volatilidad en sus ingresos mensuales. Estas fluctuaciones se producen en el rango más bajo de la distribución de ingresos del país, por lo que su presupuesto mensual puede caer a niveles críticos, en especial cuando se trata de familias con pocas personas en edad de trabajar u hogares monoparentales (por ejemplo: de jefatura femenina sin cónyuge). Este es un aspecto que se está tomando en cuenta crecientemente en las políticas sociales, el cual tiene por orientación proteger los quiebres en el ingreso familiar.

El perfil que ha ido tomando actualmente la pobreza en Chile corresponde a un circuito de vulnerabilidad muy complejo que se ha ido estructurando en torno a la segregación residencial, la inserción en mercados laborales precarios, la segmentación educativa, entre otros factores. Existe un número elevado de conciudadanos que exhibe un alto nivel de riesgo, que asciende y desciende respecto de la línea de la pobreza varias veces durante su ciclo vital.

La Encuesta Panel (1996-2001-2006), iniciada por Mideplan y luego continuada por la Universidad Alberto Hurtado, la Fundación y Mideplan, informa que el porcentaje de personas que ha sido clasificada en pobreza, por lo menos una vez en este período, asciende al 34,1% de la población. A su vez, el 29,8% estuvo en situación de pobreza una o dos veces en 1996, 2001, 2006, y solo un 4,4% de la población se ubicó en pobreza durante las tres mediciones. Este último grupo representaría lo que se ha llamado “pobreza crónica”, de la cual participan mayoritariamente mujeres (59,4%), y niños(as) que eran menores de 15 años en 1996 (42,2%).

² Fuente: Casen 2006.

³ Op.cit.

Cuadro 1. Dinámica de la pobreza.

1996	2001	2006		
		Pobre	No pobre	Total
Pobre	Pobre	4,4	7,0	11,3
Pobre	No pobre	1,6	10,6	12,2
No pobre	Pobre	1,5	5,8	7,4
No pobre	No pobre	3,2	65,9	69,1
TOTAL		10,7	89,3	100

Fuente: Encuesta Panel Casen 1996, 2001, 2006. Primera fase de análisis.

Cuadro 2. Caracterización de grupos relevantes.

	Pobreza dura (4,4%)	Pobreza transitoria (29,8%)	Nunca ha sido pobre (65,9%)
% Mujer	59,4	50,9	51,3
Edad	19,1	24,0	32,3
Escolaridad (mayores de 18 años)	9,6	12,9	13,7
% Niños (menores de 15 años)	48,2	38,8	23,9

Fuente: Encuesta Panel Casen 1996, 2001, 2006. Primera fase de análisis.

Los factores que parecen tener mayor peso explicativo en la caída o salida de la situación de pobreza, según el análisis realizado por la Universidad Alberto Hurtado, serían el número de niños en el hogar, como factor de caída; en cambio, la cantidad de ocupados con contrato de trabajo y los mayores niveles de escolaridad aumentan la probabilidad de salir de la pobreza.

La dinámica de la pobreza o pobreza transitoria nos sitúa, como país, frente a la necesidad de revisar nuestras formas de aproximarnos al fenómeno, e incorporar dimensiones que den cuenta, más claramente, de la vulnerabilidad que afecta a los hogares exponiéndolos a situaciones que aminoran los niveles de bienestar. Así también, el perfil socioeconómico de los quintiles con rangos bastante pequeños entre los valores máximos y mínimos que definen los ingresos de los tres primeros quintiles; su cercanía al umbral de ingresos que define la pobreza y los gastos muy por sobre los ingresos generados en estos mismos hogares, que registró la VI Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, reafirman la necesidad de ajustar la canasta de consumo con que se establece la línea de la pobreza.

Lo anterior refleja que la pobreza es multifactorial en sus causas, multidimensional en sus manifestaciones y necesariamente integral en sus soluciones. Según estos preceptos, los ingresos son un determinante fundamen-

tal para adquirir parte de los satisfactores de nuestras necesidades básicas; pero, indudablemente, mientras persistan bajos niveles de logro escolar; las enfermedades evitables o la malnutrición (sobrepeso) afecten con mayor fuerza a las personas en pobreza; o se habite en viviendas muy pequeñas o en zonas segregadas, o solo se logre una inserción precaria en los mercados laborales, la pobreza no logrará ser superada definitivamente en nuestro país.

Ciertamente, la pobreza no es una elección, y salir de ella depende tanto del esfuerzo que hagan las mismas personas en pobreza como del esfuerzo que asuma el Estado por implementar mejores políticas y programas; y también del aporte de la sociedad civil en su conjunto, para generar más oportunidades. Todo ello se manifiesta en el reconocimiento de los esfuerzos propios desplegados por las comunidades, un mayor respeto de los servicios públicos para con los más pobres; en prácticas solidarias y comprometidas de miles de voluntarios repartidos a lo largo de todo el país; en códigos de conducta empresarial responsables, entre otros. Estas son condiciones necesarias para poder derribar la barrera de exclusión que impide que los hogares en pobreza puedan acceder y conectar sus capacidades con la estructura de oportunidades existente. Los Umbrales Sociales Garantizados persiguen asegurar dicho enganche, tal y como se grafica a continuación:

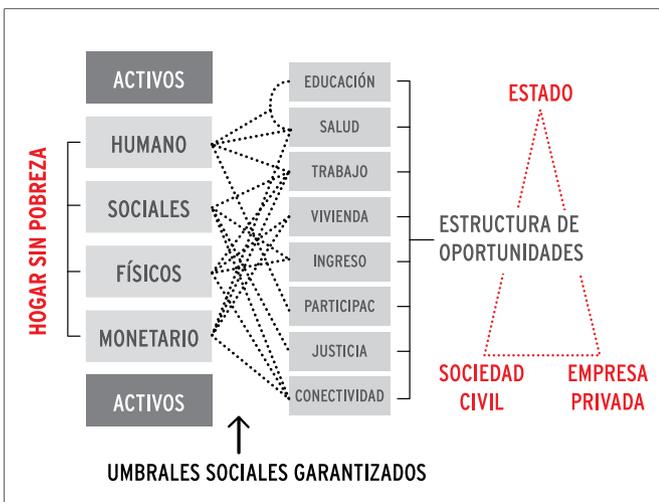
Esquema 1: Proceso de reducción de la exclusión y superación de la pobreza.



Los hogares en pobreza suelen contar con recursos humanos, sociales, patrimoniales, ecológicos, monetarios, los cuales no siempre coinciden en forma, calidad y/o cantidad con las exigencias de la estructura de oportunidades. Esta discordancia impone límites u obstáculos para que los recursos de las personas, hogares y comunidades en pobreza puedan ser movilizados y promuevan su desarrollo humano, social y económico. En la gráfica esta situación se representa con la “muralla de la exclusión”.



Para poder contrarrestar esta situación, necesitamos introducir modificaciones a la estructura de oportunidades. En otras palabras, no solo se requieren oportunidades educativas o de atención de salud, sino que es insoslayable que tales oportunidades sean adaptables a situaciones diversas y entreguen respuestas de gran calidad. Para promover procesos robustos de superación de pobreza, los agentes que conforman la estructura de oportunidades (Estado, Sociedad Civil no lucrativa y Empresa Privada) deben ser capaces de reconocer los recursos propios con los que cuentan los hogares y a su vez deben promover su fortalecimiento a un nivel congruente con más y mejores oportunidades de trabajo, vivienda, ingresos, etc.



Los Umbrales Sociales Garantizados buscan asegurar que se produzca un “enganche” duradero entre los recursos con los que cuentan los hogares y la estructura de (buenas) oportunidades, favoreciendo así la integración y promoción social.

Fuente: elaboración propia.

PROPONER EN UN CONTEXTO DE CRISIS INTERNACIONAL

Chile ha registrado una expansión de su economía a un ritmo moderado en los últimos años. Sin embargo, la crisis internacional provocó una fuerte contracción que, desde luego, hace reflexionar sobre la viabilidad de nuevas medidas en materia de políticas sociales que pudieran no contar con un financiamiento adecuado o duradero.

Durante el año 2008, Chile se expandió a un ritmo anual del 3,2%, cifra 1,5 puntos porcentuales menor a la del año anterior, al tiempo que la tasa de desempleo se elevó y la inflación anual registró un alza significativa durante los primeros tres trimestres, situación que se explica por las alzas de precios externos en las importaciones, en particular de los alimentos y los combustibles, que se produjeron durante la primera mitad del año. Posteriormente, la crisis financiera global desencadenada en los Estados Unidos a partir de septiembre, provocó cambios significativos en el entorno externo, que causaron una brusca desaceleración de la demanda, tanto externa como interna, durante el último trimestre de 2008 y el primero de 2009.

CEPAL sostiene que durante 2009 han permanecido las tendencias a la desaceleración del crecimiento y al aumento del desempleo. Así, durante el primer trimestre del año se produjo una fuerte reducción de la demanda, tanto interna como externa. Paralelamente, se observan caídas significativas en los índices inflacionarios. Por su parte, las estimaciones del crecimiento del PIB han sido modificadas a la baja y este registraría un crecimiento negativo del 1% en este año.

Pese al efecto negativo de estas turbulencias externas, gracias a un quinto año consecutivo de superávit fiscal, en el año 2008 el Estado logró acumular recursos financieros por valor de 25.500 millones de dólares, que le han permitido impulsar una acción contracíclica sin incurrir en endeudamiento interno o externo. Las reservas del Banco Central, por su parte, ascienden a 24.200 millones de dólares y apoyan también esta capacidad contracíclica.

Con todo, dentro del estado crítico en que se ha mantenido la economía internacional, los organismos multilaterales ob-

servan que el ritmo del deterioro ha tendido a estancarse e, inclusive en algunos casos, se evidencia una reversión de la tendencia y una incipiente mejoría de algunos indicadores económicos y financieros, cuya confirmación habrá que verificar con el transcurso del tiempo. En el caso de Chile, el aumento del precio del cobre ha generado mayor tranquilidad, al punto que se está evaluando reponer la regla de ahorro fiscal.

Sin embargo, una mayor velocidad del proceso de recuperación de las economías, que contribuya a aumentar más rápidamente la tasa de empleo y de esta forma permita retomar la senda de reducción de la pobreza, requiere también de medidas políticas que contrarresten los efectos de la crisis, sin descuidar el desarrollo y financiación de las vigas maestras de la política social. Pero esto, como se ha comentado anteriormente, depende, entre otras cosas, de la cantidad de recursos destinados a tal efecto.

Si bien son pocos los que se aventuran a entregar análisis prospectivos concluyentes sobre el desenvolvimiento de la economía a futuro, lo cierto es que el país y sus autoridades responsables deberán ir actualizando día a día sus proyecciones en esta materia.

Los contextos de crisis también constituyen una oportunidad para analizar cuáles son las prioridades como país en el corto y largo plazo. Estas definiciones nos permiten adoptar medidas de ordenamiento, aumento de la eficiencia y de orientación para escoger políticas de alto valor sinérgico. Por ello, es fundamental llegar a acuerdos nacionales sobre dónde y cómo priorizar el gasto social en las áreas más sensibles y de mayor rédito presente y futuro. En esa dirección, el enfoque de Umbrales Sociales Garantizados es sensible, adaptable y dialogante con la coyuntura y la disponibilidad de recursos; sin renunciar por ello a ponerse horizontes de largo plazo y generar un plan maestro en esa línea, tal como lo plantea su arquitectura. Es por este motivo que reafirmamos la importancia de elaborar propuestas en contextos de crisis y recuperación, aunque pueda significar esperar un tiempo antes de que estemos en condiciones para poner en régimen el conjunto de las medidas aquí descritas.

UNA NUEVA ARQUITECTURA PARA LA POLÍTICA SOCIAL DEL BICENTENARIO

LOS UMBRALES SOCIALES GARANTIZADOS

Son aseguramientos con que la sociedad compromete a todos sus miembros solo por el hecho de formar parte de ella, en un conjunto acotado de oportunidades, bienes y servicios claves en las áreas de educación, salud, vivienda, trabajo, participación e ingresos, y que resguardan el desarrollo humano de las personas, en especial de aquellas que viven en pobreza y vulnerabilidad social.

¿Por qué establecer Umbrales Sociales Garantizados en Chile?

Gozan de mayor estabilidad. Los Umbrales son fruto de acuerdos políticos amplios y perdurables, que pueden llegar a expresarse en cambios a nivel normativo, institucional, programático y en el presupuesto de la Nación. Por ello, no son producto exclusivo de la voluntad del Ejecutivo o un gobierno de turno, sino que relevan el papel del poder Legislativo en el diseño de las políticas sociales así como en el desarrollo y consagración de los pactos fiscales necesarios para llevarlas adelante.

Contribuyen a establecer las vigas maestras del proceso de superación de la pobreza. Establecen un piso de ciudadanía e integración social. Por eso su impacto es mayor para los grupos más vulnerables de la sociedad. Por ejemplo, tener una vida lo más larga y saludable posible o recibir una educación continua y de calidad deben ser experiencias comunes a todos los miembros de la sociedad. Para ello, el país debe acordar las oportunidades básicas que permiten vivirlas. Ejemplo: brindar servicios educacionales de calidad durante los primeros veintiún años de vida; otorgar servicios oportunos de atención de salud. Pero en ese escenario, el Estado tiene la obligación de concentrar su acción positiva y focalizar sus recursos en aquellos segmentos que no pueden resolver estos aspectos por sus propios medios.

Son una forma de priorizar los recursos. Los Umbrales Sociales Garantizados no representan un enfoque que deba aplicarse a toda la política social, sino deben ser utilizados en un conjunto acotado de áreas que han sido acordadas como claves para el desarrollo humano y la superación de la pobreza. Esto es particularmente relevante, ya que su arquitectura exige priorizar el gasto social a su favor y colocar a disposición los recursos institucionales, normativos y humanos necesarios para su realización. Los Umbrales Sociales Garantizados deben implementarse en un período corto para estar disponibles a toda la población objetivo, evitando a toda costa la entrega arbitraria de los beneficios. Por eso es importante considerar la participación de proveedores públicos y privados para alcanzar la cobertura y el impacto deseado lo antes posible.

Aseguran igualdad de oportunidades. Un sistema de garantías sociales permite asegurar un esquema de igualdad de oportunidades básicas para todos, independientemente de su origen familiar, territorial, cultural, étnico, etc. Esto contribuye sensiblemente a mitigar la incertidumbre. Los Umbrales son un compromiso con quienes se encuentren en situación de pobreza o vulnerabilidad. De esta manera, por ejemplo, cualquier persona en estado de inseguridad alimentaria, sabrá que puede recurrir a programas de complementación nutricional que le aseguren una ingesta de micro y macronutrientes suficiente y adecuada para el mantenimiento de su salud y su funcionamiento.

Disminuyen la discrecionalidad en la ejecución de políticas y aumentan la transparencia. Establecen explícitamente la forma y condiciones de entrega de los servicios y bienes garantizados, así como los resultados e impactos que persiguen. Esto favorece el control ciudadano y la rendición de cuentas.

Empoderan a las personas habitualmente más débiles de nuestra sociedad. Las garantías sociales establecen condiciones explícitas de acceso, duración, calidad, oportunidad, participación, las cuales pueden ser exigibles por las personas en las áreas que han sido garantizadas. Así, frente a una atención deficiente en un servicio determinado, una persona puede ejercer un reclamo regulado que resuelva de manera adecuada su demanda, sin necesariamente tener que iniciar acciones judiciales de larga resolución y alto costo, particularmente para la población de menores ingresos.

Los Umbrales Sociales Garantizados deben explicitar las dimensiones de:

Acceso. Para asegurar un umbral social se debe explicitar a qué programas y mecanismos se garantiza el acceso, a quiénes beneficia, y en qué forma y condiciones se hace efectivo. Por ejemplo, se propone asegurar la disponibilidad de ingresos mensuales a todos los hogares con fuertes déficits de presupuesto familiar, para cubrir un porcentaje del costo de sus necesidades y funcionamientos básicos. Para ello, se propone un sistema de subsidio familiar. Esta dimensión exige crear e implementar los medios a través de los cuales se dará a conocer a la población objetivo su derecho a un beneficio como este. Complementariamente, esto estudiar las alternativas para resolver el cómo se realizará la provisión de servicios y bienes al conjunto de la población objetivo en períodos relativamente cortos de tiempo. Se trata de asegurar el criterio de **disponibilidad y accesibilidad**. Por eso, la capacidad institucional público/privada para llegar a la

población debe ser analizada y aprovechada al máximo, así como hacer uso de mecanismos de asignación o entrega vía Estado o mercado.

Permanencia. Este criterio es habitualmente pasado por alto o dado por conocido. Sin embargo, es muy importante que se explicita la duración o tiempo en que estarán disponibles los bienes y servicios garantizados, una vez que se accede a ellos, y se establezcan los mecanismos adecuados para lograrlos. En áreas asociadas a largos procesos, como es el caso de educación, se consideran Umbrales de duración de servicios básicos y medios; también existen algunos mecanismos pro retención, pero no están garantizados y no actúan de forma sistémica.

Protección financiera. Se trata de una dimensión muy importante, puesto que en ella se explicitan los aportes económicos que debe realizar el Estado dependiendo de la situación socioeconómica del titular. Se recomienda aplicar un principio de subsidios diferenciados que permita focalizar los recursos en aquellos titulares que no poseen ingresos suficientes para enfrentar los gastos asociados a estas áreas. Cabe destacar que, en sentido estricto, todas las personas, inclusive las más pobres, realizan aportaciones al sistema de políticas sociales a través del pago de sus impuestos, cada vez que adquieren o compran en el mercado, pagan sus patentes, etc. Sin embargo, la protección financiera busca graduar tanto las contribuciones mensuales como el gasto de bolsillo de las personas y familias dependiendo de su situación socioeconómica.

Calidad. Si bien esta es una dimensión muy subjetiva y las apreciaciones sobre este punto son diversas y complejas de sintetizar, de todas formas las políticas que se basen en el enfoque de Umbrales Sociales Garantizados, deben definir y explicitar los estándares básicos de producción y entrega de los servicios/bienes para asegurar el logro de los resultados esperados; así como modos dignos, empáticos y respetuosos de atención a las personas.

Oportunidad. Este es uno de los criterios más sensibles para la población beneficiaria. La recomendación es estipular y dar a conocer a los beneficiarios los tiempos máximos de espera para acceder a los bienes y/o servicios garantizados. Esto implica crear e implementar los mecanismos necesarios para lograrlo, siendo muy importante en este contexto, la existencia de sistemas de información altamente eficientes, integrados, con dispositivos de actualización automática, los cuales deben ser gestionados con celeridad y plena transparencia.

Participación. Toda política erigida sobre esta arquitectura debe estipular mecanismos de participación de los titulares en alguna entidad que recoja su voz y opinión sobre el dise-

ño, la implementación, la marcha o la evaluación de las garantías sociales. Se sugiere actuar con flexibilidad, tomando en cuenta que las personas en situación de pobreza tienen dificultades para sostener procesos participativos o invertir en ellos. Por ello, estos mecanismos pueden incluir consultas a través de instrumentos cuantitativos o cualitativos, hasta creación de comités de usuarios o profundización de ámbitos actualmente en uso, como pueden ser los comités de vivienda, consejos escolares, etcétera.

Reclamo y/o Exigibilidad. Corresponde a todas aquellas disposiciones, normativas y mecanismos tanto institucionales como procedimentales, que estipulan y resguardan explícitamente la forma y condiciones en que las personas pueden reclamar ante un eventual incumplimiento en alguna de sus garantías de acceso, calidad, oportunidad, protección financiera, permanencia y/o participación. Desde la Fundación proponemos priorizar mecanismos administrativos de reclamación (un ejemplo de ello es la Superintendencia de Salud o las Provinciales de Educación) para recepcionar los reclamos y gestionar las soluciones. Es muy importante que se estipulen los tiempos máximos de espera para la entrega de respuestas adecuadas y oportunas a las demandas planteadas por los titulares. Con esta modalidad se resguarda la no judicialización de las políticas sociales y a la vez se crea un sistema que permite a las personas encontrar respuesta a sus inquietudes sin procedimientos engorrosos y caros. Además, cabe destacar que las resoluciones emanadas desde el poder judicial, sobre aspectos vinculados a la ejecución e implementación de las políticas sociales suelen ser extemporáneas, lo que merma sensiblemente la eficacia/eficiencia de la dimensión de exigibilidad. Cabe destacar que, la forma y condiciones desde las cuales se define la exigibilidad de cada garantía deben cautelar la introducción de sanas tensiones al sistema, mejorando su calidad, pertinencia y oportunidad.

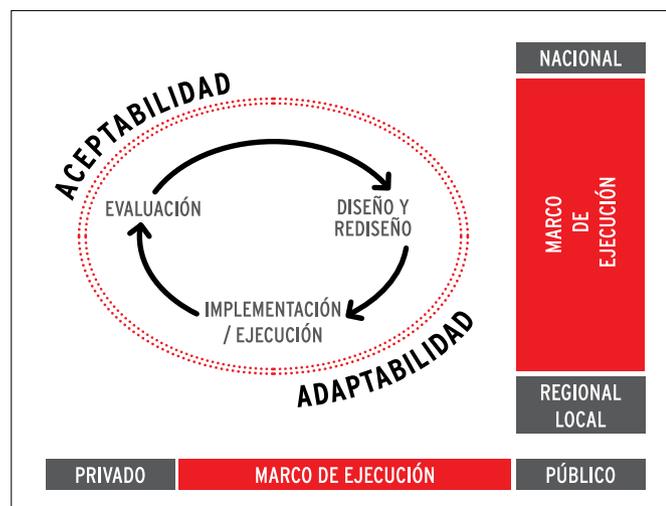
Actualización. Corresponde a todos aquellos mecanismos mediante los cuales la sociedad, evalúa y renueva periódicamente el contenido de las garantías y sus dimensiones. Estas actualizaciones deben estar reguladas sobre la base de criterios científico-técnicos, políticos y económicos. Se recomienda que en este proceso participen instancias técnicas, ciudadanas y políticas.

Principios de adaptabilidad y aceptabilidad. Entre los estándares de conducta asociados al (futuro) sistema de Umbrales Sociales Garantizados, destaca la inclusión de criterios y medidas específicas de **adaptabilidad** cultural, geográfica y ambiental de los mecanismos, bienes, servicios, procesos o resultados que se pretende asegurar. Cuando las oportunidades que se han resuelto garantizar afectan a **pueblos indígenas, mundo rural, territorios extremos,**

asentamientos guetificados, adultos mayores, migrantes, etc., el criterio de adaptabilidad es insoslayable. Si se aplican de manera estandarizada sin reparar en las necesarias diferencias y adaptaciones en las formas de “producir” los accesos, las calidades y oportunidades, entre otros, los resultados y efectos pueden ser sensiblemente diferentes entre estos grupos, o inclusive avanzar en un sentido contrario al deseado. Es necesario considerar, en este aspecto, que lo que se espera garantizar es una oportunidad o alguna dimensión de bienestar, lo que necesariamente implica cierta flexibilidad en los satisfactores con que se aborda, para que sean pertinentes a cada contexto socioterritorial. Esto supone la selección de mecanismos alternativos pero de calidad equivalente.

Todo programa, en este marco, debe contar con protocolos que garanticen un trato digno hacia las personas en situación de pobreza. Una de sus manifestaciones básicas es la implementación del principio de **aceptabilidad**, que supone contar con el consentimiento explícito, informado y libre de las personas, hogares o comunidades que serán atendidas.

Esquema 2: Principio de adaptabilidad y aceptabilidad del sistema de Umbrales Sociales Garantizados.



Fuente: elaboración propia.

La institucionalidad social de esta nueva política

Existe una larga historia institucional en materia de políticas sociales, que se ha ido configurando de manera diferente según el sector específico que se trate. Este marco institucional, en mayor o menor medida, ha tenido expresiones subnacionales y locales de articulación con el sector privado lucrativo y no lucrativo, y ha desarrollado formas diferentes de acceso y de integración con los servicios y programas sociales implementados para la población.

Con los antecedentes expuestos, ¿cuál es el desafío en materia de institucionalidad social? Desarrollar políticas con enfoque de Umbrales Sociales Garantizados permite introducir algunas recomendaciones en esa dirección:

Liderazgo institucional. La gestión social del Estado debe incrementar sus capacidades de coordinación y articulación entre los sectores que tienen responsabilidades burocráticas y temáticas con los ejes del sistema de Umbrales Sociales Garantizados. En esa dirección, se requiere de algún organismo del Estado con claro liderazgo técnico y político al que se le dé el mandato y las atribuciones para coordinar y articular las acciones de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos. La integración de estos sectores deberá ser preferentemente de planificación técnico-conceptual a nivel general y nacional, y de planificación-operativa a nivel regional, provincial y local.

El propósito de esta instancia sería asegurar la pertinencia, intersectorialidad e integralidad de programas y políticas más allá de lo estrictamente presupuestario. Ello supone reforzar las funciones de planificación transversal y territorial con foco en la gestión por resultados.

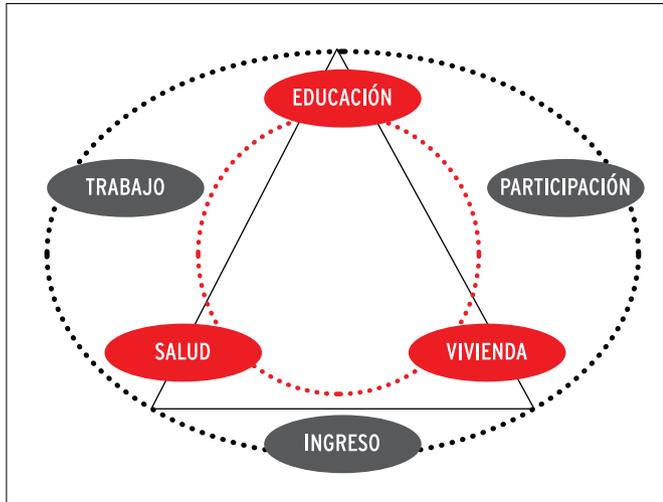
Para impulsar este tipo de liderazgo, esta instancia de planificación e integración debe tener claras y acotadas sus funciones y atribuciones. La recomendación es que si planifica e integra los sectores a nivel general y territorial, no desarrolle actividades de intervención y evaluación. Esto es muy importante porque, en materia programática, debiera impulsar una revisión de las iniciativas de intervención existentes. En algunos casos, se requerirá racionalizar la oferta, priorizando las acciones en el subsector garantizado de la política. Asimismo, si toma decisiones vinculantes, no es aconsejable que en ella misma recaigan las funciones de evaluación.

Organización y coordinación horizontal. Se sugiere que la integración y articulación intersectorial de la institucionalidad social se organice, preferentemente, en función de anillos, según su papel o rol en el desarrollo humano y en el fomento de la equidad. Así, se considera que un anillo de largo plazo está compuesto por los sectores de educación, salud y vivienda/hábitat. De estos sectores emanan políticas cuyos impactos en el desarrollo humano se expresan habitualmente en largos períodos de tiempo o durante varias etapas del ciclo de vida de las personas.

Distinguimos un segundo anillo definido como aquel que promueve la circulación o movilización de los activos recién mencionados. Este se compone fundamentalmente por políticas ligadas al sector Ingresos y Trabajo/fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME).

La idea de organizar el sistema por anillos no tiene por sentido señalar que uno es más importante que otro, o que uno va primero y el otro después. Simplemente es reconocer su papel diferencial en los procesos de superación de pobreza, dada la naturaleza de sus impactos y expresiones de corto, mediano y largo plazo en la formación de los activos básicos para el desarrollo humano y su adecuada circulación y potenciación.

Esquema 3: Anillos para la articulación intersectorial de la institucionalidad social.



Fuente: elaboración propia.

Coordinación público-privada. Lo anterior implica hacer uso de herramientas innovadoras de descentralización y articulación público-privada. Las garantías sociales son compromisos de conducta inmediatos que requieren alcanzar las coberturas esperadas en plazos breves. Así, es necesario avanzar hacia sistemas de regulaciones y de estímulos orientados a la creación de un marco de ejecución descentralizado y colaborativo con el sector privado, que permita, por un lado, aprovechar y potenciar las capacidades de ambos sectores, y por otro, configurar una estructura básica de oportunidades para el desarrollo y el bienestar.

Como ya hemos señalado anteriormente, en algunas localidades la institucionalidad social es limitada y su presencia territorial escasa. Así, el Estado debe recurrir a estrategias de descentralización, desconcentración y/o tercerización, por ejemplo, para favorecer la creación de mercados regulados que fomenten la inclusión del sector privado (no lucrativo e inclusive lucrativo).

Supervisión y reclamación. En cualquier caso, los proveedores (fuesen públicos o privados) debe ser acreditados, certificados, monitoreados en sus procesos y resultados. Esto supone la creación de instancias de supervisión y reclamación que, siendo parte del sector público, gocen de las mínimas condiciones de independencia y autonomía en la nominación de sus autoridades, de modo que cuenten con las condiciones

básicas para desarrollar su labor hacia el sector de proveedores públicos y privados. Un ejemplo de este tipo son las superintendencias sectoriales, que han avanzado en esa línea pero aún tienen un trecho que recorrer. Asimismo, se sugiere aprovechar esta institucionalidad para implementar las formas y mecanismos de reclamación administrativa de los usuarios, cuando estos consideren que alguna de las garantías no ha sido cumplida según las condiciones explicitadas.

Evaluación. La institucionalidad social debe contar con un manejo independiente de la evaluación para el subsector garantizado de la política social. Una nueva institucionalidad social quedaría incompleta si no se consideran dispositivos de observación y control en sus efectos e impactos en el bienestar social. Por ello, estas medidas se acompañarían de la creación de Observatorios de la Realidad Social con un carácter autónomo y con financiamiento público. Para dar garantías de transparencia y legitimidad, es fundamental que tales centros sean dirigidos por autoridades definidas por concurso de alta gerencia pública y cuya nominación sea aprobada por el Congreso de la Nación. Es importante que estos órganos posean un carácter autónomo para que su labor no se vea influida indebidamente por los gobiernos de turno o las instancias de la institucionalidad social que ejecutan directamente las políticas. Los observatorios contarán con consejos compuestos por técnicos de diversos sectores políticos, académicos y sociales. En la actualidad, la función evaluadora es discontinua, desconocida, poco articulada, lo que impide el desarrollo de un debate sobre políticas y programas sociales con altura de miras en la sociedad. Los resultados del trabajo de los observatorios propuestos podrán transformarse en recomendaciones técnicas que se entreguen de forma ordenada y sistemática al gobierno, el parlamento y la ciudadanía.

Rendición de cuentas. Se requiere que la institucionalidad social cuente con un sistema de gasto fiscal condicionado a la rendición de cuentas. Dado que el subsector garantizado de políticas debe ser explícito en sus objetivos, procedimientos, productos, resultados y recursos, tiene facilidades objetivas para ser controlado y observado en su marcha por diversos actores. En este contexto, el Poder Legislativo debe analizar los resultados obtenidos con los recursos destinados al subsector garantizado de la política, de modo que se rindan cuentas periódicas sobre su uso. Se podrán establecer cláusulas sobre el uso inadecuado de los mismos, de modo que, de no resarcir eventuales faltas, se limite el gasto hasta el diseño de soluciones a los problemas detectados.

Asesoría para la actualización. Se sugiere contar con asesorías por sector, que puedan con cierta periodicidad rescatar y analizar los insumos que producen las unidades de gestión, implementación, evaluación, supervisión y control, además de estudios prospectivos, de opinión y preferencias, etc.,

para realizar recomendaciones periódicas y sistematizadas sobre la actualización de los Umbrales Sociales Garantizados. La idea es recuperar e institucionalizar la experiencia de los Consejos Asesores presidenciales y de Consejos tales como el que existe en Garantías explícitas en salud (GES).

Gestión de la información. Para que el sistema de Umbrales Sociales Garantizados opere de forma integrada, es fundamental que exista una adecuada gestión de la información social de los titulares.

Chile avanza hacia la integración de las bases administrativas de datos de los diversos servicios y sectores, tal y como lo recomiendan los organismos internacionales. Para ello se requiere migrar desde los instrumentos de estratificación social tipo encuesta hacia bases más confiables, completas y económicas surgidas desde el Servicio de Impuestos Internos, los servicios previsionales y de salud, el futuro registro laboral propuesto, etc., que permitan la operación automática de los instrumentos de calificación para invocar la protección financiera y/o acceso a programas específicos. Esto ya cuenta con antecedentes en el país. La implementación de la Reforma Previsional implicó la integración de la información procesada por treinta y cuatro agencias públicas y privadas, lo que permitió construir una base de datos (denominada “elegibilidad”) que genera respuestas en línea a consultas ciudadanas, vinculadas al ejercicio de derechos previsionales. Asimismo, la experiencia del bono de apoyo a la familia (2009), implicó generar las interfases para la integración de la información relevante contenida en las Fichas de Protección Social y retroalimentarlas con la información de ingresos proveniente de pensiones y prestaciones sociales. Permitted el pago de beneficios a través de plataformas de servicios financieros, como cuenta RUT, ServiEstado y Caja Vecina.

La atención. Que las personas tengan que hacer colas enormes, gastar tiempo y dinero para llegar a una ventanilla que no siempre tiene las respuestas a sus necesidades y consul-

tas, es quizás uno de los factores más importantes de descontento, impotencia y desesperanza entre quienes viven en contextos de pobreza. Por eso, los modelos de atención deben distinguir las dimensiones de información (respuesta oportuna, pertinente y única a consultas en toda la red), de elegibilidad (cumplimiento de requisitos para ejercer un derecho), de trámite en línea con derivación en el sistema y el compromiso de tiempo de respuesta. Asimismo, adecuar los espacios de atención y las competencias de las personas que operan la red de servicios (aptitudes, conocimientos y actitudes). Estos son desafíos importantes para la cultura imperante en los servicios públicos y en los proveedores privados. Existe experiencia internacional (Europa, Canadá, Brasil, entre otros) que avala este cambio, con significativas ganancias en materia de eficacia, eficiencia y valoración pública. A ello se suma la oportunidad de integrar a agentes de la sociedad civil y no solo a funcionarios públicos en roles de “apoyo” a las políticas públicas de protección e integración. Las experiencias chilenas e internacionales, en materia de voluntariado y servicios prestados por organizaciones sociales, generan mayor empatía, eficacia y costo-eficiencia que el mismo rol desempeñado por funcionarios públicos, bajo los mismos estándares de calidad. Fomenta, asimismo, una cultura de participación y transparencia en el uso de recursos públicos.

Todos estos cambios constituyen grandes desafíos en la medida en que buscan la reformulación de algunas de las lógicas de funcionamiento históricas del aparato estatal. Se ha podido constatar que varios de los aspectos recién mencionados han sido introducidos en la acción pública en los últimos años. Sin embargo, todavía no logran permear todo el sistema, quedando un importante camino por recorrer. Es en esta dirección que esta propuesta releva y problematiza la responsabilidad que posee el **agente de intervención social directo o mediador**, en otras palabras, la persona que desde la institucionalidad (pública o privada) dialoga, trabaja o atiende directamente a las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad.

LAS DISTANCIAS QUE SEPARAN A LOS CHILENOS: BRECHAS SOCIALES

Para seguir avanzando en los niveles de bienestar de la población y en la superación de la pobreza, es preciso volver a analizar la realidad social, los nuevos desafíos, e identificar las líneas de acción que son prioritarias y coherentes con las demandas actuales. La dinámica y complejidad de los contextos de desarrollo social y económico requieren de un conocimiento actualizado que permita tener una mirada profunda, precisa y comprensiva de la pobreza y la vulnerabilidad social, para poder seguir avanzando en su reducción. El país ha hecho esfuerzos importantes y los logros obtenidos en esta materia nos imponen nuevos desafíos, para que podamos sentir que hemos cumplido con generar una sociedad más equitativa e integrada. Para ello, se hace imprescindible reconocer las áreas en que se han observado avances, pero también identificar y poner en discusión aquellos puntos en donde nos falta hacer mayores esfuerzos para lograr dichos objetivos.

Como una forma de responder a esa necesidad, en la siguiente sección se presenta un diagnóstico de las condiciones de vida y los niveles de bienestar de la población nacional, a partir del análisis del acceso a recursos, bienes y servicios sociales, como también a las oportunidades para participar de la sociedad que hemos ido construyendo y en sus beneficios. Esta caracterización se construye a partir de perfiles que refieren a los grupos socioeconómicos según quintiles de ingreso per cápita del hogar, aludiendo a una tipología conocida y ampliamente utilizada en los estudios sociales de nuestro país. La mayoría de los datos provienen de la Encuesta Casen 2006 y otras fuentes más recientes de infor-

mación socioeconómica, que permiten sondear la situación existente en materia de ingresos, empleo, educación, salud y vivienda. Con estos datos, se espera identificar las brechas que están separando a los chilenos, y que en nuestro nivel de desarrollo actual son éticamente inaceptables.

Brechas en educación

La educación es uno de los ámbitos del desarrollo humano de carácter más sinérgico, no solo porque está directamente relacionada con la participación en el mercado laboral y la productividad del país, sino porque permite la inserción social y una mayor autonomía o responsabilización en dichos procesos, lo que favorece tanto a la persona y sus condiciones de vida como al país en su conjunto.

Dado este carácter de la educación, las brechas que se manifiestan en esta área tienen fuertes repercusiones en la estructura de oportunidades de las personas y en sus proyecciones de bienestar, presentes y futuras. Por lo mismo, el Estado ha tenido una fuerte presencia en la provisión de los servicios educacionales a lo largo de toda la historia nacional, y ha hecho importantes esfuerzos económicos, desde 1990 a la fecha, con el fin de inyectar más recursos y propiciar mejores condiciones para la equidad en este campo. De hecho, es uno de los sectores que más ha expandido el gasto social, con una variación promedio de 7,4% anual entre el año 2000 y el 2008.

Cuadro 3. Gasto del sector público en la educación fiscal por nivel de educación. País 2003-2007.

	Total	Adultos	Pre-básica	Básica	Media Humanístico-Científica	Media Técnico Profesional	Superior	Sin distribución por nivel
2003	715.354.146	2.424.304	184.889.829	184.889.829	35.820.463	30.875.284	269.179.696	122.970.546
2004	765.207.818	2.442.395	200.735.103	200.735.103	41.887.288	34.447.056	283.320.609	99.860.801
2005	770.531.914	3.124.106	174.638.759	174.638.759	38.612.757	31.228.208	305.128.774	103.370.624
2006	896.245.303	19.932.957	213.550.137	213.550.137	52.972.675	39.619.417	352.213.148	79.580.702
2007	1.217.604.725	23.126.086	191.715.859	297.016.382	84.254.376	59.171.746	402.355.179	159.965.098

La información corresponde a gasto efectivo, no incluye subvenciones a los establecimientos educacionales

Fuente: INE; Censo Estadístico 2008, noviembre 2008. División de Planificación y Presupuesto. Ministerio de Educación.

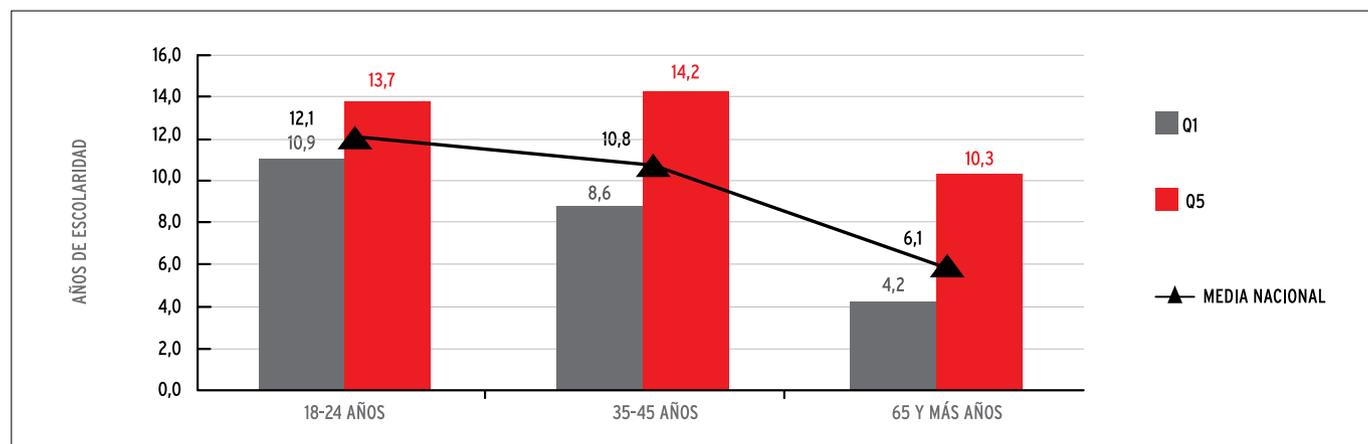
Junto con estos mayores esfuerzos de inversión pública, el país ha dado importantes avances en materia legal que favorecen un mejor acceso y equidad en la educación. Así, por ejemplo, se ha instaurado una reforma constitucional que establece doce años de escolaridad obligatoria, y se ha expandido el apoyo es-

tatal para los niveles iniciales de educación, tanto a nivel de salas cuna como de educación parvularia. A la vez, se ha ampliado el sistema de créditos que permite el acceso a la educación superior, constituyéndose el propio Estado como aval de los jóvenes con menores recursos económicos.

Con estas medidas, los años de escolaridad promedio han aumentado a nivel nacional y de manera relevante en el primer quintil. Más del 50% de los estudiantes de este grupo socioeconómico representan la primera generación en culminar la educación media, y un número cada vez más creciente

continúa estudios de nivel superior. De hecho, las brechas en tasas de escolaridad promedio de los quintiles I y V se han acortado sustantivamente en el grupo etario de 18 a 24 años, siendo menor a cuatro años; lo que contrasta con los seis años de diferencia que median en las generaciones anteriores.

Gráfico 2: Escolaridad promedio, según quintil y rango de edad.



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Casen 2006.

Por otra parte, los esfuerzos de inversión pública han procurado incorporar más recursos educativos (CRA, Enlaces, textos escolares, etc.) a los establecimientos que atienden a la población más vulnerable, con el objetivo de mejorar la calidad y la equidad de la enseñanza. Además, ha ido engrosando la subvención escolar, previamente a la Ley de Subvención Escolar Preferencial, que introduce una modificación sustantiva al sistema de financiamiento del sistema escolar, incorporando una variable de equidad. Cabe recordar que en sus propuestas de política social de 1999 y 2006, la Fundación incluyó sendas justificaciones sobre la importancia de

la subvención diferenciada o preferencial.

Los avances en materia de cobertura escolar están estrechamente relacionados con las oportunidades educativas de la población, particularmente la de menores ingresos, cuya capacidad para proveerse de manera autónoma de estos recursos es bastante más limitada, pese a que varios estudios han revelado los importantes esfuerzos económicos de las familias para lograr el ingreso de sus hijos en establecimientos subvencionados con financiamiento compartido. De hecho, el 45% de las matrículas de estos establecimientos proviene de familias de bajos ingresos.⁴

Cuadro 4. Asistencia/no asistencia a establecimientos educacionales por nivel.

	Quintiles de ingreso					Total
	1	2	3	4	5	
% de niños menores 2 años que asiste a educación preescolar	14,2	13,0	17,7	19,6	25,8	16,6
% de niños de entre 4 y 6 años que asiste a educación formal	78,0	82,5	84,7	86,0	90,6	83,1
% que no termina la educación media (16-24 años)	26,5	20,9	14,5	8,0	3,6	15,6
% que estudia en nivel superior a los 21 años	16,5	22,1	32,8	44,4	72,2	36,9
Distribución jefes de hogar con estudios superiores completos (%)	2,7	3,9	6,4	14,1	42,1	13,8
Escolaridad promedio	8,25	9,09	9,74	10,90	13,13	10,15

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Casen 2006.

⁽⁴⁾ VALENZUELA, Juan P., BELLEI, Cristian, DE LOS RÍOS, Danae. Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido. Informe de investigación, Proyecto Fonide FIE_211, Ministerio de Educación. 2008.

Pese a estos esfuerzos estatales y familiares, aún persisten fuertes restricciones en las oportunidades educativas de niños y jóvenes en función de la situación socioeconómica de sus hogares. Así, la cobertura de salas cunas llegaba a menos del 15% de la población menor de 2 años del primer quintil, diez puntos porcentuales por debajo de la situación de los infantes del quinto quintil; situación que mejora, pero mantiene una brecha significativa en la población en edad preescolar. Sin embargo, en los últimos tres años se ha desarrollado una activa política social para ampliar la cobertura de atención de estos niveles, particularmente de salas cunas, pasando la oferta pública de Junji de 780 establecimientos a más de cuatro mil entre 2006 y el 2009, por lo que es esperable que en la Encuesta Casen que se aplicará en noviembre de 2009, los datos muestren una mejoría importante en estos indicadores.

En el ámbito de trayectoria escolar se registra una concentración de la deserción en los dos primeros quintiles (siete veces el porcentaje del quinto quintil), mermando no solo el asentamiento de los procesos de aprendizaje y alfabetización funcional, sino también truncando, o al menos limitando, las oportunidades de inserción laboral futura.

Como correlato de este mismo proceso, el porcentaje de jóvenes que accede a la educación superior es cuatro veces superior en el quinto quintil respecto al primero, lo que se proyecta como una variable de vulnerabilidad y mayor probabilidad de permanecer en pobreza, como lo demuestran las bajas tasas de jefes de hogar con estudios superiores completos en los primeros quintiles.

Cuadro 5. Resultados de los servicios y procesos educativos.

	Nivel SocioEconómico (NSE)				
	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto
% de niños de 4 años con retraso en su desarrollo	39,7	35,9	43,9	29,8	14,9
% de repitencia en 1 ^{er} año de educación básica	10	7,6	3,9	1,4	0,5
% de estudiantes de 4 ^o básico con nivel de logro avanzado en Lenguaje	22	24	36	54	72
% que cursa estudios de nivel medio a los 16 años	81,5	87,8	92,7	93,3	98,4
% de estudiantes de 2 ^o medio con resultados sobre 300 puntos en Simce	5	9	23	41	59

Fuente: Encuesta Calidad de Vida 2006, Minsal. Estadísticas de Rendimiento 2008, Mineduc. Simce 2008. Estadísticas de Matrículas por Edades.

Con respecto a los resultados de aprendizaje, estos dan cuenta de problemas relacionados con la calidad de la educación; empiezan incluso antes de la educación obligatoria. A los cuatro años de edad, casi el 40% de los niños presenta rezago en el desarrollo esperado, en todas las habilidades funcionales, cifra veinticinco puntos porcentuales mayor a la situación de los niños del nivel socioeconómico más alto. Esa brecha se evidencia en mayores dificultades para lograr aprendizajes y hacer una trayectoria en tiempos oportunos, como lo muestra la elevada tasa de repitencia en 1^o básico y luego el rezago en el ingreso a la educación media, en la población de dieciséis años.

Esas mismas dificultades son las que se reflejan en las pruebas estandarizadas y en la baja proporción de estudiantes que logran puntajes o niveles de logro destacados. Esto reafirma que la condición socioeconómica sigue operando como un factor condicionante de los aprendizajes, que la política educacional no ha logrado revertir.

Estas brechas tienen una expresión más aguda en el mundo rural, particularmente las de acceso a educación preescolar y superior, como en los porcentajes de deserción escolar. Con ello, se forman perfiles de capital cultural muy diferenciados tanto a nivel regional como intrarregional.

Cuadro 6. Población de 0 a 5 años que asiste a un establecimiento educacional por zona y quintiles de ingreso.

	Asiste	
	Rural	Urbano
I	22,6	35,6
II	23,7	36,4
III	25,3	40,2
IV	31,2	42,1
V	43,4	48,1
TOTAL	24,8	39,3

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Casen 2006.

Cuadro 7. Población menor de 18 años que no asiste a un establecimiento educacional.

	No asiste (%)	
	Rural	Urbano
I	25,8	21,8
II	25,0	21,2
III	23,8	18,8
IV	24,4	17,4
V	15,5	15,7
TOTAL	24,7	19,6

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Casen 2006.

Brechas en vivienda

La vivienda es uno de los principales activos con que cuentan los hogares tanto por constituir el espacio doméstico y cotidiano de desarrollo de sus residentes como por permitir el despliegue de sus capacidades personales y productivas. En ese sentido, este sector no refiere solo a la vivienda sino a las condiciones de habitabilidad de ella y del entorno en la que se emplaza, y a los recursos que este provee tanto en equipamiento barrial, seguridad y servicios sociales, incluyendo transporte, educación, salud, también de acceso al mercado laboral.

Entendido este sector bajo esta concepción más amplia, las brechas refieren tanto a la tenencia y calidad de la vivienda como a los temas de infraestructura, conectividad y características socioeconómicas de su emplazamiento y la estructura de oportunidades que provee.

La comprensión de las necesidades habitacionales de las personas, más allá de la protección del medio geográfico y la reducción de importante déficit que caracterizaba al sector a inicios de la década del noventa, han permitido avanzar en la redefinición de la política, desde acciones centradas en resolver coberturas a una visión ecosistémica que asume los impactos psicosociales y de integración asociados a la calidad y localización de las viviendas.

Es importante mencionar que, la mayor parte de los recursos del sector han estado orientados a los subsidios de acceso a la vivienda, política que ha impactado la situación de tenencia de la vivienda de los dos primeros quintiles y la ha equiparado a la de los otros grupos socioeconómicos. Así, aproximadamente el 70% de las personas viven en una vivienda que es propia.

Cuadro 8. Situación de la vivienda según quintil de ingreso autónomo.

Tipo de tenencia	Año	I	II	III	IV	V	Total
Propia	1990	53,6	58,7	64,9	64,7	65,5	61,5
	2006	67,8	69,6	70,1	70,6	67,8	69,2
Arrendada	1990	13,1	14,9	15,1	18,4	24,5	17,2
	2006	10,1	12,9	14,5	17,7	24,5	15,9
Cedida	1990	30,2	24,1	17,9	14,9	8,8	19,2
	2006	21,1	16,8	14,8	11,3	7,6	14,3
Ocupación irregular (de hecho)	1990	1,5	0,8	0,7	0,6	0,5	0,8
	2006	0,9	0,5	0,4	0,3	0,1	0,4
Usufructo (otro)	1990	1,5	1,5	1,5	1,3	0,6	1,3
	2006	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1

Fuente: Informe de vivienda. Casen 2006.

Este efecto está relacionado con un gran impulso del sector inmobiliario, que en los últimos años ha incrementado la magnitud de la construcción, con más de 125 mil viviendas

anuales.⁵ Asimismo, el sector ha tenido una expansión del gasto en un promedio anual de 8,5 situando la inversión social en vivienda en torno al 1,6% del total del gasto social.

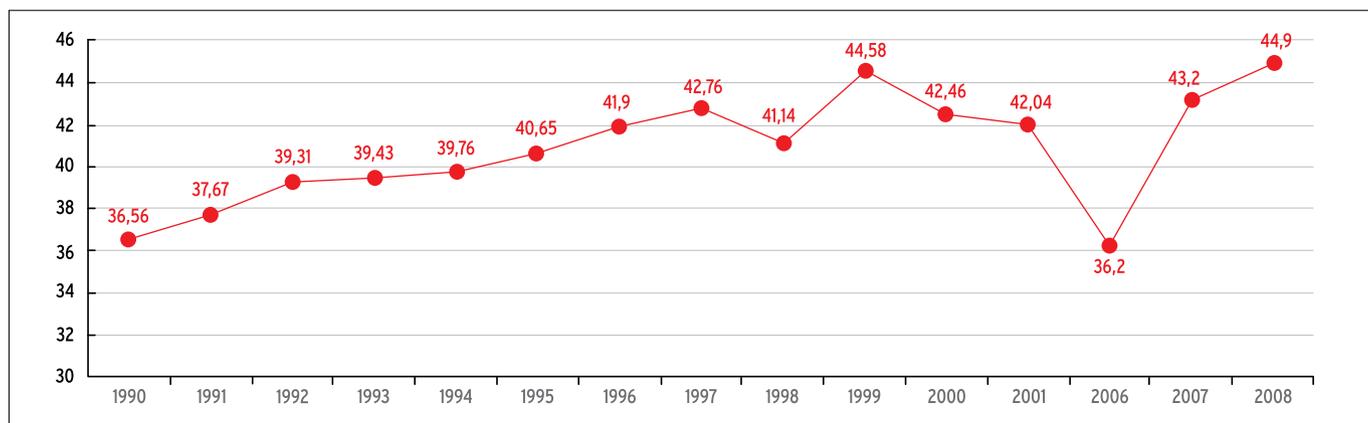
Cuadro 9. Gasto social en vivienda.						
2000		2007		2008		Variación promedio anual período 2000-2008
MM \$ de 2008	%Gasto total	MM \$ de 2008	%Gasto total	MM \$ de 2008	%Gasto total	
157.060	1,3	258.436	1,5	300.887	1,6	8,5

Fuente: Dipres. Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2008 y Actualización de Proyecciones para 2009. Junio 2009.

Junto con esa mayor construcción, se ha ido ampliando el tamaño de la vivienda a casi 45 m² promedio, y mejorando la distribución de sus espacios interiores y, con ello, la

habitabilidad doméstica, con la nueva normativa que fija la construcción de un segundo dormitorio en las viviendas sociales.

Gráfico 3: Superficie de la vivienda social (m²).

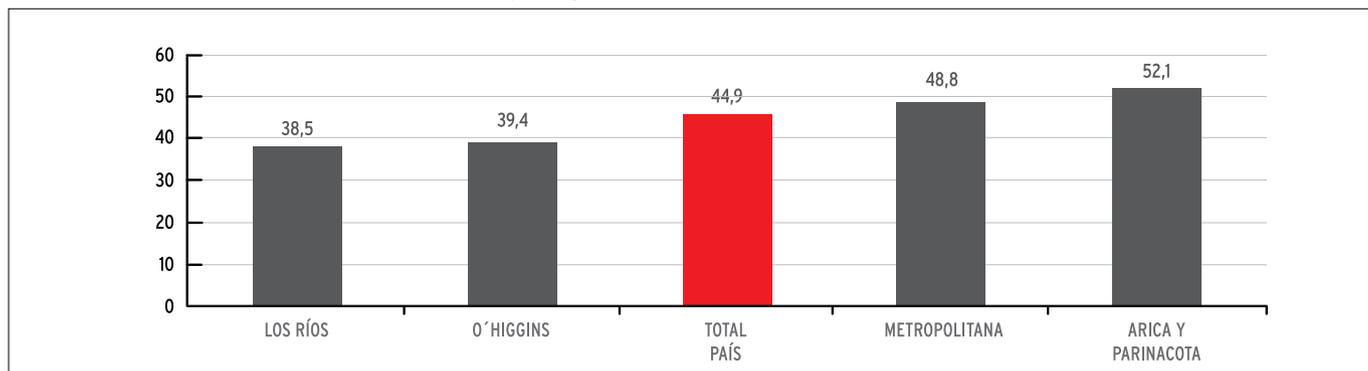


Fuente: 1990-2001: Minvu, Viviendas sociales contratadas 1990 -2001. De 2006-2008. Metros promedio construidos en FSV. Elaboración propia a partir del Observatorio Habitacional Minvu.

Esta tendencia general presenta algunas brechas territoriales a las que será necesario atender, particularmente en el caso de las regio-

nes en que la superficie promedio de las viviendas del Fondo Solidario I caen bajo los 40 m², como ocurre en O'Higgins y Los Ríos.

Gráfico 4: Diferencias en m² construidos en el FSV I por región 2008.



Fuente: elaboración propia a partir de la información Observatorio Habitacional Minvu.

⁵ MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Departamento de Estadísticas. Informativo estadístico, 2008 (295) [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?gblb_cod_nodo=20061113165249&hdd_nom_archivo=Inf_Estad.pdf>.

Los requerimientos de condiciones de mejor habitabilidad están apelando hoy día muy fuertemente a elementos asociados a la vivienda, como su localización y las características de su entorno socioterritorial. En este sentido, se mantienen grandes desafíos para el sector, dado los niveles de segregación que ha generado la política de suelos, aislamiento en zonas rurales y deterioro barrial en las urbanas, que a su vez inciden en la percepción de seguridad que tienen los propios residentes respecto a sus barrios y también que el resto de la población se hace de ellos, siendo fuente de sobreestimación o de estigmatización,⁶ según sean las características socioeconómicas de los mismos.

Es importante considerar también el efecto socioeconómico y en salud mental que presentan las brechas de condiciones de entorno y equipamiento barrial, particularmente las que se vinculan con la resolución de necesidades básicas y acceso a recursos, así como las relacionadas con la seguridad y las posibilidades de fortalecer e incrementar el capital social. Es preocupante observar en la Encuesta de Calidad de Vida y Salud (2006), que la carencia de conectividad y de servicios básicos para el quintil de menor nivel socioeconómico, casi triplica la percepción del problema de equipamiento de las personas en materias de medios de comunicación y duplica las de acceso a comercio y a servicios básicos.

Cuadro 10. Problemas de infraestructura, equipamiento y servicios identificados en el barrio o localidad según quintiles de ingreso.

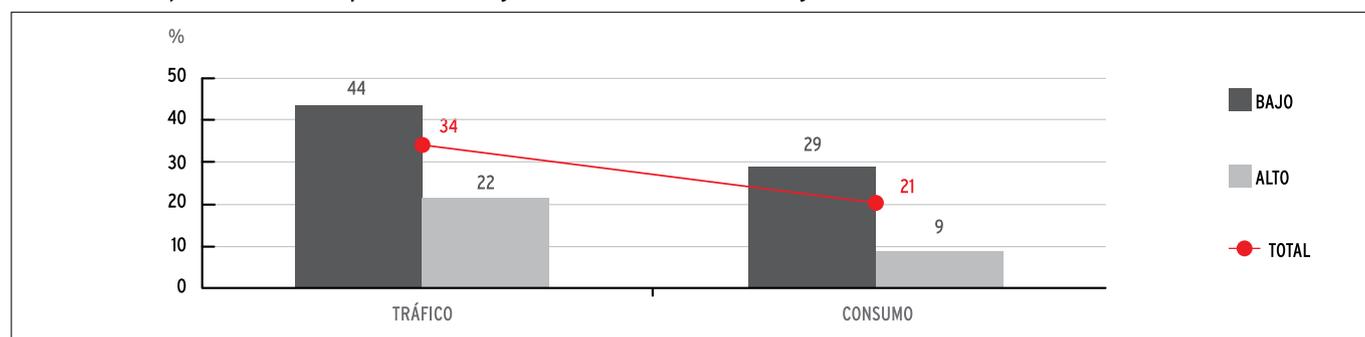
	1	2	3	4	5
Falta de plazas, áreas verdes, otros	58,8	58,9	56,7	48,2	40,2
Falta de infraestructura deportiva (canchas, gimnasio, pistas, etc.)	57,5	56,6	55,7	51,1	44,6
Falta de centros comunitarios, lugares de reunión y recreación	49,7	48,1	41,1	36,9	34,3
Falta de locales comerciales	48,5	38,5	33,4	26,8	15,8
Iluminación deficiente	50,3	40	39,2	34,9	37,8
Pavimentación insuficiente o en mal estado	56,37	42,1	38,9	32,8	35,2
Medios de comunicación deficiente	44,7	24,35	17,2	15	11
Falta de medios de transporte público	46,8	28,6	24,6	23,1	20,2
Falta de limpieza de calles y veredas	40,9	40,6	42,1	33,6	29,8
Falta de servicios básicos de salud	59,4	45,2	34	30,8	27,9

Fuente: Encuesta Calidad de Vida y Salud. Trabajadores, Minsal 2006.

A estos problemas de equipamiento, se suman temas de seguridad ciudadana, ligados a consumo y tráfico de drogas y riesgos de victimización. El octavo Estudio Nacional de Drogas reveló que el 21% de los entrevistados de sectores socioeconómicos bajos tiene la percepción de altos niveles de consumo en lugares públicos y esta que sube a un 34% respecto al tráfico de drogas. Las diferencias de percepción

respecto a consumo y tráfico, entre los distintos estratos socioeconómicos, son muy considerables: en ambos casos, la brecha alcanza a los 20 puntos porcentuales. En el caso de tráfico, los barrios más pobres doblan a los barrios más ricos con cifras de 44% y 22% respectivamente, mientras que en consumo público, la relación es todavía más pronunciada, con diferencias de 29% a 9%.

Gráfico 5: Percepción de consumo y tráfico de drogas en barrio donde se vive, según nivel socioeconómico (2008).



Fuente: Octavo Estudio Nacional de Drogas en población general de Chile, 2008. Informe de principales resultados junio de 2008. Conace.

⁶ De acuerdo con la tercera Encuesta de Tolerancia y No Discriminación (2003), el 40,8% está de acuerdo con la afirmación: "Está bien que los empleadores pregunten por el lugar de residencia de las personas que buscan trabajo, pues hay ciertos sectores donde se concentran los delincuentes y drogadictos".

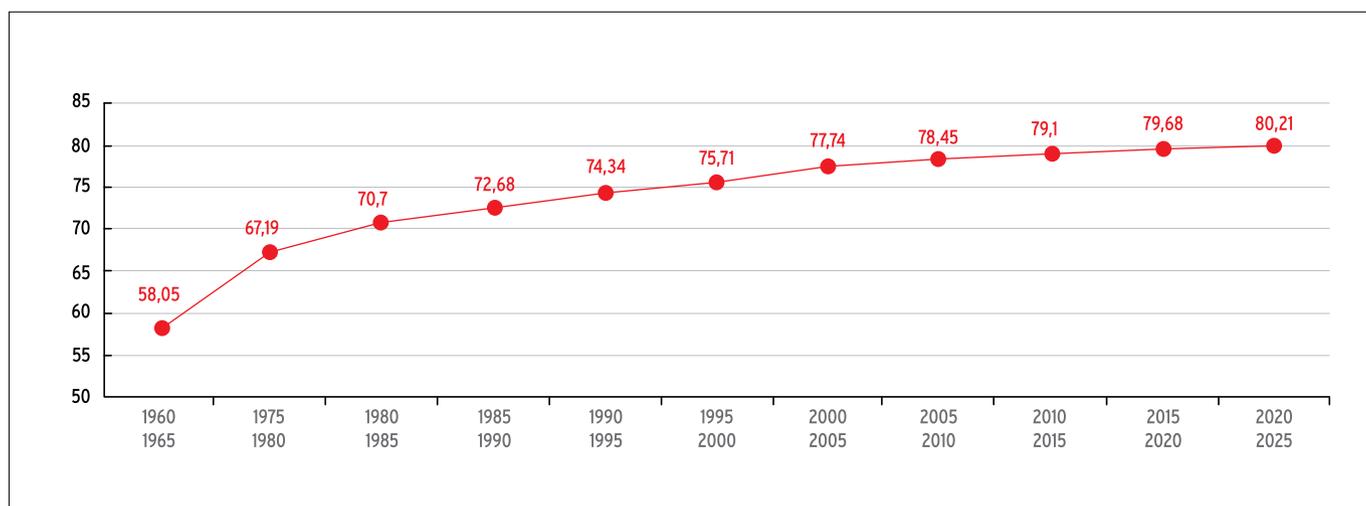
Brechas en salud

La salud es uno de otros de los factores que incide fuertemente en el desarrollo social de los países, dado que, junto con la educación, tiene un fuerte impacto en la autonomía de las personas y familias para enfrentar y resolver sus necesidades y alcanzar niveles básicos de bienestar. En ese sentido, la salud ejerce un efecto sinérgico sobre otros sectores, como el trabajo, ingresos y educación. A la vez, mantiene una relación sistémica con ellos, dado que estos y otros ámbitos operan como determinantes sociales de la calidad de vida y de salud de las personas, ya sea por la exposición a mayores riesgos a lesiones o enfermedades (según las condiciones de trabajo en que se desempeñen, los horarios y el estrés laboral) o por elementos más indirectos, como el tipo de alimen-

tación (que varía en su calidad nutricional de manera muy relacionada con los ingresos disponibles) o, por el acceso efectivo a instancias de cuidado y tratamiento en caso de enfermedad (por los gastos de bolsillo que las familias tienen que incurrir).

Chile tiene una larga tradición de políticas de salud tanto recuperativas como sanitarias y de salud pública en general. De esta manera, a nivel nacional, Chile ostenta buenos indicadores. Por ejemplo, la esperanza de vida al nacer se empina por sobre los 78 años, un nivel muy cercano al que presentan los países de ingresos altos (que tienen una esperanza de vida de 80 años).⁷

Gráfico 6: Esperanza de vida al nacer (en años) por período, ambos sexos



Fuente: elaboración propia a partir información www.minsal.cl

Esta evolución puede explicarse, en parte importante, por la mejor cobertura de los sistemas de salud a la población de todos los quintiles, pero particularmente en aquellos de menores ingresos. Asimismo, esto es concomitante con la

expansión del gasto y la prioridad que ha tenido el sector salud en la política social. De hecho, desde el 2000 al 2008 el gasto social en salud se ha ido incrementando en 8,6 puntos porcentuales anual, representando el 15,8% del gasto total.

Cuadro 11. Gasto social en salud. MM de pesos 2008.

2000		2007		2008		Variación promedio anual período 2000-2008
MM \$	%Gasto total	MM \$	%Gasto total	MM \$	%Gasto total	
1.538.296	12,7	2.772.025	15,9	2.967.663	15,8	8,6

Fuente: Dipres. Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2008 y Actualización de Proyecciones para 2009. Junio 2009.

⁷ MINISTERIO de Salud. Nuestra situación sanitaria, nuestra organización, nuestros desafíos. [En línea] Chile. [Consultado: 25 de mayo 2009]. Disponible en: <http://slidefinder.net/1/1aa_situacion_sanitaria_organizacion_desafios/3669817>.

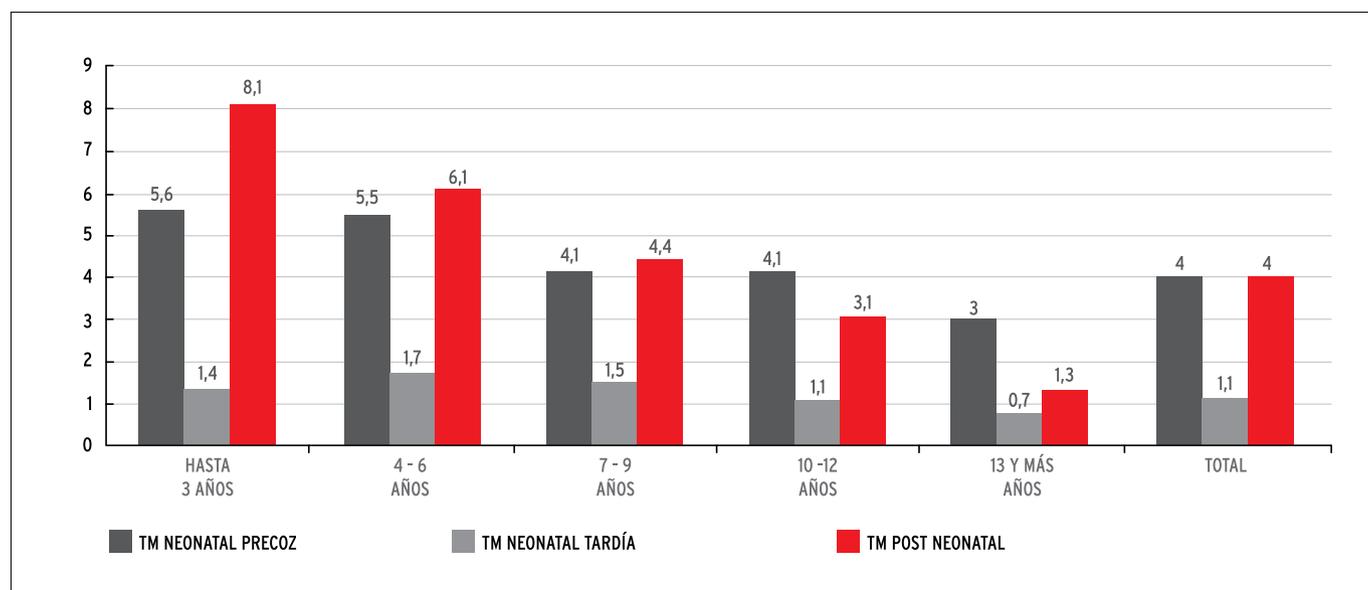
Además de la mayor cobertura del sistema de salud, el cambio en la atención bajo la modalidad de garantía explícita desde la puesta en marcha de GES (2003), para determinados eventos de enfermedad considerados prioridad sanitaria, por el perfil epidemiológico o por el alto impacto social, ha mejorado la percepción de la población, particularmente la de menores recursos, sobre las posibilidades de una adecuada atención y recuperación de la salud.

Con todos los avances señalados, el perfil demográfico y epidemiológico del país ha ido transitando hacia una población cada vez más envejecida y afectada principalmente por enfermedades crónicas no transmisibles, que se derivan, en mayor medida, de los estilos de vida que de predisposiciones hereditarias o genéticas.

Sin embargo, el desafío de lograr que la cobertura básica se extienda en todos los grupos socioeconómicos y con mayor equidad territorial es mayor aún, dado que las tasas de mortalidad muestran una importante variación en función del nivel educacional de la madre y de las condiciones de ruralidad y aislamiento, dos indicadores que son utilizados como una forma de aproximación a la situación de pobreza y vulnerabilidad.

La información proporcionada por el Ministerio de Salud da cuenta que a menor escolaridad de la madre se incrementan las tasas de mortalidad, especialmente en la etapa post neonatal, donde los hijos de las madres que tienen hasta tres años de escolaridad presentan 6,8 puntos porcentuales más de mortalidad en comparación con los niños de madres de trece años y más de escolaridad.

Gráfico 7: Tasa de mortalidad infantil según escolaridad de la madre 2005-2007.



Fuente: Minsal, 2008.

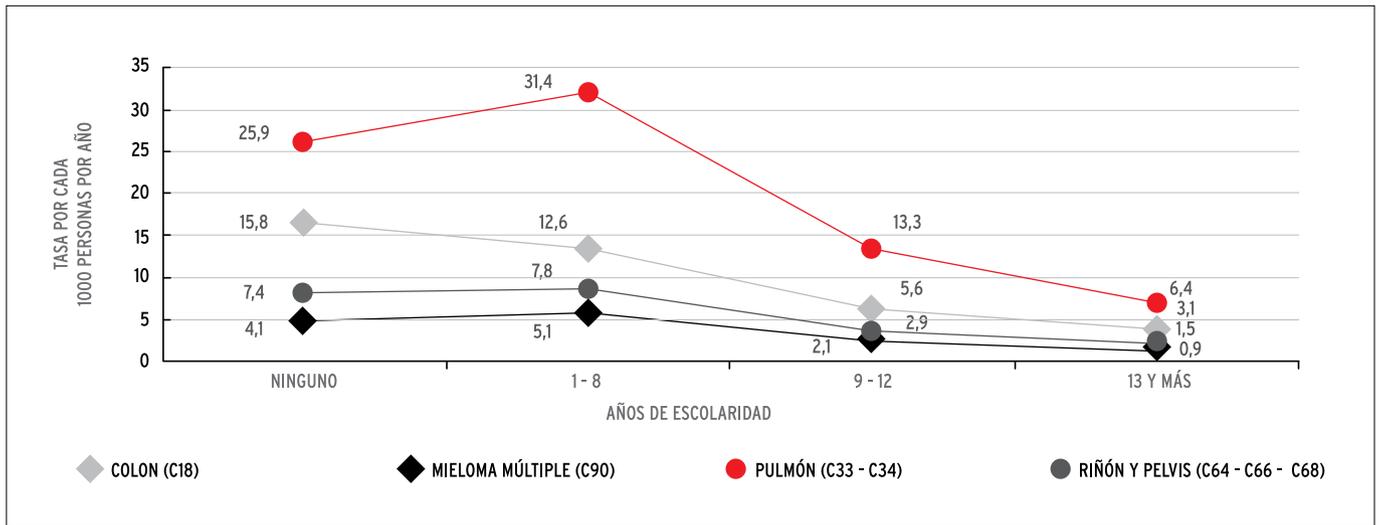
Por otra parte, la Encuesta Nacional de Salud (2003) y la Encuesta de Calidad de Vida (2006) permiten construir un perfil del estado de salud del conjunto de los chilenos, en el que se evidencia el fuerte peso de los determinantes sociales de la salud, dada la mayor incidencia de enfermedad a menor nivel socioeconómico definido a través del nivel educacional.

Gran parte de las enfermedades detectadas con diferencias significativas entre grupos socioeconómicos refieren a enfermedades no transmisibles, como es la hipertensión (1,7 del NSE y 1 del NSE alto), la diabetes (3,0 y 1,0 respectivamente) y la obesidad (1,6 en el NSE bajo y 1 en el alto), y cuya incidencia depende más bien de hábitos alimenticios y estilos de vida. Otras refieren a

condiciones materiales de vida, siendo particularmente relevante la presencia de enfermedades respiratorias crónicas (2,24 en NSE bajo y 1 en NSE alto).

Los datos referidos a las causas de mortalidad por nivel socioeconómico, complementa el análisis anterior, dando cuenta de que algunos tipos de cáncer (pulmón, colon, riñón y pelvis, mieloma múltiple) tienen mayor incidencia en la población de menos ingresos, posiblemente relacionado con la atención y tratamiento oportuno de este tipo de afecciones. Así, en el caso de las enfermedades del pulmón, las personas sin estudios presentan este tipo de padecimientos 19,5 puntos porcentuales más que aquellas personas que presentan trece años y más de estudio.

Gráfico 8: Brechas de mortalidad por cánceres según nivel educacional.



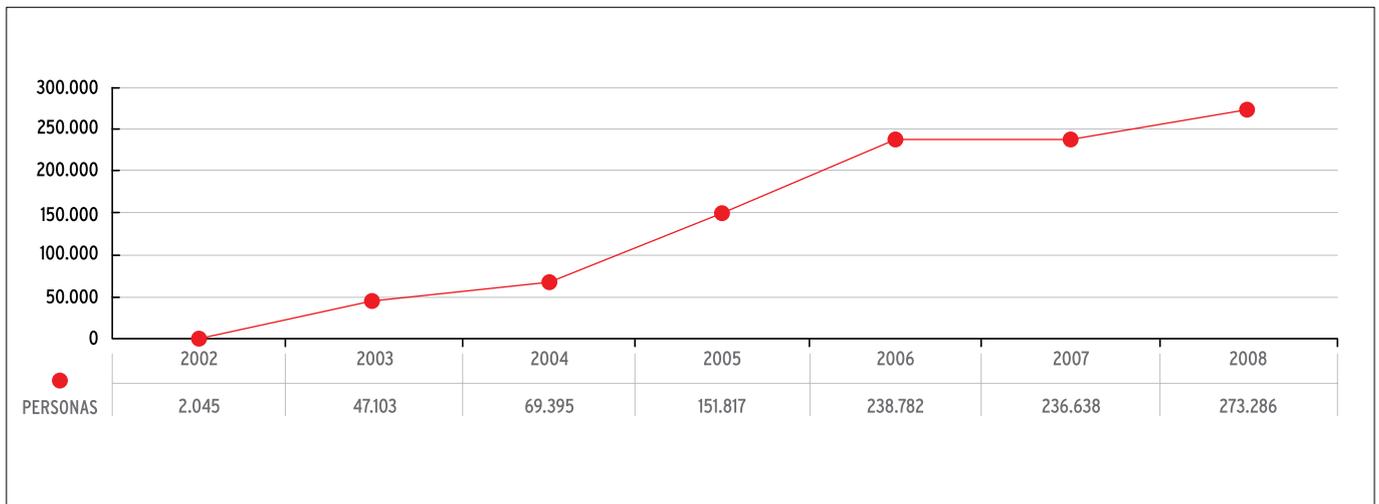
Fuente: elaboración propia a partir del informe final. Encuesta Nacional de Salud. Escuela de Salud Pública, Universidad Católica, 2004.

En el año 2007, el Ministerio de Salud realizó el estudio Carga de Enfermedad y Carga Atribuible, que permite establecer los años de vida potencialmente perdidos por muerte prematura o discapacidad, indicador conocido como AVISA. Si bien esta medición no establece un análisis desagregado por grupo socioeconómico o de nivel educacional, al establecer los factores de riesgo, es posible correlacionar esta información con el perfil epidemiológico derivado de la Encuesta Nacional de Salud.

Según el estudio, las cinco primeras causas específicas de AVISA a nivel nacional son: enfermedad hipertensiva del corazón, trastornos depresivos unipolares, trastornos de la vesícula y vías biliares, dependencia al alcohol y cirrosis hepática.

Otro de los campos de preocupación emergente en materia de perfil epidemiológico está relacionado con la salud mental. Los indicadores registran un aumento exponencial, en los últimos años, de las personas en tratamiento psicológico y psiquiátrico. A continuación se presentan algunas cifras.

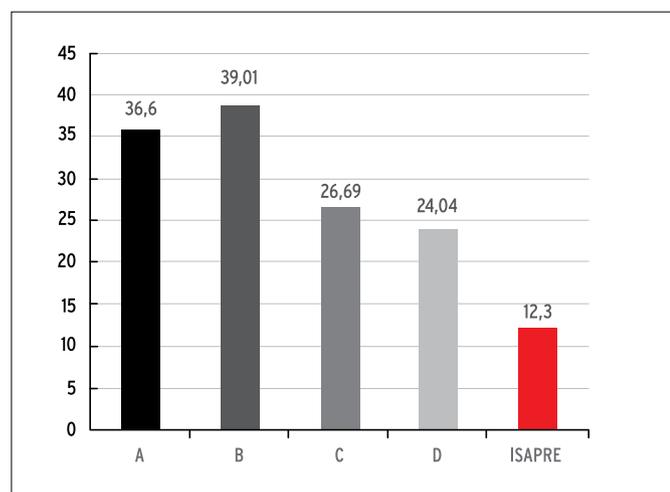
Gráfico 9: Número total de personas en tratamiento por depresión en el Sistema Público de Salud, Chile a diciembre c/año 2002 - 2008.



Fuente: Minsal, Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS).

La incorporación en la GES de este tipo de atenciones de salud ha abierto una posibilidad antes muy restringida a los sectores de menores ingresos, lo que se ve en la mayor concentración de consultas de los grupos A y B de Fonasa,

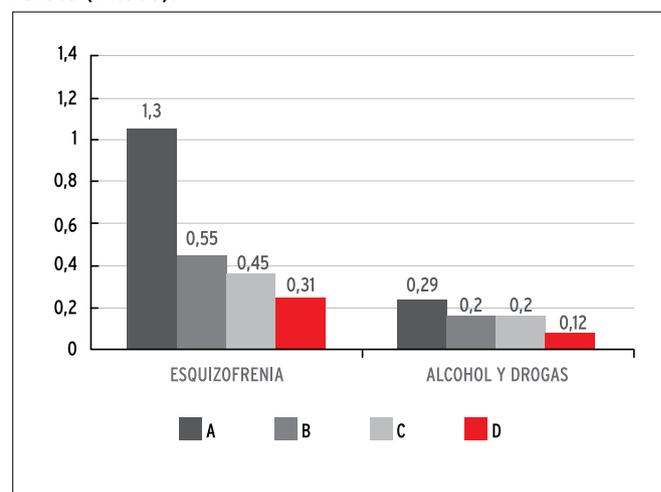
Gráfico 10: Tasa de personas atendidas por GES depresión (2008) por niveles de ingreso Fonasa e Isapre (x 1.000).



Fuente: SIGGES Fonasa y Superintendencia de Salud. Junio 2009.

pese a que la Encuesta Nacional de Salud evidenció similares prevalencias de depresión en todos los grupos socioeconómicos. Lo mismo ocurre con las atenciones por esquizofrenia, alcoholismo y consumo de drogas.

Gráfico 11: Tasa de personas atendidas por GES esquizofrenia y alcohol y drogas (hasta octubre 2008) por niveles de ingreso Fonasa (x 1.000).



Fuente: Fonasa. Junio 2009.

Al desglosar las atenciones según el tipo de sistema al que están afiliados las personas y el sexo de las mismas, se evidencia una probable brecha en el acceso para los hombres que recurren al sistema público de salud, dado que la eviden-

cia epidemiológica no permite suponer una menor incidencia de este tipo de enfermedades. Por lo mismo, es posible hipotetizar la presencia de algunas otras barreras, posiblemente derivadas de la condición laboral.

Cuadro 12. Problemas de salud mental, según sistema de salud y sexo.

	FONASA		ISAPRE	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Depresión (15 años y más)	84.7	15.3	71.2	28.8
Esquizofrenia	43.2	56.8	29.8	70.2
Consumo/dependencia alcohol y drogas (menores de 20 años)	30.4	69.6	22.0	78.0

Fuente: Superintendencia de Salud. Elaborado por el Departamento de Estudios y Desarrollo, a partir de información del Fonasa y Superintendencia de Salud. Junio 2009.

Brechas en trabajo

La participación en el mundo laboral remunerado es el principal factor de generación de ingresos y de autonomía para la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Además, es un importante espacio de socialización e integración social y, por ende, de enriquecimiento del capital relacional de las personas.

El trabajo es uno de los principales movilizados de los recursos de hogares y personas para la producción de bienestar, por lo que, en períodos de crisis su protección es altamente necesaria, así como se espera que en los de mayor expansión económica, la capacidad de generación de empleos de calidad permita impactar positivamente en el crecimiento económico y en el desarrollo social del país.

Chile ha logrado importantes reformas que resguardan al trabajador ante la pérdida de empleo y jubilación.

La reforma previsional, además, por primera vez, genera acciones que compensan las discriminaciones de género que afectan la participación laboral de las mujeres, estableciendo pensiones que reconocen su aporte en el hogar y la maternidad. En la misma línea, es importante mencionar las medidas de regulación laboral para el mundo del trabajo temporal y de trabajadoras de casa particular, que han permitido mejorar sus condiciones de contratación, de salario, de seguridad social y de salud.

Otro paso importante en materia de equidad ha sido la implementación de la Pensión Básica Solidaria que permite ingresos garantizados para aquellos que, estando en la etapa final de su vida, no pudieron generar ahorros previsionales durante su vida laboral y forman parte de hogares de menores ingresos.

Desde 1990 al año 2006, la tasa de participación laboral ha presentado un incremento de 5,3 puntos porcentuales, siendo el grupo de las mujeres el que ha aumentado más significativamente (10,7 puntos porcentuales), aun cuando su participación sigue siendo baja, particularmente en los quintiles de menores ingresos, lo que se explica en una proporción importante por las menores oportunidades con que ellas cuentan para suplir el trabajo doméstico y de cuidado de familiares (hijos o ancianos).

A nivel de promedio nacional, se ha incrementado la proporción de hogares donde el jefe de hogar y su cónyuge (o pareja) trabajan. Este incremento ha sido de 14,0 puntos porcentuales desde 1990 al 2006. Al igual que en muchos otros aspectos, este incremento ha sido disímil entre los deciles de ingreso de la población, siendo más elevado en los IX y X, mientras que en los deciles más pobres resultó ser muy baja, situándose bajo el 15%.

Cuadro 13. Deciles de ingresos autónomos del hogar.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Tasa de ocupación	27,9	39,6	45,1	50,1	53,3	56,9	61,1	62,7	65,4	70,4	53,1
Tasa de desocupación	26,6	14,7	10,1	7,3	6,6	4,8	4,4	3,6	3,2	2,4	7,3
Hogares con jefe y cónyuge (ó pareja) ocupados (% sobre hogares con cónyuge)	9,2	14,0	20,8	28,3	32,6	38,4	43,7	44,7	55,9	66,2	35,5
Población 20 a 24 años desocupada que no estudia e inactiva que no estudia	59,53	45,18	36,79	26,67	20,31	17,34	14,84	11,36	10,47	7,80	24,37

Fuente: elaboración propia en base a Casen 2006.

Cuadro 14. Razones de la población inactiva mayor de 15 años respecto a su condición de inactividad, según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar.

Razones	Quintil de ingreso autónomo					Total
	I	II	III	IV	V	
No tiene con quien dejar los niños	10,7	9,7	6,4	5,9	2,5	7,8
No tiene con quien dejar a adultos mayores de la casa	1,2	1,1	0,8	0,6	0,3	0,9
Quehaceres del hogar	19,2	19,6	19,6	18,3	14,7	18,7
Piensa que nadie le dará trabajo	1,3	1,4	1,1	0,7	0,7	1,1
Tiene trabajo esporádico	1,4	1,2	0,7	0,5	0,4	0,9
Se aburríó de buscar	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,7
Enfermedad crónica o invalidez	11,3	8,5	7,8	6,5	3,6	8,1
Estudiante	23,0	26,2	26,2	32,1	39,9	28,1
Jubilado(a), montepiada o pensionada	15,8	17,2	22,5	20,6	20,5	18,9
No tiene interés en trabajar	4,6	5,1	5,5	5,6	7,4	5,4

Fuente: elaboración propia a partir de Casen 2006.

Es importante señalar la brecha que hay entre los jóvenes y su baja inserción laboral y estudiantil. Casi el 60% de los jóvenes del primer decil y el 45% del segundo decil no estudian ni trabajan, porcentaje cuatro a cinco veces superior a la situación de los jóvenes de mayores ingresos.

Calidad del empleo. La necesidad de mayor inserción laboral para la activación económica nacional, regional y familiar no es un criterio suficiente para generar procesos de desarrollo social. Se requiere de mayor número de puestos de trabajo, pero, a la vez, que estos sean de calidad.

Al analizar la situación laboral de los asalariados mayo-

res de 15 años, se observa una concentración de factores de vulnerabilidad sociolaboral en los primeros quintiles, caracterizados por una mayor inestabilidad, que los expone recurrentemente a períodos de desocupación. Asimismo, suelen disponer de menos recursos para enfrentar el quiebre de ingresos que representa la pérdida del empleo, lo que se encuentra asociado a la insuficiente formalización de la relación laboral que exhiben las plazas laborales orientadas hacia este segmento de la sociedad. De hecho, un tercio de los trabajadores no cuenta con contrato de trabajo y una cantidad similar no cotiza en el sistema previsional, lo que proyecta situaciones de riesgo a futuro.

Cuadro 15. Calidad de empleo. Algunas variables.

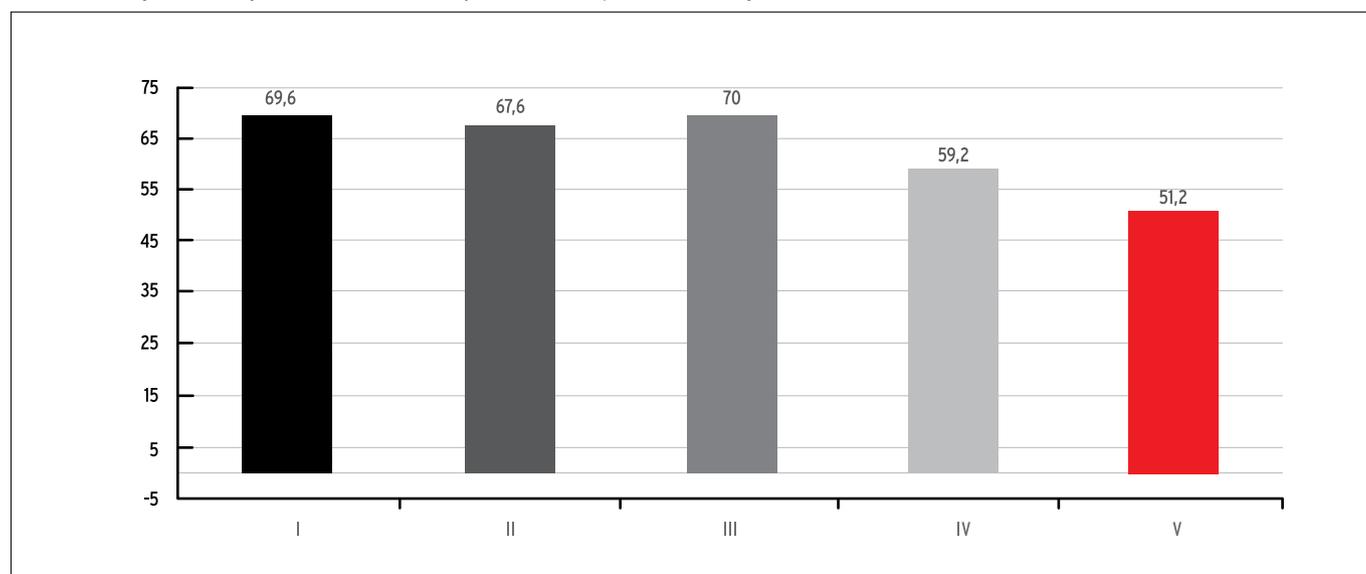
Situación laboral de los asalariados de 15 años y más	I	II	III	IV	V	Total
Índice de calidad de empleo individual.	37,0	45,9	52,4	61,5	75,9	75,9
Estabilidad laboral menor a un año	45,0	35,8	32,2	25,4	19,3	30,5
Asalariados sin contrato de trabajo	37,5	25,7	20,0	16,9	13,6	21,5
Asalariados que no cotizan en un sistema previsional	35,2	23,9	19,3	16,0	12,6	20,2

Fuente: elaboración propia en base a Casen 2006.

Esa precarización se ve reflejada también en la encuesta de Calidad de Vida y Salud (2006), en donde, para el primer quintil, el 70% percibe de manera deficiente la organización y las condiciones de trabajo. Esta visión incluye algunos elementos del índice de calidad del empleo, como inestabilidad

laboral y las horas diarias que constituyen la jornada, pero incluye además elementos de presión psicosocial, como las oportunidades de promoción e incentivos, o el tipo de trabajo en cuanto a su monotonía o exigencia de posturas molestas o esfuerzos físicos excesivos.

Gráfico 12: Organización y condiciones de trabajo deficientes por NSE del hogar. Minsal 2006.



Fuente: Minsal, 2006. Encuesta Calidad de Vida y Salud.

Brechas de ingreso

En el año 2006, el ingreso autónomo per cápita de los hogares alcanzaba un promedio de \$193.248 mensuales, lo que representa el monto en dinero que cada habitante de Chile tendría si el total de ingresos estuviese distribuido en partes iguales. Sin embargo, esta distribución equitativa no es real, lo que queda demostrado al analizar el ingreso mediano (o percentil 50), que representa el umbral que divide a la población en dos mitades iguales, según obtengan un ingreso por

arriba o por debajo del citado nivel, que en los datos del 2006 corresponde a \$102.967 mensuales.

Al analizar la distribución por quintiles de ingreso, la situación se torna más compleja. Se observa que el 20% de la población que recibe menos ingresos (quintil I) cuenta con un ingreso autónomo per cápita del hogar inferior a \$49.400 mensuales.

Cuadro 16. Grupos socioeconómicos según quintiles de ingreso, 2006.
(Sobre la base del ingreso autónomo per cápita de los hogares)

	I	II	III	IV	V	Total
Ingreso promedio	29.122	65.859	104.446	173.740	593.100	193.248
Ingreso mediana	32.825	65.650	102.960	169.754	393.947	102.967
Ingreso mínimo	0	49.407	83.660	130.669	236.527	-
Ingreso máximo	49.400	83.658	130.656	236.509	32.085.000	-
Hogares	868.875	865.912	866.835	868.069	867.375	4.337.066
Población	3.637.481	3.540.861	3.218.175	3.048.842	2.669.624	16.114.983

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Casen 2006.

El ingreso autónomo per cápita del hogar del segundo quintil está en el rango definido entre los \$49.407 y \$ 83.658. Si sumamos los subsidios monetarios y el alquiler imputado al ingreso mensual de estos hogares, obtenemos que su situación de ingresos los posiciona a una relativa distancia (por sobre) de la línea de la pobreza fijada en \$47.099, por persona al mes, para noviembre de 2006.

Hay que reconocer que sus valores están muy próximos al umbral de separación entre la pobreza y la no pobreza por ingresos, definiendo una clara situación de vulnerabilidad socioeconómica, por lo que la ocurrencia de eventos que limitan la capacidad productiva de los hogares los expone a caer bajo la línea de la pobreza: la pérdida del empleo o la reducción de las remuneraciones o beneficios monetarios

asociados al trabajo (bonos de alimentación, movilización o comisiones); eventos de salud que impidan trabajar e incluso el nacimiento de un hijo o la recepción de nuevos miembros al núcleo familiar que no perciban ingresos. Estas situaciones pueden obligarlos a pasar al grupo de personas y familias oficialmente consideradas en pobreza.

Entre 1987 y 2006 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 20 veces más elevado que aquel registrado en el primero, sin presentar tendencias sistemáticas a la disminución o al aumento, lo que parece contradictorio con la fuerte inversión social y las políticas implementadas desde 1990 a la fecha, destinadas a mejorar la equidad.

Cuadro 17. Distribución del ingreso 20/20.

Año	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
Ingreso autónomo per cápita 20/20	21	20	21	22	24	25	23	20
Ingreso total per cápita del hogar 20/20	17	17	17	18	19	17	18	15

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Casen, distintas series.

Hay que considerar que parte importante de estas políticas no logran verse reflejadas en estas estadísticas, ya que su impacto solo puede ser observado al considerar los ingresos totales (que incluyen las transferencias estatales) y en las necesidades que son cubiertas directamente, sin un reflejo monetario, a través de servicios sociales públicos. Las estimaciones del impacto del gasto social en la distribución del ingreso muestran una importante reducción de los niveles generales de desigualdad, reduciendo a 6,8 veces la razón de ingresos entre el quintil 5 y 1, y mejorando la participación del primer quintil en el ingreso total, de 4,1% a 7,3%. Con todo, estas últimas estimaciones deben ser tomadas con cautela, ya que aún no se conocen análisis oficiales que arrojen cifras netas que descuenten las transferencias que hacen los hogares a las arcas fiscales vía impuestos. En efecto, parte de los ingresos que se

les imputan a las personas en pobreza por concepto de transferencias directas e indirectas pueden provenir de los aportes que estas mismas personas realizan al sistema tributario.

Con todo, cabe destacar que la evolución de los ingresos promedios de la última década da cuenta de un incremento tanto del ingreso autónomo per cápita como de los ingresos totales de todos los quintiles, incluso en los años en que se registraron eventos económicos importantes, como la crisis asiática, en los que se evidencia una menor tasa de incremento, pero que igualmente arroja cifras positivas entre 1998 y el año 2000. Además, es destacable que la variación del monto de ingresos del primer quintil sea de un 54%, entre 1990 y el 2006; cifra solo 1,5 puntos porcentuales menor al aumento del quinto quintil y mayor al porcentaje de crecimiento del resto de los grupos.

Cuadro 18. Evolución del ingreso autónomo per cápita por quintiles de ingreso a pesos de noviembre 2006.

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
I	15.739	19.003	21.432	22.932	23.301	23.382	25.280	29.122
II	33.866	39.795	46.396	50.777	54.168	55.203	53.041	65.859
III	54.889	64.550	75.415	83.449	89.522	91.969	86.009	104.446
IV	91.966	107.615	126.741	144.937	156.184	157.585	145.076	173.740
V	329.353	383.736	444.474	511.019	566.205	591.094	545.050	593.100
Total	105.164	122.941	142.877	162.640	177.869	183.861	170.302	193.247

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos Casen de cada año.

Nota: Todos los valores han sido reajustados a noviembre del 2006.

Cuadro 19. Evolución del ingreso total per cápita por quintiles de ingreso a pesos de noviembre 2006.

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
I	20.357	24.284	27.539	29.924	31.487	37.154	34.821	41.170
II	39.132	45.352	53.015	58.292	62.234	65.143	66.022	75.115
III	62.093	71.929	84.566	93.957	99.979	102.978	104.390	114.871
IV	101.971	117.654	138.092	157.195	168.895	171.753	169.842	185.809
V	351.127	407.016	467.243	534.841	592.486	617.035	615.949	613.463
Total	114.937	133.248	154.076	174.860	191.009	198.827	197.987	206.081

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos Casen de cada año.

Relación ingresos/gastos. Cabe señalar que pese al aumento del ingreso real, la relación entre ingreso y gasto de los hogares del quintil 1 se ha desmejorado entre 1997 y 2007, según

las cifras de la encuesta de presupuesto familiar, lo que puede estar evidenciando mayor exposición a vulnerabilidad a siniestros de carácter financiero.

Cuadro 20. Hogares, personas, gastos e ingreso por hogar, según grupo de quintil de hogares. Nacional.

Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF). Nov. 2006 - Oct. 2007										
Grupo de quintil de hogares	Hogares		Nº de personas por hogar	Personas		Gasto mensual (pesos abril 2007)		Ingreso mensual (Peso abril 2007)		Participación en el ingreso total %
	N	%		N	%	Por hogar	Per cápita	Por hogar	Per cápita	
Total	2.650.757	100	3,56	9.433.750	100,00	681.767	246.641	658.858	243.949	100,00
1	530.151	20	4,24	2.245.306	23,80	303.518	75.323	177.041	42.376	5,38
2	530.151	20	3,88	2.058.416	21,82	404.145	107.744	312.414	80.859	9,48
3	530.151	20	3,68	1.949.335	20,66	514.225	145.851	453.065	123.831	13,75
4	530.151	20	3,26	1.725.660	18,29	697.893	232.706	670.587	208.415	20,36
5	530.151	20	2,74	1.455.033	15,43	1.489.056	611.390	1.681.182	691.892	51,03

Hogares ordenados de acuerdo al ingreso per cápita. Ingreso, excluye arriendo imputado por vivienda propia o cedida gratuitamente

Fuente: resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares (nov 2006 - oct 2007) INE, 2008.

Estos datos y los perfiles socioeconómicos descritos dan cuenta de una elevada desigualdad, en comparación con otros países de la región, y ciertamente con los que participan de la OCDE, lo que se ve ratificado con otros indicadores que comparan la situación interna de distribución del ingreso. Así, aunque se ha dado una inflexión hacia la baja en el coeficiente de Gini,⁸ reduciéndose de 0,57 a 0,54, este valor sigue demostrando una alta concentración del ingreso.

Es importante señalar que las variaciones marginales en la distribución de los ingresos pueden contribuir a mayores niveles de equidad y de reducción de la pobreza medida por ingresos.⁹ En esa línea, es posible estimar que el monto mínimo de recursos que se requiere para cerrar la brecha de ingreso de los indigentes, equivale al 0,15% de los ingresos de los no pobres, al 0,4% de los ingresos del decil más rico y a tan sólo el 0,07% del PIB.

Cuadro 21. Brechas de pobreza e indigencia a nivel de ingreso.

Brechas relativas (%)	Año			
	1998	2000	2003	2006
Pobres / 10% Más rico	5,41	4,76	4,35	2,98
Pobres / Total No pobres	2,25	2,01	1,80	1,14
Pobres / PIB	1,34	1,23	0,96	0,49
Indigentes / 10% Más rico	0,74	0,73	0,61	0,40
Indigentes / Total No pobres	0,30	0,30	0,24	0,15
Indigentes / PIB	0,18	0,19	0,14	0,07

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales y tabulaciones especiales de las encuestas Casen.

Es menester advertir que la superación definitiva de la pobreza implica esfuerzos muy superiores al simple cierre de la brecha de ingresos presentada en el cuadro anterior, en especial si aplicamos enfoques conceptuales y empíricos más comprensivos sobre qué es la pobreza y por qué la pobreza se genera

y persiste. Así, sabemos que para generar ingresos suficientes, los hogares requieren fortalecer el capital humano y social de las personas que lo componen. Concomitantemente, es insoslayable ampliar oportunidades de buena educación, salud, vivienda y ofrecer más y mejores empleos, entre otros aspectos.

⁽⁸⁾ El coeficiente Gini, busca medir si hay concentración de ingresos en una sociedad y se calcula utilizando la Curva de Lorenz. A partir de ésta, se determina un cociente entre la distribución real y una distribución perfectamente igualitaria (Olavarría, 2001). Su valor se sitúa en el rango (0,1), tomando valor 0 cuando no existe desigualdad de ingresos, es decir, todos los hogares o individuos tienen el mismo nivel de ingresos, y valor 1 cuando existe máxima desigualdad, es decir, todo el ingreso se concentra en un hogar o individuo.

⁽⁹⁾ Cabe mencionar que estas estimaciones no logran ponderar el esfuerzo económico involucrado en la solución definitiva y sustentable de la pobreza en el país, dado que estas involucran dimensiones que no tienen expresión en los ingresos familiares o que lo hacen sólo indirectamente. Este tipo de cálculos dan una perspectiva interesante respecto de las posibilidades que existen para favorecer mejores niveles de ingreso y su mejor distribución.



CAPÍTULO 2

GARANTÍAS EN EDUCACIÓN

La educación es un derecho fundamental que refiere a las condiciones de autonomía de todas las personas. Es un proceso que se desarrolla a lo largo de la vida de las personas, mediante el cual se transmiten, adquieren, desarrollan o ensayan capacidades físicas, intelectuales, emocionales; conocimientos, habilidades, valores y costumbres, que tienen por propósito que las personas puedan integrarse, desenvolverse y contribuir a la sociedad, su comunidad y en su núcleo familiar.

La educación debe habilitar para aprender y comprender, y facilitar una inserción laboral adecuada que además permita armonizar la vida familiar con el trabajo. Asimismo, la educación debe proporcionar niveles adecuados de destrezas y conocimientos, que permitan ejercer los derechos ciudadanos, continuar estudios superiores y adaptarse a sociedades de aprendizaje permanente.

Vista así, la educación constituye un pilar del desarrollo social y humano, una capacidad esencial que permite movilizar recursos y generar bienestar para sí mismo y para la sociedad en su conjunto, al favorecer la generación de proyectos propios y autónomos, y una interacción adecuada con el medio. Por lo mismo, recae sobre la educación un conjunto de aspiraciones sociales relacionadas con la capacidad de democra-

tización, equidad y progreso de nuestras sociedades, y, a la vez, con su valoración como el principal factor de movilidad social y de acceso al bienestar, dado el rol sinérgico que juega en diversas áreas de la vida de las personas, como la salud, el trabajo y la participación social. Sin embargo, uno de los mayores problemas de nuestra sociedad es que la educación se distribuye y adquiere desigualmente en función de las condiciones socioeconómicas de la población y del lugar de residencia. Aún teniendo en Chile una cobertura de servicios educacionales básicos y medios bastante amplia –que permite potencialmente que todo el que quiera estudiar su ciclo primario y secundario lo pueda hacer–, la calidad de los servicios presenta fuertes diferencias, lo que termina convirtiéndose en un importante obstáculo para la superación de la pobreza.

El país debate hoy sobre estos temas y son varias las iniciativas ciudadanas y legales con las que se está tratando de hacer frente a la “crisis del sistema educativo”. Compartimos muchos de los diagnósticos y lineamientos que se han ido levantando, particularmente cuando refieren a la inequidad educativa que enfrentan los estudiantes y a la hipersegmentación de la oferta educacional que se ha generado y agudizado en la última década.

En ese sentido, valoramos los avances que representa la Subvención Escolar Preferencial que, acogiendo una de las propuestas planteadas por esta institución en 1999 y en 2006, hace un reconocimiento a la necesaria mayor inversión y apoyo a los estudiantes de sectores vulnerables, buscando, además, generar oportunidades de integración a espacios socialmente diversos, con la eliminación de la selección, y con la obligatoriedad de planes específicos que focalicen esfuerzos pedagógicos en quienes enfrentan dificultades para desarrollar procesos educativos o cuentan con menos recursos para hacerlo.

Por otra parte, la Ley General de Educación, aprobada por el Congreso y en proceso de promulgación, fortalece esta línea, dando importantes pasos en la generación de condiciones más favorables a la inclusión educativa en enseñanza básica y para el mejoramiento de la calidad, al incorporar algunos requisitos técnico-pedagógicos a sostenedores y docentes, que si bien no logran garantizar todas las dimensiones de la calidad de este proceso, darán un mejor piso para la implementación de escuelas responsables de los aprendizajes de los estudiantes. Este último aspecto será reforzado en el futuro con la creación de la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad, que hoy se discute en el Parlamento, y que permitirán, además, reforzar los mecanismos no judiciales de reclamación y exigencia frente a este tipo de prestaciones sociales.

El país es testigo de estos y otros esfuerzos –tanto legales como de tipo programático– que se han realizado para atender a la preocupación social por la mejora de la educación, a la vez que se es más consciente de las dificultades para avanzar en paralelo en las áreas que permiten proveer servicios educativos de calidad, para que los estudiantes logren un adecuado proceso de aprendizaje. En ese marco, es necesario reconocer y diferenciar las acciones de mayor impacto estructural, pero de largo plazo –y que por tanto vuelve a dejar en espera a generaciones de estudiantes–, de aquellas cuyo efecto puede restituir de manera efectiva el derecho a la educación y las oportunidades de aprendizaje de los niños y jóvenes que hoy están en las aulas.

Generar mecanismos que aseguren un proceso educativo de calidad es tanto un imperativo ético como una obligación en la que el Estado no puede escatimar esfuerzos. Por lo mismo, esta Fundación quiere dar una clara señal sobre la importancia que tiene iniciar acciones decididas que permitan mejorar las oportunidades de aprendizajes y asegurar trayectorias educativas exitosas a las personas de los grupos vulnerables, que son quienes cuentan con menos capacidades económicas para emprender solos este camino de fortalecimiento de su capital humano y de apropiación de herramientas que le facilitarán su integración social plena.

Los cambios que requiere la educación pueden ser profundos y estructurales, y se refieren tanto a la organización, financiamiento y resultados del sistema educativo como a la estructuración de la carrera docente y de las competencias de los y las profesoras para enseñar en los nuevos contextos sociales. Sin embargo, junto con continuar este debate y avanzar en acuerdos que resuelvan esos nudos, es apremiante resolver, en el corto plazo, algunos de los puntos críticos del sistema educativo, que permita asegurar los aprendizajes mínimos socialmente relevantes a los que hoy se encuentran cursando sus estudios. No podemos esperar a que los grandes cambios se produzcan ni contentarnos con los importantes avances en materia de discusión y acuerdos en torno a una nueva institucionalidad que lidere procesos de fiscalización y mejora de la calidad, porque cada año son miles los que están perdiendo una oportunidad y un derecho a recibir una educación que mejore sus perspectivas de vida.

Las innegables brechas de **cobertura en la etapa inicial del ciclo formativo** están marcando fuertemente las trayectorias y los resultados futuros de los estudiantes según su origen socioeconómico, por lo que apremia reforzar y diversificar la oferta educativa de educación inicial, para hacerla accesible y que esté disponible para todas las familias que la requieran. Necesitamos asegurar acceso de los niños y niñas menores de seis años a instancias educativas enriquecidas y atender oportunamente a aquellos que presentan necesidades educativas especiales.

Asimismo, se reportan serios **problemas de permanencia y calidad en la educación básica y media**. Tenemos que atender a la inequidad en resultados con estrategias integradas que apoyen los procesos de aprendizaje de los alumnos y faciliten su egreso oportuno. Postergar esta tarea va generando un proceso acumulativo de retraso, fracaso y deserción, que es cada vez más difícil contener. Necesitamos implementar con urgencia dispositivos de compensación ante la falta de **calidad** (foco en habilidades instrumentales), **pertinencia** (foco en habilidades y competencias laborales) y dificultades de **permanencia** en educación básica y media. Debemos asegurar el término del ciclo obligatorio, logrando resultados educativos habilitantes, a través de trayectorias educativas enriquecidas, y programas de compensación y refuerzo de competencias de aprendizaje. Todo ello supone condiciones en el contexto familiar y escolar, los que no pueden ser dejados al azar sino que deben ser propiciados desde una decidida acción del Estado, que permita generar mejores contextos para el aprendizaje y asegurar buenos proveedores de estos servicios.

Esto no solo mejorará la eficiencia del sistema, sino que igualará oportunidades para permanecer en el sistema, adquiriendo las competencias necesarias para desenvolverse con

autonomía en la sociedad actual y proyectar procesos educativos de nivel superior.

Así también, una sociedad que mejora su capital humano y que ha tendido a la universalización de la educación media, debe mantener abiertas las posibilidades para acceder a la educación superior, según las capacidades que presentan las personas, eliminando las barreras económicas que impiden que algunos grupos sociales participen de estas oportunidades. Algo se ha avanzado ya en esta línea a través de los créditos con aval del Estado, pero se requiere ampliar y mejorar el **sistema de protección financiera** hacia las modalidades de educación superior técnico profesional, que son aquellas a las que se integran los jóvenes de familias vulnerables. Debemos tender a descomprimir la alta presión económica que vivencian los jóvenes de los deciles más pobres que logran llegar a la educación superior, entregándoles mayores garantías de calidad y de proyección laboral.

Es preciso reafirmar, por último, la necesidad de que la **política educativa de equidad sea sostenida en el tiempo**,

para permitir asentar los complejos procesos de cambio educativo, particularmente los que deben ocurrir a nivel de aula. Programas con horizontes temporales de corto alcance no logran instalar transformaciones en las prácticas de aula y en las culturas escolares. Experiencias como P-900, Liceo para Todos y Montegrande dan cuenta de ello, de la misma manera que los magros resultados de la asistencia técnica a las escuelas críticas advierten de las dificultades que existen para promover estos cambios en intervenciones de pocos años de duración.

Respondiendo a ese marco, las propuestas corresponden a medidas de largo aliento, que partirán inicialmente como remediales a los procesos deficientes de enseñanza aprendizaje que tienen lugar hoy en las escuelas con financiamiento público; y que a futuro, con los cambios legales, financieros e institucionales que se discuten en el país, podrán constituir mecanismos de reparación cuando las medidas de transformación más estructural ya se hayan asentado. En ese nuevo contexto, si las oportunidades de aprendizaje no ocurren como se esperaba, ahí se activarán medidas como las propuestas.

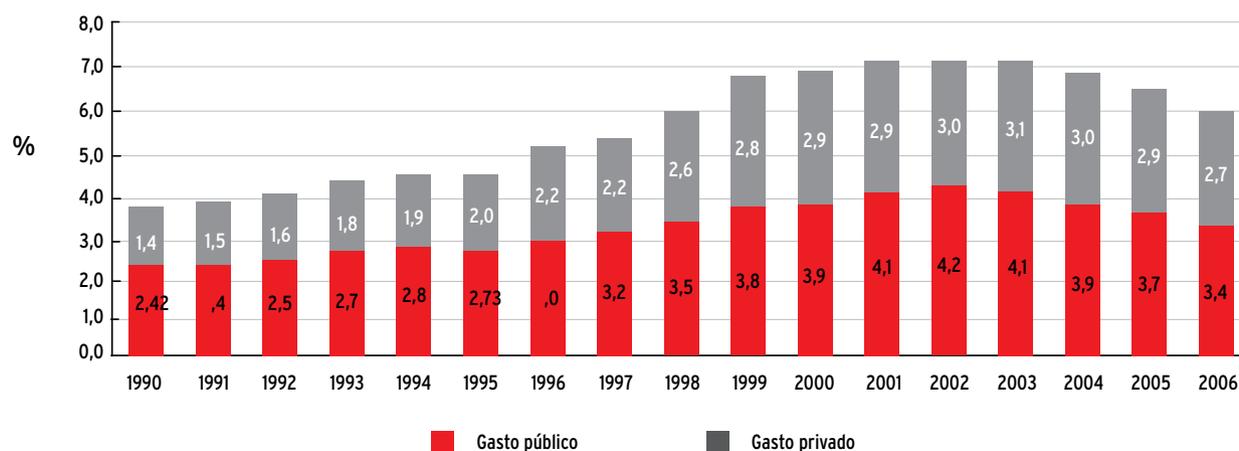
Inversión social en educación

Chile cuenta con una larga tradición de políticas educativas que han tendido a generar las bases para el cumplimiento de estos compromisos, desde los bocetos de la educación primaria de 1898 y la Ley 3.654 de 1920, que definió cuatro años de instrucción primaria obligatoria hasta la reforma constitucional del 2003 (Ley N°19.876), que consagró doce años de escolaridad. Con estos marcos legales y con políticas de promoción y valoración social de la educación, se fue generando una expansión educativa sostenida desde fines de los sesenta, que ha tenido un positivo impacto en los procesos de universalización de la educación básica y media. Este proceso ha sido consolidado con la mencionada reforma constitucional y actualmente con la aprobación de la Ley General de Educación (LGE) que reconoce a la educación como un derecho, en que el Estado tiene obligaciones referidas tanto al acceso y permanencia en el sistema escolar como a la calidad, la integración e inclusión educativa que dicho proceso y sistema provea (LGE, art. 4°).

Conjuntamente con el diseño e implementación de políticas, se han hecho fuertes inversiones en materia de ajuste a las subvenciones y de las remuneraciones docentes, en infraestructura escolar y equipamiento (particularmente textos escolares) en el marco de la reforma educacional y la implementación de un currículum de mayor extensión horaria. Adicionalmente, se han hecho esfuerzos por implementar un conjunto de programas de duración variable que tienen como finalidad mejorar la equidad y la calidad del sistema educacional chileno, como los programas Mece básica, rural y media; el Programa P-900, en los años noventa; el Liceo para Todos, y el Mecesup, en la presente década, y la reciente modificación legal de la Subvención Escolar, para atender a la complejidad y mayor costo de la educación de los alumnos de mayor vulnerabilidad (SEP).

Es destacable que en una década se haya casi duplicado el gasto público en educación, el que ha ido a la par con un incremento similar de la inversión privada en el sector.

Gasto total en educación como porcentaje del PIB, por fuente de financiamiento público y privado (1990 - 2006).



Fuente: Mineduc. Departamento de Recursos Financieros.

Banco Central de Chile, Departamento de Cuentas Nacionales.

Cálculos efectuados sobre la base de información proporcionada por las fuentes mencionadas.

Nota: La serie de gasto privado entregada en esta publicación, cambia, respecto a la publicada en años anteriores, debido a ajustes en las estimaciones realizadas por el Banco Central a la serie de PIB (años 2003 al 2005), y a la serie de gasto privado (2000 - 2004). Gasto privado año 2006; estimación propia.

Con estas cifras, Chile hace una inversión comparable, en términos relativos, a la de los países de la OCDE, y a la Unión Europea. Sin embargo, en términos absolutos, la inversión sigue siendo pequeña para lograr el salto cualitativo al que se aspira lograr. De hecho, la inversión por alumno de los países de la OCDE es cuatro veces a la que logra realizar

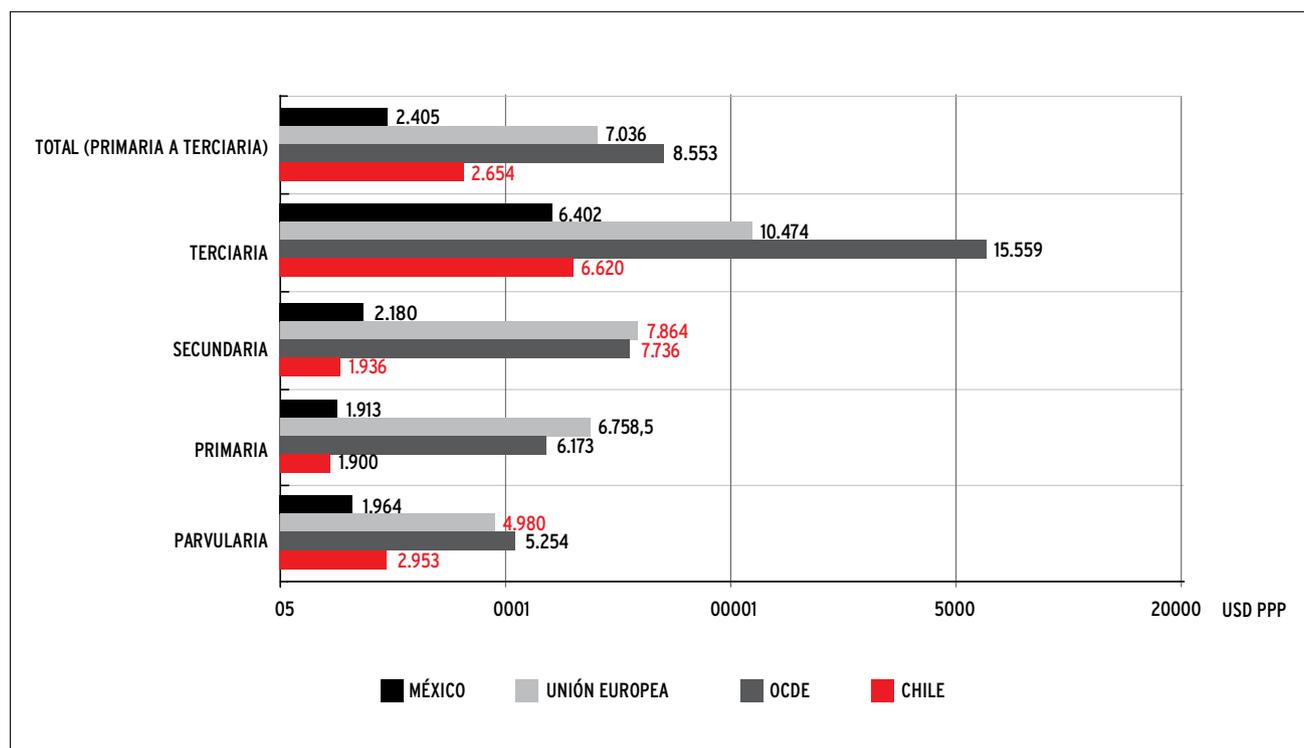
Chile, en el nivel secundario; tres veces en la educación primaria y un poco más del doble en el nivel terciario. La inversión parvularia es la que presenta una brecha menor (1,7 veces), cuyo efecto a largo plazo puede incidir positivamente sobre las trayectorias de todo el proceso formativo.

Gasto en educación como porcentaje del PIB, según nivel educacional (2005).

	Parvularia (3 años o más)	Educación Básica	Educación Media	Educación Superior
Chile	0,5	2,2	1,2	1,8
OCDE	0,4	2,6	1,1	2,0
UE	0,5	2,3	1,3	1,3
México	0,7	3,5	0,9	1,3

Fuente: OCDE, Education at a glance, 2008.

Gasto anual por alumno (2005).



Fuente: OCDE, Education at a glance, 2008.

Sin embargo, este constante aumento en el gasto social educacional no ha dado los réditos que se esperaban, dado que el acortamiento de las brechas socioeducativas ha tendido a mantenerse, y en algunos casos se ha agudizado,

particularmente por fenómenos asociados a la estructuración del sistema educacional, que limita o condiciona el acceso y la integración social escolar, impactando en la calidad de aprendizajes de los distintos grupos socioeconómicos.

ACCESIBILIDAD A LA EDUCACIÓN

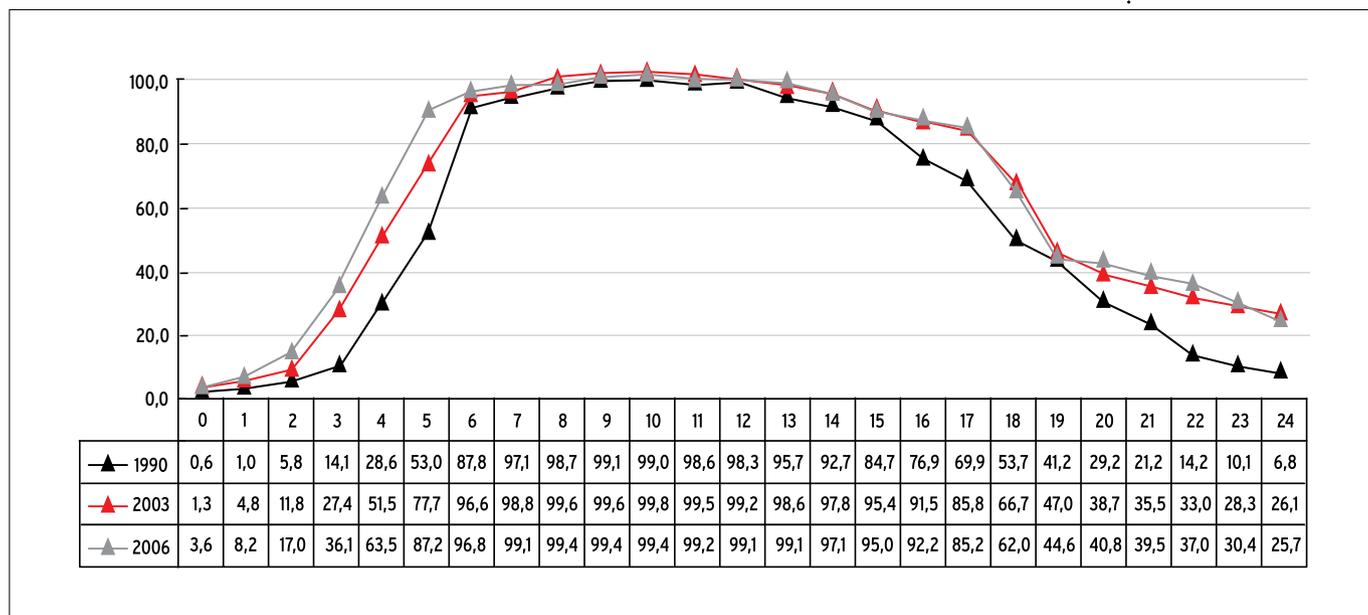
Fundamentación técnica y diagnóstico

Si bien la tendencia a la universalización de la enseñanza obligatoria ha sido consistente, con una cobertura cercana al 100% a partir de los 7 años y sobre el 80% de los jóvenes de 17 años (edad considerada como de egreso oportuno), aún así, persisten bolsones en la cobertura (1,1% de la población total, unos 23 mil niños y niñas), que afecta a grupos refractarios a la política de inclusión educativa (el 95% de los niños y niñas que no asisten proviene de los tres primeros quintiles y solo el primer quintil concentra el 50% de los casos). Según los datos arrojados por la Casen 2006, las principales razones están relacionadas con factores de salud (30,6%) y económicos (18,4%), pero de manera importante también, por la incapacidad del sistema para acoger a quienes presentan mayores problemas de adaptación al

proceso de instrucción (24,1%). En el caso de los niños y niñas en edad escolar, de sectores rurales, se suman problemas de accesibilidad de manera importante (10% de las razones de no asistencia, la tercera en importancia entre esta población).

Por otra parte, existe una debilidad en la cobertura educacional en los niveles prebásico y de educación superior a los que es necesario atender, particularmente porque estos están muy directamente relacionados con situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Ambos niveles educativos están marcando las trayectorias de desarrollo humano y social de las personas y sus familias, al representar los puntos de inicio y término del proceso educativo formal.

Gráfico 13: Evolución del porcentaje de población de 0 a 24 años que asiste a un establecimiento educacional (años)



Fuente: Mideplan, Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2006, Educación, 2007.

Educación preescolar. La importancia de la gestación y los primeros años de vida ha sido largamente mencionada en la literatura (Cassidy y Shaver, 1999).¹⁰ Los avances conquistados por el programa de investigación de las neurociencias, desde la década del noventa en adelante, entregan evidencia empírica suficiente para comprender que las pautas de crianza que refuerzan un apego seguro y la estimulación/educación sensible y oportuna

son fundamentales para brindar a todos los niños y niñas la posibilidad de potenciar su desarrollo humano y, de esta forma, elevar su nivel de vida. Esta evidencia ha inspirado numerosos programas de estimulación temprana y planes de fomento de la educación prebásica en muchas partes del mundo, y está orientando las prioridades de inversión educativa de entidades internacionales, como el Banco Mundial, Unesco y OCDE.

¹⁰ CASSIDY, J., SHAVER, P. Handbook of attachment. Theory, research and clinical applications. New York: The Guilford Press, 1999.

Chile no ha estado ajeno a estos procesos, y en las últimas dos décadas se ha realizado un importante esfuerzo por mejorar la oferta en educación preescolar, lo que ha significado pasar de una cobertura bruta estimada en un 22,2% para 1990, hasta un 46% para el año 2006 (Casen, 2006). Esta expansión de la matrícula pre-escolar muestra un interesante proceso de asignación de valor por parte de las familias de estas instancias de cuidado y fomento

del aprendizaje, aun cuando las cifras distan de las que presentan países desarrollados. De hecho, en estos niveles de educación, la media de participación es del orden del 73% de la población entre 3 y 5 años en los países de la OCDE, y en Chile, en torno al 63%.¹¹ Además, la situación es aún más marcada cuando se analiza la integración escolar por nivel socioeconómico, en donde la brecha es de casi veinte puntos porcentuales entre el I y V quintil.

Cuadro 22. Porcentaje de población infantil menor de 6 años que asiste a establecimientos educacionales (%).

	Quintiles de Ingreso Autónomo Nacional						Total
	I	II	III	IV	V		
Edad	Menos de un año	1,1%	4,6%	3,7%	5,0%	6,9%	3,6%
	1	5,2%	7,1%	5,9%	10,2%	19,0%	8,2%
	2	14,4%	11,4%	18,8%	20,0%	28,5%	17,0%
	3	33,6%	29,8%	39,8%	37,0%	50,1%	36,1%
	4	56,5%	58,8%	61,0%	73,7%	79,6%	63,5%
	5	81,0%	88,5%	92,2%	85,8%	93,7%	87,2%
	Total	33,0%	34,7%	38,8%	41,5%	47,9%	37,5%

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Casen 2006.

La mayoría de los niños y niñas que no asisten a ningún tipo de establecimiento educacional están insertos en familias que no consideran necesario incorporar a los niños al sistema escolar (80%). Llama la atención que esa valoración es más común en las familias de mayores ingresos (86,9%) que las del primer

quintil, donde solo un 77,4% arguye como razón que no lo consideran necesario (Casen 2006). Además, es en estos grupos donde se evidencian problemas de disponibilidad y accesibilidad de la oferta educativa del nivel, siendo esta situación tres veces mayor a la de las familias que cuentan con mayores ingresos.

Cuadro 23. Razón de no asistencia a centros educacionales.

Razón por la cual no asiste (niño/a)	Quintil Autónomo Nacional					Total
	I	II	III	IV	V	
No es necesario (cuidado familiar o por edad)	77,4%	80,1%	80,4%	80,2%	86,9%	80,0%
Desconfianza en el cuidado y salud	5,8%	5,6%	5,9%	6,4%	4,5%	5,7%
Accequibilidad y disponibilidad (horarios, matrículas y cercanía)	10,1%	7,4%	7,4%	6,2%	3,3%	7,7%
Necesidades de Establecimiento Especial	0,4%	0,7%	0,2%	0,1%	1,2%	0,5%
No lo aceptan	1,8%	2,5%	1,9%	1,1%	2,5%	2,0%
Otra razón	2,7%	2,8%	3,2%	4,3%	0,6%	2,8%
Sin datos	1,7%	0,9%	1,1%	1,7%	0,9%	1,3%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Casen 2006.

¹¹ ORGANIZATION for Economic Cooperation and Development. Education at a glance [En línea] (S.L): 2008 [Consultado: 25 de mayo 2009]. Disponible en: < <http://www.oecd.org/dataoecd/23/46/41284038.pdf> >.

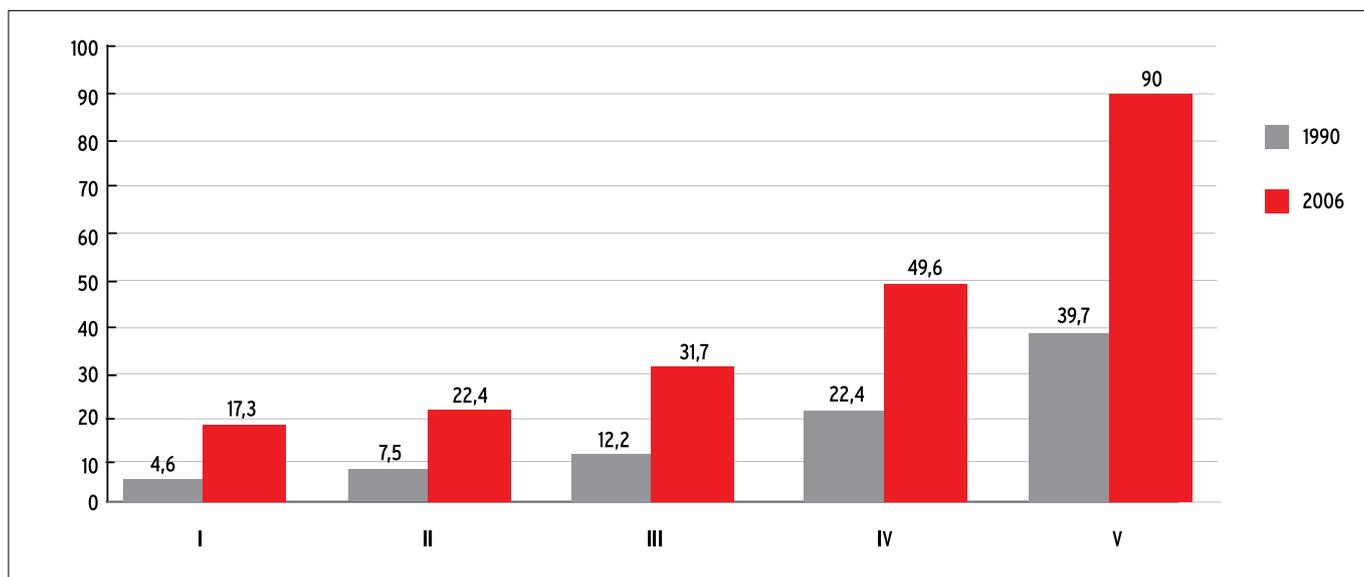
El plan de ampliación de cobertura pre-escolar impulsado por el gobierno de Michelle Bachelet y la implementación del sistema de protección integral de la infancia, Chile Crece Contigo, ha acortado dicha brecha; sin embargo, no contamos con cifras que permitan sopesar su impacto.

Para el año 2007, se registró una matrícula de 236.034 niños en el rango de 0 a 4 años de edad, lo que equivale al 45,5% del total de cobertura preescolar. Esta población es atendida en 8.496 establecimientos educacionales que, en forma exclusiva o como parte de sus servicios, ofrecen educación preescolar. De este total, 5.709 correspondían a Mineduc (67,2%, pero que atiende sólo al 23,2% de los matriculados), 1.833 a Junji (21,6%; que recibe al 48,8% de los matriculados) y 954 a Integra (11,2% de los establecimientos y el 28% de los matriculados) (Mineduc, 2007). Según estos datos, y tomando en cuenta la proyección de población para igual tramo de edad, sólo el 19% de los niños y niñas del país estarían integrados a un sistema formal

de educación en el rango etéreo señalado de 0 a 4 años.¹²

En el otro extremo del sistema también se evidencia una importante ampliación de cobertura, que se explica fundamentalmente por la mayor oferta educativa generada con la creación de las universidades privadas en Chile (OCDE, 2009) y a la diversificación de los sistemas de apoyo financiero. Las cifras de cobertura en educación superior señalan que en 1990 había 220.000 estudiantes en el país, mientras que en 2008 se alcanzó a 678.000, lo que equivale a un 40% del total de los jóvenes en edad de poder asistir a la educación terciaria (Mineduc, 2009). Sin embargo, según informe de la OCDE (2009), el acceso a la educación superior muestra una marcada inequidad, que afecta a la población que proviene de hogares de menores ingresos. Lo anterior refleja que, a lo largo de los años, y a pesar de las políticas de ampliación de cobertura y acceso, la brecha entre los sectores en pobreza y los más ricos sigue siendo profunda.

Gráfico 14: Porcentaje de población que accede a la educación superior, según quintil de ingreso autónomo.



Fuente: elaboración propia en base a Casen 2006.

Integración social en la escuela. Un sistema escolar, junto con garantizar iguales oportunidades para aprender,¹³ tiene que propiciar que dichas oportunidades impliquen espacios de encuentro entre quienes aún siendo diferentes, son “iguales en algo”.¹⁴ De allí que la composición de la matrícula sea conside-

rada un indicador del carácter ciudadano e integrador del sistema escolar y la sociedad. Más todavía, se trata de que la escuela provea experiencias cotidianas de ciudadanía, convivencia, participación, tolerancia y justicia, características de una sociedad democrática, que a menudo son escasas en la sociedad real.

⁽¹²⁾ MINISTERIO de Educación. Anuario de Estadísticas de la Educación. 2006-2007.

⁽¹³⁾ Demanda que ciertamente no alude solo al acceso universal al sistema escolar, sino a la igualdad de resultados de aprendizajes de base para la ciudadanía y el desarrollo personal. Hay, entre ambas puntas –el acceso y los resultados– otra demanda necesaria: desigualdad de tratamiento o, lo que es lo mismo, una pedagogía de la diferencia o atenta a las condiciones de educabilidad de quienes aprenden.

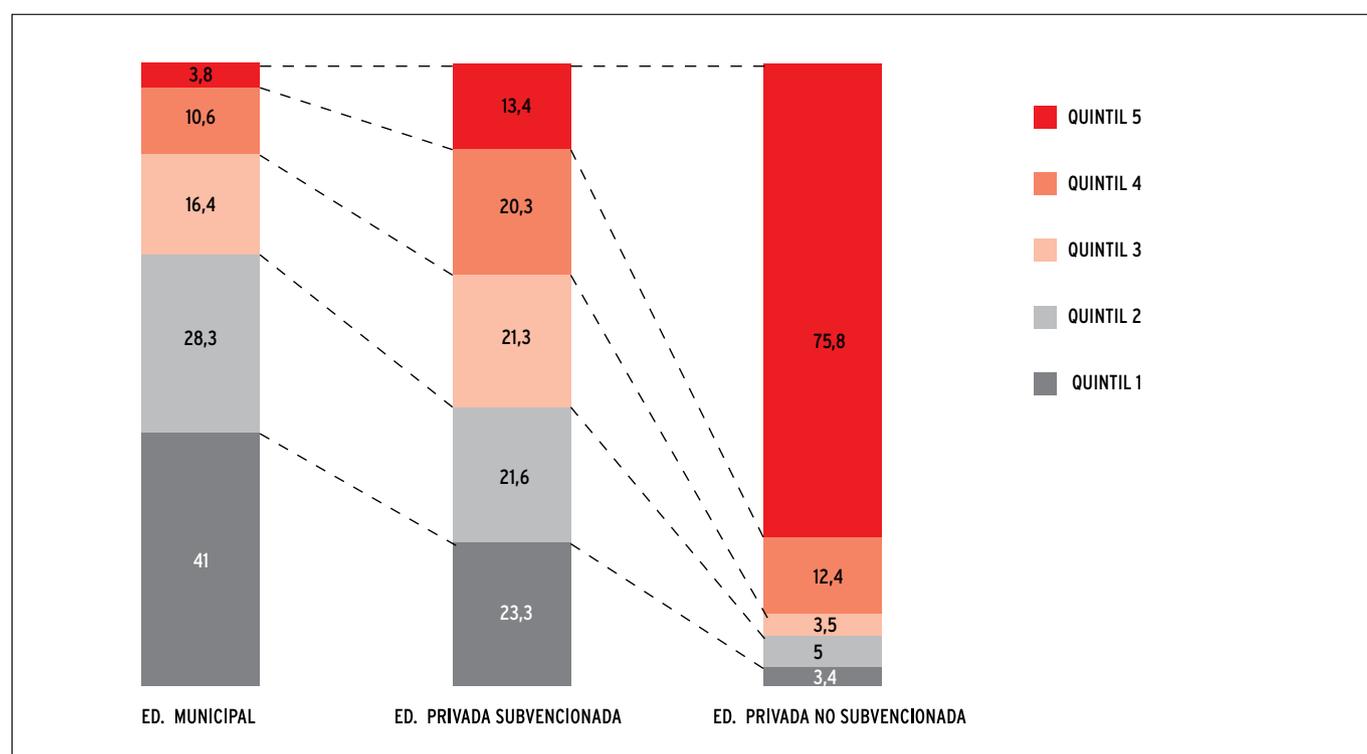
⁽¹⁴⁾ O, como suele decirse, para que la escuela sea la escuela de todos. Ver, por ejemplo: GARCÍA-HUIDOBRO, Juan E. Institucionalidad educativa chilena. Análisis desde una perspectiva democrática. [En línea] Chile: 2009 [Consultado: 25 de mayo 2009]. Disponible en <http://www.cide.cl/sitio/mailing/textos_completos/2009institucionalidad_jedo.pdf>.

Al respecto, el sistema escolar tiene un desafío pendiente: transformar radicalmente la composición de la matrícula de los establecimientos. La institucionalidad chilena, estructurada sobre la base de financiamiento público vía subvención y diversos mecanismos de mercado, tales como la libre elección tanto desde la oferta como desde la demanda, la competencia entre proveedores y la posibilidad de cobro a las familias (copago o financiamiento compartido), separa y margina a unos respecto de otros por razones económicas y sociales. Además, esta segregación escolar se ve potenciada por factores subjetivos de búsqueda de distinción social y bienestar individual con prescindencia de su impacto en lo

colectivo, que transforman una clasificación escolar estructural (segmentación) en una demarcación de límites socio-culturales.

Como se ve en los gráficos siguientes, la matrícula escolar está invariablemente ordenada según niveles socioeconómicos, tanto en educación básica (EB) como en educación media (EM). En el caso de la primera, casi el 70% de la matrícula que asiste a escuelas municipales pertenece a los quintiles más pobres y solo un 4% proviene del grupo de ingresos altos. La educación pagada, en contraste, invierte casi en perfecta simetría esas cifras.

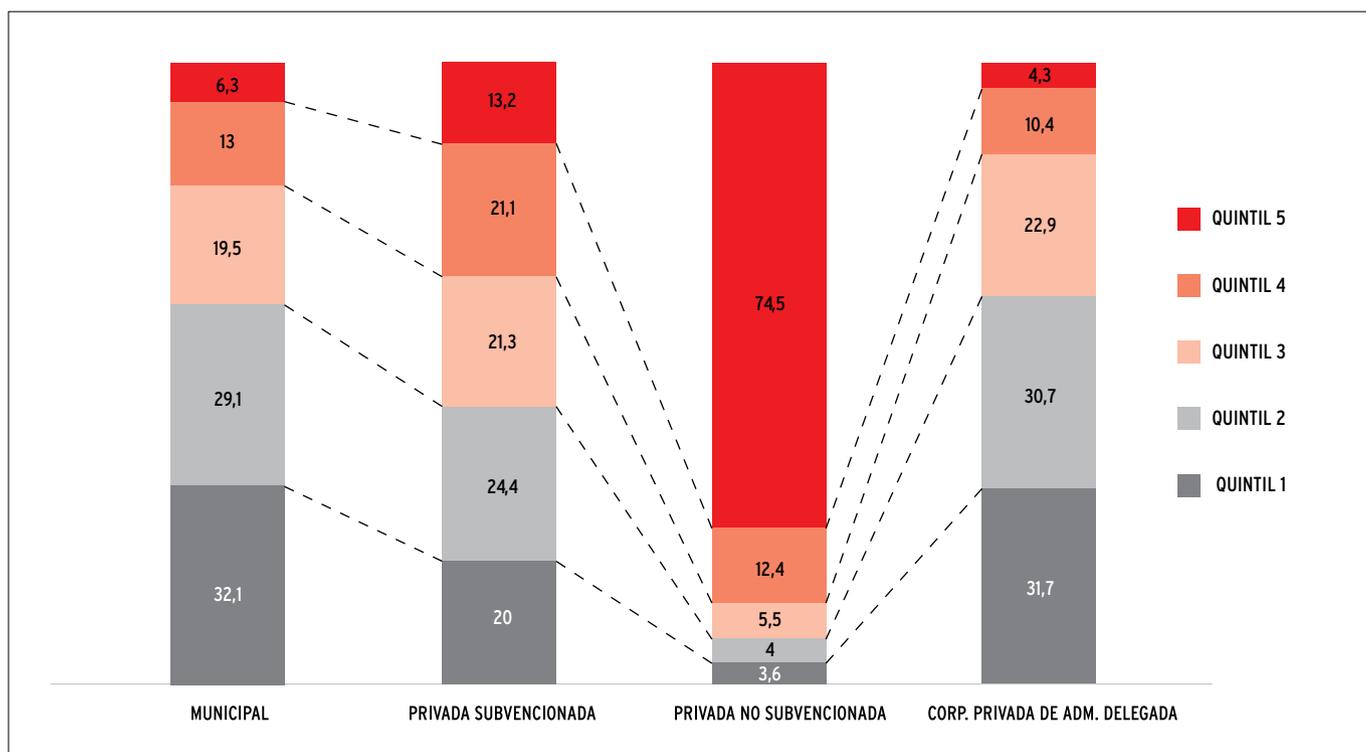
Gráfico 15: Distribución de la matrícula de Educación Básica, según dependencia y quintiles de ingreso 2006, en porcentaje.



Fuente: elaboración propia basada en Casen 2006.

En el nivel medio, la distribución es similar: un 62% de la matrícula municipal proviene de hogares de los quintiles 1 y 2, y solo un 3,8% es de hogares pertenecientes al quintil de más altos

ingresos. Y otra vez, en la educación secundaria pagada, tres cuartos de su matrícula son del quintil de mayores ingresos y la fracción que pertenece al grupo más pobre no alcanza al 4%.

Gráfico 16: Distribución de la matrícula de Educación Media, según dependencia y quintiles de ingreso 2006, en porcentaje.

Fuente: elaboración propia basada en Casen 2006.

La matrícula del conjunto de los establecimientos privado subvencionados, a su vez, se distribuye entre todos los grupos socioeconómicos, de forma relativamente equilibrada. Como es sabido, el sistema privado subvencionado se financia con ingresos públicos y cobros a las familias en buena parte de la oferta (más del 80% de la matrícula de estos establecimientos pagan financiamiento compartido).¹⁵ Estos cobros, no obstante, no han impedido que casi el 45% de su matrícula provenga de los grupos en pobreza.

Ahora bien, la participación más proporcional en el sistema privado subvencionado, no implica que los establecimientos

de esta dependencia sean lugares de integración socioeconómica o que operen como espacios de revinculación social entre alumnos ricos y en situación de pobreza, porque a su interior también se produce un ordenamiento de la matrícula según ingresos familiares, traducidos en la capacidad de pago complementario al establecimiento y a los mecanismos de selección. Así entonces se reproduce un esquema de segmentación en el sistema privado subvencionado,¹⁶ como lo han demostrado los recientes estudios de Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2008) y Guinguis (2008), que a los altos niveles de segregación en general,¹⁷ se suman sistemas de hipersegmentación en todos los tipos de oferta educativa, como efecto del financiamiento.¹⁸

¹⁵ VALENZUELA, Juan P., BELLEI, Cristian, DE LOS RÍOS, Danae. Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido. Informe de investigación, Proyecto Fonide FIE_211, Ministerio de Educación. 2008.

GUINGUIS, Sebastián. Segregación de las elites en el sistema escolar chileno. Informe de Seminario (Ingeniero Comercial, mención Economía). Santiago, Chile: Universidad de Chile, 2008.

¹⁶ Aunque suene redundante, la selección académica solo es académicamente útil para quienes se benefician de ella, en tanto aumenta la probabilidad de ajustar la enseñanza a los estilos y ritmos de aprendizaje de los alumnos, en especial cuando estos son aventajados. Asimismo, para las familias de estos alumnos seleccionados, constituye un aliciente para su compromiso con el establecimiento. Pero para todos los demás alumnos y familias que no han sido seleccionadas, o que por razones diversas no pueden acceder a igual calidad formativa, la selección académica significa un estigma social, tanto para los alumnos como para las escuelas que los acogen; y una pérdida del potencial asociado al contacto con pares de mejor desempeño que puede irradiar en aquellos de menor rendimiento. Todo ello termina por construir una educación de menor calidad (OCDE, No more failures, 2007).

¹⁷ Los valores de Duncan (D) estimados por Valenzuela y otros. (2008) alcanzan el valor de 0,53 entre los alumnos del 30% de menor nivel socioeconómico de Cuarto Básico de establecimientos privados subvencionados. Este índice implica que para lograr una distribución homogénea de la matrícula de niños vulnerables entre las escuelas habría que trasladar de esos establecimientos a cinco de cada diez de esos niños.

¹⁸ "La magnitud de este efecto es muy elevada: un incremento de una desviación estándar en el número de escuelas con financiamiento compartido, junto a similar cambio en el porcentaje de estudiantes en este tipo de establecimientos, están asociados a un incremento en la segregación escolar de 0,52 desviaciones estándar, es decir, tres veces el efecto estimado de un aumento equivalente de establecimientos subvencionados particulares sin financiamiento compartido, o 1,5 veces el efecto que tiene en la segregación escolar el solo incremento de la segregación residencial" (Valenzuela y otros. 2008).

En síntesis, el sistema escolar ha descuidado el factor integración, lo que ha provocado una subestimación del valor de la experiencia escolar y una fuerte limitación en su valor como generadora de mayor cohesión social y ciudadanía. Los dos rasgos del sistema comentados acá (selección de alumnos y cobro a las familias) son señalados por la literatura internacional como elementos inequitativos, porque afectan las oportunidades y trayectorias educativas de quienes están en pobreza, por un estrechamiento de su estructura de oportunidades, a partir del homogéneo capital cultural que comparten los estudiantes (efecto pares) y los recursos de aprendizaje extraescolares a los que pueden acceder, por lo que no llegan a la escuela o no logran permanecer en ella y, los que lo logran, no aprenden tanto ni tan rápidamente como los demás (OCDE, 2007).¹⁹ También tienen un impacto en la comprensión de la vida en sociedad por parte de todos quienes no pueden interactuar en la diversidad, porque la homogeneidad escolar persistente construye una idea de sociedad donde la desigualdad y la exclusión se “naturalizan” o no importan, siendo mucho menor la posibilidad de activar mecanismos de presión social y política para su resolución.

Los debates sobre la estructura y financiamiento del sistema educacional no lograron generar consensos mínimos, y terminaron siendo temas excluidos de la Ley General de Educación. Con todo, es necesario reconocer y destacar los avances en materia de inclusión educacional que introduce la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) y la propia LGE con la reducción de los mecanismos de selección en la educación básica. Con ello, y junto con un mayor apoyo estatal a la educación de los alumnos más vulnerables, se está propiciando que, por un lado, el sistema discrimine menos a los estudiantes con menos condiciones de educabilidad y, por otro, se desarrollen acciones directas para atender a las desigualdades de base con que se integran a los procesos educativos, apoyando la obtención de resultados y beneficios equivalentes a los que la educación brinda a otros grupos socioeconómicos.

Estas modificaciones son recientes y aún es prematuro poder evaluar su efecto. No obstante, se hace necesario profundizar estos procesos y avanzar hacia la **universalización de la SEP, eliminando el ingreso voluntario**, medida que favorecerá una mayor mixtura social, al permitir que los 50 mil estudiantes que hoy no han sido integrados a este beneficio accedan a él²⁰ y se incrementen las posibilidades de opción de las familias respecto de las instituciones en las que sus hijos realizaran su proceso educativo.

Pero esto no es suficiente. La literatura en materia de equidad educacional ha dejado en evidencia que políticas generales que intentan mejorar al conjunto del sistema educativo tienen un impacto menor para los estudiantes vulnerables, ya que para poder aprovechar los beneficios de estas mejoras, se requiere de una serie de acciones específicas que mitiguen los déficits de arrastre que tienen lugar antes del ingreso al sistema formal de enseñanza y se profundizan en él. En suma, es indispensable la implementación de políticas compensatorias para poder romper con la desigualdad educativa, y generar procesos diferenciados de enseñanza/aprendizaje para lograr iguales resultados.²¹

Calidad de los aprendizajes. La principal manifestación de inequidad y de diferencias de trayectoria educativas es la desigual calidad de los aprendizajes logrados por niños, niñas y jóvenes de distinto origen socioeconómico, en cada uno de los ciclos por los que van cruzando, y cuyos efectos acumulativos van afectando las posibilidades de aprender aspectos más complejos. Sin acciones que atiendan a compensar estos déficits, las brechas que presentan en la formación de capital humano respecto a otros sectores de la sociedad siguen aumentando a la par que los estudiantes desarrollan sus trayectorias educativas.

Así, la Encuesta Calidad de Vida y Salud 2006 ha arrojado preocupantes datos acerca del desarrollo psicomotor y cognitivo de los niños en fases bastante tempranas, en todos los segmentos, pero con una fuerte concentración de niveles pronunciados de déficit (retraso) entre quienes provienen de hogares del primer quintil.

⁽¹⁹⁾ ORGANIZATION for Economic Cooperation and Development. No more failures. (S.L.), 2007.

⁽²⁰⁾ ELACQUA, Gregory, MOSQUEIRA, Ursula, y SANTOS, Humberto. La toma de decisiones de un sostenedor: análisis a partir de la Ley SEP. *Serie En Foco Educación*, 2009 (1). Santiago: Expansiva UDP-CPCE, 2009.

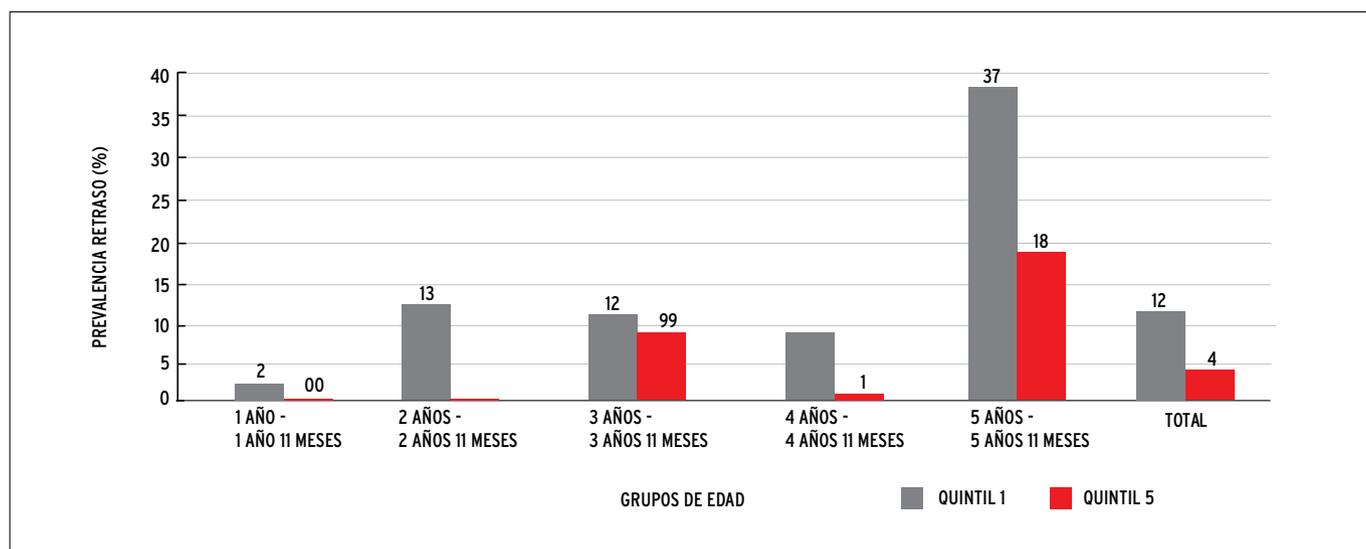
⁽²¹⁾ REIMERS, Fernando. Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Educación* (23): 21-50, Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, 2000.

REIMERS, Fernando. *Distintas escuelas, diferentes oportunidades*. Madrid: Editorial La Muralla, 2002.

GALLARDO, Anahí. *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe, 1999.

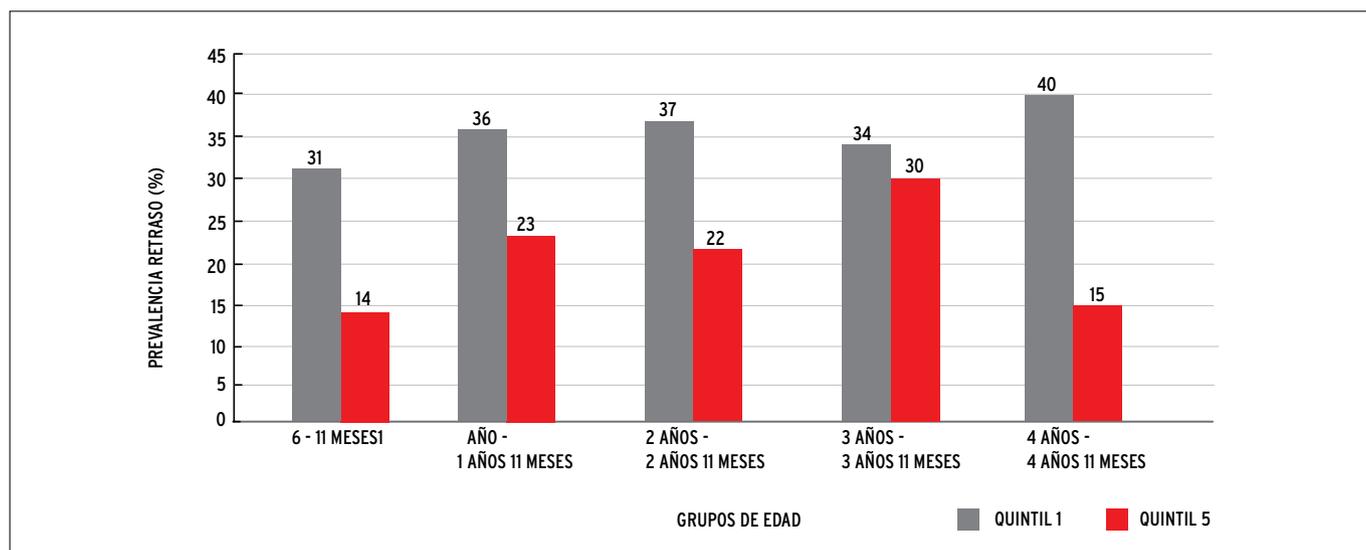
BELLEI, Cristian. *Equidad educativa en Chile, un debate abierto*. *Infancia y adolescencia* (2). Santiago: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2004.

Gráfico 17: Retraso del desarrollo, comparación quintil 1 y 5 NSE, por grupo de edad.



Fuente: Becerra, Minsal, 2007.

Gráfico 18: Rezago del desarrollo, comparación quintil 1 y 5 NSE, por grupo de edad.



Fuente: Becerra, Minsal, 2007.

Una vez integrados al sistema formal de educación, estos efectos tienden a consolidarse en barreras para la integración de aprendizajes en la educación básica. Los resultados Simce 2008 evidencian este problema en los tres subsectores de aprendizaje evaluados, donde se observa que más de la mitad de los estudiantes del grupo socioeconómico

bajo, no alcanza los aprendizajes propios de su nivel, mientras que esta situación solo se produce en alrededor del 10% de los estudiantes del grupo socioeconómico alto; brecha que se mantiene respecto a las mediciones de años anteriores, pese al aumento del puntaje promedio en lectura.²²

⁽²²⁾ El puntaje promedio en lenguaje del grupo socioeconómico bajo así como el del grupo socioeconómico alto se elevaron en cinco puntos, respecto de la medición 2007. MINISTERIO de Educación, Sistema Nacional de Evaluación. Principales resultados nacionales [En línea] Chile [Consultado: 20 de mayo 2009] Disponible en: <<http://www.simce.cl/index.php?id=247>>.

Cuadro 24. Distribución de estudiantes 4º básico 2008 en niveles de logro por grupo socioeconómico.

GRUPO SOCIOECONOMICO	LECTURA			EDUCACION MATEMATICA			COMPRESION DEL MEDIO SOCIAL Y CULTURAL		
	INI	INT	AV	INI	INT	AV	INI	INT	AV
BAJO	50%	28%	22%	62%	28%	10%	68%	25%	7%
MEDIO BAJO	48%	28%	24%	56%	31%	13%	62%	29%	9%
MEDIO	35%	29%	36%	41%	37%	22%	45%	38%	17%
MEDIO ALTO	20%	26%	54%	21%	38%	41%	25%	43%	32%
ALTO	10%	19%	72%	8%	27%	65%	11%	37%	53%
INI: Nivel Inicial									
INT: Nivel Intermedio									
AV: Nivel Avanzado									
NOTA: Dado que los porcentajes están aproximados, los totales pueden no sumar exactamente 100%									

Fuente: Mineduc/Simce, 2009.

En el caso de la educación media (EM), si bien aún no se han establecido niveles de logro, es posible observar que la situación es similar a la descrita para educación básica. Al observar las diferencias de los promedios de puntaje de los estableci-

mientos en la prueba Simce de segundo medio, se observan diferencias de más de 80 puntos, entre los estudiantes del grupo socioeconómico bajo y alto en los dos sub-sectores de aprendizaje evaluados.

Cuadro 25. Puntajes promedio 2º medio 2008 por grupo socioeconómico y variación 2008-2006.

GRUPO SOCIOECONOMICO	LENGUA ESPAÑOLA Y COMUNICACIÓN		MATEMATICA	
	PROMEDIO	VARIACION	PROMEDIO	VARIACION
BAJO	225	º -1	210	º -5
MEDIO BAJO	239	º 0	229	º -3
MEDIO	265	º -2	261	º -6
MEDIO ALTO	288	º 0	296	º -2
ALTO	307	º 1	325	º -1

º : Indica que no hubo variación significativa del puntaje promedio.

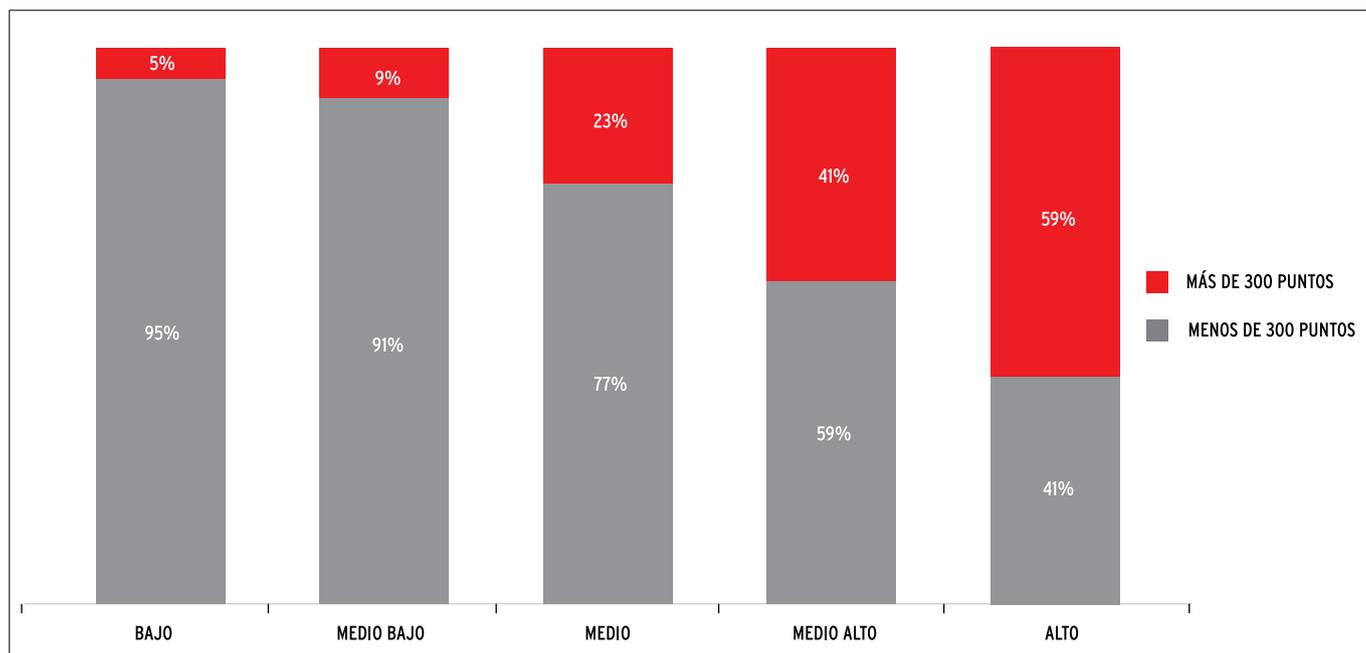
NOTA: La comparación está restringida a los establecimientos que tienen puntajes en SIMCE 2008 y 2006 y a los establecimientos que se mantuvieron en el mismo grupo socioeconómico y dependencia en ambas evaluaciones (un 73% de establecimientos que corresponden al 78% de los estudiantes que rindieron SIMCE 2008).

Fuente: Mineduc/Simce, 2009.

Esta enorme desigualdad en los logros de aprendizajes también se puede advertir al observar el porcentaje de alumnos que obtienen sobre 300 puntos en los distintos

grupos socioeconómicos, confirmando el peso de los factores extraescolares en los resultados en pruebas nacionales.

Gráfico 19: Porcentaje de estudiantes de 2° medio que obtienen puntajes promedio sobre los 300 puntos en Lengua Castellana y Comunicación por grupo socioeconómico.

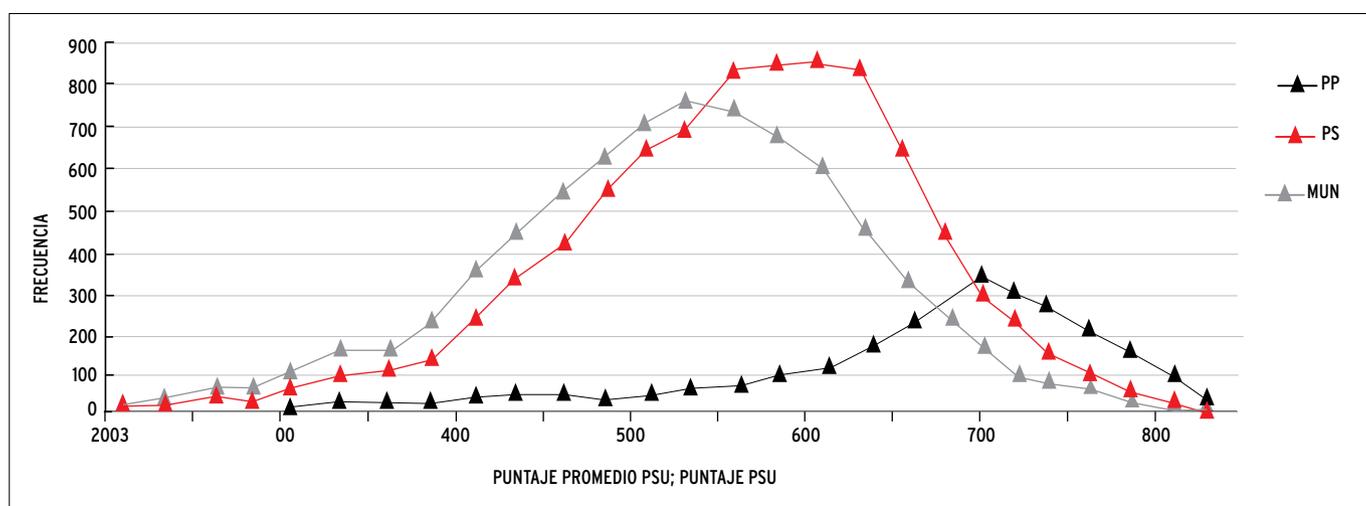


Fuente: Mineduc/Simce, 2009.

Estas falencias acumulativas tienen expresión en otros indicadores de eficiencia del sistema educacional, como las tasas de deserción, de extraedad y egreso oportuno, que van mostrando preocupantes trayectorias educacionales. Algunas de estas trayectorias se ven truncadas en la educación media y otras enfrentan frustraciones respecto a sus posibilidades de proyección hacia la educación superior, instancia en la que se constata que los sistemas de evaluación y acreditación no tienen equivalencias válidas

entre los distintos tipos de oferta educativa (OCDE, 2009). De hecho, un 12,8 % de los inscritos de establecimientos municipales no llega a rendir la PSU, y el 42,7% de los estudiantes que provienen de hogares con ingresos menores a \$288.000 obtienen puntajes bajo el mínimo de postulación (450 puntos). Esta situación se ve agravada al considerar que los apoyos financieros estatales están condicionados a un puntaje mínimo de 475 puntos. (Demre, 2009; OCDE, 2009).

Gráfico 20: Promoción 2008 que rindió con NEM en el 10% superior.



Fuente: OCDE, 2009. Revisión de políticas nacionales de educación: La educación superior en Chile.

Cuadro 26. Puntaje Promedio Ponderado PSU (Lenguaje y Matemática), según dependencia.

Dependencia Puntaje	Particular	Subvencionado	Municipal
< 449,5	6,29%	29,90%	42,39%
450-599,5	37,69%	55,25%	47,80%
>600	56,01%	14,85%	9,80%

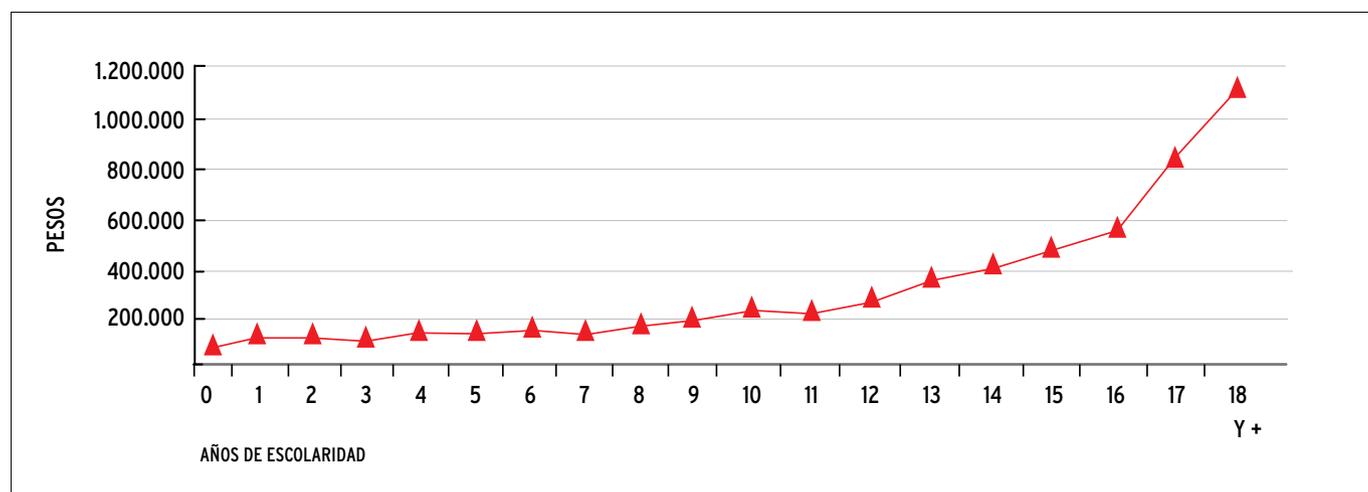
Fuente: Demre. 2009, Compendio estadístico 2008.

Las diferencias que exhiben los puntajes de la Prueba de Selección Universitaria manifiestan inequidades en la calidad educativa recibida por los estudiantes a lo largo de su formación, debilidades que sus familias tampoco pueden suplir con un preuniversitario u otra instancia que refuerce sus conocimientos. De modo que, los grupos socioeconómicos más bajos y que han estudiado en establecimientos municipalizados o particulares subvencionados no cuentan con las mismas oportunidades para acceder a estudios superiores, pero a la vez, cuando lo logran, tienen problemas para continuarlos por los altos costos y el menor acceso al crédito con aval del Estado (CAE), y para desarrollar procesos certificadamente de calidad, dado el bajo número de instituciones acreditadas entre los centros de formación técnica (CFT) y los institutos profesionales (IP).

Estos datos no dejan de ser preocupantes, dado que pese a la

ampliación de la cobertura, los procesos educativos no están generando las oportunidades de desarrollo que las personas y el país requieren para desenvolverse en la complejidad del mundo actual. De hecho, lo que muestran las mediciones internacionales como PISA (Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante) y SIALS (Encuesta de Alfabetización de la Población Adulta) es que nuestra población presenta alarmantes niveles de analfabetismo funcional, en todos sus segmentos sociales, pero con una profundidad aún mayor en los sectores más expuestos al riesgo de vivir en pobreza.

Por otra parte, el potencial transformador de la educación se está poniendo constantemente a prueba, dado que el proceso de masificación educativa ha generado una depreciación creciente de las credenciales educacionales, como se muestra en la siguiente gráfica del retorno económico de la educación:

Gráfico 21: Ingreso promedio mensual de la ocupación principal por años de escolaridad, 2006 (pesos de noviembre de ese año).

Fuente: Encuesta Casen 2006.

Con toda la complejidad de este escenario, y de cierta decepción respecto a la eficacia en calidad y equidad de la inversión en este sector, creemos que la sociedad chilena está hoy en un buen pie para avanzar de manera más decidida en la implementación de una educación de calidad para todos y todas, que iguale oportunidades y que permita una mayor y mejor participación social y económica de la población más vulnerable.

Por ello, es necesario revisar algunas estrategias de construcción de política educacional y avanzar decididamente en acciones que apoyen de manera sostenible los procesos de equidad y calidad. Así, por ejemplo, la movilización de los estudiantes secundarios, la llamada “revolución pingüina”, obligó a remirar la baja proyección de las políticas educativas, pese a que los procesos que acompaña son siempre de

mediano-largo plazo y que requieren de cierta estabilidad para lograr consolidar los cambios que promueve. Al mismo tiempo, concitó a la sociedad chilena a comprometerse con los cambios estructurales que el sector requiere, dando importantes pasos en materia de reconocer la urgencia sociopolítica que tiene el sector en la política de desarrollo nacional. Este reposicionamiento del tema en la agenda pública permitió avanzar hacia algunos acuerdos que ponen como prioridad el mejoramiento de los aprendizajes, en todos los niveles del sistema, y en la necesidad de abordar el problema de manera estructural, pero sistemáticamente.

En ese sentido, las propuestas que siguen se hacen cargo de tres elementos clave, que han sido desglosados para su mayor comprensión, pero que deben ser implementados de manera conjunta y articulada, dado que los procesos educativos se construyen por una adecuada conjunción de factores individuales, del sistema educacional y del entorno psicosocial en el que crecen y se desarrollan los estudiantes.

Desde este concepto y objetivo macro, se desarrolla un conjunto de medidas específicas que apuntan a las distintas etapas del ciclo educativo que definen las trayectorias educacionales de las personas, desde antes de su nacimiento y mientras se mantenga activa, por lo que las propuestas buscan resguardar ciertas oportunidades clave que toman una expresión particular en cada ciclo o etapa formativa, y que tienden a requerir de escenarios de implementación intersectorial con salud, hacia los niveles iniciales, y con trabajo, en los superiores.

En primer lugar, se plantea una garantía que atiende a mejorar las condiciones en que opera el sistema, dando los refuerzos pedagógicos para imprimir mayor calidad a los procesos de enseñanza.

En segundo lugar, se reconocen y resguardan oportunidades elementales de cada ciclo educativo, que son las que generan

mejores condiciones de educabilidad y permiten acceder a la oferta de acompañamiento educativo que la sociedad se ha procurado, en función del cumplimiento de sus obligaciones y resguardo de estos derechos fundamentales y del fortalecimiento del capital humano que el país requiere.

Como tercera línea de protección, se considera un conjunto de mecanismos específicos para asegurar que todas las personas logren aprendizajes relevantes, particularmente quienes pertenecen a los grupos vulnerables y en pobreza de la población, anticipando riesgos y compensando brechas socioeducativas y de aprendizaje.

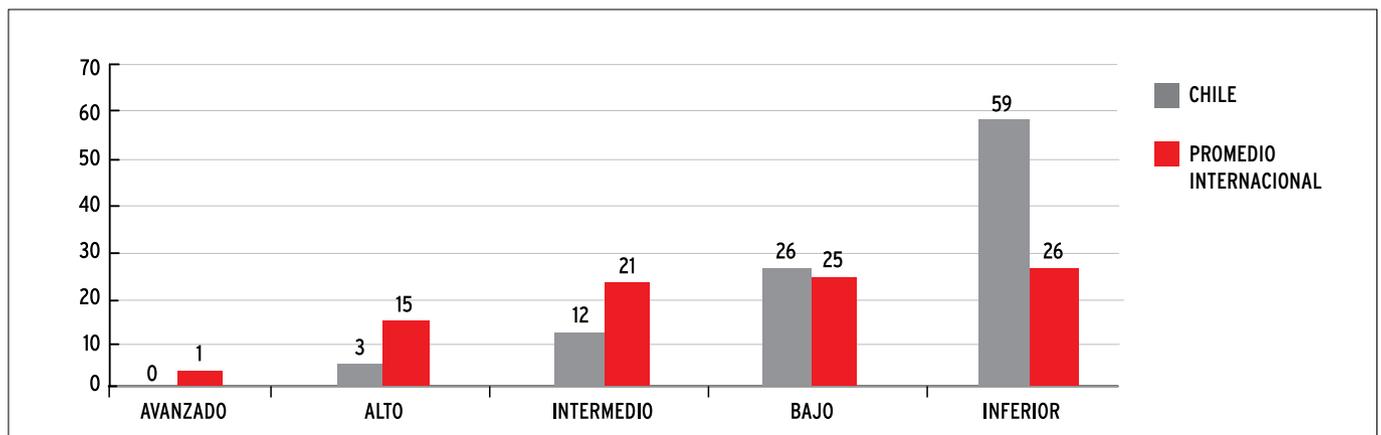
En estrecha vinculación con lo anterior, se han identificado garantías que apoyen la permanencia en el sistema escolar, atendiendo tanto a las variables socioeconómicas que están a la base de la deserción, como a las extraescolares, principalmente del entorno familiar, que dan soporte para el desarrollo de procesos formativos adecuados y exitosos.

PROPUESTAS EN EDUCACIÓN

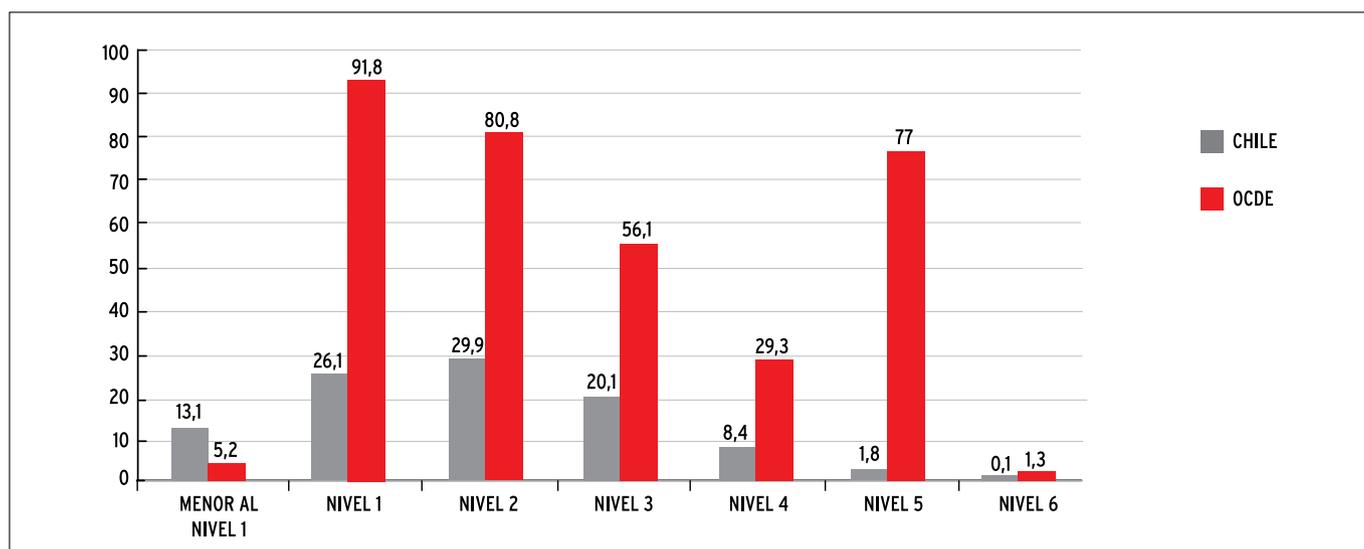
► GARANTÍA 1: LOS NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES ACCEDERÁN A PROCESOS EDUCATIVOS DE CALIDAD CERTIFICADA.

Una de las principales falencias del sistema educacional chileno está estrechamente relacionada con la calidad educacional, que responde a los problemas con la prestación de los servicios como a las inequidades sociales que dificultan los procesos de aprendizajes de algunos sectores del estudiantado. Sin embargo, diversas pruebas internacionales dan cuenta de que los niveles de logro y la apropiación de conocimientos y habilidades específicas son bajos en todos los niveles socioeconómicos, comparados con los de los pares de países en vías de desarrollo, y más aún con los del OCDE.

Gráfico 22: Niveles de logro TIMSS 2003 (Matemáticas).



Fuente: Mineduc.

Gráfico 23: Niveles de logro PISA 2006 (Ciencias).

Fuente: OCDE. Pisa 2006.

Son múltiples los factores que permiten explicar este fenómeno, que van desde la cantidad y el aprovechamiento efectivo del tiempo lectivo y la idoneidad del cuerpo docente, hasta los temas disciplinarios y climas de aula que dificultan la generación de condiciones propicias para aprender y atender a ritmos de aprendizajes diferentes y/o a necesidades educativas especiales.

Desarrollar política educacional en estas líneas, implica el diseño de acciones simultáneas de corto y de largo plazo, que se inician con una revisión y **actualización del Estatuto Docente, en virtud de asegurar mejores competencias de las y los profesores que se desempeñan en el sector mu-**

nicipal, y medidas equiparables de evaluación para los que ejercen en el sector privado con financiamiento público.

De hecho, se ha tendido a generalizar un pesimista diagnóstico sobre la educación municipal, en función de sus resultados. Sin embargo, al revisar los niveles de logro de la población escolar de nivel socioeconómico bajo, se constata que la oferta municipal tiene puntajes algo mayores que la educación particular subvencionada, siendo esta pequeña ventaja estadísticamente significativa. Es esta realidad la que nos mueve a proponer acciones de mejora para todo el sistema, independientemente de su situación de dependencia actual.

Cuadro 27. Puntaje promedio de las escuelas vulnerables (NSE bajo y medio bajo), según dependencia.

	Lenguaje	Matemáticas
Municipal	238	225
Particular Subvencionado	234	219

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Simce 2007.

Formadores acreditados y en constante perfeccionamiento en todos los establecimientos que reciban financiamiento público. Los resultados educacionales dependen en gran medida de la calidad de los procesos que se desarrollan en el aula, siendo el currículum y los recursos de aprendizaje elementos de apoyo que pueden enriquecer la función docente, pero no suplen ni compensan sus efectos. Es por ello que, coincidiendo con otras reflexiones ciudadanas, creemos importante forta-

lecer la función docente tanto en formación como en ejercicio.

Según estudios recientes, un porcentaje cercano al 40% de los postulantes a pedagogía de carreras de las universidades del Consejo de Rectores, pertenece a hogares de los dos primeros quintiles y solo el 8% proviene de hogares cuyos padres cuentan con educación superior completa²³ y sus puntajes de postulación bordean los 500 puntos.

⁽²³⁾ MINISTERIO de Educación. Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente. [En línea] Chile [Consultado: 20 de mayo] Disponible en: < http://www.oei.es/pdfs/info_formation_inicial_docente_chile.pdf >.

Cuadro 28. Puntajes PSU matriculados en pedagogía.

Carrera	Media puntaje PSU último matriculado		Media Puntaje PSU		N° de carreras
	Acreditadas	General	Acreditadas	General	
Educación Básica	503	446	535	518	83
Educación Media	505	469	541	527	249
Educación Parvularia	473	444	523	490	66
Total	493	437	553	496	449

Fuente: elaboración propia a partir de la base de Índices 2009, Consejo Superior de Educación. http://www.consejo.cl/public/Secciones/SeccionEstadisticas/Estadisticas_Bases.aspx.

Esta información revela que se está trasladando hacia la educación superior la misma brecha y segmentación socioeducativa que se evidencia hoy día a nivel de educación básica y media: jóvenes con bajo capital cultural familiar y formados en establecimientos con escasos niveles de logro de aprendizaje, se integran a programas de bajos niveles de exigencia –o de barreras de entrada, a lo menos–, sin acreditación o directamente no acreditados.

Adicionalmente, los datos de la Encuesta Longitudinal Docente (ELD, 2005) indican que estas situaciones están presentes en los profesores en ejercicio, dado que el 60% proviene de hogares de bajo capital cultural (padres sin educación media completa) y estudiaron en establecimientos de dependencia municipal.

Si bien el grado de profesionalización no muestra diferencias significativas entre los docentes que ejercen en los distintos tipos de establecimientos, y que el auto-reporte que hacen sobre sus competencias tiende a ser positivo en todos ellos, los datos marginales dejan de manifiesto grados de inseguridad en el manejo curricular entre los docentes del sector municipal, que son más del doble de los que manifiestan los profesores que ejercen en establecimientos particulares no subvencionados, y son aún levemente mayores entre los docentes que desarrollaron su propia formación básica y media en el sector público (ELD, 2005). Los docentes de establecimientos particulares subvencionados se encuentran en una situación intermedia, dada la gran diversidad socioeconómica que cubren y que la encuesta no logra discriminar.

Estos temas no son menores, al considerar la evidencia del impacto de las competencias docentes y el rendimiento de los estudiantes y cómo este efecto tiene mayor fuerza en los alumnos de mayor vulnerabilidad.²⁴

En ese marco, se propone que todos los que ejerzan la docencia y trabajen en establecimientos con financiamiento público deben ser evaluados por el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) o por un mecanismo equivalente, incluyendo a los profesores que ejercen en el sector privado, desde el nivel de la educación pre-escolar (primer nivel de transición o pre-kinder) hasta el último nivel de enseñanza media. Esta evaluación debe ser vinculante a planes de perfeccionamiento en función de sus niveles de competencias, o incluso propiciar el retiro de quienes, sistemáticamente, no logran competencias mínimas para un adecuado desempeño.

Los docentes competentes (64%, según evaluación 2008) participarán de cursos de actualización metodológica y de atención a la diversidad en el aula, que permitan mejorar aún más sus capacidades formadoras, y contar con mayores herramientas para enfrentar las situaciones complejas de educabilidad socioeducativas que se presentan en establecimientos con alta concentración de población vulnerable.

Los docentes con calificación de básica e insuficientes (24%, según evaluación 2008) deberán integrarse a un programa intensivo de igualación de competencias, tanto de carácter genérico como de especialización (incluso si es profesor general básico, seleccionando alguna de las áreas clave: lenguaje y matemáticas). También se deberá avanzar para encontrar una salida adecuada para aquellos docentes que en una segunda evaluación permanezcan en una clasificación de insuficientes.

En lo que se refiere a los docentes en etapa de formación, solo podrán ejercer en instituciones que cuenten con financiamiento público los titulados de carreras acreditadas y que hayan aprobado la evaluación de competencias docentes al egreso (Inicia), o profesionales que aprueben un curso mínimo de 320 horas de preparación didáctica, acreditado por Mineduc.²⁵

⁽²⁴⁾ BRAVO, D, et. al. La relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos: Evidencia para el caso de Chile. Proyecto P07S-023-F Iniciativa Científica Milenio. Santiago: Centro de Microdatos, Universidad de Chile, 2008.

⁽²⁵⁾ Exitosas experiencias internacionales, como Teach for America, con reciente aplicación en Chile (Enseña Chile), muestran que es posible preparar a profesionales de otras áreas para ejercer adecuadamente la docencia, siempre y cuando estos tengan un adecuado entrenamiento y cuenten con un sistema de asesoría permanente que les asista para asumir las responsabilidades y exigencias del rol docente.

Adicionalmente, a nivel curricular, todas las carreras de pedagogía deberán implementar cursos de desarrollo de competencias instrumentales y superiores en todos los semestres de estudios, dado que es en las carreras de pedagogía donde se ha registrado una alta postulación de alumnos con bajos puntajes y niveles poco afiatados de dichas competencias (Ávalos, 2002; Larrondo, 2007). También deberán incorporar a lo menos un curso de duración semestral para el abordaje de metodologías de trabajo en contextos de vulnerabilidad socioeducativa. Ambas modificaciones curriculares serán parte de los requerimientos de acreditación.

Fortalecimiento de la función pedagógica, con espacios colegiados de planificación y revisión de prácticas de aula. Uno de los elementos clave del mejoramiento de la educación está íntimamente relacionado con la forma en que se logra desplegar la **función pedagógica** de los docentes, particularmente de aquellos que tienen la responsabilidad de guiar procesos de enseñanza/aprendizaje en contex-

tos de educabilidad más complejos, siendo absolutamente urgente incrementar la idoneidad de estos agentes educativos y su capacidad de respuesta pedagógica en contextos de vulnerabilidad social.

Para ello, se deben fortalecer los espacios colectivos de planificación y de observación/retroalimentación de clases entre pares y de trabajo con asesores educativos (equipo multidisciplinario), reorganizando el tiempo laboral docente e incorporando estas labores como parte de las funciones y obligaciones docentes.

Esto requerirá de una reasignación de los tiempos de trabajo, optimizando los actuales, pero con una leve rebaja de los trabajos directos en aula (5% de la actual normativa),²⁶ para viabilizar mecanismos de planificación, actualización y trabajo colectivo entre pares, que permitan mejorar las prácticas de aula de acuerdo con los propios antecedentes del Mineduc y a los que aporta la Encuesta Longitudinal Docente.

Gráfico 24: Disponibilidad de tiempo para preparar clases.

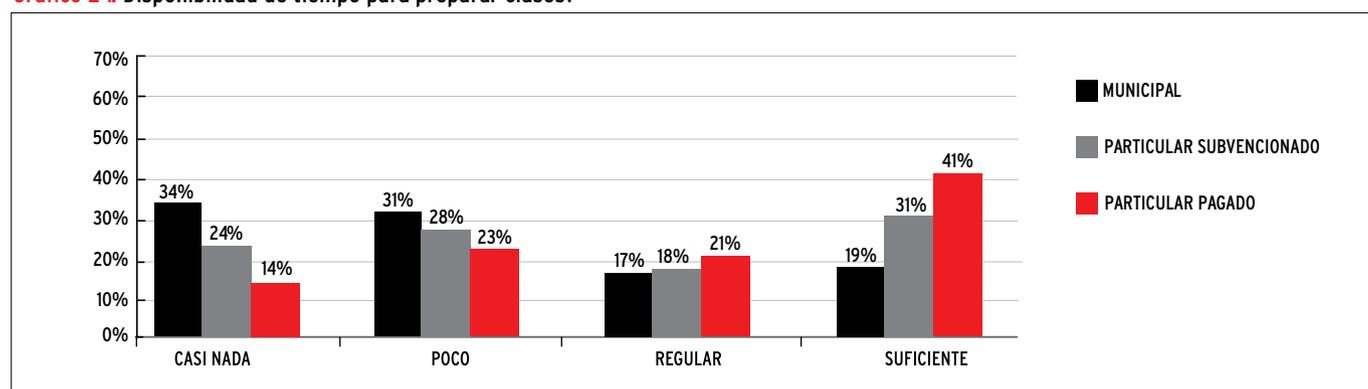
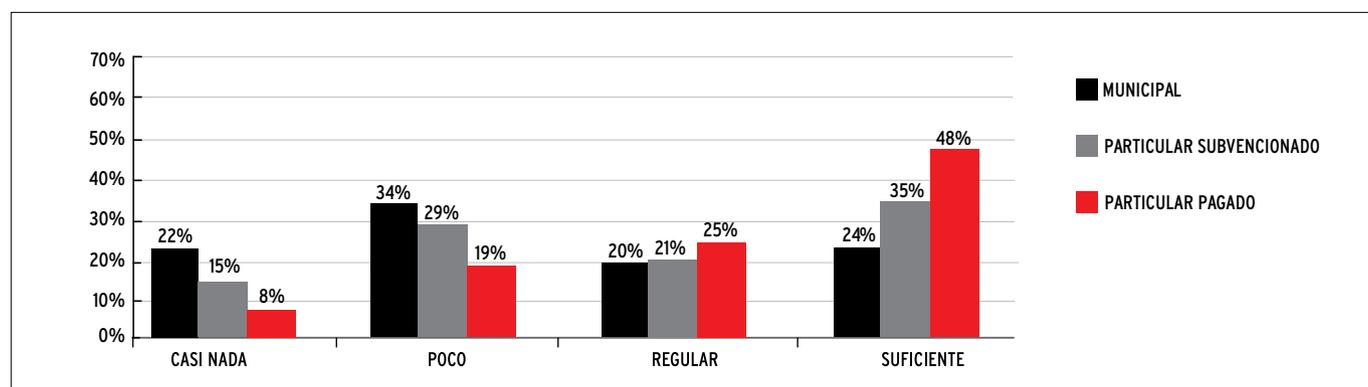


Gráfico 25: Disponibilidad de tiempo para preocuparse de los alumnos que necesitan ayuda.



Fuente gráficos 24 y 25: Encuesta Longitudinal Docente 2005, Centro de Microdatos, Universidad de Chile.

⁽²⁶⁾ La actual legislación establece un máximo de 32,25 horas lectivas y 4,5 horas cronológicas destinadas a trabajos curriculares no lectivos (Artículo 1º de la Ley 19808, D.O. 07.06.02), lo que para esta propuesta debiesen extenderse a lo menos a 6 horas semanales, las que se deberán destinar a corregir pruebas y trabajos, planificar y preparar clases, y en el trabajo de fortalecimiento de las competencias docentes (trabajo con asesores y cursos de perfeccionamiento). Esto es bastante modesto si se piensa que existe una propuesta de ley que plantea fijar un 25% de la jornada laboral docente para estos fines, calculando diez horas a funciones no lectivas (Boletín 6224-04).

Medidas como estas son implementadas en varios establecimientos o redes educacionales descritas como escuelas efectivas, con importantes resultados en el mejoramiento de las prácticas de aula y en los niveles de aprendizaje de los alumnos.²⁷

Establecimiento permanente de equipos multidisciplinarios que apoyen la labor pedagógica y descompriman la demanda de atención psicosocial de los docentes. Con el aumento de la cobertura escolar, crecientemente las escuelas y liceos chilenos han visto aumentado el número de estudiantes cuyas formas de aprendizaje son diversas y que no se ajustan a los parámetros usuales de enseñanza, con riesgo cierto de rezago escolar o de logros de aprendizaje menores a lo esperado. Por otra parte, cabe recordar que la complejidad psicosocioeconómica de los alumnos y los efectos negativos de los factores extraescolares en la adecuación a la situación escolar y en los resultados de aprendizaje, dan cuenta de un conjunto de presiones y roles que recaen sobre el docente que ejerce en contextos de alta vulnerabilidad socioeducativa, para los cuales no tienen formación, pese a que estos efectos ya están ampliamente estudiados como fenómenos educativos contemporáneos.

Frente a ello, el sistema escolar tampoco cuenta con dispositivos suficientes para apoyar a los docentes en el abordaje de las necesidades educativas especiales (NEE). Por lo general, los establecimientos cuentan con una Unidad Técnico Peda-

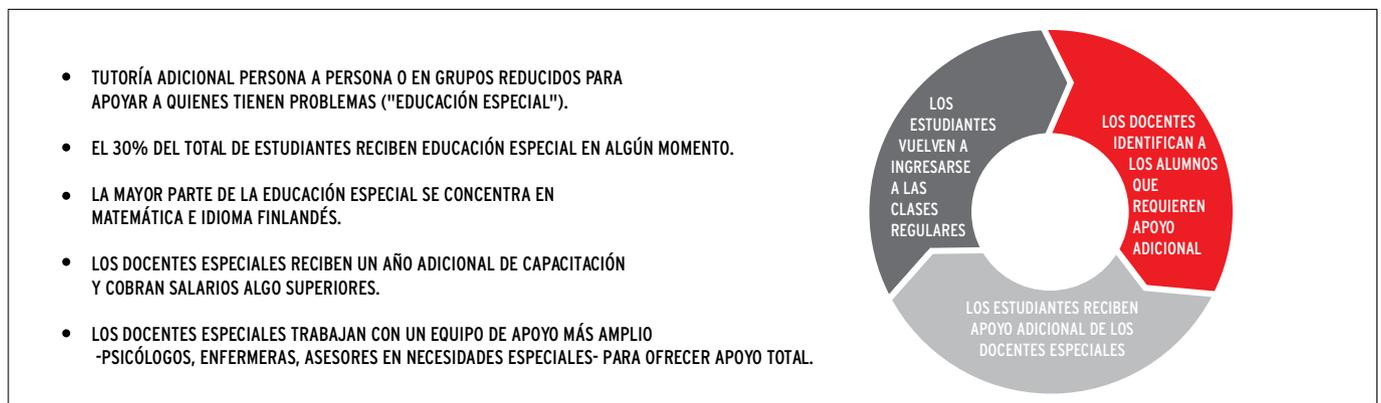
gógica (UTP) donde muy excepcionalmente se integran profesionales especializados. En contraste, el foco de la UTP es el apoyo administrativo a los procesos pedagógicos y curriculares, a menudo más orientado a la provisión de información para los niveles superiores del sistema escolar que al apoyo efectivo a los aprendizajes escolares y a los profesores.

Por lo tanto, se requiere intervenir radicalmente la concepción y estructuración del apoyo a los aprendizajes en el establecimiento, junto con avanzar en la institucionalización de la evaluación, mediante la creación de equipos multidisciplinarios permanentes en las escuelas y liceos.

Estos mecanismos se han ensayado de manera focalizada a través de programas como Habilidades para la Vida, pero requieren de ser potenciados y consolidados como pilares del trabajo formativo escolar, mediante la conformación de equipos psicosociales escolares en todos los establecimientos educativos del país.

Esta reestructuración responde a los lineamientos del ampliamente difundido “Informe McKinsey” que destaca la experiencia de Finlandia de apoyo educacional a todos los alumnos, a partir de docentes especiales (uno por cada siete profesores), que asisten a los alumnos en aula –como un profesor auxiliar de aula– y brindando una atención oportuna a nivel de cada estudiante.²⁸

Esquema 4: Finlandia: apoyo educacional.



Fuente: Barber, M. y Mourshed, M. (2008)

²⁷ EYZAGUIRRE, B. Claves para la Educación en Pobreza. *Estudios Públicos* (93). Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2004.

VELASCO, Andrea. Incentivo y rendición de cuentas: claves de escuelas efectivas. [En línea] Instituto Libertad y Desarrollo, 2005, *Serie Informe Social*, 2005 (93) [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.lyd.com/lyd/centro_doc/documents/siso-93-incentivos%20y%20rendicion%20de%20cuentas%20claves%20de%20escuelas%20efectivas-lyd-julio2005.pdf>.

BELLEI, C, et. al. ¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza. Santiago: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Gobierno de Chile, 2004.

²⁸ PREAL ha publicado la versión en español de este informe de los autores Michael Barber y Mona Mourshed, bajo el título “Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos” (ver BARBER, Micheal, MOURSHED, Mona. Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño en el mundo para alcanzar sus objetivos. [En línea] Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 2008, *Documentos* (41), [Consultado 20 de mayo 2009]. Disponible en <[http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Preal%20Publicaciones\PREAL%20Documentos&Archivo=Como%20hicieron%20los%20sistemas%20educativos%20con%20mejor%20desempe%F1o%20del%20mundo%20para%20alcanzar%20sus%20objetivos%2041\(1\).pdf](http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Preal%20Publicaciones\PREAL%20Documentos&Archivo=Como%20hicieron%20los%20sistemas%20educativos%20con%20mejor%20desempe%F1o%20del%20mundo%20para%20alcanzar%20sus%20objetivos%2041(1).pdf)>). Un desarrollo más amplio de la estrategia de Finlandia para el mejoramiento de la equidad en el sistema escolar se puede consultar en GRUBB, Norton, et. al. Equality in education. Thematic Review. Finland. Country Note. Organization for Economic Cooperation and Development, 2005.

Al tratarse de una transformación profunda de la institucionalidad escolar, la UTP se convierte en una unidad o departamento de evaluación del progreso en los aprendizajes y apoyo a los docentes y alumnos. Para tal efecto deben conformarse equipos de manera graduada en los establecimientos con financiamiento público. De esta forma, el primer año se incorporarán psicopedagogos (o profesionales afines), al menos por media jornada, con la doble función de a) asistir y fortalecer las capacidades de los docentes para enseñar a estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE), y b) conducir sistemas de monitoreo de los progresos de aprendizaje de cada niño e implementar acciones tempranas de apoyo a aquellos que muestran avances muy por debajo de lo esperado.

Estos sistemas se basarán en evaluaciones semestrales que los establecimientos administrarán sobre la base de instrumentos sugeridos por el Mineduc y permitirán la identificación de los alumnos que requieren apoyo adicional para mejorar sus aprendizajes.

A mediano plazo, este equipo constituirá una transformación de las UTP en espacios de supervisión y monitoreo pedagógico, que retroalimente las prácticas de aula, apoye las labores de adecuación curricular y coordine el trabajo de planificación transversalizado a nivel de escuela –o de red de escuelas–, en los que tendrán que incorporarse psicólogos y orientadores especializados en temas infanto-juveniles. En ese sentido, el equipo mínimo debiera contemplar un profesional especialista en currículum y evaluación de aprendizajes; un profesional con especialización en psicopedagogía o psicología del aprendizaje y un profesional con especialización en apoyo psico-social o intervención social. Ello porque los requerimientos de apoyo más frecuentes son de esta doble naturaleza: desarrollo de capacidades y estrategias para enseñar en contextos diversos y recursos para compensar necesidades socioeducativas que presentan los estudiantes.

En el caso de los establecimientos educacionales rurales, este equipo puede tener carácter territorial, atendiendo a un conjunto de escuelas, priorizando el apoyo a las unidades, bajo una modalidad similar a la que conforman los microcentros rurales y fortaleciendo el trabajo docente en estos. Adicionalmente, para la evaluación y atención de los niños que requieren algún apoyo específico, se deberá implementar una modalidad de refuerzo los fines de semana o eventualmente como extensión de la jornada de algún día, bajo una práctica similar a las de las rondas médicas, a través de procesos grupales, conducidos por psicopedagogos que implementen actividades específicas de refuerzo de la lectoescritura y la adquisición de las nociones básicas de la ma-

temática, y apoye un plan de trabajo que pueda desarrollar el docente o el auxiliar de aula en el tiempo que medie entre una visita y otra, la que no podrá ser superior a treinta días.

► GARANTÍA 2: TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS CONTARÁN CON OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DE BASE QUE POTENCIEN SU DESARROLLO HUMANO.

Subsector Educación Inicial

El desarrollo infantil temprano depende de una combinatoria de factores neurológicos y de ambiente socioafectivo que generan las bases para el desenvolvimiento físico, cognitivo y social. Los avances de la investigación del desarrollo infantil y la neurociencia han aportado importante evidencia que era desconocida hasta hace un par de décadas,²⁹ en relación con lo clave que resultan las experiencias sensoriales y relacionales que se viven en los primeros años de vida, incluso desde la etapa prenatal.

Rutter³⁰ y otros, han generado importantes conocimientos sobre los efectos de las intervenciones tempranas en la inserción a la escuela, las habilidades para la vida y la productividad. La efectividad de dichas intervenciones ha sido ampliamente comprobada, por ejemplo, por Heckman (2005), siendo estas ganancias notoriamente relevantes en familias con un menor grado de educación formal, especialmente de la madre.

Los efectos de las intervenciones tempranas tienen un carácter duradero, dado su carácter acumulativo, tanto a nivel psicológico como neuronal, que se produce en momentos específicos del desarrollo denominados “períodos críticos o sensibles” o bien “ventanas de oportunidad”. De allí se deriva que las oportunidades o riesgo que enfrenten los niños y niñas en sus primeros años de vida influirá de manera decisiva no solo en sus condiciones de salud y desarrollo cognitivo presente, sino que se prolongarán hasta las etapas posteriores del desarrollo.

Es por ello que es necesario intervenir desde la etapa prenatal para brindar a los niños/as las mayores oportunidades de desarrollo y aprendizaje, dadas las limitaciones de la capacidad remedial de experiencias posteriores para los efectos de un cuidado temprano de mala calidad.

Para que un niño alcance un nivel adecuado de competencias, necesita contar con una persona significativa –de preferencia la madre biológica– desde la gestación en adelante, que le brinde cariño, contención y estimulación en forma estable e incondicional. Sin embargo, en los grupos familiares que viven en pobreza hay una tendencia a dinámicas estresantes

⁽²⁹⁾ SHORE, A. The effect of a secure attachment relationship on right brain development, affect regulation, and infant mental health. *Infant mental health journal* (22): 7-66, 2001.

⁽³⁰⁾ RUTTER, M. Is sure start and effective preventive intervention? *Child and Adolescent Mental Health* 11 (3): 135-141, 2006.

para todos sus miembros³¹ que se traducen en condiciones poco favorables para la salud fisiológica y mental, tanto de las personas que rodean al niño/a, como del niño/a mismo. Con todo, múltiples investigaciones sostienen que la madre, como figura significativa, logra desestresar a los lactantes, a través de sus interacciones positivas, permitiendo abrir esas ventanas de oportunidad y que se expresen sus potencialidades (Shore, 2001). La literatura reciente es reiterativa en afirmar que una forma de alcanzar un nivel de competencias adecuado para la edad de los niños es la estimulación y la interacción positiva y cariñosa, que debe comenzar desde la gestación.

En este sentido, la habilitación de competencias en la primera infancia (desde la gestación hasta los cuatro años de edad) está centrada en el fortalecimiento de la relación diádica del niño/a con los adultos significativos que proveen de cuidados, estímulos y afecto, generando la base necesaria para su desarrollo integral.

Apego sano desde la gestación hasta el primer año de vida. El desarrollo de vínculos tempranos requiere de espacios y tiempos de calidad que permitan el encuentro entre los niños y los adultos significativos que les brindan cuidado y afecto. Es esa oportunidad la que permite generar una interacción sana y sensible, basada en la satisfacción oportuna y atingente de las necesidades físicas y emocionales del infante, impactando positivamente en su desarrollo psicosocial. Este vínculo se establece, en primera instancia, en la relación madre-hijo o entre el adulto protector y el niño o niña, a partir de la relación nutricia. La confianza y seguridad adquirida en esta relación con un adulto significativo le permite adquirir una autoimagen positiva, aspecto que resulta fundamental para el aprendizaje y el desenvolvimiento en la

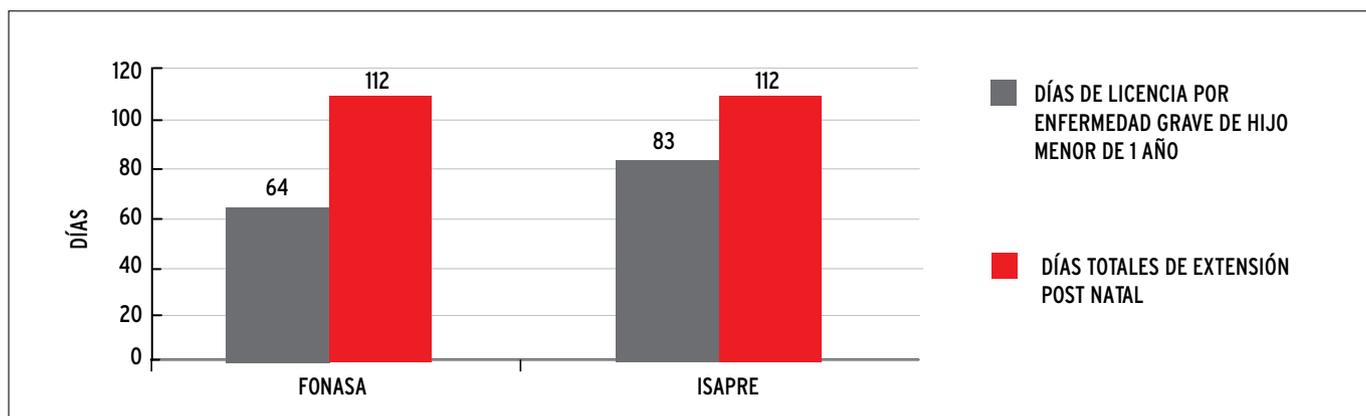
vida cotidiana, y por ende, en la adquisición de competencias en las distintas áreas del desarrollo.

La relación diádica le provee al niño la experiencia social primaria y el aprendizaje de un estilo de interacción que favorece o inhibe su contacto con el mundo físico y social, permitiendo o limitando la expresión de sus potencialidades. La cualidad de esta relación temprana deja una impronta que marca el desarrollo posterior que el niño/a pueda alcanzar. Es fundamental tener presente que desde el punto de vista neurofisiológico y endocrino, el aprendizaje emocional y la autorregulación adquirida en el contexto relacional protegido y afectivamente equilibrado constituyen la base sobre la cual es posible la adquisición de competencias cognitivas, lingüísticas y sociales.

En esa línea, se hace necesario resguardar los espacios de encuentro y cuidado, reiterado, sistemático y en adecuadas condiciones, tanto para el lactante como para su madre, asegurando la posibilidad efectiva de establecer y sostener esta relación. Así, esta medida de aseguramiento de un apego sano implica instaurar un **permiso postnatal extendido y reintegro laboral gradual**, caracterizado por una ampliación del descanso postnatal en modalidad media jornada por el período que va desde la 13ª semana hasta el cumplimiento de los seis meses de edad del niño.

Esta medida permitirá generar instancias menos estresantes para la madre y el niño, en términos de su cuidado y amamantamiento, igualando oportunidades de generación de apego sano, como las madres de los grupos medios y altos logran por medio de licencias por enfermedad grave del hijo menor de un año. Por lo mismo, el esfuerzo de inversión que representa esta medida para el país se encuentra compensado parcialmente, dado que gran parte de su costo estará subsumido por estos mecanismos que hoy están disponibles de extensión de postnatal.

Gráfico 26: Comparación oportunidades actuales y propuesta de cuidado y apego en menores de 1 año.



Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

³¹ GÓMEZ, E; MUÑOZ, M; HAZ, A. M. Familias multiproblemáticas y en riesgo social: características e intervención. *Psykhé*, 16 (2):43-54, 2007.

Además, esta medida de protección puede incentivar el ingreso al mundo laboral a aquellas mujeres que, favoreciendo la vinculación y cuidado de sus hijos pequeños, permanecen en el hogar para poder acompañarlos durante esta etapa del desarrollo.

Por otra parte, se propone esta medida con carácter de **acceso universal**, para evitar mermas en la empleabilidad de las mujeres que viven en pobreza y vulnerabilidad social. La aplicación de una medida de extensión del descanso postnatal de manera focalizada, según niveles socioeconómicos, reforzaría la “imagen” de mayor costo de la contratación de mujeres, situación que podría impactar negativamente sobre sus posibilidades de inserción y permanencia en el mercado laboral formal, pese a que los subsidios maternales son cancelados por el Estado y que la contratación de personal de reemplazo suele hacerse a montos menores que los del personal titular.³² Además, una medida como esta generaría una menor presión económica sobre los ítems de costo indirecto que sí impactan en la contratación de las mujeres, como es la sala cuna, que en esta modalidad, a lo menos por casi tres meses, sería solo de media jornada.

En esa misma línea, se hace necesario revisar y estudiar con mayor latitud los modelos de equidad de género con que se asumen los costos de natalidad y cuidado de las nuevas generaciones, buscando modelos alternativos que mejoren la igualdad de condiciones para la contratación, a través de mecanismos de corresponsabilización, como los que existen en Europa. Una de esas alternativas es permitir que el costo de sala cuna no sea impugnado únicamente a la madre, permitiendo que sea invocado por el padre o buscando sistemas en donde el costo sea compartido por los empleadores del padre y de la madre.³³

Si bien es cierto que hoy en día la participación laboral de las mujeres de los dos primeros quintiles es menor a las de los quintiles de mayores ingresos, y que la formalidad de dichos puestos laborales también es menor, existe un importante número de mujeres que participan del circuito de la pobreza que podrían verse beneficiada por una medida de esta naturaleza, e incluso es posible estimar que uno de cada cuatro nacimientos que ocurren anualmente en hogares de los dos primeros quintiles podrían acceder a este beneficio, manteniendo las actuales condiciones de acceso al mundo laboral.

Cuadro 29. Situación ocupacional según tramo de edad (mujeres) I y II quintil de ingreso.

		15-18 años	19-25 años	26-30 años	31-35 años	36-40 años	Total
Quintil Autónomo Nacional I	Ocupados con contrato	0,9	10,2	12,0	12,6	14,0	73.266
	Ocupados sin contrato	1,7	9,4	16,4	16,0	18,3	89.736
	Desocupados	3,4	15,6	11,4	9,4	7,0	71.608
	Inactivos	93,9	64,7	60,2	62,1	60,6	537.599
Quintil Autónomo Nacional II	Ocupados con contrato	1,5	22,2	26,0	26,3	26,5	146.349
	Ocupados sin contrato	2,7	12,5	16,4	18,1	20,8	100.028
	Desocupados	3,0	9,6	8,4	5,5	3,7	45.732
	Inactivos	92,7	55,6	49,1	50,1	49,1	451.676

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Casen 2006.

Dispositivos educacionales y de estimulación sensorial y cognitiva oportuna en niños y niñas menores de cuatro años. El descanso postnatal extendido es una medida necesaria, pero que por sí sola no asegura el desarrollo de un apego sano y de una estimulación sensorial y cognitiva suficiente para propiciar un desarrollo infantil integral. Los datos de rezago y retraso se-

ñalados en el diagnóstico dan cuenta de ello y de la complejidad del proceso de crianza.

Los niños requieren una estimulación apropiada en momentos oportunos (comenzando en el tercer mes de gestación y continuando a lo largo de su infancia), así como el

⁽³²⁾ Según un estudio propiciado por la OIT, el costo directo del empleador chileno por natalidad es del orden del 0,5% de la remuneración bruta y los costos indirectos por reemplazo y permisos de lactancia no llegan a representar más del 0,58% de dicha remuneración. El costo de mayor impacto es el de sala cuna, que representa el 1,2%. ABRAMO, L; TODAZO, R. Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina. Lima: Organización Internacional del Trabajo, 2002.

⁽³³⁾ Sobre modelos y los costos en empleabilidad de las mujeres se sugiere revisar FOLBRE, N. “Who pays for the kids? Gender and structure of constraint. New York: Routledge, 1994.

ENGLAND, P; FOLBRE, N. Who should pay for the kids? *The annals of the American Academy of Political and Social Science*. (563):194-207, 1999.

Así también se puede considerar que la propia Comisión Asesora Presidencial de la Infancia discutió sobre los efectos de estos costos en la contratación de las mujeres y analizó como alternativa la eliminación de la cláusula que establece obligatoriedad de contar con jardín infantil en empresas con más de 19 mujeres.

cariño y contención para el aprovechamiento positivo de su plasticidad neuronal –que alcanza su máxima expresión en los tres primeros años de vida–, promoviendo su desarrollo y aprendizaje integral.³⁴ Este principio resulta más crítico mientras más vulnerable sea el contexto familiar y comunitario en que se vive, dado que en estas comunidades y familias con menos mecanismos de protección ante los riesgos y debilitadas capacidades de contención, apoyo y empoderamiento, es más probable que emerjan condiciones de riesgo para el desarrollo infantil.

Uno de los mayores factores de riesgo identificados por la literatura es la presencia de problemas de salud mental en las figuras parentales o cuidadores primarios; por ejemplo, la depresión post-parto afecta a su vez a la pareja/padre, lo que implica que ambos cuidadores del niño estarán ejerciendo sus funciones bajo condiciones inadecuadas, impactando numerosas áreas del desarrollo infantil. La evidencia empírica internacional y nacional señala que la frecuencia de la depresión –especialmente la post-parto–, y de otros problemas de salud mental, es más alta en los sectores de mayor pobreza.

Muchos de estos factores se explican por una interrelación de vulnerabilidades y privaciones que enfrentan las familias en pobreza, como la carencia de herramientas psicosociales para afrontar dificultades, insuficiente soporte social, precariedad vital o situaciones de inestabilidad (ej: empobrecimiento, cesantía, situaciones estresantes, hacinamiento, etc.), existencia de creencias y prácticas culturales inapropiadas (ej: el castigo como forma de aprendizaje) y vulnerabilidades de niñas y niños (ej: déficits de aprendizaje, déficits emocionales, hiperactividad, discapacidad, etc.).³⁵

Estas situaciones evidencian la necesidad de concebir y diseñar un abordaje integral en la intervención temprana en contextos de pobreza, que vincule los aspectos educativos con la salud física y mental de los niños y sus familias.³⁶ De esa manera, se considera fundamental incorporar una visión ecosistémica de la educación temprana, que entrelace los determinantes sociales de la salud con los procesos de aprendizaje cognitivo y emocional (aspectos que se tocarán también en el capítulo de salud de la presente propuesta).

Es así que, para garantizar la presencia de actitudes o comportamientos cariñosos y contenedores, y una estimulación oportuna y eficiente, se deberá complementar acciones que apoyen o compensen las interacciones que sostengan adultos significativos y su hijo/a, a partir de atenciones oportunas para ambos. Por lo mismo, esta medida implementa un plan de acompañamiento a la crianza que opera en cuatro líneas complementarias: un monitoreo del desarrollo psicomotor y sociocognitivo de los menores de cuatro años, a través de los controles regulares en consultorios, salas cuna y jardines infantiles; habilitación familiar para un estímulo oportuno como parte de dichas instancias de control; acompañamiento personalizado en el hogar para familias con mayores factores de riesgo y con indicadores de rezago en el desarrollo infantil; y, sistemas de derivación y atención especializada en casos de retraso o déficit severo.

Complementariamente, la madre o el adulto cuidador, podrá optar por inscribir a su hijo menor de dos años en una sala cuna, en un club de juego, o bien criarlo en su hogar y hacer uso de los centros de cuidado ocasional cuando la situación lo amerite. En cualquiera de estas opciones, el servicio que elija contará con el respaldo de los Centros de Apoyo Técnico en Educación.

Experiencia internacional, algunos resultados.

La temática de la salud mental y el acompañamiento parental ha sido incorporada en numerosos programas orientados a la intervención infantil temprana en sectores de pobreza y alto riesgo a nivel internacional, siendo el de mayor reconocimiento Early Head Start, en los EE. UU. y su proyecto “Camino a la Prevención”³⁷. Estas iniciativas han mostrado prometedores resultados en incrementar la competencia socio-emocional de los infantes, reducir los síntomas depresivos en las madres, mejorar las interacciones

madre-hijo y aumentar la sensibilidad parental a las claves infantiles ligadas a conductas de exploración y apego.³⁸

Así también son conocidos y exitosos los programas de las intervenciones tempranas que incorporan la visita domiciliaria (como metodología central o bien como una estrategia complementaria), como el Nurse Home Visitor Program y el Sure Stat,³⁹ de Inglaterra, y el ya mencionado **Early Head Start**⁴⁰ de Estados Unidos. Los resultados de este tipo de programa son

⁽³⁴⁾ SHONKOFF, J, PHILLIPS, D. From neurons to neighborhoods: The Science of Early Childhood Development. Washington D.C.: National Academy Press, 2000.

⁽³⁵⁾ LARRAÍN, S; BASCUÑÁN, C; DELGADO, I. Maltrato infantil y relaciones familiares en Chile: análisis comparativo 1994-2000-2006. Santiago: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2008.

⁽³⁶⁾ O'HARA, M; SWAIN, A. Rates and risk of postpartum depression: a meta-analysis. *International Review of Psychiatry*, 8 (1): 37-54, 1996.

⁽³⁷⁾ MANN, T, BOSS, J y RANDOLPH, S. Pathways to prevention: A training and technical assistance initiative to increase program capacity to address infant mental health issues in early head start. *Infant Mental Health Journal*, 28 (2):106-129, 2007.

⁽³⁸⁾ BEEBER, L., et. al. The early promotion and intervention research consortium (E-PIRC): Five approaches to improving infant/toddler mental health in early head start. *Infant Mental Health Journal*, 28 (2):130-150, 2007.

⁽³⁹⁾ ENGLAND Government. Programme Sure Start. [En línea] Inglaterra [Consultado:13 de mayo 2009]. Disponible en <<http://www.surestart.gov.uk/>>.

⁽⁴⁰⁾ UNITED States Department of Health and Human Services. Early Head Start Program. [En línea] EE.UU. [Consultado:13 de mayo 2009]. Disponible en <<http://www.ehsnrc.org/>>.

altamente auspiciosos por sus positivos impactos en términos de la relación que establecen los padres con los niños/as, en materia de la adquisición de habilidades sociales y de trayectorias educativas en los niños, y de mejores competencias de crianza, seguridad y responsabilidad en el rol parental. Por ejemplo, el programa de David Olds⁴¹ señala que las familias de escasos ingresos y madres adolescentes solteras visitadas por enfermeras capacitadas en estas temáticas, presentaron un 80% menos de abuso y abandono de sus hijos/as que el grupo de control. También se observó que los niños/as de las madres visitadas eran menos irritables e inquietos que los del grupo control. Sumado a esto se observó un menor consumo de tabaco en las madres visitadas, ligado a menores niveles de ansiedad. En gran medida, esto se explicó como resultado del trabajo de contención que prestaron las visitadoras a las madres sobre sus sensaciones de angustia y falta de seguridad.

En el seguimiento realizado se pudo observar que a los cuatro años de edad de los niños/as, las mujeres solteras y de bajos recursos presentaron un 43% menos de embarazo consecutivo y un 82% ya se había incorporado a la fuerza laboral. Cuando los niños/as cumplieron quince años se observó que las mujeres visitadas comparadas con el grupo control presentaban un 44% menos de problemas conductuales, abuso de drogas y un 69% menos de arresto. Porcentajes similares se observaron en los adolescentes, por ejemplo, en la iniciación de la vida sexual, menor porcentaje en participación de actos delictuales y menor porcentaje de suspensión o deserción del sistema escolar.

Así, entonces, el análisis de costo respecto del uso de esta estrategia realizado por la Rand Corporation (Karoly y otros 1998), mostró que el retorno de la inversión antes que el niño/a cumpliera los cuatro años es indiscutible. Este ahorro se debió en gran parte a la disminución de medidas de protección social y de gasto en relación con actos criminales.

Hoy el sistema de protección social integral de la infancia Chile Crece Contigo trabaja en esa línea. Iniciado a fines del año 2007, este programa representa una apuesta interesante de equidad y de articulación de diferentes intervenciones intersectoriales para asegurar que todos los niños y niñas tengan la posibilidad de desarrollar al máximo sus potencialidades. Este sistema tiene por objetivo hacer un acompañamiento a las familias a través de personal especializado, apoyo y orientación que ayude a monitorear la salud y crianza de los niños y hacer derivaciones oportunas a organismos externos para asistir a las madres con bajos ingresos. Este programa lo realizan profesionales, tales como enfermeras especializadas y médicos, elevando sustantivamente los costos de la visita y restringiendo las posibilidades reales de una presencia frecuente en la vida cotidiana de las familias más necesitadas. Hoy el programa se implementa solo en algunas comunas del país, accediendo a fondos por concursabilidad. Su marco legal (aprobado recientemente y en proceso de promulgación) da protección al 60% de la población más vulnerable. Sin embargo, sus prestaciones más integrales están focalizadas en el 40% solo a nivel de acceso preferente (y no garantizado) y, por la generalidad propia de este instrumento jurídico, no se establecen estándares para su implementación, ni se señala la necesidad de generarlos a nivel de reglamento u otro documento vinculante, dependiendo estas definiciones de las capacidades de los equipos de salud primaria.

No obstante las potencialidades del Chile Crece Contigo, una de sus debilidades es la insuficiente focalización y sistematicidad de la prestación Visita Domiciliaria Integral que realizan los equipos de los centros de atención primaria de salud.

Esta actividad ha demostrado ser un componente esencial en los programas exitosos de promoción y prevención de salud mental y de estimulación infantil, siempre que se aplique tempranamente en la vida (idealmente desde el embarazo), se realice con una cierta regularidad, con contenidos técnicos bien precisos y se mantenga por un período suficiente de tiempo (mínimo de dos años).

En primer término, se propone **reforzar y ampliar la cobertura del sistema Chile Crece Contigo**, a la luz de los fenómenos de transitoriedad de la pobreza y la vulnerabilidad que afecta a sectores mucho más amplios de la población, mediante la definición de un protocolo de atención básico que pueda ser incorporado al trabajo de los Centros Comunitarios de Salud Familiar (Cesfam), consultorios y postas rurales del país; así como en salas cunas Junji e Integra, de manera que todos los infantes menores de cuatro años atendidos por el sistema público de salud, o de educación con financiamiento público, puedan acceder a los monitoreos que permitan atender oportunamente los rezagos o deficiencias de estímulo y desarrollo detectados, y habilitar a los adultos cuidadores en acciones básicas de estimulación, apropiadas a cada etapa del desarrollo infantil.

En caso de que se detecten riesgos específicos (embarazo adolescente, problemas de salud mental de la madre –depresión, alcoholismo o drogodependencia– o de dinámica familiar –maltrato infantil, VIF u otros–) o niveles leves de rezago en el desarrollo infantil, el plan el programa habitual de **visitas domiciliarias** será reforzado con personal debidamente capacitado, según derivaciones del Centro de Salud Familiar,

⁽⁴¹⁾ GOODMAN, Andy. The story of David Olds and the nurse home visiting program. Grants results special report. United States: Robert Wood Johnson Foundation, 2006.

continuando al menos por los dos primeros años desde el nacimiento, con un plan de apoyo para la incorporación de actividades de estímulo en el espacio familiar, y acceso a sala cuna y jardín infantil si así lo desean sus padres.

Las visitas tendrán una frecuencia mínima quincenal en los casos de retrasos leves y aumentarán en su frecuencia dependiendo de la complejidad de las situaciones detectadas hasta un máximo de tres veces a la semana (frecuencia identificada, en la literatura internacional, como básica para resituir rezagos).⁴²

En los casos de identificar problemas severos en el desarrollo psicomotor y cognitivo de niños o niñas en las instancias ordinarias de control pediátrico (en consultorio o en salas cunas), los niños serán integrados a planes de estimulación específicos a sus necesidades a cargo de profesionales de la atención primaria de salud (APS), o derivados a atención especializada.

Como medida complementaria, se requiere avanzar hacia la generación de condiciones para que el sistema de salud pueda brindar tratamiento oportuno de enfermedades mentales de padres y madres, dado que es una prioridad en función de asegurar un desarrollo sano de niños y niñas. La detección temprana de estas enfermedades se puede realizar durante la ejecución de algunas de las intervenciones previamente descritas, como los controles de embarazo y de niño sano, las visitas domiciliarias o de atención por otras enfermedades emergentes y que acerquen a estos adultos al sistema de salud.

La propuesta de visitas es un complemento a las prestaciones del programa de intervención Chile Crece Contigo, incorporando a para-profesionales, como son las monitoras comu-

nitarias, como agentes de salud que potencien rutinas de estimulación y vinculación adecuadas en las familias de mayor vulnerabilidad, favoreciendo la cercanía cultural y afectiva con ellas, facilitando el acceso de estas familias al sistema de oportunidades educacionales, de salud y protección en general, que estén presentes a nivel local. De esta manera se combinarán visitas profesionales y para-profesionales, que permiten dar continuidad a los procesos desarrollados con las familias, con una mayor frecuencia para asegurar la incorporación de prácticas favorables de desarrollo y apego sano; sin sobrecargar el sistema de salud primario.

Las monitoras comunitarias serán capacitadas en Centros de Apoyo Técnico en Educación, para poder desempeñar estas funciones de acompañamiento y de agente educativo familiar en estímulo y apego. Las visitas domiciliarias serán planificadas en función del diagnóstico que se establezca caso a caso y en el ajuste del plan de estímulo que se requiera para atender a las necesidades de desarrollo integral de los infantes, y serán implementadas por monitoras comunitarias asesoradas y supervisadas por el equipo profesional de Chile Crece Contigo o directamente por el Centro de Apoyo Técnico en Educación.

Por otra parte, y aprovechando la experiencia que emanan de estrategias similares de visita domiciliar aplicada en Chile a través de los Apoyos Familiares del Programa Puente, se evidencia la necesidad de incluir estrategias de capacitación para los profesionales y técnicos de forma que las o los beneficiarios del sistema logren obtener las ganancias esperadas y contemplar los tiempos reales que dispone cada profesional o técnico para la realización de la intervención domiciliar, de modo de determinar el número efectivo de niños/familias a las cuales puede visitar durante su jornada laboral.

Medidas complementarias

Los **Centros de Apoyo Técnico en Educación (CATE)** son instituciones acreditadas ante Minsal y Mineduc para asegurar la calidad de los servicios, a través del diseño de programas de capacitación, asesoría y de retroalimentación y autocuidado de los equipos de intervención. Estos centros de apoyo al sistema educativo de infantes y pre-escolares trabajarían en forma conjunta con las salas cuna, jardines infantiles, ludotecas o cualquier otro sistema de cuidado y educación Infantil, realizando orientación y soporte técnico especializado en el desarrollo emocional, afectivo y relacional. Las funciones de estos centros serían:

- **Capacitación al personal educativo:** para la detección de señales de riesgo diádico y de problemas emocionales en los infantes; en trabajo con familias multiproblemáticas y riesgo social; en temáticas de estimulación temprana, apego y habilidades socioemocionales, entre otras que se consideren necesarias a nivel local.
- **Atención y tratamiento especializado de las díadas en riesgo:** mediante la creación de programas de estimulación emocional y vincular, adaptables a los centros educativos; y la creación de talleres de habilitación pa-

⁴²⁾ GRAY, R, MCCORMICK, M. Early childhood intervention programs in the US: recent advances and future recommendations. *The Journal of Primary Prevention*, 26 (3): 259-275, 2005.

OLDS, David L., et. al. Long-term effects of nurse home visitation on children's criminal and antisocial behavior. A 15-Year Follow-up of a Randomized Controlled Trial. *JAMA*. 280 (14):1238-1244, 1998.

OLDS, David L., et al. Home visiting by paraprofessionals and by nurses: A Randomized, Controlled Trial. *Pediatrics*. 110 (3): 486-496, 2002.

rental que se ofrezcan a cada centro acorde a sus necesidades.

• **Contención y autocuidado del personal educativo:** generando jornadas de autocuidado profesional con los centros de educación temprana del territorio cubierto por el centro, difundiendo material pertinente, realizando evaluaciones de clima laboral a petición de determinados centros y elaborando informes con sugerencias de mejoramiento de prácticas cotidianas.

Estos centros contarían con profesionales especializados en infancia temprana (educadores, psicólogos, enfermeras, etc.), respondiendo además a la necesidad de trabajar con equipos multidisciplinarios como forma de dar respuesta real y eficiente al desarrollo integral del niño. Asimismo, debiesen considerar la contratación de profesionales antropólogos u otros para el abordaje de aspectos de interculturalidad o de temáticas específicas a la ruralidad, en los territorios que se estime necesario hacerlo.

El equipo profesional tendría a su cargo equipos de técnicos y monitores comunitarios capacitados para el trabajo de red y trabajo en terreno con las familias. Estos centros dependerían de la Unidad de Educación Inicial del Ministerio de Educación y serían licitados por tres años. Antes de esto se deberán acreditar los organismos idóneos que pueden participar en dichos procesos presentando proyectos.

Los equipos serán los encargados de ajustar el protocolo base a las necesidades que tengan los niños en función de los tipos y dimensiones en los que presenten rezago, teniendo en consideración las variables culturales e identitarias que deben ser incorporadas en el plan (como recurso a potenciar o como pasivo a mitigar), que permitan dar adaptabilidad y aceptabilidad al plan de trabajo y a las actividades de estimulación que se aspira que el niño pueda desarrollar como parte de su rutina diaria.

Se sugiere que, en su primera etapa de implementación, esta propuesta **se focalice en los quintiles I y II, es decir, en el 40% de la población con menores ingresos**. Sin embargo, el objetivo a mediano plazo será la universalización de las prestaciones consignadas en las medidas y programas bajo una modalidad similar a las de las patologías incorporadas

en la GES. Esto resulta especialmente relevante si se considera que el tramo de 0-3 años de edad de todos los niveles socioeconómicos se presentan rezagos en el desarrollo psicomotor y cognitivo, como se señaló en el diagnóstico, y una relativamente baja incorporación a espacios educativos que puedan suplir estos déficits.

Dimensión	Descripción
Acceso	Los niños y niñas contarán con un plan de monitoreo del desarrollo psicomotor, cognitivo y social ejecutado en los controles pediátricos. Los y las infantes que presenten retrasos leves y moderados, o que provengan de familias con riesgos de salud mental, accederán a un programa de visitas domiciliarias que apoyen los procesos de apego sano y estimulación oportuna, con sus adultos cuidadores. Los lactantes e infantes que presenten déficits severos serán incorporados a un plan de atención/derivación a cargo de profesionales de la salud y sus familias integradas al programa de visitas domiciliarias.
Permanencia	Desde los 0 hasta los 4 años. Las prestaciones tendrán una frecuencia definida en el plan de atención a las necesidades de estímulo de cada niño, teniendo una frecuencia no menor a dos visitas domiciliaria mensuales durante todo el primer año de vida y de una visita mensual por el segundo año, o hasta que los efectos del déficit en el desarrollo sean compensados o requiera ser derivado a tratamientos específicos por discapacidad. Las visitas domiciliarias podrán extenderse por otro año más, tras una evaluación del equipo APS ante la persistencia de factores de riesgo a nivel del hogar.
Oportunidad	Serán integrados a un plan de estímulo y seguimiento en un máximo de treinta días de la detección de condiciones de riesgo (en gestación) o de déficits en el desarrollo. Monitoreo en todas las instancias de control pediátrico (en Cefam, Consultorios, postas o salas cunas).
Calidad	Las visitas estarán a cargo de profesionales, para-profesionales o monitores comunitarios debidamente capacitados y certificados. Las visitas serán supervisadas por el equipo profesional de Chile Crece Contigo y del Centro de Apoyo Técnico en Educación Temprana, que opere en el territorio. Los planes de estímulos serán desarrollados por equipos profesionales del consultorio o de los Centros de Apoyo Técnico en Educación Temprana. Los Centros de Apoyo Técnico en Educación Temprana serán entidades acreditadas ante los ministerios de Salud y de Educación, teniendo que renovar bianualmente su certificación.

Dimensión	Descripción
Protección Financiera	El plan de estímulo (monitoreos, visitas y materiales) será gratuito para las familias de los dos primeros quintiles y tendrá un co-pago creciente según la clasificación que se tenga en el sistema público de salud o la cobertura del plan si se pertenece a una isapre.
Participación	La madre, el padre o las/los cuidadoras(es) de los niños beneficiarios tendrán derecho a participar en reuniones en el consultorio de atención primaria donde se planifique/evalúe las visitas domiciliarias.
Reclamo y/o Exigibilidad	La madre, el padre o las/los cuidadoras(es) de los niños beneficiarios podrán presentar sus reclamos al Servicio de Salud de su comuna o a la provincial de Educación (por los servicios de los Centros de Apoyo Técnico en Educación) y podrán apelar a las respectivas superintendencias.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política a través de un consejo asesor, compuesto por técnicos de diversos sectores políticos, los cuales analizarán y propondrán ajustes cada tres a cinco años, de acuerdo con los siguientes insumos: nueva evidencia científica, estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de padres y madres, opiniones y prioridades de los agentes educativos. Estas propuestas serán entregadas a la autoridad competente (ejecutivo) que resolverá, finalmente, los arreglos normativos, institucionales, presupuestarios y programáticos necesarios para llevar adelante un proceso de actualización.

La segunda estrategia se refiere a garantizar el acceso a **Centros de Educación Infantil**. Actualmente, la prioridad de las vacantes del sistema de salas cuna y jardines infantiles está puesta en los niños y niñas de madres que trabajen o estudien. Sin embargo, en situaciones de gran precariedad económica y disfunciones familiares, la permanencia de los infantes en el sistema educativo asegura su alimentación, estimulación y cuidados necesarios.

Por otra parte, estudios recientemente realizados en Chile indican que el personal de trato directo en salas cuna (educadoras y auxiliares de párvulo), juega un rol fundamental en términos del tipo de apego que desarrollan niños y niñas. La investigación ha mostrado que las educadoras que trabajan en forma estable con un grupo de niños, pueden no solo formar un apego positivo con ellos, sino que incluso pueden revertir apegos familiares inadecuados, mejorando en forma importante la capacidad de aprendizaje y bienestar de los niños.⁴³

Es así que compartimos y valoramos el esfuerzo que ha hecho el Gobierno para aumentar el número de salas cuna, para lo cual ha expandido el presupuesto de Junji en 189% en los últimos años, pasando de 82 millones de dólares en 2002 a 237 millones de dólares en 2009.⁴⁴ Con todo, la expansión de la capacidad de cobertura de estos centros educativos para poder garantizar el acceso a todos los niños y niñas de 0 a 4 años es significativa y puede implicar aún esfuerzos mayores y de mediano plazo en poder implementarla con las normativas de infraestructura que ello implica.

Además, ante la importante valoración del cuidado familiar y ciertos temores frente a la calidad y pertinencia de las mo-

dalidades formales, se hace necesario diversificar esta oferta con otras modalidades que sean de mayor aceptabilidad para las familias, ya sea por su mayor flexibilidad horaria o por sus metodologías de trabajo. Por ello parece preocupante que, pese a que los recursos han aumentado exponencialmente, la planificación presupuestaria ha ido enfatizando cada vez más las soluciones tradicionales, en detrimento de programas alternativos de educación temprana, lo que se ve reflejado en una disminución de nueve puntos porcentuales en el presupuesto destinado a programas alternativos (de un 16,5% en 2002 a un 7,7% en 2009). Esto resultará relevante al momento de considerar soluciones no tradicionales a problemas emergentes o de difícil respuesta para la oferta clásica de salas cuna y jardines infantiles.

Los jardines comunitarios, clubes de juego y los centros de desarrollo infantil temprano adecuadamente implementados y supervisados se constituyen en alternativas no solo viables sino que han demostrado impacto para los niños y niñas que provienen de hogares con baja capacidad de hacer un estímulo adecuado de sus potencialidades. Estas modalidades han sido aplicadas satisfactoriamente en el Programa Sure Start, de Gran Bretaña, y se cuenta con experiencias piloto en Chile que también han dado buenos resultados, aun con los ajustes de recursos que implica la realidad nacional.⁴⁵

En concreto, junto con mantener la prioridad dada a la ampliación de cobertura de Junji e Integra, se propone la creación de **Centros Comunitarios de Cuidado y Educación Infantil**, debidamente habilitados en infraestructura, equipamiento y personal, para la atención de niños entre dos y cuatro años.

⁽⁴³⁾ SANTELICES, M, et. al. Comparative study of early interactions in mother-child dyads and care centre staff-child within the context of Chilean crèches. *Child: Care, Health and Development*, 2009.

⁽⁴⁴⁾ Dirección de Presupuestos de Chile, Dipres. Construido a partir de presupuestos de Junji 2002-2009; para el cálculo se usó un dólar a \$600.

⁽⁴⁵⁾ Clubes de juego (Ceanim – FSP) y Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil Temprano (DIT Ceanim). Lo mismo se observa en algunos de los programas implementados por el Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE).

El objetivo de estos centros es favorecer el desarrollo integral materno-infantil, a través de intervenciones educativas, psicosociales y comunitarias, operadas bajo un modelo de atención mixto, que entremezcla servicios entregados en el centro, con servicios ofrecidos en el hogar, siendo un componente central el uso de la visita domiciliaria, implementada por para-profesionales (monitoras comunitarias) y supervisadas por coordinadores profesionales (educadores, psicólogos y/o trabajadores sociales).

Los Centros Comunitarios de Cuidado y Educación Infantil contarán con una proporción de un adulto cada cinco niños, que permita su cuidado y prestaciones básicas.⁴⁶ Los niños y niñas recibirán una atención integral, para lo cual se hace indispensable una participación intersectorial que favorezca la articulación de distintas instituciones involucradas en la prestación de los servicios: el consultorio y los Centros de Apoyo Técnico en Educación; la Junaeb para los temas de alimentación, etc. Por lo mismo, se debiese priorizar su ubicación a corta distancia de los consultorios, para proveer de una red de asistencia intersectorial a los niños.

La calidad de los servicios en infancia temprana está dada en gran parte por la especialización y capacitación de los profesionales y personal técnico con los cuales cuentan (Rolla & Rivadeneira, 2006). Adicionalmente, resulta primordial una rigurosa selección del personal de trato directo con los infantes (especialmente técnicas y educadoras de párvulos), dado el impacto que la interacción y el tipo de vínculo que establecen tiene en su desarrollo (Santelices, M.; Olhaberry, M.; Pérez-Salas, C. y Carvacho, C., 2009). Este perfil también es aplicable a los centros comunitarios, por lo que su personal deberá ser seleccionado, capacitado y supervisado por los Centros de Apoyo Técnico en Educación Temprana e implementará los planes que se definan en estos.

En lo que respecta a las salas cunas y jardines tradicionales, será necesario acelerar los procesos conducentes a mejorar y unificar los criterios de calidad para que los establecimientos de educación parvularia entreguen un servicio con estándares acreditados, basados en una evaluación nacional, regional y local de las prioridades y necesidades específicas de los niños y niñas de nuestro país, desde la gestación hasta los seis años.

Medidas complementarias

Asegurar estabilidad de los agentes educativos institucionales para favorecer procesos de apegos complementarios y/o sustitutos.

Se evidencia una alta rotación en el personal técnico de apoyo a la labor pedagógica y de cuidado infantil en salas cunas y jardines infantiles, lo que limita el potencial reconstitutivo o complementario de apego sano y seguro para los niños que participan de días con un inadecuado nivel relacional. Para que los agentes educativos institucionales puedan tener este efecto positivo, se requiere de su mayor estabilidad laboral, lo que implica iniciar estudios y evaluar las posibilidades tanto de mejorar las condiciones salariales de las técnicas en educación de párvulos, dada la relevante

función que desarrollan, pero también una mayor flexibilidad horaria en esos puestos y/o períodos de descanso durante el año, que permitan asegurar ciertas prácticas de autocuidado y niveles de salud física y mental adecuadas para el acompañamiento afectivo y formativo que desarrollan con los niños.

Para ello se propone el incremento salarial de un 25% y un sistema de descansos diferente al establecido en el código del trabajo, con una modalidad de un día de descanso por cada nueve días trabajados, lo que en definitiva genera dos días adicionales al sistema de contratación general, en un plazo de diez meses.

Dimensión	Descripción
Acceso	Todos los niños y niñas, según decisión de sus padres, tendrán acceso a centros de educación infantil.
Permanencia	Desde los dos años hasta el término del año (diciembre) en que el infante cumpla los cuatro años de edad.
Protección Financiera	Las familias de los niños y niñas contarán con un sistema de subvenciones educacionales que operan para este nivel.
Calidad	Definición de estándares unificados de certificación de servicios educativos tempranos (2-4 años). Centros comunitarios y modalidades alternativas con personal capacitado y supervisado. Proporción adulto-niño 1:5.

⁽⁴⁶⁾ La experiencia británica se articula sobre la base de una proporción de adulto niño/a 1:3 y personal capacitado. Sin embargo, para el contexto nacional ese estándar es demasiado costoso, debiendo buscarse otras alternativas más "débiles" pero que puedan operar, sin renunciar a calidad. STRASSER, K. Evaluación de Programas de Intervención Temprana. [En línea]. Serie En Foco, 2006 (78) [Consultado:13 de mayo 2009]. Disponible en: < http://www.expansivaudp.cl/media/en_foco/documentos/19062006104553.pdf>.

KOTLIARENCO, M, GÓMEZ, E y MUÑOZ, M. Centros de Desarrollo Infantil en Chile: una experiencia piloto. *Perspectivas – CEES-UC*, (8), 2009.

Dimensión	Descripción
Oportunidad	La inserción en centros educativos será de carácter mensual y la participación efectiva en alguna modalidad o centro de educación infantil tendrá lugar en un plazo no mayor a tres meses, desde cursada la solicitud de incorporación.
Participación	Las familias, a través de representaciones de centros de padres u orgánicas afines en los centros comunitarios podrán presentar al centro de Apoyo Técnico en Educación solicitudes para ajuste en pertinencia o creación de nuevas modalidades de atención más acorde a las necesidades y valoraciones socioculturales de las familias.
Reclamo y/o Exigibilidad	La madre, el padre o las/los cuidadoras(es) de los niños beneficiarios podrán presentar sus reclamos a las Direcciones Provinciales de Educación (en el caso de las salas cuna, jardines infantiles, ludotecas, clubes de juego y las prestaciones de los Centros de Apoyo Técnico) y podrán apelar a la Superintendencia de Educación, si este organismo se instaura legalmente.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política a través de un consejo asesor, compuesto por técnicos de diversos sectores políticos, los cuales analizarán y propondrán ajustes cada tres a cinco años, de acuerdo con los siguientes insumos: nueva evidencia científica, estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de padres y madres, opiniones y prioridades de los agentes educativos. Estas propuestas serán entregadas a la autoridad competente (ejecutivo) que resolverá, finalmente, los arreglos normativos, institucionales, presupuestarios y programáticos necesarios para llevar adelante un proceso de actualización.

Acceso a instancias de educación preescolar de calidad certificada para niños de cuatro a seis años, que aseguren aprendizajes de base y una mejor trayectoria educativa.

En el país existen escasos estudios en materia de la efectividad de la educación parvularia, y los resultados de los mismos no son concluyentes, evidenciándose una alta variación posiblemente ligada a las capacidades de los hogares para producir procesos de estimulación de sus hijos. Sin embargo, se encontraron diferencias entre niños/as del sector rural y niños/as de áreas urbanas. El grupo de estas últimas ubican al 40% de los niños/as en rango de déficit; por su parte, el grupo de niños/as de área rural mostró un 60% de niños/as con déficit (Cedep, 2007). Además, hubo diferencias significativas entre los niños menores de seis años, con y sin experiencia preescolar, en el interés por aprender, en su conocimiento del medio social y cultural, y en el desarrollo de lenguaje oral. Asimismo, entre niños de segundo básico, esta experiencia preescolar tuvo impacto en el rendimiento académico en lenguaje y comunicación y en matemática, respecto de quienes no contaron con ella (U. de Chile, 2007).

Otros estudios realizados en el país muestran que la edad parvularia produce avances significativos en el área de lenguaje en niños/as de sectores de pobreza, especialmente en el primer año de asistencia al centro educativo. La literatura señala que este efecto es mayor en aquellos niños/as que ingresan al centro con un desarrollo lingüístico inferior al esperado para su edad, sin embargo, si no persiste la intervención sobre el lenguaje, se pierde el efecto ganado.⁴⁷

Por lo mismo, es necesario reforzar las oportunidades de los niños y niñas para tener experiencias sistemáticas que les acerquen al mundo de la lectoescritura y estimulen temprana-

mente el desarrollo lógico-matemático, pero, a la vez, que provea de espacios y experiencias de desarrollo integral en valores, convivencia, autoimagen y sociabilidad.

Como se evidenció en el diagnóstico, actualmente la cobertura es casi total para los seis años de edad (96,8%), y se encuentra bastante avanzada para niños de cinco años de edad (87,2%), pero aun resulta insuficiente para la población infantil de cuatro años. Así, se valora como un avance evidente el aumento desde un 28,6% en 1990 hasta el 63,5% actual, pero se considera que aún queda un amplio margen para fortalecer la cobertura en educación inicial y parvularia. Siguiendo las tendencias internacionales de países desarrollados que han optado por aumentar el foco de sus programas de educación inicial, incluyendo a niños más pequeños, se plantea como objetivo el logro de una cobertura total en este aspecto. Así, la población objetivo de las medidas aquí señaladas adopta carácter de universalidad, aunque manteniendo las prioridades especificadas para la educación temprana: pobreza, riesgo psicosocial y vulnerabilidad, población inmigrante y pueblos originarios.

Este nivel de la enseñanza cuenta hoy con el apoyo financiero del Estado a través de subvención escolar e incluso bajo la modalidad de jornada escolar completa. Sin embargo, no ha existido consenso nacional en torno a la obligatoriedad de este nivel de enseñanza y, por tanto, ha sido complejo poder estimar la cantidad de plazas que hay que tener disponibles para las familias que lo requieran.

Lo que se propone es generar, por tanto, una oferta suficiente y desconcentrada que permita que todas las familias que tengan niños en edad de integrarse a los niveles de transición

⁴⁷ MYERS, S. Power talk: using language to build authority and influence. New York: Warner Books, 2001.

de la educación parvularia, y que deseen que sus hijos participen de estos niveles de enseñanza formal, puedan hacerlo.

Sin embargo, como esta expansión implica duplicar la oferta ya existente, deberá irse implementando de manera gradual,

de manera que sea posible habilitar y certificar los establecimientos nuevos o las ampliaciones correspondientes en las escuelas que asuman estos niveles de enseñanza. Por tanto, se plantea un incremento de 25 mil cupos anuales, para alcanzar al 2015 una cobertura universal.

Medidas complementarias

Generación de estándares educativos y de atención integral en centros de educación inicial formal, independientemente de su administración y que refiera a ámbitos como:

- Proporción adulto-niño, se recomienda cuatro menores por adulto.
- Ambientes especialmente diseñados para las actividades de los párvulos.
- Ambientes seguros y en buenas condiciones higiénicas.
- Mayor cantidad de horas de contacto directo con los niños, versus menor cantidad de horas destinadas a servicios domésticos.

- Mayor experiencia del agente educativo.
- Formación sistemática del agente educativo (buen nivel de capacitación en desarrollo infantil).
- Menor cantidad de horas de trabajo del agente educativo.
- Metodologías activas que incorporan aspectos lúdicos y los intereses de los párvulos.
- Participación de la familia.
- Buena gestión de la institución educativa.
- Inclusión de las personas de la comunidad en la educación de los niños.

Dimensión	Descripción
Acceso	Los niños y niñas de cuatro a seis años, según decisión de sus padres, tendrán acceso garantizado a educación parvularia de nivel transición.
Permanencia	El programa estará disponible para todos los niños y niñas que tengan cuatro años cumplidos y su participación se prolongará hasta su ingreso a 1º año de educación.
Protección Financiera	Las familias que se atiendan en la provisión pública de este nivel de enseñanza contarán con un sistema de subvención escolar preferencial.
Calidad	Definición de estándares unificados de certificación de servicios educativos parvularios (4-6 años). El personal de trato directo será evaluado periódicamente y retroalimentado en caso de ser necesario. La calidad de todos los establecimientos de educación parvularia debe contar con certificación especial de la Junji y de la autoridad sanitaria de la región correspondiente. Proporción 1:15 de adultos profesionales por niños atendidos.
Oportunidad	Ingreso será mensual y deberá derivarse a otros centros comunales o a prestaciones alternativas en caso de no tener cupo, en el plazo máximo de quince días, de manera que pueda ser integrado al mes siguiente a los servicios educativos.
Participación	Las familias, a través de representaciones de centros de padres u orgánicas afines en los centros comunitarios podrán presentar solicitudes para ajuste en pertinencia o creación de nuevas modalidades de atención más acorde a las necesidades y valoraciones socioculturales de las familias.
Reclamo y/o Exigibilidad	La madre, el padre o las/los cuidadoras(es) de los niños beneficiarios podrán presentar sus reclamos a las Direcciones Provinciales de Educación y podrán apelar a la Superintendencia de Educación, si este organismo se instaura legalmente.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política a través de un consejo asesor, compuesto por técnicos de diversos sectores políticos, los cuales analizarán y propondrán ajustes cada tres a cinco años, en base a los siguientes insumos: nueva evidencia científica, estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de padres y madres, opiniones y prioridades de los agentes educativos. Estas propuestas serán entregadas a la autoridad competente (ejecutivo) que resolverá finalmente, los arreglos normativos, institucionales, presupuestarios y programáticos necesarios para llevar adelante un proceso de actualización.

Subsector Educación Superior

Establecimiento de un sistema de protección financiera que permita iniciar estudios superiores y permanecer en ellos.

En instancias superiores, la igualdad de oportunidades viene de la mano del aseguramiento del acceso y permanencia a espacios educativos, y que estos sean de calidad. En ese sentido, llama la atención la discontinuidad de la educación técnico profesional, y los escasos mecanismos de empalme entre la educación media y superior en estos rubros. Así también, es sorprendente la baja presencia de oferentes estatales de esta modalidad educativa, aun cuando más de la mitad de la matrícula de la enseñanza secundaria técnico profesional se concentra en establecimientos municipales, mientras que los restantes estudian en instituciones bajo el régimen particular subvencionado. El apoyo de programas y de la inversión pública en la educación superior técnico profesional también ha sido muy inferior al de las universidades.

Por ejemplo, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación (Mecesup), entre 2000 y 2004 invirtió en esta modalidad de educación superior aproximadamente un 10% de lo que invirtió en universidades. Solo a partir del 2005 el sistema de crédito privado con aval del Estado incorporó como potenciales beneficiarios a los estudiantes de institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica acreditados (CFT).

Así, en lo que refiere a sectores en pobreza y vulnerabilidad social, hoy es difícil lograr una integración a los programas de educación superior, dado el alto costo y el menor acceso a los apoyos económicos. De hecho, según los datos arrojados por la Encuesta Casen 2006, se evidencia que cerca del 50% de los estudiantes que provienen del primer quintil de ingreso autónomo no cuentan con apoyo financiero para enfrentar los costos de la educación superior.

Cuadro 30. Financiamiento estudiantil según quintil de ingreso.

TIPO DE FINANCIAMIENTO	QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO NACIONAL					TOTAL
	I	II	III	IV	V	
Sí, Crédito Universitario o Fondo Solidario	28,0%	28,2%	21,5%	17,9%	7,3%	17,4%
Sí, CORFO	7,0%	5,6%	5,9%	9,2%	6,7%	7,1%
Sí, Crédito con Garantía Estatal	5,2%	3,7%	3,1%	4,6%	2,7%	3,7%
Sí, Otro otorgado por el Establecimiento	2,2%	3,4%	2,6%	2,7%	1,3%	2,3%
Sí, Otro	1,3%	1,3%	2,0%	1,4%	2,2%	1,7%
No recibió	53,7%	55,2%	61,7%	61,4%	75,8%	64,6%
Sin dato	2,6%	2,6%	3,1%	2,8%	4,0%	3,2%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos Casen 2006.

Por otra parte, y pese a que Chile presenta una pirámide de profesionalización invertida, dado el mayor número de profesionales respecto a los técnicos de nivel superior, dato que contrasta fuertemente con los perfiles laborales de la OCDE, el escenario o incentivos para continuar estudios superiores en el sector técnico profesional no es muy auspicioso. Según el estudio de Futuro Laboral,⁴⁸ la tasa de retorno a la inversión en educación superior es un 19,4% en el caso de las universidades, 13,2% en el caso de IP y 10,4 para egresados de CFT. En otras palabras, hablando estrictamente en términos privados, quienes concluyen una carrera universitaria tienen una rentabilidad de su inversión que duplica la obtenida egresando de un CFT.

Variados estudios e instancias nacionales de debate han ca-

talogado a la Educación Técnico Profesional como una prioridad. Entre ellas se cuentan el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, el Consejo para la Equidad y el Trabajo y, más recientemente, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad y la Comisión de Formación Técnica convocada por la Ministra de Educación, cuyo informe ejecutivo fue presentado en junio pasado. Se trata de diversas instancias con representación del mundo público, social y privado, que concuerdan, tanto desde el ámbito económico productivo como desde el socioeducacional, en que se requieren cambios relevantes para el sector.

En ese marco, se propone generar un **Sistema de Protección Financiera en Centros de Formación Técnica e Institutos**

⁽⁴⁸⁾ www.futurolaboral.cl

Profesionales, que articule una subvención diferenciada, crédito y una beca de mantenimiento. Este sistema operará en instituciones acreditadas, dado que la actual oferta del sector presenta serias falencias en su calidad, tanto por la pertinencia y actualización de los contenidos como de las áreas privilegiadas.

La propuesta supone que la subvención cubra carreras de alta rentabilidad social, entendiendo por tal la relación entre el beneficio social que genera que un estudiante curse dichos estudios y los costos asociados a ello. Como estas estimaciones son muy complejas, se sugiere generar una instancia en que actores públicos y privados puedan injerir en el sistema cuando por fallas de mercado u otras razones, la oferta de una determinada carrera no satisface las necesidades del país en una determinada área. La herramienta sería acotada y no generalizada, pero podría abarcar tanto incentivos a la oferta (mejoras en infraestructura y capacitación docente, por ejemplo)

como a la demanda (mayores subvenciones en los estudios de las carreras priorizadas que las garantizadas para el universo estudiantil). Así entonces, se podrían combinar estrategias de desarrollo social y reducción de pobreza a nivel microsocioal, con la cobertura de necesidades macrosociales.

Los estudiantes que opten por modalidades técnico-profesionales de estudios superiores, contarán con un apoyo financiero diferenciado –según el perfil socioeconómico actual del postulante y la carrera a la cual postula– contando con un apoyo económico directo para solventar los gastos de la carrera, ya sea a través de un sistema de becas o de crédito, en función de un arancel de referencia⁴⁹ y un apoyo a los gastos indirectos de estudio, como es la asignación de manutención, cuya finalidad es compensar el costo de oportunidad que implica para las familias de bajos recursos la opción de la continuación de estudios.

Cuadro 31. Propuesta de acceso a protección financiera Educación Superior Técnico Profesional.

Subvención	Decil de Ingreso Autónomo del Hogar									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Arancel sin reintegro (beca)	100%	100%	100%	100%	80%	60%	40%	20%	0%	0%
Arancel con reintegro (crédito)	0%	0%	0%	0%	20%	40%	60%	80%	50%	0%
Manutención sin reintegro	100%	100%	100%	100%	80%	60%	40%	20%	0%	0%

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, dos estudiantes de iguales condiciones socioeconómicas recibirán exactamente el mismo instrumento y cantidad de financiamiento para sus estudios superiores, para cualquiera de las instituciones de educación superior acreditadas, siendo la única excepción la implementación de herramientas extraordinarias relacionadas con las carreras de alta rentabilidad social que el país defina.

La administración del sistema de subvención diferenciada estará, en consecuencia, a cargo de una agencia pública única y centralizada encargada de la evaluación socioeco-

nómica, asignación y cobranza (cuando corresponda) de los recursos entregados. Esto implica modificaciones a la Ley 19 287 del Fondo Solidario de Crédito Universitario y al Decreto Supremo 938, así como también a la Ley 20.027.

Los recursos entregados en forma de créditos tendrán una tasa de interés real cercana a cero, y su cobranza será vía impuestos contingentes al ingreso (5%), sin condonación alguna de la deuda hasta que esta se extinga, como opera en otros países que han hecho una fuerte apuesta en educación técnico profesional, como Australia. La fuente de los recursos deberá ser esencialmente pública.

Medidas complementarias

Sistema de créditos transferibles desde iniciativas de capacitación a instancias de educación superior técnico profesional, que permita mejorar la calidad de la formación recibida por los estudiantes, a través de modelos más flexibles que tengan mayor capacidad de respuesta a las dinámicas necesidades del mercado laboral.

Así será posible responder a la necesidad de un conjunto integrado de herramientas y mecanismos que incluyan la educación media, la educación superior y los sistemas de capacitación tipo Sence u otros similares, a través de un sistema constituido por módulos, que entregue facilidades para entrar y salir de este, a la vez que certificar las competencias adquiridas de forma oportuna.

⁽⁴⁹⁾ Los aranceles de referencia que operarán como monto máximo sobre los cuales se asignan las subvenciones públicas, se calculará como el promedio del arancel cobrado en la carrera respectiva en las instituciones acreditadas, entre tres años atrás y el año en vigencia.

Un sistema de créditos transferibles es la alternativa utilizado en muchos contextos para hacer posible un sistema ad-hoc. En el caso de EE UU, por ejemplo, las diferencias entre la ETP y la educación humanista o universitaria son menos percibidas, pues un sistema

flexible permite a los estudiantes ir construyendo sus competencias laborales de acuerdo a sus intereses y vocación, con el debido resguardo de certificar periódica y frecuentemente las competencias adquiridas.

Dimensión	Descripción
Acceso	Las personas que cursen estudios de nivel superior en entidades acreditadas contarán con un apoyo financiero para cubrir los costos de arancel y de mantención, que facilite su acceso y permanencia en estos sistemas educacionales.
Permanencia	El sistema de protección financiera estará disponible por los tres primeros años.
Protección Financiera	El monto de la beca de arancel y/o del crédito estará en función de la situación socioeconómica del hogar, cubriendo el 100% de los costos de arancel para los dos primeros quintiles y entregando una beca completa de manutención. Adicionalmente, se podrá contar con otros estímulos monetarios, en función de la rentabilidad social de la carrera que se curse.
Calidad	Las becas están supeditadas a la acreditación de las carreras e instituciones de educación técnico profesional, y serán administradas por una entidad pública centralizada y única.
Oportunidad	El mecanismo deberá estar disponible antes del término del primer semestre de estudios al que se haya acogido el estudiante.
Participación	Los estudiantes de establecimientos técnico-profesionales de nivel superior podrán hacer llegar sus apreciaciones sobre la marcha de las políticas de protección financiera a través de sus organismos tradicionales (CCAA; Federaciones) en instancias y mecanismos constituidos regularmente para recepcionar su propuestas y sugerencias de mejora al sistema.
Reclamo y/o Exigibilidad	Los estudiantes de educación superior beneficiarios podrán presentar sus reclamos a las Direcciones Provinciales de Educación y podrán apelar a la Superintendencia de Educación, si este organismo se instaura legalmente.
Actualización	Se conformará una comisión público privada conformada por actores socioeconómicos relevantes que permitan evaluar y priorizar ámbitos del desarrollo socioeconómico y definir las carreras que serán consideradas de alta rentabilidad social.

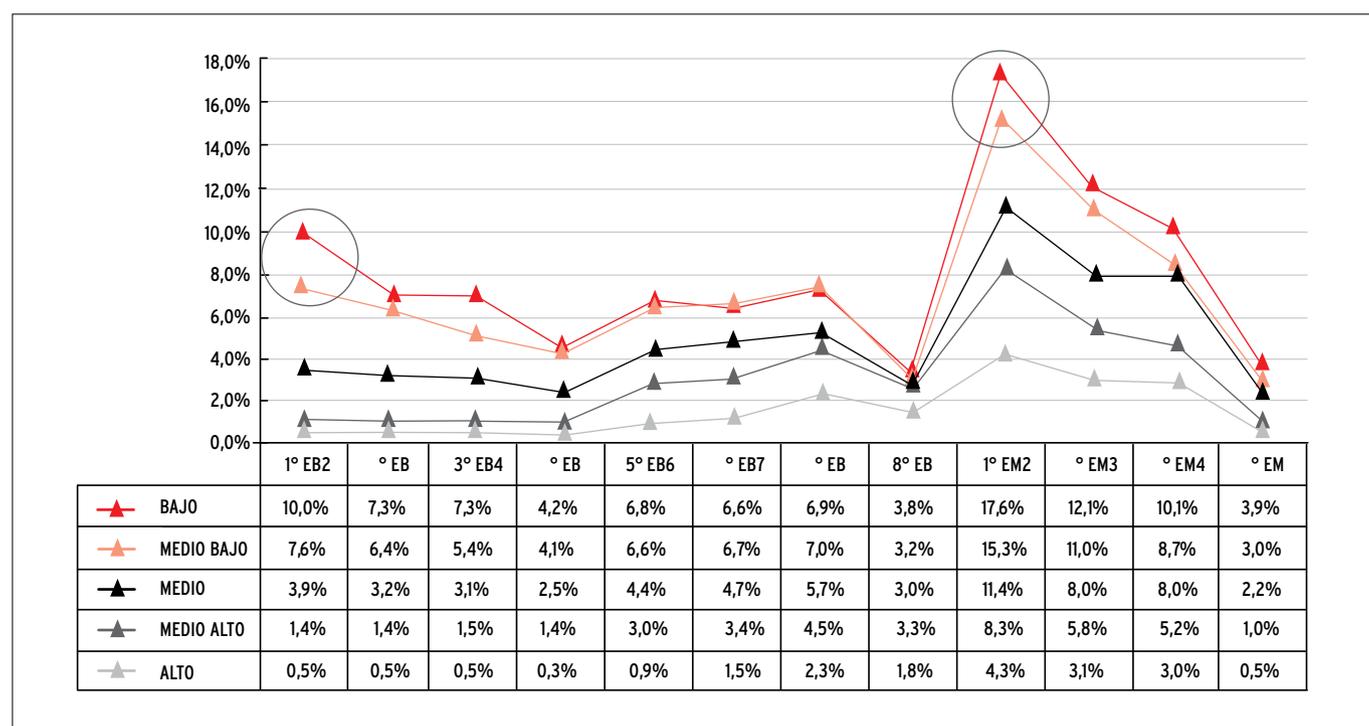
➤ **GARANTÍA 3: TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS DE FAMILIAS VULNERABLES, CONTARÁN CON TRAYECTORIAS EDUCATIVAS ENRIQUECIDAS, QUE PERMITAN ASEGURAR APRENDIZAJES FUNDAMENTALES Y SOCIALMENTE RELEVANTES.**

Los problemas en la trayectoria educativa se manifiestan en una serie de dificultades para desarrollar el ciclo educativo en los tiempos y con los niveles de logro que se consideran adecuados, los que muestran serias diferencias entre los estudiantes según el nivel socioeconómico (NSE) de sus hogares, evidenciando tanto las debilidades en la estructura de oportunidades sociales y escolares para realizar un adecuado proceso, como también la existencia de mayores barreras para el desarrollo del potencial de aprendizaje de los niños que provienen de hogares con menos capital cultural y con mayores factores de riesgo en el entorno.

Así considerados, los problemas de avance en una trayectoria educativa de calidad aluden a fallas de las políticas universales y/o a la ausencia de políticas de equidad que procuren tratamiento diferenciado para generar, superar o reducir aquellas inequidades socioeducativas que obstaculizan los

aprendizajes socialmente relevantes en poblaciones heterogéneas. Habitualmente, estos problemas se dimensionan a partir del análisis del ausentismo, la repetición, abandono y deserción escolar e implica el análisis de las condiciones de educabilidad, las oportunidades y trayectorias educativas de los estudiantes y las asimetrías de tratamiento o de ajuste a las diferencias de la población escolar, para atender a sus particularidades o responder adecuadamente a necesidades educativas especiales.

Las tasas de repitencia, retiro y extraedad demuestran que en los niveles de transición de todo el sistema educativo se generan nudos en la continuidad metodológica y en los niveles de exigencia que apelan a aprendizajes consolidados que sirven de andamiaje para el avance y adquisición de nuevos conocimientos. Esta deficiencia del sistema educativo tiene una expresión más aguda entre la población más vulnerable o, por lo menos, entre aquellos que participan de escuelas en que se concentra esta población. De hecho, las tasas de repitencia en la enseñanza básica son 9,5 veces superiores entre los niños de escuelas clasificadas como NSE bajo respecto a los de NSE alto, y de 4,5 veces en la educación media.

Gráfico 27: Tasa de repitencia por curso, según NSE (2007).

Fuente: elaboración propia a partir del cruce de las bases del Simce 2008 y de Rendimiento escolar 2008. Departamento de Estudio y Desarrollo. MINEDUC.

Parte de los factores que explican esta situación se encuentran en la fuerte segmentación educativa, que potencia el efecto entre pares en las escuelas más pobres y de carencias socioculturales de sus hogares, pero también responden a la incapacidad del sistema educativo para adecuar sus métodos de enseñanza a una población que comparte parcialmente los códigos socioculturales que se desarrollan en la escuela y que presupone conocimientos previos no asentados en este grupo de población, muchas veces por la falta de experiencias educativas anteriores y de adquisición de hábitos y comportamientos compatibles a modalidades colectivas de enseñanza, como es la sala de clases. Así también, el sistema escolar ha tenido baja capacidad para generar estrategias pedagógicas más proactivas para atender a ritmos y modalidades de aprendizaje distintos.

Planes de atención específicos implementados en consultorios y/o en establecimientos educacionales para niños y jóvenes de entre 0 y 18 años que presenten dificultades en su desarrollo cognitivo o psicoafectivo. El desarrollo integral de los niños en las diferentes dimensiones de su personalidad está fuertemente afectado por las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica (primeros dos quintiles de ingreso) de los entornos en que viven, en los cuales están más expuestos a riesgos que afectan la salud y las condiciones para aprender (educabilidad). Muchos de estos problemas se inician silenciosamente en reza-

gos poco atendidos en la primera infancia, derivados de una mayor morbilidad o de procesos de estimulación deficientes, que pueden ser subsanados con una atención oportuna.

A medida que los niños y niñas van creciendo, estas dificultades se manifiestan a través de problemas de aprendizaje o conductuales que requieren de un diagnóstico preciso y oportuno, así como apoyo especializado para su tratamiento. Sin embargo, estos servicios son de difícil acceso para las familias de menores ingresos, dado que el apoyo a la salud mental y el psicopedagógico tiene escasa dotación de profesionales en el sistema público. Algunas medidas preventivas y reparatorias se han intentado proveer a través del programa Habilidades para la Vida, que ha ido ampliando su cobertura en atención psicosocial y salud mental, operando en 114 comunas, atendiendo a 1.178 escuelas. Si bien dicho aumento es un importante avance, representa menos del 25% de los establecimientos que concentran a la población de NSE bajo o medio bajo del país. Por otra parte, el AUGÉ ha incorporado entre las GES algunos programas de atención a adolescentes en materia de salud mental, como las atenciones a la depresión y a la drogodependencia y alcoholismo, y se da acceso preferente a través de Chile Crece Contigo a este tipo de prestaciones, pero los protocolos y la duración de los procesos de atención son débiles para la magnitud y complejidad de estos problemas psicosociales.

La mayor dificultad que se deriva de estas carencias en los sistemas de soporte y atención oportuna de rezagos o problemáticas de salud mental, es que estas tienen efectos acumulativos y sus configuraciones se hacen más complejas de intervenir, generando efectos negativos sobre el desarrollo integral de niños y jóvenes y su inserción a los espacios de socialización básica, como la escuela, el barrio y la familia.

Entre los lactantes e infantiles, esta medida implica generar derivaciones oportunas a planes de estimulación o de tratamiento de enfermedades y/o discapacidades, si es que las hubiese, en el marco de Chile Crece Contigo, enlazándose con la medida de aseguramiento de oportunidades relacionadas con el adecuado desarrollo neurológico y social.

En el caso de los niños y jóvenes en edad escolar, la medida se concreta a través de un conjunto de dispositivos de prevención y tratamiento socioeducativo, para lo cual se propone el reforzamiento y universalización a nivel de establecimientos, de programas como Habilidades para la vida que se han mostrado exitosos en desarrollo de autoestima, autocuidado y en la disminución de conductas de riesgo (consumo de alcohol y drogas, así como y conductas violentas).⁵⁰ Asimismo, se propone el refuerzo de los equipos multidisciplinarios de los establecimientos, con la incorporación de psicopedagogos de planta, que puedan apoyar el trabajo ante rezagos, problemas y trastornos de aprendizaje en el aula y con tratamiento directo en extra-jornada, en los casos que así lo requieran.

Dimensión	Descripción
Acceso	Todas las personas menores de 18 años que presenten dificultades cognitivas o psicosociales que dificulten sus procesos formativos, serán integradas a programas de atención especializada.
Permanencia	La atención o tratamiento se extenderá por el tiempo que sea necesario para mitigar los efectos negativos y propiciar procesos educativos adecuados, mientras el estudiante se mantenga en el sistema escolar o en sistemas de protección social respectivos (Chile Crece Contigo; Sename).
Protección Financiera	La atención especializada será sin costo para los estudiantes de los dos primeros quintiles, y tendrá un copago creciente para el resto de los estudiantes afiliados a Fonasa o según plan si está afiliado a una isapre.
Calidad	Las prestaciones y servicios contarán con protocolos de atención y personal de atención certificado.
Oportunidad	Deberá ser integrado a un programa de atención o derivado a tratamiento especializado, en un plazo no mayor a 45 días, desde la detección del problema o factor de riesgo.
Participación	Padres, madres, tutores, cuidadores o los mismos jóvenes contarán con dispositivos y mecanismos que recuperen sus apreciaciones y sugerencias sobre los servicios dispensados.
Reclamo y/o Exigibilidad	Podría ser reclamable a las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) municipales para que actúen como instancias de mediación administrativa entre Minsal y Mineduc.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política a través de un consejo asesor, compuesto por técnicos de diversos sectores políticos, los cuales analizarán y propondrán ajusten cada tres a cinco años, en base a los siguientes insumos: nueva evidencia científica, estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de padres y madres, opiniones de niños y jóvenes, opiniones y prioridades de los agentes educativos. Estas propuestas serán entregadas a la autoridad competente (ejecutivo) que resolverá finalmente, los arreglos normativos, institucionales, presupuestarios y programáticos necesarios para llevar adelante un proceso de actualización.

Subsector Educación Básica

Incluir un segundo mediador educativo en el aula, que permita atender a los distintos ritmos de aprendizaje entre los niños y niñas que cursen NB1 (primero y segundo básico) en escuelas de nivel socioeconómico bajo o muy bajo. El trabajo personalizado y de desarrollo formativo integral que está presente en el currículum y asentado en las prácticas de la educación parvularia tienen una expresión mucho más limitada en el trabajo de aula del primer ciclo básico, para ir paulatinamente instalando un sistema normalizado de instrucción que privilegia el desarrollo cognitivo por sobre las

demás áreas de formación, generalizando modelos de enseñanza/aprendizaje que parecen más acordes con este foco. Por lo mismo, son escasas las prácticas que mantengan un trabajo consistente de atención a la diversidad, a ritmos y modalidades distintos de aprendizaje en la enseñanza básica, a las dimensiones psicoefectivas y de formación de hábitos para aprender, lo que redundará en procesos poco fluidos de aprendizaje en el paso de la educación parvularia o inicial a la básica.

⁵⁰ BOTVIN Life Skills Training. Evidence-based Prevention Programs for Schools, Families and Communities. [En línea] [Consultado: 13 de abril 2009] Disponible en: <<http://www.lifeskillstraining.com>>.

Muchos de los problemas que llevan a la repitencia en estos primeros cursos tiene que ver tanto con los procesos de madurez cognitiva de los niños como con las escasas posibilidades para que sus ritmos y formas de aprender sean atendidos, y no necesariamente dan cuenta de problemas de educabilidad o de aprendizaje. En muchos casos, tampoco responden a trastornos de aprendizaje y, cuando sí existen retrasos (que vienen por acumulación de falta de estimulación oportuna temprana o de apresto escolar) estos podrían haber sido contenidos y mitigados con simples procesos de trabajo más especializado en aula, si los docentes contasen con las posibilidades de dedicarse a estos casos, sin descuidar al grupo.

Por otra parte, se cuenta ya con evidencia de que la transición entre la educación inicial y la básica produce discontinuidades metodológicas que impactan negativamente en los procesos de adecuación y aprendizaje de los niños en los nuevos espacios de escolaridad formal. Dado lo anterior, se hace necesario promover una mejor articulación entre estos ciclos de enseñanza, a partir de los aprendizajes esperados y de procesos técnicos específicos, que mantengan la integralidad de la formación, la atención a procesos individuales y psicoafectivos involucrados en el proceso de aprendizaje. Para ello, se requiere contar con recursos do-

centes suficientes para atender a todos y cada uno de los estudiantes y no solo a nivel colectivo, como grupo curso, además de orientaciones didácticas acordes para facilitar esta transición.

En muchas escuelas particulares esto ya es una realidad con la inclusión de técnicos de párvulo o psicopedagogos en las aulas, como docentes principales o como asistentes, lo que ha dado buenos resultados y ha favorecido un buen tránsito para la implementación de escuelas de integración. Sin embargo, los costes de contar con personal de apoyo en las aulas de las escuelas vulnerables no ha sido posible de solventar con los montos de la subvención escolar.

Interesantes experiencias se han desarrollado en algunas escuelas públicas a través de sistemas no-profesionales de apoyo en aula, a través de modelos de servicios de proximidad y de trabajo comunitario, favoreciendo el trabajo pedagógico de los y las docentes, a la par de lograr un mejor manejo del clima de aula. Otras experiencias se han desarrollado de manera menos extendida, a través de colaboraciones entre sociedad civil y Mineduc, para dotar a las aulas de ayudantes comunitarios como el desarrollado en los años 2005 y 2006, por el PIIE en alianza con la FSP, a través del Programa Servicios Comunitarios.

Dimensión	Descripción
Acceso	Niños y niñas que cursen NBI en escuelas de nivel socioeconómico bajo y medio bajo, contarán en aula con un apoyo pedagógico adicional al docente titular.
Permanencia	El programa estará disponible todos los días del ciclo escolar, durante los dos primeros cursos de la enseñanza básica obligatoria (NBI).
Protección Financiera	El costo de este refuerzo pedagógico no podrá ser traspasado a las familias, quedando expresamente prohibido cobros asociados a su funcionamiento, incluso en los establecimientos subvencionados con financiamiento compartido.
Calidad	La persona que ejerza el rol de ayudante de aula contará a lo menos con una capacitación certificada mínima de cien horas, y será supervisado por los Centros Técnicos de Apoyo de Educación. El trabajo que desarrolle el apoyo de aula estará definido por el docente titular y/o por el equipo pedagógico de la escuela. El apoyo de aula deberá operar en el horario de trabajo habitual de los establecimientos, participando del 80% de los cursos del currículum y de la jornada, ⁵¹ siendo irrenunciable su presencia en los sectores instrumentales fundamentales (lenguaje, matemáticas y ciencias).
Oportunidad	Deberá estar operativo a más tardar en la quinta semana del ciclo escolar.
Participación	El Centro de Padres y Apoderados, así como el Consejo Escolar participarán de la evaluación de los asistentes de aula y deberán ser consultados respecto a los sectores de aprendizajes que no tendrán este acompañamiento, bajo el marco de flexibilidad que establece esta medida.
Reclamo y/o Exigibilidad	La madre, el padre o las/los cuidadoras(es) de los niños beneficiarios podrán presentar sus reclamos a las Direcciones Provinciales de Educación y podrán apelar a la Superintendencia Educación, si este organismo se instaura legalmente.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política a través de un consejo asesor, compuesto por técnicos de diversos sectores políticos, los cuales analizarán y propondrán ajustes cada tres a cinco años, de acuerdo con los siguientes insumos: nueva evidencia científica, estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de padres y madres, opiniones de niños y jóvenes, opiniones y prioridades de los agentes educativos. Estas propuestas serán entregadas a la autoridad competente (ejecutivo) que resolverá finalmente, los arreglos normativos, institucionales, presupuestarios y programáticos necesarios para llevar adelante un proceso de actualización.

⁽⁵¹⁾ Según el reglamento vigente, que fija la Jornada Escolar Completa Diurna (JECD) de enseñanza básica de 38 horas pedagógicas semanales, el apoyo en aula debiera estar disponible 30 horas.

Creación de un sistema de tutorías personalizadas que apoyen sus procesos de aprendizaje y formación de hábitos de estudio entre niños y niñas que cursen primer ciclo de educación básica (NB1 y NB2) en escuelas de nivel socioeconómico bajo o muy bajo. Diversos estudios internacionales sobre desarrollo y aprendizaje muestran que para que los niños/as mantengan los beneficios alcanzados en su educación temprana y tener éxito durante el proceso escolar es indispensable sostener y proyectar las experiencias educativas y psicoafectivas positivas de estos procesos tempranos. De hecho, Ramey y Ramey (2006) señalan que los mejores resultados en lectura y matemáticas fueron alcanzados por aquellos niños/as que pasaron por intervención temprana durante cinco años y continuaron con intervención hasta los ocho años, es decir, hasta la educación básica.

Esto está estrechamente relacionado con las barreras de aprendizaje que enfrentan los niños y niñas que viven en contextos de vulnerabilidad socioeconómica y que la institución escolar no siempre puede resolver por sí sola. Lo anterior dice relación con la discontinuidad conceptual y referencial entre el mundo cotidiano y lingüístico de los hogares y la escuela, así como del escaso capital humano de las familias, expresado en los años de estudio y analfabetismo funcional de los adultos cuidadores, que dificultan el apoyo a la tarea escolar y a la aplicación de los conocimientos adquiridos en su espacio próximo, que permita una mayor apropiación y valoración de dichos aprendizajes.

En ese sentido, la provisión de tutorías de aprendizaje que ayuden a asentar herramientas sustantivas para el aprendizaje autónomo y competencias instrumentales en lenguaje y matemática permiten mejorar las oportunidades de los niños y niñas que inician procesos de educación básica, e impactan positivamente sobre sus condiciones de educabilidad.

Experiencias tutoriales de acompañamiento educativo se desarrollan en diferentes países, la mayoría de ellos a través de gestión de voluntariado o por prestaciones de servicios por miembros más capacitados de la misma comunidad. Una de las iniciativas de mayor presencia ha sido la Perach, nacida en Israel en 1974 y adaptada en varios países, incluyendo Chile (experiencia que corresponde al Programa Adopta un Herman@ de esta Fundación). Estos modelos tutoriales se sustentan en el trabajo que realizan jóvenes universitarios, apoyados por profesionales que los orientan para poder desarrollar un acompañamiento socioeducativo a niños en vulnerabilidad, y que lograr mejoras en su rendimiento y autonomía escolar.

Otros modelos similares son los que trabajan en torno a programas grupales de refuerzo escolar y de apoyo a la resolución de tareas, entre ellas cabe mencionar los talleres de aprendizaje que se desarrollaron en el Programa P-900, con

una alta valoración por la comunidad escolar y una buena apreciación técnica como consta en los estudios de evaluación y sistematización del mencionado programa (Raczynski y otros., 2001; Larraín, 2002), o programas desarrollados por la sociedad civil como los Servicios Comunitarios de la FSP y los que implementa Un Techo para Chile, ambos programas que han tenido impacto en el rendimiento escolar de los niños y niñas que participan de estas instancias.

El programa tutorial que se propone involucra a niños y niñas de segundo a cuarto básico, que estudien en los establecimientos que atienden a familias de nivel socioeconómico bajo y medio bajo, según la clasificación Simce. Las tutorías corresponden a un trabajo planificado y sistemático de tipo extracurricular, que enfatiza la adquisición de habilidades instrumentales de lectoescritura y desarrollo lógico matemático en lo cognitivo, la resolución de problemas de convivencia social y la adquisición de hábitos de estudios y habilidades de metacognición, así como desarrollo de un autoconcepto escolar positivo. Con ello, niños y niñas contarán con un acompañamiento integral que emula, en parte, el apoyo que un profesor particular, un psicopedagogo o un psicólogo brinda a los niños de hogares con mayores recursos, proponiendo a la vez modelos positivos de proyección educativa y de revinculación social, que mitiga, en parte, la fuerte segmentación del sistema escolar chileno y amplía los horizontes de permanencia y autoimagen de los estudiantes.

Si bien el ingreso a este programa es voluntario, deberá estar disponible para todos los niños urbanos que cumplan las condiciones señaladas de curso y condición socioeconómica del establecimiento, y deberá contar con el compromiso expreso de la familia, dado que parte importante de los servicios se entregan en el hogar de los niños y niñas e involucran a las familias.

Las tutorías consisten en reuniones semanales de trabajo, para los niños de NB1 y quincenales para NB2, basándose en enfoques de educación no formal o pedagogía social, que refuerzan contenidos curriculares en su uso cotidiano y promueven actividades que favorecen la adquisición de competencias lectoras, lógico-matemáticas y de resolución de conflictos.

En las escuelas rurales, se deberá evaluar la implementación de modelos extraescolares grupales, que operen los fines de semana, y en que se releven procesos metacognitivos y de significatividad de los conocimientos, bajo estrategias de aprendizaje aplicado.

Las tutorías serán personalizadas (ya sea de manera individual o en pequeños grupos), y de acuerdo con un plan general, pero adaptado a las necesidades específicas de refuerzo que presente cada niño o niña, tanto en lo propiamente lectivo como en las dimensiones psicoafectivas y sociales, en el

entendido de que estas influyen en el desarrollo de competencias cognitivas y de adaptación social y, por ende, impactan en la motivación, resiliencia y rendimiento escolar.

El plan general será elaborado por el Servicio Nacional de Educación actualmente en tramitación legislativa, o quien cumpla en el futuro las funciones de supervisión, en función de las dimensiones ya identificadas, y en atención a los aprendizajes fundamentales y competencias de base que deben lograr desarrollar los estudiantes de estos dos niveles educativos. Por lo tanto, tendrán como referente los mapas de progreso desarrollados por Mineduc o el instrumento que oriente sobre estas competencias que se elabore en su reemplazo.

Las personas que implementarán las tutorías podrán ser voluntarios universitarios o egresados de educación media de la propia comunidad, que aprueben los cursos obligatorios para ejercer en este rol.

Los cursos serán preparados y certificados por los Centros Técnicos de Apoyo a la Educación Temprana ya propuestos en el presente Capítulo de Educación o Universidades que acrediten cursos especializados en educación social o metodologías no formales de aprendizaje para estos niveles de enseñanza, y que se integrarán vía licitación pública como oferentes por un lapso renovable de dos años.

Los tutores tendrán supervisión por estas entidades y del equipo multidisciplinario de apoyo del establecimiento. En el caso de voluntarios universitarios, tendrán supervisión de ONG que operarán en alianza con los Centros Técnicos de Apoyo a la Educación Temprana o las Corporaciones locales de Educación y podrán validar esta labor social como créditos equivalentes a un curso optativo, de duración semestral.

Esta medida deberá estar disponible en 5.263 establecimientos educacionales que atienden a unos 418 mil estudiantes de nivel socioeconómico bajo y medibajo, según la clasificación Simce 2008, de NB1 y NB2, por lo que necesariamente su implementación tendrá que ser gradual.

Se propone, por tanto, iniciar con los establecimientos urbanos y su población escolar asociada de NB1, usando como base sistemas de acompañamiento que hoy están implementando organismos de la sociedad civil e iniciar con un piloto de escuelas rurales, en a lo menos una región.

Ambos sistemas deberán ser evaluados al cabo de dos años, de acuerdo con un modelo exante/expost, para definir el modelo base e identificar las posibilidades de masificación, generando un plan para ello.

Dimensión	Descripción
Acceso	Niños y niñas que cursen NB1 o NB2 en escuelas de nivel socioeconómico bajo y medio bajo, dispondrán de instancias de acompañamiento educativo extraescolar para el afianzamiento de habilidades instrumentales básicas.
Oportunidad	Deberá estar operativo a más tardar en la décima semana del ciclo escolar.
Calidad	Las personas que ejerzan como tutores serán capacitados en técnicas de educación social o no formal, y serán constantemente asesorados y supervisados por los Centros de Apoyo Técnico en Educación (temprana). El trabajo que se desarrollará estará definido por Servicio Nacional de Educación, y será ajustado por la entidad licitada en diálogo con el equipo pedagógico de la escuela. El trabajo tutorial tendrá una frecuencia semanal en NB1 y quincenal en NB2.
Permanencia	El programa estará disponible por un lapso equivalente a ocho meses, dentro del ciclo escolar, definido por Mineduc, y los estudiantes podrán participar de esta instancia mientras cursen estudios en los niveles definidos, independientemente de si son repitentes y ya hayan participado por tres años en él.
Protección Financiera	El costo de este refuerzo pedagógico no podrá ser traspasado a las familias, quedando expresamente prohibido cobros asociados a su funcionamiento, incluso en los establecimientos subvencionados con financiamiento compartido.
Participación	El Consejo Escolar participará de la evaluación anual de los resultados del acompañamiento y podrá sugerir temáticas o actividades relevantes que son de interés de la comunidad escolar para ser integrados al plan de trabajo base. Así también, participarán de la evaluación de las entidades supervisoras.
Reclamo y/o Exigibilidad	La madre, el padre o las/los cuidadoras(es) de los niños beneficiarios podrán presentar sus reclamos a las Direcciones Provinciales de Educación, y podrán apelar a la Superintendencia de Educación, si este organismo se instaura legalmente.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política a través de un consejo asesor, compuesto por técnicos de diversos sectores políticos, los cuales analizarán y propondrán ajustes cada tres a cinco años, de acuerdo con los siguientes insumos: nueva evidencia científica, estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de padres y madres, opiniones de niños y jóvenes, opiniones y prioridades de los agentes educativos. Estas propuestas serán entregadas a la autoridad competente (ejecutivo) que resolverá, finalmente, los arreglos normativos, institucionales, presupuestarios y programáticos necesarios para llevar adelante un proceso de actualización.

Ampliación de programas de verano que refuercen sus aprendizajes y competencias fundamentales a través de instancias de educación no formal para estudiantes de primer ciclo básico que estudien en escuelas de NSE bajo y medio bajo. Esta medida tiene por finalidad afianzar los aprendizajes logrados durante el año escolar recién concluido y reducir el efecto de olvido de dichos aprendizajes provocado por la interrupción de la rutina escolar y el menor uso de esos aprendizajes durante el período de vacaciones escolares.

Este último fenómeno se produce en todos los grupos sociales, ya que en el período estival los niños dejan de ejercitar algunas habilidades que aún están en desarrollo y poco consolidadas, razón que explica las prácticas de nivelación y reforzamiento de las primeras semanas de clases. Sin embargo, las dificultades en el afiatamiento de los conocimientos escolares que desarrollan los niños y niñas que viven situaciones de vulnerabilidad y exclusión social son mayores, dado que la discontinuidad de los códigos entre la familia y la escuela también es más pronunciada que entre los otros grupos sociales, y por los pocos espacios de aplicación que encuentran los estudiantes para poner en práctica y significar lo que aprenden.

En el ámbito internacional,⁵² desde hace décadas se han desarrollado intervenciones educativas para atender estas dificultades, a través de programas de “tiempo extra-escolar” o en programas de verano, con numerosos estudios que dan cuenta de las modalidades diversas y sus resultados en cuanto a la preparación para enfrentar un nuevo curso o en la adquisición de habilidades específicas, principalmente medidos en las áreas de lectura y matemática; los análisis de los costos, indican una interesante relación costo/beneficio, como para ser explorados en países con menos capacidad de inversión, como el nuestro.⁵³

El programa consiste en un curso de dos semanas⁵⁴ que aborda de manera sistemática, metodologías activas y no formales, los contenidos curriculares fundamentales de las áreas de lenguaje y matemáticas, además de temas valóricos en torno a la generación de competencias para el trabajo colaborativo y en equipo, así como para la resolución pacífica de conflictos.

La medida se orienta a todos los niños y niñas que estudian en establecimientos de nivel bajo y medio bajo que cuentan con financiamiento público y combina este trabajo socioeducativo con necesidades de cuidado y alimentación (desayuno y almuerzo) de los menores; organizando, por lo mismo, el trabajo en el equivalente de una jornada escolar regular.

De esta manera, no solo se refuerzan las competencias de aprendizaje de los estudiantes sino que sus familias cuentan con un dispositivo que provee de cuidado a sus hijos en un período en donde la conciliación del trabajo y la familia se hace más complejo.

Los cursos de verano se podrán realizar en los mismos establecimientos donde asisten regularmente los niños o en alianzas de establecimientos en un territorio geográficamente cercano, a partir de agrupaciones que establezcan las corporaciones locales de educación (actualmente en tramitación legislativa), tarea que cumplen actualmente los municipios, siendo gratuita para los niños considerados “alumnos prioritarios SEP”.

El programa puede ser realizado durante enero o en las semanas previas al inicio del año escolar, como una modalidad de “trabajos de verano”, de las universidades o como una forma de “aprendizaje servicio”, para grupos de estudiantes de desempeño destacado y fuerte orientación social, según un plan de trabajo que combine tiempos de juego, desafíos matemáticos, lectura y representación teatral, y otras actividades enfocadas al desarrollo de competencias. Todo lo anterior siguiendo las directrices de la propuesta general elaborada por la Agencia de Calidad, recientemente aprobada, y adecuadas territorialmente por las instancias locales vigentes.

Los grupos se organizarán por niveles de dominio de las habilidades y edad, de manera de compatibilizar necesidades de aprendizajes con intereses comunes que permitirán generar una dinámica de grupo propicia para los procesos socioeducativos que se promueven en este espacio. Contarán con una proporción mínima de un adulto por veinte niños, y se deberá contar con al menos ocho niños para poder implementar el curso. Con todo, las corporaciones locales de educación,

⁵² Para un planteamiento general de la experiencia norteamericana, consultar, por ejemplo, CHEN, Grace. Benefits of school summer programs [En línea] [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: <<http://www.publicschoolreview.com/articles/72>>. En Inglaterra, las escuelas de verano fueron incorporadas como parte de la estrategia nacional de mejoramiento de la lectura en educación secundaria (ver DEPARTMENT for Children, schools and families. The standards site [En línea] United Kingdom [Consultado: 20 de mayo]. Disponible en: <<http://www.standards.dcsf.gov.uk/ts/publications/list/>>). Aunque más extenso, para el nivel pre-escolar, el estudio de EDMOND, E, et. al. Learning when school is out. *Journal of Educational Research*, 102 (3):213-221, 2009, informa sobre los efectos positivos en las habilidades cognitivas de los niños que participaron en un programa de verano de seis semanas. Ver abstract [En línea] <http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/custom/portlets/recordDetails/detailmini.jsp?_nfpb=true&_ERICExtSearch_SearchValue_0=EJ821079&ERICExtSearch_SearchType_0=no&accno=EJ821079>.

⁵³ Una amplia bibliografía sobre programas fuera de la escuela (entre ellos, las escuelas de verano) se puede consultar HARVARD Family Research Project. Out-of-School time program research & evaluation bibliography [En línea] United States [Consultado: 23 mayo 2009] Disponible en: <<http://www.hfrp.org/out-of-school-time/ost-database-bibliography/bibliography>>.

⁵⁴ La mayoría de las experiencias internacionales trabajan con programas de seis semanas de duración.

actualmente en tramitación legislativa o los actuales sostenedores, podrán reunir a la población escolar de algunos o todos sus establecimientos, para viabilizar la conformación de grupos, teniendo que contemplar modalidades de apoyo al transporte para los alumnos que con esta concentración tengan que movilizarse.

Las personas que guíen el trabajo de los cursos de verano contarán con una capacitación previa en el uso de los materiales y en el desarrollo de competencias, y habrá un supervisor por cada cincuenta grupos de trabajo, que vele por la adecuada implementación metodológica de los cursos. Cada establecimiento deberá contar, además, con un coordinador de la escuela de verano que ayude la resolución de conflictos disciplinarios y de trato entre y hacia los niños y niñas que participen de ellos.

Dimensión	Descripción
Acceso	Niños y niñas que cursen educación básica en escuelas de nivel socioeconómico bajo y medio bajo, dispondrán de cursos de verano para el afianzamiento de habilidades instrumentales básicas, tanto cognitivas como psicosociales
Permanencia	El programa tendrá una duración de dos semanas, y se desarrollará en el período de vacaciones de verano.
Protección Financiera	Los cursos de verano serán gratuitos para los niños que cumplan el perfil de prioridad de la SEP y para los niños no prioritarios tendrá un copago que no debiera superar 0,25 unidades de Subvención Educacional USE (valor USE al año 2008 = \$ 15.187,215), básicamente destinado a cubrir los costos de materiales.
Calidad	Las personas que se desempeñen como monitores de grupo serán capacitados en el uso de los materiales y en el trabajo para el desarrollo de competencias. Los cursos de verano estarán organizados por niveles de competencias y edad, y se sustentarán en metodologías activas de enseñanza/aprendizaje. Los cursos trabajarán aspectos curriculares centrales (lenguaje y matemáticas) tanto como habilidades sociales y resolución de conflictos. Los cursos tendrán una jornada diaria equivalente a la Jornada Escolar Completa y los niños que participen del Programa de Alimentación Escolar contarán con ella.
Participación	Padres, madres, tutores, cuidadores o los mismos jóvenes contarán con dispositivos y mecanismos que recuperen sus apreciaciones y sugerencias sobre los servicios dispensados.
Reclamo y/o Exigibilidad	El padre, madre o tutor legal de los niños beneficiarios podrán presentar sus reclamos a las Direcciones Provinciales de Educación, y podrán apelar a la Superintendencia de Educación, si este organismo se instaura legalmente.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política a través de un consejo asesor, compuesto por técnicos de diversos sectores políticos, los cuales analizarán y propondrán ajustes cada tres a cinco años, según los siguientes insumos: nueva evidencia científica, estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de padres y madres, opiniones de niños y jóvenes, opiniones y prioridades de los agentes educativos. Estas propuestas serán entregadas a la autoridad competente (ejecutivo) que resolverá finalmente, los arreglos normativos, institucionales, presupuestarios y programáticos necesarios para llevar adelante un proceso de actualización.

Subsector Educación Media

Creación de un programa de consolidación de aprendizajes escolares que habilite para una buena transición hacia la educación media, entre estudiantes de escuelas de NSE bajo y medio bajo que sean promovidos de la enseñanza básica. El proceso educativo de los adolescentes que culminan la enseñanza básica y se integran a los procesos de educación media requiere haber consolidado competencias fundamentales, de manera que los procesos cognitivos de mayor abstracción a los que se apela en estos niveles, cuenten con una base mínima de estructuración del conocimiento y de acercamiento comprensivo a nuevos temas. Estudios recientes desarrollados con estudiantes chilenos muestran una baja en la curva de aprendizaje en los últimos niveles de la actual enseñanza

básica (Mide UC, 2009), y muestran su aparición más temprana y marcada en los establecimientos educacionales privados, dado que este efecto también viene asociado al cambio de la especialización docente. Es decir, el cambio desde profesores generales básicos, que en los establecimientos municipales y muchos de los subvencionados particulares ejercen hasta 8° año, a profesores de enseñanza media. Este efecto, por lo mismo, suele impactar más fuertemente en el primer año de enseñanza media de establecimientos con financiamiento público, por los cambios en la metodologías de enseñanza y en los niveles de exigencia, lo que se ve manifestado en altas tasas de repitencia y abandono.

Este problema podría agravarse en el futuro próximo con la redefinición de los ciclos de enseñanza que introdujo la LGE y que establece el inicio de la enseñanza media en lo que hoy es 7° básico, por lo que es importante implementar pronto mecanismos educativos que garanticen a los estudiantes mejores condiciones para hacer una buena transición educativa, sea esta por el cambio del perfil profesional de los docentes o por las mayores exigencias del nivel.

El mecanismo educativo que se propone corresponde a un curso nivelatorio de verano que permita mejorar las condiciones de entrada a dicho nivel escolar; favoreciendo una buena transición entre educación básica y media. Experiencias similares a la propuesta se vienen desarrollando desde hace años en Estados Unidos e Inglaterra,⁵⁵ con probada eficacia en la restitución de competencias y en el afianzamiento de aprendizajes, en programas de duración variable, pero que, en promedio contemplan seis semanas de implementación.

El curso de nivelación de competencias para el ingreso a la educación media estará disponible para el decil inferior del promedio de notas de cada grupo-curso que egrese de enseñanza básica de establecimientos clasificados como bajo y medio bajo en el Simce, pudiendo ser extensible esta medida a todos los establecimientos educacionales que tengan más de un 30% de sus estudiantes en niveles de logro inicial o bajo el promedio nacional, en la medición estandarizada Simce.⁵⁶

El programa puede ser realizado durante las primeras dos semanas de enero o durante las dos semanas previas al inicio del año escolar, y será desarrollado por docentes de básica o de media altamente calificados (Sistema Nacional de Evaluación Docente –SNED– de excelencia). Se propone también implementar la propuesta a través de una modalidad de “trabajos de verano” de las universidades o como una forma de “aprendizaje servicio”, para grupos de estudiantes de desempeño destacado y fuerte orientación social, bajo una modalidad similar a la que opera “Teach for America” o a los cursos de perfeccionamiento docente. Una segunda iniciativa que

puede converger es la de Junaeb, que desarrolla tradicionalmente “Campamentos recreativos de verano”, en particular la modalidad “Campamentos recreativos escolares”, que pueden ser reorientados o incorporar un componente de reforzamiento de aprendizajes escolares, extendiendo su duración promedio de ocho a quince días.⁵⁷

A partir de la experiencia de Inglaterra, se propone operar los cursos considerando las siguientes características de conformación de los grupos y de distribución del tiempo lectivo:

a) Trabajar con grupos de no más de diez alumnos, cuyo nivel de logro y áreas deficitarias dentro del mismo sector o asignatura, sea similar. Por lo tanto, es necesario un diagnóstico específico en lenguaje y matemática, a objeto de identificar las áreas específicas de intervención y reforzamiento, antes de iniciar los curso.

b) Los cursos se organizan en dos medias jornadas diarias, dedicadas cada una a los sectores clave de habilidades instrumentales, dado que es necesario concentrar el trabajo en pocos aprendizajes, pero que resulten sustantivos y sinérgicos, para propiciar el aprendizaje de otros propios de la educación media. Si es solo de lenguaje, la duración es de medio día, y si es lenguaje y matemática, se extiende por el día completo, con medio día para cada sector.

c) Requieren una cercana relación y articulación entre las escuelas básicas y los liceos que generalmente reciben a estos niños, o en los cuales han sido aceptados, dado que los cursos se realizan en los establecimientos secundarios (liceos).

d) Los profesores que participan serán seleccionados en función de su desempeño de excelencia y asistirán a un entrenamiento especial. Se les provee de materiales especialmente desarrollados para este curso de nivelación de competencias, de manera de no convertir estos cursos de verano en una extensión del ciclo escolar previo, tanto desde el punto de vista de las estrategias pedagógicas como de la dispersión curricular.

⁵⁵ Para un planteamiento general de la experiencia norteamericana, consultar, CHEN, Grace. Benefits of school summer programs [En línea] [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: <<http://www.publicschoolreview.com/articles/72>>.

En Inglaterra, las escuelas de verano fueron incorporadas como parte de la estrategia nacional de mejoramiento de la lectura en educación secundaria ver DEPARTMENT for Children, schools and families. The standards site [En línea] United Kingdom [Consultado: 20 de mayo]. Disponible en: <<http://www.standards.dcsf.gov.uk/ts/publications/list/>>.

Una amplia bibliografía sobre programas fuera de la escuela (entre ellos, las escuelas de verano) se puede consultar HARVARD Family Research Project. Out-of-School time program research & evaluation bibliography [En línea] United States [Consultado: 23 mayo 2009] Disponible en: <<http://www.hfrp.org/out-of-school-time/ost-database-bibliography/bibliography>>.

⁵⁶ El Ministerio de Educación está trabajando en la construcción de mapas de progreso que permitirán generar niveles de logro en los cursos que son medidos por Simce. Mientras eso no se concrete, puede usarse como referente de focalización el promedio nacional.

⁵⁷ En 2008, la cobertura informada de estos campamentos recreativos fue de 31.912 niños, que asistieron a campamentos de seis a ocho días de duración. Ver JUNTA Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Balance de gestión integral año 2008 [En línea] Chile [Consultado: 2 de junio 2009] Disponible en <<http://www.junaeb.cl/mundo/doc/BGI%202008.pdf>>.

e) Se establecen metas de logro para cada alumno y para cada grupo.

El diseño de los materiales estará a cargo del Servicio Nacional de Educación, actualmente en tramitación legislativa, o la entidad que tenga a cargo todos los programas de compensación de aprendizajes en el Ministerio. Sin embargo, los

establecimientos, en forma directa o a través de los sostenedores existentes o de las Corporaciones locales de Educación actualmente en tramitación legislativa, podrán presentar diseños complementarios, los que deben ser aprobados por dicho servicio o por la Agencia de Calidad, particularmente cuando los servicios operen bajo modalidades de provisión de trabajos voluntarios de verano o de aprendizaje servicio.

Dimensión	Descripción
Acceso	Estudiantes egresados de educación básica cuyo rendimiento escolar corresponda al decil más bajo de su grupo-curso, de establecimientos cuyo puntaje Simce esté por debajo del promedio nacional, accederán a un curso de verano de nivelación de competencias fundamentales para la adecuada integración a la educación media.
Permanencia	El curso de verano tendrá una duración de dos semanas. Los alumnos que no logren las metas propuestas en el plan de trabajo en ese lapso de tiempo, podrán solicitar su incorporación al curso comunal que tendrá lugar en las semanas previas al inicio del año escolar.
Protección Financiera	Los cursos de verano serán gratuitos para los estudiantes que provengan de hogares de los dos primeros quintiles y proponemos un pago diferenciado para los estudiantes que pertenecen a otros quintiles: <ul style="list-style-type: none"> • quintil III, pago del costo de los materiales; • quintil IV y V, pago de materiales y 0,25 unidades de Subvención Educacional USE (valor USE al año 2008 = \$ 15.187,215).
Calidad	Los cursos tendrán una duración de dos semanas, organizando la jornada en función de los dos sectores de aprendizaje priorizados. Los grupos tendrán un máximo de diez alumnos con necesidades de reforzamiento similares, y orientarán su trabajo al logro de metas específicas, definidas en función de las necesidades diagnosticadas. Los docentes serán capacitados para impartir estos cursos y contarán con un material especialmente elaborado para el refuerzo de competencias. El material será elaborado específicamente para estos cursos, por la entidad ministerial competente.
Oportunidad	Los niños interesados deberán ser integrados a más tardar el segundo día de iniciado el curso. En caso de los estudiantes que están aún en proceso de matriculación y, por tanto, no puedan incorporarse en el curso de verano, serán integrados a un curso de similares características, las dos semanas previas al inicio del ciclo escolar, que será desarrollado a nivel comunal, por parte de los sostenedores o de las futuras corporaciones locales de educación.
Participación	Padres, madres, tutores, cuidadores o los mismos jóvenes contarán con dispositivos y mecanismos que recuperen sus apreciaciones y sugerencias sobre los servicios dispensados.
Reclamo y/o Exigibilidad	El padre, madre o tutor legal de los niños beneficiarios podrá presentar sus reclamos a las Direcciones Provinciales de Educación, y podrán apelar a la Superintendencia de Educación, si este organismo se instaura legalmente.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política a través de un consejo asesor, compuesto por técnicos de diversos sectores políticos, los cuales analizarán y propondrán ajustes cada tres a cinco años, según los siguientes insumos: nueva evidencia científica, estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de padres y madres, opiniones de niños y jóvenes, opiniones y prioridades de los agentes educativos. Estas propuestas serán entregadas a la autoridad competente (ejecutivo) que resolverá finalmente, los arreglos normativos, institucionales, presupuestarios y programáticos necesarios para llevar adelante un proceso de actualización.

Implementación de instancias curriculares de aplicación práctica que mejoren la pertinencia y relevancia de los aprendizajes que desarrollan los y las estudiantes de los dos cursos terminales de la enseñanza media que estudien en establecimientos de NSE bajo y medio. En el caso de los jóvenes, el ausentismo y la deserción escolar están fuertemente asociadas a negativas trayectorias educativas de la enseñanza básica, marcadas por el fracaso escolar y repitencia, que van generando condiciones poco estimuladoras para permane-

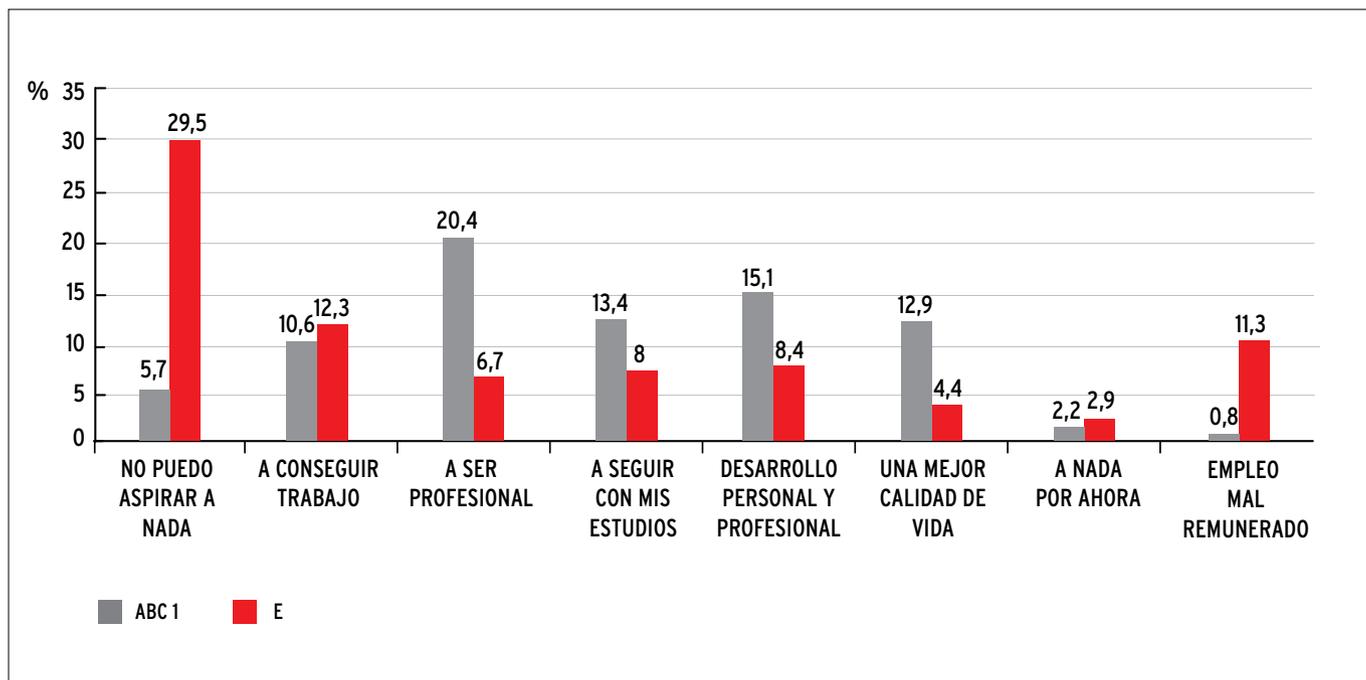
cer en la escuela; principalmente una negativa autoimagen académica, con bajas expectativas de logro y, extraedad que dificulta la integración social al grupo-curso. Esta noción se ve reforzada por los datos de la V Encuesta Nacional de la Juventud de 2006⁵⁸ y la Encuesta Casen 2006, en la que los entrevistados de quince a diecinueve años señalan que las principales razones para dejar de asistir al liceo son de carácter socio-económico y, en segundo lugar, de naturaleza institucional y pedagógica (desinterés en el estudio

⁽⁵⁸⁾ INSTITUTO Nacional de la Juventud. Encuestas nacionales de juventud [En línea] Chile [Consultado: 23 de mayo 2009] Disponible en: <<http://www.injuv.gob.cl/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=4>>.

y mal rendimiento). Estas bajas expectativas personales se ven aún más reducidas por una escasa valoración de la utilidad o retorno del esfuerzo de permanecer en el sistema y

culminar los estudios secundarios, en donde un alarmante 30% plantea que no puede esperar nada a partir de la educación recibida.

Gráfico 28: Expectativas a partir de la educación recibida.



Fuente: V Encuesta Nacional de la Juventud, 2006.

Por lo anterior, son necesarias acciones que mejoren la apreciación que los adolescentes tienen del liceo, revalorizando la experiencia de escolarización secundaria, como un tiempo de aprendizaje útil y relevante, incluso si las proyecciones al egreso no son la continuación de estudios.

El programa sugerido apunta a mejorar la valoración que los jóvenes tienen del liceo tanto científico-humanista como técnico, generando instancias de participación ciudadana e inserción “protegida” al mundo del trabajo de los jóvenes de dieciséis años en adelante, emulando iniciativas latinoamericanas como Projoven del Brasil.⁵⁹ Las medidas que se proponen son dos:

- Desarrollar experiencias de ciudadanía mediante iniciativas de aprendizaje-servicio en la misma comunidad, integradas en el currículum, planificadas conjuntamente con los jóvenes en torno a un “núcleo juvenil”, concebido como un espacio de referencia para la convivencia colaborativa entre los jóvenes en el liceo. Este “núcleo” pue-

de ser coordinado por un profesional especializado en orientación y cultura juvenil o bien por estudiantes de universidades que promueven el aprendizaje-servicio.⁶⁰ Las iniciativas pueden extenderse por un semestre y formularse como un proyecto de intervención y ayuda a la comunidad, donde participen jóvenes, líderes vecinales y docentes, y en la que confluyan, de manera aplicada, contenidos curriculares de varios sectores de aprendizaje.

- Pasantías laborales o experiencias del “primer trabajo”, basadas en los intereses vocacionales de los jóvenes y diseñadas en la modalidad de educación dual en conjunto con organizaciones productivas y de servicio del entorno. Estructuradas a la manera de las pasantías laborales, el foco de estas experiencias es la adquisición de competencias generales relevantes para el mundo del trabajo (capacidad para aprender, adaptación al cambio, trabajo en equipo, responsabilidad, adhesión a normas y otras competencias situacionales, comunicativas y relacionales).

⁽⁵⁹⁾ Una experiencia de mayor alcance orientada al desarrollo de la juventud, sus oportunidades y derechos, se puede conocer PROGRAMA Nacional de Inclusão de Jovens [En línea] Brasil [Consultado: 19 de mayo 2009] Disponible en <<http://www.projovemurbano.gov.br/site/interna.php?p=material&tipo=Conteudos&cod=11>>.

⁽⁶⁰⁾ Una síntesis de las características de la metodología de aprendizaje-servicio se puede consultar CENTRO de Desarrollo Docente Universidad Católica [En línea] Chile [Consultado: 24 de mayo 2009] Disponible en <http://www.puc.cl/cddoc/html/papr_quees.php>.

Estas iniciativas implicarán una re-organización de la Jornada Escolar Completa de los liceos participantes, de manera de incorporar al desarrollo curricular estos espacios de aprendizaje tradicionalmente entendidos como extraescolares. El programa se dirige a todos los jóvenes de dieciséis años o más, que cursan 3° o 4° año de educación media en establecimientos subvencionados por el Estado. Sin embargo, en una primera etapa, se focaliza en aquellos estudiantes de esta edad que asisten a los establecimientos municipales que participan del programa de Liceos Prioritarios, para llegar a cubrir en un plazo no superior a cuatro años al conjunto de los liceos denominados “prioritarios” y “preferentes”, que en total llegan a 768 establecimientos.

Plan de reforzamiento de competencias básicas y genéricas para estudiantes que cursen los dos últimos niveles de la educación media. Estudios recientes (CSE, 2007; CSE, 2008) muestran debilidades en las competencias verbales y matemáticas de los estudiantes que ingresan en la educación superior, a la vez de evidenciar limitaciones que se relacionan con hábitos de estudio, manejo de TIC para el uso académico y carencia de habilidades sociales asociadas a la baja autoestima, inseguridad personal y visión individual de las relaciones de trabajo, las que en conjunto dificultan el aprendizaje. Estas competencias, conocidas como Básicas⁶¹ y genéricas, respectivamente, son las que permiten estabilidad y logro en los procesos educativos de cualquier nivel, pero son fundamentales en la educación superior para asegurar permanencia en el sistema. Por lo mismo, se hace necesario implementar, como parte de las estrategias de mejoramiento de la calidad de la educación, mecanismos que refuercen la adquisición de estas competencias y permitan una adecuada proyección hacia la educación superior.

Para ello se propone generar un conjunto de acciones articuladas desde el currículum y apoyado además en trabajos de

reforzamiento fuera de la jornada regular, que aseguren la adquisición de estas competencias y permitan el desarrollo de habilidades, aprendizajes y actitudes, adecuados al nivel etario y adaptables a diferentes contextos dados, reafirmando la capacidad de transferir el conocimiento, habilidades y actitudes a tareas y entornos nuevos.

El plan se desarrollará en todos aquellos establecimientos de educación media con financiamiento público que se encuentran definidos como “liceos prioritarios y preferentes”, como parte del currículum de 3° y 4° año de enseñanza media o de su equivalente según la LGE, operando de manera diferenciada en cada uno de estos niveles: en tercer año se (re)establecen las bases para el logro de competencias básicas y genéricas, y en cuarto año de enseñanza media se consolidarán tales competencias bajo el concepto de uso o funcionalidad.

Las entidades ejecutoras de estos programas deben ser universidades acreditadas que hayan demostrado con evidencias y resultados comprobables en la ejecución de programas de nivelación por competencias y que contando con dicha experiencia y experticia, presenten evaluaciones que demuestren buenos resultados. Estas instituciones operarán como Asistencia Técnica Educativa, a través de la presentación de propuestas de diseño de los cursos, sus materiales de trabajo didáctico y capacitación docente sostenida,⁶² cuyas ofertas serán licitadas ante la Agencia de Calidad de la Educación, quien deberá administrar el programa y generar las líneas de implementación y el seguimiento del proceso en su conjunto, asegurando su adecuada ejecución.

El cumplimiento de los requisitos mínimos exigibles para el correcto funcionamiento de los programas y el logro de las competencias por parte de los estudiantes será evaluado periódicamente (evaluaciones intermedias y finales), a partir de las cuales se decidirá la continuidad del proyecto, su

⁶¹ El término competencia se refiere a una combinación de destrezas, conocimientos, aptitudes y actitudes y a la inclusión de la disposición para aprender además del saber definir. La Unión Europea establece tres criterios fundamentales para determinar si una competencia es básica. El primer criterio señala que la competencia debe estar al alcance de la mayoría de las personas que están en la enseñanza obligatoria. En segundo lugar, debe ser común a muchos ámbitos de la vida, es decir, debe poder ser útil en muchas actividades de las personas. Por último, la competencia considerada básica debe cumplir con el requisito de permitir a la persona que la posee, el seguir aprendiendo (COMISIÓN Europea, Dirección General de Educación y Cultura. Competencias clave para un aprendizaje a lo largo de la vida: un marco de referencia europeo [En línea] Comunidad Europea: 2004 [Consultado: 24 de mayo 2009] Disponible: <http://www.educastur.princast.es/info/calidad/indicadores/doc/comision_europea.pdf>. MOYA. Las competencias básicas como cultura imprescindible de la ciudadanía y eje de la mejora escolar. Conferencia en la Universidad de Las Palmas. España: 2008).

Según los criterios antes señalados, la Unión Europea en su propuesta de mejora de la calidad de la educación en el mundo, seleccionó las siguientes ocho competencias básicas:

1. Competencia en comunicación lingüística.
2. Competencia matemática.
3. Competencia en el conocimiento y la interacción con el mundo físico.
4. Tratamiento de la información y competencia digital.
5. Competencia social y ciudadana.
6. Competencia cultural y artística.
7. Competencia para aprender a aprender.
8. Autonomía e iniciativa personal.

⁶² En la asesoría que las universidades darán a los establecimientos educacionales, se entiende la capacitación sostenida como procesos de acompañamiento a los profesores de los establecimientos integrados, de manera de favorecer la introducción de prácticas sistemáticas que apunten a la adquisición y fortalecimiento de las mencionadas competencias, implementando modelos didácticos, de planificación y evaluación acordes con esta perspectiva.

reorientación o el cese de los contratos con la institución adjudicada.

Los alumnos que presenten menores niveles de adquisición de las competencias básicas descritas participarán de cursos de refuerzo en jornada extraescolar, que ayude a asegurar niveles mínimos de adquisición y desarrollo de las mismas.

La implementación de esta medida implica la preparación del cuerpo docente y una relectura del currículum, por lo que necesariamente tiene que ser implementado de manera gradual, iniciando en los liceos prioritarios, que llegan a 121 establecimientos, como parte de los apoyos pedagógicos que estos reciben. Tras tres años de implementación, con sus correspondientes evaluaciones, se avanzará a la modelización de un plan de base, que constituirá parte de los términos técnicos de referencia para la licitación y expansión de la implementación del plan al resto de los establecimientos con financiamiento público.

Subsector Educación Superior

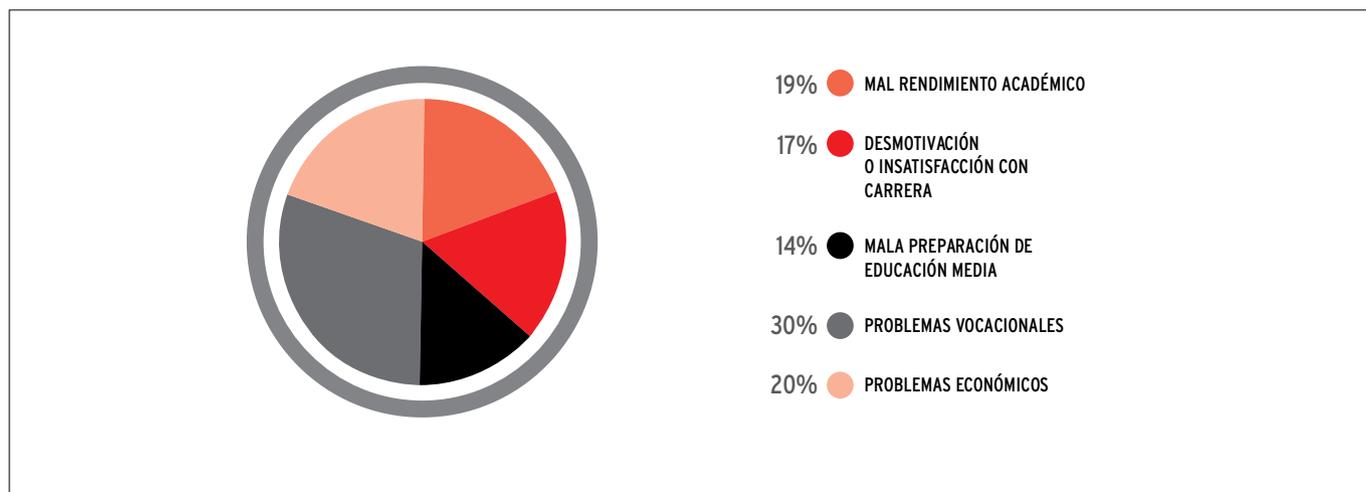
Cursos acreditados de nivelación de competencias instrumentales que restituyan las capacidades para desarrollar estudios de nivel superior a estudiantes que pertenezcan a familias de los tres primeros quintiles. La educación superior ha ampliado su cobertura, principalmente en el sistema privado, a partir del ingreso de un mayor número de estudiantes que provienen de establecimientos municipalizados y particulares subvencionados que, habiendo obtenido bajos puntajes en las pruebas de selección, son recibidos sin las barreras de entrada que exigen los mecanismos de ingreso de las universidades del

Consejo de Rectores (CRUCH). Si bien esto puede verse como un avance en materia de equidad, estos jóvenes acceden mayoritariamente a instituciones y carreras no acreditadas, por lo que no pueden postular al crédito con aval del Estado, teniendo que optar a créditos de consumo, créditos directos con financieras ligadas a las propias universidades privadas, para poder hacer efectivo su acceso a la educación superior, siendo muy dificultoso para ellos y sus familias poder sostener la carga económica que implica esta opción.

Por otra parte, estos estudiantes cuentan con un capital cultural insuficientemente desarrollado para desenvolverse con éxito en la universidad, y poseen débiles competencias para lograr avanzar y culminar su formación superior. Esta precariedad y malas condiciones de acceso, tanto formativas como financieras, generan contextos adversos que no permiten asegurar la continuidad en el sistema.

La permanencia en las instituciones de educación superior, los rendimientos académicos aceptables y, en definitiva, el logro de títulos profesionales por parte de estudiantes provenientes de los quintiles más bajos de la población dependen en gran medida de las competencias básicas que ellos posean al momento de ingreso en la institución. Estudios realizados en los últimos años por diversas universidades chilenas han demostrado que los estudiantes provenientes de los sectores en pobreza carecen de competencias mínimas que les permitan permanecer en el sistema más allá del segundo semestre (Larrondo, y otros., 2007). Estos estudios se han visto reafirmados por el reciente informe sobre la deserción universitaria, donde un tercio de los estudiantes indican razones académicas como causal de abandono, porcentaje que es mayor a los que aluden razones económicas.

Gráfico 29: Principales causas de deserción universitaria en primer año.



Frente a esta realidad y a la necesidad de apoyar a la población de los grupos más vulnerables a proyectar trayectorias educativas de nivel superior y que puedan culminarlas con éxito, se plantea la creación de un programa de nivelación de competencias básicas y genéricas ofrecido por todas las instituciones de educación superior (CFT, universidades, institutos, etc.) que estén acreditados.

Este programa tendrá un carácter rectificador y será obligatorio para todos los estudiantes que tengan bajo puntaje de logro de competencias, según la medición Praxis o una evaluación afín que pueda implementarse de manera censal al término de la educación media o al ingreso de la educación superior.

El programa operará en dos niveles: en primer y segundo semestre de educación superior, permitiendo establecer las bases para el logro de competencias básicas y genéricas, y un segundo nivel que opere en tercer semestre de educación superior, que fundamentalmente consolide tales competencias bajo el concepto de uso o funcionalidad.

El programa reconstitutivo de competencias incluye un curso de perfeccionamiento para todos los profesores de planta de instituciones de educación superior o que dicten cursos obligatorios en los tres primeros semestres de cada programa. Esta exigencia será parte de los criterios de renovación de la acreditación institucional.

Dimensión	Descripción
Acceso	Los y las jóvenes que ingresen a la educación superior y que tengan bajos niveles de competencias fundamentales serán integrados a cursos de nivelación obligatorios como parte de sus mallas de estudio.
Permanencia	Los estudiantes podrán acceder a estos cursos reconstitutivos durante los dos primeros años de estudios universitarios, independientemente del avance que hayan logrado en el resto de la malla curricular. Podrán repetir los cursos por una vez en dicho período.
Protección Financiera	El costo de este refuerzo pedagógico no podrá ser traspasado a los estudiantes, quedando expresamente prohibido cobros asociados a su funcionamiento. Los estudiantes de mayores ingresos podrán acceder a estos cursos cancelando el costo equivalente a los créditos de un curso electivo.
Calidad	Estos cursos estarán debidamente acreditados y contarán con currículos y metodologías de enseñanza adecuadas y de probada eficacia.
Oportunidad	Como su finalidad es asegurar condiciones para un adecuado proceso educativo de nivel superior, los cursos deberán estar disponibles en el mismo período lectivo que el resto de los cursos de los dos primeros semestres.
Reclamo y/o Exigibilidad	Los estudiantes podrán interponer reclamos ante posibles incumplimientos por parte de las instituciones de educación superior. Estos deberán ser ingresados a través del Consejo Superior de Educación o la futura Superintendencia de Educación.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política a través de la División de Educación Superior del Mineduc, la que analizará y propondrá ajustes cada tres a cinco años, según los siguientes insumos: nueva evidencia científica, estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de los estudiantes y de los agentes educativos. Luego, se introducirán los arreglos normativos, institucionales, presupuestarios y programáticos necesarios para llevar adelante un proceso de actualización.

> GARANTÍA 4: LOS Y LAS ESTUDIANTES EN RIESGO DE DESERCIÓN CONTARÁN CON MECANISMOS DE INCENTIVO Y ACOMPAÑAMIENTO INTEGRAL QUE FAVOREZCA SU PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO.

Además de las medidas que mejoren la relevancia de la educación y, por tanto, refuercen la valoración de la misma por parte de los jóvenes, como procesos y aprendizajes que son útiles para la vida presente y futura, reinstalando a la educación como un mecanismo válido de inserción sociolaboral y proyección personal, se hace necesario reforzar el trabajo con los estudiantes que presentan mayor riesgo de abandono de sus trayectorias educativas.

Esto se convierte en una prioridad, pese a la relativamente baja incidencia de la deserción que tiene Chile (1,4% para la básica y 4,8% para la enseñanza media, según cifras oficiales del Mineduc para el año 2006) a nivel nacional en comparación con los países latinoamericanos, toda vez que se constata que este es un fenómeno socioeducativo que se distribuye inequitativamente en la población nacional y obtura las posibilidades de participación en el mercado laboral, reforzando círculos de pobreza y exclusión. No obstante el reconocimiento de los doce años de escolaridad obligatoria y la dictación de un conjunto de leyes que tienen por finalidad evitar la expulsión del sistema educativo,⁶³ cerca de 70 mil jóvenes desertan por año, cifra que según la Casen

⁶³⁾ Particularmente relevante en esta línea es la Ley N° 19.688 que da protección ante discriminación arbitraria de las mujeres en estado de embarazo y maternidad. Otras normativas de rango menor operan con respecto a la integración escolar de hijos de migrantes, legales o no, en el marco de la Convención Andrés Bello y actualmente, de la restricción de la selección de alumnos en los establecimientos que se acojan a la Subvención Escolar Preferencial (SEP).

2006 se expresa en un acumulado de más de 180 mil jóvenes menores de veinte años, sin enseñanza secundaria completa que declara no asistir a ningún tipo de establecimiento o

modalidad de enseñanza (17,1% de la población de la edad representada en la Casen), y casi el 70% de los cuales proviene de hogares del I y II quintil.

Cuadro 32. Asistencia educativa de jóvenes de 15 a 24 años, sin enseñanza media completa según decil de ingreso autónomo.

Decil Autónomo Nacional	Asiste	
	Sí	No
I	59,75	40,25
II	63,50	36,50
III	61,67	38,33
IV	66,60	33,40
V	63,99	36,01
VI	70,12	29,88
VII	72,03	27,97
VIII	82,20	17,80
IX	85,26	14,74
X	92,19	7,81
Total	67,83	32,17

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Casen 2006.

Asegurar la educación secundaria completa es hoy una de las prioridades de América Latina, como lo demuestra la relevancia que se le ha dado al tema en todos los informes de SITEAL 2008 y 2009, por lo que llama la atención que nuestro país, que ha dado importantes avances en esa materia haya disminuido sus esfuerzos estatales por contener la deserción, discontinuando el programa de asistencia integral Liceo para Todos y reduciendo el apoyo solo a una beca entregada por Junaeb, bajo la denominación “Beca de Apoyo a la Retención Escolar” (BARE), regulada por el decreto 312, de 2002.⁶⁴ A esta beca se suma una Subvención Anual Pro-retención, establecida por la Ley 19873, para los establecimientos que retengan estudiantes de 7° básico hasta 4° medio que pertenezcan a hogares indigentes, según la clasificación de la Ficha de Protección Social.

De esta forma, el apoyo estatal a la continuidad de estudios se ha visto constreñida a una medida de apoyo económico, pero sin vínculos ni contraprestaciones asociadas a la mejora del rendimiento y la promoción escolar. Es por ello que se advierte un riesgo de que esta estrategia esté promoviendo un paso poco efectivo por la escuela e incluso llegue a favorecer la repetición escolar, especialmente por los estímulos que produce al sistema tanto para los sostenedores

como para los propios estudiantes, dado que lo que premia la beca es la permanencia en el liceo, no los aprendizajes logrados ni los esfuerzos por aprobar el curso.

Estudios encargados por el mismo Ministerio de Educación sobre la efectividad de las becas de retención en el programa Liceo para Todos, indicaban que esta tenía un efecto relativo, según el nivel de vulnerabilidad del estudiante⁶⁵ y dependía también de las otras medidas psicoeducativas que conformaban la intervención (PUC, 2002; Marshall, 2004; 53-54). Por lo mismo, parece razonable pensar en restituir mecanismos de intervención integral como pilar de las estrategias de reducción de la deserción, y que esta mayor permanencia en el sistema esté aparejada con mayores niveles de aprendizaje.

Sin embargo, quedan desafíos aún pendientes y que esta propuesta no logra cubrir con respecto a los más de ocho mil niños de entre siete y catorce años que no participan de ninguna modalidad educativa, por motivos familiares, económicos o de inadecuación al sistema educacional formal actual, y que necesitan de una escuela diferente, que refuerce como principal labor su inserción social. Un desafío semejante queda también con la población que presenta

⁶⁴ En la actualidad, los alumnos deben postular individualmente a la beca y el monto de la misma alcanza a \$162.000 anuales, pagaderos en tres cuotas mediante depósito en cuenta bancaria (JUNTA Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Beca de apoyo a la retención escolar [En Línea] Chile [Consultado: 14 de mayo]. Disponible en: <<http://www.junaeb.cl/becas/bare.htm>>). La beca se conserva manteniendo una asistencia mínima del 82% anual.

⁶⁵ MARSHALL, G., CORREA, L. Focalización de Becas del Programa Liceo para Todos: un estudio Ecológico. Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Salud Pública y Departamento de Estadística, 2001.

discapacidades físicas y mentales, que pudiendo desarrollar procesos educativos, no encuentra una oferta suficiente y accesible para hacerlo.

Subsector Educación Media

Refuerzo de una beca pro-retención y un sistema de acompañamiento psicopedagógico para la culminación de estudios de nivel medio para estudiantes en riesgo de deserción escolar.

Sin desconocer los factores psicosociales que están a la base de la deserción, otras de las razones importantes son la necesidad económica del hogar y la presión por una incorporación temprana al mundo del trabajo. Por lo mismo, parece necesario repensar la lógica con que se definió inicialmente la actual Beca de Apoyo a la Retención Escolar, como un estímulo que no pretendía suplir necesidades económicas. Sin embargo, el monto de la beca ha perdido ese factor estimulador, dado que existen mecanismos alternativos de menor esfuerzo y mayor rédito para este grupo de población. Por lo mismo, se sugiere modificar la BARE, manteniendo los criterios de focalización con que ha operado hasta ahora, es decir, destinada a los estudiantes con mayor riesgo de deserción, según la tarjeta de focalización de la Junaeb (asistencia promedio del año anterior, su sobre-edad y promedio de notas del año

previo), que cursen enseñanza media en establecimientos con financiamiento estatal, pero con un alza significativa de su monto. Es decir, que en el plazo de cuatro años, este monto llegue a su duplicación, de manera que se mejore el efecto de incentivo a la permanencia en el liceo y propiciar una mayor compensación de los costos alternativos de la postergación del ingreso a la Población Económicamente Activa (PEA).

Pero, a la vez, deben generarse mecanismos de contraprestación que incentiven mejoras en los procesos educativos de los y las jóvenes que acceden a ella. Así entonces, el pago de la beca, que se efectuará de manera trimestral, a través de un depósito en una libreta bancaria de ahorro a nombre de los estudiantes, quedará condicionada a la mantención de un promedio de asistencia no inferior al 90% y un promedio de notas igual o superior a 4,5 en lenguaje y matemática, contando con apoyos psicoeducativos para lograr cumplir con las condiciones señaladas.

El aumento de la beca será progresivo, de manera que el estímulo a la permanencia también se incremente junto con las mayores presiones de entorno para el abandono de la escuela.

Así, se propone la siguiente escala:

Cuadro 33. Propuesta de reforzamiento valores beca pro-retención.		
	Monto	Incremento respecto valor 2008
1 EM	\$162.000	0%
2 EM	\$202.500	25%
3 EM	\$243.000	50%
4 EM	\$283.500	75%

Fuente: elaboración propia.

Complementan la beca un sistema de mentorías que proporcione una relación significativa de apoyo con un adulto joven, el cual se desempeña como un modelo positivo y guía para tomar decisiones, que apoye el aprendizaje social en jóvenes, siendo un recurso para la contención de factores de riesgo, dando apoyo para solucionar problemas, desarrollar habilidades y reforzar el aprendizaje escolar.

Se ha demostrado una fuerte correlación entre las intervenciones de los mentores y la reducción de conductas violentas, el aumento significativo de asistencia a clases, el incremento del rendimiento académico, la calidad de las relaciones con padres y amigos, y la reducción del consumo de alcohol y drogas.⁶⁶

El mentor es el encargado de monitorear mensualmente los indicadores señalados y apoyar en el desarrollo de capacidades generales de aprendizaje y en aspectos socio-afectivos. La tutoría será grupal, abarcará no más de cuatro estudiantes y consistirá en el apoyo socio-pedagógico equivalente a tres horas cronológicas semanales, divididas en dos sesiones. El mentor asesorará también a los jóvenes para el adecuado aprovechamiento de los otros mecanismos de ayuda disponibles (nivelación de competencias y oferta pública AUGE para problemas de salud mental y toxicodependencias).

La selección y capacitación del mentor es un aspecto fundamental para el éxito de la intervención; este debe contar con apropiadas habilidades sociales y comunicacionales, antece-

⁶⁶ HERRERA, C, et. al. Making a difference in schools: The big Brothers Big Sisters school-based mentoring impact study. Philadelphia: Public/Private Ventures, 2007. CUNNINGHAM, W, et. al. Supporting youth at risk. A policy toolkit for middle-income countries. Washington DC: The World Bank, 2008.

dentes éticos y morales intachables, así como compartir características cercanas con los adolescentes, tales como el mismo género, intereses comunes, proximidad cultural, socioeconómica y geográfica, e itinerarios y horarios compatibles. Se ha observado que la asignación adecuada y el vínculo entre mentor y adolescente es crucial para obtener buenos resultados.

La permanencia del estudiante en esta iniciativa será de al

menos un año. Si el promedio, o la asistencia semestral, no alcanza los mínimos establecidos para la asignación del incentivo, este se reducirá a la mitad de la cuota semestral, reservando el saldo hasta el término del año escolar.

La mentoría se mantendrá por todo el año, y se evaluará su continuidad en los siguientes, en función del vínculo y la periodicidad del trabajo generado.

Dimensión	Descripción
Acceso	Los estudiantes en riesgo de retiro y deserción de la educación media contarán con un estímulo económico y un apoyo psicosocial para culminar sus estudios.
Permanencia	Estos apoyos estarán disponibles mientras los estudiantes permanezcan en la modalidad regular de educación y se cumplan con los compromisos de asistencia no menor del 80% y de rendimiento escolar mínimo de 4,5 en lenguaje y matemática. La mentoría estará activa mientras el estudiante permanezca en el sistema escolar y se extenderá incluso por un semestre más si el estudiante deserta o si egresa de la EM, para orientar hacia modalidades flexibles de culminación de estudios o de apoyo a la búsqueda de empleo.
Protección Financiera	El programa de mentoría será gratuito para los estudiantes de los dos primeros quintiles que estudien en establecimientos con financiamiento público.
Calidad	Los programas de mentoría deberían asegurar objetivos acotados y razonables, con resultados esperados bien definidos. Deberían realizarse procesos adecuados de supervisión y evaluación. El espacio de la mentoría deberá apoyar la alfabetización digital, aplicada y bajo criterios de autocuidado y responsabilidad.
Oportunidad	Las becas y mentorías deben estar disponibles desde fines del mes del primer trimestre escolar.
Participación	Los/las adolescentes y sus madres, padres o cuidadoras(es) participarán de instancias en que se evalúe el funcionamiento del programa de mentores y en consultas que permitan ampliar o ajustar el diseño de las actividades básicas de la intervención.
Reclamo y/o Exigibilidad	Los/las adolescentes y sus madres, padres o cuidadoras(es) podrán establecer sus reclamos por problemas en la beca o relacionados con la mentoría ante el Departamento Provincial de Educación, quien deberá resolver e informar por escrito en un plazo máximo de treinta días y, de no quedar conforme con su resolución, se podrá representar el reclamo ante la Superintendencia de Educación.
Actualización	La cobertura de estos apoyos serán en el primer año equivalente a la de la BARE del año anterior y tendrá una expansión gradual para duplicar la cobertura en un plazo de cuatro años. Los programas de mentores serán evaluados a nivel municipal cada dos años, de acuerdo con estándares de calidad definidos por los Ministerios de Educación y Salud.

> GARANTÍA 5: LOS NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES CONTARÁN CON PLANES QUE FORTALECERÁN LOS CLIMAS EDUCACIONALES DE SUS HOGARES, FAVORECIENDO SU DESEMPEÑO Y PROYECCIÓN EDUCATIVA.

Diversos estudios tanto nacionales como internacionales, han establecido que el efecto escuela en los procesos de aprendizaje oscila entre un 20% y un 60%, siendo el remanente explicado por el aporte de los climas educativos familiares (Gewirtz, 2002; Lupton, 2005; 2006; Wrigley 2005; OCDE, 2007; Bellei y otros, 2004; Raczynski, y Muñoz, 2005). Por lo tanto, resulta insuficiente para mejorar las condiciones de las escuelas para lograr equidad en los aprendizajes e igualar oportunidades a partir del enriquecimiento del capital humano, y así lo han demostrado las intervenciones que

solo contemplan acciones en y para el sistema educacional. Esto es aún más evidente al considerar las dificultades que existen para modificar la homogeneidad de las escuelas y los efectos entre pares que tienen aparejados en un sistema de hipersegmentación educacional como el que evidencia el sistema escolar chileno.

Por lo mismo, para la Fundación es urgente que la política social educacional incorpore acciones que logren extender su influencia desde las aulas hasta los espacios domésticos y familiares, apoyando el reforzamiento del clima educacional de los hogares, cuyos efectos no solo impactarán en los rendimientos escolares, sino también en los determinantes sociales de la salud y en las condiciones de empleabilidad de sus miembros.

Subsector Educación Inicial

Creación de un programa gratuito y obligatorio de acompañamiento psicosocial que fortalezca sus funciones de crianza y potencie las de acompañamiento socioeducativo para familias que tengan niños y niñas menores de ocho años.

En una extensión de las acciones de promoción que incluye el Programa Chile Crece Contigo, se implementarán talleres para padres y madres, o adultos cuidadores (abuelos u otros), que permitan reforzar las competencias de crianza en las primeras etapas del desarrollo pre-escolar y escolar de niños y niñas (contención del ausentismo; apoyo a la rutina escolar e involucramiento en la comunidad educativa), fomento de la lectura y a la continuidad de los procesos educativos en contextos de uso cotidiano.

Los talleres serán realizados por profesionales especialistas en Intervención Temprana y Apego, que se desempeñarán como parte o refuerzo de los equipos de salud de atención primaria, con el fin de aumentar el sentido de autocontrol y eficiencia de los padres, generando confianza en la interrela-

ción con sus hijos. También contribuyen a darles un sentido positivo de la responsabilidad sobre los progresos en el desarrollo de sus hijos(as). Deben entregar un amplio repertorio de información para comprender adecuadamente el desarrollo y la conducta de sus hijos(as), pero, sobre todo, deben contribuir a que los adultos cuidadores desarrollen comportamientos y habilidades que les permitan interactuar afectuosa y constructivamente con sus hijos o pupilos.

Para lograr efectividad es necesario que estos talleres se realicen tempranamente en la infancia, idealmente desde el embarazo. Con un mínimo de ocho sesiones; deberán estar coordinados con otras acciones de promoción y prevención de la salud mental y del cuidado infantil.

Para su implementación, estos centros requerirán un mínimo de dos salas, videocámara digital (para realizar video feed-back con los padres), PC, DVD, TV, cajas de juego, colchonetas (para talleres) e insumos de escritorio.

Dimensión	Descripción
Acceso	Las familias que tengan niños o niñas menores de ocho años contarán con talleres que les apoyen en el refuerzo de sus habilidades de cuidado y crianza.
Calidad	Los talleres serán realizados por profesionales de la salud primaria en los consultorios y/o en los establecimientos educacionales del sector (salas cunas, jardines y escuelas con financiamiento público).
Permanencia	Los talleres se dictarán regularmente y abordarán diversas temáticas del cuidado y crianza, según etapas del desarrollo de los niños, en un programa organizado en un mínimo de ocho sesiones.
Protección Financiera	Los talleres serán gratuitos y se entenderán como parte de las actividades de promoción de la Atención Primaria de Salud.
Participación	Los/las adolescentes y sus madres, padres o cuidadoras(es) participarán de instancias en que se evalúe el funcionamiento de los talleres y participarán de consultas que permitan ampliar o ajustar el diseño de las sesiones básicas.
Reclamo y/o Exigibilidad	Los padres, tutores y/o cuidadores podrán reclamar el incumplimiento de alguna de las condiciones estipuladas previamente a través de los Servicios de Salud.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política a través de un consejo asesor, compuesto por técnicos de diversos sectores políticos, los cuales analizarán y propondrán ajustes cada tres a cinco años, según a los siguientes insumos: nueva evidencia científica, estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de padres y madres, percepciones de niños, opiniones y prioridades de los agentes educativos. Estas propuestas serán entregadas a la autoridad competente (ejecutivo) que resolverá finalmente, los arreglos normativos, institucionales, presupuestarios y programáticos necesarios para llevar adelante un proceso de actualización.

Creación de espacios protegidos de entretención y cuidado para infantes que pertenezcan a familias de los quintiles I y II. En las familias de más escasos recursos resulta una realidad el no contar con medios para asegurar la satisfacción de necesidades básicas de sus miembros. Además, las condiciones de hacinamiento y falta de servicios básicos (luz, agua,

alcantarillado) en los hogares de menores ingresos exponen a los niños a carencias y situaciones de distrés⁶⁷ que dificultan la adquisición de sentimientos de seguridad, protección y estabilidad. Estas limitaciones explican también el que no se cuente en los hogares con espacios, tiempo y recursos para interactuar de manera lúdica con los infantes de la familia.

⁶⁷ Podríamos definir el distrés como el estrés desagradable. Es un estrés que ocasiona un exceso de esfuerzo en relación con la carga. Va acompañado siempre de un desorden fisiológico, las catecolaminas producen una aceleración de las funciones y estas actúan alejadas del punto de equilibrio, generando hiperactividad, acortamiento muscular, somatizaciones, etc.

El juego en estas edades no solo es una actividad de esparcimiento, necesaria para el sano desarrollo psicoafectivo, sino que es una potente herramienta de aprendizaje por modelamiento y experimentación, que permite tomar conciencia de sí y del entorno; favorece estímulos sensoriales y de discriminación visual y motriz, además de reconocer reglas y estructuraciones de las relaciones sociales, entre otros elementos formativos. Diversos estudios han demostrado su importancia, derivando propuestas específicas para implementar espacios cotidianos a los que puedan acceder los niños como nuevas oportunidades educativas (Elkonin, 1984; Winnicott, 1986; Vial, 1988; Tripero, 1981; Kotliarenco, 1999), que complementen espacios más formalizados de cuidado infantil, particularmente en España, bajo modelos de servicios de proximidad.

Como una forma de suplir esta necesidad, se instalarán en todas las comunas **ludotecas comunitarias**, que ofrecerán un espacio protegido con materiales de estimulación y juego para los niños y niñas de entre dos y cuatro años de edad. Este nuevo servicio ofrece la oportunidad a padres y familiares de compartir lúdicamente con sus niños y niñas favoreciendo la vinculación sana al proveer una experiencia interactiva positiva.

Las ludotecas comunitarias funcionarán los fines de semana, feriados y durante el período de vacaciones, en horario continuado y extendido (después de las 18:00 horas y hasta las 20:00 horas), lo cual da la oportunidad real de que los padres puedan acceder a este espacio de interacción con sus hijos, sin la limitación laboral. Estas salas estarían a cargo de auxiliares de párvulos y monitoras comunitarias, y los niños y niñas deben asistir en compañía de un adulto significativo para contribuir a su implicación en el aprendizaje y fortalecer el vínculo con el niño o niña, favoreciendo interacciones positivas. En ellos se realizarán actividades lúdicas acorde a los intereses y capacidades de los niños y niñas, lo que favorecerá además el desarrollo de habilidades específicas, como la literacidad.

Estos espacios deberán articularse con las oportunidades formativas y de refuerzo de las funciones de crianza, incorporando una sala de estimulación donde la madre reciba capacitación en acción respecto de la actitud y las técnicas para realizar estimulación oportuna y, especialmente, técnicas para promover un apego sano.

El tiempo de permanencia es de un máximo de dos horas para poder abarcar un mayor número de usuarios (con flexibilidad para situaciones especiales evaluables por el equipo de Apoyo Técnico).

Para favorecer la pronta instalación de estos espacios protegidos, se sugiere la utilización de las salas cuna y jardines infantiles o colegios de la misma comunidad, optimizando de esta forma los recursos físicos y materiales ya existentes.

La implementación de ludotecas, para ser geográficamente accesibles a la población, debe abarcar la mayor cantidad de barrios posible, por lo que en un plazo de cinco años, debiese equiparar el 80% de la cobertura de jardines infantiles existentes hoy, en el entendido de que en estos mismos espacios es posible operar las ludotecas. Además, de equipar y adaptar sedes comunitarias con igual fin, en lugares urbanos en que solo operen modalidades alternativas de educación infantil temprana.

En espacios rurales, la ludoteca deberá tomar expresión bajo modalidades diferentes, que respondan de mejor manera a los problemas de dispersión poblacional, pudiendo replicar la innovación que implementara Integra con el llamado “Jardín sobre ruedas”, que opera en Maule y BíoBío, en donde el “espacio ludoteca” es un vehículo acondicionado con materiales didácticos en donde se moviliza una educadora o una auxiliar de párvulos.

Por tanto, se espera que el primer año, se implementen trescientas ludotecas urbanas y diez rurales, atendiendo a las cien comunas con mayor incidencia de pobreza y población infantil del país, e ir replicando igual número en el segundo año, tras una evaluación que permita constatar el efecto que va teniendo la medida y hacer los ajustes necesarios para dar una mejor respuesta a las necesidades locales.

Idealmente, se deberá priorizar esta oferta en los barrios o sectores en que se concentren familias de los dos primeros quintiles, pudiendo usar información georreferenciada de las fichas de Protección Social o del sistema comunal de registro de Chile Crece Contigo, en acuerdo con el Servicio Nacional de Educación, actualmente en tramitación legislativa, o la unidad ministerial que represente similares funciones y el Municipio.

Medidas complementarias

Se propone la creación de **Centros Ocasionales de Cuidado para los niños/as desde los seis meses hasta los dos años**, en lugares de la comunidad especialmente acondicionados para recibirlos por períodos breves de

tiempo, donde la madre o persona responsable de su atención pudiese dejarlos por unas horas con personal capacitado, o bien, crear condiciones para que la madre pueda permanecer en estos lugares satisfaciendo sus

necesidades de interacción social y creando redes de apoyo.

Estos tipos de alternativas de cuidado han sido implementadas exitosamente por el Programa Head Start en Estados Unidos, mostrando sus efectos preventivos en la violencia o maltrato de los niños/as, por lo que podría ser relevante

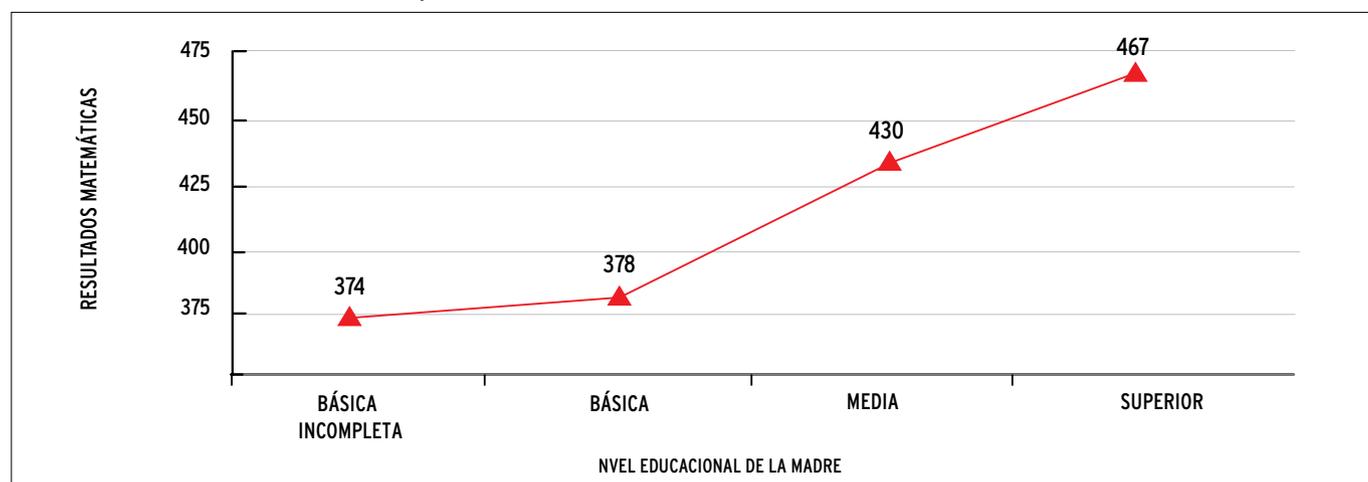
para trabajar estas dimensiones entre la población más vulnerable. Además, permitiría reforzar las oportunidades de aprendizaje y recreación que tienen los infantes, generando mayores condiciones de equidad entre la población nacional, al equiparar algunas condiciones que los sectores medios y altos logran proveerse a través de servicios de mercado de cuidado infantil.

Subsector Educación Básica

Creación de un incentivo económico para la culminación de estudios de familiares protectores o responsables de niños de educación básica. Es conocida la influencia de la escolaridad del hogar en los resultados de aprendizaje, siendo particularmente significativo el nivel educacional de la madre y la presencia de adultos significativos que tengan trayectorias

educacionales truncadas, en la generación de un círculo de bajas expectativas educacionales, mayores niveles de rezago, repitencia y abandono escolar, factores que se vuelven a evidenciar entre las variables explicativas de los resultados en las pruebas estandarizadas que anualmente se aplican en el país, tanto de mediciones nacionales como internacionales.⁶⁸

Gráfico 30: Resultados en Matemáticas según nivel de educación de la madre, Pisa 2006, Chile.



Fuente: OCDE. Pisa 2006.

Si se asume la estimación del Simce, solo para los grupos de cuarto básico, se identifican más de cien mil niños (26.418 niños del grupo bajo y 76.482 del grupo medio bajo) cuyos padres tienen menos de once años de escolaridad y que, dada esta característica, ven afectadas las oportunidades de aprendizaje de los niños a su cargo.

Si bien existe una política nacional de educación de adultos que ofrece numerosas opciones para concluir estudios básicos y medios, la orientación de la oferta actual no contempla incentivos especiales para quienes deciden reemprender una trayectoria educativa, menos aún en el caso de las personas que han adquirido nuevas responsabilidades, tanto por crianza como por la integración al mercado laboral, y que

tendrán que hacer esfuerzos especiales para desarrollar adecuadamente dichos procesos.

Por lo anterior, la medida que se propone busca generar mecanismos que incentiven la culminación de los doce años de escolaridad obligatoria para fortalecer el mejoramiento del clima educacional del hogar e impactar positivamente en los aprendizajes escolares de los estudiantes.

Este incentivo se concreta a través de un subsidio mensual de escolarización para los adultos que se integren a programas de nivelación de estudios y logren mejorar su nivel de escolaridad. El subsidio tendrá un monto de \$50.000 mensuales, para quienes certifiquen inscripción y asistencia periódica a cur-

⁶⁸ Ver detalles de los análisis de factores asociados a los resultados de la prueba Simce 2008, MINISTERIO de Educación, Sistema Nacional de Evaluación. Principales resultados nacionales [En línea] Chile [Consultado: 20 de mayo 2009] Disponible en: <<http://www.simce.cl/index.php?id=247>>.

sos regulares de Chile Califica, y de \$25.000 para quienes cursen modalidades flexibles, los que serán pagaderos por medio de una libreta bancaria de ahorro, a nombre del matriculado, entre los meses de mayo y diciembre. Se entregará además un bono por cada curso aprobado equivalente a \$50.000.

El beneficio se extenderá anualmente hasta la obtención de la licencia de educación media. En los casos en que no se logre la aprobación del curso, el subsidio mensual será suspendido hasta que el beneficiario rinda nuevamente los exámenes y los apruebe.

Dimensión	Descripción
Acceso	Todos los adultos que no hayan terminado la educación media, de los hogares con niños menores de quince años, accederán a cursos gratuitos de nivelación de estudios, a un subsidio de nivelación de escolaridad y a un bono de aprobación.
Permanencia	Los subsidios serán invocables por un máximo de ocho meses por año, con una renovación condicionada a la aprobación de cursos, hasta la obtención de la licencia de educación media.
Protección Financiera	Los cursos de nivelación de estudios son gratuitos bajo cursos acreditados y licitados por Chile Califica.
Calidad	El subsidio tendrá un monto de \$50.000 mensuales si se cursan modalidades regulares de nivelación de estudios y de \$25.000 si se desarrolla bajo modalidad flexible. El bono por nivel de enseñanza aprobado será de \$50.000, independientemente de la modalidad de estudios en la que se participe.
Oportunidad	El subsidio será activado en un máximo de 60 días desde la matriculación en un sistema acreditado por Chile Califica, siendo el primer pago equivalente al plazo total transcurrido desde la matriculación.
Participación	Se crearán dispositivos que permitan recuperar la apreciación y las sugerencias/propuestas de parte de los beneficiarios de estos programas de nivelación.
Reclamo y/o Exigibilidad	Se podrán establecer reclamos ante la futura Superintendencia de Educación.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política a cargo de un comité asesor ad hoc que analizará y propondrá ajustes cada tres a cinco años, de acuerdo con los siguientes insumos: nueva evidencia científica, estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de usuarios, opiniones y prioridades de los agentes educativos. Estas propuestas serán entregadas a la autoridad competente (ejecutivo) que resolverá, finalmente, los arreglos normativos, institucionales, presupuestarios y programáticos necesarios para llevar adelante un proceso de actualización.

ASPECTOS INSTITUCIONALES Y LEGALES

En la actualidad, el tema institucional está copando la agenda de las discusiones pública y legislativa de la Educación, que desencadenará en importantes cambios en la gestión administrativa y técnico-pedagógica de todo el sistema. En esa línea, es particularmente importante la propuesta de instalación de una Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad recientemente aprobada en la LGE, que conducirá a la vez a una reorganización del Ministerio de Educación y de cómo este se relaciona con los sostenedores públicos y privados.

En ese contexto, es difícil prever los ajustes que se requerirán, dado que esto es ya parte del debate, por lo que solo cabe señalar la preocupación que existe con la superposición de funciones y el replicamiento de esfuerzos técnicos y administrativos en la educación inicial entre Integra, Junji y el Departamento de Educación Parvularia de la División de Educación General. Así también, cabe señalar que las propuestas que se proponen requieren de una revisión de los procesos de gestión que ocurren a nivel local, particularmente de los sistemas de supervisión provistos por el Mineduc y las Provinciales de Educación, y de asesoría técnica a los establecimientos, de manera que la calidad de las prestaciones pueda ser efectivamente garantizada y responder con prontitud a los ajustes en pro de

mejores aprendizajes de los estudiantes.

En ese sentido, se propone un modelo de gestión mixto, en donde entidades universitarias y organizaciones de la sociedad civil colaboren en las labores de monitoreo y supervisión técnica, así como en brindar apoyo para adaptar las propuestas a los contextos socioeducativos particulares que se articulan en cada territorio. En ese sentido, hemos hecho alusión a las contenidas en el proyecto de fortalecimiento de la educación pública, particularmente a las corporaciones locales de educación y a las expresiones descentralizadas del Servicio Nacional de Educación (Boletín N° 6251-04, Congreso Nacional). Con todo, más allá de la orgánica que se acuerden en el Parlamento o en el caso de mantener la estructura actual, lo que queremos resaltar es la necesidad de reforzar estos modelos descentralizados de acompañamiento técnico-pedagógico, a la vez que garantizar la calidad de los mismos.

En función de estos nuevos marcos, habrá que analizar los cambios legislativos que se requerirán para la implementación de las medidas, aun cuando se ha contemplado ya las modificaciones que establece la recientemente promulgada Ley General de Educación.



CAPÍTULO 3

GARANTÍAS EN VIVIENDA Y HABITABILIDAD

Históricamente, la pobreza y la pobreza extrema se han asociado a imágenes de personas en situación de calle, sin techo o con viviendas precarias e inseguras que no logran satisfacer los estándares de una vida digna y protegida del medio físico y social. Si bien persisten situaciones como las descritas, en Chile las políticas y programas de acceso a la vivienda han permitido que millones de familias opten a soluciones habitacionales de carácter social, dejando atrás la vida de allegados, el hacinamiento y los precarios campamentos.

Sin embargo, junto con estos importantes avances, nuevos problemas socio-residenciales se han hecho presentes en los últimos lustros, tales como la veloz obsolescencia y/o desvalorización en materia de infraestructura, que afecta a un segmento importante del parque de viviendas sociales; los problemas de localización y dificultades de accesibilidad que experimentan estos conjuntos; la inseguridad y falta de mantención de espacios públicos; el aislamiento, fruto de la segregación y deterioro psicosocial de sus residentes.

Se ha podido evidenciar que muchas de las personas, familias y comunidades que forman parte del fenómeno de la

pobreza, están experimentando una forma de habitar la ciudad que en no pocos casos tiene efectos negativos para los objetivos de integración social y equidad que se ha propuesto el país.

Desde una mirada multidimensional e integral de la pobreza, la vivienda, el barrio/asentamiento y la ciudad son factores muy importantes para la realización de necesidades de protección, abrigo, identidad, pertenencia/participación, entre otras. A su vez, la vivienda y el hábitat, en un sentido más específico, constituyen recursos y activos para apoyar procesos de superación de pobreza en el mediano, largo plazo. El hábitat urbano es el escenario sobre el cual se gestan determinados tipos de capital humano y social. Es por ello que la vivienda y las características de su medio circundante, siempre han estado entre las prioridades de las personas en situación de pobreza, junto con el trabajo, la salud, la alimentación y la buena educación.

No obstante lo anterior, durante muchas décadas, las políticas de vivienda, barrio y ciudad no han sido sistemáticamente abordadas con el propósito de asegurar su articulación sinérgica, sobre la base de estándares conocidos, de probada eficacia y exigibles.

En efecto, si se analiza la trayectoria de la política de vivienda y hábitat se puede apreciar un vacío importante en materia de Umbrales o mínimos sociales garantizados, lo que se traduce en la falta de datos apropiados, especialmente en aspectos urbanísticos. De hecho, son muchos los datos relevantes para este efecto que no se recopilan.⁶⁹ Por ejemplo, el catastro de áreas verdes de Santiago no se ha actualizado desde 1992. Por otra parte, son muy escasos los datos relevantes que tienen a la ciudad como unidad de análisis, y mucho menos del barrio.

Pero las dificultades de esta tarea no se remiten solo a la falta de historia, estudios e información, también radican en lo vasto del tema y en la complejidad que presenta para establecer estándares, derivada principalmente de la interconexión entre las tres dimensiones de vivienda, barrio y ciudad. Por ejemplo, una garantía de superficie mínima de vivienda podría ser muy distinta en dos escenarios que se refieren al entorno barrial: si la vivienda debe responder por sí misma a las necesidades de espacio destinado para el estudio y el esparcimiento, o si, en cambio, dichas necesidades se cubren con espacios públicos y equipamientos vecinales que complementan la respuesta de la unidad habitacional a tales requerimientos.

Por otra parte, las necesidades sociales asociadas al hábitat van variando en el tiempo (según ciclo familiar o densidad de población, por ejemplo), y deben ser satisfechas con la producción de elementos físicos que imponen natural rigidez a la respuesta y que tienen una permanencia en el tiempo que suele ser superior a la necesidad que los origina. Entre otras consecuencias, esto implica que las propuestas en este ámbito se orientarán no solo a una política pública hacia el hábitat futuro, sino también para remediar o compensar efectos negativos de los asentamientos existentes.

Debido a su vastedad, las materias que se abordan en el presente texto, y sobre todo las propuestas, se han seleccionado en función del mayor impacto en el hábitat de las personas que viven en pobreza, aunque algunas de ellas tienen efectos en otros grupos socioeconómicos, como los sectores de clase media.

Paralelamente, cabe señalar que las propuestas realizadas en la versión de Umbrales Sociales de 2005,⁷⁰ en su mayor parte no han sido implementadas hasta ahora por la autoridad, por lo cual se han retomado. Si bien no se plantean medidas específicas para la vivienda rural y la de localidades ur-

banas menores, algunos de los planteamientos formulados para otros ámbitos contienen medidas de aplicación general que las beneficiará igualmente.

El texto se desagrega en tres subcapítulos, según las dimensiones de ciudad, barrio y vivienda. Pero sus problemáticas asociadas y propuestas no son estrictamente separables en estas categorías y frecuentemente se ubican en áreas intermedias o comunes. De hecho, se concluye que, por sobre determinados déficits por resolver, un problema prioritario de múltiples consecuencias en el hábitat de los grupos de menores recursos, en sus condiciones de vida y en sus oportunidades de superación, lo constituye la segregación residencial,⁷¹ que hace referencias al fenómeno de concentración física de las viviendas de las personas en situación de pobreza en áreas socialmente homogéneas y las tendencias a la expulsión de las viviendas sociales fuera de las ciudades. Por lo tanto, estos temas se abordan en las dimensiones de ciudad, barrio y vivienda; y la búsqueda de mayores grados de integración se entenderá aquí como un objetivo transversal, es decir, el eje que orienta las propuestas en los tres ámbitos mencionados.

En cada caso, se plantea una definición inicial desde el punto de vista de Umbrales Sociales, un diagnóstico del respectivo ámbito de análisis y de las actuales políticas y programas asociados, y la formulación de propuestas, cuya lectura conjunta facilita comprenderlas como una sola respuesta, a distinta escala, al fenómeno de la segregación residencial y sus consecuencias.

SUBSECTOR CIUDAD

Fundamentos técnicos

Una ciudad es un área urbana con alta densidad de población en la que predominan fundamentalmente la industria, el comercio, los servicios públicos y privados, junto con las áreas residenciales y de esparcimiento. Se diferencia de otras entidades urbanas por diversos criterios, entre los que se incluyen población, densidad poblacional o estatuto legal, aunque su distinción varía entre países.

La ciudad suele ser un territorio con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural y, por cierto, su conformación también es reflejo de patrones distributivos y estilos específicos de habitar la ciudad, muchas de las cuales

⁶⁹ El Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha iniciado en 2009 un trabajo destinado a definir y llegar a medir de manera integrada el "déficit urbano-habitacional".

⁷⁰ FUNDACIÓN Superación de la Pobreza. Vivienda y Hábitat. En: Umbrales Sociales 2006, Propuesta para una Futura Política Social. Chile, 2005. pp. 148 – 172.

⁷¹ Más adelante se comenta este fenómeno y su coexistencia con las tendencias detectadas en estudios recientes. (SABATINI, et. al. Segregación Residencial en Santiago: Tendencias 1992-2002 y efectos vinculados con su escala geográfica. [En línea] Documento de Trabajo, 2007 (37) [Consultado: 20 de junio 2009]. Disponible en: < http://ieut.cl/media/archivos/sabatini_et_al_dt37_.pdf >.)

dan cuenta de inequidades e injusticias urbanas de gran significación presente y futura, no solo para quienes padecen tangiblemente sus consecuencias negativas, sino también para todos los miembros de la misma.

Chile inicia esta nueva centuria con cerca del 86,6% de su población viviendo en zonas urbanas y más de un tercio en grandes ciudades.

Lo anterior plantea un escenario de grandes desafíos en materia de convivencia. En especial, si se toma en cuenta que cientos de miles de personas y familias en Chile viven en asentamientos segregados, que ocupan territorios extramuros, sin esperanzas de poder acogerse a otras formas de convivencia e integración a la ciudad.

En esa dirección, esta propuesta se basa en el concepto de “ciudad viva”, es decir, una ciudad habitable en el tiempo y en el espacio, como sistema físico y como sistema social con capacidad para ofrecer al ciudadano oportunidades de realización personal y colectiva. Trabajar por este modelo significa lograr una ciudad sostenible ambiental y socialmente, y por tanto, es una responsabilidad que debemos asumir como sociedad.

La ciudad y sus (buenas) oportunidades económicas, culturales, paisajísticas, ambientales, recreativas y residenciales deben ser distribuidas de modo más equitativo dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.

Según Cepal, la cohesión es un concepto que vincula causalmente los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia de los individuos. Una sociedad pierde cohesión cuando sus mecanismos instituidos de inclusión carecen de eficacia y las conductas y valoraciones individuales van en sentido de separarse o desentenderse del colectivo. Algunos autores sitúan la cohesión social en los sentidos de pertenencia, inclusión, participación, reconocimiento y legitimidad. Sin saberse con certeza cómo promover la cohesión, sí se sabe sobre los mecanismos que la destruyen. Entre estos, la violencia en las escuelas, la segregación de los barrios pobres y la degradación normativa de los barrios populares por la irrupción del microtráfico de drogas, sumado a la falta de políticas orientadas a integración social.⁷²

La realidad municipal de las urbes chilenas dista mucho de la interpretación del modelo de Tiebout –que supone que la movilidad de los contribuyentes de un municipio a otro es parte de un modelo competitivo que tiende al equilibrio–, puesto que los bienes públicos están altamente concentrados, fruto de su escasez, en lo local. En efecto, en Chile se ha profundizado la segmentación socioeconómica de las urbes y la segregación de las personas en situación de pobreza debido al funcionamiento de los mercados de suelo y vivienda. Se advierte la necesidad de corregir las elevadas desigualdades intermunicipales, que tienden a consolidar la desigualdad de servicios sociales y de oportunidades. En particular, se requiere mitigar las elevadas brechas existentes entre municipios pobres y ricos de una misma región urbana, para hacer efectivo el acceso a ciertos bienes cuya presencia provee integración, y su ausencia, exclusión de los centros de oportunidades en sociedades urbanas.

Se entiende que existirá integración urbana cuando exista de modo práctico una igualdad básica de posibilidades de acceso o goce de bienes públicos urbanos de consumo colectivo, independiente del nivel de ingresos del hogar y municipio que lo sirve.⁷³

La equidad intraurbana alude a distribución y accesibilidad equilibrada al interior de las ciudades de los bienes y servicios urbanos, desafío particularmente sensible en el grupo de ciudades mayores que localiza a la mayoría de chilenos, y cuyo mayor tamaño precisamente hace relevante la escala vecinal. Esto no necesariamente se refleja en desigualdades comunales, sino entre zonas y barrios de una misma ciudad, donde los sectores modestos son afectados por exclusión y segregación, adicionalmente a su pobreza como hogares y personas.

La segregación residencial en grandes ciudades del país no muestra visos de reducirse. Según diversos estudios los índices de segregación distritales aumentaron en todas las ciudades mayores entre los dos últimos censos, salvo Puerto Montt y Valdivia⁷⁴. En el Gran Santiago presenciamos índices de segregación altos, donde la ligera reducción del dato es marginal y refleja principalmente la reducción de la pobreza en el período.⁷⁵

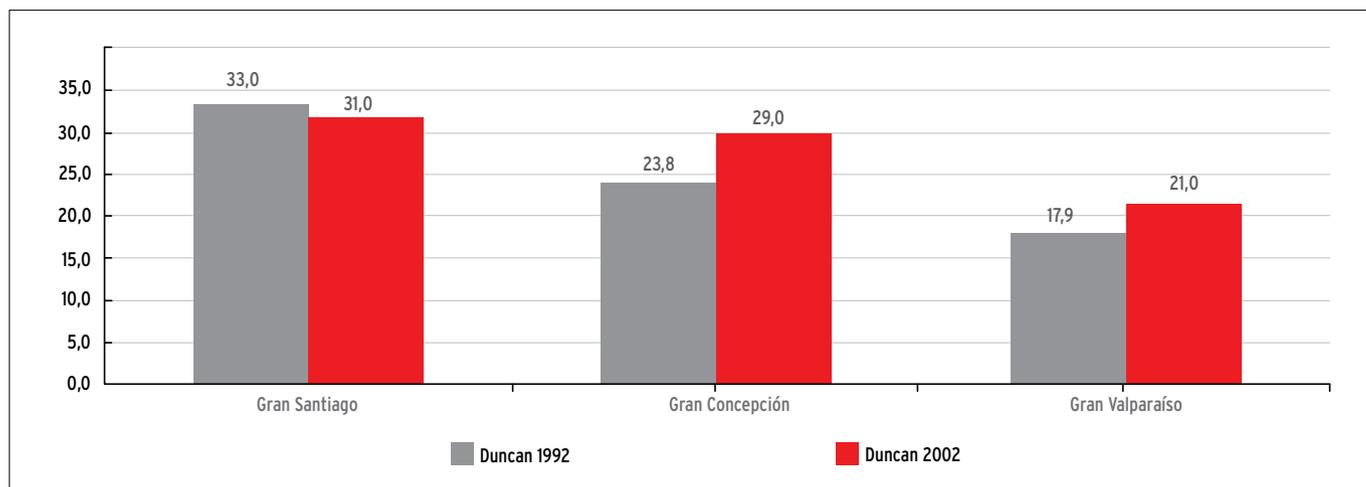
⁷² PALMA, Andrés. Políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social. Documentos de la Cohesión Social, FIIAPP, Eurosocietal. Chile: Catalonia, 2008.

⁷³ Al respecto es importante recordar que Max Weber sitúa el origen de la ciudadanía en relación con el surgimiento de la ciudad medieval y la idea de bienes públicos comunes que involucraba, lo que hace difícil entender que hoy los equipamientos colectivos puedan formar parte de los bienes de consumo privado, cuya desigualdad es más natural porque deriva de la distribución salarial (función de esfuerzo, capacidad y talentos desigualmente distribuidos).

⁷⁴ ARRIAGADA, Camilo; RODRÍGUEZ, Jorge. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución, e implicaciones de política [En línea] *Serie Población y Desarrollo* (47) [Consultado: 20 de junio 2009] Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/13877/1/c1997-P01.pdf>>. ARRIAGADA, Camilo; MORALES, Nelson. Ciudad y Seguridad Ciudadana en Chile: Revisión del rol de la segregación sobre la exposición al delito en grandes urbes. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, XXXII (97): 37-48, diciembre 2006.

⁷⁵ Una trayectoria similar se observa en los índices de segregación de la población afroamericana en metrópolis de EE UU, que se mantienen como el grupo más segregado, pero al reducir su tasa de pobreza reflejan el efecto estadístico de cambio de las bases de cálculo. Por otra parte, SABATINI, et. al. (2007), para el caso de Santiago, ponen el acento en la “invasión de las élites” como causa principal de dicha reducción.

Gráfico 31: Áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción.
Evolución Índice Duncan de segregación residencial a escala distrito 1992-2002.



Fuente: elaboración propia con datos de los Censos de Población y Vivienda (CPV) 1992 y 2002, en Arriagada, Camilo (2009). El grupo segregado es un proxy de pobreza construido con N° de hogares de bajo capital educativo (nueve y menos años de escolaridad del jefe de hogar).

Al generarse una concentración de la población menos calificada en barrios excluidos, se produce un efecto multiplicador del desempleo y, en general, la pérdida de oportunidades por deterioro de los mecanismos de información y movilidad social, que en ocasiones se traduce en zonas más impermeables a las políticas de superación de pobreza.

PROPUESTAS EN VIVIENDA

➤ GARANTÍA 1: ASEGURAR LA APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA URBANA TENDIENTE A LA EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIO TERRITORIAL.

El Estado chileno no ha logrado desplegar un sistema moderno de planificación urbana ni solucionar los problemas de barrios gueto e integración, porque existen vacíos de institucionalidad y políticas insuficientes para tal efecto. Al igual que en materia de política habitacional, la política urbana ha optado por evitar la actuación directa sobre la ciudad e incluso una planificación del desarrollo de las ciudades que vaya más allá de reconocer las tendencias del mercado y condicionar

su crecimiento. Este repliegue básicamente funciona frente a las grandes operaciones inmobiliarias y en iniciativas donde el mercado y el nivel socioeconómico entregan alternativas de localización residencial y de acceso a oportunidades residenciales a las familias de ingresos medios y altos. Pero a las familias de menores recursos ese repliegue del Estado, respecto del fenómeno de la urbe, las condena al escenario de segregación que hemos analizado.

La propuesta en esta área ha sido concebida sobre dos ejes: arreglos institucionales y arreglos normativo-financieros.

Arreglos institucionales. En el ámbito institucional se suman dos procesos inerciales complejos. Las seremis del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu)⁷⁶ han entrado en obsolescencia funcional en varias de sus tareas estratégicas de actuación dentro de la ciudad, y en su misión de dar coherencia a multiplicidad de programas y proyectos, algunos innovadores, pero que no pueden reemplazar una visión y política de desarrollo de la ciudad. A su vez, los Serviu⁷⁷ han ido agudizando su alejamiento de la gestión de suelo y de proyectos urbanos, para abocarse a apalancar el Fondo Solidario de Vivienda (FSV),⁷⁸

⁷⁶ Las **Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo** (Seremi) reconocen funciones y atribuciones que implican un vasto ámbito de acción: concretar la política nacional de vivienda, urbanismo y equipamiento; actuar como colaboradores directos de los respectivos Intendentes en lo relativo a urbanismo y equipamiento; programar la inversión regional en materia de equipamiento; promover y difundir políticas de equipamiento comunitario; preparar el programa de adquisición de terrenos para los planes; efectuar la evaluación de la infraestructura, dimensionando las posibilidades de crecimiento de las áreas urbanas; efectuar los estudios de la vialidad urbana y elaborar los planes de conservación de pavimentos.

⁷⁷ Los **Servicios de Vivienda y Urbanización** (Serviu) tienen las siguientes funciones y atribuciones en directa relación con la dotación y suficiencia de los barrios populares: estudios para la adquisición de los terrenos necesarios para los programas que deba ejecutar el Servicio; ejecutar en las poblaciones que construya, o en las ya construidas por sus antecesores legales, las obras de urbanización o equipamiento exigidas; ejecutar los proyectos de urbanización, mejoramiento urbano y equipamiento comunitario; remodelar y subdividir, por cuenta propia o de terceros, terrenos urbanos para la ejecución de planes habitacionales, de equipamiento comunitario y de desarrollo urbano.

⁷⁸ El Programa Fondo Solidario de Vivienda, cuyo reglamento es el D.S. N° 174, (V. y U.) de 2005, otorga subsidios, para la compra o construcción de una vivienda, a familias comprendidas entre el 40% de los hogares más vulnerables del país.

que depende de las entidades de gestión inmobiliaria social (EGIS).⁷⁹ Ambos organismos disponen de importantes facultades de intervención que han caído en desuso, junto con la externalización de los planes de vivienda. Las seremis se han concentrado en su labor de contraparte técnica frente a los planes reguladores en cada región, desligándose de una mirada e intervención de la ciudad, por sobre aspectos como el límite y expansión urbana. En otras palabras, se han convertido en organismos pasivos respecto de la planificación interna y desenvolvimiento de la urbe.

Asimismo, junto con el análisis de las atribuciones y limitaciones de la institucionalidad del Minvu, debe tomarse en cuenta la existencia de competencias radicadas en otras instituciones públicas (en especial, Ministerio de Obras Públicas, y Transportes), que también inciden fuertemente en el desarrollo urbano. Todas ellas tienden a operar con lógicas sectoriales que no contribuyen a la sinergia e integralidad que requiere la intervención en la ciudad. Asimismo, destaca la carencia de órganos o autoridades con competencia sobre las ciudades reales estructuradas en áreas metropolitanas.

Estas deficiencias han sido ampliamente debatidas y conocidas, por lo que aquí solo se mencionan, destacando su relevancia respecto del tema que nos ocupa: en efecto, es evidente la incidencia de obras viales y de planes de transporte público en la integración de áreas rezagadas de la ciudad.

Pero no todo es déficit en esta materia. La institucionalidad del sector vivienda también ha acumulado una serie de activos posibles de canalizar a un nuevo modelo de gestión: información territorial y observatorios; experiencia en crear

y administrar programas urbanos, *know how* de normativa urbana y política urbana local, recursos humanos profesionales en el gobierno central y en universidades de alta calificación, flexibilidad para crear y financiar nuevos programas, y experiencia de diálogo con sectores diversos de la ciudadanía.

Los últimos procesos presupuestarios del Minvu a nivel central, y también el impulso a la modernización de la gestión territorial desde organismos como la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), han formado parte de una toma de conciencia de la necesidad de generar planes de inversión territorializados y de que los planes maestros de ciudades y barrios son una herramienta necesaria, sobre todo a la luz del contexto institucional recién descrito. Una muestra de iniciativas de planificación innovadoras han sido los “estudios de tendencias” realizados a iniciativa del Minvu en varias ciudades hasta el año 2008, con un enfoque intersectorial de largo plazo. Estos buscaban identificar y aprovechar oportunidades de desarrollo urbano de las ciudades con el diseño de operaciones destinadas a promover mayores grados de equidad e integración.⁸⁰

En síntesis, el esfuerzo de integración social, en la escala de la ciudad, implica una mayor equidad en la disponibilidad de recursos para el desarrollo urbano de comunas con alta concentración de barrios en situación de pobreza, como también, la necesidad de participar activamente en la dinámica urbana, planificando el desarrollo y realizando operaciones de integración urbana. Tales acciones se complementan con el diseño de los programas de vivienda y la intervención sobre los barrios que se proponen más adelante.

⁽⁷⁹⁾ Las **Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS)** y los Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT) son personas naturales o jurídicas, con o sin fines de lucro, que han sido autorizadas por la seremi respectiva para asesorar a las familias en todos los aspectos necesarios (técnicos y sociales) que les permitan acceder y aplicar un subsidio habitacional. (www.minvu.cl)

⁽⁸⁰⁾ Ver estudios publicados MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo. Observatorio Urbano [En línea] Chile [Consultado: 19 de junio 2009] Disponible en: <www.observatoriourbano.cl>.

Institucionalidad orientada a la ciudad: experiencia internacional

La experiencia comparada de políticas públicas muestra que el desarrollo de políticas de barrios y equidad en grandes ciudades exige reformas del Estado, más específicamente la creación de entidades especializadas, y un énfasis en programas redistributivos interlocales. Lo anterior, sobre la base de un consenso social creciente acerca de que invertir en la integración de áreas desfavorecidas redundará en beneficios para toda la ciudad y la sociedad.

En **Gran Bretaña**, el programa urbano el año 2006, involucró la creación del nuevo **Departamento de Comunidades y Gobierno Local**, haciendo patente la noción de que el barrio y la ciudad plantean temas nuevos (gobernabilidad de ciudades y barrios, renovación urbana pro cohesión social, temas de etnia, comunidades culturales e inclusión social) no cubiertos por los sistemas de política social y urbana previos. Además, plantea que los servicios públicos locales deben mejorar su calidad y construir cohesión; que las conductas antisociales deben ser combatidas innovativamente, y que debe promoverse el empoderamiento comunitario y la

regeneración de barrios.

(<http://www.communities.gov.uk/communities/neighbourhoodrenewal/>).

Previamente, en Gran Bretaña hubo iniciativas como “El Desafío Ciudad” (City Challenge) y el Fondo Único de Regeneración (Single Budget Regeneration Fund- SBR) que pusieron énfasis en combatir la exclusión social –para lo cual el gobierno creó la Unidad de Exclusión Social, SEU- que promovía acciones integrales con la ayuda de asociaciones público-privadas.

En **Francia**, en 1998, fue creado el “Ministerio de la Ciudad”, que inicia los “**Contratos de Ciudad**”⁸¹ y el 2003, se crea la “Agencia Nacional para la Renovación Urbana”, que formula un programa de mejoramiento del hábitat que apoya los mejoramientos de viviendas en copropiedad. Las últimas décadas enfatizaron el proceso de incorporación de la ciudadanía mediante consejos de desarrollo y consejos de barrio que complementen la acción pública.

Específicamente, se propone:

Creación de una Agencia de Integración Urbana, institución especializada y con alto grado de autonomía,⁸² capaz de concentrar capacidades técnico profesionales de primer nivel en gestión y planificación urbana, hoy escasas en el país, y de servir de eje de una acción de carácter intersectorial. Deberá coordinar técnicamente a los organismos estatales involucrados (Obras Públicas, Transportes, Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales, Mideplan), generar instrumentos de trabajo a escala de ciudades y zonas, así como metodologías de estudio y evaluación de proyectos ad hoc, junto con la promoción de sistemas de estadística y seguimiento en materia de barrios y espacios públicos. Esta agencia de urbanismo realizará las siguientes tareas:

- **Formular planes estratégicos de gestión urbana y entregar asesoría** a los municipios y a los gobiernos regionales, que incluyan la localización de núcleos barriales de equipamiento, la identificación de barrios por intervenir y la planificación de áreas para el desarrollo habitacional de largo plazo.
- **Asegurar la coordinación intersectorial** y la planificación de operaciones urbanísticas de integración socio-territo-

rial, de escala suprabarrial o supracomunal, perfeccionando así el diseño de políticas integrales de intervención en los barrios y hacerles seguimiento.

- **Entrega de un mandato institucional a los Serviu** para abordar, directamente o en una actuación conjunta con los municipios, **la ejecución de operaciones urbanísticas de integración a escala de las ciudades** –según los lineamientos de los planes estratégicos de gestión urbana–, así como el desarrollo de paños de suelo para el crecimiento urbano socialmente integrado de largo plazo. En la asociación con los municipios, el Serviu puede adoptar el modelo de sociedades mixtas. Cabe señalar que los Serviu no requieren de una ley para llevar a cabo lo señalado más arriba, puesto que sus atribuciones se lo permiten, pero lo que se busca es que tenga la obligación legal de llevarlo a cabo. Un mandato legal permitirá que su acción se enmarque de manera estable y sólida en una política de Estado, como institución garante de derechos ciudadanos de equidad urbana.

Por tratarse de medidas de tipo institucional que en sí mismas no constituyen inversiones, no se han calculado las implicancias presupuestarias de las dos iniciativas propuestas más arriba (creación de la Agencia de Integración Urbana y mandato legal a los Serviu).

⁽⁸¹⁾ Los Contratos de Ciudad son acuerdos entre los municipios, el Estado y sus agencias locales, junto a otros actores relevantes, para implementar asociaciones en el desarrollo de proyectos sociales y urbanos. Estas asociaciones esperan ser lo más amplias posibles, de modo de involucrar la mayor parte de actores en el desarrollo y factibilización del plan. El acuerdo con una propuesta de seguimiento y evaluación que incluye a los residentes.

⁽⁸²⁾ El modelo de la Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte (Sectra) sirve para caracterizar los atributos mencionados. Eventualmente, la Agencia puede depender institucionalmente del Comité Interministerial Ciudad y Territorio (Comicyt).

Arreglos normativo-financieros. Se propone asignar al Estado, por la vía legal, un rol activo en la promoción de la integración urbana, asegurando mayores grados de equidad, beneficiando así a los sectores de menores recursos en el acceso a los beneficios y oportunidades urbanas. Esto implica **normar mecanismos de redistribución de recursos municipales que compensen a las comunas receptoras de vivienda social** con un incremento de su participación en el Fondo Común Municipal (FCM), tanto a aquellas que se acogerán a nuevos conjuntos habitacionales como a las que históricamente las han recibido. Este reconocimiento de externalidades no asumidas por la sociedad (que se expresan en costos para la comuna receptora y en débil provisión de servicios urbanos para los residentes de los conjuntos de vivienda social) debe traducirse en recursos para el desarrollo urbano de dichas comunas, de manera que se reduzcan las diferencias de estándares urbanísticos con comunas no receptoras. Por eso, los nuevos recursos constituirán transferencias con destinación específica para mantenimiento de espacios públicos e inversiones de mejoramiento urbano en las comunas receptoras de vivienda social. Para llevar a cabo esta redistribución se proponen dos mecanismos que son complementarios, a partir del porcentaje del FCM que actualmente se reparte en partes iguales entre todas las comunas del país. Se propone destinar un 25% del FCM a esta medida redistributiva, la que será asignada de la siguiente manera:

- **Compensación a las comunas receptoras de nuevas viviendas sociales**, lo que constituye también un reconocimiento y un estímulo a las comunas que acogen proyectos de vivienda social. Esto implica retribuir a estas comunas en proporción al número de nuevas viviendas sociales que se construyen en el año, incorporando este factor para la asignación de recursos. En específico, se sugiere destinar a esta compensación el 10% del FCM. Según se calcula a continuación, esta transferencia suma 90,4 UF (cerca de \$1.900.000) por cada nueva vivienda social construida en la comuna.
- **Compensación a las comunas que han concentrado históricamente el parque de viviendas sociales.** A diferencia de la propuesta anterior, esta consiste en una transferencia anual, que compensa la fuerte concentración territorial de proyectos de vivienda social, a lo largo del tiempo, en determinadas comunas. Constituye una mitigación de los efectos provocados por planes públicos de vivienda que en su momento no se hicieron cargo de sus externalidades, las que se han prolongado durante los años. Se propone destinar a esta compensación un 15% del FCM. Estos fondos deberán estar focalizados en las comunas que acumulen un 10% o más del total de viviendas sociales construidas entre 1980 y 2008. Se calcula que esta transferencia sumaría 13,74 UF anuales (cerca de \$290.000) por cada vivienda social existente en la comuna.

SUBSECTOR BARRIOS

Fundamentos técnicos

Suele denominarse con el nombre de barrio, a una determinada unidad socio-territorial y urbanística que ha construido cierta identidad propia reconocida al interior de una metrópoli, ciudad o pueblo. Aunque su origen también, puede ser fruto de una decisión administrativa, económica o urbanística.

La mayoría de las familias viven en barrios residenciales o mixtos que se han erigido bajo diversos esquemas urbanísticos dependiendo del momento histórico, las fuerzas económicas, culturales y políticas específicas que los originaron.

Pero sea cual fuere su origen, los barrios en general son uno de los escenarios donde se producen (o no) importantes procesos de socialización y cooperación; generan un sentido común de pertenencia y cohesión entre sus habitantes, basado en la proximidad, la historia común, la afectación de problemáticas urbanas similares, etc. Asimismo, los barrios normalmente brindan servicios públicos y privados e infraestructuras colectivas. Se trata de un espacio o escala que intermedia entre las personas y hogares y algunos de los principales bienes públicos que se espera sean generados por la sociedad urbana moderna.

Es de consenso que el barrio debe garantizar a sus residentes un piso de bienes públicos urbanos (equipamientos colectivos y espacios públicos) equitativo.

En esa dirección, las políticas orientadas hacia el barrio deben resguardar que los nuevos asentamientos dispongan de las condiciones indispensables para el adecuado desenvolvimiento y socialización de todos los grupos de edad involucrados en la ocupación de una entidad urbana. En esa misma lógica, las políticas de barrios deben asegurar la equidad de ciertos bienes y servicios en toda entidad urbana de acuerdo a su escala y tamaño demográfico.

Pero, en Latinoamérica y Chile, las condiciones de elevada desigualdad que acompañaron nuestro proceso de urbanización determinan que muchas veces los conjuntos residenciales o los asentamientos humanos no logren constituirse en una entidad barrial funcional y sedimenten zonas (i) de concentración, homogeneidad social y segregación de las personas en pobreza que (ii) generan inequidad en el acceso a bienes públicos de equipamiento y servicios sociales de calidad, así como efectos ecológicos perversos en diversas escalas. A continuación, se revisan con mayor profundidad estos aspectos:

Segregación residencial. Rubén Katzman define el momento actual en materia de barrios a partir de factores tales como

la superposición de procesos de segregación urbana con segmentación laboral y segmentación educativa, generando una situación extrema debido al surgimiento de barrios gueto, donde la concentración residencial de sectores en pobreza va acompañada de abandono y deterioro del espacio público, aislamiento del resto de la ciudad, incremento de la exclusión juvenil, pérdida del capital social, y emergencia de redes delictuales y de microtráfico en lo que fueron poblacio-

nes populares urbanas emblemáticas por sus redes de cooperación en décadas atrás.

Así, por ejemplo, si comparamos dos comunas de Santiago, con muy distinta composición social de sus residentes, se evidencian las enormes distancias en recursos y necesidades que enfrentan hoy los municipios de una misma ciudad, por la segregación de personas y la concentración de ingresos municipales.⁸³

Cuadro 34. Perfil fiscal y de servicios locales según las dos comunas de menor y mayor porcentaje de pobreza en la ciudad de Santiago.

VITACURA	INDICADORES	LO ESPEJO
28,9	Superficie (Km ²)	7,2
81.500	Población	105.335
23.823	Viviendas	24.853
44.395.500	Presupuesto Municipal (miles de \$)	6.681.767
544.736	Presupuesto por habitante	65.140
1	Servicios Salud Municipales	4
22.123	Nº Inscritos salud municipal	106.968
3.120.820	Ingreso promedio hogares	419.922
0,5%	Índice de pobreza	11,8%
87,8%	Satisfacción con espacios públicos	43%
41,10 m ²	M ² Áreas verdes por habitante	1,5 m ²
48%	Delitos en hogares	34%
41,1%	Robos por sorpresa	51,3%

Fuente: elaborado por El Mercurio con datos de www.observatoriourbano.cl. Publicado el 14 / 02 / 2009 en nota de prensa "La brecha en calidad de vida entre Vitacura y Lo Espejo".

En Vitacura, comuna con menos del 1% de pobres, el municipio debe sostener cuatro veces menos establecimientos de salud, con un presupuesto per cápita ocho veces superior a Lo Espejo (comuna donde la pobreza es del 12%), lo que permite a la comuna de mayores ingresos desarrollar una superficie de áreas verdes cuarenta veces superior a una comuna que tiene un tercio más de población residente y densidades domiciliarias apremiantes. La mantención de esas diferencias de recursos y cargas municipales anulará cualquier esfuerzo de integración y equidad urbana.

La segregación residencial refuerza la exclusión de las personas en situación de pobreza, la cual se expresa en procesos de "desafiliación", no solo simbólica sino también social, con otros sectores socioeconómicos y culturales que componen nuestra sociedad. Esta desafiliación implica, entre otras cosas, una menor interacción horizontal y vertical con personas, hogares o insti-

tuciones que no están en situación de pobreza. Pero la desafiliación también se produce "hacia dentro", es decir, la destrucción de relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación con carácter promocional e inclusivo, entre los mismos habitantes de los barrios en pobreza, constituye un aspecto preocupante toda vez que redundan en un abandono del espacio público y una erosión de los pocos activos con los que cuentan (contaban) las personas en pobreza para enfrentar siniestros coyunturales, estrategias de superación, etcétera.

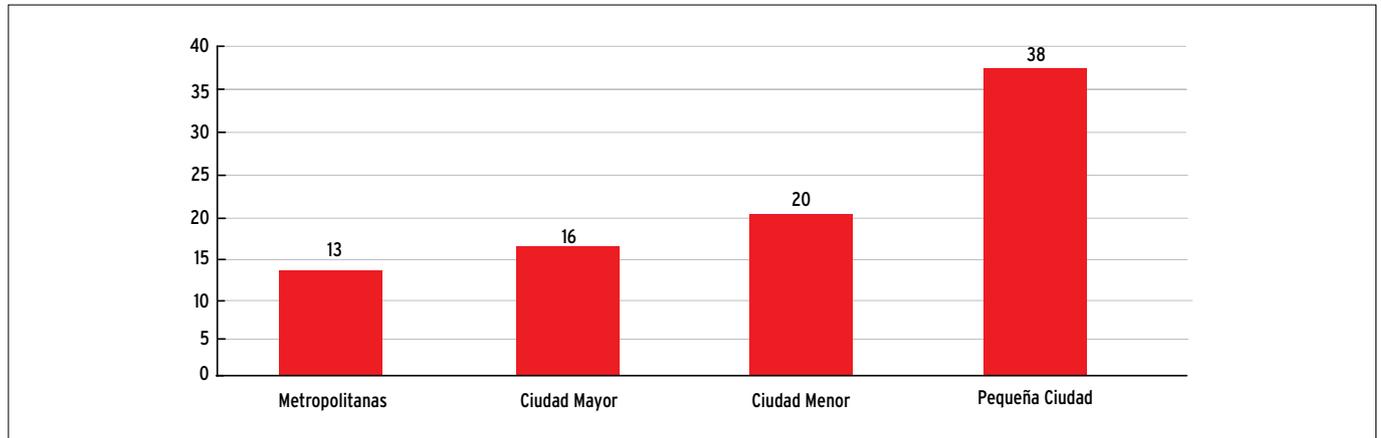
Déficit de equipamiento en sectores populares. La política de vivienda social definió estándares mínimos de equipamiento complementario, según ocho tipos de equipamientos. Sin embargo, existe una ausencia aguda de ello en gran parte de los conjuntos de vivienda social previos a 1993. En otros barrios, el problema no es de déficit absoluto, sino deterioro, desuso o insuficiente capacidad de soporte.

⁽⁸³⁾ A nivel fiscal, el grado de concentración y desigualdad de las fuentes de ingreso municipal tiene casi perfecto desencuentro con la dispersión de poblaciones pobres requirentes de servicios sociales municipales y estatales. La reproducción circular de inequidad fiscal local deriva de procesos de concentración geográfica de patentes de negocios, permisos de circulación, contribuciones y permisos de edificación en una zona minoritaria de la ciudad.

La encuesta 2007 de Percepción de Calidad de Vida Urbana (Minvu/INE, 2007) establece con claridad que la satisfacción con el barrio se deteriora a mayor tamaño de las ciudades chilenas o, dicho de otro modo, mejora en las ciudades de menor escala. Esta constatación es especialmente proble-

mática porque cerca del 70% de la población nacional habita en áreas metropolitanas y capitales regionales o ciudades mayores. Asimismo, es allí donde está concentrada la gran mayoría de las personas en situación de pobreza del país, llegando a volúmenes que son de gran complejidad de manejo.

Gráfico 32: Porcentaje muy satisfecho con su barrio, según rango tamaño ciudad.



Fuente: en base a datos de www.observatoriourbano.cl.

Cuadro 35. Chile Urbano, 2003: Porcentaje de hogares urbanos de los quintiles más pobres y más ricos que declara mala accesibilidad a servicios, equipamientos y exclusión cultural y deportiva.

% Mala accesibilidad servicios públicos (Encuesta Casen 2003)	Quintil I	Quintil V	BRECHA (Q1/Q5)
Escuela hasta 4 cuadras	54	43	125,6
Consultorio hasta 8 cuadras	47	55	85,5
Retén/comisaría hasta 18 cuadras	37	30	123,3
Jardín infantil hasta 8 cuadras	23	18	127,8
Movilización colectiva hasta 4 cuadras	14	9	155,6
% Mala accesibilidad a equipamientos	Quintil I	Quintil V	BRECHA (Q1/Q5)
Plaza/ área verde hasta 4 cuadras	47	27	174,1
Centro comercial hasta 4 cuadras	36	33	109,1
Teléfono público hasta 4 cuadras	21	17	123,5
Multicancha hasta 8 cuadras	19	29	65,5
% Inactivo en uso tiempo libre (Enc. Consumo Cultural y Chiledeportes)	Quintil I	Quintil IV-V	BRECHA (Q1/Q5)
% no asistió a teatro/concierto en el último año	94	56	184,3
% que no asistió a cine al menos 1 vez año	94	30	313,3
% no asistió ninguna exposición	97	54	179,6
% que no practicó deportes	70	53	132,1

Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Casen 2003, Primera Encuesta de Consumo Cultural de la RM, y Estadísticas de Chiledeportes en la Web. Los quintiles de ingreso son directamente tomados de Casen e inferidos respecto de otras formas de estratificación de grupos en la Encuesta de Consumo Cultural y Chiledeportes.

Si bien existen brechas de equipamiento asociadas al ingreso, la magnitud de hogares urbanos en pobreza que residen en lugares distantes de servicios imprescindibles refleja diferencias, pero son moderadas respecto al quintil más rico.

El problema es que las personas en situación de pobreza dependen de los servicios públicos para su bienestar y deben desplazarse a pie o en bus, mientras que el quintil superior es indiferente a las distancias por su tasa de motorización y porque está generalmente inscrito en servicios de salud, educación y seguridad privados.

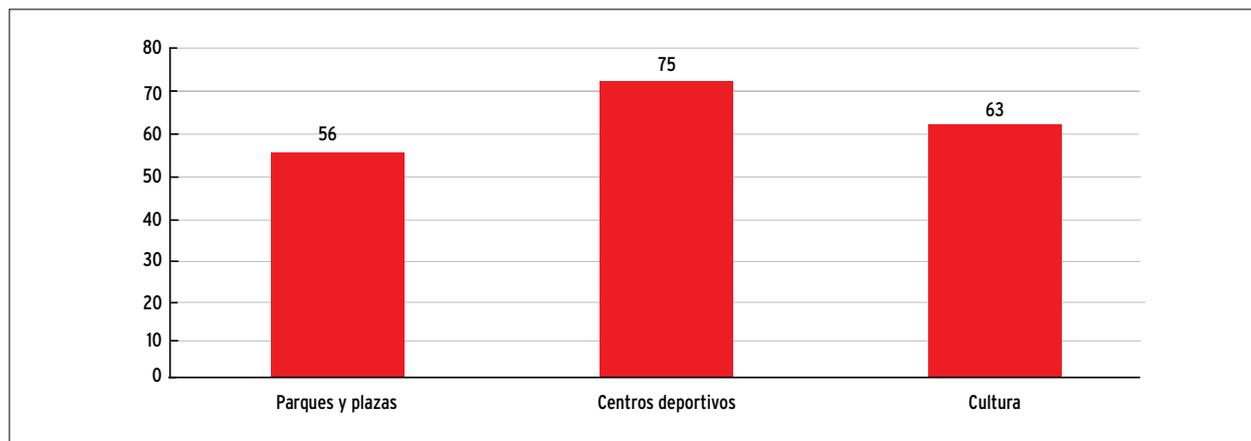
Complementariamente, se examinó el porcentaje de hogares en pobreza alejados de equipamientos asociados al uso del tiempo libre (áreas verdes, centros comerciales, teléfonos públicos, y multicanchas) aplicando un punto de corte muy exigente para definir lejos (cuatro cuadras para los tres primeros equipamientos y ocho cuadras para la multicancha).

Los resultados de la Casen 2003 indican que solo existe una

brecha de accesibilidad en lo relativo a la distancia al área verde; pero ocurre que la mayoría de las personas en situación de pobreza teniendo relativamente cerca equipamiento colectivo, (comparado con el quintil superior) son las diferencias de entre uno y otro hábitat los que determinan la satisfacción/insatisfacción, ya que los barrios compuestos por hogares pobres registran densidades que superan las capacidades de carga de los servicios y equipamientos. Ese es el caso de las multicanchas, que si bien están presentes o cerca de los barrios populares, tienen muy bajo aporte de servicio, dispersión y un alto deterioro.

Según la Encuesta de Calidad de Vida Urbana (2007), el mayor factor de insatisfacción con el barrio es la inseguridad e intranquilidad; es un factor que da cuenta de abandono o desuso del espacio público. A ello se suma la insuficiencia de áreas verdes y parques. Sorprende en el resultado general, que más de un 50% de los encuestados nunca o casi nunca usa áreas verdes, porcentaje aún más alto en centros deportivos y cultura, como se ve a continuación:

Gráfico 33: Porcentaje que nunca o casi nunca usa espacios públicos comunales por tipo.



Fuente: en base a datos de www.observatoriourbano.cl.

Así, el problema de los espacios públicos en las ciudades de Chile no radica exclusivamente en la carencia o déficit de estos, sino que también se relaciona con su uso y funcionalidad. Esto puede explicarse aludiendo a tres factores que se potencian entre sí: (i) una marcada tendencia de todos los estratos al repliegue de la actividad colectiva y a la desconfianza (que solo recién está cambiando); (ii) un generalizado problema de calidad y escala de las infraestructuras existentes, y que resultan inadecuadas y de muy bajo estándar; y (iii) un problema de concentración geográfica y desigualdad con respecto a mejores equipamientos y servicios en barrios de mayores ingresos –lo

cual no se logra capturar al momento de consultar por las distancias a los equipamientos– dado que la gente de estos sectores cuenta con mejores medios de movilización y conectividad.

Asimismo, antes de 2003 el Estado no había incorporado en sus políticas de vivienda enfoques que comprendieran el significado del barrio y sus equipamientos para personas en situación de pobreza. Esta dimensión (equipamiento barrial) había sido más bien una preocupación presente en el mercado, ya que era visto como parte del negocio inmobiliario dirigido a los estratos más pudientes.

> GARANTÍA 2: LAS PERSONAS Y HOGARES QUE RESIDEN EN BARRIOS EXCLUIDOS SOCIALMENTE CONTARÁN CON NÚCLEOS DE EQUIPAMIENTO BARRIAL Y SERVICIOS DE GESTIÓN SOCIAL Y MANTENIMIENTO ASOCIADOS A ESTOS.

Si bien se han creado programas especiales para el mejoramiento de los barrios y dotar de equipamientos colectivos a sectores en pobreza, el aseguramiento del contenido mínimo de un derecho al hábitat y a pertenecer a un –entendidos como bienes públicos vecinales y un entorno adecuado para la socialización, interacción social y uso del tiempo libre– está muy por debajo del desarrollo de otros derechos sociales, como la salud y la educación. Esta situación ha afectado de manera negativa, especialmente en lo referente a las oportunidades de movilidad social y superación de la pobreza de las comunidades residentes en centros urbanos mayores, donde la segregación residencial opera como fuerza segmentadora y donde surgen dinámicas de efecto gueto que cambian radicalmente el entorno de la pobreza y genera graves problemas de cohesión.

Por eso, asegurar oportunidades de accesibilidad, uso y disfrute del espacio barrial implica intervenir en múltiples dimensiones. En esta oportunidad, la propuesta se concentra en cuatro aspectos que requieren la máxima atención y que el país está en condiciones de garantizar. El primero de ellos se relaciona con el mejoramiento de barrios con deterioro severo. El segundo aspecto se refiere al aseguramiento de provisión de núcleos de equipamiento barrial, que concentren servicios básicos y esparcimiento. El tercero, busca asegurar la gestión social del equipamiento barrial y el espacio público. Por último, se propone un mecanismo reparatorio en casos extremos, vinculados a la entrega de un segundo subsidio habitacional a las familias residentes de barrios severamente deteriorados, donde los programas de mejoramiento no hayan logrado una mejoría en el hábitat.

Las propuestas que se presentan a continuación responden a la necesidad de definir una política de espacios públicos y barrios, ya no usando la imagen del barrio homogéneo e indiferenciado, sino mirando a los sujetos y personas que lo estructuran internamente y le dan diversidad. Al respecto es fundamental atender la demanda que plantea la población por grupos de edad y sexo de los barrios (niños y sus madres; jóvenes hombres, jóvenes mujeres, adultos mayores) puesto que existen diferencias en cuanto a preferencias, prácticas y grado efectivo de acceso al espacio público con fines de deporte, cultura, cuidado, uso del tiempo libre.

Creación, manutención y recuperación de equipamiento barrial de pequeña escala. Se propone garantizar el acceso a mecanismos programáticos de inversión barrial que aseguren servicios e infraestructuras, diferenciando escalas: (i) en

pequeños barrios, caseríos y villorrios, se propone asegurar equipamiento relativo a transporte, comunicaciones y espacio público de esparcimiento; (ii) para barrios de al menos doscientas viviendas: sede de uso múltiple, teléfono público, paradero, jardín infantil, cancha deportiva, juegos para niños, plaza con equipamiento adecuado para personas de diversas edades, luminarias, pavimento y aceras, arborización, contenedores de basura, abasto; (iii) para barrios y aglomeraciones de hasta mil viviendas, junto al equipamiento señalado anteriormente, se debe asegurar la construcción de un establecimiento educacional básico y medio, centros de salud, servicios policiales, biblioteca, centro polifuncional.

En esta última escala, se sugiere implementar una estrategia que permita generar sinergias en el equipamiento que se contruya, denominada de núcleo de equipamiento barrial. La inversión debe ser hecha a través de proyectos diseñados y acordados con la comunidad, rescatando preferencias, aspiraciones y necesidades objetivas. Se recomienda que el equipamiento comunitario no quede desperdigado y desarticulado al interior de barrios, poblaciones y villas. La sinergia es fundamental: las áreas verdes requieren sedes sociales, los centros deportivos solicitan áreas verdes, los centros educativos espacios para el deporte y la recreación, los centros comunitarios bibliotecas y salas de teatro, las sedes sociales jardines y salas multiuso. Todo ello requiere pensar modelos de oferta integrados de equipamiento y servicios. El modelo de equipamientos concentrados favorece su uso, valoración y facilita su gestión y mantención.

Para ello se propone una implementación por etapas. En una primera fase, se deberá priorizar la recuperación de barrios deteriorados y socialmente excluidos en las diecinueve ciudades del país donde habitan más de 90.000 habitantes. A mediano plazo, la intervención deberá ser extendida a todas las ciudades superiores a 20 mil habitantes, cuando en estas se identifiquen barrios que concentran pobreza, reporten dinámicas propias de efecto gueto y requieran nivelar los mínimos de equipamiento.

Para llevar adelante esta propuesta se deben reformular e integrar los diversos programas dispersos, y operar en un formato optimizado y consolidado, entre ellos el programa Quiero Mi Barrio y su modelo de regeneración de barrios, los programas de Equipamientos, Parques y Plazas y Pavimentos de Calles y Pasajes, del Minvu y GORE, articulando así, territorialmente, recursos y acciones, en intervenciones focalizadas sobre barrios prioritarios, para enfrentar de manera integrada sus déficits. Para la mantención de estos espacios deberán tomarse en cuenta la propuesta de asignación de recursos adicionales desde el FCM para comunas receptoras de vivienda social, explicado en el subsector de Ciudad.

En el marco de planes maestros, la Agencia de Integración Urbana propuesta para el subsector Ciudad, deberá formular un programa de inversiones por zonas prioritarias conforme a dichos planes, que poseerán criterios explícitos de elegibilidad y priorización, sobre la base de indicadores comparables del déficit de arrastre por congestión de servicios públicos (salud, educación local y seguridad) y por deterioro o saturación de equipamientos vecinales que cumplen funciones de espacio público (áreas verdes, deporte, sedes sociales, etc.).

Se deberá considerar, también, un indicador de crecimiento de la demanda de espacio público, según proyecciones de crecimiento de grupos de edades más intensivos/sensibles en consumo de espacio público (niños, jóvenes y adultos mayores). Estos elementos deberán ser tomados como criterios de adaptabilidad al contexto sociodemográfico y cultural de la intervención.

La protección financiera asociada a la creación y recuperación de núcleos de equipamiento barrial, deberá contemplar, por una parte, de los costos por habitante de intervenciones tipo de regeneración barrial, para obtener un orden de magnitud de las inversiones a realizar per cápita (13,27 UF). A partir de casos reales se establecerá una inversión en UF/m² por tipo de obra que –según índices de ocupación– se trasladarán a valores de UF/habitante para las partidas de multicancha, sede social, área verde y remodelación tipo de un espacio público.

Respecto a la totalidad de personas que contarán con protección financiera, se ha definido un universo potencial sobre la base de una estimación del tamaño de la población objetivo: la población carenciada del anillo periférico de cada ciudad. Se estima que esta representa del orden del 40% de los residentes del anillo exterior de estas ciudades.

Servicios de atención de los equipamientos. Es una realidad que en los barrios más vulnerables y en deterioro, la existencia de espacios públicos equipados (sedes comunitarias, infraestructura deportiva y/o de recreación, etc.) constituyen un activo físico sensible dada su relevancia como soporte de la sociabilidad cotidiana, de la recreación y la convivencia comunitaria, que permite la acumulación de un cierto nivel de capital social. No obstante, es sabido que existen diversos factores que reducen su uso y buena mantención, y contribuyen a su deterioro progresivo, principalmente derivado de la presencia de conflictividad, microtráfico y delincuencia, que convierten a los barrios en territorios vigilados y riesgosos, obligando a una reclusión forzada de las personas y familias en el espa-

cio privado. Por ello, las propuestas de equipamiento barrial y de centralidad periférica, como los actualmente existentes, requieren desarrollar iniciativas que apunten a garantizar mecanismos de reanimación y reapropiación del espacio público y al uso del equipamiento comunitario, que muchas veces son subutilizados debido a conflictos al interior de las comunidades, respecto a la administración y cuidado de estos activos.

Para ello, los equipamientos barriales y de centralidad periférica deberán contar con animadores comunitarios que contribuyan a la gestión social de los equipamientos disponibles, para aumentar su uso, generar espacios para el encuentro, convivencia y desarrollo de actividades específicas de los distintos grupos que conforman la comunidad (niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, etc.).

Esta función se desarrollará en el marco de una atención que promueva el respeto y la integración de los distintos grupos, y que asegure un buen aprovechamiento y el cuidado de los bienes disponibles. El animador contará con protocolos de atención y una remuneración base financiada por mecanismos como pro-empleo o Fondo de Desarrollo Vecinal (Fondeve),⁸⁴ que permita que todos los barrios vulnerables puedan acceder a este tipo de servicios, sin incurrir en gastos que no son solventables por la propia comunidad, otorgando de esta manera protección financiera a los habitantes del barrio.

Los animadores, en lo posible deberán ser personas de la propia comunidad, de preferencia mujeres y jóvenes, para que oficien de gestores/animadores/administradores del espacio y equipamiento público, manteniéndolo activo, y utilizando las instalaciones. Es necesario que los animadores cuenten con contrato, sean capacitados y remunerados adecuadamente.

Estos servicios podrán extenderse progresivamente a otros tipos de prestaciones complementarias que apoyen el mejoramiento de la habitabilidad comunitaria, como la seguridad y la recreación.

Deberán proveer apoyos y ser permeables a la participación organizada de la comunidad y con la intervención de programas sociales complementarios que contribuyan al desarrollo de capital social.

La participación ciudadana en programas de renovación de barrios deberá tener la capacidad de acoger adecuadamente los intereses y prioridades de los distintos grupos de edad de vecinas y vecinos del barrio, como los más jóvenes, cuyas demandas de espacio público generalmente resultan difíciles

⁸⁴ Fondo que se crea en virtud de lo dispuesto en el artículo 45° del Decreto N° 58 del Ministerio del Interior, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418, con los aportes presupuestarios del Ministerio de Hacienda, que se perciban efectivamente, y fondos propios de los Municipios y aportes de los vecinos.

de aceptar por los adultos; asimismo, de las mujeres y madres de niños menores, quienes se piensa están menos “interesadas en el espacio público”.

Equipamiento de centralidad periférica de alto estándar. Invertir en equipamientos exige economías de escala, de aglomeración y centralidades, debiendo evitarse el levantamiento de pequeñas obras dispersas que favorezcan el deterioro de equipamiento, la congestión de servicios, sobre todo en contextos sociales frágiles y municipios con débil capacidad de gestión e inversión urbana por habitante.

Los procesos de integración social propuestos al interior de los barrios deberán complementarse con acciones de otra escala, interbarrial o aún mayor, que garanticen la integración a la ciudad, principalmente con inversiones que brinden mayor acceso a áreas centrales y cercanía a núcleos de equipamiento de calidad. De esta manera, se asegura la creación de núcleos de equipamiento que constituyan nuevas centralidades y operen como centros de integración comunitaria en periferias urbanas de las diez ciudades con mayores grados de segregación urbana y donde existen, además, mayor número de jóvenes en pobreza y riesgo de exclusión social por inactividad.

Se propone financiar la construcción de instalaciones de carácter deportivo recreacional de alto estándar, en torno a las cuales se ubiquen una diversidad de equipamientos sociales y culturales que frecuentemente se localizan de manera dispersa (sedes sociales, bibliotecas, infocentros), salas de eventos, jardines infantiles, centros de pago y otros servicios, además de facilidades para la instalación de locales comerciales. Se trata de concentrar territorialmente estas instalaciones para aprovechar la sinergia entre ellas y reforzar su impacto como núcleos reproductores de la diversidad funcional de la ciudad, que generan atracción, actividad social y uso del espacio público por distintos grupos etáricos y de intereses especiales.

En este contexto, las instalaciones deportivas y recreacionales deberán enfatizar el aspecto lúdico, que representa más fácilmente el interés de los jóvenes y que reemplazan, en algún grado, el atractivo de instalaciones comerciales que suponen una inversión privada. También deberá salvaguardarse el alto estándar de las instalaciones, para dignificar el entorno

y a sus usuarios, concepto que el Programa de Parques Urbanos del Minvu estableció con éxito en los últimos años.

Las instituciones que lleven adelante la propuesta de diseñar y elaborar los equipamientos de centralidad periférica, deberán también definir de manera previa, al igual que la propuesta de mejoramiento barrial, los mecanismos de acceso, los tiempos de espera de la comunidad para la construcción de los centros (oportunidad) y las prioridades de atención, los recursos asignados (protección financiera) y formas de reclamación frente a incumplimientos en las dimensiones señaladas.

Se propone que estos centros sean financiados por el Estado, a nivel central (Minvu) y regional (Gore), tanto en su construcción como en un porcentaje de su operación (la mayor parte de esta puede ser financiada por las propias actividades del centro). Con todo, en la dimensión de protección financiera de estos centros periféricos, se propone también que ellos puedan ser financiados por privados, mediante concesiones, quedando para el Estado la obligación de amortizar a largo plazo la inversión y su operación, lo que permitiría dar inicio simultáneo a una cantidad importante de ellos.

Pero las instalaciones deportivas recreacionales constituyen solo una parte de los centros propuestos: requieren articularse territorialmente con el resto de las instalaciones mencionadas (ámbito territorial), la mayoría de las cuales cuenta con fuentes de financiamiento establecidas en presupuestos sectoriales. Por esta razón, en el cálculo solo se considera el costo de un centro recreacional tipo, estimado en 57.150 UF (de acuerdo con cifras del proyecto tipo de Polideportivos Comunes), el que se incrementa en 20% para incorporar eventuales obras adicionales no cubiertas por presupuestos sectoriales, alcanzando entonces un costo de 68.580 UF por centro.

Se presenta a continuación un cuadro que muestra el número de jóvenes de 15 a 24 años y de jóvenes que no estudian ni trabajan en las denominadas Ciudades Mayores (2002) ordenadas por índice de Segregación Residencial Socioeconómica. En estas ciudades, con alto número de jóvenes inactivos y grados de segregación, se propone la instalación de centros cuya “ancla” sean a actividades de carácter deportivo recreacional de alto estándar que permita convocar a esta población.

Cuadro 36. Jóvenes de 15 a 24 años y jóvenes que no estudian ni trabajan.

CIUDAD	Total Jóvenes	Jóvenes Inactivos	% JI	Segregación	Ranking
Gran Santiago	747.212	148.804	19,9	36,0	1
Temuco	79.745	17.551	22,0	31,0	2
Serena-Coquimbo	54.397	13.156	24,2	30,0	3
Concepción	149.777	32.242	21,5	29,0	4
Talca	44.258	10.911	24,7	29,0	5
Iquique	36.473	8.911	24,4	26,3	6
Rancagua	61.124	16.129	26,4	26,0	7
Antofagasta	52.765	11.422	21,6	26,0	8
Osorno	27.039	7.431	27,5	25,0	9
Coyhaique	6.929	1.454	21,0	25,0	10
Copiapó	23.756	6.332	26,7	23,0	11
Punta Arenas	18.006	3.416	19,0	23,0	12
Gran Valparaíso	144.962	28.854	19,9	21,0	13
Valdivia	41.602	9.971	24,0	19,0	14
Pto. Montt	36.771	8.398	22,8	17,0	15
Arica	29.794	6.664	22,4	14,0	16
TOTAL	1.554.610	331.646	21,3		
10 ciudades	1.397.752	295.411			

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, la estimación de recursos necesarios se hizo para financiar dieciséis núcleos de integración comunitaria prioritarios en diez ciudades del país. La base de cálculo utilizada en este ejercicio consideró un proyecto tipo

de centro comunitario y polideportivo en terreno estándar de 10.000 metros cuadrados y 7.250 metros de superficie útil. La siguiente tabla estima la cantidad de centros por ciudad.

Cuadro 37. Propuesta de centros de equipamiento por ciudad.

CIUDAD	Nº Centros
Gran Santiago	7
Temuco	1
Serena-Coquimbo	1
Concepción	2
Talca	1
Iquique	1
Rancagua	1
Antofagasta	1
Osorno	1
Gran Valparaíso	1
Total	16

Fuente: elaboración propia.

Tanto para los equipamientos barriales como para los centros periféricos, se establecerá una garantía complementaria de estándares y de calidad de obras. El diseño y la localización de estos núcleos, con equipamientos mayores y menores, requerirán un estudio detallado que determine dónde deben construirse y cuáles serán sus objetivos específicos de impacto social y urbano. El contexto de las zonas intervenidas debe sumar una serie de factores: sectores periféricos, elevada densidad demográfica, congestión de servicios y deterioro de equipamientos, organizaciones sociales frágiles y municipios con débil capacidad de inversión urbana por habitante. Se trata de resguardar la calidad y diversidad de la vida recreativa de los vecinos y ayudar a generar barrios con presencia visible del Estado donde estos núcleos sirvan como espacio de sociabilización y exista seguridad del uso. En el caso específico del ámbito de centralidad periférica, su identificación y localización debe provenir de planes maestros de ciudades.⁸⁵

Se propone diseñar una garantía complementaria, asociada a la entrega de un segundo subsidio habitacional o subsidio de movilidad residencial, que cubra la pérdida de valor de las viviendas a propietarios que deseen abandonar el barrio cuando no sea posible mejorar el hábitat. Esta propuesta está orientada a compensar y reparar la pérdida de calidad de vida producida por el deterioro sistemático y permanente del entorno, como también las consecuencias que este proceso conlleva en el patrimonio familiar debido a la depreciación del bien inmueble.

Si bien esta propuesta recomienda priorizar medidas como la recuperación de los barrios a través de los tres mecanismos expuestos anteriormente, articulado con programas de

reparación y ampliación de viviendas, plantea también crear una alternativa reparatoria/compensatoria cuando no es posible la adecuada implementación de las medidas antes descritas o cuando tales intervenciones no generen los impactos esperados. Así, se sugiere garantizar el acceso a un segundo subsidio habitacional o de movilidad residencial que cubra la pérdida de valor de las viviendas a propietarios que deseen abandonar el barrio deteriorado.

Para ello, y como condición de acceso a este subsidio no deberán existir interesados en comprar la vivienda o, existiendo comprador, el precio deberá ser tan bajo que represente una pérdida significativa del valor de la misma. La protección financiera estará dada por la existencia de un subsidio que cubra la pérdida de valor que la vivienda eventualmente haya sufrido.⁸⁶ Esto último se calculará como la diferencia entre el valor de venta y el monto de subsidio que recibirían hoy en la modalidad de Asignación de Vivienda Construida (AVC) del Fondo Solidario de Vivienda (FSV), incluyendo el subsidio de localización, si la vivienda a la venta cumple con esas condiciones. Como se puede ver, esta propuesta innova respecto a la posibilidad de recibir un segundo subsidio habitacional por parte del Estado.

No se ha estimado un presupuesto para subsidiar a los propietarios vendedores de sus viviendas, ya que deberá estimarse una vez iniciadas las obras de los tres mecanismos antes descritos. Sin embargo, deberá contemplarse una nueva modalidad dentro del FSV y los consiguientes recursos asignados a ella, de manera tal que no compita con los recursos destinados a cubrir el déficit habitacional, garantizando el subsidio, si es requerido, dentro de los marcos presupuestarios previamente definidos.

Dimensión	Descripción
Acceso	Los habitantes de barrios con alta incidencia de pobreza y con un índice de segregación social elevado, tendrán asegurada la implementación, mantención y gestión social de equipamientos públicos básicos, núcleos de equipamiento y polos de centralidad periférica, según la escala del barrio y el contexto urbano donde se inserta.
Duración	La creación, recuperación y las oportunidades de mantención y gestión del equipamiento barrial, de polos y núcleos, estarán disponibles de modo permanente acompañando todas las etapas del ciclo de vida del barrio.
Protección Financiera	Los habitantes de estos barrios contarán con la protección financiera del Estado, a través de la reasignación de programas orientados al mejoramiento de barrios, subsidios y asignaciones a municipios asociados a la concentración de viviendas sociales, asignaciones de programas de empleo y capacitación, concesiones y estímulos a la inversión privada, etc. que aseguren la creación, recuperación, mantención y gestión del Equipamiento Barrial.

⁽⁸⁵⁾ Algunos parques urbanos ofrecen una posibilidad de localización de estas instalaciones que es doblemente interesante: establecen una sinergia de entornos recreativos y solucionan la necesidad de suelos en el marco de la Ley de Financiamiento Compartido, aportando fondos –que igual hoy entregan– para el mantenimiento del área verde.

⁽⁸⁶⁾ Si bien en principio esta opción puede ser atractiva para familias que se encuentran atrapadas en barrios, hoy día, muy deteriorados, no es evidente que se transforme en un mecanismo muy usado y menos en un subsidio importante. Primero, porque la intervención del barrio debería tender a valorizar la vivienda y, segundo, porque es probable que la vivienda compense con una buena localización relativa la desvalorización por el entorno.

Dimensión	Descripción
Calidad	La garantía cuenta con tres mecanismos que abordar áreas diversas de la calidad de vida barrial: - Programas de creación, mantención y reparación del equipamiento barrial básico. - Creación de núcleos de equipamiento. - Polos de centralidad periférica en grandes ciudades. - Servicios sociales de proximidad orientados a la gestión de los espacios públicos barriales. Todos estos mecanismos contarán con estándares de intervención explícitos y protocolos de atención.
Oportunidad	Para la construcción de equipamientos básicos y núcleos de equipamientos: se sugiere implementar la garantía por etapas. En una primera etapa, no superior a 4 años, esta garantía operará en las 16 ciudades de más de 90.000 habitantes. En una segunda etapa, no superior a 4 años se operará en ciudades de más de 20.000 habitantes. Para la construcción de polos de centralidad periférica: se propone iniciar el plan en 10 ciudades para instalar 16 de estos polos en un plazo no superior a 4 años. En caso de no implementarse las medidas descritas y las viviendas pierdan su valor original significativamente, los dueños de dichos inmuebles podrán optar a un segundo subsidio o subsidio de movilidad residencial para emigrar del barrio a un conjunto que brinde mejores servicios y equipamientos.
Participación	Se propone canalizar la participación de los habitantes de los barrios a través de comités barriales compuestos por representantes de diversas organizaciones funcionales existentes en el territorio. Asimismo, se propone complementar lo anterior con estudios cuantitativos y cualitativos de percepción.
Reclamo y/o Exigibilidad	Los habitantes de los barrios priorizados podrán realizar reclamos por incumplimiento ante el Instituto de la Construcción reformulado institucionalmente.
Actualización	Los Umbrales Sociales asociados a la dimensión barrial deberán ser revisados y actualizados (si corresponde) cada seis años con la asistencia de un comité asesor, compuesto por expertos representantes de diversos sectores políticos, técnicos de los servicios asociados, y representantes de las instituciones que ofician como arrendatarias a favor de los titulares. Estas medidas de actualización deberán estar basadas en análisis y estudios empíricos, en observancia a las preferencias y observaciones de técnicos, políticos y usuarios.

Arreglos normativos e institucionales

Sin perjuicio de la dictación por la vía administrativa de los aspectos operativos de esta propuesta y sus cuatro ámbitos ya detallados, se requerirá una norma legal que contemple, al menos:

- Programas que permitan la concretización de las modalidades propuestas, por la vía administrativa. Asimismo, deberá fijar los parámetros generales para la aplicación por parte de la autoridad, así como explicitación de la forma y condiciones para acceder a los ámbitos de las propuestas. Deberá incluirse de manera general, su población objetivo, la oportunidad de las soluciones y niveles de subsidio.
- Establecimiento de garantías de calidad y durabilidad de las obras en sus distintos ámbitos y dimensiones.
- Explicitación de la forma y condiciones para que los beneficiarios puedan reclamar ante posibles incumplimientos. Asimismo, la ley deberá contener los mínimos de participación social y actualización de las dimensiones garantizadas.
- Definición y explicitación de las funciones y responsabilidades básicas de los organismos involucrados en este nuevo marco.

- Establecimiento de la obligatoriedad de contar con protocolos de atención en el ámbito social.

- Para la operación del segundo subsidio o subsidio de movilidad será necesario realizar los arreglos institucionales y normativos necesarios, incluyéndose un título nuevo en el Reglamento del Fondo Solidario de Vivienda, que contemple esta nueva modalidad y los recursos asignados a ella, de manera tal que no compita con los recursos destinados a cubrir el déficit habitacional, garantizando el subsidio si es requerido, dentro de los marcos presupuestarios previamente definidos.

Subsector Vivienda

La vivienda es la edificación que entrega una adecuada protección a personas y hogares ante el medio natural y social: ofrece intimidad frente a otras personas y abrigo razonablemente seguro frente al rigor del clima y riesgos naturales. Este "refugio" es un satisfactor básico de las necesidades del habitar, pero también es el escenario donde se realizan otras necesidades ligadas al descanso, la socialización, la identidad, el crecimiento, etcétera.

Adicionalmente a esa dimensión ambiental y psicológica, la vivienda también constituye un activo físico, un recurso eco-

nómico especialmente importante en las familias pobres, ya sea porque es utilizado como activo físico de un emprendimiento familiar, o porque es objeto de inversión y, eventualmente, un bien transable para el mejoramiento de las condiciones de vida del hogar.

Lo anterior implica diversos atributos que constituyen la base de las exigencias mínimas para definir lo que se considera una vivienda “adecuada” o dentro del umbral de lo aceptable:

- un lugar donde poder aislarse si se desea;
- un espacio que acoja el reposo, convivencia y requerimientos funcionales de la vida familiar;
- seguridad estructural y durabilidad;
- iluminación y ventilación adecuadas;
- aislamiento ambiental;
- infraestructura y servicios básicos;
- a un costo razonable.

En su mayoría, estos atributos deben expresarse en condiciones mínimas, las cuales han de incluir criterios de adaptabilidad y aceptabilidad a contextos sociales, ambientales, culturales y familiares específicos.

Complementariamente, otros aspectos asociados al concepto de vivienda adecuada son: la seguridad de tenencia de la vivienda (garantía de estabilidad en la tenencia, sea cual fuere esta, a la que deberíamos agregar el derecho del propietario de disponer del bien sin restricciones) y la asequibilidad (acceso a la vivienda por parte de grupos sociales en desventaja). También debe ser parte del concepto de vivienda la lo-

calización (ubicación ventajosa en relación con el trabajo y los servicios). En efecto, la localización de la vivienda debe facilitar la inserción y conexión de los individuos y familias con su entorno y participación social de las personas.

Se propone revertir la tendencia a la localización de las viviendas sociales fuera de las grandes ciudades.⁸⁷ Esto significa reorientar el actual programa FSV (I y II), en particular el subsidio de localización para concentrarlo en la construcción de nuevas viviendas al interior de las grandes ciudades, en donde tiende a agudizarse el déficit por mayores costos del suelo, propiciando el desarrollo de conjuntos de vivienda en la modalidad de integración social.

Fundamentos técnicos

El déficit habitacional. El déficit habitacional cuantitativo (requerimiento de viviendas nuevas para cubrir necesidades insatisfechas acumuladas⁸⁸ ha tendido a reducirse de manera significativa en las dos últimas décadas: en el período intercensal 1992-2002, el promedio anual de reducción del déficit alcanza a 2,96%, tendencia que se consolida al proyectar el déficit al 2009. Se trata de un gran logro que debe ser salvaguardado y potenciado como código de diseño de las políticas habitacionales, es decir, mantener un firme compromiso con la reducción de las necesidades acumuladas de vivienda. El déficit habitacional sigue siendo una meta pendiente que, al ritmo actual de disminución, aún demandará mucho tiempo, al menos en lo que se refiere a las necesidades habitacionales de los sectores de menores recursos económicos.

Cuadro 38. Variación del déficit habitacional entre 1992 y 2002.⁸⁹

DÉFICIT 1992	DÉFICIT 2002	REDUCCIÓN TOTAL 1992 - 2002	REDUCCIÓN PROMEDIO ANUAL '92- 02
771.935	543.542	-228.393 (29,59%)	2,96%

Fuente: Minvu.

La proyección del déficit entre el censo del 2002 y el año 2009 que se presenta a continuación, se ha calculado sobre una parte del universo de hogares, los que integran las categorías D y E⁹⁰, puesto que representa más directamente los requerimientos habitacionales de los hogares de menores recursos, sector sobre el que interesa focalizar el análisis y las propuestas de política (si bien las cifras totales de edificación son importantes

en el largo plazo, por reflejar la evolución del parque habitacional, al menos en el mediano plazo no tienen verdadera relación con las necesidades habitacionales de los sectores de menores recursos). De las cifras siguientes, y de su comparación con los datos de permisos de edificación, se desprende que si bien se ha registrado una reducción generalizada del déficit, el rezago se concentra en los sectores de menores recursos.⁹¹

⁽⁸⁷⁾ Capitales regionales y ciudades de más de 100.000 habitantes

⁽⁸⁸⁾ En adelante, al usarse el término “déficit” se entenderá esta definición, salvo que, expresamente, se indique un uso distinto.

⁽⁸⁹⁾ Déficit 1992-2002: Depto. Estudios Ditec Minvu, con base en Censos de Población y Vivienda 1992 y 2002.

⁽⁹⁰⁾ Se empleó este tipo de estratificación socioeconómica porque corresponde a la información utilizada como fuente para la desagregación posterior de los datos a nivel país, la suma de los grupos D y E es levemente superior al primer quintil.

⁽⁹¹⁾ La suma de los permisos de edificación en el período 2002-2008 alcanza casi al millón de nuevas viviendas (996.382, según cifras del INE), muy superior a la cifra de subsidios otorgados en el mismo período. Este último dato refleja la oferta real destinada a los hogares de menores recursos.

Cuadro 39. Actualización del déficit habitacional grupos d y e al año 1992 y 2002. ⁹²

TOTAL PAÍS	D + E
Déficit de vivienda al año 2002	421.377
Hogares nuevos nivel D y E entre 2002-2008	295.401
Subsidios pagados entre 2002-2008	364.284
Déficit actualizado al año 2009	352.494

Fuente: elaboración propia según metodología Minvu.

Cuadro 40. Variación del déficit grupos d y e entre 2002 y 2009.

DÉFICIT 2002	DÉFICIT 2009	REDUCCIÓN TOTAL 2002 - 2009	REDUCCIÓN PROMEDIO ANUAL '02- 09
421.377	352.494	-68.883 (16,35%)	2,34%

Fuente: elaboración propia según metodología Minvu.

La composición territorial del déficit varía significativamente a lo largo del período analizado, en especial entre localidades urbanas de distinto rango, y entre estas y el medio rural. Las situaciones extremas se producen, por una parte, en el ámbito rural, donde la disminución del déficit es más significativa, alcanzando un 61,26 de variación en el período 1992-2002 (no se dispone del dato equivalente para el período 2002-2009, pero los antecedentes generales parecen indicar una continuación menos acentuada de la misma tendencia). El otro extremo lo representan las tres áreas metropolitanas (Concepción, Valparaíso, Santiago). En estas, la disminución del déficit en el decenio 1992-2002 es casi cinco veces menor

(-15,1%) a la registrada en áreas rurales. Más significativo aún es que entre 2002 y 2009 en las tres áreas metropolitanas se produce un incremento absoluto del déficit, pese a la reducción general de este a nivel nacional y de la disminución mencionada en las mismas áreas para el período 1992-2002.

Este fenómeno se encuentra desagregado por tamaño de localidades respecto del período 1992-2002 y, si bien en su actualización al 2009 solo se cuenta con los datos de total país y por áreas metropolitanas, estos permiten estimar que, en lo sustancial, en las ciudades de mayor tamaño las posibilidades de acceso a la vivienda son menores y decrecientes.

Cuadro 41. Déficit 1992 y 2002 por categoría de localidades.

CATEGORÍA ⁹³	DÉFICIT 1992	DÉFICIT 2002	VARIACIÓN TOTAL
A. METROPOLITANAS	305.084	259.047	-15,1%
GRANDES CIUDADES	124.733	102.089	-18,15%
RESTO URBANO	153.403	109.299	-28,75%
RURAL	188.715	73.107	-61,29
TOTAL PAÍS	771.935	543.542	-29,59%

Fuente: Departamento de Estudios DITEC- Minvu, con base en Censos de Población y Vivienda 1992-2002.

⁽⁹²⁾ Actualización del Déficit 2002-2009 es elaboración propia según metodología Minvu, con la colaboración de Yasuyo Nishimura. El déficit del 2002 en este caso es menor que en el cuadro anterior, porque se refiere solo al de los grupos señalados. En anexo se presentan aspectos metodológicos de esta actualización del déficit, así como cálculos complementarios a los presentados a continuación.

⁽⁹³⁾ Grandes ciudades: sobre 100.000 habitantes y capitales regionales.

Cuadro 42. Actualización déficit de áreas metropolitanas d+e al 2009⁹⁴ según subsidios pagados y viviendas terminadas.

	Región Metropolitana	Gran Santiago
Déficit de vivienda al año 2002	176.344	155.005
Hogares nuevos nivel D y E entre 2002-2008	90.654	74.644
Subsidios pagados entre 2002-2008	86.601	60.858
Déficit actualizado al año 2009	180.398	168.791
	Región Valparaíso	Gran Valparaíso
Déficit de vivienda al año 2002	35.847	15.415
Hogares nuevos nivel D y E entre 2002-2008	30.457	12.258
Subsidios pagados entre 2002-2008	33.438	8.166
Déficit actualizado al año 2009	32.866	19.506
	Región del Bío Bío	Gran Concepción
Déficit de vivienda al año 2002	46.864	20.716
Hogares nuevos nivel D y E entre 2002-2008	39.393	16.015
Subsidios pagados entre 2002-2008	51.833	12.734
Déficit actualizado al año 2009	34.425	23.997

Fuente: elaboración propia según metodología Minvu.

En las tres áreas metropolitanas se registra un aumento del déficit entre 2002 y 2009, lo que no sucede en las respectivas regiones (salvo en la Metropolitana, donde se observa un leve incremento en el período), hecho que la habitual medición por regiones, o incluso por comunas, no permite reflejar con claridad.

El fenómeno de la expulsión. Como se puede observar en las cifras precedentes, la tendencia al rezago de las ciudades mayores no se produce en el último período, aunque en este tiende a agudizarse. Detrás de este desbalance, está el hecho de que en las principales ciudades existe una limitada oferta de vivienda nueva para los programas destinados a familias urbanas de los dos primeros quintiles (antes, Vivienda Básica, hoy principalmente Fondo Solidario de Vivienda Título I). La información disponible (Observatorio Habitacional Minvu) no facilita una lectura directa de la oferta de vivienda nueva del Fondo Solidario por comuna, pero la situación puede ser analizada a partir de otras informaciones de la misma fuente:

- En el listado de proyectos de nueva vivienda en ejecución del Fondo Solidario, a mayo de 2008 en la Región Metro-

politana se observa que de todos los que contaban con avance físico superior a 0%, solo 38,2% (1.213 unidades) se edificaba en las comunas del Gran Santiago.

- De la nómina de proyectos del FSV 1 seleccionados entre 2007 y 2008 según el Observatorio Habitacional,⁹⁵ el 45% se localizó en las comunas del Gran Santiago, las que concentran el 93,3% del déficit regional. Localidades relativamente menores y alejadas de la capital reúnen buena parte de la oferta de nuevas viviendas del FSV 1 (El Monte cuenta con seis proyectos que suman 781 viviendas, el 6,7% de la oferta regional; Paine, con cinco proyectos, suma 527 viviendas).

Estos antecedentes reflejan que la oferta de vivienda social no se tiende a orientar por la localización de la demanda, sino por la disponibilidad de suelo de bajo costo. Como ya se dijo, esto no es nuevo, es lo que llevó a concentrar la vivienda social en la periferia (La Pintana y Cerro Navia, luego en Puente Alto, más adelante en Buin, Paine, Isla de Maipo, El Monte). Este proceso se acentúa, desplazando la oferta más lejos, sin que el subsidio de localización impida este desplazamiento, por razones que se analizan más adelante.

⁽⁹⁴⁾ Para estimar el déficit actual en las áreas metropolitanas, debido a que no se contó con datos desagregados a nivel comunal, se usó como supuesto que las viviendas terminadas y subsidios pagados en las tres áreas metropolitanas hasta 2008 mantienen la misma proporción respecto de la cifra regional de subsidios registrada en 2002. En anexo se detallan las comunas consideradas en los tres conglomerados urbanos.

⁽⁹⁵⁾ Observatorio Habitacional Minvu: Proyectos de construcción nueva política habitacional (FSV 1), nómina de proyectos seleccionados a diciembre de 2008. El Gran Santiago incluye las comunas de la Provincia de Santiago, más Puente Alto y San Bernardo.

Este fenómeno, evidente en el Gran Santiago, constituye una tendencia relativamente generalizada en otras ciudades, dependiendo del tamaño y también de características locales o escasez de suelo. En Temuco, por ejemplo, parte sustancial de la nueva oferta de vivienda para los sectores de menores recursos se encuentra en poblados alejados como Labranza, o incluso en otras localidades creadas ad hoc en pleno campo, mientras en la periferia de la ciudad predomina la oferta destinada a sectores medios. En el área Metropolitana de Valparaíso se observa otro caso significativo: Viña del Mar no cuenta con ningún proyecto seleccionado según la nómina mencionada, y Valparaíso, en cambio –donde tradicionalmente ha sido difícil construir nueva vivienda social por restricciones de suelo–, suma seis proyectos con un total de 868 viviendas, diferencia que se explica solo por una activa gestión pública local. En este último caso, con un municipio empeñado en realizar una labor inmobiliaria social que ha dado frutos.

En síntesis, la tendencia general es clara: las familias de menores recursos tienen una débil respuesta a su necesidad habitacional en las principales ciudades, donde la oferta tiende a desplazarse ya no a la periferia, sino en gran parte fuera de la urbe. Así, estas familias experimentan de manera creciente una inequidad en las oportunidades de acceso a la vivienda y, en el caso de desplazarse hacia las zonas de mayor oferta, un mayor desarraigo que agrava la segregación residencial. Las consecuencias de esta última se manifiestan tanto en carencias (equipamientos, servicios de calidad), como en falta de oportunidades (empleo, redes sociales), que en conjunto agudizan y dificultan la superación de la pobreza.⁹⁶

El fenómeno de la expulsión se asocia a complejas dinámicas de arrastre que han provocado serios problemas de segregación social en el mundo urbano. Al respecto cabe comentar que existen algunos estudios que constatan una disminución en las tendencias de segregación residencial debido al llamado fenómeno de la dispersión de la elite,⁹⁷ es decir, grupos de sectores medios y altos que se desplazan hacia áreas donde predominaban grupos de menor condición socioeconómica. Sin embargo, se ha constatado que este fenómeno al mediano largo plazo tiene efectos contrarios a la integración urbana ya que este proceso tiende a producir un alza significativa del valor del suelo en zonas que antes recibían vivienda social, lo que agudiza el desplazamiento de estas hacia fuera de la ciudad.

Mal uso de la modalidad de vivienda usada. Para contrarrestar la tendencia descrita surgieron programas diversos, como el subsidio a la vivienda usada. Sin embargo, una alta proporción de la oferta de vivienda en este programa corresponde a la modalidad de vivienda usada (AVC),⁹⁸ la que en numerosos casos (no fáciles de cuantificar) encubre transacciones que benefician económica o patrimonialmente a las partes involucradas, pero que no implican cambios en su situación residencial o incrementos en el parque habitacional. En efecto, es una modalidad de “acceso a la vivienda” que es fácil de gestionar para algunas entidades de gestión inmobiliaria social (EGIS) que no requieren encontrar terrenos y organizar un proyecto, sino más bien identificar grupos familiares que con el uso del subsidio, el núcleo allegado adquiere formalmente la vivienda a sus familiares y continúan conviviendo como antes. Se trata de la captación de un subsidio que no altera la situación habitacional preexistente.⁹⁹

Subsidio de localización. Es otro instrumento creado para combatir las dinámicas segregadoras. En numerosos casos, este subsidio ha sido un instrumento eficaz en manos de EGIS que han desarrollado proyectos mejor localizados cuyos costos de suelo antes lo impedían. Sin embargo, el Minvu extendió su aplicación a localidades de más de 5.000 habitantes, pudiendo ser potencialmente aplicado en cualquier área urbana. Así, este beneficio dejó de constituir un estímulo para mejores localizaciones al interior de las ciudades, pasando a operar simplemente como un subsidio adicional que también puede ser empleado en pequeñas localidades. De esa manera, termina constituyendo un incentivo inverso al original e, incluso, en localidades menores se presta para cubrir precios artificialmente abultados.

Empresas constructoras como EGIS. Otro elemento nocivo para el desarrollo de una política habitacional que propenda a viviendas socioresidencialmente integradas ha sido la participación indirecta de empresas constructoras en la organización de la demanda, a través de filiales constituidas como EGIS. Esto genera un efecto perverso de reunir en una mano la oferta y la demanda, lo que provoca un desbalance particularmente delicado con relación a grupos de bajos recursos que constituyen la demanda. Debe solvaguarse una forma de organización de la demanda que no merme su capacidad negociadora y que cuente con apoyos independientes en lo técnico.

Sobre los Serviu. Se ha consolidado la tendencia a un abandono de la gestión habitacional de los serviu. Es cierto que

⁽⁹⁶⁾ SANHUEZA, Claudia, LARRAÑAGA, Osvaldo. Las consecuencias de la segregación residencial para los más pobres [En línea] *Observatorio Económico*, 2008 (19) [Consultado: 19 de junio 2009] Disponible en: <<http://www.economiaynegocios.uahurtado.cl/observatorio/pdf/pdf%20observatorio%20n19.pdf>>.

⁽⁹⁷⁾ SABATINI, et. al. Segregación Residencial en Santiago: Tendencias 1992-2002 y efectos vinculados con su escala geográfica. [En línea] *Documento de Trabajo*, 2007 (37) [Consultado: 20 de junio 2009]. Disponible en: <http://ieut.cl/media/archivos/sabatini_et_al_dt37_.pdf>.

⁽⁹⁸⁾ Según datos del Observatorio Habitacional, la mitad de los subsidios otorgados en 2008 por el FSV 1 en la Región Metropolitana correspondió a la modalidad AVC (Adquisición de Vivienda Construida).

⁽⁹⁹⁾ Algunos actores del sistema estiman en cerca de la mitad de los subsidios del tipo AVC.

se han incorporado otros actores, entre ellos instituciones sin fines de lucro y municipios que en algunos casos juegan un papel innovador en la gestión inmobiliaria social. Aún así, la retirada de los *serviu* y los problemas comentados en el punto anterior se han traducido en debilitamiento de una gestión habitacional de interés social. Con todo, el vacío de gestión habitacional no se refiere solo, ni principalmente, a que los *serviu* ya no actúan sino, excepcionalmente, en la generación y contratación de proyectos, como lo hacían hasta comienzos de esta década con las viviendas básicas. Lo más relevante es la ausencia de una capacidad del sector público de generar suelo para la vivienda social en el actual escenario. Como lo indican las cifras entregadas, la creciente falta de suelo para la vivienda social –al menos en las ciudades mayores– tiene consecuencias socialmente negativas y no tiende a ser resuelta –al menos en la escala requerida– por otros actores inmobiliarios.

Pese a lo anterior, cabe señalar algunos avances de gran significación en la política habitacional, en su mayoría con más valor como orientación para desarrollos futuros que con efectos cuantitativamente relevantes por ahora. En general, se trata de avances en aspectos cualitativos y en una visión más integral. Entre ellos:

- **Mejoramiento de estándares.** La reglamentación térmica y el reglamento del FSV han supuesto un mejoramiento sustancial en la protección de techumbres y muros perimetrales de las viviendas sociales, entre otros aspectos, lo que se traduce en incremento del confort térmico y la economía energética de estas viviendas.¹⁰⁰ Por otra parte, el marco normativo del reglamento del FSV contribuye a la habitabilidad estableciendo las dimensiones mínimas de cada recinto.¹⁰¹
- **Diversificación de programas,** antes orientados casi exclusivamente a la producción de nuevas viviendas, y que ahora apoyan la ampliación de viviendas, el mejoramiento, la reposición de aquellas deficitarias (sitio residente), modalidades complejas por constituir intervenciones individuales que deben perfeccionarse en su aplicación práctica.
- **Proyectos de integración social,** que estimulan la formación de conjuntos habitacionales en que coexistan familias de bajos recursos que acceden al FSV, junto a beneficiarios de un programa orientado hacia sectores medios (DS 40), el que avanza hacia el desarrollo de proyectos habitacionales socialmente más diversos y de localización más central, debido a la suma de subsidios que reúnen.

► GARANTÍA 3: ASEGURAR A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA EL ACCESO A VIVIENDAS RESIDENCIAL Y SOCIALMENTE INTEGRADAS.

Se proponen mecanismos que aseguren un volumen de oferta que impida el incremento absoluto del déficit de vivienda en áreas urbanas mayores y en el total país. En cuanto a la calidad se propone establecer y asegurar un tamaño mínimo de vivienda (40 m² ampliables en casas, 55 m² en departamentos) y cuadro normativo de superficies mínimas por recinto. Asimismo, se establecen mínimos en durabilidad, seguridad estructural, servicios básicos e infraestructura. También, las viviendas deberán contar con un seguro de calidad que protegerá al propietario en caso de ocurrencia de patologías de la construcción. Otra dimensión relevante e insoslayable que se relaciona con la calidad de la vivienda y el hábitat, es la localización de esta con los parámetros de accesibilidad y centralidad estipulados en el subsidio de localización y heterogeneidad social, a través de un estímulo al desarrollo conjunto de viviendas del FSV y del DS 40 (sectores medios). En la dimensión exigibilidad se presentan diversos mecanismos para asegurar el cumplimiento de los Umbrales propuestos, especialmente en el ámbito de la calidad de la vivienda. En la dimensión de protección financiera, se proponen medidas de reasignación presupuestaria que permitan asegurar la integración urbana de las viviendas sociales. Por último, se presentan arreglos normativos e institucionales que se consideran básicas para la implementación de las propuestas presentadas.

Accesibilidad. Las propuestas específicas que a continuación se describen, buscan asegurar un volumen de oferta que impida el incremento absoluto del déficit de vivienda en áreas urbanas mayores y en el resto del total país. Estas son:

- **El subsidio a la localización.** La eficacia del subsidio a la localización implica eliminar su aplicación en las áreas urbanas menores, para destinarlo a ciudades mayores donde es necesario. Se propone su focalización como instrumento destinado a reconocer el mayor costo de construir en emplazamientos intraurbanos en las ciudades, constituyendo un estímulo para mejores localizaciones al interior de ellas.
- **EGIS.** Se propone restringir la participación indirecta de empresas constructoras en la organización de la demanda, a través de filiales constituidas como EGIS, distinguiendo de manera clara los actores diversos en materias de oferta

⁽¹⁰⁰⁾ Desde Santiago hacia el sur, por ejemplo, ya no es posible que los muros exteriores de las nuevas viviendas se construyan sólo con el tradicional bloque de hormigón de 15 cm de espesor, debiendo incorporarse una protección térmica adicional.

⁽¹⁰¹⁾ Así, se evita el fenómeno antes recurrente de cocinas donde no era posible instalar un refrigerador, dormitorios donde no cabía una cama estándar o no había espacio para guardar ropa.

y demanda. Con ello, se desarrollará un trabajo de organización de la demanda de manera independiente y técnicamente solvente.

- **Gestión de suelo.** Es necesario que un ente público asegure la creación de suelo urbano que incorpore la demanda por vivienda social e integración social en el marco de una planificación de largo plazo, una capacidad al menos equivalente a la que entes privados han desarrollado principalmente para segmentos de mayor poder adquisitivo en el marco de cambios normativos promovidos por el Minvu¹⁰². En esa dirección, se deberá establecer, mediante arreglos institucionales y normativos, el ámbito de gestión habitacional de los serviu, con énfasis en el fortalecimiento de la capacidad del sector público de generar suelo para la vivienda social, asegurando la creación de suelo urbano que incorpore la demanda por vivienda social e integración social en el marco de una planificación de largo plazo, promovidos por el Minvu.¹⁰³

- **Establecimiento de mecanismos de control que impidan la mala utilización del subsidio a la vivienda usada contemplado en el Título II del FSV.** Esta anomalía no invalida la modalidad de acceso a la vivienda por la adquisición de viviendas usadas, pero revela un problema evidente de diseño reglamentario que ha implicado una gran fuga de recursos y que resta verosimilitud a las cifras de reducción del déficit. Nada justifica que el reglamento del FSV en este punto (Artículo 32 del DS 174) no sea modificado para asegurar el adecuado uso del subsidio, probablemente haciendo que el vendedor no reciba dinero, sino un bono que se haga efectivo al momento en que adquiera una nueva vivienda. Otra alternativa es excluir la transacción directa o encubierta entre parientes, algo que es difícil de asegurar, pero sí es posible desincentivar sancionando duramente a la EGIS que no cautele esta disposición. Lo cierto es que la modalidad “adquisición de vivienda construida” (AVC) no debe ser mayoritaria porque no asegura un incremento del parque habitacional, y solo debe constituir una alternativa complementaria. Su importancia desmedida en el último período es otra manifestación de la dificultad de crear una mayor oferta de vivienda nueva.

Otra dimensión muy importante y sensible para la población, se refiere a la calidad y durabilidad de las viviendas que se obtienen a través de FVS. Así, la presente propuesta se concentra en ámbitos que determinan un umbral mínimo de calidad de las viviendas para los sectores más pobres de nuestra sociedad: heterogeneidad social de los conjuntos, habitabi-

lidad, seguridad estructural, durabilidad, infraestructura y servicios básicos, conectividad y accesibilidad barrial.

Heterogeneidad social en conjuntos habitacionales del FSV.

Es una dimensión pocas veces tocada de la calidad de la vivienda y el barrio, pero muy importante y sensible para la satisfacción adecuada de las necesidades individuales, familiares y sociales del “habitar”. En esa dirección, se sugiere que la integración social y residencial de la vivienda forme parte de la noción de “calidad”. Se trata de estimular el desarrollo de conjuntos de vivienda que tengan una composición socioeconómica mixta, para terminar con la marcada segregación espacial de nuestras ciudades. Necesitamos que las personas en pobreza gocen de mayores oportunidades de interacción social con otros segmentos de la población y se beneficien de bienes, servicios y espacios públicos con mejores estándares. Sin perjuicio de regular de mejor manera la denominada gentrificación urbana,¹⁰⁴ se trata de lograr espacios integrados donde exista una estructura de oportunidades que pueda ser aprovechada por el conjunto de la población sin importar sus condiciones socioeconómicas.

Ante la imposibilidad práctica de generar los consensos sociales y políticos necesarios para establecer como exigencia obligatoria la promoción y construcción de proyectos de integración social, se propone reforzar el estímulo a tal modalidad, de manera que se convierta, en lo posible, en la composición habitual de los nuevos conjuntos habitacionales. En el plano administrativo y en la dimensión de protección financiera, se propone introducir dos cambios al DS 174:

- Aumentar el subsidio adicional a las viviendas financiadas a través del DS 40, en proporción directa al mayor número de FSV 1 que integren el conjunto. Esto tiene por objetivos hacer aún más atractiva esta alternativa para los beneficiarios del DS40 y reconocer la mayor dificultad que representa la incorporación de este segmento (por sobre el beneficiario de FSV 2), que a la vez constituye la mayor parte de la demanda.
- Asegurar la aplicación del subsidio de equipamiento (12UF que actualmente benefician a proyectos del FSV) en proyectos de integración social, doblando su monto por cada vivienda DS 40 que participe (con un tope de 30%), de manera de beneficiar al conjunto con mejoras que van más allá de la vivienda y extender las ventajas de este tipo de proyectos a los beneficiarios del FSV.

⁽¹⁰²⁾ Nos referimos a las Zoduc (Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado) y a los más recientes PDUC (Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado).

⁽¹⁰³⁾ Desde dicho ministerio se han llevado a cabo experiencias relativamente aisladas, como Palomar en Copiapó, Los Alerces en Puerto Montt y, más recientemente, Ciudad Parque Bicentenario en Cerrillos, las que pueden entregar lecciones de interés al respecto.

⁽¹⁰⁴⁾ Este concepto viene a definir el proceso mediante el cual un barrio popular, que ha sufrido una situación de degradación, vive un proceso de revalorización que implica, a veces, la expulsión de sus habitantes tradicionales y su sustitución por habitantes de clase media-alta donde cambia la tipología de viviendas.

Espacialidad y habitabilidad. El tamaño de la vivienda social¹⁰⁵ ha tenido una evolución positiva: desde 36,56 m² promedio de superficie, en las viviendas básicas construidas en 1990 hasta cerca de 45 m² en las construidas en el marco del Fondo Solidario de Vivienda. Para los departamentos (donde el tamaño es un aspecto especialmente sensible por la dificultad de ampliación posterior), existe el mecanismo de “ampliación simultánea”, que constituye un subsidio adicional para alcanzar una superficie de 55 m² desde el comienzo. Eso explica por qué en la Región Metropolitana –donde se construye principalmente vivienda en altura– la superficie promedio se ubique en el rango de 45 a 50 m².

Si bien este es el rango en la mayoría de las regiones en el extremo, la región de O’Higgins no supera los 35 metros cuadrados.¹⁰⁶ Así, pese a una tendencia general positiva, se observan rezagos, como también reducciones significativas, asociadas a programas derivados del concepto de vivienda progresiva (el programa así denominado y el de “Vivienda dinámica sin deuda”), que actualmente no operan.

Junto con la tendencia positiva en la superficie total de las viviendas, es destacable la exigencia de adecuar el diseño interior de los diversos recintos a un cuadro normativo incorporado al Reglamento del Fondo Solidario de Vivienda (DS 174/2005).

Pero las variaciones y rezagos mencionados hacen recomendable definir (o explicitar) un umbral mínimo en la materia. Más que establecer valores absolutos, lo más lógico sería vincularlo a una espacialidad mínima por persona, considerando el número de integrantes de un núcleo familiar promedio que postula a este tipo de programas. Si bien eso implicaría asociar un aspecto dinámico (la evolución del núcleo familiar) a una respuesta rígida por naturaleza, modalidades de vivienda social de alquiler permitirían ofrecer soluciones habitacionales de distinto tamaño a medida que evolucione el tamaño familiar. Esta alternativa se examina más adelante, pero difícilmente constituirá una modalidad mayoritaria de acceso a la vivienda social, al menos en un mediano plazo.¹⁰⁷

Estas mejoras, sin embargo, siguen expuestas a la discrecionalidad administrativa de turno, toda vez que se encuentran estipuladas en la órbita de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Ello constituye una situación que pone en riesgo la estabilidad de los Umbrales de habitabilidad de la

vivienda. Por ello, la recomendación de política es considerar los arreglos normativos e institucionales que aseguren en el tiempo los Umbrales alcanzados.

Así, se propone cautelar por un aseguramiento explícito, en rango de ley, de un tamaño mínimo de vivienda, con las consideraciones de adaptabilidad y flexibilidad cultural, ambiental, geográfica y sociodemográfica que corresponda.

- Para casas, una superficie mínima de vivienda en primera etapa de 40 m² cuadrados con ampliación proyectada a 55 m².¹⁰⁸ El plazo de realización de la ampliación deberá estar garantizado en observancia al tamaño del grupo familiar: de dos años para grupos familiares de más de cinco integrantes, y de cuatro años para los de cuatro personas.

- Para departamentos, una superficie mínima de 55 m² en una etapa (implica garantizar el subsidio adicional de “construcción simultánea”).

Con relación a otros requerimientos de habitabilidad se puede señalar que, entre las normas establecidas por el mencionado reglamento y las establecidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, existen garantías razonables de iluminación natural y ventilación. El aislamiento térmico ha experimentado un importante incremento en sus estándares a partir de la dictación de la Reglamentación Térmica en 2007, exigible para todas las viviendas (no solo las sociales) de acuerdo con su condición geográfica. No existe algo equivalente en materia de protección acústica, y si bien –en lo básico– esta dimensión tiene un comportamiento asociado a la protección térmica, se propone definir estándares explícitos en esta materia.

Seguridad estructural y durabilidad. La durabilidad es un aspecto particularmente complejo de garantizar, básicamente por la larga vida útil esperable (que en general no se define pero se suele asimilar a unos 50 años, y sobre todo, porque en la duración efectiva es determinante la intervención del residente por la vía de evitar malas prácticas y del indispensable mantenimiento, lo que es muy difícil de cautelar. Al respecto existen instancias de información y capacitación por las EGIS¹⁰⁹ a los nuevos propietarios, pero es difícil establecer garantías de durabilidad aparte de las establecidas en los plazos legales de prescripción de responsabilidades,¹¹⁰ donde el problema es más bien, de exigibilidad de las mismas.

⁽¹⁰⁵⁾ Existen diversos usos para el término “vivienda social”. En este texto se lo entenderá como el producto de los programas habitacionales de nueva vivienda destinados a familias urbanas de menores recursos (principalmente, la Vivienda Básica Serviu, reemplazada por el Fondo Solidario de Vivienda (FSV 1 y 2).

⁽¹⁰⁶⁾ Observatorio Habitacional Minvu, Superficie de viviendas FSV1 2007–2008.

⁽¹⁰⁷⁾ También un activo mercado secundario puede contribuir al respecto, aunque representa una alternativa de menor movilidad.

⁽¹⁰⁸⁾ Según el Observatorio Habitacional del Minvu, en seis de las regiones del país el promedio (2007/2008) de superficie de las viviendas del FSV 1 no alcanza a 40 m². Estas regiones son: Coquimbo, O’ Higgins, Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos.

⁽¹⁰⁹⁾ Entidades de Gestión Inmobiliaria Social.

⁽¹¹⁰⁾ Ley General de Urbanismo y Construcciones, Artículo 18°.

Con todo, las normas técnicas existentes en materia de diseño estructural han avanzado en establecer estándares que permitan un comportamiento adecuado de las edificaciones ante sismos importantes.

Por ello se propone la existencia de un seguro obligatorio que responda por las deficiencias en materia de seguridad estructural y durabilidad y que pueda ser utilizado por los titulares cuando proceda. Junto con ello, se sugiere entregar facultades y atribuciones vinculantes a un organismo autónomo que pueda resolver, de manera expedita, posibles controversias en la aplicación del seguro, sin perjuicio de las facultades ordinarias de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS).

Complementariamente, se propone estudiar futuras garantías en esta área, expresadas en una oferta programática más robusta orientada a la mantención, mejora y reparación de la vivienda con una periodicidad aproximada de diez años, la cual estará garantizada para el segmento de postulantes que ha perdido sensiblemente estándares de habitabilidad sin que su vivienda llegue a ser considerada irrecuperable y, por ende, impedidos de solicitar ayuda financiera. En esa dirección deben modificarse los programas que apoyan el mejoramiento, la reposición de viviendas deficitarias (sitio residente), que por constituir intervenciones individuales dificultan su aplicación práctica.

Infraestructura y servicios básicos. Al respecto, el país ha logrado grandes avances en políticas de dotación de servicios sanitarios y electrificación sostenidas por varias décadas, alcanzando cifras de cobertura cercanas al 100% en áreas urbanas, y cobertura creciente en sectores rurales, esto último debido principalmente a los programas de Agua Potable Rural y de Electrificación Rural, a los que se suma el Programa de Habitabilidad de Fosis.¹¹¹ Las cifras siguientes (Casen 2006) ilustran el avance y la situación actual en esta materia: en 1990, el 68% de la población contaba con condiciones de saneamiento definidas como aceptables (llave de agua dentro de la vivienda, WC conectado al alcantarillado o a fosa séptica), porcentaje que ha aumentado hasta 91,3% en 2006. El saneamiento aún deficitario alcanza a 3,2% en áreas urbanas y a 45% en el área rural. Este último rezago se explica básicamente por el bajo desarrollo en el país de sistemas de saneamiento alternativos al alcantarillado urbano, aspecto imprescindible para abordar esa carencia elemental en áreas rurales. Con todo, es fundamental que el país avance en ga-

rantías explícitas para el mundo rural en las dimensiones de saneamiento y energía con soluciones adaptables a una baja escala, eficientes y durables.

El reclamo ante problemas de la calidad. Pese al mejoramiento de estándares –destacado antes en el diagnóstico–, persiste la dificultad que encuentran los nuevos propietarios para reclamar cuando detectan problemas de calidad de sus viviendas y exigir las reparaciones que correspondan. Más aún, al alejarse los serviu de la contratación de viviendas, ha desaparecido la garantía contractual que obligaba a las empresas a hacer las reparaciones demandadas dentro del período de un año. Han existido instancias concebidas para canalizar estos reclamos y para evaluarlos técnicamente,¹¹² pero solo con capacidad para recomendar acciones de reparación, sin poder exigir las. Esto último implica acudir a los tribunales de justicia, lo que tiende a resultar inviable como alternativa real de solución para familias de escasos recursos, como son las beneficiarias de viviendas sociales.

Para abordar esta deficiencia y avanzar en la dimensión de exigibilidad, se proponen tres líneas de acción: (i) Mejoramiento de la institucionalidad de carácter administrativo que, en una primera instancia, aborde los reclamos de los titulares. (ii) En segundo lugar, se propone la creación de un sistema obligatorio de seguro contra patologías en la construcción de viviendas, que permita que las personas afectadas cuenten con una respuesta directa y oportuna a su demanda, más allá de la posterior persecución judicial de responsabilidades por parte de la instancia aseguradora. (iii) Por último, y asociado a la propuesta de la creación del Seguro, se propone incentivar un sistema de certificación que complemente el aseguramiento de calidad. A continuación se profundizan estas medidas:

- **Creación de una instancia autónoma para la supervigilancia y exigibilidad de las dimensiones garantizadas.** Respecto al ejercicio de los titulares de la dimensión de exigibilidad de las garantías, han existido en el tiempo diversas proposiciones. Destaca la creación de una superintendencia en el campo de la aplicación de la GES en el sector salud. Dicha superintendencia, tiene entre sus funciones supervigilar y fiscalizar a los prestadores que operan en el sector salud y velar por el cumplimiento de las obligaciones que impone la ley. Asimismo, tiene facultades similares sobre los organismos públicos del sector salud. De manera simi-

⁽¹¹¹⁾ Por otra parte, el Nuevo Reglamento del Sistema de Subsidio Habitacional Rural (Minvu, DS 145 de 2007) incorpora un subsidio adicional para saneamiento cuando se requiere la ejecución de sistemas particulares de tratamiento de agua potable y/o aguas servidas. El otorgamiento de este subsidio en la situación mencionada debería garantizarse.

⁽¹¹²⁾ Consejos Regionales de Calidad de la Vivienda, promovidos por el Minvu en 1993 y más tarde por el Instituto de la Construcción.

lar a la experiencia de salud, se discute hoy en el Congreso Nacional un proyecto de ley¹¹³ que crea una superintendencia de educación, que busca instaurar un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media, y su fiscalización.

Con todo, la creación de un ente autónomo en el ámbito de la vivienda, como una superintendencia, puede resultar de larga tramitación legislativa. Por ello, se propone avanzar más bien en el reforzamiento y potenciación de las facultades y atribuciones que tiene el actual Instituto de la Construcción, órgano de composición amplia y que ha jugado un rol relevante en el mejoramiento de normas en el sector de la construcción, convirtiéndolo en una instancia de resolución de aspectos técnicos en la aplicación del seguro de la calidad propuesto más adelante, coadyuvando a la SVS. Por otra parte, el necesario rol de mediación entre las partes, en materia de vivienda, permitiría abordar de manera expedita otras situaciones complejas que podrían resolverse sin necesidad de llegar a las instancias de la SVS o de tribunales ordinarios de justicia en aspectos vinculados con todas las dimensiones propuestas (acceso, calidad, oportunidad, y protección financiera).

Un organismo como el propuesto, debe tener una autonomía absoluta del sector vivienda, ya que entre sus funciones estaría precisamente fiscalizar a todos los prestadores de vivienda, públicos y privados. Por ello, y como se dijo, se propone la refundación del Instituto de la Construcción, como organismo de carácter público y autónomo. Así el organismo propuesto deberá velar y resolver los reclamos por no cumplimiento de las garantías explícitas en materia de acceso, oportunidad, permanencia y/o duración de los beneficios de que se trate.

• **Creación de un seguro de calidad.** Otro aspecto clave para garantizar la compensación ante la vulneración de los estándares en la vivienda, es la creación de un sistema obligatorio de seguro contra patologías en la construcción de viviendas, que permita a las personas afectadas contar con una respuesta directa y oportuna a su demanda, más allá de la posterior persecución judicial de responsabilidades por parte de la instancia aseguradora. Este seguro cubriría también aspectos de durabilidad, de modo que podrá ser utilizado por los titulares cuando existan deficiencias en materia de seguridad estructural y durabilidad.

Para la aplicación del seguro, se requiere un volumen importante de viviendas susceptibles de ser aseguradas (ya que

se necesita una cantidad que sea atractiva para las aseguradoras), por lo que solo puede operar haciéndolo obligatorio para todas las viviendas que se construyan para el FSV (pagado por el Estado), lo que deberá ampliarse más adelante a todas las viviendas que reciban subsidios del Estado. Implica también una estandarización del seguro y un marco normativo claro, factores que están presentes en un ítem técnico preciso que rige actualmente al programa, así como un marco legal que precisa las responsabilidades de los actores que intervienen en la construcción (Ley General de Urbanismo y Construcciones, Artículo 18°).

Existe un incentivo perverso donde los recursos del subsidio de vivienda son muy ajustados y, por lo tanto, cualquier incremento en el costo de los terrenos ha presionado por un decaimiento en los estándares de construcción. Sin embargo, este problema tendería a desaparecer si es que logramos disponer de una mayor holgura relativa de recursos destinados específicamente a la compra de terrenos y buenos subsidios de localización. Otro factor que contribuye a crear condiciones favorables a esta iniciativa es que se ha avanzado sensiblemente en la identificación y cuantificación de patologías en la vivienda social (fundamentalmente, a través de estudios del Minvu y del Instituto de la Construcción), lo que permite acotar y delimitar de mejor manera los riesgos asociados a un seguro de esta naturaleza.¹¹⁴

La creación de este seguro implica un cambio mayor en la industria –la de los seguros y la de la construcción–, por lo que será necesario establecer un marco preciso (legal) que indique una ruta clara de implantación del seguro, de manera de movilizar con tiempo a las aseguradoras. Se propone establecer un plazo de:

- 2 años para la puesta en marcha del seguro obligatorio a las viviendas del FSV;
- 2 años adicionales para exigir el seguro obligatorio de todas las viviendas subsidiadas.

Es importante destacar que el seguro obligatorio constituye una alternativa institucionalmente liviana y también directa como respuesta a los afectados.

Por último, la experiencia de países desarrollados en que este opera –tanto europeos como norteamericanos–, enseña que el seguro puede convertirse en un importante vector de modernización del sector de la construcción en diversos ámbitos (normas técnicas, profesionalización de oficios, prevención de patologías, etc.).

¹¹³ N° de Boletín 5083-04.

¹¹⁴ Cabe tener presente la aplicación en Chile de seguros masivos en otros campos, como el que beneficia a pasajeros del transporte público y el seguro obligatorio contra accidentes asociado al permiso de circulación de autos.

Estimaciones preliminares respecto del costo indican que éste podría alcanzar a 2 o 3% del valor de las viviendas.

• **Sistema de certificación.** Para garantizar la calidad de las viviendas socialmente integradas es necesario desarrollar buenos sistemas de certificación de viviendas. Tomando en cuenta que el seguro de vivienda operará con aseguradoras privadas,

es altamente posible y deseable que el sistema de certificación surja a su alero. En otras palabras, un sistema de certificación operaría mejor en el ámbito de competencias propio de un mercado competitivo característico de otros segmentos (no en este caso, en que la demanda es prácticamente cautiva). Dicho sistema no reemplazaría el rol reparador del seguro, sino que daría soporte al mismo de manera complementaria.

Dimensión	Descripción
Acceso	Tendrán acceso a viviendas socialmente integradas, principalmente beneficiarios en situación de pobreza sin casa (allegamiento o campamento) de las mayores ciudades (de 100 mil y + habitantes), que hoy representan 70% del incremento de los hogares y cerca del 68% del déficit. Estos podrán acceder a viviendas nuevas o usadas. Estas viviendas contarán con estándares de calidad explícitos y exigibles.
Duración	Las personas contarán con un sistema de programas orientados a la mantención y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de su hogar con una periodicidad estimada de diez años.
Protección Financiera	Los postulantes contarán con subsidio habitacional. En caso de postular en áreas urbanas metropolitanas, también podrán acceder a un subsidio diferenciado por localización para cubrir mayores costos de suelo. Se propone introducir modificaciones al mecanismo en uso para salvaguardar los resultados esperados. Se otorgará un mayor aporte estatal en caso de conjuntos integrados que estén compuestos con viviendas financiadas por el FSV y el DS 40. Asimismo, los programas de mejoramiento y reparación de viviendas asociadas a la duración del bien inmueble, contarán con protección financiera diferenciada, en observancia a la situación socioeconómica del titular.
Calidad	La calidad será resguardada para las viviendas adquiridas por ambos Títulos del FSV, y por otros subsidios destinados a sectores D y E, a través de: • Institucionalidad fiscalizadora. • Existencia de seguro de calidad de la vivienda. • Sistema de certificación. Estándares en las áreas de: espacialidad y habitabilidad interna, seguridad estructural y durabilidad, equipamiento y servicios básicos, heterogeneidad social del barrio donde se emplace la vivienda, centralidad y accesibilidad.
Oportunidad	Debe consagrarse un plazo máximo de otorgamiento del subsidio a aquellos postulantes que reúnan los requisitos exigidos para el acceso. Además, debe establecerse un plazo máximo entre el otorgamiento del subsidio y la entrega de las viviendas nuevas, En cuanto a los plazos para recibir la ampliación asociada a la superficie mínima estipulada, se propone establecer un plazo máximo de dos años para la entrega de las obras adicionales de casas con hogares de cinco o más miembros, y un plazo de cuatro años para aquellos con cuatro miembros.
Participación	Se propone canalizar la participación a través de 2 instancias: estudios de percepción, opinión y propuesta de los usuarios, y la existencia de un Comité de Habitantes de Vivienda Social. El comité es el mecanismo donde los titulares se organizan para realizar observaciones y propuestas sobre cómo funciona el sistema, y hacerlas llegar a las instancias de diseño e implementación de políticas públicas vinculadas.
Reclamo y/o Exigibilidad	Se profundizarán las atribuciones del Instituto de la Construcción para que opere como mecanismo de reclamo administrativo en caso de incumplimientos en acceso, oportunidad, duración, protección financiera, y participación. También con la creación del seguro de calidad, se permitirá el reclamo ante la aseguradora y la SVS ante el incumplimiento de las garantías asociadas.
Actualización	Los Umbrales Sociales de la vivienda socialmente integrada deberán ser revisados y actualizados (si corresponde) cada cinco años, con la asistencia de un comité asesor compuesto por expertos representantes de diversos sectores políticos, técnicos de los servicios asociados y representantes del Comité de Habitantes de Vivienda Social. Estas medidas de actualización deberán estar basadas en análisis y estudios empíricos, considerando a las preferencias y observaciones de técnicos, políticos y usuarios.

Arreglos normativos e institucionales

Con el fin de dar mayor estabilidad a los instrumentos de la política habitacional y a las dimensiones garantizadas, se requiere dar un nuevo paso en su institucionalización como política de Estado, por la vía de arreglos jurídicos normativos. Los arreglos normativos en materia de vivienda han tenido, por parte de la autoridad, cierto rechazo, por el temor a que una norma con rango de ley entorpezca y dé mayor rigidez a un sector que, se argumenta, requiere flexibilidad para llevar adelante las políticas, planes y programas trazados. Se trata, en todo caso, de contar con un conjunto de recursos normativo-jurídicos (leyes, reglamentos, decretos, etc.) que estipulen la existencia de las garantías sociales, su arquitectura; establezcan las obligaciones del Estado y sus organismos específicos, reconozcan y describa a los titulares, sus derechos y deberes. A partir de las propuestas presentadas más arriba, se sugiere la dictación de una norma con rango de ley que contenga los aspectos centrales de la nueva arquitectura de la política de vivienda con dimensiones garantizadas. Los contenidos específicos deberán contenerse en normas dictadas dentro de la potestad reglamentaria del Ejecutivo. La ley propuesta en materia de vivienda debiera contener los siguientes aspectos:

- Definición de la vivienda, así como explicitación de la forma y condiciones para acceder a viviendas socialmente integradas. Se trata de definir las vigas maestras de los programas habitacionales, incluyendo su población objetivo, la oportunidad de las soluciones y niveles de subsidio.
- Establecimiento de garantías de calidad y durabilidad de las viviendas, barrios y asentamientos, y dimensiones de especialidad, materialidad, aislamiento, servicios, equipamiento interno, etcétera.
- La obligatoriedad del seguro de calidad, sus características generales y sus plazos de puesta en marcha.
- Explicitación de la forma y condiciones para que los beneficiarios puedan reclamar ante posibles incumplimientos. Asimismo, la ley deberá contener los mínimos de participación social y actualización de las dimensiones garantizadas.
- Definición y explicitación de las funciones y responsabilidades básicas de los organismos involucrados en este nuevo marco. En esa dirección, la ley al menos deberá: entregar nuevas atribuciones a la instancia autónoma para la supervigilancia y exigibilidad de las dimensiones garantizadas (Instituto de la Construcción en su nueva versión).

- Establecer los arreglos institucionales para que los servicios desarrollen una política activa de creación de nuevo suelo urbano en paños que permitan planificar una respuesta orgánica y socialmente integrada a la demanda habitacional con un horizonte de largo plazo, inscribiendo esta labor en el marco que rige los proyectos de desarrollo urbano condicionado.

- Mecanismo de seguimiento parlamentario de la gestión habitacional y de actualización de los contenidos de esta ley. Se propone que el informe anual a una comisión parlamentaria sea la instancia para evaluar los avances en el mandato establecido en la ley, para dar cuenta de los cambios o actualizaciones realizados y para proponer eventuales modificaciones en esta.

- Incorporación, también en la ley, de otros aspectos propios de la dimensión urbana de una misma orientación general de equidad e integración social, destinados a dar mayores recursos para el desarrollo urbano a las comunas deficitarias y receptoras de vivienda social.

- Todo lo anterior deberá enmarcarse en la formulación de la equidad urbana y la integración residencial como principios rectores de una activa participación del Estado en la gestión habitacional y urbana.

➤ GARANTÍA 4: TODAS LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DAÑO O MARGINALIDAD SOCIAL, TENDRÁN ACCESO A PROGRAMA DE ALQUILER SUBSIDIADO.

En general, las familias más vulnerables entre los grupos sin casa no son objeto de interés prioritario de la política habitacional, básicamente porque esta se orienta a dotar de una vivienda en propiedad a familias que deben tener los recursos suficientes como para reunir un ahorro previo, para solventar los gastos de equipar la vivienda y para cubrir los costos propios de un hogar independiente. También requieren tener una capacidad de persistencia y de organización que no son característicos de los grupos más afectados. Se trata de personas que muchas veces quedan excluidas o autoexcluidas de los programas estatales por condiciones de marginalidad social y no incorporados plenamente al circuito económico y a las redes sociales de apoyo. Entre ellas se encuentran familias indigentes, personas en situación de calle, migrantes, adultos y niños con discapacidad mental e intelectual, y personas de la tercera edad abandonadas, que no cuentan ni ellos ni sus familias con los recursos económicos para resolver su situación habitacional.

Todos estos grupos tienden a depender de localizaciones centrales para el despliegue de sus estrategias de sobrevi-

vencia, por lo que suelen buscar alojamiento en áreas centrales deterioradas de las ciudades, en condiciones frecuentemente insalubres.

Se propone dar una respuesta habitacional que entregue seguridad y condiciones de habitabilidad a los grupos mencionados, subsidiando el arriendo de piezas y viviendas en áreas centrales.

Los subsidios podrán ser postulados por el municipio u otra entidad acreditada para tales efectos, identificando los potenciales beneficiarios y su condición socioeconómica por medio de un instrumento creado con tal finalidad, así como los alojamientos previstos y el plan de mejoras a realizar por los propietarios. El proyecto de habitabilidad por medio de alquiler postulará a un fondo específico para estos fines. En pleno régimen, el sistema de alquiler estará disponible y garantizado para todos aquellos que cumplan con los requisitos formales establecidos para estos efectos.

Se sugiere que el arriendo esté reglamentado en un contrato entre los municipios, fundaciones o corporaciones públicas y privadas y el propietario del inmueble.

Una vez adjudicados los subsidios y entrado en vigencia el contrato, el municipio u otras entidades acreditadas se encargarán del pago del alquiler, y fiscalizarán las condiciones de habitabilidad de alojamiento.

La duración del beneficio será por dos años renovables, si la situación no ha variado. Eventualmente, el municipio o la fundación a cargo podrá apoyar una postulación de los usuarios a otro subsidio habitacional. Con el objetivo de entregar posibilidades de egreso del programa, la garantía de subsidio al alquiler deberá contemplar planes de habilitación social.

La calidad de la intervención es fundamental. En esa dirección, junto con los planes de habilitación social, en los casos que amerite, deberán implementarse servicios sociales de cuidado, visita domiciliaria y/o colectiva de carácter psicosocial y médico, gestión de trámites, apoyo nutricional, apoyo laboral, etc., provistos por ONG, fundaciones o el municipio, a través de la red de salud y educación. Todos los servicios

contarán con protocolos que aseguren la atención integral incluyendo la habilitación social. Para ello se propone contar con protocolos detallados de los servicios a otorgar.

Una posibilidad para enfrentar con eficiencia la provisión de estos servicios es concentrar grupos de personas relativamente similares en sus necesidades y alquilar condominios de baja densidad o departamentos múltiples de modo que se facilite la entrega de servicios de atención integral a personas que presenten daño y patologías severas, problemas funcionales o una disminución importante de sus capacidades. Al respecto, existe abundante literatura que sistematiza experiencias, en países europeos y en Estados Unidos, que pueden dar luces de una atención como la requerida.

Por otra parte, el arrendatario del inmueble deberá comprometerse a la mantención y mejora de condiciones de habitabilidad básicas, según los Umbrales establecidos. En esa dirección, se propone que las dimensiones de las viviendas en esta modalidad cumplan con características explícitas de habitabilidad, seguridad estructural, durabilidad, infraestructura y servicios básicos. En esa misma dirección, se propone incluir un ítem de equipamiento domiciliario y manutención del inmueble.

Así, este programa, junto con beneficiar a los grupos mencionados, puede utilizarse para aminorar el deterioro de edificaciones de sectores centrales y pericentrales, lo que entrega una base para el desarrollo de planes de rehabilitación de los inmuebles.

El subsidio al alquiler será de cargo al presupuesto de la nación. No se dispone de cifras que precisen el número de hogares o personas potenciales beneficiarios del programa. Sin embargo, para la fase inicial se considera alcanzar un número de 5.000 subsidios en aplicación al cabo de dos años, luego de lo cual deberá realizarse una evaluación que permita identificar ajustes a la operación, a los montos de los subsidios y al número de estos a otorgar anualmente.

Complementariamente, debe considerarse un componente de equipamiento domiciliario y manutención del inmueble. Este puede ser estimado como una ampliación en la cobertura del Programa de Habitabilidad que existe en Fosis.

Dimensión	Descripción
Acceso	Gente en situación de calle, personas abandonadas con discapacidad, edad avanzada semivalentes y/o postrados, nuevos migrantes en situación de pobreza, con necesidades habitacionales, podrán acceder a soluciones en piezas y viviendas alquiladas en áreas centrales. Para ello, un municipio, ONG o fundación acreditada vehiculizará la postulación de personas o grupos (en las situaciones antes mencionadas) al Fondo de Subsidios al Alquiler. De cumplir los requisitos, el municipio y o fundación celebrará contrato con el propietario del inmueble, el que contra un ingreso seguro producto el arriendo, se deberá comprometer a hacer mejoras que garanticen condiciones de habitabilidad básicas.
Duración	Dos años renovables.
Protección Financiera	Los usuarios reciben un subsidio equivalente a 2,75 UF mensuales.
Calidad	El arrendatario deberá asegurar mejoras a la residencia alquilada. En los casos que amerita, se implementan planes de habilitación social. En casos de baja autovalencia, discapacidad, adicciones, etc., se desarrollarán servicios sociales de cuidado, visita domiciliaria y/o colectiva de carácter psicosocial y médico, gestión de trámites, apoyo nutricional, apoyo laboral, etc., provistos por ONG, fundaciones o el municipio, a través de la red de salud y educación. Luego de un periodo de intervención, basada en una estrategia reparatoria, los usuarios podrán postular a otros subsidios conducentes a vivienda propia.
Oportunidad	Se deberá contemplar un plazo no mayor a cuatro meses para dar respuesta habitacional a la demanda para los postulante. En casos extremos, donde la vida de las personas puede estar en riesgo, se podrá priorizar la atención y eventual derivación a hogares institucionales, de pernocte, etc.
Participación	Se propone canalizar la opinión de los usuarios a través de estudios cuantitativos y cualitativos de percepción y levantamiento de propuestas.
Reclamo y/o Exigibilidad	Las instituciones acreditadas deberán recibir, tramitar y representar, en algunos casos, las denuncias y reclamos de los usuarios ante el Serviu.
Actualización	Los Umbrales Sociales asociados a la vivienda alquilada deberán ser revisados y actualizados (si corresponde) cada tres años con la asistencia de un comité asesor compuesto por expertos representantes de diversos sectores políticos, técnicos de los servicios asociados y representantes de las instituciones que ofician como arrendatarias a favor de los titulares. Estas medidas de actualización deberán estar basadas en análisis y estudios empíricos, considerando las preferencias y observaciones de técnicos, políticos y usuarios.

Arreglos institucionales y normativos

Sin perjuicio de la dictación por la vía administrativa de los aspectos operativos de esta propuesta, se requerirá que la norma legal, ya propuesta más arriba para la generalidad de la población, contemple al menos:

- La existencia de la modalidad y la obligatoriedad de su aplicación por parte de la autoridad, así como explicitación de la forma y condiciones para acceder a ella. Deberá incluirse también su población objetivo, la oportunidad de las soluciones y niveles de subsidio.
- Establecimiento de garantías de calidad y durabilidad de las viviendas.
- Explicitación de la forma y condiciones para que los beneficiarios puedan reclamar ante posibles incumplimientos, creando medios adecuados y pertinentes a la realidad del titular. Asimismo, la ley deberá contener los mínimos de participación social y actualización de las dimensiones garantizadas.
- Definición y explicitación de las funciones y responsabilidades básicas de los organismos involucrados en este nuevo marco.
- Establecer los arreglos institucionales para los prestadores del servicio de alquiler subsidiado y servicios de atención integral.
- Establecimiento de la obligatoriedad de contar con protocolos de atención.

ANEXOS VIVIENDA Y HABITABILIDAD

ANEXO N°1

ACTUALIZACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL

- Estratificación socioeconómica se hizo según metodología Adimark (2003) basado en datos censales 2002.
- Proyección de hogares se hizo según metodología del Observatorio Urbano del Minvu, a partir de las tasa de jefatura de hogar de 1992 y 2002.
- La actualización del déficit se hizo según metodología Min-

vu. Para determinar déficits de áreas metropolitanas no se obtuvieron datos comunales de subsidios pagados y viviendas terminadas, por lo que se aplicó la proporción AM/Región obtenida del análisis de permisos de edificación.

- Para la proyección de hogares según niveles socioeconómicos se usó como supuesto que la estructura se mantiene igual a nivel AM y Región en la serie analizada.

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA HOGARES 2002.				
NSE	GVALPO	GCONCE	GSTGO	PAÍS
ABC1	22.567	16.367	167.293	296.980
C2	50.151	36.005	299.056	636.965
C3	64.281	57.550	380.350	926.180
D+E	100.847	132.363	635.683	2.281.302
TOTAL	237.846	242.285	1.482.382	4.141.427
	245.140	253.607	1.564.276	4.316.136
	97,0%	95,5%	94,8%	96,0%

NSE	GVALPO	GCONCE	GSTGO	PAÍS
ABC1	9,5%	6,8%	11,3%	7,2%
C2	21,1%	14,9%	20,2%	15,4%
C3	27,0%	23,8%	25,7%	22,4%
D+E	42,4%	54,6%	42,9%	55,1%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA HOGARES 2005.				
NSE	GVALPO	GCONCE	GSTGO	PAÍS
ABC1	23.898	17.327	177.088	315.918
C2	53.109	38.117	316.565	677.583
C3	68.072	60.925	402.618	985.241
D+E	106.795	140.126	672.900	2.426.777
TOTAL	251.875	256.494	1.569.171	4.405.520
	259.599	268.480	1.655.860	4.591.369

HOGARES NUEVOS 2002-2005.				
NSE	GVALPO	GCONCE	GSTGO	PAÍS
ABC1	1.331	960	9.795	18.938
C2	2.958	2.112	17.509	40.618
C3	3.791	3.375	22.268	59.061
D+E	5.948	7.763	37.217	145.475
TOTAL	14.029	14.209	86.789	264.093

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA HOGARES 2008.				
NSE	GVALPO	GCONCE	GSTGO	PAÍS
ABC1	25.310	18.347	186.937	335.435
C2	56.247	40.361	334.172	719.444
C3	72.094	64.513	425.012	1.046.109
D+E	113.105	148.378	710.327	2.576.703
TOTAL	266.756	271.600	1.656.448	4.677.692
	274.937	284.292	1.747.958	4.875.023

HOGARES NUEVOS 2002-2008.				
NSE	GVALPO	GCONCE	GSTGO	PAÍS
ABC1	2.743	1.980	19.644	38.455
C2	6.096	4.356	35.116	82.479
C3	7.813	6.963	44.662	119.929
D+E	12.258	16.015	74.644	295.401
TOTAL	28.910	29.315	174.066	536.265

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA HOGARES 2012.				
NSE	GVALPO	GCONCE	GSTGO	PAÍS
ABC1	27.252	19.751	200.361	361.974
C2	60.563	43.449	358.169	776.364
C3	77.626	69.449	455.532	1.128.873
D+E	121.784	159.730	761.336	2.780.561
TOTAL	287.225	292.379	1.775.398	5.047.771
	296.034	306.041	1.873.479	5.260.715

HOGARES NUEVOS 2008-2012.				
NSE	GVALPO	GCONCE	GSTGO	PAÍS
ABC1	1.942	1.404	13.424	26.538
C2	4.316	3.088	23.997	56.919
C3	5.532	4.935	30.520	82.764
D+E	8.679	11.351	51.009	203.858
TOTAL	20.469	20.778	118.950	370.079

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA HOGARES 2016.				
NSE	GVALPO	GCONCE	GSTGO	PAÍS
ABC1	29.232	21.205	213.947	388.848
C2	64.963	46.648	382.455	834.003
C3	83.266	74.561	486.420	1.212.684
D+E	130.631	171.488	812.960	2.986.999
TOTAL	308.092	313.901	1.895.782	5.422.534
	317.541	328.569	2.000.515	5.651.287

HOGARES NUEVOS 2012-2016.				
NSE	GVALPO	GCONCE	GSTGO	PAÍS
ABC1	1.980	1.454	13.586	0
C2	4.400	3.198	24.286	0
C3	5.640	5.112	30.888	0
D+E	8.848	11.758	51.624	0
TOTAL	20.867	21.523	120.385	0

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA HOGARES 2020.				
NSE	GVALPO	GCONCE	GSTGO	PAÍS
ABC1	31.204	22.699	227.596	415.422
C2	69.344	49.935	406.855	891.000
C3	88.882	79.816	517.452	1.295.560
D+E	139.442	183.573	864.823	3.191.133
TOTAL	328.872	336.024	2.016.726	5.793.115
	338.957	351.726	2.128.140	6.037.501

HOGARES NUEVOS 2016-2020.				
NSE	GVALPO	GCONCE	GSTGO	PAÍS
ABC1	1.972	1.494	13.649	0
C2	4.381	3.288	24.399	0
C3	5.616	5.255	31.032	0
D+E	8.810	12.086	51.864	0
TOTAL	20.779	22.123	120.944	0

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA HOGARES 2002-2020.**GRAN VALPARAÍSO**

	2002	GVALPO	2005	2008	2012	2016	2020
ABC1	22.567	9,5%	23.898	25.310	27.252	29.232	31.204
C2	50.151	21,1%	53.109	56.247	60.563	64.963	69.344
C3	64.281	27,0%	68.072	72.094	77.626	83.266	88.882
D+E	100.847	42,4%	106.795	113.105	121.784	130.631	139.442
TOTAL	237.846	100,0%	251.875	266.756	287.225	308.092	328.872

HOGARES NUEVOS SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO 2002-2020.**GRAN VALPARAÍSO**

	2002-2005	2005-2008	2008-2012	2010-2016	2016-2020
ABC1	1.331	1.412	1.942	1.980	1.972
C2	2.958	3.138	4.316	4.400	4.381
C3	3.791	4.022	5.532	5.640	5.616
D+E	5.948	6.310	8.679	8.848	8.810
TOTAL	14.029	14.881	20.469	20.867	20.779

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA HOGARES 2002-2020.**GRAN CONCEPCIÓN**

	2002	GCONCE	2005	2008	2012	2016	2020
ABC1	16.367	6,8%	17.327	18.347	19.751	21.205	22.699
C2	36.005	14,9%	38.117	40.361	43.449	46.648	49.935
C3	57.550	23,8%	60.925	64.513	69.449	74.561	79.816
D+E	132.363	54,6%	140.126	148.378	159.730	171.488	183.573
TOTAL	242.285	100,0%	256.494	271.600	292.379	313.901	336.024

HOGARES NUEVOS SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO 2002-2020.**GRAN CONCEPCIÓN**

	2002-2005	2005-2008	2008-2012	2010-2016	2016-2020
ABC1	960	1.020	1.404	1.454	1.494
C2	2.112	2.245	3.088	3.198	3.288
C3	3.375	3.588	4.935	5.112	5.255
D+E	7.763	8.253	11.351	11.758	12.086
TOTAL	14.209	15.106	20.778	21.523	22.123

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA HOGARES 2002-2020.							
GRAN SANTIAGO							
	2002	GSTGO	2005	2008	2012	2016	2020
ABC1	167.293	11,3%	177.088	186.937	200.361	213.947	227.596
C2	299.056	20,2%	316.565	334.172	358.169	382.455	406.855
C3	380.350	25,7%	402.618	425.012	455.532	486.420	517.452
D+E	635.683	42,9%	672.900	710.327	761.336	812.960	864.823
TOTAL	1.482.382	100,0%	1.569.171	1.656.448	1.775.398	1.895.782	2.016.726

HOGARES NUEVOS SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO 2002-2020.					
GRAN SANTIAGO					
	2002-2005	2005-2008	2008-2012	2010-2016	2016-2020
ABC1	9.795	9.850	13.424	13.586	13.649
C2	17.509	17.607	23.997	24.286	24.399
C3	22.268	22.394	30.520	30.888	31.032
D+E	37.217	37.427	51.009	51.624	51.864
TOTAL	86.789	87.277	118.950	120.385	120.944

REQUERIMIENTO DE VIVIENDAS NUEVAS 2002

PAÍS

NSE	ÍNDICE DE CALIDAD	
	IRRECUPERABLE	Total
ABC1	38	296.980
C2	1.240	636.965
C3	13.068	926.180
D	57.302	1.442.228
E	83.983	839.074
Total	155.631	4.141.427
D+E	141.285	

NSE	NUMERO DE HOGARES ALLEGADOS POR VIVIENDA	
	ALLEX	Total
ABC1	3.115	296.980
C2	17.801	636.965
C3	51.346	926.180
D	111.871	1.442.228
E	57.847	839.074
Total	241.979	4.141.427
D+E	169.717	

NSE	ALLEGAMIENTO INTERNO	
	ALLINT	Total
ABC1	1.342	6.134
C2	8.120	33.384
C3	26.095	89.908
D	69.049	193.470
E	41.326	109.492
Total	145.932	432.388
D+E	110.375	

TOTAL	543.542
D+E	421.377

REQUERIMIENTO DE VIVIENDAS NUEVAS 2002

GSTGO

NSE	ÍNDICE DE CALIDAD	
	IRRECUPERABLE	Total
ABC1	20	296.980
C2	681	636.965
C3	5.389	926.180
D	19.964	1.442.228
E	13.876	839.074
Total	39.930	4.141.427
D+E	33.840	

NSE	HOGARES ALLEGADOS	
	ALLEXT	Total
ABC1	1.648	296.980
C2	9.308	636.965
C3	26.928	926.180
D	57.320	1.442.228
E	20.686	839.074
Total	115.890	4.141.427
D+E	78.006	

NSE	ALLEGAMIENTO INTERNO	
	ALLINT	Total
ABC1	752	6.134
C2	4.222	33.384
C3	13.620	89.908
D	33.382	193.470
E	9.777	109.492
Total	61.753	432.388
D+E	43.159	

TOTAL	217.573
D+E	155.005

REG 13

NSE	ÍNDICE DE CALIDAD	
	IRRECUPERABLE	Total
ABC1	23	296.980
C2	752	636.965
C3	6.060	926.180
D	23.729	1.442.228
E	19.220	839.074
Total	49.784	4.141.427
D+E	42.949	

NSE	HOGARES ALLEGADOS	
	ALLEXT	Total
ABC1	1.763	296.980
C2	9.784	636.965
C3	28.408	926.180
D	61.522	1.442.228
E	23.218	839.074
Total	124.695	4.141.427
D+E	84.740	

NSE	ALLEGAMIENTO INTERNO	
	ALLINT	Total
ABC1	794	6.134
C2	4.514	33.384
C3	14.529	89.908
D	36.702	193.470
E	11.953	109.492
Total	68.492	432.388
D+E	48.655	

TOTAL	242.971
D+E	176.344

REQUERIMIENTO DE VIVIENDAS NUEVAS 2002

GVALPO

NSE	ÍNDICE DE CALIDAD	
	IRRECUPERABLE	Total
ABC1	1	296.980
C2	39	636.965
C3	651	926.180
D	2.863	1.442.228
E	2.234	839.074
Total	5.787	4.141.427
D+E	5.097	

NSE	HOGARES ALLEGADOS	
	ALLEXT	Total
ABC1	308	296.980
C2	1.355	636.965
C3	2.673	926.180
D	4.202	1.442.228
E	1.272	839.074
Total	9.809	4.141.427
D+E	5.474	

NSE	ALLEGAMIENTO INTERNO	
	ALLINT	Total
ABC1	98	6.134
C2	623	33.384
C3	1.701	89.908
D	3.656	193.470
E	1.188	109.492
Total	7.266	432.388
D+E	4.844	

TOTAL	22.862
D+E	15.415

REG 05

NSE	ÍNDICE DE CALIDAD	
	IRRECUPERABLE	Total
ABC1	3	296.980
C2	103	636.965
C3	1.319	926.180
D	6.537	1.442.228
E	7.945	839.074
Total	15.906	4.141.427
D+E	14.482	

NSE	HOGARES ALLEGADOS	
	ALLEXT	Total
ABC1	380	296.980
C2	1.749	636.965
C3	3.955	926.180
D	7.927	1.442.228
E	3.564	839.074
Total	17.576	4.141.427
D+E	11.491	

NSE	ALLEGAMIENTO INTERNO	
	ALLINT	Total
ABC1	128	6.134
C2	929	33.384
C3	2.603	89.908
D	6.794	193.470
E	3.080	109.492
Total	13.534	432.388
D+E	9.874	

TOTAL	47.016
D+E	35.847

REQUERIMIENTO DE VIVIENDAS NUEVAS

GCONCE

NSE	ÍNDICE DE CALIDAD	
	IRRECUPERABLE	Total
ABC1	0	296.980
C2	54	636.965
C3	682	926.180
D	3.004	1.442.228
E	4.063	839.074
Total	7.803	4.141.427
D+E	7.067	

NSE	HOGARES ALLEGADOS	
	ALLEX	Total
ABC1	150	296.980
C2	843	636.965
C3	2.557	926.180
D	4.912	1.442.228
E	2.881	839.074
Total	11.343	4.141.427
D+E	7.793	

NSE	ALLEGAMIENTO INTERNO	
	ALLINT	Total
ABC1	58	6.134
C2	299	33.384
C3	1.208	89.908
D	3.176	193.470
E	2.680	109.492
Total	7.421	432.388
D+E	5.856	

TOTAL	26.567
D+E	20.716

REG 08

NSE	ÍNDICE DE CALIDAD	
	IRRECUPERABLE	Total
ABC1	0	296.980
C2	79	636.965
C3	1.163	926.180
D	5.681	1.442.228
E	12.259	839.074
Total	19.182	4.141.427
D+E	17.940	

NSE	HOGARES ALLEGADOS	
	ALLEX	Total
ABC1	211	296.980
C2	1.265	636.965
C3	4.086	926.180
D	9.137	1.442.228
E	7.340	839.074
Total	22.039	4.141.427
D+E	16.476	

NSE	ALLEGAMIENTO INTERNO	
	ALLINT	Total
ABC1	77	6.134
C2	468	33.384
C3	1.936	89.908
D	5.646	193.470
E	6.802	109.492
Total	14.929	432.388
D+E	12.448	

TOTAL	56.150
D+E	46.864

DÉFICIT HABITACIONAL 2002 TOTAL PAÍS Y POR REGIÓN TODOS LOS ESTRATOS.

Código	Nombre de la Región	IRRECUP	ALLEXT	ALLINT	TOTAL	%IRRECUP	%ALLEXT	%ALLINT	TOTAL
01	Tarapacá	7.894	9.328	4.237	21.459	36,8%	43,5%	19,7%	100,0%
02	Antofagasta	2.882	12.376	5.846	21.104	13,7%	58,6%	27,7%	100,0%
03	Atacama	3.650	3.103	2.184	8.937	40,8%	34,7%	24,4%	100,0%
04	Coquimbo	8.717	7.324	5.139	21.180	41,2%	34,6%	24,3%	100,0%
05	Valparaíso	15.906	17.576	13.534	47.016	33,8%	37,4%	28,8%	100,0%
06	Libertador General Bernardo O'Higgins	10.388	10.986	7.108	28.482	36,5%	38,6%	25,0%	100,0%
07	Del Maule	11.747	12.125	8.225	32.097	36,6%	37,8%	25,6%	100,0%
08	Del Biobío	19.182	22.039	14.929	56.150	34,2%	39,3%	26,6%	100,0%
09	La Araucanía	10.623	8.732	5.962	25.317	42,0%	34,5%	23,5%	100,0%
10	Los Lagos	13.102	11.484	8.646	33.232	39,4%	34,6%	26,0%	100,0%
11	Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo	1.166	746	682	2.594	44,9%	28,8%	26,3%	100,0%
12	Magallanes y de La Antártica Chilena	590	1.465	948	3.003	19,6%	48,8%	31,6%	100,0%
13	Metropolitana de Santiago	49.784	124.695	68.492	242.971	20,5%	51,3%	28,2%	100,0%
	TOTAL PAIS	155.631	241.979	145.932	543.542	28,6%	44,5%	26,8%	100,0%

DÉFICIT HABITACIONAL 2002 TOTAL PAÍS Y POR REGIÓN TODOS LOS ESTRATOS.

Comuna	Viviendas irrecuperables según calidad	Hogares en alojamiento externo	Hogares en alojamiento interno	TOTAL REQUERIMIENTO DE VIVIENDAS NUEVAS	% (*)	HOG_TOT	VIV_TOT
Valparaíso	1.913	4.048	3.140	9.101	12,2%	78.642	74.594
Viña del Mar	1.763	3.345	2.253	7.361	9,0%	85.130	81.785
Concón	272	172	202	646	7,3%	9.060	8.888
Quilpué	955	1.298	981	3.234	8,9%	37.529	36.231
Villa Alemana	884	946	690	2.520	9,5%	27.485	26.539
TOTAL G.VALPO.	5.787	9.809	7.266	22.862	10,0%	237.846	228.037
TOTAL REGIÓN	15.906	17.576	13.534	47.016	11,1%	440.704	423.128

DÉFICIT HABITACIONAL 2002 GRAN SANTIAGO TODOS LOS ESTRATOS.

Código	Nombre de la Comuna	IRRECUP	ALLEX	ALLINT	DEFICIT	%IRRECUP	%ALLEX	%ALLINT	%TOT	TOTVIV	%DEFICIT
13101	Santiago	567	7.314	1.504	9.385	6,0%	77,9%	16,0%	100,0%	64.167	14,6%
13102	Cerrillos	785	1.801	871	3.457	22,7%	52,1%	25,2%	100,0%	17.720	19,5%
13103	Cerro Navia	2.914	4.234	2.424	9.572	30,4%	44,2%	25,3%	100,0%	34.485	27,8%
13104	Conchalí	1.368	4.119	2.373	7.860	17,4%	52,4%	30,2%	100,0%	31.544	24,9%
13105	El Bosque	2.189	3.678	2.504	8.371	26,1%	43,9%	29,9%	100,0%	41.477	20,2%
13106	Estación Central	749	4.585	1.812	7.146	10,5%	64,2%	25,4%	100,0%	30.923	23,1%
13107	Huechuraba	993	2.451	1.293	4.737	21,0%	51,7%	27,3%	100,0%	15.996	29,6%
13108	Independencia	210	1.784	894	2.888	7,3%	61,8%	31,0%	100,0%	17.288	16,7%
13109	La Cisterna	819	1.898	858	3.575	22,9%	53,1%	24,0%	100,0%	21.872	16,3%
13110	La Florida	1.912	6.950	3.632	12.494	15,3%	55,6%	29,1%	100,0%	92.030	13,6%
13111	La Granja	1.870	3.341	2.010	7.221	25,9%	46,3%	27,8%	100,0%	31.081	23,2%
13112	La Pintana	1.741	4.155	3.219	9.115	19,1%	45,6%	35,3%	100,0%	43.139	21,1%
13113	La Reina	227	1.319	552	2.098	10,8%	62,9%	26,3%	100,0%	24.509	8,6%
13114	Las Condes	394	1.433	615	2.442	16,1%	58,7%	25,2%	100,0%	73.166	3,3%
13115	Lo Barnechea	603	873	451	1.927	31,3%	45,3%	23,4%	100,0%	15.214	12,7%
13116	Lo Espejo	1.281	4.220	2.075	7.576	16,9%	55,7%	27,4%	100,0%	24.330	31,1%
13117	Lo Prado	919	3.605	1.645	6.169	14,9%	58,4%	26,7%	100,0%	25.398	24,3%
13118	Macul	493	3.330	1.348	5.171	9,5%	64,4%	26,1%	100,0%	28.498	18,1%
13119	Maipú	1.509	3.894	3.111	8.514	17,7%	45,7%	36,5%	100,0%	121.255	7,0%
13120	Ñuñoa	190	1.677	750	2.617	7,3%	64,1%	28,7%	100,0%	51.207	5,1%
13121	Pedro Aguirre Cerda	926	2.956	2.073	5.955	15,5%	49,6%	34,8%	100,0%	27.505	21,7%
13122	Peñalolén	3.142	6.823	3.357	13.322	23,6%	51,2%	25,2%	100,0%	49.915	26,7%
13123	Providencia	121	1.069	186	1.376	8,8%	77,7%	13,5%	100,0%	44.164	3,1%
13124	Pudahuel	1.688	4.411	2.748	8.847	19,1%	49,9%	31,1%	100,0%	45.747	19,3%
13125	Quilicura	356	940	1.099	2.395	14,9%	39,2%	45,9%	100,0%	32.712	7,3%
13126	Quinta Normal	969	4.310	1.828	7.107	13,6%	60,6%	25,7%	100,0%	25.024	28,4%
13127	Recoleta	1.388	5.638	2.648	9.674	14,3%	58,3%	27,4%	100,0%	34.349	28,2%
13128	Renca	2.261	3.639	2.190	8.090	27,9%	45,0%	27,1%	100,0%	31.056	26,0%
13129	San Joaquín	600	3.712	1.707	6.019	10,0%	61,7%	28,4%	100,0%	23.430	25,7%
13130	San Miguel	498	1.814	783	3.095	16,1%	58,6%	25,3%	100,0%	20.613	15,0%
13131	San Ramón	1.494	3.880	1.724	7.098	21,0%	54,7%	24,3%	100,0%	21.499	33,0%
13132	Vitacura	28	224	94	346	8,1%	64,7%	27,2%	100,0%	21.646	1,6%
13201	Puente Alto	2.092	4.522	4.326	10.940	19,1%	41,3%	39,5%	100,0%	126.100	8,7%
13401	San Bernardo	2.117	5.160	2.901	10.178	20,8%	50,7%	28,5%	100,0%	57.564	17,7%
	Total Gran Santiago	39.413	115.759	61.605	216.777	18,2%	53,4%	28,4%	100,0%	1.366.623	15,9%
	PROV. STGO	35.204	106.077	54.378	195.659	18,0%	54,2%	27,8%	100,0%	1.182.959	16,5%
	Puente Alto	2.092	4.522	4.326	10.940	19,1%	41,3%	39,5%	100,0%	126.100	8,7%
	San Bernardo	2.117	5.160	2.901	10.178	20,8%	50,7%	28,5%	100,0%	57.564	17,7%
	Total Gran Santiago	39.413	115.759	61.605	216.777	18,2%	53,4%	28,4%	100,0%	1.366.623	15,9%

DÉFICIT HABITACIONAL 2002 GRAN CONCEPCIÓN TODOS LOS ESTRATOS.

Código	Comuna	Viviendas irrecuperables según calidad	Hogares en allegamiento externo	Hogares en allegamiento interno	TOTAL REQUERIMIENTO DE VIVIENDAS NUEVAS	% respecto del parque habitacional comunal	HOG_TOT	VIV_TOT
08101	Concepción	2.211	3.333	1.509	7.053	12,5%	59.848	56.515
08103	Chiguayante	489	813	594	1.896	9,1%	21.608	20.795
08108	San Pedro de la Paz	710	705	577	1.992	9,6%	21.379	20.674
08110	Talcahuano	1.363	2.202	1.366	4.931	11,7%	44.527	42.325
08112	Hualpén	296	1.472	863	2.631	13,5%	21.023	19.551
08107	Penco	422	465	453	1.340	11,4%	12.175	11.710
08111	Tomé	568	705	469	1.742	12,7%	14.451	13.746
08105	Hualqui	255	134	149	538	10,8%	5.109	4.975
08102	Coronel	619	862	788	2.269	9,2%	25.622	24.760
08106	Lota	556	523	569	1.648	13,2%	12.988	12.465
08109	Santa Juana	164	79	38	281	8,1%	3.555	3.476
	GRAN CONCEPCIÓN	7.653	11.293	7.375	26.321	11,4%	242.285	230.992
	TOTAL REGIÓN	19.182	22.039	14.929	56.150	11,7%	503.018	480.979



CAPÍTULO 4

GARANTÍAS EN SALUD

Amartya Sen,¹¹⁵ junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han sido categóricos al señalar que una de las capacidades humanas básicas para superar la pobreza se relaciona con la capacidad de vivir vidas lo más largas y saludables posibles. En efecto, el desarrollo de proyectos de vida, el despliegue de los propios talentos, conocimientos y habilidades personales, así como el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la sociedad y el entorno vital, dependen –de modo relevante– de nuestro estado de salud físico y mental. Es una condición necesaria para la realización de diversas actividades creativas, productivas y colaborativas, que permiten alcanzar un desarrollo individual y colectivo pleno. La salud es el fundamento esencial que apoya y nutre el crecimiento, el aprendizaje, el bienestar personal, la plenitud social, la producción económica y la ciudadanía constructiva.

Tener una vida larga y saludable es un importante activo para todas las personas. En contraposición, perder momentánea, progresiva y/o permanentemente un buen estado de salud puede constituir un siniestro relevante y difícil de contra-

rrestar. Para las personas que viven en situación de pobreza y/o elevada vulnerabilidad, estas situaciones provocan un inmediato decaimiento de su nivel de bienestar (imposibilidad de adquirir satisfactores para las necesidades básicas) al no poder cumplir sus funcionamiento básicos (como salir a trabajar, cuidar a los hijos, etc.)

Es el caso, por ejemplo, de un trabajador independiente, autoempleado o pequeño emprendedor que genera ingresos por \$220.000 al mes. Si este trabajador/emprendedor enferma, producto de una infección respiratoria aguda (IRA) o de una fractura leve en alguna de sus extremidades, posiblemente quedará impedido para realizar su trabajo por un lapso de dos semanas, y sus ingresos se verán reducidos drásticamente a menos de la mitad.

En consecuencia, mantener una buena salud es clave para el desempeño laboral y la generación de ingresos, así como también para evitar el costo asociado a enfermedades crónicas y catastróficas que generan pasivos y obstáculos a la superación de la pobreza.

¹¹⁵ Pensador de origen indio, ganó el Premio Nobel de Economía y es el precursor del Enfoque de Capacidades Humanas aplicado al estudio y explicación de la pobreza.

Si bien no podemos asegurar que la población se encuentre sana en todo momento y lugar, sí podemos asegurar una buena dotación de oportunidades para evitar la ocurrencia de las enfermedades; o para recuperarla oportunamente cuando esta se deteriora por algún factor contrarrestable; rehabilitar y reintegrar a personas con problemas de salud de lenta recuperación, y mitigar los efectos negativos que pueden acarrear enfermedades invalidantes, crónicas y dolorosas en los pacientes y sus familias.

Es posible crear cada vez mejores condiciones y oportunidades para el disfrute de salud física y mental sin coartar las libertades intrínsecas a todo ser humano, en orden a controlar su salud y su cuerpo, sin que ello implique la vulneración de los derechos y libertades de otras personas y otros derechos personales y sociales.

Chile tiene una larga experiencia de políticas en salud, lo que se ha expresado en incrementos significativos en la esperanza de vida, la caída de la mortalidad materno-infantil, la desaparición de la desnutrición, el cambio en el perfil epidemiológico de la población que exhibe un ostensible aumento de las enfermedades no transmisibles y una caída significativa de los fallecimientos por patógenos infecto contagiosos.

Han sido décadas de políticas de vacunación, atención y control sano del hijo y la madre **accesibles y asequibles**, de planes de complementación alimentaria directa e indirecta, **oportunos y aceptables**, y ampliación de la capilaridad de los servicios de salud públicos y privadas a lo largo del país alcanzando estándares de **disponibilidad y calidad** muy por sobre el promedio de la región latinoamericana. Ha sido más de medio siglo avanzando en políticas sanitarias intersectoriales con el Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y que se expresan en viviendas con agua potable, y servicios de saneamiento y eliminación de excretas prácticamente universales en el mundo urbano y con importantes avances en el mundo rural. Este tipo de políticas sistemáticas, persistentes y de gran amplitud han sido claves en nuestro tránsito de ser uno de los países con mayor muerte temprana en la región a exhibir, sesenta años después, indicadores equivalentes a países desarrollados en materia de esperanza de vida al nacer.

Uno de los aspectos llamativos de este tipo de políticas, es que han sido continuas y persistentes durante gobiernos de

diverso signo político y enfoque ideológico, dando cuenta de que Chile puede establecer líneas de acción perdurables en la medida en que existen consensos técnicos y políticos sólidos. Más aún, los bienes y servicios han sido suministrados a la población con variaciones importantes en los métodos de entrega, y también en el marco de proveedores. En otras palabras, Chile ha sido capaz de asegurar de forma estable la existencia de oportunidades de salud en algunas áreas acotadas, independientemente de si el proveedor es un agente estatal privado. Esto ha tenido impactos favorables en la salud de las personas.

Umbrales Sociales Garantizados en salud. La experiencia de Chile en políticas enfocadas hacia Umbrales Sociales tiene larga data. Sin embargo, –al igual que la mayoría de los países de la región– algunas de las políticas sociales que declaran estar concebidas en un enfoque de estas características no poseen un desarrollo técnico mayor y concordante con dicha perspectiva. De hecho, la noción de Umbrales Sociales Garantizados es relativamente reciente en la discusión sobre políticas sociales, y aún está pendiente su incorporación en las fases de diseño, implementación y evaluación de planes y programas.

No obstante lo anterior, Chile destaca por poseer uno de los pocos ejercicios prácticos en esta línea: el régimen de garantías explícitas en salud (GES). Desde una concepción de Umbrales Garantizados ha logrado operacionalizar el derecho a la salud, en la medida en que ha estipulado de manera explícita formas de asegurar acceso, calidad, oportunidad y exigibilidad de atención.

De este modo, GES define qué se entenderá por acceso, quiénes pueden acceder, en qué plazos, quiénes serán beneficiarios con la protección financiera y, muy importante también, cómo y dónde se puede reclamar ante el incumplimiento por parte de los prestadores de salud. Además, considera disposiciones administrativas no judiciales para levantar el reclamo y su resolución, cuestión muy relevante en contextos de pobreza, donde el acceso a mecanismos judiciales es engorroso, caro y poco eficaz. Así, GES establece un marco regulatorio, institucional y presupuestario que crea un “piso mínimo garantizado”, el cual debe ser asegurado tanto por los prestadores públicos como privados. Es decir, GES da cuenta de una política social basada en los estándares exigidos por el Sistema de Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Económico-Sociales y Culturales.

Crterios y orientaciones del Sistema de Naciones Unidas para el Sector Salud (según las Observaciones Generales e Informes del Relator Especial)

Las políticas sociales vinculadas al ejercicio del derecho a la salud deben asegurar:

Disponibilidad: es decir, que el número suficiente de establecimientos, bienes y servicios y centros de salud, programas y medicamentos sea el adecuado con relación al número y perfil epidemiológico de la población de un territorio.

Accesibilidad: para todos, **sin discriminación**, asegurando **accesibilidad física**, es decir, alcance físico o geográfico de todos los sectores, especialmente los más vulnerables, a distancia razonable y al alcance de personas con discapacidad, barrios inseguros, en pobreza y zonas rurales remotas. Asimismo, la accesibilidad debe garantizar la entrega de **la información** sobre cómo se accede, a qué se accede y quiénes tienen ese derecho. Complementariamente, la accesibilidad debe resguardar la **aceptabilidad** de los establecimientos, bienes y servicios, los cuales deben ser respetuosos de la ética médica y de las culturas de las personas, los pueblos, las minorías y las comunidades; y la **adaptabilidad cultural**, que implica respeto y adecuación de los servicios a las diferencias culturales de los pueblos indígenas, migrantes, etc.

Asequibilidad: es decir, que las personas cuenten con protección financiera en caso de no poder pagar los costos de tratamiento, medicamentos, etc.

Calidad: los establecimientos y servicios deben ser apropiados científica y profesionalmente, con mecanismos de certificación y acreditación, tanto institucional como profesional, y con pruebas para detectar medicamentos de mala calidad, falsificados o contaminados.

Oportunidad: debe asegurarse una atención oportuna que puede hacer la diferencia entre la rápida recuperación de la salud o una discapacidad permanente, prolongada o la muerte.

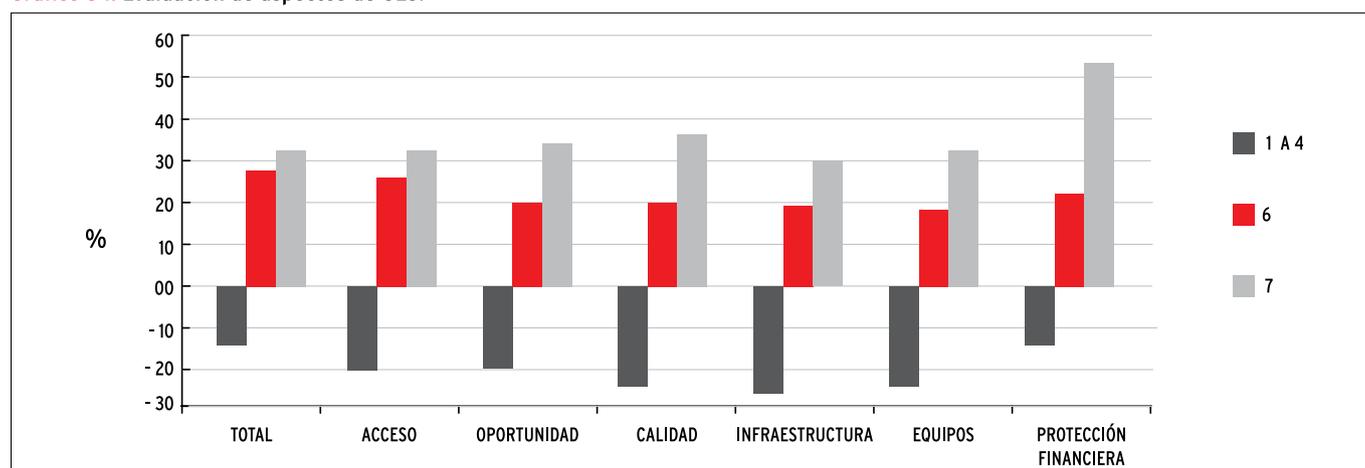
Participación activa: especialmente de los grupos vulnerables y desfavorecidos, incluidos los que viven en la pobreza, en relación con las políticas y los programas y proyectos de salud (ejemplo: reuniones para examinar prioridades y presupuestos locales en materia de salud); y mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas en relación con el derecho a la salud que sean eficaces, transparentes y accesibles (ejemplo: ombudsman de salud, evaluaciones de los efectos en la salud y los derechos humanos).¹¹⁶

A través de este tipo de políticas, son especialmente beneficiados aquellos sectores de la población que viven en situación de pobreza o que se encuentran en la franja de vulnerabilidad. Medidas como GES mejoran sensiblemente su nivel de bienestar, reduciendo automáticamente su pobreza, al compensar sus gastos de bolsillo en consultas, exámenes, tratamientos, medicamentos y, además, favorecen la inte-

gración social. Así, GES es una política que, en vez de generar programas “para pobres”, integra a las personas en situación de pobreza a un piso de oportunidades común con los “no pobres”.¹¹⁷

Lo anterior, también se expresa en la buena evaluación que en general recibe el sistema:

Gráfico 34: Evaluación de aspectos de GES.



Fuente: Superintendencia de Salud, enero 2008.

⁽¹¹⁶⁾ ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas. Informe a la Asamblea General A/58/427, párr. 53.

⁽¹¹⁷⁾ Esto ocurre haciéndose cargo de las diferencias sociales. En efecto, una política fundada en Umbrales Sociales Garantizados no tiene porque implicar una acción positiva del Estado para todos por igual. Lo que debe garantizarse es que la oportunidad de atención de salud esté disponible para personas en situación de pobreza y no pobreza, y en el primer grupo el Estado debe proteger financieramente de manera más intensiva. Asimismo, quienes pueden pagar parte de los servicios de salud utilizados en el marco de GES la idea es que lo hagan ya que de este modo es posible concentrar los recursos económicos en quienes más lo necesitan.

En esta encuesta, encargada por la Superintendencia de Salud,¹¹⁸ en que se pregunta por la experiencia personal con GES, se puede apreciar que el 62% de los usuarios la califica con nota 6 o 7. Los principales reparos de los usuarios están en el área de la calidad de infraestructura y equipos, principalmente los afiliados a Fonasa, los cuales también están correlacionados con la evaluación de calidad. Con todo, la evaluación general sigue siendo muy positiva y, en esa dirección, la garantía mejor evaluada es la de protección financiera con un 79% de notas 6 y 7.

Con todo, cabe señalar que no toda la población conoce en profundidad la arquitectura de GES. Las dimensiones más recordadas por la gente son acceso y protección financiera, lo que es altamente probable que se relacione también con las protecciones más claras y efectivas que ha entregado hasta la fecha.

Pero GES tiene desafíos pendientes. No todo ha resultado según lo planificado. A partir del informe del Fonasa sobre fiscalización al cumplimiento de las garantías contempladas en el sistema, y denuncias hechas por el Colegio Médico y el Congreso, queda en evidencia que aún falta recorrer un camino en materia de atención oportuna en problemas de especialidad. Ello implica mayores esfuerzos de gestión.

En este contexto, es evidente que el desafío de erigir un buen régimen de garantías explícitas en salud no depende exclusivamente del mayor número de problemas cubiertos. También requiere que se mejore la gestión de las garantías que actualmente están definidas. Por ejemplo, está recién en proceso de implementación el sistema de acreditación y certificación que es uno de los pilares de la dimensión de calidad. Asimismo, existen problemas en materia de atención al paciente y buen trato. La dimensión de oportunidad, si bien no es mal evaluada, sigue registrando dificultades en varios problemas de salud de especialidad.

Por último, no existe ninguna razón que justifique la inexistencia de prestaciones garantizadas para los ámbitos de promoción, así como la profundización de garantías en prevención. Esta área es fundamental para lograr que la población goce de una vida larga y saludable.

Está ampliamente demostrado que intervenir sobre los estilos de vida con incorporación de contenidos educativos desde la educación básica, así como con medidas que promuevan la alimentación saludable, el control del cigarrillo, el uso moderado del alcohol y la actividad física, se logran mejores resultados que a través de un buen siste-

ma de atención de salud. Una de las experiencias emblemáticas en ese campo se encuentra en Finlandia, que en treinta 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 veinte años, los hombres australianos han bajado de un 45% de fumadores a un 27%, con una reducción muy importante en la prevalencia de enfermedades asociadas a su consumo.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) en su Reporte de 2003, señala que una intervención enérgica en cambios de estilo de vida de la población adulta en riesgo, logra resultados entre tres a cinco años, con reducciones muy significativas en el riesgo de diabetes (reducción del 58%); de enfermedad coronaria (80%); y de algunos cánceres (30%). 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 pequeña, pero no por eso menos efectiva, el Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA) intervino sobre la calidad de las clases de educación física en las escuelas de Casablanca y logró en dos años una reducción muy importante en la obesidad de los alumnos.

A continuación se presentan las propuestas desagregadas en los siguientes subsectores: (i) Salud Física: Recuperativa y Rehabilitación / Promoción y Prevención. (ii) Salud Mental: Promoción y Prevención / Recuperativa y Rehabilitación.

SUBSECTOR SALUD FÍSICA

Recuperación y rehabilitación de la salud física

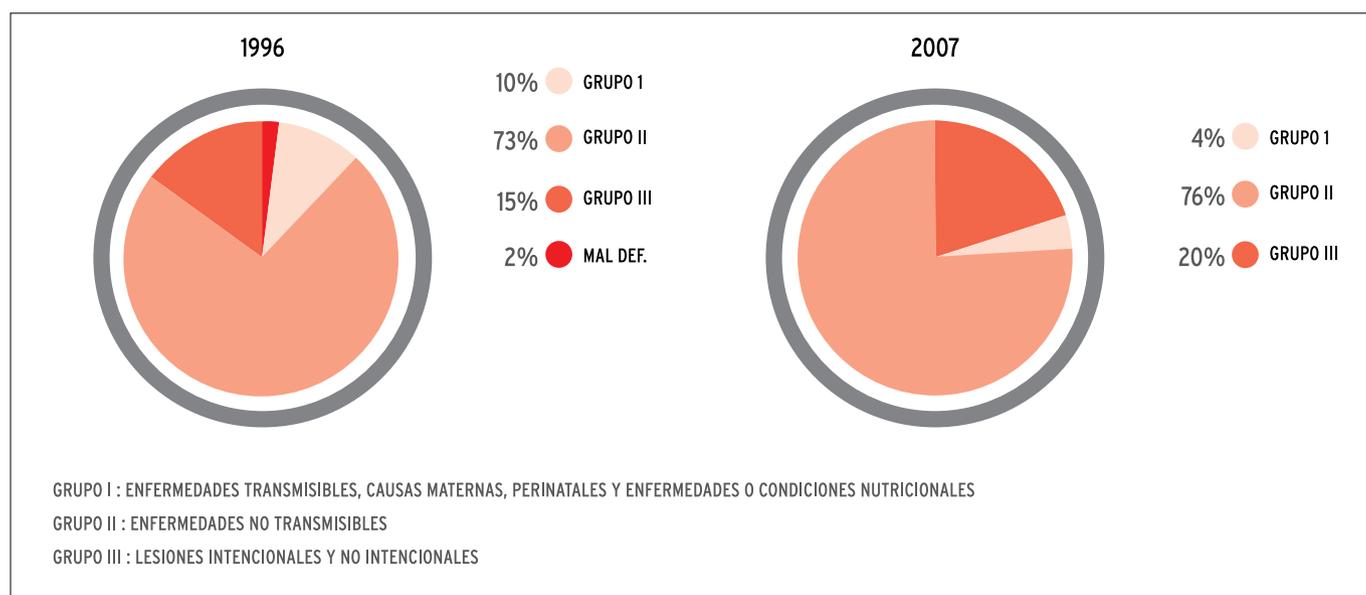
Fundamentos técnicos

Estudio de carga de enfermedad. El estudio de carga enfermedad es la base metodológica de la GES ya que conjuga el perfil epidemiológico de la población con los costos asociados al tratamiento de las enfermedades. En el estudio más reciente se incorporó la metodología sugerida por la OMS, de manera de hacerlo comparable también con otros países.

Entre los principales hallazgos de la última versión de este estudio, destaca la instalación definitiva de las enfermedades no transmisibles y el aumento de las lesiones intencionales y no intencionales.

⁽¹¹⁸⁾ Véase biblioteca digital: SUPERINTENDENCIA de Salud. Monitoreo y evaluación de la reforma de salud. [En línea] Chile. [Consultado: 15 de mayo 2009]. Disponible en: <www.supersalud.cl>.

Gráfico 35: Estudios de carga de enfermedad 1996 - 2007.



Fuente: Minsal - UC.

Pese a que el cambio metodológico provocó que ambos estudios no sean estrictamente comparables, de todas

formas es posible realizar algunas contrastaciones interesantes.

Cuadro 43. AVISA¹¹⁹ de los principales subgrupos de enfermedades. Estudio de Carga de Enfermedad 2004.

AVISA POR SUBGRUPOS DE ENFERMEDAD, AMBOS SEXOS. CHILE 2004			AVISA POR SUBGRUPOS DE ENFERMEDAD, AMBOS SEXOS. CHILE 1996		
	Subgrupos	Ambos Sexos		Subgrupos	Ambos sexos
1	Condición neuropsiquiátrica	898.764	1	Anomalías congénitas	103.654
2	Enf. digestivas	594.784	2	Infecciones respiratorias agudas I	73.234
3	Lesiones no intencionales	532.466	3	Enf. isquémica del Corazón	67.534
4	Enf. cardiovasculares	454.044	4	Enf. hipertensiva	60.172
5	Enf. musculoesqueléticas	291.381	5	Enf. cerebrovascular	57.700
6	Lesiones intencionales	281.916	6	Asma	55.118
7	Enf. órganos de sentidos	241.709	7	Accidente de tráfico	53.692
8	Neoplasias malignas	219.878	8	Dependencia de alcohol	53.498
9	Enf. respiratorias cr.	110.748	9	Trastornos vía biliar	53.361
10	Trast. endocr. y metaból.	93.572	10	Trastornos depresivos-MAD	53.279
11	Enf. perinatales	78.923	11	Artrosis y afines	48.452
12	Diabetes mellitus	74.531	12	Alzheimer y tipo Alzheimer	42.889
13	Enf. genitourinarias	65.704	13	Afecciones perinatales	41.710
14	Anomalías congénitas	57.211	14	Psicosis	32.474
15	Condiciones orales	52.856	15	Cirrosis	32.172

Fuente: Minsal, Estudio de Carga de Enfermedad 2004.

⁽¹¹⁹⁾ AVISA: años de vida perdidos por muerte prematura o discapacidad.

Del cuadro se desprende la importancia de abordar y profundizar las prestaciones vinculadas a salud mental y, en cuanto a salud física, la atención se centra en problemas no transmisibles, así como en prevención de lesiones no intencionales tales como caídas, golpes, etc.

Por otra parte, aparecieron resultados preocupantes.

Al analizar causas específicas, los primeros tres lugares son ocupados por problemas abordados por la GES: hipertensión arterial, depresión y problemas a la vesícula. Pero los cuatro siguientes requieren una acción intersectorial, en gran parte atribuibles al consumo excesivo de alcohol y, a ese respecto, no hay grandes iniciativas.¹²⁰

Cuadro 44. AVISA por causa específica 2004.

	Ambos Sexos	Avisa
1	Enfermedad hipertensiva del corazón	257.814
2	Trastornos depresivos unipolares	169.769
3	Trastornos de las vías biliares y vesícula	157.087
4	Dependencia al alcohol	124.312
5	Cirrosis hepática	122.088
6	Accidentes de tránsito	121.643
7	Violencia	101.675
8	Úlcera péptica	91.744
9	Trastornos de la audición de aparición en	76.406
10	Diabetes tipo II	72.230
11	Enfermedades cerebrovasculares	70.811
12	Enfermedad isquémica del corazón	65.220
13	Trastornos ansiosos	62.693
14	Cataratas	60.590
15	Caídas	57.673

Fuente: Minsal, Estudio de Carga de Enfermedad 2004.

Las atenciones entregadas. Desde la puesta en marcha de GES y hasta diciembre de 2008 se registraron 6.922.038 casos de atención, de los cuales sólo el 5,2% se invocaron a través de Isapres. Así, quienes más aprovechan las garantías GES son los afiliados a Fonasa. De los 12 millones de beneficiarios afiliados a Fonasa, más de 6,5 millones han sido casos (53,6%) atendidos por GES. En tanto, en las isapres, de los 2,8 millones de usuarios afiliados, solo 357 mil (12,8%) se ha atendido por el sistema.

Estos datos son consistentes con los resultados de la Encuesta Nacional de Salud 2003, la que pudo comprobar que el riesgo a enfermar y el daño en salud es mayor en sectores en pobreza.¹²¹ Por lo tanto, es esperable que la población de Fonasa presente mayores niveles de uso.

Es importante destacar que la explosiva consulta que se ha registrado sobre algunos problemas de salud (salud oral, IRA,

depresión) indica la necesidad de ajustar los protocolos y las prestaciones, con el objeto de asegurar oportunidad en la atención. Abordar problemas de elevada frecuencia en la población implica realizar esfuerzos en materia de disponibilidad y accesibilidad de servicios de salud y atención especializada.

Estudio de prioridades sociales.¹²² Este es el segundo gran insumo técnico para priorizar los problemas a incluir en la GES y que ausculta las prioridades de salud para la población. El primer estudio se hizo en 1995 y correspondía repetirlo al momento de pensar en un crecimiento de la GES.

Para ello se diseñó un estudio de cobertura nacional con veintitrés grupos de discusión representativos según sexo, edad, realidades socioeconómicas y geográficas.

Entre sus principales resultados destaca que la población sigue reconociendo a los niños y a los adultos mayores como

⁽¹²⁰⁾ Para financiar la GES se planteó un impuesto al alcohol, cigarrillo y juegos de azar. El impuesto a los dos primeros con efecto demostrado en disminuciones de consumo. Sin embargo, esa iniciativa fue rechazada en el Parlamento.

⁽¹²¹⁾ Identificados en esa Encuesta por el nivel de instrucción formal.

⁽¹²²⁾ SGOMBICH, X, FRENZ, P. Proceso de priorización social para la definición de garantías explícitas en salud. Santiago: Ministerio de Salud, 2008.

grupos vulnerables. Sin embargo, esta vez aparece también un llamado de atención respecto de la necesidad de preocuparse de los jóvenes, de los adultos y de las mujeres, por su doble rol de trabajadoras y dueñas de casa.

Complementariamente, los criterios de priorización de los ciudadanos ponen en primer lugar las enfermedades que comportan situaciones de gravedad (cáncer), asociada al riesgo vital y eventual discapacidad. En un lugar similar, aparecen las enfermedades de elevada frecuencia, como la hipertensión y la diabetes.

Las personas consultadas agregan otros elementos que debiesen orientar el desarrollo de las garantías en salud. En primer lugar, refieren a aspectos de equidad y solidaridad social; luego, medidas vinculadas a la prevención considerando factores de riesgo; la oportunidad y beneficio del tratamiento y la integralidad de este, que abarque desde la prevención a la rehabilitación y las posibles complicaciones.

Asimismo, los participantes tuvieron una valoración positiva del GES, en especial gracias a las dimensiones de oportunidad, protección financiera y también por abordar problemas complejos y dar garantías independientes del lugar de residencia.

En el estudio se reconoce, como un impacto de la GES que “a diferencia del estudio de 1995, hoy no se expresa el temor de morir sin atención o de empobrecerse por un gasto catastrófico”.

Se invitó a los expertos a interpretar las preferencias sociales de la población, desde los criterios sociales relevados en el

estudio cualitativo y, a partir de dicha interpretación, hacer una propuesta de priorización del listado de problemas de salud en estudio y recomendaciones para la expansión de GES.

Según ellos, GES debe incorporar los temas sentidos y reconocidos por la población, destacando todos los cánceres y los problemas de salud relacionados con el trabajo. Los principios de integralidad y equidad deben orientar la expansión de garantías. Esto implica incorporar las garantías GES a todo el ciclo vital y no solo en los rangos etáricos específicos. Además, abordar un problema desde la prevención hasta la rehabilitación.

Señalaron también, que los problemas que requieren manejo intersectorial (como la violencia) no sean incluidos en la GES, sino ser materia de otro sistema de garantías sociales. Asimismo, los problemas catastróficos, infrecuentes y desconocidos por la población general, que sean parte de programas especiales, como el auxilio económico extraordinario con que hoy día cuenta el Ministerio de Salud.

Un aspecto crítico que enfatizaron fue la necesidad de evaluar las listas de espera para identificar brechas de insatisfacción GES y no GES.

Se reafirmó la necesidad de realizar una evaluación de la gestión del GES, abarcando problemas como el uso malicioso de diagnósticos GES para conseguir atención más rápida y la falta de respeto en el orden de las listas de espera, especialmente para cirugías. Dos temas estuvieron siempre presentes en las conversaciones: la calidad de la atención en la red asistencial y la sustentabilidad de la GES.

Informe del Consejo Consultivo, de septiembre de 2007,¹²³ señala que después de consultar a expertos en los temas más relevantes recomienda:

1. "Resulta prioritario mejorar las canastas de prestaciones existentes buscando el mayor impacto preventivo".
2. "... mejorar las garantías de acceso y oportunidad en algunos de los problemas actualmente garantizados, principalmente en lo relativo a incorporar la sospecha diagnóstica como garantía, ya que, en la actualidad, al estar garantizado solo el diagnóstico, se presentan listas de espera que desorientan a la población respecto a la seriedad del Plan".
3. "... el Consejo estima del todo prudente que se avance en la consolidación de ellas (los 56 problemas vigentes), permitiendo así decantar su funcionamiento y superar las actuales falencias que se han hecho de dominio público. Un aumento en el número de problemas de salud garantizados implicará una presión adicional sobre las redes asistenciales públicas, arriesgando el éxito y prestigio del AUGE".

4. Si la autoridad ministerial evaluara la necesidad de implementar nuevos problemas de salud, estos debieran ingresar sólo a modo de piloto en Fonasa, esperando que concluyan los estudios de carga de enfermedad y prioridades sociales, insumos imprescindibles para adoptar decisiones definitivas. Los criterios de inclusión sugeridos serían los siguientes:

- "Que exista evidencia clara de su costo efectividad, impacto sanitario y social".
- "No obstante ello, bajo los criterios precedentes, el Consejo estima pertinente descartar la enfermedad de Gaucher o las de carácter metabólico, así como las hernias, como nuevos problemas".
- "Bajo la misma perspectiva, resulta coherente incorporar problemas que se desarrollen en el ciclo vital y que, por lo tanto, complementan garantías actualmente vigentes".

El compromiso presidencial de llegar a ochenta patologías GES abrió una

⁽¹²³⁾ Informe del Consejo Consultivo AUGÉ a la Ministra de Salud, septiembre de 2007.

interesante discusión respecto a para qué crecer, cómo hacerlo y con qué criterios de priorización.

Sobre cómo crecer habría varias posibilidades. El Consejo Consultivo recomendó “crecer hacia dentro”, esto es mejorando el GES actual, ampliando garantías, buscando intervenir en la “historia natural” de los principales problemas, apoyados en los datos de la Encuesta Nacional de Salud 2003, lo que implicaba necesariamente enfatizar e incluir actividades de prevención. Otra corriente de pensamiento recomendaba incorporar nuevos problemas.

En los criterios de priorización también aparecieron diferencias. El Consejo recomendó permanecer fieles a la metodología inicial basada en el impacto en la carga de enfermedad y acoger las prioridades expresadas por la población y esperar la conclusión de dos estudios que estaban por

finalizar, el de Carga de Enfermedad, ejecutado por el Departamento de Salud Pública de la UC, y el de Prioridades Sociales, hecho por un grupo ad hoc del Minsal.

Esa opinión era avalada por un estudio de publicación reciente que reconocía el valor metodológico de la estrategia de priorización usada en GES, lo que permite manejar mejor las presiones tanto de la industria farmacéutica como de los grupos organizados en torno a determinados problemas de salud. Un pensamiento diferente tenían analistas vinculados al Minsal, partidarios de responder a los cuellos de botella y a las demandas existentes.

La discusión respecto a los criterios de inclusión continúa, y tanto el Ministerio de Salud como el Consejo Consultivo cuentan con los estudios ya terminados de Carga de Enfermedad y de Prioridades Sociales.

Por último, sugirieron además, diseñar un GES de “salud pública” con carácter promocional-preventivo sobre los factores de riesgo de mayor impacto en la salud de la población. Este punto será abordado en profundidad en la sección de subsector: Promoción y Prevención en Salud.

PROPUESTAS

➤ **GARANTÍA 1: ASEGURAR LA INTEGRALIDAD, AMPLIACIÓN DE ALGUNOS RANGOS DE EDAD Y CALIDAD DE LA ATENCIÓN DE SALUD FÍSICA EN EL MARCO DE GES.**

Tomando en cuenta el estudio de prioridades sociales de la población y las recomendaciones hechas por el Consejo de Expertos, proponemos poner el énfasis en el mejoramiento de la oferta actual, antes de continuar realizando ampliaciones en el área recuperativa y de rehabilitación física que pongan en riesgo los estándares asociados al sistema. En efecto, esta propuesta no presenta garantías nuevas en el área de recuperación de la salud, sino que se focaliza en el mejoramiento de las ya existentes.

En esa dirección, se debe asegurar la integralidad de las prestaciones, en especial de aquellas vinculadas a la hipertensión, diabetes, y todos los cánceres. Los problemas de salud mental, alcohol y drogas presentes en el sistema serán tratados más adelante en una sección diferente.

Además, se sugiere ampliar los rangos de edad de algunas intervenciones que están muy concentradas en grupos muy jóvenes o de edades avanzadas.

Estos son temas muy sentidos por la población. De ser re-

sueltos, contribuirá a dotar de mayor claridad, transparencia y sensación de protección a GES. No es razonable que por no cumplir el requisito de edad no se pueda acceder a un plan garantizado. Tampoco es razonable que estén cubiertos en algunos casos el tratamiento pero no el diagnóstico o la sospecha.

Tenemos que estar conscientes de que los pasos que hay que dar en la ampliación del GES tienen que ser pasos muy seguros, claros, que no generen frustración en la población, ni sobrecarga y resistencia en los prestadores. En ese sentido cabe destacar que el estudio de Verificación de Costos agrega que el Ministerio de Salud está en condiciones de destinar 0.43 UF adicionales por beneficiario para mejorar la atención de los problemas priorizados en el Régimen de Garantías.¹²⁴

Integralidad. Incluir este criterio en el diseño de las prestaciones, implica abarcar y garantizar protocolos de salud que incluyan prevención; pesquisa precoz; diagnóstico; tratamiento y rehabilitación (en GES está prácticamente todo, pero desmembrado y poco comprensible para la población), al menos para todos los problemas derivados de la hipertensión y diabetes que constituyen enfermedades causantes de diversos problemas orgánicos asociados y que reportan una alta frecuencia en la población. Por otra parte, se garantiza la fibrinólisis y no la angioplastia para el infarto. Se garantizan solo algunas drogas en el cáncer.

Se garantiza el tratamiento después del diagnóstico y no desde la sospecha, lo que perjudica el criterio de oportunidad en la atención de salud. Eso es válido para los tumores de próstata; reemplazo y tratamiento médico de la artrosis de cadera; tratamientos de escoliosis, epilepsia infantil; hernia de la columna; consumo perjudicial de alcohol y drogas (el cual se analiza en profundidad en la sección de recuperación/rehabilitación de salud mental); y la sordera.

⁽¹²⁴⁾ En cifras actuales significa destinar del presupuesto vigente a actividades priorizadas en el AUGÉ alrededor de 106 mil millones adicionales.

Restricciones de edad. No se garantizan temas relevantes y sentidos por la población adulta joven como la salud dental (hoy disponible para los grupos de edad extremos de la población). Los problemas de alcohol y drogas están concentrados en segmentos tempranos del ciclo vital. La colecistectomía hoy solo se puede invocar en el marco GES de 35 a 49 años. Para acceder a un reemplazo de cadera garantizado se debe tener 65 años y más. Similar situación ocurre con los anteojos y audífonos que solo están disponibles a partir de los 65 años.

Estas restricciones se levantaron para concentrar los recursos que son escasos en los segmentos sociales más afectados por estos problemas (caso del reemplazo de caderas) o donde la recuperación y rehabilitación registra mayor éxito (caso alcohol, drogas).

En consecuencia, se propone eliminar los límites de edad para:

- reemplazos de cadera;
- operaciones de vesícula;
- entrega de audífonos y anteojos;
- salud dental para segmento adulto joven y reemplazo de piezas anteriores.

Las restricciones y limitaciones detectadas obedecen a cautelas en el diseño que buscó mantenerse en el valor de la prima. Los antecedentes actuales de holgura en la prima y

la oportunidad legislativa de modificarla, junto con las evidencias obtenidas del estudio de Carga de Enfermedad y de la Encuesta Nacional de Salud, permiten reanalizar la situación, entendiendo que siempre habrá limitaciones en la capacidad de infraestructura y financiamiento, que deben ser explicadas y conocidas por la población usuaria.

Disponibilidad. Si bien Chile reporta una elevada accesibilidad al sistema de salud recuperativo, existe la percepción de que los colapsos en los servicios primarios y de urgencia son frecuentes, las esperas prolongadas, los profesionales y consultas insuficientes para hacer frente a contingencias epidemiológicas invernales (principalmente). Asimismo, en varios problemas de salud GES se han detectado dificultades para cumplir con la garantía de oportunidad.

Si bien en general, los usuarios evalúan bien los servicios prestados por el sistema público, reportan una menor satisfacción con la dimensión “infraestructura”. En esa dirección, persiste la sensación –justificada por las deficiencias de calidad de atención y colapsos en los servicios– que es necesario aumentar la dotación de recintos hospitalarios, camas, etc. Sin embargo, la evidencia internacional indica que es necesario mirar el problema de forma integral. Inclusive, nuestros indicadores infraestructurales no resultan particularmente deficitarios a la luz de la evidencia internacional.

Cuadro 45. Disponibilidad de camas por habitante.	
País	Camas por 1.000 hab.
Canadá	2.8
Irlanda	2.8
España	2.5
Suecia	2.2
Inglaterra	2.2
Estados Unidos	2.7
CHILE	2.2

Fuente: OCDE 2006; Minsal 2008.

Pero, ¿cuál es entonces la explicación? Por cierto, la cifra presentada en la tabla anterior constituye una cifra promedio que no necesariamente se distribuye equitativamente en la sociedad. La dotación de camas debe ser analizada tomando en cuenta su localización. En esa dirección, es esperable que tengamos una mayor (y mejor) concentración de infraestructura de salud en algunas comunas y ciudades. Ello obliga a introducir cambios en los dispositivos de planificación y prospección de la salud recuperativa asociada a la existencia de servicios hospitalarios o de mayor complejidad. Es necesario contar con un criterio de equidad operacionalizado en indicadores y pautas muy claras de conducta institucional, la cual debe ser sensible a la distribución desigual y, por momentos, inequitativa de los riesgos biomédicos.

Sabemos que los riesgos de salud y las enfermedades transmisibles y no transmisibles se expresan con mayor fuerza en población en situación de pobreza, tal como se reporta en los estudios de salud y las atenciones GES a la fecha que fueron presentadas anteriormente. En ese contexto, necesitamos más infraestructura disponible para estos segmentos que acuden con regularidad a centros de salud en búsqueda de una resolución a sus episodios de enfermedad.

Pero para que el sistema sea capaz de dar respuesta oportuna y adecuada a las emergencias infecciosas y a las listas de espera para operaciones e intervenciones, se requiere mucho más que infraestructura. Así lo indica la evidencia internacional.

Todos los países del mundo desarrollado han disminuido su número de camas por habitante en la última década y han reemplazado hospitales por soluciones ambulatorias. La recomendación técnica que surge de la experiencia internacional es la implementación seria y sistemática de estrategias ambulatorias.

Chile tiene 92,1 hospitalizaciones por mil habitantes, y las mejores experiencias internacionales, 70 por mil habitantes.¹²⁵ Chile tiene 6 días de estada promedio de hospitalización y las mejores experiencias internacionales 3,9. Nuestro país tiene un 20% de cirugías mayores ambulatorias, y el mundo desarrollado ronda el 50%.

Lograr soluciones ambulatorias, implica una atención primaria resolutoria y eso requiere profesionalización; implica un cuerpo médico y funcionarios comprometidos con los resultados del sistema de salud. Pero para disminuir las hospitalizaciones y su duración también necesitamos actuar antes. Un ejemplo de ello son los adultos mayores que quedan “institucionalizados” en los hospitales producto del deterioro agudo de su salud. Para reducir ese tipo de prevalencias no se requieren más hospitales, sino una red comunitaria; basada en sólidas alianzas intersectoriales, capaz de solucionar los problemas de abandono y soledad de los adultos mayores.

Así, un buen y efectivo sistema de recuperación y rehabilitación de la salud nunca ha obrado de forma aislada. Siempre ha requerido ir acompañando de políticas de promoción y prevención. En nuestro caso, expresadas en complementos nutricionales, vacunas, agua potable y saneamiento, atención a la embarazada y al niño menor de seis años. Sin em-

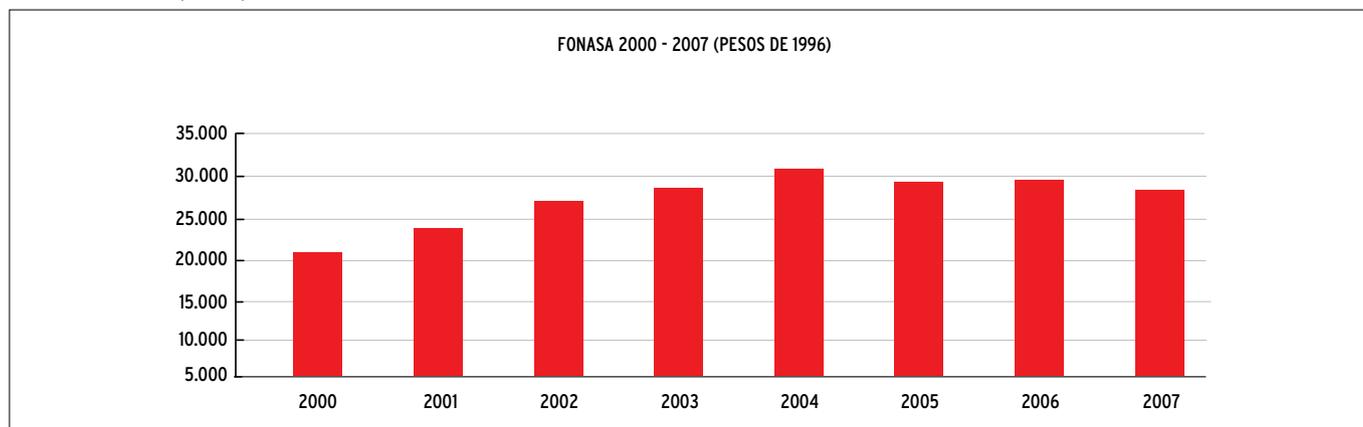
bargo, queda en evidencia que controlar y actuar sobre el actual perfil epidemiológico que explica las hospitalizaciones y colapsos invernales, implica medidas de promoción y prevención de nuevo tipo, que aborden otras áreas. Eso será adecuadamente tratado en la sección de promoción de la salud.

Segunda opinión terapéutica. Se recomienda evaluar a futuro, garantizar la segunda opinión terapéutica. Son numerosos los usuarios que tienen dudas respecto a las soluciones que les ofrece el médico tratante. Esa intranquilidad explicable en temas con tanta asimetría de información podría resolverse con un registro de consultores que dieran una opinión independiente. Esta propuesta no ha sido desarrollada técnicamente y no cuenta con estimación de costos.

Arreglos normativos, institucionales y de gestión

Fonasa Libre Elección (MLE).¹²⁶ En Libre Elección se aprecia una leve tendencia a disminuir el gasto, probablemente por el esfuerzo que ha hecho Fonasa por ofrecer prestaciones “empaquetadas” (Pago Asociado a Diagnóstico: PAD) compartiendo el riesgo con el prestador, y ofreciéndole al usuario garantías de un gasto fijo y predefinido. La Libre Elección sigue siendo un gasto importante y representa un equivalente al 20% de lo que gasta Fonasa en el financiamiento del sistema público de salud, con el inconveniente de no poder asegurar su impacto sanitario. Convenios de Fonasa con redes privadas, incorporando protocolos de tratamiento con énfasis preventivo, serían atractivos para quienes concurren a la MLE, o incluso a las isapres, y tendrían un fuerte efecto regulador sobre la práctica privada.

Gráfico 36: Gasto per cápita en libre elección.



Fuente: Fonasa.

⁽¹²⁵⁾ FEACHEM R, SEAKHRI N, WHITE K. Getting more for their dollar: a comparison of the NHS with California's Kaiser Permanent. BMJ, 2002.

⁽¹²⁶⁾ Fonasa ofrece dos modalidades de atención, Institucional y Libre Elección. La primera modalidad permite a todos los beneficiarios de Fonasa atenderse a través de la red del Sistema Nacional de Servicios de Salud, es decir, hospitales públicos, consultorios de atención primaria, postas rurales y servicios de urgencia. En el caso de la modalidad de Libre Elección, los beneficiarios -clasificados en los grupos B, C, y D de Fonasa- pueden atenderse en establecimientos privados, pensionados de hospitales públicos y en las consultas de profesionales que hayan suscrito convenio con Fonasa.

Alianza estratégica con los trabajadores. Si hay algo que caracteriza hoy al sector es la distancia que se ha producido entre los diversos estamentos del sector salud, lo que ha tenido impactos no siempre positivos en las atenciones asistenciales cotidianas y aquellas ligadas a la Reforma. Hay indicadores sintomáticos, como las licencias médicas que superan los veinte días por trabajador; el mal clima laboral en que influyen las asimetrías de privilegios entre médicos y el resto de los funcionarios, y los ambientes muy jerárquicos con ausencia de participación. Por último, el uso de la huelga como primera instancia de negociación, sin importar las consecuencias sobre la población usuaria, ha hecho que la población observe con recelo el desempeño del sistema. La pérdida en disciplina y rigor favorecida por la alta rotación de directivos tiene, en muchos casos, una explicación en estos hechos.

Probablemente, se estén pagando los costos por no haber incluido el capítulo de Recursos Humanos en la Reforma del sector. Es cierto que la economía legislativa recomendó no hacerlo y sí concentrarse con urgencia en los temas de equidad y garantías ciudadanas; los trabajadores no se sintieron participando en el proceso de reforma y estuvieron en oposición a este.

Lo primero será abrir las puertas a una mayor participación de los trabajadores para que puedan entregar, a través de dispositivos institucionales creíbles, aportes para la formulación de políticas, evaluación, etc. Ese esfuerzo debe ir acompañado de un compromiso explícito de todos los actores, pacto de gobernabilidad, por represtigiar al sistema público, revisando la calidad de los procesos asistenciales y generando instancias de acogida y de mejor trato hacia los usuarios. El gremio médico y los directivos sectoriales tienen la mayor responsabilidad en lograrlo.

Medicamentos. Este tema es relevante, ya que representa el mayor gasto de bolsillo de los chilenos y chilenas en salud.¹²⁷ En farmacia, explica el 68,1% del gasto de bolsillo en salud de una familia en situación de pobreza (primer quintil de ingreso); en tanto, en el sector más acomodado, es solo del 42,8%. La situación es más grave a la luz de acontecimientos recientes que demostraron las perversiones que existen en el mercado de los medicamentos y las farmacias. No solo una probable colusión entre las cadenas que controlan el mercado, sino vasos comunicantes entre isapres y esas cadenas, lo que restringe mucho las alternativas de elección de un consumidor habitualmente receptivo a las recomendaciones que le entrega su prestador de salud o la farmacia.

Una política nacional de medicamentos con obligación de poner los medicamentos genéricos como primera opción de consumo y **cadenas municipales de farmacias**, coordinadas con la Central de Abastecimientos del Ministerio de Salud, introducirían una fuerte regulación, aliviando el bolsillo del consumidor.

Profesionalización de la administración municipal. En las propuestas del 2005, se señalaba la imperiosa necesidad de profesionalizar la capacidad de gestión en la administración municipal de salud. Se planteaba incorporarla en el sistema de Alta Dirección. No se ha avanzado en este aspecto y siguen los mismos problemas de rotación de profesionales y directivos y la selección de ellos por el alcalde de turno. Al menos, en garantizar competencias, podría servir el Servicio Civil.

Cabe recordar que las propuestas presentadas no constituyen, en el subsector salud física (recuperación y rehabilitación), nuevas garantías, sino una profundización de las ya existentes.

Dimensión	Descripción
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar garantías desde la pesquisa para todos los problemas considerados, empezando por aquellos que explican gran parte de la carga de enfermedad: diabetes, hipertensión y cánceres. - Ampliación de rangos de edad para acceder a reemplazo de cadera, operaciones de vesícula, entrega de audífonos y anteojos, salud dental para segmento adulto joven y reemplazo de piezas anteriores. - Revisar la disponibilidad de infraestructura de salud y su accesibilidad en barrios, zonas y/o territorios por debajo de la media nacional. Implementar soluciones de incremento de dotación con un plan de fortalecimiento de la mayor resolutiveidad a nivel primario y robustas políticas de promoción/prevención.
Duración	No se hacen recomendaciones sobre esta dimensión en el texto, pero se sugiere explicitar a los titulares la duración de sus prestaciones, apoyos, y tratamientos con estatus de garantía.
Protección Financiera	Se mantiene la arquitectura erigida hasta la fecha. Complementariamente, se propone apoyar una red de farmacias municipales que se concentre en la venta de genéricos como una forma de proteger al paciente de un elevado gasto de bolsillo por medicamentos.
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la integralidad de la atención en los protocolos y guías médicas desde la prevención, pesquisa precoz, diagnóstico, tratamiento y recuperación/rehabilitación. - Asegurar el sentido sanitario de modalidad Libre Elección. - Generar alianzas de mejoramiento de gestión y atención entre autoridades de salud, trabajadores y usuarios. - Convertir la Superintendencia de Salud en un organismo completamente autónomo, cuya máxima autoridad no dependa del (o la) Ministro(a) de Salud. Su nominación debe ser realizada por concurso de alta gerencia pública y ratificado por el Congreso de la Nación.

¹²⁷ MINISTERIO de salud. Primer Estudio Nacional sobre satisfacción y gasto en salud. Santiago: Minsal, 2007.

Dimensión	Descripción
Oportunidad	Avanzar hacia estrategias de menor hospitalización, operaciones ambulatorias y disminución de los días de hospitalización a semejanza de lo que está aconteciendo en países desarrollados. Esto descomprimiría la atención y mejoraría los estándares de oportunidad en la atención.
Participación	- Se propone mantener y profundizar los estudios de prioridades sociales en salud. - Además, se propone crear un Comité de Usuarios de GES, a través del cual los titulares realicen observaciones y propuestas sobre cómo funciona el sistema, a las instancias de diseño e implementación de políticas públicas vinculadas.
Reclamo y/o Exigibilidad	Mantener durante un tiempo prolongado las campañas de información asociadas al reclamo y la exigibilidad iniciadas por la Superintendencia de Salud. Crear un sistema de asesoría comunitaria para el acceso y exigibilidad en contextos de pobreza, para acompañar y asesorar a personas de la comunidad sobre cómo se accede, usa y exige en el marco de GES.
Actualización	Si bien el Consejo Asesor no puede tener atribuciones ejecutivas y vinculantes, se propone asegurar una respuesta técnico-política clara, informada y transparente, por parte del Ejecutivo ante las propuestas hechas por el Consejo Asesor.

Promoción y prevención de salud física

Fundamentos técnicos

La promoción y prevención de la salud es una noción que ha sido enriquecida progresivamente al fragor del debate internacional y de los acuerdos obtenidos bajo el alero del Sistema de Naciones Unidas. Así, por ejemplo, se ha sostenido que la prevención de la salud es un proceso mediante el cual la sociedad evita y mitiga el efecto nocivo que determinados factores pueden tener sobre la salud, antes de que su efecto se presente.

La prevención de la salud incluye acciones orientadas a modificar las determinantes sociales, ambientales y económicas que influyen negativamente en la salud de las personas, como pueden ser: malas condiciones de saneamiento, agua no potabilizada, vivienda insegura e inadecuadamente aislada del medio físico y social, riesgos laborales y condiciones inseguras de trabajo, ambientes contaminados, etc. Con todo, cabe indicar que muchas de estas medidas también han sido conceptuadas no pocas veces como acciones de promoción de la salud. Esto parece evidenciar una suerte de imprecisión entre ambas nociones. Pero lo cierto es que muchos de los “satisfactores” o medidas preventivas o promocionales, suelen potenciarse mutuamente. En la práctica, ambos propósitos se funden en acciones concretas que tienen aspectos preventivos y promocionales a la vez.

Por otra parte, cabe destacar también que las políticas de promoción y prevención de salud, recurren habitualmente a prácticas intersectoriales. En Chile existen muchos ejemplos en esa dirección: programas de saneamiento, potabilización del agua, vivienda social, alimentación complementaria, inmunizaciones, etc. han supuesto acciones sostenidas en el tiempo más allá del sector salud.

Sin embargo, el perfil epidemiológico del país, así como los

estilos de vida imperantes, han repuesto la importancia de actuar sobre ciertos condicionamientos actitudinales y conductuales para incrementar el control que las personas pueden llegar a tener sobre su propia salud, aumentando su capacidad de elegir por una vida saludable.¹²⁸ En este caso, la promoción de salud se encamina al fortalecimiento de las habilidades y capacidades que los individuos poseen o pueden llegar a poseer, para aumentar su control sobre la propia salud, evitando riesgos y enfermedades, mejorándola, etcétera.

Gran parte de las propuestas de promoción de salud, que a continuación se presentan, se inscriben en esta perspectiva.

Situación nutricional y efectos en la salud. La situación nutricional en Chile cambió rápidamente desde una alta prevalencia de desnutrición en la década del setenta, a su casi total erradicación a fines de los ochenta. La desnutrición (medida mensualmente por el Registro Mensual Consolidado) disminuyó entre 1975 y 1993 de 15,5% a 5%. La prevalencia de bajo peso al nacer (<2500 gramos) se redujo de un 11% a 5% en el mismo período. Estos logros se produjeron entre las décadas del sesenta al ochenta, cuando el país tenía un bajo crecimiento económico y altos índices de pobreza, bajo los más diversos gobiernos, lo que contradujo todos los pronósticos de la época que planteaban que erradicar la desnutrición en un contexto de subdesarrollo, pobreza y bajo crecimiento económico era prácticamente imposible.

La erradicación de la desnutrición en Chile, a fines de los ochenta, se debió a una política de Estado continua en el tiempo, con consenso nacional, respaldo financiero y legislativo y una implementación bien diseñada en todos los niveles, con un monitoreo y evaluación sistemática.¹²⁹ Este descenso de la desnutrición se produjo también en otros países subdesarrollados con bajo crecimiento económico, como fue el caso de Costa Rica, Cuba y Sri Lanka.

⁽¹²⁸⁾ ORGANIZACIÓN Mundial de la Salud. Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud. Ginebra, 1986.

⁽¹²⁹⁾ VIO, Fernando. Desnutrición infantil en Chile: Políticas y Programas que explican su erradicación. Conferencia Ministerial Regional Hacia la erradicación de la desnutrición infantil en América Latina y El Caribe. Santiago, abril 2008.

De modo relativamente simultáneo, se observó el surgimiento de un nuevo fenómeno: el sobrepeso y la obesidad, en especial en los niños preescolares y escolares.¹³⁰ De acuerdo con la teoría de la transición nutricional,¹³¹ estos cambios se debieron a modificaciones en la dieta, correlacionados con cambios demográficos, económicos, sociales y epidemiológicos. En la década del noventa, Chile aumentó al doble su ingreso per cápita; sin embargo, gran parte de este incremento en el ingreso se gastó en alimentos procesados, ricos en grasas, azúcar y sal, y en televisores, electrodomésticos y automóviles, con lo cual, por una parte, aumentó la ingesta de energía y, por otra, disminuyó la actividad física, lo cual ha incidido directamente en el incremento de la obesidad¹³².

Prevalencia de obesidad infantil. Se reconoce que la obesidad infantil es la resultante de la interacción entre factores genéticos y ambientales.¹³³ En los primeros, es preciso reconocer que existe una predisposición hereditaria a desarrollar la enfermedad. De hecho, estudios en gemelos, que por definición son genéticamente idénticos, han demostrado que aunque vivan separados, su índice de masa corporal (IMC) y porcentaje de grasa corporal se asemejan.¹³⁴

Los niños con ambos padres obesos tienen un 80% de posibilidad de ser obesos, riesgo que disminuye a un 40% cuando solo un padre es obeso. Se ha determinado que es la interacción entre los factores hereditarios y los ambientales los que han contribuido al aumento explosivo en la obesidad.

Como en nuestra población no se han producido cambios relevantes en su constitución genética en las últimas décadas, resulta claro que los mayores responsables de este fenómeno son los factores ligados a los estilos de vida, en especial

a la inactividad física y al aumento del consumo energético.

El aumento de la obesidad infantil ha ido acompañado de un incremento en su cuantía y se manifiesta a edades cada vez más tempranas. Esto ha traído como consecuencia que las complicaciones ocurren antes, afectando a un mayor número de personas.

Estudios clínicos han mostrado que los niños obesos tienen un mayor riesgo de sufrir importantes consecuencias físicas y psicológicas. Entre las primeras, estos niños tienen una mayor prevalencia de asma, resistencia a la insulina, diabetes tipo 2 e hipertensión arterial. Dentro de las segundas, que sin duda son más inmediatas, destacan la estigmatización y la percepción de que existe una asociación entre obesidad y elementos negativos de personalidad.¹³⁵

A continuación, se da a conocer la evolución de datos epidemiológicos disponibles de la población infantil chilena que demuestran claramente el aumento significativo de la prevalencia de la obesidad en las dos últimas décadas.

Inicial. El siguiente cuadro muestra la evolución del sobrepeso y la obesidad desde 1985 y hasta 2005 en niños entre 0 y 5 años (0-2 y 2-5) controlados en los consultorios públicos de atención primaria del país. En el grupo de menor edad se observa que la proporción de niños con sobrepeso se ha mantenido relativamente estable entre 16% y 17%, mientras que la de obesidad aumentó en un 52% entre 1985 y 1995, sin modificaciones posteriores hasta el 2004, observándose una disminución en el 2005. En el grupo de 2-5 años, la situación es similar respecto al sobrepeso; en cambio, la obesidad ha aumentado progresivamente desde 5% en 1985 hasta 8,2% en el 2005.

Cuadro 46. Evolución de la prevalencia de sobrepeso y obesidad (%) en la población infantil y preescolar bajo control de salud (1985-2005).

AÑOS	Sobrepeso %		Obesidad %	
	0-2 años	2-5 años	0-2 años	2-5 años
1985	Nd	Nd	3,8	5,0
1995	17,2	15,1	5,8	6,2
2000	16,0	14,9	5,9	7,7
2003	15,9	15,3	5,9	8,1
2004	16,1	15,5	5,9	8,2
2005	13,1	15,3	4,8	8,2

Fuente: Ministerio de Salud.

⁽¹³⁰⁾ VIO, F., ALBALA, C. La transición nutricional en Chile. *Revista Chilena de Nutrición*, (25):11-20. 1998.

⁽¹³¹⁾ VIO, F., ALBALA, C. Epidemiología de la obesidad en Chile. *Revista Chilena de Nutrición*, (27): 97-104. 2000.

⁽¹³²⁾ VIO F., ALBALA, C., CROVETTO, M. Promoción de la Salud en la transición epidemiológica de Chile. *Revista Chilena de Nutrición*, (27): 21-29. 2000.

⁽¹³³⁾ World Health Organization. Obesity: preventing and managing the global epidemic. WHO Technical Report Series number 894 Geneva, 2000.

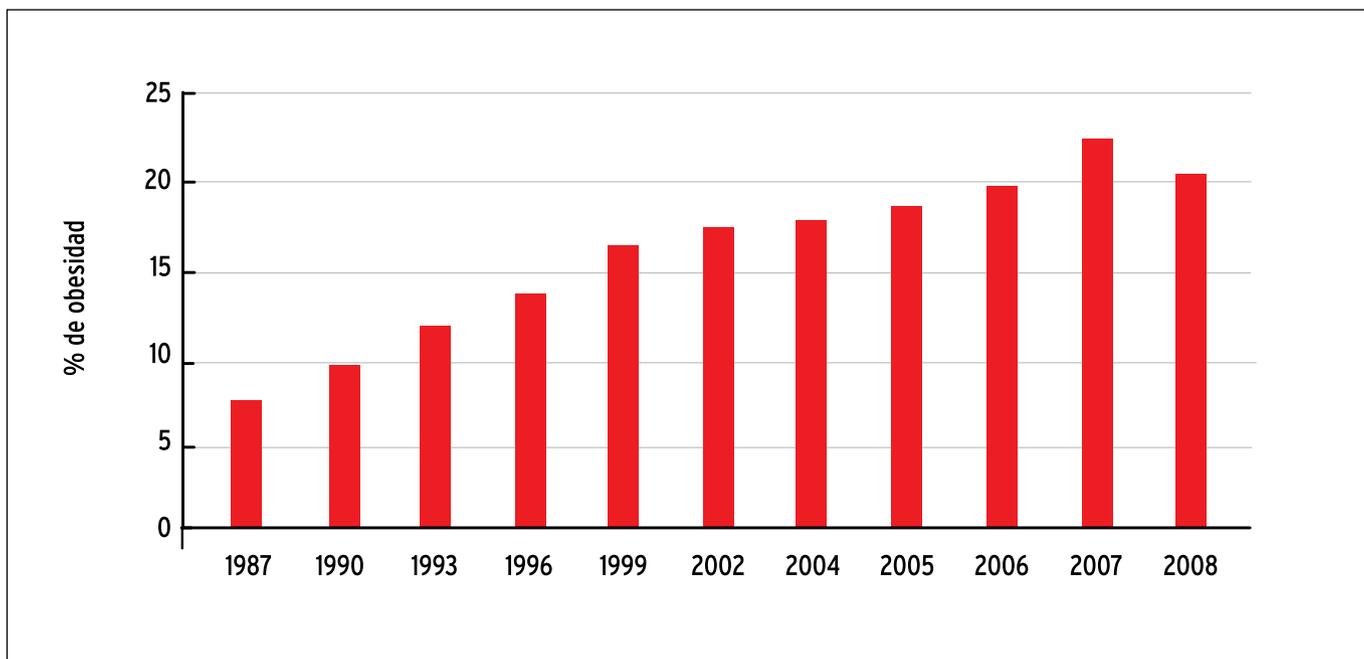
⁽¹³⁴⁾ LOBSTEIN, T., BAUR, L., UAUY, R. Obesity in children and young people: a crisis in public health. *Obes Rev*, (5) (Suppl 1): 4-104. 2004.

⁽¹³⁵⁾ BARLOW, S.E., DIETZ, W.H. Obesity evaluation and treatment: Expert Committee recommendations. The Maternal and Child Health Bureau, Health Resources and Services Administration and the Department of Health and Human Services. *Pediatrics*; 102(29), 1998.

Básica. La siguiente figura muestra la prevalencia de obesidad en escolares de primer año básico entre 1987 y 2008. Se observa claramente que el aumento explosivo de la obesidad se produjo entre 1987 y 1997, período en el que se duplicó la proporción de obesos. A partir de 1997, la obesidad ha ido

aumentando más lentamente hasta los años 2001-2002, registrándose un pequeño incremento el 2004 y nuevamente el 2005 (17,3% y 18,5%, respectivamente) hasta llegar a un 22,1% el 2007. Eso sí, se muestra una leve disminución de la obesidad en el año 2008, al 20,8%.

Gráfico 37: Prevalencia de obesidad en escolares de primer año básico (1987 - 2008).



Fuente: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb).

Adolescente. Respecto de la situación nutricional en adolescentes, no existen datos nacionales al respecto. Estudios descriptivos de corte transversal realizados en varias ciudades del país, y que incluyeron hombres y mujeres entre 6 y 16 años, muestran un aumento significativo de la prevalencia de obesidad en los ado-

lescentes de ambos sexos entre 1986 y 1998, desde 1,6% al 14,6% en los varones, y del 2,3% al 17,6% en las niñas.¹³⁶ Existen datos de la Junaeb de primer año medio (niños de 14-15 años de edad) desde el año 2001 en adelante, que están siendo analizados actualmente, sin que hasta el momento hayan sido publicados.

Políticas de Promoción de Salud

En 1998, el Minsal puso en marcha el Plan Nacional de Promoción de Salud,¹³⁷ basado en la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS),¹³⁸ para enfrentar los desafíos del nuevo perfil epidemiológico del país. Dichos desafíos quedaron en evidencia con el Estudio de Carga de Enfermedad publicado en 1997,¹³⁹ que demostró que el 75% de la carga de enfermedad del país se debía a enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT).

El segundo Estudio de Carga de Enfermedad (2004), se preocupó de esta-

blecer qué repercusión tenían en los AVISA¹⁴⁰ factores de riesgo a los que estaba expuesta la población y que podían repercutir en su nivel de salud. Para ello, y usando una metodología propuesta por la OMS, se seleccionaron factores de riesgo y se determinó que relaciones podían tener con las patologías consideradas en el estudio de carga.

En la siguiente tabla, se puede apreciar la carga de enfermedad asociada a cada uno de los factores de riesgo seleccionados:

⁽¹³⁶⁾ MUZZO, S., BURROWS, R., CORDERO, J., RAMIREZ, I. Trends in nutritional status and stature among school-age children in Chile. *Nutrition*, (20):867-872, 2004.

⁽¹³⁷⁾ SALINAS, J. (ed.) et. al. Plan Nacional de Promoción de Salud. Santiago: Mosquito Comunicaciones, 1999.

⁽¹³⁸⁾ BELMAR, R., SALINAS, J. Atención primaria y participación comunitaria en salud: orientaciones estratégicas. *Revista Médica de Chile*, (122):215-220, 1994.

⁽¹³⁹⁾ MINISTERIO de Salud. Estudio Carga de Enfermedad. Informe Final, Chile 2000. Santiago: Minsal, 1996.

⁽¹⁴⁰⁾ AVISA: años de vida perdidos por muerte prematura o discapacidad.

Factores de riesgo y su impacto en AVISA. Estudio de carga de enfermedad 2004.

AVISA atribuibles				
	Factor de riesgo	Hombres	Mujeres	Total
1	Consumo de alcohol	459.114	163.880	622.994
2	Sobrepeso y obesidad (IMC elevado)	116.293	117.813	234.107
3	Presión arterial elevada	124.885	85.402	210.287
4	Consumo de Tabaco	123.899	80.142	204.041
5	Contaminación aire extradomiciliario	57.486	47.980	105.465
6	Bajo peso nacimiento	48.686	43.770	92.456
7	Glicemia elevada	44.999	41.428	86.427
8	Consumo de sal (3g)	45.215	32.037	77.252
9	Infección por H. Pylori	32.774	28.837	61.612
10	Colesterol sérico	25.892	15.355	41.246
11	Baja ingesta de frutas y verduras	25.225	4.399	29.624
12	Sexo inseguro	13.243	15.909	29.152
13	Falta de Actividad física	13.151	11.389	24.540
14	Contaminación del aire intradomiciliario	1.948	1.527	3.475
15	Malas condiciones de saneamiento e higiene	492	561	1.053

Estos factores dan cuenta de conductas evitables ligadas a nuestros estilos de vida, tales como: consumo de alcohol, sobrepeso y obesidad, presión arterial elevada, consumo de tabaco, etc.

Producto del estudio de carga enfermedad, en 1998 se crea el Consejo Nacional de Promoción de Salud (VIDA CHILE), que es una instancia intersectorial presidida por el Ministro de Salud y constituida por veintiocho instituciones públicas y privadas de todo el país. Su función fue asesorar a los Ministerios para la elaboración de políticas saludables y coordinar un plan de acción estratégico intersectorial con una red a nivel comunal y local. Sin embargo, desde el año 2002 en adelante, ante los cambios de la política de salud, la Promoción de Salud dejó de tener la prioridad que se le había otorgado desde el año 1998. Sin embargo, continuó funcionando en el nivel local y regional, en gran medida gracias a los recursos humanos capacitados, y al apoyo del Minsal y los gobiernos locales. Además, se mantuvo el apoyo técnico desde las universidades, lo que se manifestó en el desarrollo de guías para la población en alimentación, actividad física y tabaco, así como para las empresas, universidades y establecimientos de educación superior, y se desarrolló y distribuyó gran cantidad de materiales educativos en estos temas.

Desde el año 2005, no se reúne el Consejo Nacional de Promoción de Salud VIDA CHILE, lo que impide la coordinación a nivel nacional. Esto hace que aparezcan iniciativas separadas unas de otras en cada tema: en alimentación, la Estrategia Global contra la Obesidad (EGO Chile) y la promoción del consumo de frutas y verduras, a través de la Corporación 5 al día Chile. En alimentación existe además un proyecto de ley en el Congreso para regular el consumo de grasas, azúcares y sal y los alimentos saludables en las escuelas, que fue iniciativa del Senado de la República, actualmente en discusión en la Cámara de Diputados. En actividad física, se creó una red nacional de actividad física, que es parte de la red latinoamericana. En tabaco, se aprobó la Ley Antitabaco en agosto del 2006 y su implementación ha significado una importante campaña a nivel nacional, sin coordinación alguna con otras campañas de drogas, alimentación saludable o de promoción de la actividad física.

Actualmente, se da la paradoja de que en los niveles regionales y locales se continúan los planes, proyectos y actividades de Promoción de Salud a nivel comunal, pero sin directrices claras desde el nivel nacional. Es evidente que tampoco se maneja un enfoque de garantías en esta área.

> GARANTÍA 2: LOS NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES CONTARÁN CON PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE LA SALUD DURANTE TODO SU CICLO FORMATIVO, DESDE LAS ETAPAS INICIALES HASTA EL TÉRMINO DE SU EDUCACIÓN MEDIA.

Esta propuesta busca asegurar que todas las personas durante sus primeros dieciocho años, en especial las que viven en situación de pobreza y elevada vulnerabilidad, cuenten con oportunidades ciertas, sistemáticas y persistentes de promoción de salud. Estas oportunidades permitirán que adquieran y ejerciten conocimientos, habilidades, destrezas y sentido de la responsabilidad para cuidar de manera integral su salud, la de su familia y comunidad.

A través de un componente activo instalado en los Programas de Educación inicial y parvularia de 0 a 5 años¹⁴¹ y la transformación de la asignatura de Educación Física en Vida Saludable, se pretende abordar el área de salud y actividad física, nutricional y psicosocial. Aunque este último aspecto será tratado en detalle en la sección de Promoción del Subsector Salud Mental. Su foco será la adquisición de conocimientos, aprendizajes, rutinas, prácticas y estrategias individuales y colectivas acordes con una vida saludable y potenciadora del desarrollo humano, cuestiones que deben ser

ejercitadas sistemáticamente tanto en el ambiente escolar como en el hogar.

La promoción de salud, a través de estas medidas, deberá estar presente en un plazo no superior a tres años en todos los planes y programas de los establecimientos que reciben subvención escolar, independientemente del sostenedor. El foco debe estar puesto desde la niñez más temprana, y especialmente, en la prevención de la obesidad infantil, que es el principal problema de salud pública que afecta a los niños en Chile, por las implicancias futuras en su salud. Esto significa focalizar recursos para duplicar la cantidad de horas dedicadas a actividad física y modificar/ampliar los contenidos de la asignatura de educación física, junto con el fortalecimiento del concepto de escuelas saludables.

En el caso de los jardines infantiles, se está trabajando, desde hace muchos años, con la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) y la Fundación Integra con el objetivo de mejorar la dieta de los niños y cambiarla de una hipercalórica a una hipocalórica, para prevenir y disminuir la obesidad infantil. Además, en conjunto con Chiledeportes, se elaboró una estrategia para aumentar la actividad física en los jardines infantiles, la que se está implementando actualmente.

Experiencias de promoción de salud en escuelas

Para fundamentar una intervención en alimentación y nutrición en las escuelas básicas del país, entre los años 2002-2004 se llevó a efecto un programa de intervención en alimentación y nutrición y actividad física en los tres colegios municipales de la comuna de Casablanca, apoyados por una empresa privada. Los resultados de esta intervención, que fue realizada en situación real de las escuelas municipales de Chile y que no contó con recursos extraordinarios, demostró que al término del segundo año de intervención, la obesidad disminuyó a la mitad.¹⁴² Esto fue comparado con

una escuela control de la ciudad de Quillota, donde no hubo disminución de la obesidad.¹⁴³ Con estos resultados, se propuso esta estrategia al Ministerio de Salud que la incorporó en el programa EGO para 1000 escuelas en el país, y a Acción Responsabilidad Social Empresarial (Acción RSE) que, con el apoyo de empresas privadas, lo está implementando en cinco comunas del Gran Santiago (Macul, Maipú, Puente Alto, Santiago Centro y Estación Central). Para ello se elaboró un manual y materiales educativos que están siendo utilizados en todos los proyectos.¹⁴⁴

Confeción de material educativo. Una intervención en promoción, requiere de una estrategia clara que pueda ser apropiada y aplicada por los agentes educativos, los niños y sus familias. Para la educación preescolar existe material educativo elaborado para Fundación Integra en un proyecto financiado por Chiledeportes. Para escolares de 3º a 8º año básico existen materiales educativos elaborados entre

el año 2000 y 2002 mediante un proyecto FAO Gobierno de Chile, cuyo objetivo era incorporar estos temas en la currícula de todas las escuelas básicas del país. Este proyecto fue realizado en diez escuelas básicas municipales (tres en Arica, cuatro en la Región Metropolitana y tres en Puerto Montt), dando como resultado un libro base, un texto para el profesor y otro para cada curso entre 3º y 8º año bási-

⁽¹⁴¹⁾ Tales como las visitas domiciliarias, talleres de habilitación parental y el control sano.

⁽¹⁴²⁾ KAIN, J. et. al. Estrategia de promoción de la salud en escolares de educación municipalizada de la comuna de Casablanca, Chile. *Revista Chilena de Nutrición* (32):126-132, 2005.

⁽¹⁴³⁾ KAIN, J. et. al. Two-year controlled effectiveness trial of a school-based intervention to prevent obesity in Chilean children. *Public Health Nutr*, 12(9):1451-1461, 2009.

⁽¹⁴⁴⁾ KAIN, J. et. al. Prevención de la obesidad infantil. Guía para el desarrollo de intervenciones en alimentación, nutrición y actividad física en escuelas básicas de Chile. Santiago: Guía INTA-VIDA Chile-Cóporpora Tres Montes Lucchetti, 2005.

co.¹⁴⁵ En el proyecto Macul de INTA se elaboraron materiales educativos para 1º a 3er año básico y “fichas” educativas para los profesores en dieciocho temas de alimentación y nutrición, basados en los mensajes de alimentación saludable.¹⁴⁶ En actividad física, se diseñó un manual¹⁴⁷ y también fichas para los profesores, específicas para cada año de la educación básica. Por consiguiente, existen materiales educativos (libros y fichas), y la metodología validadas y en uso actualmente, para establecer las bases metodológicas y pedagógicas de la Asignatura de Vida Saludable y paralelamente a su transversalización curricular.

La propuesta es reproducir estos materiales para que se utilicen, primero, en 1.000 escuelas priorizadas por vulnerabilidad e indicadores biomédicos de todo el país, y luego se vaya extendiendo su utilización a las 10.000 escuelas municipales y particulares subvencionadas del resto del país, en la medida en que vayan implementando la Asignatura de Vida Saludable.

Aumento de las horas de actividad física y de su intensidad y calidad. Desde el año 2000 se ha venido planteando la necesidad de aumentar de dos a cuatro horas semanales el número de horas de actividad física en las escuelas básicas, en especial después que se prolongó la jornada escolar. Esta medida ha sido postergada por el Ministerio de Educación, aduciendo falta de recursos para hacerlo y por ser su prioridad los temas de lenguaje y matemáticas. Con el proyecto Casablanca quedó demostrado que las dos horas obligatorias (noventa minutos a la semana) no se cumplían regularmente y que cuando se hacían las clases se juntaban en una vez a la semana y en vez de noventa minutos, eran de solo setenta y cinco minutos. De estos, la actividad física real de los niños no era más de veinte minutos. Con la implementación del proyecto en Casablanca que consistió en: una capacitación especial de los profesores de básica (que son para todas las asignaturas y no tienen entrenamiento especial en educación física), la participación de profesores del ramo, y el incremento de dos a cuatro horas de actividad física (utilizando dos horas de la extensión horaria por medio de talleres), se logró el impacto de reducir la obesidad, ya que los análisis estadísticos demostraron que la variable que tenía mayor impacto en la reducción de la obesidad era la actividad física.

En consecuencia, se propone: en el caso de la etapa inicial de cero a tres años, reforzar módulo de actividad física y motora de los niños y niñas durante las visitas domiciliarias del personal de salud, y promover la habilitación parental a partir de dinámicas de modelización y una pauta de ejercicios que los

padres deberán desarrollar con sus hijos, el cual será monitoreado en las visitas del personal de salud o en las consultas asociadas al control preventivo de niños menores de seis años.

Para el caso de niños, niñas y jóvenes escolarizados, se propone modificar el currículum de la asignatura de Educación Física para transformarlo en Vida Saludable, incluyendo nuevas áreas de aprendizaje, tales como la nutrición, convivencia pacífica, detección precoz de consumo de alcohol, drogas o tabaco y prevención de dependencias, contenidos y metodologías de abordaje y acercamiento a los alumnos junto con los habituales temas de educación física para perfilar adecuadamente la asignatura y/o componente de Vida Saludable, etc. Hay que instaurar una línea de trabajo técnico con las escuelas formadoras de profesores de educación física y profesores generalistas, para que incorporen en forma prioritaria otras capacidades docentes y pedagógicas que incluyan integralmente el concepto de promoción de salud física y mental para nivel preescolar y escolar. Asimismo, en lo que a actividad física se refiere, se propone separar las horas destinadas a actividad física en un mínimo de dos ó tres veces en la semana y no hacer las clases todas en una misma mañana o tarde, porque su impacto es mucho menor. Para ello, es necesario reordenar los currícula en las escuelas básicas dando tiempo y espacio para la actividad física. Capacitar a los profesores de primer nivel de educación básica para que hagan en forma adecuada las clases de educación física. Implementar las escuelas con elementos para realizar actividades en esta área, techar los patios, hacer gimnasios donde se pueda hacer educación física, dotar de duchas y baños adecuados.

Aumento del consumo de frutas y verduras en jardines infantiles y escuelas básicas. Las frutas y verduras tienen un gran efecto protector de las enfermedades que más nos afectan (cardiovasculares, cáncer, obesidad, diabetes) por su gran contenido de antioxidantes y fotoquímicos. A pesar de ser Chile un país productor y exportador de frutas y hortalizas, y de que la accesibilidad en cuanto a puntos de venta y precio es buena (su precio es relativamente bajo, ya que un kilo de pan vale tres veces el costo de un kilo de frutas), el consumo es bajísimo, no más de 200 gramos al día, siendo la recomendación de la Organización Mundial de la Salud de 400 gramos al día. Actualmente se está desarrollando la campaña de promoción de frutas y verduras en el país y uno de los objetivos para el año 2009 es incorporar esta campaña en las escuelas básicas, lo que ya se inició en la comuna de Macul. Se propone incorporar la campaña “5 al día” en todas las escuelas del país mediante acciones educativas y la venta de frutas y verduras en los espacios saludables.

⁽¹⁴⁵⁾ OLIVARES, S. et. al. Nutrition education in Chilean primary schools. *Food Nutr Bull*, 26(2 Suppl 2):179-185, 2005.

⁽¹⁴⁶⁾ BUSTOS, N., BENAVIDES, C. ¡Qué rico es comer sano! Programación de actividades para el fomento de las Guías Alimentarias Chilenas en el primer ciclo de la enseñanza básica. Santiago: Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA) Universidad de Chile, Corporación Municipal de Macul, Tres Montes Lucchetti, 2009.

⁽¹⁴⁷⁾ CONCHA, F. Manual de Actividad Física para escolares de educación básica. Santiago: Corporación Municipal de Macul, 2008.

Creación de espacios saludables en escuelas básicas. Uno de los graves problemas que tienen todas las escuelas en nuestro país es la existencia de kioscos de venta para que los niños compren su colación en los recreos. En todas las investigaciones realizadas en escuelas en el país, desde el año 2000 en adelante, se ha demostrado que la gran mayoría de los niños no lleva colación desde su casa, sino dinero, que fluctúa entre \$100 y \$1.000. Esto sucede aún en las escuelas más pobres, principalmente porque las madres trabajan y no tienen tiempo de preparar las colaciones. Cuando los niños salen a recreo compran en el kiosco lo que este les ofrece, que en un 100% de los casos es comida no saludable, con un alto contenido de grasas, azúcar y sal. Se requiere una intervención sistemática con este tipo de establecimientos para crear un “espacio saludable”, que permita vender alimentos sanos.

Complementariamente, la promoción de la actividad física debe hacerse también en los recreos, para ello es necesario modificar el uniforme de las niñas y hacerlo más congruente con juegos y deportes. Debe producirse una interacción positiva entre alumnos, profesores, padres y entrenadores, la que debe ser amable y entretenida. Para ello debe aprovecharse la experiencia de escuelas abiertas a la comunidad que se abren los días sábado y otros festivos para realizar estas actividades con toda la comunidad estudiantil, profesores y padres. Realizar actividades masivas con la familia, especialmente cicletadas, caminatas, campeonatos de ping-pong y otros. Se han realizado intervenciones en esa dirección con muy buenos resultados.¹⁴⁸

Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la Junaeb. Los programas alimentarios en escuelas son fundamentales para un adecuado crecimiento y desarrollo infantil, y para el aprendizaje. Es decir, no solo tienen un objetivo nutricional de aportar nutrientes esenciales para el crecimiento y desarrollo de los niños, que de otra forma no los obtendrían solo con la alimentación en el hogar, sino que tienen un objetivo educacional al mejorar el aprendizaje y la retención escolar, disminuir la repitencia y deserción escolar y, en general, me-

jorar el desempeño educacional. Además, al alimentarse el niño en la escuela, permite un ahorro para las familias, lo que se transforma en una transferencia de ingreso a los sectores en situación de pobreza.

El PAE entrega más de 2.000.000 de raciones diarias de alimentos en 9.800 escuelas del país. Pero, por lo extenso del programa y sus costos (la ración por alumnos día se estima solo en US\$ 1,10 para desayuno y almuerzo incluido), muchas veces existen problemas con la calidad y preparación de los alimentos. El año 2000 se cambiaron las normas, que se adecuaron al nuevo perfil nutricional de los niños, y se aumentó el consumo de alimentos más saludables, como frutas y verduras, lácteos con menos grasa, pescados, uso de aceites vegetales, etc.

Pero por problemas logísticos, por ejemplo, se redujo la norma de dar frutas catorce veces en el mes a solo ocho veces al mes, siendo la necesidad, de acuerdo a requerimientos de la OMS, de cuarenta veces en un mes. Lo mismo sucedió con la incorporación de productos derivados del salmón y jurel (salchichas, hamburguesas, apanados), con alto contenido de ácidos grasos omega 3, que no pudieron ser incorporados a la dieta después de un estudio de tres años realizado por Fundación Chile con universidades y empresas privadas por el costo, que resultó el doble de lo estimado (en vez de \$ 1 por gramo, el costo resultó de \$ 2 por gramo). Ante la actual reestructuración que se está efectuando del PAE por parte de la Junaeb con un comité de expertos en alimentación y nutrición, se espera que los resultados de este comité puedan iniciar su implementación desde el año 2010 en adelante, incorporando las recomendaciones en las nuevas licitaciones que se harán ese año y las otras medidas a través de la políticas del Ministerio de Educación y de las otras instituciones involucradas. Es prioritario poder incluir un mejoramiento en los nutrientes aportados por las raciones con la inclusión de subproductos de pescado, y a la vez incorporar nuevos y atractivos productos a base de frutas y verduras en la alimentación que entrega la Junaeb para incrementar la ingesta de estos importantes nutrientes.

Dimensión	Descripción
Acceso	Las personas entre 0 y 18 años tendrán asegurada oportunidades de promoción de salud a través de una asignatura o componente de Vida Saludable que deberá entregar conocimientos, generar habilidades, ejercitar competencias para su buen desarrollo físico, nutricional y psicosocial. Esta viga maestra se verá complementada con: mejoramiento del PAE y la creación de Escuelas Saludables a partir de espacios recreativos-deportivos y kioscos saludables.
Duración	Desde los 0 a los 18 años. Mientras dure su estadía en la escuela.
Protección Financiera	El costo de la asignatura deberá ser incorporado en la Subvención Preferencial. La reproducción de material y el mejoramiento de la infraestructura, PAE y otros se financiará a través de los planes y programas que corresponda.

⁽¹⁴⁸⁾ INSTITUTO de Nutrición y Tecnología de los Alimentos, Universidad de Chile. Informe final Proyecto Espacio Saludable comuna de Macul, 2008.

Dimensión	Descripción
Calidad	En niños menores de tres años no escolarizados, se resguardará el desarrollo del componente a través del protocolo de visita domiciliaria y manuales/material de capacitación para el personal de salud y manual/material específico de uso parental. En los niños y jóvenes que asisten a establecimientos parvularios, básicos y medios, se asegurará la calidad de la intervención a través de la elaboración y reproducción de material educativo y docente que oriente, ordene y adapte el desarrollo de la asignatura/sector de aprendizaje de Vida Saludable o el componente de los programas de educación inicial. Esto se deberá complementar con capacitación y perfeccionamiento docente para el buen desarrollo de la asignatura, en especial la realización efectiva de actividad física. Asimismo, se deberá orientar un plan de formación docente generalista básico y especializado en ed. Física, desde los establecimientos de educación superior, para incluir este nuevo sector de aprendizaje. Además, las actividades desarrolladas deberán estar sujetas a una mínima supervisión, que permita chequear el desarrollo efectivo de las clases de Vida Saludable y asesorar al profesorado en el mejoramiento del ramo. Esta supervisión/asesoría debería estar a cargo de un ente mixto compuesto por la estructura de supervisión del sistema educacional y un agente de la red de atención primaria familiar.
Oportunidad	Niños y niñas menores de tres años tendrán garantizada la entrega del servicio desde su incorporación al régimen de visitas domiciliarias y de control sano. En el caso de niños, niñas y jóvenes que asisten a establecimientos educacionales, estos tendrán garantizada la entrega del servicio desde su ingreso a educación parvularia, básica o media.
Participación	Los estudiantes podrán realizar sus propuestas y observaciones a las instancias de diseño e implementación de políticas públicas vinculadas, a través de sus consejos de curso y el consejo escolar.
Reclamo y/o Exigibilidad	Madres y padres podrán reclamar ante los servicios de salud, o su aseguradora de salud, si es que la visita domiciliaria o el control sano no cumplen con los planes de habilitación parental y la entrega de pautas asociadas al componente. En el caso de aquellos niños, niñas y/o jóvenes que asisten a establecimientos educacionales, ellos o sus padres, tutores o representantes podrán reclamar por la no realización de la asignatura cuando la suspensión de las actividades se prolongue por más de quince días. Este reclamo deberá ser efectuado a la provincial de educación o la autoridad homóloga competente.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política de Promoción de la Salud cada tres años a través de un consejo asesor compuesto por técnicos del área de diversos sectores políticos, los cuales analizarán los siguientes insumos: estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de profesores, padres y alumnos. Propondrán una actualización y/o revisión de los aspectos garantizados, la forma en que se están llevando a cabo, etc. a la autoridad de educación y salud, quienes, a su vez, resolverán en conjunto las modificaciones al sistema.

► GARANTÍA 3: LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD CONTARÁN CON OPORTUNIDADES DE PROMOCIÓN DE LA SALUD DESDE EL SISTEMA DE SALUD.

El proceso de envejecimiento en Chile, y Latinoamérica, se caracteriza por una velocidad sin precedentes.¹⁴⁹ Los cambios demográficos en el país demuestran que en el Censo de 1970, casi el 40% de la población era menor de 14 años y solo un 5% mayor de 65. En el Censo del 2002, estas figuras cambiaron a un 25% de población menor de 14 años y un 7,5% de 65 años y más. A esto se agrega un bajo crecimiento poblacional, que en 1970 era de un 1,8% anual y el 2002 llegó a un 1,1%, con una tasa de fecundidad muy baja, de 2,1 en la actualidad.

Entre las múltiples repercusiones del proceso de envejecimiento, ninguna de ellas es tan importante e influyente como el estado de salud. El deterioro gradual de las condiciones de salud física y mental que acompaña al proceso de envejecimiento de las personas, se traduce en un alto riesgo de

deterioro de la funcionalidad, con la consiguiente creciente demanda de asistencia y servicios de salud. En nuestro país, la gran mayoría de los adultos mayores pertenecen al nivel socioeconómico bajo con muchos factores de riesgo y enfermedades crónicas que hacen que su calidad de vida sea mala por la fuerte asociación entre pobreza y enfermedad.

El principal desafío de los programas públicos para el adulto mayor es mejorar su calidad de vida, y es el estado de funcionalidad física, psíquica y social el que aparece como el concepto clave de la calidad de vida en la vejez. Las limitaciones funcionales, o la restricción de las capacidades físicas o mentales para efectuar las tareas requeridas para mantener una vida independiente, son determinantes importantes de mortalidad, morbilidad y discapacidad en el adulto mayor. Estas limitaciones pueden surgir no solo como consecuencia de procesos patológicos, sino también como resultado de conductas o factores socioeconómicos, como es la pobreza. La presencia de limitación funcional en un individuo no significa necesariamente su discapacidad; sino la interacción

⁽¹⁴⁹⁾ PALLONI, A., PINTO-AGUIRRE, G., PELAEZ, M. Demographic and health conditions of ageing in Latin America and the Caribbean. *International Journal of Epidemiology*, (31):762-771, 2002.

de estas limitaciones funcionales con factores sociales y ambientales. De allí surgen las mayores diferencias en los niveles de salud, autonomía y calidad de vida que se observan entre los miembros de diferentes estratos socioeconómicos y entre ambos sexos, siendo las más afectadas las mujeres de los sectores socioeconómico más bajos.

La mayoría de las discapacidades son prevenibles a través de intervenciones oportunas, con lo cual no solo se obtiene una mejor calidad de vida para los adultos mayores, sino también un gran ahorro en los costos resultantes de la dependencia, pérdida de productividad y cuidado de la salud. Como parte de los objetivos de la reforma de salud, el Ministerio asumió el reto de mantener a la población mayor funcionalmente sana, reduciendo la duración de la morbilidad aguda y aplazándola al final de la vida. Para ello, se incorporó al examen de salud de los adultos mayores, el EFAM (Examen Funcional

del Adulto Mayor),¹⁵⁰ cuyo principal desafío en esta etapa de la vida es generar las condiciones para que sean integrados activamente a la sociedad y puedan mantener una calidad de vida tal que le otorgue sentido de proyección y utilidad, aún cuando parte de su funcionalidad haya mermado.

En la actualidad, dicho examen forma parte de la evaluación integral del adulto mayor en la atención primaria, lo que ha permitido mejorar la focalización de los recursos de salud, a través de intervenciones tempranas en el grupo de riesgo. Actualmente, del total de adultos mayores beneficiarios inscritos del sistema (979.625 mayores de 65 años) un 53% se encuentran con su EFAM vigente y con un plan de acción acorde al riesgo detectado. De los adultos mayores a los cuales se les ha realizado el EFAM, un 72% de ellos mantienen su autovalencia y un 28% de ellos son adultos mayores (AM) dependientes.

Cuadro 47. AM en control con EFAM vigente, según condición del estado funcional, por grupos de edad y sexo, diciembre 2007. Chile.

Grupo de edad y sexo	Total con EFAM vigente	Condición del Estado funcional		
		Autovalente	Autovalente con riesgo	Dependiente
Total	519.546	206.966	166.738	145.842
Hombres	202.404	86.075	62.088	54.241
Mujeres	317.142	120.891	104.650	91.601

Fuente: Minsal. Estadísticas de Salud 2007.

Los datos aportados por el estudio Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE),¹⁵¹ efectuado en siete ciudades latinoamericanas y del Caribe, mostraron una tasa desproporcionadamente alta de discapacidad en los adultos mayores con más años, en las mujeres y en los menos educados. Ello exige una mayor focalización a estos grupos vulnerables, los cuales podrían ser detectados a través de un estudio de resultados del EFAM, para ser intervenidos con políticas públicas adecuadas tanto de promoción, como de prevención, curativas, de rehabilitación y cuidados paliativos.

Complementariamente, en el estudio CENEX se encontró una proporción alarmantemente alta de limitación funcional: 88% de las mujeres y 64% de los hombres manifiestan tener alguna limitación de movilidad (diferencia entre ambos sexos $P < 0,001$). Asimismo, 20,5% de los hombres y 31,6% ($P < 0,001$) de las mujeres presentaron alguna limitación en, al menos, una de tres actividades realizadas en presencia del entrevistador.

Conductas saludables. Múltiples estudios han demostrado que los estilos de vida saludable influyen más que los factores genéticos en la buena calidad de vida del AM. La actividad

física es clave para un envejecimiento saludable. Las personas mayores pueden ganar incluso más que los jóvenes siendo más activos, ya que están en mayor riesgo de problemas que se pueden prevenir con actividad física regular, como la obesidad, la hipertensión, la diabetes, el AVE, la osteoporosis, el cáncer de colon, la depresión y la muerte prematura. Al igual que en el resto de la población chilena, en los AM estudiados se destaca la alta frecuencia de sedentarismo (88%), similar en ambos sexos. La frecuencia de fumadores actuales es alta y significativamente mayor en hombres (18,8% versus, 13,9%). Respecto a estado nutricional, existe una alta prevalencia de sobrepeso, que en mujeres alcanza a 58% y en hombres a 44%.

La autopercepción de la salud es posiblemente la mejor medida del real estado de salud de las personas mayores. En concordancia con la situación descrita previamente, la salud propia es catalogada como no buena en 62,3% de las mujeres y 45,7% de los hombres.

Los resultados del EFAM mostraron importantes diferenciales de género y socioeconómicos. La proporción de mujeres con limitación funcional severa (EFAM, parte A) y con riesgo

⁽¹⁵⁰⁾ SILVA, J., et. al. A short instrument to assess risk of functional impairment in the elderly at community setting. *Gerontology*, (47) (suppl 1):357, 2001.

⁽¹⁵¹⁾ ALBALA, C. et. al. Encuesta Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE): Metodología de la Encuesta y Perfil de la Población Estudiada. *Revista Panamericana de Salud Pública*. 17(5/6):307-322, 2005.

de limitación (EFAM, parte B) fue mucho mayor que la de hombres. Se observó, además, una significativa mayor proporción de personas con limitación funcional (EFAM A) y con riesgo de limitación funcional (EFAM B) en el grupo que posee menos bienes y una menor proporción en los que tienen el mayor número de bienes, siendo esta diferencia mucho más marcada en mujeres que en hombres.

Los resultados de este estudio confirman la importante influencia de los factores socioeconómicos en la situación de

salud y bienestar de los AM, y muestran que las diferencias encontradas entre ambos sexos corresponden a profundas inequidades de género.

Al efectuar el ajuste, desaparece el sexo como factor de riesgo significativo, manteniéndose, en cambio, la menor educación, la fuerza muscular, la auto-percepción de la salud, la polipatología y la osteoartritis como determinantes significativos de riesgo. La mayor frecuencia en las mujeres de estos riesgos explican los resultados inferiores en ellas.

Población adulta mayor en Chile

En Chile, el grupo de edad de mayores de 60 años tiene cada vez más peso relativo, alcanzando un 11,4%¹⁵² del total de la población con 1.717.478 de personas. De este total, destaca el grupo de personas mayores de 80 años, los que alcanzan el 14,7% con 250.840 personas. La esperanza de vida al nacer en Chile es hoy día de 77,36 años (74,42 años para los hombres y 80,41 años para las mujeres)¹⁵³.

El grupo mayor de 60 años, constituirá el año 2025 el 16,20% del total de la población con más de tres millones de personas.¹⁵⁴ Dentro de este seg-

mento de la población, el mayor aumento corresponde al grupo de 70 años y más, que aumentó 112 % entre los años 1960 y 2002, mientras el grupo de 60 a 69 años creció en 40 % en este mismo lapso. Este dato es importante en la medida en que las discapacidades se asientan frecuentemente después de los 70 años.

En la tabla siguiente se presenta la distribución censal de la población chilena desde 1960 a 2002. En ella se aprecia el aumento acelerado de la población de 60 años y más en los cuatro últimos decenios.

Distribución de la población de 60 años y más según los Censos Nacionales de 1960-1982-1992 y 2002.

	1960	1982	1992	2002
60-64	2,5	2,6	3,2	3,3
65-69	1,7	2,2	2,3	2,6
70-74	1,1	1,6	1,7	2,3
75-79	0,7	1,0	1,2	1,5
+80	0,8	1,1	1,4	1,7
Total	6,8	8,5	9,8	11,4

Fuente: INE. Censos de Población.

A continuación, se muestra la esperanza de vida a los 65 años. En el año 2000, ya la expectativa de vida a los 65 años se acercaba a 20 años más en mujeres y más de 15 años en los hombres.

Chile. Esperanza de vida a los 65 años, 1980 y 2000 y proyecciones 2020 y 2040.

Años	Hombres	Mujeres	Total
1980	13.6	16.4	15.2
2000	15.5	18.9	17.5
2020	16.7	20.5	18.9
2040	17.6	21.8	20.0

Fuente: CELADE, Estimaciones y proyecciones oficiales, 2000.

⁽¹⁵²⁾ INE, Censo de Población, 2002.

⁽¹⁵³⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁵⁴⁾ MINISTERIO de Economía, Instituto Nacional de Estadísticas, COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. proyecciones de población por sexo y edad. Total país, 1950-2025 [En línea]. Chile. [Consultado: 15 de mayo 2009]. Disponible en: < http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones/Informes/Microsoft%20Word%20-%20InforP_T.pdf >.

El Censo de 2002 muestra una merma en la base de la pirámide poblacional, en la cohorte poblacional que va de 0 a 4 años. La tasa de fecundidad ha descendido a 2,1, nivel bajo con el cual no se logra la renovación inter-

generacional. Esto ha significado también un aumento del índice de dependencia (Nº de personas económicamente activas/pasivas) lo que afectará en forma creciente el soporte económico-social de los AM.

A partir del contexto antes descrito, se propone asegurar oportunidades de promoción y prevención de salud claras, sistemáticas y exigibles. Las prestaciones asociadas deberán al menos contemplar: áreas de actividad física, consejo médico, alimentación, inmunización, diagnóstico precoz.

Actividad física en centros de salud y recintos deportivos municipales. La promoción de actividad física regular en forma programática es una herramienta que podría significar una importante mejoría de la situación de salud de los AM. Se propone que, bajo control, ellos practiquen regularmente actividad física. La intervención sugerida consiste en: (i) organizar espacios seguros donde el adulto mayor pueda realizar ejercicios en forma regular. Para ello deben realizarse talleres de actividad física en los centros de salud para los AM. (ii) formar monitores; y (iii) educar en forma sistemática al AM acerca de los beneficios del ejercicio para el logro de una vejez saludable.

Consejo médico. Se propone que los médicos aseguren, a través del Consejo Médico Breve, la promoción de conductas saludables entre los AM. Se ha demostrado que en este grupo las intervenciones basadas en este método tienen mucha influencia. Debe disponerse de tiempo del profesional y material educativo "ad hoc" (que existe, pero se utiliza poco) para estimular la pregunta de rutina sobre cigarrillo, actividad física, alimentación saludable, seguido del consejo breve respectivo. Por la buena aceptabilidad del Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM) en el grupo objetivo, y el retiro continuo de alimentos, se propone: aprovechar la asistencia de los AM a retirar los alimentos para: a) darles consejería en alimentación y nutrición, actividad física, tabaco, alcohol y drogas; b) detectar patologías frecuentes en los AM (hipertensión arterial, problemas de isquemia cardíacos, diabetes, obesidad, problemas osteoarticulares, depresión etc; c) incorporarlos en programas de actividad física sistemática en el centro de salud, escuela o municipio.

Inmunizaciones. Una vez logrado en Chile la cobertura de inmunización contra la influenza de más de 90% de los AM, la

extensión de la cobertura contra la neumonía neumocócica a los AM debe incrementarse rápidamente, ya que significaría una disminución importante de morbi-mortalidad y pérdida de funcionalidad en AM en condiciones de desventaja, que cuando tienen una neumonía, se les produce una gran pérdida de funcionalidad.

Diagnóstico precoz y tratamiento oportuno por personal especializado. El *screening* de enfermedades crónicas y depresión, y un sistema que sea capaz de efectuar un diagnóstico preciso, tratamiento y seguimiento del problema, aparece como una alternativa que ha demostrado ser costo-efectiva. Para ello se cuenta con la asistencia continua de los AM a los centros de salud para controles y retiro del PACAM. En este sentido, hay que preocuparse especialmente de la depresión, ya que coincide con otras patologías que pueden enmascararla, por lo cual la mayor parte de los AM que la padecen no está bajo tratamiento. Se requiere intensificar la formación de recursos humanos en geriatría, no solamente médico. Todo el equipo de salud debe tener acceso a formación permanente en geriatría. Los aspectos relacionados con la formación en salud mental son especialmente importantes, considerando las altas cifras de depresión.

Se propone dotar a los centros de salud de infraestructura adecuada y de profesionales capacitados (kinesiólogos o profesores de educación física entrenados para ello). Es necesario utilizar los 100 Centros Comunitarios de Salud Familiar (CECOSF) y las 1.171 Postas de Salud Rural existentes en la red asistencial del país para actividades de promoción, programadas con tiempo del personal, en consejerías de vida sana, consulta nutricional, actividad física, establecimiento de lugares libres de humo de tabaco, educación grupal, actividades comunitarias, actividades de salud ambiental y otras. Es decir, hay que aprovechar esta red no solo en actividades de prevención y reparación de enfermedades, como sucede en la actualidad, sino transformarlos en verdaderos centros de promoción de salud.

Dimensión	Descripción
Acceso	Todos los adultos mayores tendrán asegurada oportunidades de promoción a través del sistema de salud, el cual proveerá y coordinará diversos componentes o líneas de trabajo.
Duración	Desde los 65 años en adelante.
Protección Financiera	Las prestaciones deberán ser gratuitas.
Calidad	El servicio de promoción/prevención debe garantizar las siguientes acciones: Consejería médica periódica al momento de retirar alimentos, pesquisa precoz, derivación a programas de actividad física, inmunizaciones. Se asegurará la calidad de la intervención a través de la elaboración y reproducción de material educativo y guías médicas que orienten, ordenen y adapten el desarrollo de la intervención en promoción de salud. Esto se deberá complementar con capacitación y perfeccionamiento del equipo médico. Se deberán destinar profesores de educación física y kinesiólogos a la intervención en actividad deportiva. Además, las actividades desarrolladas deberán estar sujetas a supervisiones que permitan chequear el desarrollo efectivo de las actividades y asesorar al equipo médico en el mejoramiento del servicio.
Oportunidad	Todos los AM de 65 años y más tendrán garantizada la entrega del servicio durante el retiro de alimentos o el chequeo médico regular. La actividad física es una prestación de derivación.
Participación	Los AM podrán realizar sus propuestas y observaciones a las instancias de diseño e implementación de políticas públicas vinculadas a través de sus comités de usuarios del servicio, y estudios cuantitativos/cualitativos de prioridades y percepciones.
Reclamo y/o Exigibilidad	Operará de la misma manera que GES.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política de promoción de la salud cada tres años, a través de un consejo asesor compuesto por técnicos del área de diversos sectores políticos, los cuales analizarán los siguientes insumos: estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de profesores, padres y alumnos. Propondrán una actualización y/o revisión de los aspectos garantizados, la forma en que se están llevando a cabo, etc., a la autoridad de educación y salud, quienes, a su vez, resolverán en conjunto las modificaciones al sistema.

Arreglos normativos e institucionales para una política de promoción/prevención de la salud física

Proyecto de ley. Actualmente existe una ley en el Congreso, la cual fue aprobada por el Senado de la República y pasó a discusión en la Cámara de Diputados, que establece en su artículo 4º: “Los establecimientos educacionales del país deberán incluir en sus programas de estudios, en todos sus niveles de enseñanza, contenidos que desarrollen hábitos de una alimentación saludable y adviertan sobre los efectos nocivos de una dieta excesiva en grasas, grasas saturadas, azúcares, sodio y otros nutrientes, cuyo consumo en determinadas cantidades o volúmenes puedan representar un riesgo para la salud”. Este mismo artículo agrega: “Además, dichos establecimientos deberán incluir en sus programas curriculares al menos tres bloques semanales fraccionados de actividad física práctica, que genere alto gasto energético”.

El resto de los artículos trata de los temas de etiquetado, información al consumidor, publicidad, monitoreo del estado nutricional de los estudiantes y otros aspectos.

Al aprobarse esta ley, el Estado de Chile deberá aportar los recursos suficientes para que se cumplan sus directrices. Para ello, la ley debe establecer claramente de dónde provendrá el financiamiento para incorporar los temas de alimentación y nutrición en los currícula del Ministerio de Educación, re-

producir los materiales educativos existentes, capacitar a los profesores, establecer espacios saludables, en vez de kioscos, y en el caso de actividad física, capacitar a los profesores de básica para introducir las modalidades de educación física, y en las universidades y escuelas formadoras de profesores de educación física; dotar de espacios (canchas, gimnasios) e implementos deportivos a las escuelas para que los niños realicen la educación física, duchas y camarines adecuados.

La propuesta es que esta ley sea aprobada y que se incluya explícitamente un mecanismo de financiamiento de las medidas que de ella se derivan.

Liderazgo institucional en temas de promoción. Un gran problema en el sector público es que no existe ninguna institución que se haga responsable de los temas de promoción de salud como un todo. Al dejar de funcionar VIDA CHILE, que unía a todas las instituciones gubernamentales en un trabajo intersectorial, cada ministerio e institución de Gobierno se dedicó a sus temas específicos. Por lo tanto, estos temas quedaron restringidos a iniciativas de distintos actores, como son el programa NutriRSE de Acción RSE y la empresa privada; la Corporación 5 al día-Chile para la promoción del consumo de verduras y frutas en el país; al programa EGO, de Minsal, y los que desarrolla Junji, Integra y Junaeb en estos temas. Por lo tanto, es urgente crear un ente coordinador de políticas públicas que se haga cargo de estos temas, para

darles una conducción y sea responsable del cumplimiento de estas políticas, que, de otra forma, van a seguir siendo acciones puntuales, sin control ni evaluación, dependientes de iniciativas sectoriales de gobierno o del sector privado, parciales y con impacto reducido.

La actual estructura de Minsal fue creada junto con la Ley de Autoridad Sanitaria, que estableció dos subsecretarías: una de Redes Asistenciales, de la que dependen los Servicios de Salud y establecimientos de salud, con la Programación en Redes; y la de Salud Pública, de la que dependen los Seremis, con los Planes Regionales de Salud Pública. El problema se da a nivel comunal, porque existen los Planes Comunales de Salud APS, dependientes de la Subsecretaría de Redes, y, por otra parte, los Planes Comunales de Promoción, dependientes de la Subsecretaría de Salud Pública. Ambos caen sobre los municipios y los VIDA CHILE locales.

Por lo tanto, debería existir una normativa muy clara acerca de qué institución es la responsable administrativa directa de la implementación de los Planes Comunales de Promoción, incluidas las actividades de APS, lo cual, por la doble dependencia, hoy día no está claro.

Intersectorialidad. Es fundamental en las políticas relacionadas con los AM. Por una parte, se tiene el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama), encargado de coordinar las políticas. Por otra, la mayor parte de las medidas se ejecutan a través del Ministerio de Salud (EFAM, PACAM, controles de salud, tratamiento de las enfermedades crónicas) y de otros servicios como el Servicio Nacional de Turismo (Sernatur).

Sector privado. Este sector ha mostrado un fuerte compromiso con los programas de alimentación saludable y actividad física en las escuelas a través de sus programas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Sería interesante dejar establecido que, institucionalmente, las empresas privadas tengan dentro de sus obligaciones de RSE que implementar o apoyar estos programas en escuelas cercanas a su empresa, o en otros lugares de acuerdo a programas RSE. Esto sería mediante un compromiso formal institucional de la Sofía y gobierno para enfrentar un tema tan serio como es la prevención de la obesidad infantil en el país.

Así, se propone la creación de una comisión interministerial de los Ministerios de Salud, Educación y de la Subsecretaría de Chiledeportes, que incluya Junji, Integra, Junaeb, representantes del sector privado (NutriRSE) y de la academia, que tenga las siguientes funciones: coordinar las acciones que actualmente se están desarrollando en las 1000 escuelas

EGO, NutriRSE y jardines infantiles y otras escuelas que tengan proyectos de alimentación y actividad física. Supervisar que el trabajo en alimentación y actividad física se esté desarrollando bajo una misma normativa. Controlar la aplicación de la Ley de Regulación de Alimentos poco saludables, en lo que se refiere al artículo 4º de actividad física y alimentación. Obtener un financiamiento adecuado para que estos programas de alimentación y actividad física sean sustentables en el tiempo. Evaluar mediante los sistemas de vigilancia nutricional, actualmente vigentes (datos Junji, primer año básico, y primer año medio de Junaeb, datos preescolares Minsal), el impacto anual de estas intervenciones. Supervisar la evaluación de cada una de las escuelas intervenidas.

SUBSECTOR SALUD MENTAL

La Organización Mundial de la Salud ha descrito un círculo vicioso entre salud/ enfermedad mental y situación de pobreza/deprivación social.¹⁵⁵ Se ha acumulado una evidencia creciente en los últimos años que muestra que, en países de ingresos bajos y medios, las personas y comunidades que se encuentran en situación de pobreza están expuestas a una serie de factores de riesgo y a una pérdida de factores protectores para su salud mental. Todos estos factores adversos favorecen el deterioro de la salud mental y el aumento de prevalencia y severidad de enfermedades mentales, y por otra parte, la pobreza condiciona que estas personas y comunidades tengan un menor acceso a servicios sanitarios y apoyos sociales, dificultando aún más su recuperación.

A su vez, el deterioro de la salud mental y las enfermedades mentales tienden a producir mayor pobreza y deprivación social, debido a que disminuyen la capacidad para relacionarse con otras personas y la capacidad para estudiar y trabajar, y, eventualmente, puede llevar a dificultades severas para conseguir y mantener un trabajo remunerado. Este círculo vicioso se agrava aún más por los estigmas asociados a las enfermedades mentales y a la situación de pobreza, los cuales llevan a marginación y exclusión social, factores también conducentes a pobreza y deprivación social.

Por siglos, las políticas y leyes de salud mental se orientaron a proteger a la sociedad “sana” de las personas con enfermedades mentales, las cuales fueron frecuentemente deprivadas de sus libertades y otros derechos humanos, siendo encerradas de por vida en grandes instituciones asilares. En el mejor de los casos, también fueron objeto de la caridad y del paternalismo social, con el objeto de mejorar en parte sus condiciones de vida.

⁽¹⁵⁵⁾ WORLD Health Organization. Breaking the vicious cycle between mental ill-health and poverty. [En línea] Geneva [Consultado 9 de abril 2009]. Disponible en <http://www.who.int/mental_health/policy/development/en/index.html>.

En la actualidad, se reconoce, en forma creciente, que las personas con enfermedades y discapacidades mentales deben gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales de igual manera que cualquier persona. Ellas tienen el derecho a la igualdad, dignidad humana y a estar libre de discriminación basada en la discapacidad mental. Este nuevo enfoque ha llevado en los últimos veinticinco años a que varios países modifiquen consecuentemente las políticas y legislaciones sobre salud mental. De igual forma, Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina Panamericana para la Salud (OPS) han desarrollado legislaciones y orientaciones para ayudar a garantizar, en general, los derechos de las personas con discapacidad y, en particular, los de aquellos con enfermedades y discapacidades mentales.

Además de los derechos asociados a la enfermedad y discapacidad, en años más recientes ha surgido una nueva conceptualización sobre el derecho a la salud (entendida como física y mental). Pero las poblaciones en situación de pobreza y/o exclusión social enfrentan mayores dificultades para potenciar y desarrollar una buena salud mental. Es así como, además de tener mayores obstáculos para alcanzar un nivel de salud mental óptimo y estar más expuestas a desarrollar enfermedades y discapacidades mentales, tienen menos recursos psicológicos y sociales para defender su derecho a la salud mental y para protegerse de trasgresiones a sus derechos cuando sufren de una enfermedad mental.¹⁵⁶

Consecuentemente, el presente documento tiene por propósito elaborar propuestas para una futura política social en el área de salud mental para Chile, que contribuyan tanto a las políticas generales de superación de la pobreza, como al desarrollo de Umbrales Sociales Garantizados para las personas, familias y comunidades que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Estas propuestas se organizan en tres ámbitos: promoción y prevención en salud mental, recuperación de la salud mental en caso de enfermedades, y rehabilitación e inserción social de personas con discapacidad psíquica e intelectual.

Promoción y prevención en salud mental

Fundamentos técnicos

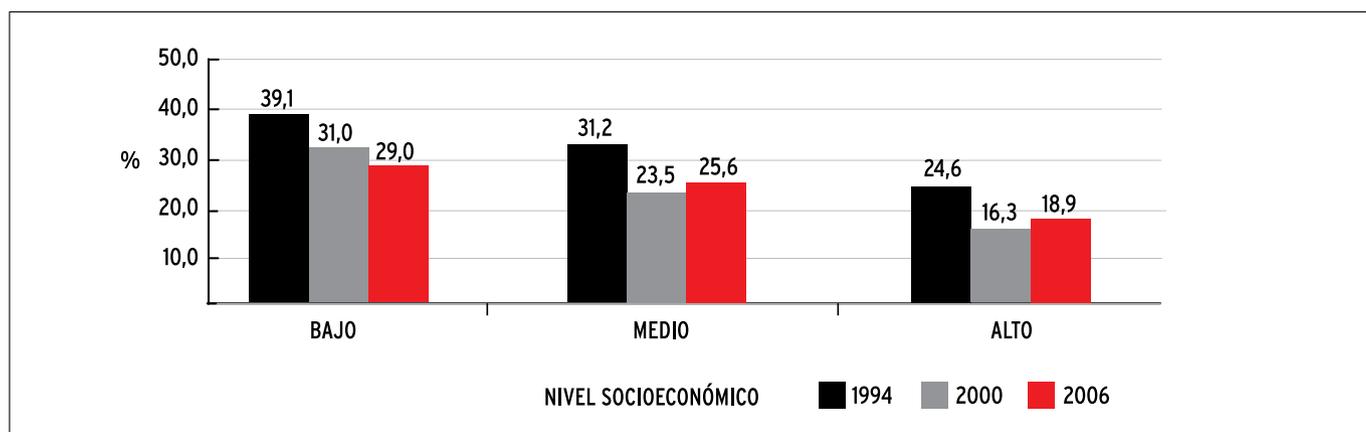
La mayoría de las definiciones de salud mental incluyen la capacidad de la personas para sentir, pensar y actuar de manera que refuercen la habilidad para disfrutar la vida y enfrentar los desafíos que ella nos presenta. La salud mental es también considerada como una sensación positiva de bienestar emocional, social, intelectual y espiritual que se produce a través de la interacción dinámica entre individuos, grupos y comunidades. Un nivel adecuado de salud mental permite que las personas se relacionen entre sí constructivamente y con mutuo respeto, trabajen en forma productiva y hagan una contribución valiosa a su comunidad. De esta manera, la salud mental es entendida no solamente como la ausencia de enfermedad mental, sino como un conjunto de capacidades y sensaciones positivas, que se pueden dar en distintos grados en las personas, incluso independientemente de la presencia o no de una enfermedad mental.

Las personas y comunidades que viven en situación de pobreza están altamente expuestas a los aspectos negativos de estos determinantes, con privación financiera, material y educacional; insuficientes oportunidades de trabajo y apoyo social; y mayor exposición a violencia, discriminación y marginalización. Todo esto lleva a sentimientos de desprotección, estrés y desesperanza, deteriorando la salud mental y volviendo a las personas más vulnerables.

Aunque la violencia hacia niñas y niños es elevada en todos los sectores socioeconómicos, es en los hogares de menor ingreso donde existe una prevalencia mayor de violencia física grave de parte de los adultos que están a cargo de su crianza. Algunos de los factores que se han postulado que podrían influir en esta situación son los estresantes socioeconómicos que afectan el estado de ánimo de los adultos (cesantía, hacinamiento).¹⁵⁷

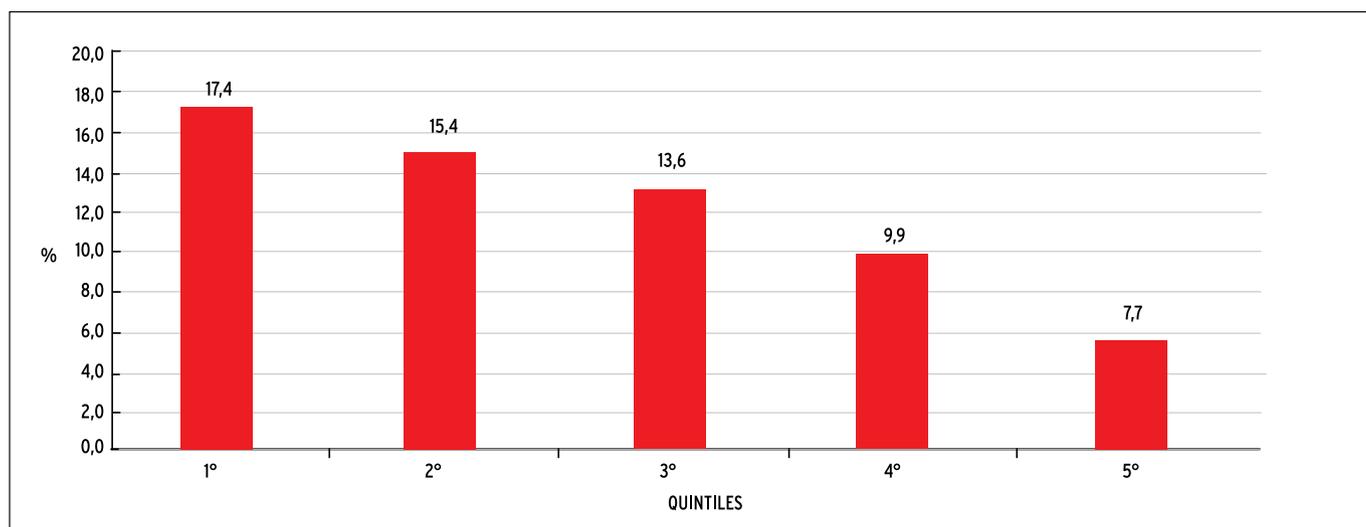
⁽¹⁵⁶⁾ GERMANN K., ARDILES, P. *Toward Flourishing for All. Mental Health Promotion and Mental Illness Prevention. Policy Background Paper.* Toronto: Pan-Canadian Planning Committee for the National Think Tank on Mental Health Promotion, 2008.

⁽¹⁵⁷⁾ LARRAIN, S., BASCUÑÁN, C., DELGADO, I. *Maltrato infantil y relaciones familiares en Chile: análisis comparativo 1994-2000-2006.* Santiago: Unicef, 2008.

Gráfico 38: Violencia física grave contra niñas y niños de 8° básico por nivel socioeconómico, Chile 1994 - 2000 y 2006.

Fuente: Unicef.

Por otra parte, al llegar a la adolescencia y durante toda la adultez, las personas en situación de pobreza están más expuestas al consumo problemático de bebidas alcohólicas.

Gráfico 39: Tasa (%) de bebedores problema de alcohol según quintil de ingreso.

Fuente: Encuesta Calidad de Vida Minsal 2006.

Las personas adultas en Chile de quintiles de ingreso inferiores tienen un sistema de apoyo social más débil que las de quintiles superiores, con un porcentaje menor de ellas teniendo alguien en quien confiar, pedir ayuda o recurrir en caso de emergencia.

Cuadro 48. Sistemas de apoyo social según quintiles de ingreso.

	Quintiles				
	1°	2°	3°	4°	5°
Participa en una o más organizaciones sociales (%)	44,1	43,9	44,6	39,6	39,4
Participa en una o más actividades relacionadas con salud (%)	13,5	20,6	21,5	21,9	24,4
Tiene alguien en quien confiar, pedir ayuda (%)	36,1	46,3	49,5	59,6	65,1
Tiene alguien a quien recurrir en caso emergencia (\$ u otro) (%)	30,3	37,2	41,8	51,2	56,6

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida Minsal 2006.

Las personas de menores ingresos tampoco encuentran muchos factores protectores para su salud mental en los trabajos que realizan, ya que la mayoría experimenta dificultades por la carga que representan sus empleos, la organización

y condiciones laborales deficientes, la inestabilidad laboral y la falta de oportunidades. Además, tienen el doble mayor riesgo de exposición a maltrato laboral que las del 5° quintil de ingresos.

Cuadro 49. Porcentaje de personas con dificultades en el trabajo según quintiles de ingreso.

	Quintiles				
	1º	2º	3º	4º	5º
Trabajo desgastador emocionalmente (%)	21,8	28,9	33,9	29,5	34,6
Tiene que esconder emociones en su trabajo (%)	21,6	32,9	29,5	35,1	35,0
Carga mental en el trabajo (%)	69,9	72,6	73,3	65,7	66,2
Organización y condiciones deficientes (%)	69,6	67,6	70,0	59,2	51,2
Inestabilidad laboral y falta de oportunidades (%)	72,1	65,1	60,3	52,1	43,3
Maltrato laboral (%)	10,0	11,9	10,1	7,5	5,6

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida Minsal 2006.

Frente a este panorama adverso para la salud mental, no se han desarrollado aún políticas ni medidas legislativas de suficiente fuerza como para lograr algún impacto, ya sea en la población general, o en particular en los sectores en situación de pobreza, a pesar de que se ha acumulado una evidencia internacional creciente de la efectividad de intervenciones promocionales y preventivas en este campo.

> GARANTÍA 4: TODOS LOS NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES ENTRE 0 Y 21 AÑOS CONTARÁN CON OPORTUNIDADES EXPLÍCITAS DE PROMOCIÓN/PREVENCIÓN DE SU SALUD MENTAL ASOCIADAS A LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN INICIAL, PARVULARIA, BÁSICA Y MEDIA.

Dentro del ámbito promocional y preventivo en salud mental, la estrategia que tiene evidencia más dura de efectividad a largo plazo, especialmente en familias en situación de pobreza, con impactos medibles en la adolescencia y adultez, es el apoyo al desarrollo infantil temprano ^{158, 159, 160}. El objetivo de esta estrategia es intervenir en forma integral, con un modelo biopsicosocial, en una etapa de la vida (desde el embarazo hasta los cinco años de edad) que es crítica para el desarrollo del cerebro. Las bases para la salud mental se establecen en los primeros años de vida, y se ha demostrado que la sociedad en su conjunto se beneficia con la inversión que se haga en los niños, niñas y sus familias.

Entre los principales efectos que se han demostrado con

este tipo de intervenciones se pueden destacar los siguientes: mejora de desarrollo cognitivo y rendimiento escolar, disminución de maltrato infantil, reducción de embarazos precoces, menor utilización de servicios de salud y sociales, menor abuso de alcohol y drogas. Al focalizar esta estrategia en niñas y niños en situación de pobreza, se contribuye a disminuir las brechas de equidad existentes entre ellas(os) y las niñas y niños de mayores ingresos económicos en relación a cada uno de los parámetros descritos.

Asimismo, la integración de programas de prevención de salud mental en la política parvularia y escolar puede ayudar a los establecimientos educacionales a lograr sus propios objetivos escolares. El bienestar emocional ayuda al aprendizaje y un aprendizaje exitoso contribuye a mejorar el bienestar. Una cultura educativa que, a través de actividades curriculares y extracurriculares, facilita en sus estudiantes una autoimagen realista y positiva, capacidad para manejar emociones, optimismo, capacidad para enfrentar frustraciones, empatía con los demás, tolerancia y habilidad para relacionarse con sus pares, también favorece el logro de las metas educacionales. Este tipo de intervenciones son especialmente necesarias en estudiantes en situación de pobreza, como una forma de revertir las condiciones de inequidad que enfrentan.

Así, se propone que durante todo el ciclo formativo de las personas (0 hasta los 18 años – extensible a 21 años) estos cuenten con oportunidades explícitas de promoción de la salud mental e iniciativas preventivas a través de:

⁽¹⁵⁸⁾ ORGANIZACIÓN Panamericana de la Salud y Cooperación Técnica Alemana-GTZ ¡Preparados, listos, ya! Una síntesis de intervenciones efectivas para la prevención de violencia que afecta a adolescentes y jóvenes. Washington: Organización Panamericana de la Salud, 2008.

⁽¹⁵⁹⁾ BERTRAM, T. et. al. Early Excellence Centre Pilot Programme Second Evaluation Report 2000-2001. Birmingham: Centre for Research in Early Childhood St. Thomas Centre, 2002.

⁽¹⁶⁰⁾ LOVE, J. et. al. The Effectiveness of Early Head Start for 3-Year-Old Children and Their Parents: Lessons for Policy and Programs. *Developmental Psychology*, 41 (6): 885-901, 2005.

• **Refuerzo del componente de salud mental durante la visita domiciliaria de los Programas de Educación Inicial presentes en el Sistema de Protección a la infancia.** Se ha encontrado que los programas de visitas domiciliarias a las familias en riesgo durante el período de la primera infancia –entre cero y tres años de edad– producen considerables efectos a largo plazo.^{161, 162} Este tipo de intervención evita que las circunstancias y condiciones de vida de los padres y su ambiente lleven a prácticas de crianza con victimización y agresión de los niños y niñas. El objetivo de esta intervención es proporcionar, a través de personal especializado, apoyo y orientación; así como monitorear la crianza y hacer derivaciones oportunas a organismos externos para asistir a las madres y padres con bajos ingresos. Para asegurar la efectividad, se recomienda que las visitas se realicen, por lo menos, durante un año con periodicidad semanal o quincenal, y tengan una duración de treinta minutos a una hora. Por su efectividad y características, debería ser la intervención central y universal para niños en situación de pobreza, y desde ella generar las otras intervenciones que fueran necesarias.

Para el desarrollo de las visitas domiciliarias; los centros de atención primaria requieren de una adecuada implementación del programa, con horas de profesionales de salud (enfermera, asistente social o psicólogo) y de técnicos paramédicos (los cuales acompañan a los profesionales en las visitas) en número suficiente y con las competencias técnicas necesarias.

Se propone que el componente de salud mental en visitas domiciliarias se complemente con refuerzo de habilidades de crianza para madres y padres, acceso a salas cunas y jardines infantiles. Mejoramiento del acceso a atención de salud prenatal e infantil. Apoyo a los padres y madres mediante la creación de redes de apoyo que incluyan familiares y servicios comunitarios. Tratamiento oportuno de enfermedades mentales de los adultos en el hogar.

• **Inclusión de componente de habilidades psicosociales para la vida durante toda la Educación Parvularia, Básica y Media.** Se propone reforzar un conjunto de habilidades psicosociales para la vida en escolares. Este tipo de intervenciones han sido exitosas en ayudar a los alumnos de básica y media a tomar mejores decisiones en su vida, sentirse mejor consigo mismo, exponerse a menos situaciones de riesgo, y disminuir consumo de alcohol y drogas y conductas violentas.¹⁶³ Las principales habilidades que se trabajan son resolución de problemas, pensamiento creativo y crítico, comu-

nicación efectiva y relaciones interpersonales, prevención de conductas de acoso escolar (*bullying*), dependencia al consumo de drogas, alcohol y tabaco. Se propone que esta línea de trabajo sea incluida explícita y activamente en la nueva asignatura de Vida Saludable, explicada en la sección de Promoción de Salud Física. No obstante ello, las habilidades señaladas deben ser desarrolladas con el apoyo de todo el equipo docente que trabaja en la sala de clases. Asimismo, requieren ser complementadas con estrategias de extensión hacia el hogar y la familia, a través de talleres que refuercen habilidades de crianza en padres y madres durante todas las etapas de desarrollo psicosocial de sus hijos.

Este componente de habilidades psicosociales para la vida requiere su plena inserción en todas las escuelas de educación parvularia, básica y media que concentren población estudiantil en situación de pobreza. Significa también la incorporación de psicólogos con un número de horas adecuadas al número de estudiantes que se beneficiarán del programa.

Este componente debiera diseñarse integrando todos los programas escolares relacionados con salud mental que se están aplicando en las escuelas, de modo de tener un solo programa promocional/preventivo escolar de alta coherencia, en el que participen en su implementación diferentes sectores (Ministerio de Educación, Junaeb, Conace, Ministerio de Interior, Ministerio de Salud, municipios).

Estas medidas deben ser complementadas con planes de mejoramiento del ambiente escolar, cambiando las prácticas de enseñanza, las normas y los reglamentos.

• **Creación de sistemas de mentoría psicosocial y sociolaboral para adolescentes que estén terminando sus estudios,** donde la idea es proporcionar una relación significativa de apoyo con un adulto joven, el cual se desempeña como un modelo positivo y guía para tomar decisiones personales y apoyo para construir una proyección asociados al mundo del trabajo y el estudio postsecundario. Esta última intervención procura securizar a los jóvenes en el plano psicosocial, fortalecer un autoconocimiento positivo y mejorar las habilidades socio-laborales de los jóvenes como facilitar el acceso a empleos, trabajo y/o estudios postsecundarios. El objetivo es incrementar las probabilidades de una inserción social a través del mundo del trabajo. La mentoría debiera ser desarrollada sobre la base de una relación personalizada, más simétrica que utilice herramientas provenientes de la educación no formal. Puede iniciarse desde

⁽¹⁶¹⁾ OLDS et al. Long-term Effects of Nurse Home Visitation on Children's Criminal and Antisocial Behavior. A 15-Year Follow-up of a Randomized Controlled Trial. *The Journal Of the American Medical Association*, (280):1238-1244, 1998.

⁽¹⁶²⁾ OLDS et al. Home Visiting by Paraprofessionals and by Nurses: A Randomized, Controlled Trial. *Pediatrics*; (110): 486-496, 2002.

⁽¹⁶³⁾ BOTVIN Life Skills Training. Evidence-based Prevention Programs for Schools, Families and Communities. [En línea] [Consultado: 13 de abril 2009] Disponible en: <http://www.lifeskillstraining.com>.

los últimos años de colegio y extenderse durante un par de años postegreso dependiendo de las necesidades de apoyo que requieran estos jóvenes.

El programa debe iniciarse como un mecanismo de derivación de casos a cargo del equipo docente/orientador/psicólogo escolar o un equivalente en responsabilidad a partir de criterios de evaluación tales como pobreza, ausentismo, mal rendimiento, mala conducta, timidez, paternidad/maternidad ado-

lescente, dependencia al consumo de alcohol o drogas, etc.

Mucha de la evidencia para este tipo de intervención viene de las evaluaciones del programa “Jóvenes” iniciado en Chile, y posteriormente replicado en varios países latinoamericanos y caribeños. En este programa de derivación (prevención) se ofrece un paquete de capacitación, instrumentos pro empleo tales como intermediación, bonificación y consejería.^{164, 165, 166}

Dimensión	Descripción
Acceso	Niñas, niños y jóvenes contarán con oportunidades explícitas de promoción/prevención de su salud mental durante todo su proceso formativo a partir de la inclusión de componente de salud mental y habilidades psicosociales para la vida a través de los Programas de Visitas Domiciliarias para menores de tres años y en asignaturas de Vida Saludable (propuesta anteriormente) en los establecimientos de Educación Parvularia, Básica y Media.
Duración	Estas oportunidades de promoción estarán disponibles entre los 0 hasta los 18 años (extensible a 21). Las visitas domiciliarias deberán extenderse durante el primer año de vida, con posibilidades de prorrogarlo a un segundo año si fuese considerado necesario, dada la evolución o los riesgos observados en el hogar. El componente de habilidades psicosociales para la vida deberá ser especialmente intensivo durante la etapa que va desde preescolar hasta 2º Básico. Luego, de 3º básico a 4º medio de manera más acotada pero sistemática.
Protección Financiera	Las prestaciones serán gratuitas para familias en situación de pobreza y deberán ser cargadas al per cápita de salud (en el caso de Visita Domiciliaria) o a la Subvención Preferencial y a los compromisos de desarrollo educativo como parte de la oferta curricular y pedagógica enriquecida.
Calidad	La visita será realizada por un profesional de atención primaria capacitado de acuerdo a protocolo definido por el Ministerio de Salud, y las salas cuna y jardines requerirán acreditación de acuerdo a estándares de calidad definidos por los Ministerios de Educación y Salud. El componente de habilidades psicosociales para la vida contará con un currículum para ser desarrollado en la Asignatura de Vida Saludable, como también contará con una estrategia pedagógica transversal para ser aplicada por todo el equipo docente. El profesorado será capacitado y certificado para el desarrollo de los módulos asociados a la estrategia. Asimismo, deberá contar con la supervisión y asistencia de un psicólogo. En el caso de la mentoría esta será desarrollada según un modelo estandarizado pero adaptable a diversos contextos culturales y socioeconómicos específicos. Éste deberá ser gestionado en instancias supraescolares (provinciales/regionales) que estarán a cargo de coordinar y articular el programa con los instrumentos proempleo disponibles.
Oportunidad	Todos los niños y niñas que reciben visitas domiciliarias tendrán garantizada la entrega de servicios de promoción de salud mental desde el comienzo de la atención. En el caso de la intervención en establecimientos educacionales parvularios, básicos y medios, se propone una estrategia escalonada donde todas las escuelas con un 25% o más de estudiantes en situación de pobreza deberán implementar el componente de habilidades psicosociales para la vida en un plazo máximo de dos años. Posteriormente, se sugiere incluir a las escuelas que registran entre un 15% y un 25% de pobreza durante los dos años siguientes. Para finalizar, al cabo de quinto año incluyendo a los establecimientos con 15% o menos de estudiantes en situación de pobreza. En el caso de la mentoría, los estudiantes derivados tendrán un plazo máximo de espera para el inicio del acompañamiento sociolaboral, de dos meses luego del inicio del año escolar.
Participación	La madre, el padre o las/los cuidadoras(es) de los niños beneficiarios tendrán derecho a participar en reuniones en el consultorio de atención primaria donde se planifique/evalúe las visitas domiciliarias y en reuniones en la sala cuna/jardín infantil donde se planifique/evalúe su funcionamiento. Igual cosa en el caso de los niños y niñas que asisten a establecimientos de párvulos o educación básica. En el caso de los adolescentes, estos también podrán acceder a espacios específicos donde se recuperen sus apreciaciones y propuestas sobre el componente de habilidades psicosociales y/o mentorías.

⁽¹⁶⁴⁾ MINISTERIO del Trabajo y Previsión Social, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo [En Línea] Chile [Consultado: 14 de abril 2009] Disponible en: <http://www.infor.cl/webinfor/pw-sistemagestion/mg_03/fofyf/fyf3/txt/301-01-02.htm>.

⁽¹⁶⁵⁾ IBARRAN, P., ROSAS, D. JDB's Job Training Operations: Thematic Report of Impact Evaluations. Draft, October. Inter American Development Bank, Washington D.C. 2006.

⁽¹⁶⁶⁾ DIAZ, J., JARAMILLO, M. Evaluation of the Peruvian Youth Labor Training Program PROJoven. Draft Working Paper. Perú: Grade, 2006.

Dimensión	Descripción
Reclamo y/o Exigibilidad	La madre, el padre o las/los cuidadoras(es) de los niños beneficiarios podrán presentar sus reclamos a las Direcciones de los Servicios de Salud (en el caso de las visitas domiciliarias). La madre, el padre o las/los cuidadoras(es) de los estudiantes beneficiarios podrán presentar sus reclamos a las Direcciones Provinciales de Educación si consideran que sus derechos no han sido respetados. Además, podrán apelar a las Superintendencias de Educación, si fuere necesario. En el caso de las mentorías, también los mismos jóvenes podrán interponer reclamos directamente ante similares instancias.
Actualización	Se analizarán los resultados y la marcha de esta política de promoción de la salud mental cada tres años, a través de un consejo asesor compuesto por técnicos del área de diversos sectores políticos, los cuales analizarán los siguientes insumos: estudios de resultados e impacto, aspectos presupuestarios, opiniones y prioridades de profesores, padres y alumnos. Propondrán una actualización y/o revisión de los aspectos garantizados, la forma en que se están llevando a cabo, etc., a la autoridad de educación y salud, quienes a su vez, resolverán las modificaciones al sistema. Se requiere un conjunto de indicadores que permitan monitorear continuamente la implementación de al menos las intervenciones centrales, así como evaluar periódicamente (indicadores anuales, bienales, trienales, etc.), tanto en términos de recursos utilizados, procesos y resultados. Estos mismos indicadores podrán utilizarse, con más o menos desagregación, desde los niveles locales (centro de salud de atención primaria) hasta los niveles regionales y nacional.

Recuperación y rehabilitación de la salud mental

Fundamentos técnicos

Tradicionalmente la recuperación de la salud mental ha estado asociada con el tratamiento de las enfermedades mentales y el concepto de alivio sintomático y funcional. Sin embargo, en los últimos años se ha ido desarrollando una conceptualización más integral, entendiendo la recuperación como un proceso que tiene que ver con todos los aspectos de la vida de las personas.

Es así, por ejemplo, que la Administración de Servicios de Abuso de Sustancias y Salud Mental (SAMHSA), del Gobierno Federal de Estados Unidos, ha definido la recuperación de la salud mental, a través de un consenso nacional de múltiples participantes, como: “un viaje de curación y transformación, que permite que una persona con un problema de salud mental viva una vida con un sentido pleno, en una comunidad de su elección, al mismo tiempo que se esfuerza por desarrollar sus potencialidades al máximo”.¹⁶⁷

Recuperación de la salud mental

Junto con la definición anterior, SAMHSA ha llegado también a formular diez componentes dentro del concepto de recuperación, los cuales reflejan adecuadamente el estado del arte en este campo:

- Autodeterminación: los usuarios conducen, controlan, eligen alternativas y determinan su propio camino de recuperación, optimizando autonomía, independencia y control de los recursos para lograr una vida decidida por sí mismos.
- Individualizado y centrado en la persona: existen múltiples caminos para la recuperación, basados en las fortalezas particulares de un individuo, así como en sus necesidades, preferencias, experiencias y cultura de referencia.
- Empoderamiento: los usuarios tienen la autoridad para participar en todas las decisiones, incluyendo la asignación de recursos que afectan sus vidas, y deben ser capacitados y apoyados para que lo hagan.
- Holístico: la recuperación abarca toda la vida de una persona, incluyendo mente, cuerpo, espíritu y comunidad, y todos los aspectos de la vida (vivienda, empleo, educación, servicios de salud, espiritualidad, creatividad, familia, redes sociales y participación en la comunidad).
- No lineal: la recuperación no es un proceso paso a paso, sino de cre-

cimiento continuo con ocasionales retrocesos y aprendizaje desde la experiencia.

- Basado en fortalezas: la recuperación se focaliza y construye desde las múltiples capacidades, resiliencias, talentos, capacidades para afrontar y su valor inherente de ser una persona, para desarrollar nuevos roles en la vida (pareja, amigo, estudiante, empleado, cuidador, etc.).
- Apoyo de pares: el apoyo mutuo -incluyendo el compartir conocimiento experiencial, destrezas y aprendizaje social - juegan un rol valioso en la recuperación.
- Respeto: aceptación y aprecio por los usuarios -incluyendo la protección de sus derechos y la eliminación del estigma y discriminación- son cruciales para lograr la recuperación. El respeto asegura la inclusión y plena participación de los usuarios en todos los aspectos de sus vidas.
- Responsabilidad: los usuarios tienen una responsabilidad personal para su propio autocuidado y sus caminos de recuperación. Dar los pasos necesarios para alcanzar sus propias metas requiere de mucho valor.
- Esperanza: la recuperación entrega un mensaje esencial y motivador de un mejor futuro, que las personas pueden y logran superar las barreras y obstáculos que enfrentan en su camino.

⁽¹⁶⁷⁾ SUBSTANCE Abuse and Mental Health Services Administration. National consensus statement on mental health recovery. [En línea] United States. [consultado: 29 abril 2009] Disponible en: <<http://mentalhealth.samhsa.gov/publications/allpubs/sma05-4129/>>.

Chile tiene una larga tradición de estudios epidemiológicos sobre enfermedades mentales, los cuales invariablemente han mostrado una mayor prevalencia de estas enfermedades en poblaciones en situación de pobreza. Si bien este problema ha sido estudiado preferentemente en población mayor de quince años, existen algunos indicadores que apuntan a que también en la infancia habría una mayor prevalencia de problemas de salud mental en situación de pobreza. Por ejemplo, la Encuesta de Calidad de Vida del MINSAL de 2006 muestra que niñas y niños de uno a dos años de edad en el quintil 1 de ingresos tienen 1,6 veces más riesgo de tener rezago en su desarrollo que sus equivalentes en el quintil 5.¹⁶⁸

Estudios poblacionales de prevalencia de enfermedades mentales han mostrado una diferencia significativa entre poblaciones de bajos y altos ingresos, con un riesgo 2/1 para los que tienen un ingreso mensual inferior a 800 dólares con relación a los de ingreso mayor de 1.500 US dólares. Esta diferencia es especialmente notoria en el caso de trastornos afectivos y trastornos ansiosos.

Resultados similares se han encontrado en estudios de personas consultantes a centros de salud de atención primaria por cualquier causa (predominantemente por síntomas físicos), con una mayor prevalencia en las personas con menor ingreso económico.

Cuadro 50. Prevalencia en Chile de enfermedades mentales en los 12 meses anteriores y nivel de ingresos.

Ingreso mensual (US dólares)	Tipo de enfermedad mental			
	Trastorno afectivo	Trastorno ansioso	Algún trastorno	3 o más trastornos
	Razón de disparidad	Razón de disparidad	Razón de disparidad	Razón de disparidad
100-400	1.00	1.00	1.00	1.00
401-800	1.21	0.81	1.01	0.60
801-1500	0.54*	0.47*	0.70*	0.85
> 1501	0.75	0.29*	0.53*	0.81

Fuente: Vicente y col.¹⁶⁹

Cuadro 51. Prevalencia de trastornos mentales en consultantes a centros de atención primaria en Región Metropolitana y nivel de ingreso.

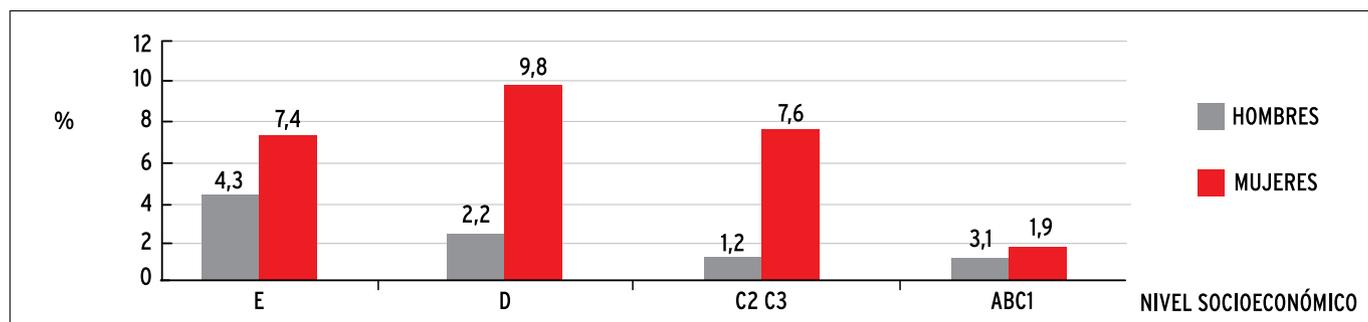
Ingresos	N	%	Razón de disparidad	P
< \$ 50.000	2.283	57	1.00	<0.001
> \$ 50.000	1.745	47	0.69	

Fuente: Araya.¹⁷⁰

La Encuesta de Salud del Ministerio de Salud del año 2003 mostró también para los dos problemas de salud mental estudiados, depresión y deterioro cognitivo, una mayor tasa

en las poblaciones de menores ingresos. Estas diferencias sólo alcanzaron significación estadística en el deterioro cognitivo.

Gráfico 40: Síntomas de depresión en el último mes por nivel socioeconómico.

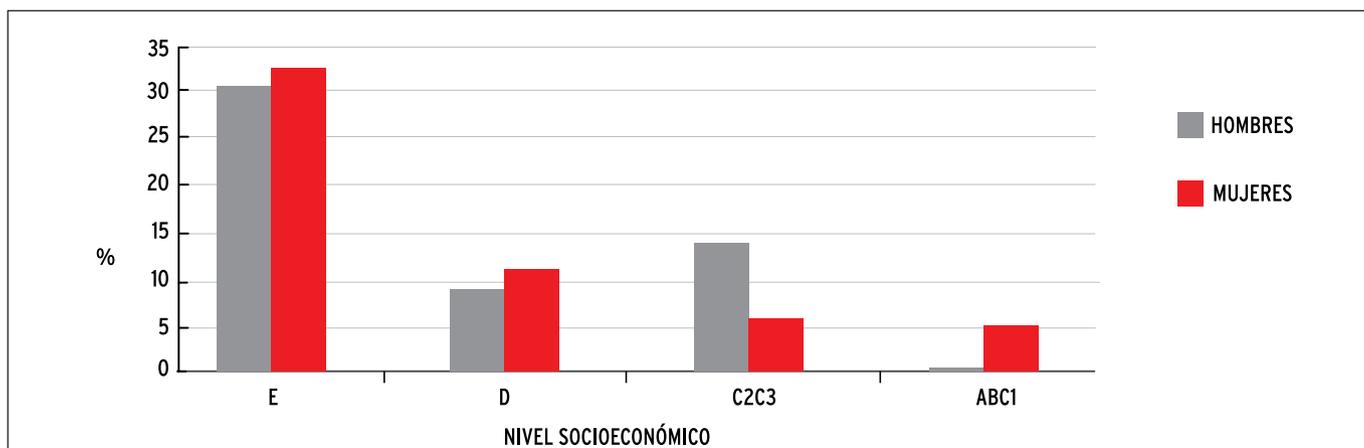


Fuente: Encuesta de Salud, Minsal 2003 (tasas por 100 habitantes > 15 años).

⁽¹⁶⁸⁾ Se entiende por rezago del desarrollo el fracaso en la adquisición de alguna de las habilidades esperables para la edad o de su etapa previa; en tal sentido la condición de rezago, debe ser considerado un factor de riesgo para el desarrollo porque implica un desajuste entre las potencialidades reales del niño o niña y su condición actual.

⁽¹⁶⁹⁾ VICENTE, B. et. al. Lifetime and 12-month prevalence of DSM-III-R disorders in the Chile psychiatric prevalence study. *The American Journal of Psychiatry* (163):1362-1370, 2006.

⁽¹⁷⁰⁾ ARAYA, R. Trastornos mentales en la práctica médica general. Santiago: Saval, 1998.

Gráfico 41: Deterioro cognitivo por nivel socioeconómico.

Fuente: Encuesta de Salud, Minsal 2003 (tasas por 100 habitantes > 60 años).

Las personas en situación de pobreza, además de tener un mayor riesgo de padecer enfermedades mentales, enfrentan

factores que las agravan y las prolongan; a su vez, disponen de menor acceso a los tratamientos.

Planes nacionales de salud mental

En la década del noventa, Chile comienza a dar los primeros pasos para adoptar en el ámbito de la salud mental un nuevo modelo de atención, recogiendo las recomendaciones y los avances obtenidos en otros países en esta materia. La Declaración de Caracas, en 1990, y el apoyo técnico de consultores OPS/OMS contribuyeron significativamente en este proceso.

En 1993 se publica el primer Plan Nacional de Salud Mental, el cual propone la implementación de nuevos procesos que favorecerían un mayor acceso de la población a servicios de salud mental organizados desde el sistema público de salud (el cual, cubre aproximadamente el 70% de la población chilena). Pero, no fue hasta el año 2000, con la publicación del Plan Nacional de Salud Mental y Psiquiatría, elaborado con amplia participación de profesionales y sociedad civil, que se explicita la necesidad de implementar un modelo de atención ambulatorio/comunitario. Este Plan se constituirá en el documento orientador para directivos, equipos de salud y agrupaciones de usuarios y familiares, en el desarrollo del nuevo modelo.

Otro factor que potenció avanzar en la atención de las personas con trastorno mental ha sido la instalación del Sistema de Garantías Explícitas en Salud (GES), como parte del proceso de Reforma de Salud en el que Chile se encuentra involucrado, y donde se han logrado incorporar con garantías de atención tres problemas de salud mental: esquizofrenia desde el primer episodio (en el 2005); depresión en mayores de 15 años (en el 2006) y consumo perjudicial y dependencia a alcohol y drogas en menores de 20 años (en el 2007).

El sistema GES, en sus casi cuatro años de funcionamiento, ha permitido

el acceso de un mayor número de personas a acciones de recuperación de la salud mental, al menos para los tres problemas descritos, así como mejorar calidad (con la aplicación de guías clínicas), oportunidad y protección financiera. Las personas indigentes (Fonasa A) y de menores ingresos (Fonasa B) han sido las que han tenido una mayor utilización proporcional de este sistema, lo cual es concordante con la mayor prevalencia de enfermedades mentales que se observa en estas poblaciones. Sin embargo, se debe precisar que las personas en las categorías Fonasa C y D, e isapres utilizan además del GES el sistema de libre elección, con un alto copago, aumentando acceso y calidad de atención.

Los principales logros del Plan Nacional de Salud Mental han sido mejorar el acceso a tratamiento y rehabilitación para personas con enfermedad y/o discapacidad mental, y entregar servicios en el marco de un modelo comunitario que favorece el funcionamiento de las personas en sus medios habituales de vida. No obstante el gran esfuerzo que se ha hecho con el Plan Nacional, persisten brechas significativas de acceso, calidad y equidad.

De acuerdo con una estimación de la OMS, solo el 38,5% de las personas que presentan trastornos mentales en Chile estarían accediendo a tratamiento.¹⁷¹ Si bien no existen mediciones tan precisas para las brechas de calidad y equidad, la simple observación de cómo están funcionando muchos servicios de salud mental muestra que no se está cumpliendo a plenitud con las orientaciones técnicas y guías clínicas que ha elaborado el Ministerio de Salud, y que las personas de bajos ingresos encuentran barreras difíciles de superar para acceder a estos servicios y para adherir a los tratamientos indicados.

¹⁷¹ WORLD Health Organization. Chile, new legislation to protect and promote human rights of people with mental disorders. [En línea] Geneva. [Consultado: 29 de abril 2009]. Disponible en: http://www.who.int/mental_health/policy/country/ChileCountrySummary_Sept2007.pdf.

► GARANTÍA 5: LAS PERSONAS CON PROBLEMAS DE SALUD MENTAL TENDRÁN ASEGURADAS PRESTACIONES OPORTUNAS, DE CALIDAD Y ADECUADAS CULTURALMENTE.

Junto con potenciar los factores protectores que se puedan identificar en poblaciones de bajo nivel socioeconómico, es necesario enriquecer los servicios de salud mental que se están entregando en el sistema público, tanto a nivel de centros de atención primaria como de especialidad, a través de garantías GES o del Plan Nacional de Salud Mental, con el fin de responder adecuadamente a las necesidades de esta población. Entre las distintas estrategias e intervenciones que se podrían proponer en este sentido, se han seleccionado las siguientes por la evidencia favorable que existe sobre ellas en contextos de pobreza.

Acceso oportuno a tratamiento de enfermedades mentales.

Ha sido ampliamente reconocido en el campo de la salud pública en salud mental, la alta utilidad de tratar las enfermedades mentales lo más tempranamente posible en el curso de su evolución. Esto no solo ahorra semanas o meses de sufrimiento a las personas afectadas, sino que también mejora el pronóstico y facilita la mantención o rápida recuperación de un adecuado nivel de funcionamiento familiar, interpersonal, laboral o educacional y social.

Estudios en diferentes países han mostrado que las personas en situación de pobreza tienen una menor y más tardía utilización de servicios de salud mental, a pesar de tener una mayor prevalencia de enfermedades mentales.¹⁷² Las barreras económicas, culturales y educacionales han sido los principales factores mencionados como causales de este problema. Además, se debe considerar que estas personas con cierta frecuencia pueden sufrir discriminaciones por parte de los funcionarios de salud, dificultándose aún más su acceso a tratamiento.

Detección temprana. A diferencia de las enfermedades físicas, las mentales, en sus primeras etapas, producen menor alarma en las personas afectadas y en sus entornos, y tienden más bien a culparse a supuestas características negativas de las personas (ej: “flojera”, “mal carácter”, “mala voluntad”) y a no consultar a los centros de salud hasta que la enfermedad no produzca una crisis mayor. Esto ha llevado a los especialistas en salud pública y salud mental a diseñar diferentes estrategias para la detección de enfermedades mentales. Para una pesquisa precoz se propone asegurar la aplicación de cuestionarios en visi-

tas médicas rutinarias de las personas a los centros de salud. También la difusión de cuestionarios autoaplicados que entregan un puntaje y un punto de corte sobre el cual se debe consultar a un profesional de salud por existir una alta sospecha de enfermedad mental. Ejemplos de estos instrumentos son el “Cuestionario Abreviado de Salud General de Goldberg-12”,¹⁷³ que permite detectar principalmente trastornos depresivos y ansiosos, y el AUDIT,¹⁷⁴ para problemas y dependencia de alcohol. La limitante para su aplicación en poblaciones en situación de pobreza es que requieren de un nivel medio de comprensión lectora. En consecuencia, en algunos casos puede que se requiera de un técnico o profesional que lo aplique. Complementariamente, se requiere capacitar a técnicos y profesionales de la Atención Primaria de Salud para que detecten personas con enfermedades mentales entre los consultantes por problemas de salud física o cuando efectúan controles de salud. En este caso, también se pueden utilizar cuestionarios, ya sea autoaplicados o como parte de una entrevista de salud.¹⁷⁵

También se debe aprovechar la visita domiciliaria asociada a otros programas estimulación/potenciación o desarrollo temprano/inicial, para detectar problemas de salud mental. Muchos problemas o enfermedades mentales solamente se observan al relacionarse con las personas en sus medios naturales de vida, especialmente el hogar, y observar las interacciones familiares y el contexto de vida. Esto es especialmente cierto en el caso del maltrato infantil y la violencia doméstica contra la mujer.¹⁷⁶

Acogida culturalmente apropiada. Las poblaciones en situación de pobreza muchas veces comparten valores y normas culturales no necesariamente similares a los de los equipos de salud. De hecho, en muchos equipos observamos patrones culturales fuertemente influidos por los profesionales con formación universitaria de pre y post grado de larga duración, los que a su vez pertenecen a los estratos socioeconómicos más altos. Superar esta barrera cultural requiere asumir una postura de relativismo cultural que se abra a conocer la diversidad, aprender una interrelación horizontal y flexibilizar procesos administrativos que faciliten el acceso expedito a distintos grupos culturales. En algunos casos será necesario utilizar estrategias con intermediadores culturales o comunitarios que profundicen la capilaridad de las políticas y las hagan adaptables y aceptables por parte de los pacientes. Este tipo de iniciativas también involucra adecuar los centros de atención primaria en salud mental. En esa dirección, se recomienda

⁽¹⁷²⁾ WANG, Philip S., DEMLER, Olga., KESSLER, Ronald C. Adequacy of Treatment for Serious Mental Illness in the United States. *American Journal of Public Health*, 92 (1): 92-98, 2002.

⁽¹⁷³⁾ GARCÍA VINIEGRAS, CRV. Manual para la utilización del cuestionario de salud general de Goldberg. Adaptación cubana. *Revista Cubana de Medicina General Integral* 15 (1):88-97, 1999.

⁽¹⁷⁴⁾ EDWARD, G., MARSHALL, E J. The Treatment of Drinking Problems. A Guide for the Helping Professions (Chapter 14, Case Identification and Screening). Cambridge UK: Cambridge University Press, 2003.

⁽¹⁷⁵⁾ PATEL, V., KLEINMAN, A. Poverty and common mental disorders in developing countries. *Bulletin of the World Health Organization*, 81 (8): 609-615, 2003.

⁽¹⁷⁶⁾ MINISTERIO de Salud, Departamento de Salud Mental, Subsecretaría de Salud Pública. Visita Domiciliaria Integral. Santiago, 2008.

que las consultas y tratamientos sean efectuadas en espacios acogedores, ampliando y potenciando las redes de Cesfam, Cosam y ONG que forman parte de la red de salud mental, centros comunitarios, etc. donde puedan ser desarrolladas, inclusive las prestaciones asociadas a GES–salud mental.

Refuerzo de adherencia al tratamiento. La situación de pobreza se asocia con una menor adherencia a los tratamientos por enfermedades mentales, al igual que para enfermedades físicas crónicas. Esto se expresa tanto para iniciar un tratamiento, después de una primera consulta, como para mantenerlo por el tiempo necesario o para cumplir con todas las indicaciones entregadas para medicamentos e intervenciones psicosociales. La adherencia es aún peor en casos de dificultades con la satisfacción de necesidades básicas y cuando las personas no tienen un hogar estable o están francamente en situación de indigencia.¹⁷⁷

Diferentes intervenciones han sido diseñadas para mejorar adherencia a tratamientos por enfermedades mentales. En esa dirección, se propone asegurar la existencia de un **profesional referente**. Uno de los miembros del equipo debiera ser designado a cargo de una persona o una familia en particular, con el fin de establecer una alianza de trabajo. Este referente puede ser cualquiera de los profesionales que trabajan en un centro de atención primaria (psicólogo, asistente social, enfermera, matrona, médico, etc.) o en un centro de salud mental comunitaria (psicólogo, asistente social, enfermera, terapeuta ocupacional, psiquiatra, etc.) Para desarrollar esta alianza se requiere que la persona se sienta escuchada, entendida, respetada, aceptada, independientemente de sus condiciones de vida, y que está trabajando en conjunto con el profesional para alcanzar los mismos objetivos terapéuticos.¹⁷⁸ Durante el curso de tratamientos prolongados, este profesional va a estar en una mejor posición para negociar con la persona cuando surjan las inevitables crisis de motivación o francos deseos de abandono.

Refuerzo de redes sociales. Ha sido ampliamente reconocido y demostrado que las relaciones y afiliaciones sociales tienen efectos significativos en la salud física y mental. En el caso de las enfermedades mentales, el disponer de redes sociales adecuadas contribuye a disminuir la intensidad de los síntomas y mejorar el funcionamiento de las personas en diferentes aspectos de sus vidas, así como facilitar los procesos de tratamiento y recuperación de la salud mental. La presencia de una

mayor frecuencia de contactos con redes sociales se ha encontrado también relacionada con una menor utilización de servicios ambulatorios de salud mental.¹⁷⁹ Lamentablemente, las personas con las formas más severas de enfermedad mental tienden a tener una menor cantidad y calidad de redes sociales, no recibiendo así los beneficios potenciales que ellas representan. Situación similar viven las personas en situación de pobreza, ya que la mayoría de ellas no tienen a quien confiar, pedir ayuda o recurrir en caso de emergencia.

Se han descrito al menos cuatro mecanismos a través de los cuales las redes sociales contribuyen a la salud mental de las personas ya que brindan apoyo emocional, apoyo instrumental, produce un efecto tranquilizador y aumenta la confianza y el valor para enfrentarlos por sí mismo(a).¹⁸⁰

Entre las diversas formas de intervención en redes sociales para personas con enfermedades mentales, se propone asegurar la existencia de **grupos de ayuda mutua**. Este tipo de organizaciones han demostrado una serie de beneficios de salud mental para sus integrantes.¹⁸¹ En el caso de las personas con enfermedades de salud mental, se ha observado que favorecen una mayor autoestima, confianza y sentido de bienestar, aumentando información, conocimientos y habilidades, especialmente para resolver problemas, reduciendo abuso de alcohol y drogas, y disminuyendo la utilización de servicios y días de hospitalización (aunque puede aumentar la adherencia a los tratamientos indicados).

Por otra parte, en los familiares, estos grupos contribuyen a mejorar la relación con el familiar enfermo y la capacidad para apoyarlo, reducir la carga emocional de ser cuidador, aumentar las habilidades generales para enfrentar la vida, y mejorar el estado emocional. Ambos tipos de organizaciones han cumplido, además, en muchas ocasiones, roles de abogacía y defensa de los derechos de los usuarios. Considerando el potencial favorable de los grupos de autoayuda en la recuperación de salud mental, su rol multiplicador de los servicios formales de salud y la favorable relación de costos y beneficios, aparece como altamente recomendable invertir en horas profesionales para facilitar su desarrollo, y en recursos financieros que permitan su funcionamiento regular.

Lo anterior puede ser complementado con integración a organizaciones comunitarias y estrategias de intervención familiar.

⁽¹⁷⁷⁾ DALEY, Dennis C., ZUCKOFF, Allan. Improving Treatment Compliance. Counseling & Systems Strategies for Substance Abuse and Dual Disorders. Hazelden Publishing, 1999.

⁽¹⁷⁸⁾ VERMEIRE, E. et. al. Patient adherence to treatment: three decades of research. A comprehensive review. *Journal of Clinical Pharmacy and Therapeutics* (26): 331-342, 2001.

⁽¹⁷⁹⁾ KANG, SH. et. al. Social networks and their relationship to mental health service use and expenditures among Medicaid beneficiaries. *Psychiatric Services* (58):689-695, 2007.

⁽¹⁸⁰⁾ GOTLIEB, BH. Social networks and social support: an overview of research, practice and policy implications. *Health Education & Behavior*, (12):5-22, 1985.

⁽¹⁸¹⁾ KYROUZ, Elaina M., HUMPHREY, Keith, LOOMIS, Colleen. A review of research on the effectiveness of self-help mutual aid groups. En: WHITE Barbara J., MADARA Edward J. (Eds.). American self-help clearinghouse group sourcebook, 7ª ed. 2002.

Dimensión	Descripción
Acceso	Mejorar acceso a tratamiento oportuno a través de mecanismos de detección temprana: consulta breve en usuarios de Sistema de Salud, difusión de cuestionarios autoaplicados, protocolo de detección en visitas domiciliarias. Al igual que en la sección de salud física, se propone ampliar los rangos de edad de las patologías aseguradas en el marco de GES y garantizar la integralidad de las mismas: pesquisa temprana, diagnóstico, tratamiento, derivación, etc.
Duración	Asegurar la permanencia de los pacientes garantizando la existencia de un profesional referente que fortalezca la adherencia al tratamiento, de modo que la persona sienta la seguridad y estabilidad necesaria para seguirlo.
Protección Financiera	La consulta de atención personalizada se realiza bajo el mismo sistema de protección asociado a GES y sistema de salud en general. Los grupos de ayuda mutua y las estrategias de acogida culturalmente apropiados (explicados en calidad) recibirán recursos asociados a un % del per cápita de salud mental.
Calidad	Existen dos aspectos que deben ser asegurados en los tratamientos. En primer lugar, debe existir una acogida culturalmente apropiada, lo que significa que el tratamiento debe ser realizado por personal de salud altamente empático, acogedor y en contextos institucionales adecuados (centros especializados, Cosam, ONG, etc.), espacios lo menos disruptivos posibles. Un segundo elemento se vincula con los grupos de ayuda mutua. Estos dispositivos deben estar disponibles para los pacientes como mecanismos de derivación y que tienen excelentes resultados en materia de reparación y reinserción social progresiva,
Oportunidad	Desde el momento de la detección y pesquisa, debe asegurarse el tratamiento inmediato en casos graves (una semana) y en casos leves y moderados (tres semanas).
Participación	Los pacientes podrán entregar sus opiniones y propuestas a través de estudios cuantitativos y cualitativos ad hoc.
Reclamo y/o Exigibilidad	Los pacientes y/o sus representantes/tutores, etc. podrán presentar sus reclamos en el mismo esquema de GES.
Actualización	Se analizarán los resultados, y la marcha de esta política de recuperación de la salud mental se debe incluir en los procedimientos habituales de revisión de protocolos y guías clínicas, así como de prestaciones garantizadas.

Arreglos institucionales

La recuperación de la salud mental en contextos de pobreza requiere de centros de salud reforzados con una mayor dotación de RR HH y con más recursos operacionales que un centro que atiende personas de un nivel socioeconómico más alto. Además, requiere de un modelo de trabajo comunitario que incluya la perspectiva de determinantes sociales de la salud y salud mental, de modo de poder intervenir en estas variables, las cuales generalmente influyen negativamente en el acceso y adherencia, y así contribuir a la equidad en salud.

Dos son los tipos de centros a reforzar, el Centro de Salud Familiar (Cesfam), incluyendo o no un Centro Comunitario de Salud Familiar (Cecof), y el Centro de Salud Mental Comunitario (generalmente conocidos como Cosam). El Cesfam -como centro de Atención Primaria de Salud (APS) con un poco más de recursos que el promedio, aplicando el modelo de salud familiar y trabajando con un equipo a cargo de un sector poblacional de 5.000 o poco más personas- está en condiciones de tener una mayor capacidad resolutive en salud mental (alrededor del 90% de las personas con enfermedades de salud mental que consultan en APS) y aplicar mejor el modelo comunitario. Se debería focalizar la transformación de los otros tipos de centros de salud de APS hacia Cesfam en comunas con una mayor concentración de pobreza.

El centro de salud mental comunitario, por otra parte, que ha

logrado combinar adecuadamente los enfoques psicosocial y biomédico, y conformar un equipo interdisciplinario (incluyendo psiquiatra, enfermera, psicólogo, asistente social, terapeuta ocupacional y varios tipos de técnicos), es la mejor alternativa para tratar, en el marco del modelo comunitario, a las personas en situación de pobreza que desarrollan enfermedades mentales de alta complejidad (alrededor del 10% de los consultantes por salud mental en APS). Se debería instalar un centro de salud mental comunitario por al menos cada 40.000 beneficiarios Fonasa en situación de pobreza. En la actualidad, existen 60 centros de salud mental comunitarios, los cuales requieren reforzar sus RR HH y gastos operacionales para lograr una mejor focalización en la población de bajos ingresos. Se requieren instalar al menos 25 nuevos centros de salud mental comunitarios para lograr una cobertura adecuada.

Rehabilitación y (re)inserción social de personas con discapacidad intelectual y psíquica.

Fundamentos técnicos

Se entiende por rehabilitación psicosocial el proceso por el cual la persona con discapacidad mental puede recuperar sus capacidades psíquicas perdidas y/o desarrollar nuevas competencias y capacidades que le permitan desenvolverse adecuadamente con su entorno, a la vez que se realiza un proceso de trabajo para que genere recursos y apoyos que fa-

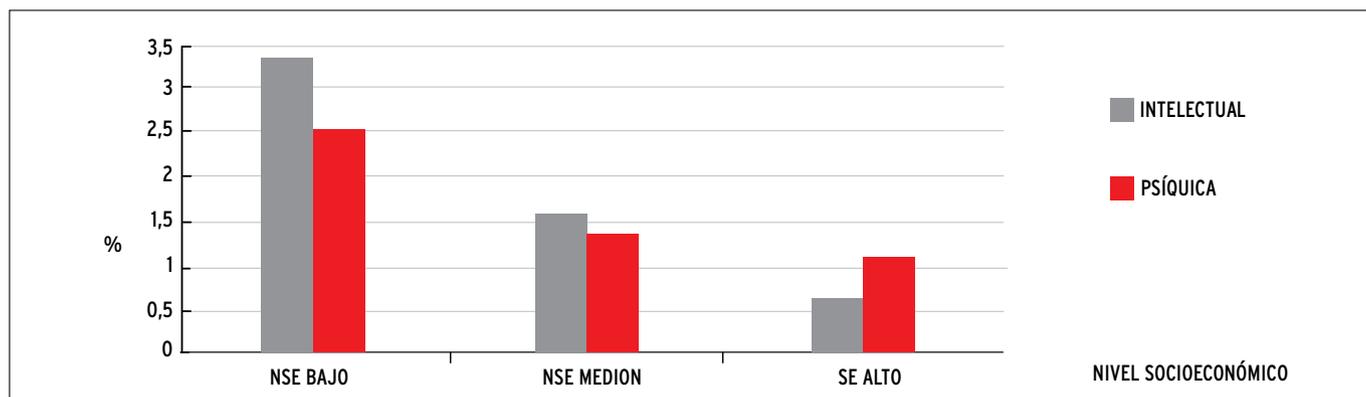
ciliten el desempeño y la integración de la persona mediante la construcción de nuevas formas de relación.¹⁸²

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Discapacidad realizada por Fonadis el 2004, el 12,9% de los chilenos presenta alguna forma de discapacidad (7,2% leve, 3,2% moderada y 2,5% severa), lo cual significa más de 2 millones de personas con esta condición. De ellas, el 9,0% presenta discapacidad intelectual y 7,8% psíquica, es decir, en total 563.000 chile-

nos presentan una de estas formas de discapacidad.

La discapacidad mental, al igual que la enfermedad mental, se da con mayor frecuencia en personas de nivel socioeconómico bajo. Se estima que aproximadamente 194 mil personas en Chile presentan al mismo tiempo discapacidad mental y pobreza. Según estimaciones de la Fundación Rostros Nuevos, en Chile hay 61.043 personas con discapacidad mental moderada o severa que pertenecen al 25% más pobre de la población nacional.

Gráfico 42: Tasa de discapacidad intelectual y psíquica según nivel socioeconómico.



Fuente: Encuesta Nacional de Discapacidad, Fonadis 2004.

En mayores de 60 años, también se da con mayor frecuencia la discapacidad mental en niveles socioeconómicos bajos, tanto en hombres (15,7 del estrato E v/s 0,1 del estrato ABC1 por cada 100 habitantes mayores del 60 años) como en mujeres (18,5 del estrato E v/s 5,5 del estrato ABC1 a igual tasa).

Por otra parte, las enfermedades mentales y las lesiones autoinfligidas representan un porcentaje alto (15,88%) de los años de vida perdidos en Chile por discapacidad o muerte prematura (AVISA). Considerando que la mortalidad producida por enfermedades mentales es relativamente muy baja, esta cifra se debe principalmente a la alta discapacidad asociada a las enfermedades mentales.

Cuadro 52. N° de años perdidos por discapacidad o muerte prematura (AVISA) por problemas de salud mental. Chile 2004.		
	N° años perdidos	% sobre el total de AVISAs
Depresión unipolar	169.769	4,51
Trastorno bipolar	41.213	1,10
Esquizofrenia	51.624	1,37
Dependencia de alcohol	124.312	3,30
Dependencia de drogas	25.396	0,68
Trastornos ansiosos	62.693	1,67
T. estrés post traumático	19.869	0,53
Alzheimer y otras demencias	51.204	1,36
Déficit atencional	10.100	0,27
Lesiones autoinfligidas	41.161	1,09
Total Salud Mental	597.341	15,88

Fuente: Minsal.

⁽¹⁸²⁾ MINISTERIO de Salud, Departamento de Salud Mental. Rehabilitación psicosocial para personas mayores de 15 años con trastornos psiquiátricos severos y discapacidad. Chile, 2006.

El estigma hacia las personas con enfermedades y discapacidades mentales es muy fuerte en Chile. Las personas con estos trastornos son habitualmente consideradas incompetentes, incapaces de cuidar de sí mismas y de manejar sus asuntos personales, y potencialmente violentas. Los medios de comunicación refuerzan esta visión y con frecuencia muestran noticias de personas supuestamente con esquizofrenia (rotulándolos como “esquizofrénicos”) que han cometido actos violentos u homicidios. Estas formas de estigma

son generalmente compartidas por los técnicos y profesionales de salud y de salud mental dificultando enormemente al paciente su rehabilitación y (re)inserción social.¹⁸³

Generalmente, se percibe a las personas con discapacidad mental (intelectual y psíquica) como una carga permanente para la familia y el Estado, la cual debe ser “custodiada” y que solo genera costos sin que pueda esperarse ningún tipo de contribución a la sociedad.

Rehabilitación en el marco del Plan Nacional de Salud

El Plan Nacional de Salud Mental del año 2000 le dio un impulso adicional a la rehabilitación psicosocial, integrada en el quehacer de los equipos de salud mental y psiquiatría ambulatorios/comunitarios, como una forma de responder a las necesidades de las personas con discapacidad psíquica. Fonasa respondió a este desafío, creando las prestaciones “Programa de rehabilitación 1” y “Programa de rehabilitación 2”, con dos intensidades de intervenciones y un valor asignado, lo cual ha permitido llegar con una oferta creciente de intervenciones de rehabilitación en los distintos Servicios de Salud a lo largo del país.

No obstante los avances logrados con estas medidas, aún persisten brechas significativas de cobertura y calidad con la rehabilitación psicosocial. Es así como la Encuesta Nacional de Discapacidad de Fonadis del 2004 mostró que apenas el 12,3% de las personas con discapacidad psíquica han accedido a algún tipo de programa de rehabilitación y, en su mayoría, lo han hecho dentro del sistema público. Por otra parte, de acuerdo a la información estadística disponible en Minsal, solamente entre 4 a 5 mil personas acceden cada año a programas de rehabilitación psicosocial. Estas cifras tan bajas de acceso se deben principalmente a la aún insuficiente oferta de este tipo de programas, tanto en el sector público como privado.

El Ministerio de Salud ha realizado un gran esfuerzo, en el marco del Plan Nacional de Salud Mental, de facilitar que las personas con discapacidad mental, que no cuentan con apoyos familiares adecuados, puedan vivir en la comunidad. Esto se ha efectuado a través de la implementación de diversos dispositivos residenciales, como son los hogares y residencias protegidas. Al año 2008, más de mil personas se encontraban viviendo en estos dispositivos a lo largo del país. Al mismo tiempo, según un levantamiento de necesidades de hogares y residencias a nivel país, hecho por el Ministerio de Salud, se estableció que había un total de 704 personas listadas esperando por un cupo para este tipo de acogida.

Las personas que residen en hogares protegidos, y que han desarrollado las habilidades para vivir en forma independiente, encuentran muchas barreras para llegar a tener su casa propia, y tampoco existen viviendas sociales que se puedan arrendar con un bajo costo. Así, por ejemplo, el Serviu establece facilidades de pago en los dividendos para personas inscritas en el Registro Nacional de la Discapacidad y que reciban una pensión por esta causa, pero si la persona está trabajando y deja de percibir la pensión, pierde este beneficio. La obligación de ahorro previo para personas que reciben pensiones asistenciales, cuyo costo de vida es más caro que el de una persona sin este tipo de discapacidad, obliga a estas personas a conseguir ayuda de terceros para cumplir con este requisito.

Por otra parte, la situación laboral de las personas con discapacidad mental en Chile es muy desventajosa. Solamente el 26,7% de las personas con discapacidad psíquica realizan algún trabajo remunerado y el 12,7% de aquellas con discapacidad intelectual. La calidad de estos trabajos es en general deficiente, ya que la mayoría son inestables, sin contrato laboral, con

jornadas parciales (18 a 25 horas), con bajos honorarios (1/3 a 1/2 del sueldo mínimo), sin previsión, teniendo que enfrentar discriminación de empleadores, compañeros de trabajo y comunidad. Muchos de estos trabajos se desarrollan en centros laborales protegidos y funcionan gracias a un gran esfuerzo de profesionales de salud y subvenciones de los Servicios de Salud.

⁽¹⁸³⁾ MINOLETTI, A. et. al. Informe WHO – AIMS sobre el Sistema de Salud Mental en Chile. Santiago: Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud y Ministerio de Salud, 2006.

► GARANTÍA 6: LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL E INTELLECTUAL CONTARÁN CON OPORTUNIDADES DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL CON BASE COMUNITARIA.

En los últimos años, se ha reconocido cada vez con más fuerza una visión holística de la rehabilitación y (re)inserción social de personas con discapacidad intelectual y psíquica, incluyendo en plenitud las vertientes biológicas, psicológicas y sociales de la discapacidad y las complejas interrelaciones entre ellas. Esto implica el reconocimiento del rol central que

juegan las personas con discapacidad y sus familias en estos procesos y de los plenos derechos ciudadanos que ellos deben disfrutar en la sociedad. Al mismo tiempo, implica el dar un valor primordial al papel que desempeña la comunidad, no solo como usuaria de servicios, sino como generadora de recursos que complementan la acción de los servicios de salud mental. Finalmente, implica destacar lo imprescindible que resultan las actividades con sectores más allá de salud, para modificar los factores actitudinales y estructurales del ambiente que contribuyen al éxito de los procesos de rehabilitación y (re)inserción social.¹⁸⁴

Rehabilitación psicosocial

Una serie de principios, valores y características han sido descritos para la rehabilitación psicosocial. A continuación resumimos los principales:

- La rehabilitación es ante todo un proceso de cambio que cada persona experimenta de manera única e individual, que la lleva a definir un nuevo sentido y propósito en la vida.
- La rehabilitación no solo se focaliza en disminuir deficiencias, sino que pone el mayor énfasis en potenciar y fortalecer las capacidades, talentos y competencias que tiene la persona.
- Las habilidades aprendidas son específicas para un contexto determinado, y no necesariamente podrán funcionar en otras situaciones. Por lo tanto, este aprendizaje debe producirse en los espacios naturales de la comunidad y no al interior de los hospitales.
- La rehabilitación promueve la autonomía de la persona en el mayor

grado posible, de acuerdo con sus propias capacidades y a los apoyos que su ambiente pueda proveer.

- La rehabilitación no es realizada para la persona sino con ella. La persona tiene el derecho a participar, si lo desea, y a decidir cómo quiere el proceso y a que le respeten sus decisiones.
- La rehabilitación es un proceso en el cual no solo tiene que cambiar la persona con discapacidad para adecuarse a los parámetros de normalidad de su ambiente, sino que este último también debe modificarse para ofrecer los apoyos necesarios para que pueda funcionar en condiciones de igualdad con los demás.
- El modelo de rehabilitación psicosocial considera una concepción amplia de los derechos humanos, reconociendo y promoviendo el derecho de las personas con discapacidad mental a una ciudadanía plena.

Rehabilitación psicosocial de base comunitaria. Una forma efectiva de proveer tratamiento, rehabilitación psicosocial y (re)inserción social es con un Programa de Tratamiento Asertivo Comunitario. Un modelo alternativo son los centros de salud mental comunitarios que se han desarrollado como parte del proceso de reforma psiquiátrica en Italia, y que también se han replicado con éxito en Brasil, en los cuales equipos multidisciplinarios realizan actividades en los centros y fuera de ellos, utilizando los distintos espacios sociales.

Diferentes modelos de intervenciones comunitarias han sido implementados con el fin de proveer cuidados integrales a personas con enfermedades mentales severas y/o con un alto nivel de factores de riesgos, incluyendo pobreza y situación de calle. Uno de los que ha demostrado mayor efectividad, medido por un conjunto de indicadores biomédicos y psicoso-

ciales, es el tratamiento asertivo comunitario. Esta forma de tratamiento es realizada generalmente en países desarrollados por un equipo de ocho a quince integrantes (trabajadores sociales, enfermeras, consejeros y un psiquiatra), con responsabilidad sobre 100 a 150 personas con enfermedades mentales severas y discapacitantes, con intervenciones frecuentes (hasta varias veces al día) y con la mayoría de ellas realizadas en espacios comunitarios (hogar, hospedería, trabajo, escuela, centro diurno, calle, etc.). Algunos de los componentes claves de estos modelos para lograr un impacto favorable en la adherencia a tratamiento son el refuerzo de la red de apoyo social, visitas domiciliarias, acceso a una serie de apoyos sociales, incluyendo vivienda estable, y estrecho monitoreo del estado clínico y de la toma de medicamentos.

En Chile, en los últimos años se han desarrollado diversas

⁽¹⁸⁴⁾ SARACENO, B. La Liberación de los Pacientes Psiquiátricos. De la Rehabilitación Psicosocial a la Ciudadanía Plena. México DC: Editorial Pax México, 2003.

aproximaciones a esta metodología de trabajo, entre los cuales se pueden destacar la incorporación creciente de programas de rehabilitación psicosocial a los Centros de Salud Mental Comunitarios (Cosam), dentro de las redes públicas de salud, y los programas innovadores de Salud Mental y Psiquiatría Comunitaria (equipo psicosocial que acoge a las personas en situación de calle que llegan a las hospederías del Hogar de Cristo de Santiago y que presentan discapacidad mental) y Apoyo Familiar (PAFAM) (equipo que apoya a la familia de personas con discapacidad mental en su propio ambiente, evitando la internación), de las fundaciones Hogar de Cristo y Rostros Nuevos.¹⁸⁵

Una evidencia indirecta que las intervenciones comunitarias son efectivas en Chile para mejorar adherencia es un estudio sobre el tratamiento de personas con esquizofrenia en ocho redes de dispositivos de salud mental, el cual demostró que las redes más comunitarias, a pesar de que la población atendida por ellas tenía un mayor porcentaje viviendo en situación de pobreza, mostraron una mayor capacidad de retención de las personas en los programas de tratamiento (84,2% de adherencia contra 41,8% en redes menos comunitarias).

Empleo con apoyo. Este tipo de intervención es realizada por miembros del equipo interdisciplinario de salud mental (el mismo equipo que se encarga del tratamiento comunitario a largo plazo y de articular los apoyos sociales que sean necesarios). El primer paso es ayudar a la persona con discapacidad mental a encontrar un empleo remunerado en el mercado laboral general, de acuerdo a sus preferencias y habilidades. A continuación, se le apoya para aprender las destrezas que sean necesarias en la realización del trabajo. Finalmente, se hace un seguimiento prolongado con apoyo psicosocial se-

gún necesidad, lo cual se puede extender, de acuerdo con las necesidades de las personas, por diez o más años. Con este tipo de intervenciones se ha logrado en Europa una tasa de inserción laboral sobre el 50% entre personas con discapacidad mental por esquizofrenia.¹⁸⁶

El empleo con apoyo requiere de convenios con empresas públicas y privadas, así como de incentivos, de modo de facilitar la contratación de personas con discapacidad mental. El Estado, a través de su estructura organizacional, debería también contribuir a dar empleo a estas personas, y así dar cumplimiento a la Ley 19284 vigente, y a su futura modificación, en artículos como la obligación de reservar un determinado número de cupos laborales para personas con discapacidad.

Abogacía de derechos. Chile ratificó en el año 2008 la Convención de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual incluye también a las personas con discapacidad mental, tanto intelectual como de causa psíquica. Esta Convención aplica el concepto moderno de discapacidad, que se refiere a que esta “resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. El propósito central de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad (lo cual incluye a aquellas que se encuentran en situación de pobreza), y promover el respeto de su dignidad.

Esto obliga al Estado de Chile a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Convención.

Derechos de las personas con discapacidad

Algunos de los derechos, fuera del trabajo, que reconoce esta legislación internacional y que son esenciales para favorecer la inclusión social de las personas con discapacidad mental son los que siguen:

- Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad: lo cual implica servicios de asistencia domiciliaria, viviendas protegidas y apoyos sociales.
- Derecho a contraer matrimonio, fundar una familia y decidir libremente el número de hijos que quieren tener.
- Derecho a la educación: esto requiere de apoyo personalizado y ajustes en las escuelas para facilitar que los niños y niñas con discapacidad

mental realmente puedan adquirir conocimientos y habilidades.

- Derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social: incluyendo además de vivienda, alimentación, vestido y condiciones generales de vida adecuados.
- Derecho a la protección contra la explotación, la violencia y el abuso, incluidos los aspectos relacionados con la edad y el género.
- Derecho a participar plenamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones que todas las personas, con derecho a votar y a ser elegidos, y a participar en todo tipo de organizaciones.

⁽¹⁸⁵⁾ FUNDACIÓN Rostros Nuevos. Propuestas para la integración social de las personas con discapacidad mental en situación de pobreza. Chile: Fundación Rostros Nuevos, 2008.

⁽¹⁸⁶⁾ CATTY, J. et. al. Predictors of employment for people with severe mental illness: results of an international six-centre randomised controlled trial. *The British Journal of Psychiatry* (192): 224–231, 2008.

Para el efectivo cumplimiento de estos derechos y de todos los que incluye la Convención se requiere de apoyo para las personas con discapacidad mental y para sus familiares, de modo que lleguen a conocer en plenitud sus derechos como ciudadanos y aprendan formas de promoverlos, protegerlos y exigirlos. Al respecto, en varios países se han desarrollado programas de abogacía (*advocacy*) que ayudan a estas personas a lograr mejor acceso a servicios de salud en particular y servicios sociales en general. Esta función de abogacía ha sido cumplida por organismos independientes, ya sea

insertos en el Estado (como un defensor público), pero con autonomía de los distintos sectores del Poder Ejecutivo, o a través de ONG, a las cuales el Estado les compra servicios de abogacía.

Además, se necesita apoyo psicológico, social y financiero para que las familias puedan mantener a las personas con discapacidad mental en sus hogares, y acceso expedito a hogares y residencias protegidas cuando la discapacidad es severa y no se dispone de un apoyo adecuado de las familias.

Dimensión	Descripción
Acceso	Las personas con discapacidad mental e intelectual o sus tutores, cuidadores, representantes podrán invocar y acceder a estas prestaciones por medio de su médico o especialista tratante, el cual emitirá una orden de derivación, de acuerdo con un protocolo establecido para ello, hacia tres servicios de reinserción social: empleo con apoyo, un programa de tratamiento asertivo comunitario y abogacía de derechos en materia de vivienda, ingresos, salud, y educación.
Duración	El tratamiento asertivo comunitario, abogacía y empleo con apoyo se extenderán indefinidamente mientras la persona mantenga un nivel severo de desinserción social.
Protección Financiera	Se mantiene el sistema de protección asociado a GES y Sistema de Salud en general.
Calidad	Los tres servicios asociados a esta garantía contarán con protocolos de atención, supervisión y aceraditación/certificación de proveedores. El tratamiento asertivo comunitario será conducido y gestionado por un equipo interdisciplinario de un centro de salud mental comunitario acreditado. En el caso del programa de empleo con apoyo, este contará con los resguardos legales necesarios que estimulen la contratación de estas personas en contextos seguros y tengan un trato digno y justo. En el caso de la abogacía de derechos, las personas bajo el nivel de pobreza que tengan una discapacidad mental severa podrán recibir ese servicio de un organismo independiente debidamente acreditado.
Oportunidad	Los servicios de reinserción social son prestaciones de derivación, por lo que es necesaria la orden del médico o especialista tratante. Cuando alguna persona que está afectada por una discapacidad mental o intelectual es derivada, se resguardarán los siguientes tiempos máximos de espera: Tratamiento Asertivo Comunitario: plazo máximo de 60 días para su ingreso al programa. Empleo con apoyo. Se debe asegurar un plazo máximo de 120 días desde la derivación para que la persona cuente con una respuesta institucional sobre las alternativas posibles (trabajo dependiente/ independiente) En cuanto a los servicios de abogacía, estos debieran tener un tiempo máximo de espera de 30 días desde que se solicita.
Participación	Los pacientes, familiares y/o cuidadores podrán entregar sus opiniones y propuestas a través de estudios cuantitativos y cualitativos ad hoc.
Reclamo y/o Exigibilidad	Se podrán presentar reclamos en las Direcciones de los Servicios de Salud.
Actualización	Se revisarán los protocolos y guías clínicas, así como de prestaciones garantizándolas cada dos años por parte de un consejo consultivo del Ministerio de Salud constituido por especialistas para tales efectos.

Arreglos institucionales

Tal como se describió en los arreglos institucionales para la recuperación de la salud mental, una efectiva rehabilitación y (re)inserción social requieren de un reforzamiento de los Cefam y de los centros de salud mental comunitaria, de modo de asegurar que ellos se instalen en todos los sectores poblacionales con alta concentración de pobreza y que su dotación de RR HH sea la adecuada para la cantidad de población inscrita. Los equipos de los Cefam y Cosam debieran trabajar en forma conjunta y concertada para posibilitar los cambios en las personas y en el ambiente, que permitan la más plena (re) inserción posible.

Los centros de salud mental, en particular, debieran incorporar en plenitud la metodología del tratamiento asertivo comunitario, adaptado a nuestra realidad nacional. La importancia de esta metodología es que es la única que hasta la fecha tiene evidencia dura de efectividad con poblaciones de alta vulnerabilidad. La intensidad de sus intervenciones, la forma de trabajo en los espacios naturales de las personas, la utilización de un profesional referente y el uso de todas las riquezas y potencialidades de la comunidad son plenamente coincidentes con el modelo comunitario que se ha ido conceptualizando en Chile, y que se considera que puede funcionar en forma apropiada con poblaciones en contextos de pobreza.

La principal limitante para la incorporación del tratamiento asertivo comunitario es que requiere de una alta dotación profesional debidamente capacitada. Esto se podría solucionar en Chile utilizando la contratación de técnicos en rehabilitación y técnicos en trabajo social, como lo ha hecho con éxito la

Fundación Rostros Nuevos con su programa de Salud Mental y Psiquiatría Comunitaria, como usuarios de servicios de salud mental que hayan logrado un alto nivel de recuperación y rehabilitación, como se ha demostrado su factibilidad en algunos programas comunitarios en Estados Unidos.



CAPÍTULO 5

GARANTÍAS EN TRABAJO

Las reales posibilidades de inserción laboral y las condiciones de trabajo en las cuales se desenvuelven las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad siguen siendo materia de profunda preocupación por parte de especialistas, políticos y dirigentes de los más amplios sectores. Por cierto, también constituyen una preocupación diaria y muy tangible para las personas que viven en esas condiciones. El factor trabajo es insoslayable para superar la pobreza; permite que los sujetos puedan acceder y recibir parte relevante de los beneficios del crecimiento y del desarrollo económico del país, asimismo, facilita el desarrollo y despliegue de las capacidades de las personas, reportando autovaloración, realización personal, bienestar psicosocial, etcétera.

Lamentablemente, a menudo, “más empleo” se ha contrapuesto a “mejores” condiciones de trabajo. Sin embargo, el desafío político técnico del momento es avanzar en una arquitectura normativa, institucional y programática que logre dar respuesta a ambas preocupaciones de manera razonable y sostenible en el tiempo.

Esta versión de Umbrales Sociales busca contribuir a ese debate por medio de una serie de medidas orientadas a apoyar la creación de empleo y un mejoramiento de las con-

diciones de trabajo en aquellas unidades económicas de menor tamaño.

¿Cómo crear más oportunidades de empleo para jefes de hogar y potenciales segundos perceptores de ingreso provenientes de hogares en situación de pobreza? ¿Cómo hacer que el trabajo que se obtiene mejore su calidad sin que eso desincentive la creación de nuevos empleos?

Para efectos de las propuestas que a continuación se presentan, entenderemos como oportunidades de acceso al trabajo aquellas creadas por el sector público y privado conducentes a empleo dependiente o independiente que se encuentran disponibles para personas de dieciocho años o más. Esto, porque, la Fundación para la Superación de la Pobreza declara su compromiso con la erradicación del trabajo infantil, con la sola excepción de casos en que por la complejidad de su contexto psicosocial y económico se justifique debidamente un desempeño laboral como metodología de contención y reinserción social.

Un trabajo de calidad, en tanto, será aquel que cuente con un estándar formal y que no lesione el capital humano de las personas. En otras palabras, un trabajo que cuente con dis-

positivos periódicos de capacitación y perfeccionamiento, que posibilite un acceso expedito a los beneficios que otorga el Estado en materia de subsidios a la remuneración, a la previsión social y a habilitación laboral u otros. Asimismo, un trabajo de calidad es aquel retribuido de manera decente y justa, que cuenta con una movilidad no lesiva, y que permite el adecuado descanso.

¿Pero hacia qué segmento de la economía deben apuntar preferentemente estas medidas? ¿Dónde debemos establecer garantías que aseguren mínimos sociales de acceso y calidad del empleo?

Fundamentos técnicos

Definición de empresas de menor tamaño. La definición de “micro, pequeñas, medianas y grandes empresas” dice relación con una diferenciación entre empresas por tamaño, de acuerdo a diversos criterios de análisis, principalmente ventas, empleo y patrimonio. Responde a un enfoque orientado a la empresa “como unidad económica”

En el caso chileno, Corfo estableció en los años noventa una convención para caracterizar a las empresas, utilizando exclusivamente la variable ventas. Utilizando dicha convención,¹⁸⁷ el estudio más reciente del Ministerio de Economía muestra la siguiente evolución de las empresas en el período 1998 a 2006:¹⁸⁸

Cuadro 53. Número de empresas por estrato de tamaño.									
Estrato	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Microempresa	534.104	545.516	555.759	565.469	580.556	587.283	587.414	579.949	586.464
Pequeña Empresa	98.676	94.478	97.548	99.240	103.132	106.430	110.316	116.440	120.863
Mediana Empresa	14.013	13.414	13.862	14.129	14.593	15.061	16.100	17.332	18.056
Gran Empresa	6.505	6.288	6.528	6.830	7.021	7.368	8.036	8.712	9.402
Sin Ventas	135.436	136.271	126.826	126.175	128.118	110.799	127.794	139.145	144.128
Total	788.734	795.967	800.523	811.843	833.420	826.941	849.660	861.578	878.913

Fuente: SII.

Los determinantes del tamaño de las empresas han sido definidos en términos teóricos y empíricos, en países desarrollados y emergentes, considerando no solo la realidad de cada empresa como unidad independiente sino la competitividad del conjunto de ellas y de los territorios donde operan. Así se ha analizado el tamaño de las empresas y su interacción con variables como la internacionalización, la dimensión y estructura de los mercados, las indivisibilidades tecnológicas y escalas de producción, el acceso al financiamiento y a las tecnologías de la información, el clima de inversión y negocios, las normativas y opciones de estructuras legales, entre otras.

Las empresas de menor tamaño (EMT) constituyen, en casi todos los países, un sector de especial importancia, por su contribución al empleo y a una mayor igualdad en la distribución de ingresos, y pueden ser particularmente relevantes en el desarrollo de los territorios y en el crecimiento económico en general. La valorización que de estos aportes hagan las autoridades políticas y la sociedad en general, marcan

significativas diferencias en las oportunidades para la mayor parte de los trabajadores.¹⁸⁹

En la construcción de este diagnóstico hemos utilizado las principales conclusiones de diversos estudios sobre micro y pequeña empresa, del 2000 a la fecha, las que podemos resumir en:

- La enorme heterogeneidad y el desconocimiento de la realidad de las empresas denominadas micro y pequeñas (MIPE).
- La pérdida de posición relativa de las empresas de menor tamaño, en términos de ventas, las que se han concentrado en las grandes empresas.
- La importancia relativa de la MIPE como empleadora y la precariedad de su empleo.

⁽¹⁸⁷⁾ Microempresa: ventas entre 0 y 2.400 UF/año. Pequeña empresa: ventas mayores a 2.400 y menores a 25.000 UF/año. Mediana empresa: ventas superiores a 25.000 e inferiores a 100.000 UF/año. Gran empresa: ventas superiores a 100.000 UF/año.

⁽¹⁸⁸⁾ MINISTERIO de Economía, FUNDES/INTELIS. La dinámica empresarial en Chile 1999-2006. Santiago, 2008.

⁽¹⁸⁹⁾ “En los países desarrollados (OCDE) el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) formales (con estructura jurídica definida, que pagan impuestos y cumplen leyes laborales y sociales) es más importante que en economías de ingreso medio y bajo”. CHILE Emprende, MINISTERIO de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica. Globalización, democracia económica y desarrollo territorial en Chile: Las empresas de menor tamaño en las políticas de Estado. Chile, 2007.

- La vinculación entre el empleo independiente, el emprendimiento y las EMT.
- El dinamismo y movilidad de la MIPE ante la demanda interna.
- La creciente influencia de las pequeñas y medianas empresas como actores sociales y políticos.
- La variada respuesta instrumental de las diversas entidades de fomento, no conforman aún una política pública.
- Las incipientes evaluaciones de resultados e impacto de los programas presupuestarios.

Heterogeneidad y desconocimiento de la realidad de micro y pequeñas empresas.

"La MIPE se caracterizan por su heterogeneidad, por cuanto incorporan realidades empresariales muy distintas, que van desde el trabajador informal por cuenta propia hasta empresas de diez o más trabajadores. Está presente en todas las actividades económicas, concentrándose especialmente en el sector comercio; y, en menor medida, en los servicios, el transporte y la agricultura".¹⁹⁰

"Uno de los principales resultados que arrojó el Primer Informe Semestral de la Pequeña Empresa, confirmado por los resultados de los informes siguientes, fue la comprobación de una enorme heterogeneidad entre las EMT".¹⁹¹

Esta heterogeneidad también es el resultado de la convención establecida por Corfo, la que conforma agrupaciones demasiado grandes y con integrantes de características muy diversas. En el cuadro 53 podemos observar que se agrupan 586 mil unidades como microempresas y 120 mil unidades como pequeñas empresas, universos que contienen una gran diversidad de situaciones.

Esta convención excluye, además, las actividades no obligadas a declarar venta para fines tributarios, muchas de las cuales están regidas por mecanismos de renta presunta. Tampoco incluye la actividad de los trabajadores independientes.

Existe consenso entre los diversos analistas respecto a que corresponde mejorar el nivel de conocimiento del universo denominado micro y pequeñas empresas. En el Anexo 1, al final de este capítulo, se formula una propuesta de caracterización basada en un polinomio, que permite conocer de manera fina la realidad de cada unidad productiva que la compone. En términos resumidos, la caracterización de los segmentos de empresas cambia significativamente cuando se consideran simultáneamente: información disponible en el Servicio de Impuestos Internos (SII) de ventas, número de trabajadores y activos para el año comercial 2005.

Cuadro 54. Segmentación de empresas por ventas, empleo y activos, año 2005.

Nombre del segmento	Nº de Empresas	Ventas Medias UF	Empleo Medio	Activos Medios UF
Microempresas	452.781	266	0,3	117
Pequeñas empresas	237.876	2.907	2,2	2.691
Medianas empresas	46.459	23.043	23,5	27.049
Total EMT activas	737.116	16.102	5,3	18.340
Excluidas	19.297	79.755	115,0	368.647
Grandes empresas	7.793	1.254.491	418,2	3.759.219

Fuente: Base de datos SII. Elaboración de Cipyme. Conversión a UF de los autores.

La información del SII y las categorías utilizadas por el Centro de Investigaciones de Políticas Públicas para la Pequeña y Mediana Empresa (Cipyme) para este análisis, permiten establecer segmentos de empresas afines, en que las ventas tienen una ponderación de 30%, el empleo un 50% y los activos un 20%, donde la pertenencia a cada tramo se determina por la menor varianza en los tres factores respecto a los valores medios donde se concentran los datos.

Pérdida de posición relativa en ventas de las empresas de menor tamaño. La pérdida de la participación de las micro y pequeñas empresas se explica fundamentalmente por la concentración del mercado en las grandes empresas, altamente competitivas, las que aumentaron su participación del 75% al 84% de las ventas totales anuales en el período 1998 a 2006, sin superar las 10.000 unidades. Como contraste, las microempresas activas en el período alcanzaron las 586 mil unidades¹⁹² y redujeron su participación del 3,8% al 2,3% del mercado, como se puede observar en el cuadro N° 55.

⁽¹⁹⁰⁾ MINISTERIO de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica. La situación de la micro y pequeña empresa en Chile. Chile, 2005.

⁽¹⁹¹⁾ CENTRO de Investigación de Políticas Públicas para la Pyme. Una nueva segmentación de empresas para mejorar la focalización de los recursos públicos de fomento productivo. Chile, 2008.

⁽¹⁹²⁾ MINISTERIO de Economía, FUNDES/INTELIS. La dinámica empresarial en Chile 1999-2006. Santiago, 2008

Cuadro 55. Participación relativa en las ventas y total de empresas por estrato de tamaño (en %).

Estrato	Variable	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Microempresa	Participación en ventas	3,84	3,71	3,40	3,28	3,21	3,01	2,75	2,54	2,27
	Total de empresas	534.104	545.516	555.759	565.469	580.556	587.283	587.414	549.949	586.464
Pequeña empresa	Participación en ventas	11,07	10,33	9,49	9,32	9,05	8,58	7,99	7,64	7,02
	Total de empresas	98.676	94.478	97.548	99.240	103.132	106.430	110.316	116.440	120.863
Mediana empresa	Participación en ventas	10,38	9,74	8,96	8,82	8,56	8,16	7,85	7,66	6,99
	Total de empresas	14.013	13.414	13.862	14.129	14.593	15.061	16.100	17.332	18.056
Gran empresa	Participación en ventas	74,72	76,23	78,14	78,58	79,18	80,24	81,42	82,15	83,72
	Total de empresas	6.505	6.288	6.528	6.830	7.021	7.368	8.036	8.712	9.402

Fuente: SII.

La participación de las empresas MIPE formales en las ventas totales del país, además de ser decreciente para el período 1998 a 2006, se mantiene estable en términos de venta promedio anual, como podemos observar en el cuadro 56.

Cuadro 56. Ventas promedio anual según estrato de tamaño (miles de UF).

Estrato	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Microempresa	0,46	0,45	0,45	0,45	0,45	0,46	0,46	0,48	0,48
Pequeña empresa	7,22	7,17	7,17	7,21	7,17	7,18	7,19	7,19	7,24
Mediana empresa	47,65	47,62	47,62	47,91	47,93	48,23	48,42	48,43	48,25
Gran empresa	739,10	795,38	881,67	883,55	921,69	969,00	1.005,83	1.032,75	1.109,24

Fuente: SII.

Los valores observados en el cuadro 56 ponen en tela de juicio los tramos de agrupación propuestos por Corfo para las empresas de menor tamaño, pues la venta media de la microempresa solo alcanza al 20% de la venta máxima del tramo (2.400 UF) y la venta media de la pequeña solo al 29% (25.000 UF), lo que indica una concentración de los segmentos hacia los valores mínimos. En la mediana empresa alcanza al 48% de la venta máxima (100.000 UF). En el caso de la gran empresa, el promedio de ventas es de UF 1,1 millón, once veces el valor mínimo para su estratificación, lo que no parece tampoco adecuado. En conclusión, dicha convención solo sería práctica para la mediana empresa, la que en definitiva concentra los subsidios Corfo.

La importancia relativa de la MIPE como empleadora y la precariedad de su empleo. Pese a que existe conciencia de la importancia relativa en el empleo de las empresas de me-

nor tamaño, no existen estudios respecto de cómo se comporta el empleo en ellas, así como el grado de formalización de contratos de trabajo, cumplimiento de normas laborales y previsionales. Las principales fuentes de información en esta materia son la Encuesta Casen y la Encuesta Nacional de Empleo, las que consultan el tamaño de la empresa en que una persona declara trabajar, asociado al número de trabajadores. Sin embargo, estas encuestas no permiten hacer una vinculación con las demás variables que caracterizan las empresas (ventas, activos, sector productivo, entre otros).

Un análisis de las encuestas Casen de 1998 a 2006,¹⁹³ permite observar una cierta tendencia a la concentración del empleo en empresas de mayor tamaño en el período, disminuyendo el empleo en todas las unidades con menos de 50 personas, desde el 66% en 1998 al 54% en 2006:

⁽¹⁹³⁾ Este análisis ha sido elaborado a partir de información obtenida en: www.mideplan.cl/casen/modulo_empleo.html.

Cuadro 57. Distribución del empleo según tamaño de empresa.

Territorio	Sexo	Tamaño Empresa	1998	2000	2003	2006
	Total	Una persona		21,54%	19,00%	20,35%
3 a 5 personas			18,22%	19,97%	18,28%	16,17%
6 a 9 personas			6,22%	6,30%	5,81%	4,99%
11 a 49 personas			18,00%	17,97%	15,49%	16,01%
51 a 199 personas			12,52%	11,86%	11,61%	12,07%
201 y más personas			20,24%	19,67%	22,19%	22,04%
No sabe			3,27%	5,23%	6,27%	9,45%
Total			100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Casen 1998 - 2006.

Respecto a las personas que contestan no saber el tamaño de la empresa, lo más probable es que se trate de organizaciones mayores a 50 personas.

Dada la mínima participación en las ventas y una relativamente importante en el empleo, una conclusión válida es la baja productividad en las empresas de menor tamaño.¹⁹⁴

La pérdida de posición relativa en ventas ha generado condiciones crecientes de precariedad del empleo en micro y pequeñas empresas. Ello se ha profundizado a nivel global por los fenómenos crecientes de externalización de servicios, la subcontratación y la desregulación, tanto de los mercados de trabajo como de las relaciones comerciales entre las grandes empresas y las unidades económicas de menor tamaño. Uno de los factores de ajuste a esta realidad es el costo del trabajo, utilizando diversos mecanismos: externalización, incorporación de inmigrantes, familiares no remunerados, entre otros.

Dicho modelo ha permeado a todas las organizaciones productivas, como lo demuestra la Encuesta Laboral (ENCLA) 2004, de la Dirección del Trabajo, que reflejó que el 50,5% de las empresas subcontratan servicios: las grandes en un 74,8%, las medianas en un 58,5%, las pequeñas en un 49,9% y las microempresas en un 38,0%.

En Chile, una respuesta estructural a dicha precarización del empleo fue la Ley N° 20.123 de 2006, que regula el trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios.¹⁹⁵ Dicha ley radicó la responsabilidad del cumplimiento de las leyes laborales y previsionales en las empresas mandantes, dado el cambio drástico en el modelo organizacional de las grandes empresas, las que habían incorporado estructuras flexibles, articulándose en redes de producción, con encadenamientos productivos vía subcontratación.¹⁹⁶

Con datos de la Encuesta Casen 2006, podemos aproximarnos a conocer la relación entre situación de pobreza y lugar de trabajo. Hemos seleccionado datos que vinculan quintil de ingresos con el tamaño de la organización (empresa) donde declara trabajar la persona y la categoría ocupacional.

Considerando solo a trabajadores que conocen el tamaño de la empresa en la que trabajan, podemos observar que, en todos los estratos, el empleo se concentra en las organizaciones de menos de 10 trabajadores, particularmente en el quintil de menor ingreso, con 53,1%. El grupo donde se observa la siguiente concentración del empleo es el de organizaciones con más de 201 personas, particularmente en los quintiles de mayores ingresos.

⁽¹⁹⁴⁾ "En síntesis, podemos señalar que la MIPE representa el más alto porcentaje de empresas y del empleo del país; y que, como contrapartida, tiene una baja participación en las ventas. Ello incide en los muy bajos niveles de productividad de la MIPE, al compararlos con los que se observan en las grandes y medianas empresas". MINISTERIO de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica, La situación de la micro y pequeña empresa en Chile. Chile, 2005.

⁽¹⁹⁵⁾ "El balance de la acción inspectiva, solicitada y de oficio, relacionada con la Ley de Subcontratación, puede considerarse altamente positivo. En efecto: se fiscalizó a un total de 7.098 empresas. De ellas, solo 729 fue objeto de multa (...) Esto quiere decir que alrededor del 90% de las empresas fiscalizadas se ajustó a la ley, lo que es relevante, tratándose de una ley que impone exigentes estándares y requirió procesos de aprendizaje por parte de las empresas y de difusión por parte de la Dirección del Trabajo. Dicho trabajo conjunto se reveló exitoso. Por otro lado, desde el punto de vista del total de trabajadores cubiertos por dichas fiscalizaciones, estos fueron una altísima proporción de la fuerza de trabajo: 2.136.419 trabajadores. El total de trabajadores cuya situación en la empresa suponía una infracción, se redujo a 448.342, lo que equivale a solo un 21%". Discurso del ministro del Trabajo, Osvaldo Andrade, en Encuentro MIPE 2008.

⁽¹⁹⁶⁾ SILVA, Consuelo. La subcontratación en Chile: aproximación sectorial. [En línea]. Chile: 2007. Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad [Consultado: 19 de abril 2009].

Cuadro 58. Distribución del empleo según tamaño de la organización y quintil de ingreso autónomo Casen 2006.

Quintil	I	II	III	IV	V
Menos 10 personas	53,1%	45,9%	43,2%	43,0%	40,7%
11 a 49 personas	18,1%	20,3%	18,0%	17,0%	16,2%
51 a 199 personas	13,2%	14,1%	13,6%	13,5%	12,8%
201 y más personas	15,6%	19,6%	25,2%	26,5%	30,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Casen 2006.

Respecto a la categoría ocupacional por quintil de ingreso autónomo, las mayores concentraciones de pobreza (dos primeros quintiles) se producen en el servicio doméstico (48,1%), obreros/empleados (33,3%), familiares no remunerados (31,3%) y

trabajadores por cuenta propia (28,7%). Las mayores concentraciones de trabajadores con altos ingresos familiares autónomos (dos últimos quintiles) se observan en empleadores (86,1%), FF AA (66,6%) y trabajadores por cuenta propia (52,4%).

Cuadro 59. Distribución del empleo según categoría ocupacional y quintil de ingresos autónomo Casen 2006.

	I	II	III	IV	V
Empleador o patrón	2,2%	3,4%	8,2%	16,7%	69,4%
Trabajador cuenta propia	12,3%	16,4%	18,9%	25,9%	26,5%
Obrero o empleado	13,1%	20,2%	22,6%	22,8%	21,3%
Servicio doméstico	21,9%	26,2%	23,7%	22,5%	5,6%
Familiar no remunerado	14,3%	17,0%	19,8%	28,6%	20,3%
FFAA.	3,7%	8,2%	21,6%	36,6%	30,0%
TOTAL	12,9%	19,0%	21,4%	23,4%	23,2%

Fuente: Casen 2006.

Otro aspecto característico del empleo en las empresas de menor tamaño es la mayor incidencia de la informalidad en la relación laboral. Al respecto, un análisis reciente del mer-

cado laboral chileno fue elaborado por la OCDE¹⁹⁷ de cuyo informe extrajimos el cuadro 60 y la cita siguiente:

Cuadro 60. Incidencia de la informalidad, como % del empleo dependiente e independiente.

Como % del empleo dependiente					
	Dependientes sin contrato	Dependientes que no aportan a la Seguridad Social	Dependientes sin contrato ni aportes a la Seguridad Social	Trabajadores por cuenta propia	Trabajadores por cuenta propia que no aportan a la Seguridad Social
Hombres	19,1%	16,4%	14,0%		
Mujeres	25,9%	23,3%	20,5%		
H + M	21,8%	19,1%	16,5%		
			Como % del empleo total		
Hombres	14,4%	12,3%	10,5%	23,0%	16,7%
Mujeres	19,9%	17,9%	15,7%	20,6%	16,3%
H + M	16,6%	14,5%	12,6%	22,1%	16,6%

Fuente: Mideplan (Casen 2006) y cálculos OCDE.

⁽¹⁹⁷⁾ ORGANIZATION for Economic Cooperation and Development Chile. Final Labour Report, 2009.

"La informalidad de cualquier tipo es más común en las microempresas, incluyendo a las personas que trabajan por cuenta propia y las que cuentan sólo con unos pocos empleados y/o familiares trabajadores. Casi el 40% de los empleados en empresas con hasta cinco trabajadores no tienen contrato firmado, en comparación con el 7% en empresas con más de 200 trabajadores. La relación informalidad/tamaño de empresa ocurre en la mayoría de los sectores económicos, siendo el sector agrícola el de mayor incidencia (donde el 40% son trabajadores por cuenta propia y el 31% de los trabajadores carecen de contratos), seguido por servicios sociales, comercio y manufactura. Si bien aumentó la informalidad en los 90, no muestra ningún patrón claro en lo que respecta a los ciclos económicos. Las variaciones entre regiones son también moderadas, a excepción de aquellos con mayor incidencia del sector agrícola".

Un conjunto de variables incide en la informalidad de las relaciones laborales, entre las que destacan: el temor de los trabajadores a la pérdida de empleo, particularmente en períodos de crisis (donde se valora más la fuente de ingreso, que la formalización de la relación y las cotizaciones previsionales), la inexistencia de una entidad que administre la recaudación de cotizaciones (al menos que analice la mora presunta) y el costo de demandar administrativa o judicialmente el cumplimiento de dichas obligaciones. Este último aspecto ha sido abordado por los tribunales laborales y la simplificación de los procedimientos judiciales de cobranza.

Cabe destacar el rol de la inspección en terreno y la fiscalización de denuncias y mediación que desarrolla la Dirección del Trabajo, en esta materia. A ello se ha agregado, desde marzo de 2009, una política de fiscalización diferenciada hacia las micro y pequeñas empresas, configurando una modalidad de inspección menos punitiva, denominada "sistema de fiscalización asistida", aplicable a empresas de 1 a 49 trabajadores, que contempla la no aplicación de multa inmediata sino que la constatación de infracción con un plazo de corrección. Con este método han logrado corregir el 73% de los incumplimientos detectados.¹⁹⁸

Vinculación entre el empleo independiente, el emprendimiento y las EMT. El nacimiento de las micro y pequeñas empresas está íntimamente vinculado al empleo independiente (trabajadores por cuenta propia) o a la renuncia al empleo (emprendimientos por oportunidad) o a la pérdida del empleo dependiente (emprendimientos por necesidad). De hecho, los empleadores que operan como personas naturales son entendidos en el derecho laboral, previsional y tributario como tales.

El empleo independiente no es un fenómeno aislado del mundo del trabajo dependiente. Los estudios que se realiza-

ron con motivo de la Reforma Previsional demostraron que a lo largo de la vida laboral, la probabilidad de cotizar en forma dependiente es inferior al 50% de los años económicamente activos de una persona, tanto en el antiguo sistema de reparto como en el sistema de capitalización individual. Ello no es solo motivado por una relación de empleo informal, sino porque el trabajo independiente es parte de la realidad laboral de un segmento significativo de los trabajadores (entre el 28% y el 35% de la fuerza de trabajo) y el empleo es un continuo de períodos dependientes e independientes, tanto en el sentido secuencial como simultáneo (un mismo individuo tiene múltiples relaciones con el sistema previsional, laboral y tributario, en calidad de empleado, trabajador independiente, emprendedor, empleador e inversionista.

Las encuestas de Protección Social de 2002 y 2004 analizan este fenómeno, distinguiendo como independientes solo a quienes auto reportan esta condición en al menos el 50% del tiempo trabajado en los últimos 24 meses. En términos de ahorro previsional, observan que un 68,8 % de los independientes cuentan con cotizaciones en menos del 50% de los meses trabajados. Por su parte, los trabajadores dependientes, con cotizaciones menores al 50% de los meses trabajados alcanzan el 40,4%.

En micro y pequeños emprendimientos, el empleo independiente es particularmente importante en el período inicial de estas unidades económicas, las que tienen el riesgo de no formalizar las relaciones laborales, en la medida en que incorporan a familiares y otras personas relacionadas por vínculos no necesariamente laborales. Es por ello que mientras más precaria es la relación laboral, las normas que regulen dicha relación deben ser más simples de cumplir, a fin de evitar el desarrollo de estas unidades en un marco de informalidad.

Por otra parte, el emprender no solo significa un riesgo en términos del uso alternativo del tiempo del trabajador independiente sino por el compromiso de su patrimonio (bienes y valoración social), así como el endeudamiento con terceros, principalmente familiares, trabajadores, proveedores, entidades financieras y de fomento.

Asimismo, resultan críticas en el éxito de emprendimientos las condiciones de entorno favorables, al menos:

- Acceso a la demanda de productos o servicios.
- Análisis de la existencia de negocio (posibilidad de agregar valor o reducir costos).

⁽¹⁹⁸⁾ MINISTERIO del Trabajo y Protección Social, Dirección del Trabajo. Nuevas formas de fiscalización laboral para MYPE. Presentación de la Dirección del Trabajo en Seminario MIPE 2009. [En línea] Chile. Disponible en < http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2009/06/10_cmelis.pdf >

- Conocimiento oportuno de las obligaciones legales vinculadas al negocio.
- Acceso a financiamiento para el desarrollo de negocios.

La generación de entornos favorables es lo que motiva las tres propuestas de garantías que presenta este documento.

Dinamismo y movilidad de las MIPE ante la demanda interna. El nacimiento, desarrollo, consolidación, decrecimiento y muerte de emprendimientos está particularmente presente en aquellas unidades de menor tamaño, en respuesta a necesidades de sobrevivencia, oportunidades y amenazas de mercados, introducción de nuevas tecnologías, formas organizacionales (subcontratación particularmente) y el desarrollo de nuevos productos y servicios.¹⁹⁹

El estudio publicado por el Ministerio de Economía en mayo de 2008 en materia de dinámica empresarial,²⁰⁰ que considera información de ventas en Chile, localización tributaria de las empresas, actividad económica, patrimonio, activos y pasivos totales, confirma que los sectores que presentan mayores economías de escala tienden a poseer una menor tasa de entrada. Y asimismo, que la tasa de creación de empresas es muy sensible ante cambios en las expectativas de crecimiento, donde las menores expectativas y el desempleo afectan principalmente la salida de empresas.

Convive con este dinamismo y movilidad, el ingreso anual de muchas empresas micro y pequeñas o la condición de “sin movimiento”. Parte de este fenómeno se puede deber al ingreso a la actividad informal, dadas las barreras y costos legales y reglamentarios existentes.

Este conjunto de efectos fue rápido y expansivo en la denominada “crisis asiática”, a fines de los noventa y los primeros años de la actual década, en la que simultáneamente cae la demanda agregada, cae el empleo asalariado, aumenta exponencialmente el endeudamiento de las empresas de menor tamaño en materia previsional, tributaria y bancaria, y con ello se acelera el ritmo de mortandad de las empresas, particularmente las pequeñas.

Ello hace presente que la demanda interna es la principal fuente de movilidad de las empresas de menor tamaño y, en términos específicos, la demanda en el territorio en el que se

desenvuelve cada unidad económica es, la principal fuente de emprendimiento y de mantención del nivel de actividad. Las MIPE no participan del comercio exterior (no exportan ni importan en términos directos) sino de las ventas que el comercio interno y externo expresan en su territorio. Ello destaca la importancia que han tenido tres fenómenos, en materia de dinamismo y movilidad de las empresas:

- La concentración de las ventas en todos los territorios y sectores, por la llegada de las grandes empresas del retail a provincias, y la consecuente pérdida de mercados locales para las empresas de menor tamaño tradicionales (supermercados, farmacias, estaciones de servicio, entre otros).
- La subcontratación de empresas locales por parte de las empresas exportadoras, en labores de mayor riesgo laboral y menores ingresos a igual función (minería, forestal, agroindustria, salmones, entre otras).
- El mayor ingreso autónomo que generan los trabajadores independientes, respecto a los dependientes, a igual nivel educacional particularmente en comercio y servicios sociales.

Creciente influencia de las organizaciones de pequeñas y medianas empresas como actores sociales y políticos. En la medida en que la sociedad chilena ha tomado conciencia de la concentración económica en las grandes empresas y la consecuente pérdida de mercados para las EMT y de su importancia relativa en el empleo, las organizaciones de este sector han adquirido una creciente influencia. No es aceptado ya que la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) sea el único actor en las negociaciones de propuestas para el desarrollo nacional o en las medidas anticrisis. Es la Confederación Nacional de las micro, pequeñas y medianas empresas, Conapyme, quien ejerce una creciente influencia desde 2001 en estas negociaciones, exigiendo medidas acordadas a los problemas propios de las empresas de menor tamaño. Sectores dominantes en ello han sido el comercio detallista agrupado en la Confedech y en la Asociación de Organizaciones de Ferias Libres de Chile –ASOF; los transportistas en la Confederación Nacional de Dueños de Camiones de Chile; los taxistas colectivos en la CONATACoCh; y los pequeños industriales y artesanos en Conupia, con cientos de organizaciones de base en las quince regiones.

⁽¹⁹⁹⁾ “Otro aspecto característico del sector MIPE es su dinamismo. Presenta una alta tasa de creación de empresas, que alcanza a un promedio anual del 13 por ciento durante el período 1996-2001. A modo de comparación, la pequeña empresa promedia 4 por ciento, y la gran empresa, el 1 por ciento en el mismo período. Esto significa que en Chile la creación de empresas se concentra en el estrato de las unidades productivas a pequeña escala”. MINISTERIO de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica. La situación de la micro y pequeña empresa en Chile. Chile, 2005.

⁽²⁰⁰⁾ “Otro de los resultados relevantes de los estudios mencionados se refiere a la enorme movilidad de las empresas. Al respecto, más del 30% de ellas cambiaron de estrato en menos de un año; es decir, se desplazaron hacia arriba o hacia abajo en su clasificación de tamaño de acuerdo al nivel de ventas: micro, pequeña, mediana o gran empresa. Esta enorme movilidad de empresas, hace muy difícil la aplicación de políticas públicas”. MINISTERIO de Economía, FUNDES /INTELIS. La dinámica empresarial en Chile 1999-2006. Santiago, 2008.

Esta alianza trajo frutos tempranos en un trabajo conjunto con el Ministerio de Economía, el SII, Sercotec, Sence, INP y BancoEstado, con la concreción de diversas iniciativas legales y la orientación de recursos y programas para el sector, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2001 a 2006). Destacan entre ellos la nueva Ley de Cooperativas, la Ley de Microempresa Familiar, la Ley de Compras Públicas, el desarrollo de la banca orientada a las micro y pequeñas empresas, los recursos públicos en programas de fomento para pequeños emprendimientos (Capital Semilla, principalmente), asociatividad gremial de los empresarios y el acceso de las pequeñas empresas a las nuevas tecnologías de información y comunicación.

En este mismo marco se promovió la cooperación entre el sector público y privado para el diseño y realización de estrategias de desarrollo territorial, estructurada como programa “Chile Emprende”, que ha logrado articular instrumentos de fomento de ocho ministerios y seis servicios públicos, en conjunto con los gobiernos regionales y los municipios.

La mayor influencia de la Conapyme ha facilitado la adopción de medidas tempranas de flexibilización del financiamiento en la actual crisis económica, evitando la repetición de los errores, quiebras masivas y pérdidas de fuentes de trabajo que caracterizó la denominada “crisis asiática” de los años 1999 a 2002. Entre estas medidas destaca la mayor cobertura del Fogape (Fondo de Garantías para las Pequeñas Empresas) y la puesta en marcha de la primera Central de Garantías Recíprocas.

Asimismo, como producto de este trabajo público/privado se discute hoy en el Congreso el denominado “Estatuto de las EMT”, que busca facilitar el desenvolvimiento de las empresas de menor tamaño, mediante la adecuación y el establecimiento de normas relativas a su iniciación, funcionamiento y término, en atención a su tamaño y grado de desarrollo. Esta iniciativa legal contempla la creación de la División de Empresas de Menor Tamaño en la Subsecretaría de Economía, la creación del Consejo Nacional Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño, y el establecimiento del marco normativo de los “Acuerdos de Producción Limpia”, y de la ley que crea el “sistema voluntario para la reorganización o cierre de micro y pequeñas empresas en crisis”.

Esta creciente influencia de las organizaciones de las EMT abre esperanzas de un aprovechamiento adecuado de las potencialidades de desarrollo de estas unidades económicas

y la consiguiente creación de empleos, desarrollo armónico de los territorios, participación económica de las mujeres, integración social y la inserción económica de los jóvenes emprendedores.

En este marco de esperanza y de avance en la influencia de las organizaciones en comento, es necesario establecer cuatro hechos: la participación activa de los pequeños y medianos empresarios en las organizaciones mencionadas es aún incipiente; no existe una institucionalidad pública que se haga cargo de la heterogeneidad del sector; el lobby de las grandes empresas en las decisiones políticas es mayor al de las organizaciones de las EMT y finalmente, los principales problemas de la micro empresa no se ven reflejados aún en el denominado “Estatuto de las EMT” ni en las propuestas de las organizaciones de las EMT, como lo destaca el estudio “Mitos y realidades de la microempresa en Chile: un análisis de género”.

*“La política hacia la microempresa tiende a estar subsumida en los lineamientos hacia las pequeñas y medianas empresas (Pymes), unidades que, por su mayor escala de operación y otros factores sociales y económicos, son cualitativamente distintas. Por otra parte, los programas de apoyo tienden a ser marginales en términos de cobertura, y el acceso al crédito y otros instrumentos financieros es muy reducido. Asimismo, aspectos cruciales, como las deficientes condiciones de trabajo y altos niveles de desprotección que existen en el sector microempresarial, están virtualmente ausentes del debate público. Por último, tampoco se ha puesto mayor atención al impacto de las políticas públicas (especialmente las políticas macroeconómicas) en su desarrollo. Se requiere, por lo tanto, avanzar en la producción de conocimientos orientados hacia fines prácticos, de propuestas de nuevos instrumentos y políticas de apoyo al sector”.*²⁰¹

La variada respuesta instrumental de las diversas entidades de fomento no conforma aún una política pública. “Las políticas públicas de fomento productivo son aquellas iniciativas gubernamentales que, expresadas en normas, lineamientos, planes o programas, están orientadas a incrementar la dotación y productividad de los factores, a aumentar la competitividad interna y externa, y a eliminar o atenuar las distorsiones del mercado que inhiben o dificultan el desarrollo de sectores con potencial productivo en mediano y largo plazo”.²⁰²

La definición anterior, si bien genera consenso, ha tenido diversas traducciones operacionales en las instituciones de fomento, las que han convivido históricamente con la hete-

⁽²⁰¹⁾ VALENZUELA, María, VENEGAS, Sylvia. Mitos y realidades de la microempresa en Chile: un análisis de género. 2003.

⁽²⁰²⁾ MINISTERIO de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica, PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Agenda gubernamental para la micro y pequeña empresa. 2006.

rogeneidad y movilidad de las micro y pequeñas empresas y han buscado dar respuestas “instrumentales”, dentro de los límites de los mandatos de cada institución, respondiendo a los lineamientos programáticos de cada Ministerio, en los límites de los respectivos presupuestos anuales. En este marco de realismo, la primera meta de cada institución es gastar su presupuesto anual, dando cuenta en sus Balances de Gestión mayoritariamente de logros de proceso: capacitaciones realizadas, fondos asignados a proyectos, estudios, entre otros, sin la obligación legal de generar sinergias en el quehacer del conjunto de ellas.

Es así como más de treinta entidades en diez ministerios, haciendo uso de más de ciento cincuenta instrumentos, gastan actualmente más de 1.000 millones de dólares anuales de aporte fiscal en conjunto, se vinculan cada una con sus “propios clientes” sin contar con una estrategia común ni medir sus resultados en lo que sucede en los territorios ni en los clientes finales. En muchos casos se multiplican esfuerzos de diversas entidades en un conjunto de “clientes frecuentes” de instrumentos, sin relación alguna con el impacto en resultados deseados por cada institución. Más aún, en muchos programas la identidad de los clientes es difusa, haciendo muy difícil la posibilidad de generar evaluaciones de resultados y menos de impacto.²⁰³

Las diversas instituciones y programas no tienen una jerarquía explícita ni responden a una estrategia común en esta materia, salvo en los dos últimos años presupuestarios en que las entidades públicas han comprometido recursos en conjunto con privados en los planes de desarrollo territorial y en los planes de mejoramiento de la competitividad.²⁰⁴

Incipientes evaluaciones de resultados e impacto de los programas presupuestarios. Una de las principales debilidades de las políticas públicas en general y de las de fomento en particular, es el desconocimiento de quienes capturan los recursos y de sus resultados o impactos en términos de generación de empleo, calidad de ese empleo, promoción o protección social. No existen estudios ni indicadores sistemáticos en la materia. Ni siquiera bases de datos consistentes que identifiquen a los perceptores de los recursos públicos, para el seguimiento de los resultados en el tiempo.

La Dirección de Presupuestos (Dipres), desde 1997 ha evaluado cincuenta y cuatro programas presupuestarios e instituciones vinculadas a micro y pequeñas empresas, en diez ministerios, haciendo recomendaciones de término, modificaciones o mantención del quehacer programático. Ha realizado asimismo trece evaluaciones de impacto de programas (tres utilizando metodología de evaluación en profundidad y 10 de impacto) desde 2002 a la fecha, seis de las cuales están aún en desarrollo (iniciadas en 2007 y 2008).

Los análisis de programas y las evaluaciones de impacto mencionadas, en general tienen serias limitaciones de información de los usuarios de los instrumentos-programas y de los resultados-impactos logrados, salvo aquellos vinculados a Fosis – Mideplan, orientados a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Estos programas cuentan con caracterizaciones basadas en variables contenidas en la Ficha de Protección Social, con datos de identidad validados por el Servicio de Registro Civil.

Las conclusiones sobre el funcionamiento del sistema de evaluación de fomento, contenidas en el documento “Agenda gubernamental para la micro y pequeña empresa” de 2006, son precisas al respecto:²⁰⁵

- “No existe un sistema estructurado de evaluación de los programas de fomento productivo que uniforme la metodología, defina indicadores relevantes y establezca la prioridad y la periodicidad de las evaluaciones.
- Las evaluaciones de programas son realizadas principalmente por los propios servicios, y no se coordinan con el ministerio respectivo ni con la Dipres.
- De modo general, muchos programas e instrumentos “nacen” y muy pocos “mueren”; y casi siempre esto ocurre por decisión unilateral de los propios servicios involucrados.
- El diseño de los programas, en la mayoría de los casos, no contiene una identificación y cuantificación del público objetivo ni especifica la cobertura esperada. Tampoco define cómo se hará el seguimiento y la evaluación de las diferentes etapas de ejecución”.

⁽²⁰³⁾ “Entre 1990 y 2002, los recursos públicos invertidos en fomento productivo casi se triplicaron, pasando de 111 mil millones a 322 mil millones de pesos en ese periodo (en pesos del 2003). En 1990, menos del 5% de los recursos para fomento productivo fueron orientados a micro y pequeñas empresas. En cambio, el 2002 este porcentaje fue de 34,9%. Los recursos aumentaron de 4,8 mil millones de pesos en 1990 a 112,5 mil millones de pesos el 2002... **Es decir, los recursos focalizados en la MIPE crecieron 26 veces en el período 1990-2002.** Por otra parte, las medianas y grandes empresas disminuyeron su participación, pasando de 90,4% del total en 1990 a 52,5% el 2002”. MINISTERIO de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica. La situación de la micro y pequeña empresa en Chile. 2005.

⁽²⁰⁴⁾ Chile Emprende, a contar de 2006, y las Agencias de Desarrollo Regional en 2009, han formulado glosas en la Ley de Presupuesto, que obligan a acuerdos de gestión conjunta de los recursos, con los aportes de privados.

⁽²⁰⁵⁾ MINISTERIO de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica, PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Agenda gubernamental para la micro y pequeña empresa. 2006.

Propuestas en trabajo

El propósito de este capítulo es proponer objetivos, medidas y mecanismos específicos de apoyo al desarrollo del sector MIPES a partir del catastro de problemáticas. También se busca proponer una arquitectura sistémica de múltiples instrumentos que garanticen “la oportunidad de apoyo”, coordinados, que se ejecuten de modo adaptable a diversas situaciones y necesidades específicas. Ello implica considerar programas de refuerzo en (i) el área de los activos: humano, financiero, físico/tecnológico, social, etc. o (ii) de apoyo a la comercialización: encadenamiento, búsqueda de nichos convencionales y alternativos, creación de demanda, y otros.

Las propuestas de instrumentos, que formulamos en este documento, están orientadas a las micro y pequeña empresas. Por lo tanto, dichas propuestas no hay que evaluarlas a la luz de la realidad de las empresas medianas y grandes, a las cuales han estado orientadas la mayor parte de los instrumentos de fomento, como se desprende del análisis anterior.

Se proponen tres garantías, para la inserción laboral de personas en pobreza y mejorar las condiciones de empleo en el sector, favoreciendo la formalización y disminuyendo las barreras de entrada y salida de los negocios:

1. Todos los trabajadores dependientes e independientes tendrán acceso a un registro laboral que permita la gestión

integrada de sus beneficios de asistencia y contribuciones a la seguridad social con apoyo estatal.

2. Todos los trabajadores podrán capacitarse y mejorar sus competencias laborales periódicamente.

3. Los emprendedores de EMT podrán acceder a un conjunto de medidas de apoyo garantizadas, consistentes en:

- Sistema de apoyo y asesoría garantizado.
- Aplicación de normas de transición, para el desarrollo de los emprendimientos de micro y pequeña empresa.
- Oportunidades de micro-finanzas.
- Acceso a fondos públicos de emprendimiento, a oportunidades en el mercado público y al uso de bienes de uso público.

Todo esto en el marco de Empresas de Menor Tamaño, según la siguiente definición: de acuerdo con la información de ventas, empleo y activos disponible en las bases de datos del SII, del año comercial 2005, Cipyme estructuró cuatro segmentos de microempresas y tres de pequeña empresa, que agrupan a aquellas con características comunes en cada uno de ellos. Ello visibiliza la realidad de micro emprendimientos de subsistencia, sin formalización de empleo y con activos muy precarios.

Cuadro 61. Segmentación de micro y pequeñas empresas por ventas, empleo y activos, año 2005.

Nombre del segmento	Nº de empresas	Ventas medias UF	Empleo medio (personas empleadas promedio)	Activos medios UF
Micro 1	126.093	57	-	17
Micro 2	141.611	166	-	63
Micro 3	93.604	332	0,5	149
Micro 4	91.473	640	0,8	303
Microempresas	452.781	266	0,3	117
Pequeña 1	80.398	1.178	1,1	646
Pequeña 2	99.426	2.493	1,8	1.961
Pequeña 3	58.052	6.009	4,3	6.775
Pequeñas Empresas	237.876	2.907	2,2	2.691

Fuente: Base de datos SII, año 2006. Elaboración Cipyme.

En el cuadro 62 se detalla información de estos segmentos por sector productivo, donde el comercio, el transporte, la producción agropecuaria, los servicios personales, la industria manufacturera de pequeña escala y la construcción con-

centran el 94,9% de los emprendimientos en micro empresa, sectores cuya importancia relativa va cambiando en la medida en que aumenta el volumen de ventas, los activos y el número de trabajadores de la empresa.

Cuadro 62. Concentración de micro y pequeñas empresas por sectores productivos, año 2005.

	Micro 1	Micro 2	Micro 3	Micro 4	Pequeña 1	Pequeña 2	Pequeña 3
Comercio	42,20%	45,40%	49,00%	44,30%	37,40%	30,30%	25,50%
Turismo, Transporte y telecomunicaciones	17,40%	16,80%	14,30%	14,60%	14,60%	13,10%	10,40%
Producción agropecuaria	14,90%	10,60%	8,80%	8,60%	8,20%	7,90%	7,50%
Asesorías profesionales y servicios a personas	11,10%	11,50%	11,00%	13,10%	16,40%	19,80%	20,30%
Industria manufacturera	5,80%	5,90%	6,40%	7,10%	8,00%	8,60%	9,70%
Construcción	3,50%	4,10%	4,80%	5,60%	7,00%	8,60%	10,20%

Fuente: Base de datos SII, año tributario 2006. Elaboración Cipyme.

PROPUESTAS

► GARANTÍA 1: TODOS LOS TRABAJADORES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES TENDRÁN ACCESO A UN REGISTRO LABORAL PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE BENEFICIOS Y DE SUS APORTES DE MODO SIMPLIFICADO.

Esta primera propuesta busca crear un mecanismo garantizado de formalización laboral a través de la inscripción automática en un registro laboral al momento de cumplir 18 años de edad, tanto para nacionales como extranjeros, independientemente de si continúan estudiando o inician su inserción en el mundo del trabajo a tiempo completo o parcial. Este registro laboral permitirá identificar a los trabajadores dependientes e independientes, dar cuenta de su situación ocupacional y socioeconómica, de modo que se pueda realizar una gestión integrada y oportuna de las asignaciones y subsidios asociados a la empleabilidad, seguridad social, etc. Además, se propone que dicho registre genere automáticamente un medio de pago y ahorro (cuenta RUT), la que permite canalizar las futuras prestaciones económicas a las que el trabajador o sus cargas tengan derecho (Ingreso Familiar Garantizado, ver propuesta en capítulo Ingresos), becas de capacitación, financiamiento de prestaciones de salud, licencias médicas, entre otros.²⁰⁶

A fin de simplificar el desarrollo del sistema y ahorrar recursos públicos, se propone establecer el registro bajo la dependencia del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Y, en términos normativos, debe asegurarse la interoperabilidad con el Sistema Integrado de Información Social de Mideplan²⁰⁷

para el registro obligatorio y análisis de información referida al uso de subsidios obtenidos por las personas con:

- el Sistema de Información de la Superintendencia Salud (Fonasa e isapres);
- la Superintendencia de Pensiones (AFC, AFP e IPS);
- la Superintendencia de Seguridad Social (mutuales, licencias médicas, Compin), Dirección del Trabajo;
- Sence;
- Chile Califica (capacitación, certificación de competencias, programas pro empleo, becas de estudio, entre otros); y,
- con los demás sistemas con los que deba intercambiar información (SII y Tesorería, entre otros).

El desarrollo del Sistema de Información de datos Previsionales, es una base sólida para establecer el Registro Laboral, con una inversión mínima.

El registro laboral permitirá realizar análisis en línea, de datos administrativos o históricos de las diversas fuentes, con una mayor riqueza de información de la que entrega la Encuesta Nacional de Empleo o mediciones indirectas como la Encuesta Casen o la de Protección Social. Esta propuesta está en sintonía con la recomendación de la OCDE de hacer uso de los registros administrativos en el análisis y gestión de políticas públicas, en forma prioritaria.

⁽²⁰⁶⁾ Un análisis acabado de las características de los trabajadores independientes se encuentra en: BERSTEIN, Solange, REYES, Gonzalo, PINO, Francisco. Trabajadores independientes. ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción. [En línea] Chile: *En Foco*, (66) [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.expansivaudp.cl/media/en_foco/documentos/07032006110226.pdf>.

⁽²⁰⁷⁾ Mideplan dispone de una plataforma denominada "Sistema Integrado de Información Social", el que integra la complejidad de los datos sociales, la multiplicidad de actores involucrados en la generación y demanda de dichos datos, y ha resuelto la necesidad de contar con la información en forma oportuna y con el mayor grado de actualización posible. A este registro acceden el resto de las entidades que administran programas o prestaciones sociales creadas por Ley, incluyendo municipios, los que registran y consultan datos de su comuna.

Experiencias internacionales de registros laborales

Esta revisión está basada en la exposición de la investigadora Marcela Peritará, del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Alberto Hurtado, denominada “Experiencias internacionales de Sistemas de Información del Mercado Laboral”.²⁰⁸ Destaca como “observaciones generales” obtenidas de su revisión de experiencias internacionales de sistemas de información:

“La información sociolaboral constituye un insumo fundamental para la formulación de políticas y programas. Su mejor utilización (de la información proveniente de las Bolsas de Trabajo) depende de las condiciones de su circulación y su sistematización en indicadores que permitan la comparación histórica, sectorial y regional. Existe una creciente preocupación por el desarrollo de sistemas de información laboral en los últimos años. Los gobiernos han tendido a crear servicios de información laboral actualizados, entendibles y accesibles por la población, (de tal manera que) sean una ayuda para la toma de decisiones educacionales y/o laborales, como bien público. Los servicios de información laboral están relacionados con otros servicios de intermediación laboral, como son orientación, capacitación, bolsas de trabajo, subsidios diversos, etc. Ello implica que se avanza a sistemas integrados, los que toman las diferentes características de los individuos como insumos. Las instituciones encargadas de mantener los servicios de información laboral generalmente desarrollan estudios específicos sobre el mercado laboral y se preocupan de difundir sus resultados. Algunas instituciones tienen además labores de asesoramiento a las instancias de gobierno que deben decidir sobre las políticas laborales”.

Experiencia de Canadá

Registro de la Seguridad Social. Cualquier persona que desee acceder a programas de gobierno, beneficios o al mercado laboral debe obtener en **Service Canada** su número de Seguridad Social (Social Insurance Number - SIN) registrando sus antecedentes. Todo ciudadano canadiense o residente mayor de 12 años debe tener su propio número.

Service Canada se estableció en 2005, para mejorar la rapidez, agilidad y conveniencia del acceso a los programas y servicios de gobierno. Es una ventanilla única para todos los trámites públicos, que atiende en más de 600 puntos de servicio a lo largo del país, vía call centers e Internet.

Gestión de empleo, empleabilidad y apoyo a los empresarios. En el caso de Canadá, la gestión de empleo, empleabilidad y el apoyo a los empresarios está a cargo del Human Resources and Skills Development (HRSDC), el que es responsable de “proveer a todos los canadienses las herramientas que requieran para prosperar en sus puestos de trabajo y en la comunidad. Apoya el desarrollo de capital humano, el desarrollo del mercado de trabajo y a establecer una cultura de aprendizaje continuo. Clientes: los empleados, los empleadores, los individuos que perciben beneficios del

seguro de desempleo, los estudiantes y los que necesitan ayuda particular en su lugar de trabajo...”²⁰⁹

HRSDC dispone de 320 oficinas en todo Canadá, las que atienden a las personas y gestionan sus requerimientos en un sistema informático que permite cruzar información en materia de competencias laborales, educación, emprendimiento, selección de trabajadores, relaciones laborales y servicios sociales.

El sistema tiene nexos con las instituciones y programas que trabajan en materia de innovación y aprendizaje. Dispone de procesos de orientación en materia de trabajos, capacitación y carreras técnico profesionales. El sistema permite gestionar diversas asistencias financieras: beneficios del Seguro de desempleo, del Sistema de Pensiones, del Programa de Préstamos a estudiantes, del Fondo de Ahorros para la Educación y otros beneficios. Asimismo, interactúa con programas para personas con discapacidad, programas especiales para la niñez y la juventud, aborígenes, inmigrantes, tercera edad y personas sin casa. Proporciona simultáneamente servicios a empleadores, empresarios y emprendedores.

En materia laboral, las oficinas proveen información detallada de su mercado local. Analizan datos y eventos locales con el objeto de identificar tendencias y oportunidades para comunidades específicas de trabajadores. Interactúan en el mismo sistema con empresas, instituciones educacionales, gobiernos locales y provinciales.

HRSDC asegura el acceso de los ciudadanos a información de calidad, por medio de una aplicación en línea nacional, que provee a usuarios internet de toda la información pertinente, de la localidad que requieran. Canadá está dividido en diez regiones. Todos los servicios son accesibles por internet. Solo las entrevistas personales se realizan en oficinas, las que disponen de computadores/internet para cualquier interesado.

Entre las aplicaciones destaca el **Banco de Empleo**, (http://www.jobbank.gc.ca/intro_eng.aspx), un sistema electrónico que administra datos de trabajos ofrecidos por empleadores de todas partes de Canadá. Permite buscar por ocupación las solicitudes ingresadas en las últimas 48 horas, por provincia de residencia. El sistema permite a una persona construir su perfil resumido de búsqueda y alerta, el que le envía un e-mail si coincide el perfil con nuevas solicitudes de empleadores. El Banco permite a los empleadores inscribir solicitudes y los orienta en la gestión de personas en <http://www.hrmanagement.ca>.

Canadá cuenta con un **Código Nacional de Clasificación de Ocupaciones** muy detallada y periódicamente actualizada para reflejar las características del mercado laboral (<http://www23.hrdc-drhc.gc.ca/2001/e/groups/index.shtml>).

⁽²⁰⁸⁾ Ponencia en seminario “Sistema de Información del Comportamiento del Mercado laboral”, noviembre 2003, organizado por el Programa Chile Califica.

⁽²⁰⁹⁾ Ver HUMAN Resources and Skill Development Canadá [en línea] Canadá, [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: <<http://www.hrsdc.gc.ca/>>.

El Sistema de Información del Mercado del Trabajo (<http://www.labour-marketinformation.ca/>), permite encontrar respuestas a consultas de empleos, competencias laborales y disponibilidad de trabajadores en áreas locales en todo Canadá.

Existen experiencias similares en EE UU, España y Argentina:

Experiencia de Estados Unidos de Norteamérica. Registro de la Seguridad Social: En Estados Unidos el registro base lo realiza la Administración de la Seguridad Social, en su red de oficinas en todo el país. Para la tarjeta y el número de Seguro Social es requisito conseguir trabajo, así como para recibir beneficios del Seguro Social y de terceras entidades del gobierno o realizar solicitudes de crédito. Existen tarjetas para nacionales y para inmigrantes, con y sin autorización de trabajo.

Experiencia de España. Registro de la Seguridad Social. En España, toda persona que vaya a iniciar una actividad laboral en régimen del Sistema de la Seguridad Social, o sea beneficiario de pensiones u otras prestaciones del Sistema, debe solicitar un número de afiliación en la Tesorería Ge-

neral de la Seguridad Social. El Instituto Nacional de Empleo, INEM, dependiente del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, dispone de una Bolsa de Trabajo vía internet y genera, a partir de ella, información estadística y publicaciones sobre contratos, empleo, prestaciones y educación, entre las que destacan estudios sobre tendencias de las ocupaciones, análisis de las ocupaciones más significativas en contrataciones, ocupaciones relacionadas con nuevos yacimientos de empleo (cuidado y mejora del medio ambiente, servicios a la tercera edad, recuperación de edificios con valor histórico patrimonial para actividades turísticas y otros).

Experiencia de Argentina. Registro Laboral. A partir del 1º de julio de 2006 entró en vigencia el Sistema Simplificado de Registro, que permite a las empresas efectuar un único trámite electrónico, cada vez que toman o prescinden de un trabajador. Con este trámite se inició el Registro Laboral de la Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP, la que administra la base de datos para fines de recaudar de manera centralizada impuestos, aranceles aduaneros y cotizaciones previsionales. El Registro busca reducir la marginalidad que implica el empleo informal y bajar los costos que surgen de la multiplicidad de trámites.

El registro laboral es una práctica extendida en los países desarrollados; en América Latina se han establecido en varios países sistemas de información con el propósito de facilitar la interacción del trabajador y del empleador con los servicios del Estado. El recuadro anterior contiene una descripción de Registros Laborales en cinco países que destacan por la integración de sistemas de información laboral, previsional y tributario, lo que les ha permitido mejorar significativamente la gestión de empleo, empleabilidad y apoyo al emprendimiento y a las prestaciones de seguridad social.

La garantía propuesta permite independizar algunas prestaciones de seguridad social del pago de las cotizaciones. Así, todos los eventos catastróficos estarán cubiertos (invalidez, sobrevivencia, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales) para la totalidad de la población, independientemente del pago y de la condición contractual laboral.

A su vez, este sistema genera la obligación de aportar al financiamiento de las prestaciones de seguridad social, a través de la retención y aporte mensual de su empleador o a través del aporte independiente, en forma mensual o anualizada, a partir de una liquidación de ingresos anuales a cargo del SII, salvo subsidios específicos de acuerdo a la condición de vulnerabilidad determinada por la Ficha de Protección Social.

El sistema descrito de cobertura automática es particularmente relevante para los inmigrantes, trabajadores temporales o permanentes autorizados a trabajar en el país.

El registro laboral permite generar pre facturación de imposiciones, sea sobre base mensual o anual, sobre valores efecti-

vos de ingreso o valores mínimos de aporte, para mantención de las prestaciones (asignaciones familiares, salud y seguridad laboral).

Si bien en las relaciones laborales de carácter dependiente es el empleador quien está obligado a retener las cotizaciones previsionales, el no cumplimiento de esta obligación por tres meses por parte del empleador, se supondrá un aviso a la Inspección del Trabajo y al trabajador, el que podrá exigir el pago de las cotizaciones adeudadas por mecanismos administrativos o judiciales. Ello no suspende las prestaciones de seguridad social a los trabajadores, sino que constituye deuda ante los organismos recaudadores, con acciones automáticas de cobranza ante los tribunales del trabajo.

El no pago oportuno de las cotizaciones calculadas por el SII genera acciones de cobranza, que en el caso de trabajadores independientes van a su cuenta de deuda tributaria. El registro laboral permitirá asociar las cobranzas de prestaciones de seguridad social a la patente comercial u otro registro administrativo, con cargos en cuentas RUT.

En el caso de micro empresas y trabajadores independientes con deuda previsional o tributaria, se propone un análisis anual que focalice subsidios específicos, con la finalidad de financiar las prestaciones de seguridad social, en aquellos casos que califiquen socialmente, y evitar de ese modo que las personas acumulen deudas que no están en condiciones de afrontar.

Asimismo, para las microempresas de subsistencia, ante situaciones de desempleo crítico, cabe la posibilidad de orientar previamente recursos para financiar las prestaciones de

seguridad social de trabajadores en particular, en aquellos casos que califiquen socialmente.

La garantía propuesta implica vincular la situación de ingresos del trabajador y de su grupo familiar a la cobertura de estas prestaciones, exenta de pago, en algunos casos y con aportes menores en otros. Vale decir, con recursos focalizados de acuerdo a la situación de pobreza.

Esta garantía tiene su expresión en las dimensiones mínimas que deberán ser abordadas y gestionadas a través del sistema de registro laboral. En esa dirección, proponemos que se asocie al mecanismo las siguientes prestaciones:

1. Asignaciones de empleabilidad.
2. Seguro de salud común.
3. Seguro contra riesgos de accidentes y enfermedades profesionales.
4. Pensión de vejez.

En un primer período, las asignaciones familiares y maternales también se asociarán a este sistema de registro. Pero progresivamente deberán ser transferidas al sistema de Ingreso Familiar Garantizado que se expone en el capítulo Garantías en Ingreso Familiar de este documento.

Asignaciones de empleabilidad. Se propone que las asignaciones vinculadas a la empleabilidad sean establecidas como

una garantía universal de Seguridad Social, vinculando todos los recursos y subsidios orientados a mejorar la empleabilidad de las personas, incluyendo subsidios a la contratación y la previsión, remuneraciones de los programas de empleo temporal, subsidios de capacitación y/o manutención. Estas asignaciones podrán ser entregadas directamente a sus Cuentas Rut sin que deban ser intermediadas por otros agentes o instancias públicas y/o privadas. De esta forma se gana en eficiencia y transparencia.

Seguro de salud común. La garantía propuesta implica la cobertura universal de prestaciones de salud común y catastrófica para todos los trabajadores que forman parte del registro laboral, independientemente de su condición contractual. La idea es que los aportes a los seguros de salud sean realizados por todos los trabajadores del registro con cargo a su Cuenta Rut, a excepción de aquellos que estén eximidos de realizar contribución directa al sistema debido a sus características socioeconómicas (las cuales pueden ser analizadas vía Ficha de Protección Social). Asimismo, se propone que la gestión y pago de licencias médicas se realice a través del Registro Laboral y las Cuentas Rut de los afiliados.

Al año 2008, un 72,7% de la población total tiene cobertura del Seguro Público de Salud administrado por Fonasa, un 16,5% tiene cobertura de isapres y un 10,8% corresponde a la población que en su gran mayoría no tiene cobertura o está adscrita a alguna institución de previsión de la defensa.²¹⁰

Cuadro 63. Número de afiliados y beneficiarios no cotizantes a Fonasa, por grupo de ingreso, diciembre 2007.			
GRUPO	Afiliados	Beneficiarios no cotizantes	Total
A	-	3.963.163	3.963.163
B	2.300.026	1.434.446	3.734.472
C	1.097.481	947.219	2.044.700
D	1.233.189	765.164	1.998.353
TOTAL	4.630.696	7.109.992	11.740.688

Fuente: Fonasa.

La propuesta considera un aporte creciente en forma inversa a la situación de vulnerabilidad del grupo familiar y a sus ingresos, manteniendo el aporte del 7% que realizan los trabajadores dependientes, con una liquidación anual de ingresos percibidos realizada por el SII, generando los cobros o las devoluciones, de acuerdo con la liquidación anual, asociada a una tasa de aporte y copago progresivo. Ello se traducirá en mayor recaudación para Fonasa, dada la actual situación de exención de cotización de grupos familiares que generan ingresos por fuentes distintas al trabajo dependiente y que solicitan prestaciones esporádicas gratuitas al Fondo. Con ello se mejorará la focalización en aquellos que menos recur-

sos económicos tienen realmente.

La implementación de una garantía de este tipo requiere un análisis del SII tanto del universo de afiliados a Fonasa como de quienes no están cubiertos por dicho seguro.

Es necesario que Fonasa elabore una tabla progresiva de copago para los sectores de mayores ingresos, dado que el cuadro siguiente que rige el sistema tiene un solo tramo a contar de los 1,46 ingresos mínimos mensuales y no hace uso de la Ficha de Protección Social en la caracterización del grupo familiar:

⁽²¹⁰⁾ Información extraída de estadísticas del Departamento de Estudios de Fonasa.

Cuadro 64. Tramos según ingreso, para atención en modalidad institucional Fonasa.

Grupo	Descripción	Copago a especialistas, en consultas, días cama y procedimientos	Ingresos en pesos	Ingresos en IMM	Control niño sano, pre y post natal, ad. mayor y crónicos	Atención dental en consultorio	Urgencias
A y B	Ingreso imponible mensual menor o igual a \$ 159.000	Atención gratuita	159.000	1	Atención gratuita	Atención gratuita	Atención gratuita
B			159.000	1	Atención gratuita	Paga el 30% de la atención	Atención gratuita
C	Ingreso Imponible mensual mayor a \$ 159.000 y menor o igual a \$ 232.140. Si las cargas son 3 o más se considerarán en el Grupo B.	Paga el 10% de la atención	232.140	1,46	Atención gratuita	Paga el 50% de la atención	Paga el 10% de la atención
D	Ingreso imponible mensual mayor a \$ 232.140. Si las cargas son 3 o más se considerarán en el Grupo C.	Paga el 20% de la atención	232.140	1,46	Atención gratuita	Paga el 80% de la atención	Paga el 20% de la atención

Fuente: Fonasa. Tramos de ingresos vigentes desde julio del 2008.

Seguro contra riesgos de accidentes y enfermedades profesionales. La garantía propuesta implica la cobertura universal de todos los trabajadores que forman parte del registro laboral en sus riesgos de accidentes y enfermedades profesionales.

Tanto el pago de aportes como la percepción de ingresos derivados de prestaciones económicas de la Ley 16.744, se vincula con las cuentas individuales, con cobertura garantizada de las prestaciones de salud laboral.

En el año 2007, en promedio mensual, cotizaron a este seguro 4.311.046 trabajadores, vale decir, un 60% de la población en categorías ocupacionales, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo. Del universo que cotiza, un 79% lo hizo en mutuales de seguridad, un 20,4% en INP y un 0,6% en empresas con administración delegada.

El 40% restante que no cotiza corresponde a 2,87 millones de trabajadores, de los cuales 1,47 son trabajadores por cuenta propia, 112 mil familiares no remunerados y 194 mil empleadores o patrones, categorías cubiertas por la Ley 16.744 a contar de octubre de 2008.

El universo de empleadores o patrones queda cubierto por las cotizaciones propias del negocio y su riesgo se asocia al mismo, a contar de octubre de 2008, por lo que no existe desprotección, desde el punto de vista legal. Según la Encuesta Casen 2006, el 94,4% de los empleadores pertenecen a los quintiles III al V.

Del universo de trabajadores por cuenta propia, del orden de un millón, el SII determina sus ingresos anuales. Del análisis que de este universo realizó el estudio referenciado²¹¹ se infiere que un 20,3% (192 mil) de ellos obtiene ingresos personales superiores a 3,5 IMM en profesiones liberales principalmente, y el 79,7% (754 mil) restante, inferiores a 3,5 IMM, en servicios profesionales, técnicos y comerciales.

Otra aproximación a este universo proviene de la Encuesta Casen 2006, que nos indica que un 71,3% de los trabajadores por cuenta propia pertenecen a los quintiles III al V (con ingresos autónomos promedio de los hogares, superiores a 3,76 IMM).

Se propone la siguiente estrategia para la cobertura universal de este seguro:

- Constituir el Registro Laboral de estas actividades, a partir de los diversos registros administrativos sectoriales y territoriales (patentes municipales): pequeños comerciantes; pirquineros (Ministerio de Minería, Sonami y asociaciones de pequeña minería); pescadores artesanales (Sernapesca, autoridad marítima y asociaciones de pescadores, buzos mariscadores y actividades afines); taxistas y colectiveros (Conatacoch), trabajadores agrícolas (Indap), trabajadores de la construcción (CChC), entre otros.

- Calcular el riesgo medio por sector, de acuerdo con la experiencia internacional. El riesgo medio del sector se aplica a

(211) BERSTEIN, Solange, REYES, Gonzalo, PINO, Francisco. Trabajadores independientes. ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción. [En línea] Chile: *En Foco*, (66) [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: < http://www.expansivaudp.cl/media/en_foco/documentos/07032006110226.pdf >.

todas las empresas con menos de diez trabajadores, durante los primeros tres años de vigencia del sistema, período en que es posible establecer estadísticas efectivas por unidad empresarial, a fin de establecer a futuro tasas diferenciadas por grupos de riesgo más acotados.

- Establecer un aporte anual anticipado, asociado a las patentes de actividad comercial o extractiva, eliminando así la obligación de declaraciones mensuales.

Al constituirse la cobertura universal, se establece un crédito fiscal que se traduce simultáneamente en una deuda en aquellos casos que no realicen los aportes. Dicha deuda se informa y cobra en la operación renta anual.

Los grupos vulnerables (primer y segundo quintil de ingresos) son cubiertos por un subsidio fiscal vía Instituto de Seguridad Laboral (ISL), que cubre el riesgo de todos los sectores no cubiertos por las mutuales privadas.

Ello significa cubrir un máximo de alrededor de 1,6 millones de personas anuales, con un costo base de \$ 28,4 mil millones (0,95% de un ingreso mínimo mensual) en los tres primeros años de vigencia. En este universo están los grupos vulnerables independientes y dependientes, y debe ser analizado una vez conformado el registro laboral propuesto.

La contratación del seguro de este universo de personas como aporte fiscal al ISL, genera cargos anuales anticipados en cada una de las cuentas individuales, las que percibirán o no un subsidio de acuerdo con la condición de vulnerabilidad efectiva de cada trabajador. Se propone que el uso de estos recursos sea preferente para labores de prevención de riesgos en actividades asociadas a micro y pequeñas empresas y al financiamiento de prestaciones médicas y económicas de trabajadores accidentados.

Pensión de vejez. Tanto el pago de aportes obligatorios como voluntarios, así como la percepción de ingresos derivados del sistema de pensiones (vitalicias, solidarias o retiro programado) se vincula con las cuentas individuales, con garantía de aportes fiscales solo en los casos establecidos por la Ley 20255 sobre Reforma Previsional (pensiones básicas solidarias, aportes previsionales solidarios, bono por hijo nacido vivo, subsidio a la cotización de jóvenes, etc).

El aporte de cada persona se realiza de acuerdo con una liquidación anual practicada por el SII, considerando al conjunto de ingresos recibidos durante el año anterior, por actividades dependientes e independientes, e incrementan la cuenta de capitalización individual. Dicho aporte cubre además el seguro de invalidez y sobrevivencia. El SIS cubre las contingencias y paga en forma directa las prestaciones médicas y pensiones que se deriven. El costo fiscal de la invalidez no cubierta por el SIS se expresa en el pago de las pensiones básicas solidarias de invalidez, que cubre a la población focalizada con imposibilidad de generar ingresos, por lo que se estima que no existe brecha por este concepto.

Asignaciones familiares y maternales. En Chile, desde el punto de vista del derecho, no existe brecha en materia de asignaciones familiares y maternales. Desde el punto de vista de los usuarios, la detección de la falta de cobro por parte de quienes tienen el derecho, es fácilmente identificable sobre la base de un registro único. Con la Reforma Previsional se agregó este derecho a los trabajadores que realizan cotizaciones (dependientes o independientes) y operan los beneficios del DFL N° 150, de acuerdo con los cuatro tramos de ingreso. Adicionalmente, para las personas que pertenecen al 40% de la población más vulnerable y no cotizan de modo dependiente (puntaje igual o inferior a 11.734 puntos en Ficha de Protección Social), opera el Subsidio Único Familiar, beneficio equivalente a la Asignación Familiar en su primer tramo.

En 2007 se pagaron, en promedio mensual, asignaciones familiares correspondientes a 2.278.387 cargas familiares (68%) y subsidios únicos familiares correspondientes a 1.051.377 causantes (32%). Resulta de toda lógica, integrar ambos sistemas en una única administración, dada la alta movilidad laboral y las duplicaciones de pagos que se producen en los procesos de autorización de pagos y rebajas indebidas en los procesos de compensación en el pago de las cotizaciones.

En términos de recursos, en miles de pesos de cada año, se detalla en el cuadro siguiente la ejecución presupuestaria 2007-2008 y el presupuesto 2009, según los organismos que perciben la transferencia desde el Tesoro Público. Los subsidios de cesantía comprendidos en estas partidas son marginales. Se puede observar un aumento en un tercio del gasto en el período respecto al año base, por la automaticidad del pago del SUF y el aumento de los subsidios transferidos a la población, asociados a la tenencia de cargas familiares, desde los seis meses de gestación.

Cuadro 65. Gasto público en Prestaciones Familiares 2007-2009.

GASTOS	Ejecución		Presupuesto
	2007	2008	2009
Transferencias Corrientes			
Al Sector Privado			
005 Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía	178.762.050	208.900.562	231.995.314
013 Fondo Nacional de Subsidio Familiar	59.992.800	98.815.300	98.164.967
Al Gobierno Central			
001 Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía	66.617.431	62.429.874	74.731.865
TOTAL PARTIDAS	305.372.281	370.145.736	404.892.146
Aumento porcentual	100%	121%	133%

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Dipres, Ministerio de Hacienda.

La propuesta es que los recursos destinados a asignación familiar o maternal y subsidio único familiar sean transferidos a un sistema de Ingreso Familiar Garantizado que será explicado más adelante.

Sin embargo, se propone el siguiente modelo de transición mientras este sistema no esté plenamente activo: terminar con la obligación de los empleadores de realizar el pago de las asignaciones familiares y, luego, compensar, automatizando el registro de autorizaciones, unificando las asignaciones en términos de tramos y valores, y depositando los valores en términos directos en las cuentas RUT de los autorizados, vía transferencia electrónica desde la Superintendencia de Seguridad Social, (Suseso). La reciente experiencia del pago del bono familiar a 1,7 millones de perceptores de asignación

familiar y subsidio único familiar, permitió depurar la base de datos, por lo que su administración futura es simple y las familias recibieron los pagos en forma directa, con un mínimo gasto administrativo.

Esta medida genera ahorros a los empleadores y a los trabajadores, al disponer el registro de las cargas directamente en el Servicio de Registro Civil e Identificación, en el momento de registrar los nacimientos o la residencia en el país. Los tramos de perceptores y los montos de las asignaciones se simplifican, respecto al esquema actual en que intervienen diversas entidades en la autorización y compensación de las asignaciones familiares y los subsidios únicos familiares (municipios, cajas de compensación, empleadores, Suseso, Mideplan, etc.).

Dimensión	Descripción
Acceso	Todas las personas, nacionales o extranjeros, trabajadores dependientes e independientes, ocupados, desocupados o inactivos serán inscritos en un registro laboral nacional y se les activará una cuenta RUT individual que permita simplificar los aportes a la seguridad laboral, asignaciones de empleabilidad y subsidios laborales y provisionales a los cuales tengan derecho. El trabajador podrá ingresar y conocer su información de registro laboral y gestionar su Cuenta Rut a través de un sitio en internet con clave de acceso.
Duración	El registro acompaña al trabajador durante toda su vida laboral.
Calidad	Para empezar se propone que el sistema asocie: aportes simplificados para (i) previsión de salud, (ii) seguro de accidentes, (iii) previsión para la vejez, además de pago de (iv) SUF + asignaciones familiares, y (v) asignaciones de empleabilidad (bonos, salarios subsidiados, becas de capacitación, etc.) e ingreso a programas de intermediación laboral, empleo directo, etc. Por otra parte, el sistema debe asegurar estándares de atención y calidad de los servicios, los que estarán a cargo de la Superintendencia de Seguridad Social. Por último, el sistema de información debe ser alimentado mensualmente o en línea por los registros administrativos de las entidades recaudadoras de cotizaciones previsionales y entidades que otorgan prestaciones médicas y económicas de seguridad social.
Oportunidad	El registro es automático para todos los mayores de 18 años. Los aportes/descuentos y entrega de asignaciones/subsidios se realizarán automáticamente a través del registro laboral y sus bases asociadas (SII, Cuenta Rut, etc.).
Protección Financiera	El registro laboral, la Cuenta Rut y la gestión integrada del sistema serán financiados vía impuestos. Las personas no deberán realizar ningún pago adicional o desembolso en efectivo para activar su registro. Por otra parte, en el caso de las prestaciones específicas que se entregan vía registro laboral y Cuenta Rut, cabe destacar que, según sea el caso y en observancia a la situación de pobreza y/o vulnerabilidad, las personas contarán con subsidios y exenciones de pago para los ítemes causantes de aporte con cargo al trabajador.

Dimensión	Descripción
Participación	La participación ciudadana en el funcionamiento del registro laboral se propone sea canalizada en tres instancias: medición de calidad de servicio en todos los procesos, la existencia de un comité de usuarios y la evaluación de impacto de las propuestas en los usuarios. El comité de Usuarios es el mecanismo donde los titulares de derecho realizan observaciones y propuestas sobre cómo funciona el sistema, a las instancias de diseño e implementación de políticas públicas vinculadas.
Reclamo y/o Exigibilidad	Las reclamaciones son procesadas por la Superintendencia de Seguridad Social, la que requiere una presencia en todas las regiones, en un consorcio con las superintendencias de Salud y de Pensiones. El sistema debe permitir la consulta web del estado de su reclamación a cada trabajador, vía clave de acceso.
Actualización	El sistema de registro laboral deberá revisar y actualizar (si corresponde) su funcionamiento cada tres años con la asistencia de un comité asesor compuesto por expertos representantes de diversos sectores políticos, técnicos de los servicios asociados y representantes del comité de usuarios. Estas medidas de actualización deberán estar basadas en análisis y estudios. Para ello se propone que los registros innominados del sistema deben estar a disposición de centros de estudio, de formulación y de evaluación de políticas públicas, pues será la mejor herramienta de análisis de la economía y sociología laboral.

Arreglos normativos e institucionales

La existencia del registro laboral conlleva la obligatoriedad de su consulta en una red de interoperabilidad, por parte de las instituciones vinculadas a los sectores trabajo, previsión, fomento productivo, salud (incluye las Compin), seguridad laboral y social.

Se propone que la administración del sistema de información esté radicada en la Superintendencia de Seguridad Social, entidad fiscalizadora que se relaciona con el Gobierno por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. Se propone que el Superintendente sea seleccionado por el mecanismo de Alta Dirección Pública. El registro lo realiza en forma automatizada el Servicio de Registro Civil tanto en el hito de los 18 años como en el registro de inmigrantes.

En el caso de los trabajadores inmigrantes, la existencia de un registro de esta naturaleza evita la explotación de los indocumentados y permite realizar capacitaciones e inducciones específicas, acordes a los rubros en que realicen trabajos temporales para los que se autorizó su inmigración. Existen experiencias exitosas en este sentido en Europa, Canadá y Nueva Zelanda, de gestión proactiva del trabajo de los inmigrantes, en conjunto con las autoridades de trabajo, inmigración y las asociaciones de empleadores.

Esta garantía de acceso al registro laboral, genera una situación de equidad ante las oportunidades de trabajo dependiente o independiente y da plena cobertura a las prestaciones de seguridad social, en toda ocasión.

Por otra parte, los municipios tienen acceso al sistema y a vincular información proveniente de la Ficha de Protección Social, para que la persona perciba beneficios específicos. El sistema sirve de consulta inicial para toda atención en las redes de salud, facilitando la cobranza de las atencio-

nes y el acceso a las prestaciones, ante accidentes y enfermedades. Por lo tanto el acceso al sistema es universal y permite exigir la concurrencia de financiamiento público a una prestación.

La Cuenta Rut asociada permite a cada trabajador percibir otros ingresos autónomos, licencias y subsidios específicos, al estar asociado al RIIS de Mideplan. El valor público de esta medida es particularmente importante en el caso de las licencias médicas, que el día de hoy tienen atrasos de pago que superan los 180 días, especialmente en el caso de trabajadores de menores ingresos.

➤ GARANTÍA 2: TODOS LOS TRABAJADORES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES, OCUPADOS O DESOCUPADOS PODRÁN CAPACITARSE Y MEJORAR SUS COMPETENCIAS LABORALES PERIÓDICAMENTE DE MODO GARANTIZADO.

Todos los trabajadores dependientes e independientes mayores de 18 años, que se encuentren ocupados o buscando trabajo y que no cursen estudios en la educación superior, podrán contar con un dispositivo garantizado de capacitación periódico (cada tres a cinco años) que les permita perfeccionar, modificar o actualizar sus competencias laborales y técnicas. De este modo, se espera que las personas cuenten con los apoyos e incentivos necesarios para adaptarse, innovar y movilizar sus talentos según cómo se vayan estructurando las oportunidades del mercado laboral o las propias preferencias y proyectos de emprendimiento personal.

Se propone asimismo, que los contenidos de las capacitaciones se estructuren sobre aspectos relativos al apresto y habilitación laboral, la nivelación de estudios y capacitación en oficios y técnicas específicas.

Con todo, la idea es que sea el propio trabajador quien escoja el servicio de capacitación que desea y necesita sin que esté condicionado a las preferencias del empleador. En definitiva, el trabajador podrá hacer valer su garantía de forma individual; no obstante, es deseable la coordinación con el empleador. La idea es salvaguardar que los trabajadores puedan iniciar cambios en sus trayectorias laborales y nichos económicos buscando mejores alternativas según sus talentos e intereses, inclusive adelantando las tendencias futuras del mercado laboral. Obviamente, lo anterior siempre estará limitado por las alternativas de capacitación disponibles en el mercado de las OTEC y los recursos asociados a la protección financiera de los más pobres (subsidios).

De todas formas, este sistema de capacitación garantizado deberá contar con un dispositivo de asesoría laboral breve que oriente al trabajador sobre la oferta y las oportunidades laborales asociadas al área que desea incursionar. En esta versión de Umbrales Sociales se propone que el sistema de capacitación laboral cuente con un mecanismo de empalme con la educación superior técnico-profesional, a través de un sistema de créditos transferibles que reconozca las capacitaciones en áreas certificadas como créditos académicos para cursar carreras técnico-profesionales. Esta propuesta se presenta en detalle en el capítulo de educación.

Este mecanismo permite hacer operativa la propuesta del Consejo Asesor Presidencial sobre Trabajo y Equidad, que busca orientar los recursos de capacitación actualmente disponibles en Sence y Chile Califica hacia un bono de capa-

citación individual, a partir de un índice individual de “vulnerabilidad y oportunidad laboral”, que permita priorizar la entrega de subsidios, así como focalizar los aportes del propio trabajador o incluso los aportes de las propias empresas y canalizar becas o préstamos a esta finalidad.

Un aspecto crucial de esta propuesta se relaciona con la protección financiera que recibirá el trabajador cuando desee capacitarse, es decir, los subsidios públicos y aportes propios o del empleador que estarán asociados al sistema. Para poder interiorizarse en este tema es preciso pasar revista a la situación actual. En primer lugar, cabe destacar que los mayores recursos en materia de asignación de empleabilidad se destinan hoy a capacitación. La franquicia tributaria de capacitación es el principal mecanismo de financiamiento de capacitación masiva. Permite la rebaja del 1% de las remuneraciones imponibles del impuesto a la renta anual.

A partir de informes oficiales del Ministerio de Hacienda y de Sence, se ha analizado información de los últimos diez años de los créditos tributarios aplicados por concepto de gastos de capacitación,²¹² en millones de pesos de 2007 y las personas capacitadas por año con cargo a dicha franquicia.²¹³ El cuadro siguiente indica que ha habido un aumento en los recursos utilizados en el decenio, con un *peak* de 93 mil millones de gasto en 2003, un 130% de aumento en las personas capacitadas por año, con cargo a la franquicia y que el gasto per cápita tuvo un incremento en el período 2001-2003, para reducirse luego en un 29% respecto al año base 1998.

Cuadro 66. Uso de la franquicia tributaria en el período 1998 a 2007.

	Mill \$ 2007	Índice gasto base 1998: 100	Nº capacitados con franquicia	Índice capacitados base 1998: 100	Gasto per cápita capacitado \$ 2007	Índice per cápita base 1998: 100
2007	- 71.067	160	1.083.258	227	65.605	71
2006	- 69.568	157	964.768	202	72.109	78
2005	- 64.532	146	925.610	194	69.718	75
2004	- 81.405	184	884.906	186	91.993	99
2003	- 92.866	210	885.493	186	104.875	113
2002	- 83.043	188	859.813	180	96.583	104
2001	- 59.528	134	768.735	161	77.436	83
2000	- 46.535	105	631.039	132	73.743	79
1999	- 44.035	99	517.309	109	85.123	92
1998	- 44.281	100	476.436	100	92.942	100

Fuente: Ministerio de Hacienda y Sence.

⁽²¹²⁾ MINISTERIO de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Estadísticas de las finanzas públicas 1998-2007. [En línea] Chile. [Consultado: 20 de mayo 2009] Disponible en: < http://www.dipres.cl/572/articulos-36992_doc_pdf.pdf >.

⁽²¹³⁾ MINISTERIO del Trabajo y Protección Social, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Anuario estadístico 2007. [En línea]. Chile. [Consultado: 20 de mayo]. Disponible en: < http://www.sence.cl/docs/libro_2007%5Bfinal%29.pdf >.

Un análisis en profundidad de este instrumento fue realizado en 2006²¹⁴ y sus conclusiones indican que la franquicia tributaria se utiliza menos del 60% de su potencial y que las capacitaciones que se financian con ella, opera en beneficio de los trabajadores de las grandes empresas y que no es un instrumento adecuado para empresas con menos de diez trabajadores, como lo mostró claramente la experiencia de 2001 al 2003, cuando sus beneficios se extendieron a este segmento con un monto fijo anual.

El estudio mencionado realizó un sondeo de capacitación efectiva por tamaño de empresa y sus resultados fueron los siguientes, a las dos preguntas realizadas: ¿Ha asistido a curso de capacitación durante el período noviembre 2002 a octubre 2003? y ¿Cuántas personas trabajan en su empresa?

Cuadro 67. Sondeo de Capacitación por tamaño de empresa.

		1	2 a 5	6 a 9	10 a 49	50 a 199	200 y más	No sabe	Total
A	Si, a través de su empresa	0,8%	3,6%	7,3%	15,4%	22,7%	35,8%	16,3%	15,1%
B	Si, a través de programas sociales de estudio	3,5%	3,1%	2,5%	2,9%	3,3%	2,9%	2,0%	3,0%
	Subtotal (a+b)	4,3%	6,7%	9,8%	18,3%	26,0%	38,7%	18,3%	18,1%
C	Sin recursos propios	1,7%	1,4%	2,6%	1,9%	1,8%	2,1%	2,3%	1,9%
D	Sin otro medio	0,5%	0,5%	0,2%	0,4%	0,3%	0,5%	0,4%	0,5%
	Total capacitados (a+b+c+d)	6,5%	8,6%	12,6%	20,6%	28,1%	41,3%	21,0%	20,5%

Fuente: Bravo, et. al. 2006.

Del sondeo anterior se puede deducir que las empresas de más de 200 trabajadores capacitan al doble de los trabajadores que las de menos de 50 trabajadores; que a menor tamaño

de la empresa, es menor la incidencia de la capacitación, y que los programas sociales de estudio y otros mecanismos de financiamiento son transversales al tamaño de las empresas.

⁽²¹⁴⁾ BRAVO, et. al. Igualdad de oportunidades. Los desafíos de la capacitación laboral. Santiago: Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 2006.

Los recursos que transfiere Sence por acciones de capacitación a segmentos específicos de la población se pueden resumir, según las partidas presupuestarias, en:

Transferencias presupuestarias SENCE.				
		Ejecución 2007	Ejecución 2008	Presupuesto 2009
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	27.890.977	45.834.475	42.974.963
01	Al Sector Privado	23.340.594	38.255.162	41.278.736
003	Becas	14.837.500	15.366.811	10.718.756
266	Programa de Intermediación Laboral			730.359
270	Certificación de Competencias Laborales			2.113.221
442	Seguros	103.522	132.923	227.714
444	Planes de Aprendizaje	2.535.353	3.100.277	4.812.177
445	Capacitación Especial de Jóvenes	902.342	13.072.773	16.526.691
460	Programa de Capacitación para Trabajadores Independientes y Microempresarios	3.368.865	1.352.419	1.783.829
461	Programa de Reinserción Laboral para adultos que hayan perdido su empleo	644.671	1.035.726	1.610.794
472	Capacitación para programa Empleo Directo	948.341	1.148.468	1.219.782
475	Programa Mujeres Jefas de Hogar		3.045.765	1.535.413
03	A otras entidades públicas	4.546.042	7.576.853	1.689.371
257	Programa de Becas	765.127	1.590.745	1.689.371
280	Programa de Educación y Capacitación Permanente	3.780.915	5.986.108	Transferido a Educación
07	A organismos internacionales	4.341	2.460	6.856

El conjunto de los programas de capacitación a los que Sence ha transferido recursos en los últimos diez años, ha tenido una cobertura promedio de 41,5 mil personas por año:

Cobertura Programas SENCE.		
	Nº capacitados Programas SENCE	Índice Capacitados Programas base 1998: 100
2007	31.703	68
2006	95.546	206
2005	27.636	59
2004	35.092	76
2003	32.534	70
2002	25.347	55
2001	35.120	76
2000	41.884	90
1999	43.447	94
1998	46.464	100
Promedio	41.477	89

En un esfuerzo conjunto de los ministerios de Educación, Economía y Trabajo, con cofinanciamiento externo, se puso en marcha en 2002 el Programa Chile Califica, el que está en proceso de evaluación de impacto en la actualidad. Se ha avanzado asimismo en la institucionalidad de un Sistema

Nacional de Acreditación de Competencias Laborales y se ha estructurado un Programa de Educación y Capacitación Permanente, con énfasis en nivelación de estudios de los trabajadores. Para 2009 el Programa de Educación y Capacitación permanente contempló \$ 21.000 millones de gasto.

En esta propuesta, los fondos orientados a apresto laboral son deducidos de impuestos por los empleadores (cuando existen), en la declaración de impuestos mensuales correspondiente al mes que realicen la actividad, sin intervención de los OTEC, con la autorización del trabajador. Las capacitaciones y acreditaciones son realizadas por OTEC y empresas certificadoras, con la autorización del trabajador

y empleador concerniente (si es que lo hubiere y solo para efectos de coordinar los permisos y salidas a capacitarse del trabajador).

Considerando un número promedio de veinte horas de apresto en empresas, cincuenta de capacitación y cinco de acreditación, a un costo promedio por hora de:

Cuadro 68. Costo propuesto por hora de capacitación en m\$.	
Apresto en empresas	1,5
Capacitación sin acreditar	2,4
Capacitación acreditada	4,4
Acreditación	4,4
Costo actual SENCE por hora m\$	4,0

El costo anual resultante en millones de pesos, en régimen, alcanza a:

Cuadro 69. Costo anual de la propuesta de apresto laboral y capacitación en régimen.					
Costo capacitación Mill \$	Apresto	Capacitación sin acreditar	Capacitación acreditada	Acreditación	Total
Inferior a 1,5 l M	12.690	5.040	46.420	4.642	68.792
Entre 1,5 y 3,5 l M	8.610	5.208	38.192	3.819	55.829
Entre 3,5 y 6 l M	6.164	6.132	22.561	2.256	37.113
Superiores a 6 l M	-	-	-	-	-
Total	27.464	16.380	107.173	10.717	161.734

Costo fiscal per cápita m\$	19,3	65,5	142,5	14,3	
-----------------------------	------	------	-------	------	--

Se propone que los pagos se realicen en las Cuentas RUT de los trabajadores, donde a su vez se carguen los costos asociados a las acciones de capacitación, matrículas y mensualidades de los centros de estudio, financiados con dichos recursos. Ello permite simplificar la multiplicidad de actores que intervienen en la canalización de recursos de educación, capacitación y empleo (Sence, Educación, municipios, gobernaciones, intendencias). Genera economías en la gestión de dichos recursos y permite la evaluación de resultados e impacto.

Al gasto anterior corresponde agregar programas especiales de Sence a población vulnerable, como el Programa Jóvenes Bicentenario, cuyo costo alcanza hoy los \$ 1,6 millones por participante, en un universo de 10.000 participantes. Se proponen cambios en su diseño que faciliten la incorporación temprana de los jóvenes, con contrato de trabajo, a micro o pequeñas empresas que realicen la inserción laboral y perciban una parte significativa del gasto unitario fiscal, por apresto e incorporación efectiva al mercado laboral, con pagos diferidos en 6, 12 y 24 meses,

eliminando los pagos a OTEC por obtención de prácticas laborales en medianas o grandes empresas (del retail y venta de servicios principalmente) cuya inserción laboral efectiva es inferior al 40% de los casos y cuyas empresas disponen de un contingente capacitado gratuitamente por el Estado, que presiona por reemplazar a los trabajadores estables del sector.

La capacitación que impartan los OTEC a los trabajadores contratados por empresas micro o pequeñas debe realizarse sobre base de un sistema de educación en el trabajo (dual), a fin de que los jóvenes apliquen los conocimientos en las empresas contratantes y la capacitación tenga un impacto en las empresas en que se incorporan estos nuevos trabajadores. Para la población joven en situación de vulnerabilidad o con daño social, ya sea producto de la deserción escolar temprana, vulneración de derechos o infractores de ley, la jefatura de hogar, etc. es fundamental que los programas de capacitación cuenten con un módulo tutorial más intensivo que asegure el término de la capacitación, evite la deserción

y favorezca la reconstrucción de proyectos de vida asociados al mundo del trabajo formal.

En esa misma dirección se orientan los programas especiales a las 333 mil familias que participan del Programa Chile Solidario y Puente, donde concurren financiamientos mixtos de Sence, Fosis y otras entidades y donde el seguimiento de logros y la evaluación se realizan desde Mideplan. En estos casos, la capacitación está orientada a la recuperación de la lecto-escritura y de las operaciones básicas y a la generación de un trabajo estable para un miembro de la familia. En más del 95% de los casos, el trabajo estable proviene de una actividad independiente. El presupuesto que dispone Fosis para 2009 considera \$12,4 mil millones para 25.700 emprendimientos en este foco de población. Este tipo de dispositivos debe ser garantizado para la población vulnerable.

Se propone que el foco de los esfuerzos de capacitación, a contar de los 18 años, esté en la adquisición de competencias para el trabajo (apresto laboral) y que el uso de recursos pú-

blicos esté vinculado a la vulnerabilidad de la persona y no a la empresa de la que participa.

La garantía propuesta implica racionalizar y simplificar el uso de los recursos, con la supervisión de cada ciudadano en el pago por prestaciones efectivas.

Desde el punto de vista de cobertura, se propone ampliar las acciones de apresto laboral por año, al menos al 33% (y en régimen al 50%) de los trabajadores que perciben menos de 1,5 ingresos mínimos mensuales, reduciendo la cobertura con gratuidad en los tramos superiores, como se indica en la tabla siguiente, con una postulación en un sistema nacional de becas.

Las acciones de capacitación sin acreditación de competencias se minimizan en cada tramo y se focalizan los recursos en capacitación con acreditación de competencias en los tramos inferiores de renta, de acuerdo con la siguiente propuesta de cobertura por tipo de esfuerzo, en régimen:

Cuadro 70. % de cobertura de capacitación propuesto, por tramo de rentas.			
Tramos de Rentas	Apresto	Capacitación sin acreditar	Capacitación acreditada
Inferior a 1,5 I M	50%	5%	25%
Entre 1,5 y 3,5 I M	33%	5%	20%
Entre 3,5 y 6 I M	20%	5%	10%
Superiores a 6 I M	0%	0%	0%

Dicha cobertura, traducida a miles de trabajadores por tramo de ingresos se expresa del siguiente modo, en régimen:

Cuadro 71. Cobertura propuesta de apresto laboral y capacitación.						
Cobertura anual (miles)	Apresto laboral	Capacitación sin acreditar	Capacitación acreditada	Total participantes	Trabajadores del tramo	Cobertura del tramo
Inferior a 1,5 I M	423	42	211	676	846	80%
Entre 1,5 y 3,5 I M	410	62	248	720	1.245	58%
Entre 3,5 y 6 I M	587	146	293	1.026	2.936	35%
Superiores a 6 I M				-	1.516	0%
Total	1.420	250	752	2.422	6.542	37%

Dimensión	Descripción
Acceso	Todos los trabajadores dependientes e independientes mayores de 18 años y que no estén cursando estudios superiores contarán con un sistema garantizado de capacitación periódica individual. El dispositivo es invocable cada tres a cinco años como mínimo. Con ello, se asegura que las personas puedan contar con cerca de nueve episodios de capacitación durante su vida laboral.
Duración	La garantía está activa desde los 18 años durante toda la vida laboral. La duración de cada episodio de capacitación será variable dependiendo de la naturaleza de la capacitación, pero esta propuesta garantiza al menos 75 horas por evento.
Calidad	Para asegurar la calidad de las capacitaciones, estas deberán cumplir mínimos requisitos pedagógicos que aseguren un proceso de aprendizaje adecuado en aspectos como habilitación laboral, apresto, etc., o deberán contar con instructores que hayan certificado sus competencias laborales específicas previamente. En todo caso, es necesario que las instancias de capacitación conjuguen adecuadamente apresto/habilitación; capacitación en oficio/técnica; aplicación y acreditación. Si la capacitación fuese otorgada por organismos distintos a una OTEC, los trabajadores deberán acreditar sus competencias adquiridas. Parte del pago a estas instancias debería quedar sujeto a la comprobación de la adquisición de las competencias. Las alternativas de capacitación podrán ser analizadas on line o en una OMIL. En la plataforma on line, cada OTEC estará "linkeada" a una página de evaluaciones de usuarios. Con todo, el trabajador deberá concurrir a una consulta de orientación laboral breve (otorgada por la OTIC asociada a la empresa, o la OMIL de su comuna para EMT y trabajadores independientes o desocupados) para inscribir su opción de capacitación y recibir una orientación mínima.
Oportunidad	Todos trabajador dependiente o independiente, ocupado o buscando trabajo recibirán un mensaje en su sistema de registro laboral, el cual le avisará que su garantía de capacitación está activa y que puede escoger dentro de un sistema las opciones disponibles on-line.
Protección Financiera	La garantía de capacitación estará asociada a un bono o subsidio variable dependiendo de la situación socioeconómica del trabajador. Pudiendo existir copago en niveles de renta que ubiquen al hogar por sobre el nivel de renta promedio del segundo quintil.
Participación	La participación ciudadana en el sistema de capacitación laboral se propone sea canalizado en tres instancias: medición de calidad de servicio en todos los procesos, la existencia de un comité de usuarios y la evaluación de impacto de las propuestas en los usuarios. El comité de usuarios es el mecanismo donde los titulares de derecho realizan observaciones y propuestas sobre cómo funciona el sistema, a las instancias de diseño e implementación de políticas públicas vinculadas.
Reclamo y/o Exigibilidad	Las reclamaciones son procesadas por Sence, la que requiere una presencia en todas las regiones. El sistema debe permitir el reclamo vía web de cada trabajador.
Actualización	El sistema de capacitación garantizada deberá revisar y actualizar (si corresponde) su funcionamiento cada tres años con la asistencia de un comité asesor compuesto por expertos de diversos sectores políticos, y empresariales, representantes del comité de usuarios.

Arreglos institucionales

Complementariamente, las instituciones y entidades que participan de estos esfuerzos, deben contar con un sistema de información y evaluación adecuado a sus requerimientos de gestión, a nivel nacional, en regiones o territorios, a fin de focalizar los recursos adecuadamente.

Esto es muy importante para evitar situaciones como la ocurrida en 2007, donde la ejecución presupuestaria de Sence solo alcanzó al 82,2% de los recursos disponibles, situación que mejoró en 2008, logrando el 95,4%, lo que si bien fue un avance, no corrige el hecho que sobre el 70% de los recursos se devengan durante el segundo semestre de cada año y solo el 10% de los mismos durante el primer trimestre.

► GARANTÍA 3: TODOS LOS EMPRENDEDORES DE EMT PODRÁN ACCEDER A UN SISTEMA DE ASESORÍA Y FOMENTO GARANTIZADO

Esta propuesta busca establecer un sistema que garantice a los emprendedores la posibilidad de iniciar una micro o pequeña empresa, acceder a oportunidades de asesoría técnica, recursos financieros, oportunidades de mercado y el uso de bienes de uso públicos.

Esta propuesta consiste en:

1. Servicios de asesoría técnica, para emprendedores, especialmente de unidades económicas de menor tamaño. Estos deben facilitar el conocimiento y uso de las normas de transición tributarias, previsionales y laborales para la apertura,

desarrollo, cierre o re-emprendimiento de sus operaciones.

Ello facilita que estos proyectos maduren como tales, centrando sus esfuerzos en el desarrollo del negocio, en un entorno que facilite su quehacer.

Los servicios de asesoría técnica deben ser provistos por una red de fomento coordinada por las agencias de desarrollo regional, las cuales deben vincularse con los emprendedores en el marco del propio territorio donde se desarrolla la iniciativa de pequeña escala, liderado por la agencia local (pública o privada) de mayor presencia relativa. Por ejemplo, el Municipio a través de la Oficina de Desarrollo Económico local, Indap, en territorios con fuerte presencia de agricultura familiar campesina; Fosis, en zonas urbanas empobrecidas o profesionales Servicio País adscritos a municipios, en pequeñas localidades aisladas.

Para asegurar la calidad del sistema de asesoría y fomento, este debe contar con estándares de atención conocidos, productos y servicios flexibles y adaptables a contextos urbanos, rurales y extremos. Debe ser adecuadamente informado y contar con protocolos de atención y derivación, de modo que el servicio entregado sea integral, oportuno y pertinente.

En el caso de las asesorías técnicas, la calidad se juega en siete dimensiones o tipos de asesorías que deben ser provistos por la red de fomento:

- **Acogida y análisis del plan básico de negocios**, para la caracterización del emprendimiento o de la empresa en el sistema de información de fomento. Se propone como módulo de capacitación, disponible en la web, presencial en municipios y gratuito. Módulo de cuatro horas de acogida y capacitación. Universo anual presencial: 50.000 emprendedores. Costo unitario: \$ 8.000. Financiamiento de las agencias regionales de desarrollo.
- **Capacitación básica de emprendedores en oportunidades de negocios y normas vinculadas**: compras públicas, bienes de uso público, recursos de fomento, normas tributarias, laborales, previsionales, medioambientales, de salud y seguridad en el trabajo. Capacitación gratuita, disponible en lweb y en formato presencial, en todos los territorios, al menos una vez al año, por inscripción en municipios. Se propone un módulo básico de doce horas de capacitación. Universo anual presencial: 30.000 emprendedores. Costo unitario: \$ 36.000. Financiamiento de Sercotec regionales.

En el caso de la asesoría para la formalización de la actividad microempresarial, existe un conjunto de emprendimientos cuya naturaleza y escala no hacen necesaria una formalización. Sin embargo, para todos aquellos emprendedores que

deseen ampliar su estructura de oportunidades, se deberá ofrecer una asesoría para la formalización de las actividades en un contexto de normas simplificadas. Esto es un aspecto muy sensible, si se toma en cuenta que uno de los principales riesgos que asumen hoy los microempresarios es el decomiso de su mercadería o el cierre de su actividad, por la calificación de “informal” por parte de quienes los prefieren desconocer. Así, se propone la formalización temprana y el uso de la metodología de las prestaciones condicionadas, alcanzando mínimos en materia ambiental, laboral y tributaria, acordes a los riesgos y niveles de actividad, con un enfoque preventivo y pedagógico por parte de la autoridad y no punitivo.

En materia ambiental, la Ley de microempresa familiar estableció el principio del trámite simple, si no se desarrolla una actividad que implique riesgo a la salud y contaminación al entorno. Esta facilidad legal no se ha implementado adecuadamente debido al eventual recargo en las actividades de supervisión que involucra. Sin embargo y, al contrario, las experiencias de facilitación del emprendimiento en “cocinas populares”, en el marco de inversión productiva y social, fueron claves en Perú para evitar la transmisión del cólera, o el trabajo conjunto en Chile de autoridades de fomento y de salud para regularizar los campings de turismo rural, han significado una mejora significativa en sus condiciones sanitarias y en la estabilidad de dichos negocios. Pero estas experiencias se basan en prácticas que facilitan la iniciación y el cierre de actividades o la formalización del empleo.

- **Asesoría para postulación a capital semilla y registro de ofertas en mercado público**. Capacitación de cargo de Sercotec y ChileCompra, en los centros de emprendimiento en regiones. Capacitación gratuita en web y pagada en formato presencial, en todos los territorios, al menos una vez al año, por inscripción en municipios. Módulo básico de veinte horas de capacitación. Gratuito para los participantes pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso. Universo anual presencial: 15.000 emprendedores. Costo unitario: \$ 50.000. Financiamiento conjunto Sercotec- Chile Compra en regiones.

- **Asesoría para recurrir a fuentes de financiamiento**. Capacitación de cargo de la red de micro finanzas, en los centros de emprendimiento en regiones. Capacitación gratuita, disponible en la web y en formato presencial, en todos los territorios, al menos una vez al año, por inscripción en municipios. Módulo básico de doce horas de capacitación. Universo anual presencial: 30.000 emprendedores. Costo unitario: \$ 36.000. Financiamiento conjunto de las entidades de la red de micro finanzas (Banco Estado Microempresas, Banco Santander, Banco del Desarrollo, cooperativas de ahorro y corporaciones de micro finanzas) o Sercotec, vía Programa de acceso al Crédito.

• **Asesoría legal ante conflictos normativos con entidades sectoriales.** Gratuito para los participantes pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso. Disponible como servicio en todas las regiones, en la Seremi de Economía. Gratuito para los participantes pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso. Universo anual presencial: 1.500 emprendedores. Costo unitario: \$ 100.000. Financiamiento: Subsecretaría de Empresas de Menor Tamaño del Ministerio de Economía.

Una garantía de esta naturaleza beneficiará la creación y el cierre o la transformación de emprendimientos y empresas, en cifras superiores a las 200 mil por año. Un análisis detallado por sectores y ciclos económicos se encuentra en el estudio citado.²¹⁵ Ello significa tasas cercanas al 15% anual de creación y de destrucción, impulsadas por nuevas tecnologías y productos, obsolescencia de los mismos y ciclos de expansión y contracción de mercados, escalas de producción, costos irrecuperables, concentración de mercados, acceso a tecnologías, entre otros.

Esta garantía de tratamiento simplificado por toda la red de fomento beneficiará preferentemente a los empleadores y trabajadores de micro y pequeñas empresas. Según la Encuesta Casen 2006, al menos un 35% de toda la fuerza de trabajo labora en unidades de entre uno y cinco trabajadores.

El acceso a los beneficios de las normas de transición se propone automatizado, en la plataforma informática del SII, la que sería obligatoria para todas las entidades municipales, regionales y sectoriales.

Quedan fuera de este tratamiento simplificado solo las empresas medianas y grandes, de acuerdo a la clasificación propuesta en anexo 1, al final de este capítulo.

2. Acceso preferente a oportunidades de microfinanzas. Para asegurar el acceso a oportunidades de microfinanzas se hace necesario ampliar la capilaridad de este tipo de instrumentos, en otras palabras, generar un contexto que promueva y estimule el desarrollo de las instituciones de microfinanzas y buenos servicios asociados. Así, estas instituciones requieren de políticas de largo plazo, a fin de lograr **permanencia**, para establecer vínculos con los clientes en servicios financieros estables; **escala**, a fin de alcanzar sustentabilidad financiera y diversificación de sus riesgos en un número suficiente de clientes; **focalización**, con el objeto de llegar a la población más pobre; y un **modelo operacional** que financie oportunamente los requerimientos y minimice el costo por transacción y el riesgo de las mismas. Para favorecer el acceso de los em-

prendedores a oportunidades de microfinanzas en general y microcrédito en particular, se presentan a continuación algunas medidas básicas para fomentar su desarrollo:

Subsidio a las transacciones de entidades focalizadas en segmentos de pobreza. La evaluación del denominado Programa de Acceso al Crédito (PAC) que operó como un incentivo fiscal a la banca y a las organizaciones financieras no bancarias, a cargo de Fosis (desde 1992 a 2002) y luego de Sercotec (en el período 2003 a 2008) fue positiva tanto por los usuarios como por las entidades participantes. Fue capaz de incentivar a la banca a trabajar con el sector microempresarial, logrando, en trece años, la incorporación al sistema financiero de más de 170 mil microempresarios, formales e informales. La evaluación del programa aconsejó modificaciones de diseño, puesto que, según los análisis, el instrumento cumplió su objetivo y se sugirió otro diseño para continuar avanzando en la bancarización del segmento microempresarial de mayor precariedad productiva, comercial y financiera. Por tanto, se recomendó expandir la cobertura a los actores económicos informales e incentivar el otorgamiento de créditos de más largo plazo para las inversiones.

Como parte de esta evaluación, las instituciones financieras reconocen que el crédito para microempresarios es un buen negocio, pero que los subsidios son importantes para su funcionamiento. La oferta de los bancos a los microempresarios se asocia al historial del cliente y a su grado de formalidad. La mayor parte de los microempresarios que accedieron a un crédito se convirtieron en clientes de las instituciones (entre un 60 y un 98 por ciento, dependiendo de los casos).

El subsidio para el acceso al crédito facilitó el desarrollo de bancos y entidades no bancarias especializadas en créditos y servicios a la microempresa, las que han introducido metodologías de evaluación de flujos y puntuación de clientes (credit scoring), que facilitan la gestión de créditos sin garantías colaterales. Las instituciones cuentan con personal especializado e instrumentos de crédito adecuados a los requerimientos de las empresas, sectoriales y temporales.

El estudio de Cipyyme de evaluación del PAC,²¹⁶ recomendó generar sinergia entre los instrumentos de crédito y los instrumentos de fomento, a fin de apoyar el éxito de los negocios que recurren a financiamiento, de acuerdo con los requerimientos que tienen las microempresas, en la etapa del ciclo de negocios en que se encuentren. El estudio distingue tres etapas: nacimiento/ emprendimiento; maduración del emprendimiento; y transición a pequeña empresa.

⁽²¹⁵⁾ MINISTERIO de Economía, FUNDES/INTELIS. La dinámica empresarial en Chile 1999-2006. Santiago, 2008.

⁽²¹⁶⁾ CENTRO de Investigación de Políticas Públicas para la Pyme. Una nueva segmentación de empresas para mejorar la focalización de los recursos públicos de fomento productivo. Chile, 2008.

Cuadro 72: Para cada etapa se propusieron instrumentos de financiamiento y el desarrollo de competencias empresariales.

Etapa	Instrumentos	Iniciativas de entorno
NACIMIENTO/EMPREDIMIENTO	Capital Semilla. Capacitación y asesoría técnica. Micro crédito.	Alfabetización digital, para postular a financiamiento y acceder a mercados
MADURACIÓN	Línea de crédito. Ahorro microempresa. Asistencia técnica Plan de marketing Desarrollo de habilidades de gestión empresarial.	
	Crédito activo fijo y tecnología Leasing y Factoring	Apoyo a distancia: red Sercotec.
TRANSICIÓN a pequeña empresa	Desarrollo de habilidades de gestión empresarial	

Si bien hubo coincidencia entre las instituciones en el diagnóstico, Sercotec no consensuó con las instituciones financieras nuevas bases operativas, a contar de 2005, lo que en la práctica significó el término de la operación de este subsidio.

En marzo de 2009, dicho subsidio se repuso en el marco de medidas de emergencia ante la crisis.

En ese marco, se propone que el subsidio opere en forma permanente, focalizado en instituciones que trabajen con personas en situación de pobreza o de vulnerabilidad laboral, medidas por la Ficha de Protección Social (dos primeros quintiles), en un horizonte de mediano plazo (cuatro años), a fin de otorgar estabilidad a las IMF respecto de sus flujos financieros, dándoles tiempo para alcanzar sus puntos de equilibrio y atraer capitales privados de largo plazo al financiamiento de estas entidades.

El monto del subsidio se propone sea variable de acuerdo con:

- Costo de evaluación y de gestión del crédito de una entidad eficiente.
- Situación de vulnerabilidad de la persona: a mayor vulnerabilidad mayor subsidio. Vulnerabilidad base: promedio de puntaje de FPS de personas priorizadas en el año anterior.
- Escala de operación de la entidad: a mayor escala, menor subsidio. Escala base: promedio de operaciones del sector en el año anterior.
- Número de operaciones de crédito a la misma persona: a mayor número de operaciones menor subsidio. Número base: promedio de operaciones por persona en año anterior.
- Foco de operación de la entidad: a mayor proporción de recursos prestados a solicitantes en primer quintil, mayor subsidio.

- Límite al subsidio con relación al monto del crédito cuya evaluación y gestión se está subsidiando, a fin de evitar la división de operaciones.

- El costo del crédito no puede superar la tasa máxima convencional, incluyendo todos los cargos administrativos, excluido impuestos.

Sistemas de información social y de fomento disponibles para las entidades de microfinanzas.

A fin de ser eficaces en la gestión de microfinanzas, asociada a la superación de la pobreza, se propone que las instituciones que operen dichos instrumentos accedan a información social (Ficha de Protección Social en un principio y, a futuro, al Registro Integrado de Información Social, de Mideplan) y a la información que esté disponible en el futuro Simfo, respecto al acceso efectivo y potencial a los instrumentos de fomento, por parte de los microempresarios. Dicho acceso a los sistemas de información es factible hoy vía web services, con las debidas restricciones en el uso de la información, autorizada por el microempresario. Ello tiene como contraparte la información de uso de instrumentos de microfinanzas por parte de las entidades de fomento y de acción social, generando sinergias en el quehacer conjunto.

A este cruce de información se propone que concurra también la Dirección General del Crédito Prendario (Dicrep), que dispone de una base de datos de 325 mil personas que realizan 640 mil operaciones de crédito de emergencia, con respaldo de garantía en joyas, por la confianza del resguardo de sus bienes y por la menor tasa efectiva del mercado.

Adicionalmente, trabajar desde registros administrativos en sistemas de información interoperables, facilita el conocimiento de la realidad de la microempresa, al que hoy se accede solo por encuestas y observación indirecta.

Caja vecina y Cuenta Rut. Como estrategia coadyuvante para la superación de la pobreza, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre del Banco Mundial, promueve la existencia de agentes bancarios que ofrezcan servicios financieros en zonas rurales y remotas de una manera viable. Destaca la experiencia de Brasil, como uno de los mercados más desarrollados en lo que respecta al uso de agentes bancarios para aumentar el alcance del sistema financiero. “El impacto en el acceso a las finanzas es evidente: 74 instituciones están manejando alrededor de 90.000 puntos de ventas. En el plazo de tan sólo cinco años, estas instituciones abrieron 12,4 millones de cuentas bancarias a través de la red de agentes bancarios, que hoy abarca el 56% de todos los puntos de venta del sistema financiero brasileño”.²¹⁷

Basado en el modelo brasileño, en Chile, BancoEstado ha instalado 1.000 “Cajas vecinas” en diversas comunas a lo largo del país, comercios locales dotados de POS (punto de venta), terminales electrónicos destinados a transmitir datos entre el comercio y las entidades emisoras, que permiten realizar operaciones de giro, depósito, pago de cuentas, remesas, entre otras. Ello ha facilitado el uso de la Cuenta Rut, cuenta vista que ha permitido bancarizar a 1,2 millones de personas a la fecha y acceder a más terminales a los 7,4 millones de ahorristas de Banco Estado. En el futuro cercano, este instrumento debe estar disponible para al menos 3,5 millones de personas que reciben pagos de pensiones y otras prestaciones sociales. La reciente experiencia de pago de 1,5 millones de “bonos familiares” por parte de BancoEstado, con el apoyo de información en web, va en la misma orientación.

La propuesta es que el uso de Cuentas Rut no tendrá costo de apertura y mantención para los microempresarios de menores ingresos vinculadas a todas las entidades de microfinanzas; es una política que facilitará el incremento de operaciones (cobranza de productos y servicios, pago de proveedores, impuestos y la seguridad social, remesas, seguros, recepción de subsidios, entre otros) y que integrará a las entidades en una efectiva red de servicios conjuntos.

Fondos de financiamiento y de garantías a operaciones de microcrédito. Las entidades de microfinanzas, en la medida en que escalan operaciones requieren aumentar capital y cubrir el monto y diversidad mayor de riesgos, propio de esta actividad. Se propone la extensión progresiva del Fondo de Corfo a instituciones micro-financieras (IMF) y (Fogape) a operaciones de microcréditos, a fin de facilitar a las entidades de microcrédito profundizar el financiamiento a segmentos de mayor pobreza, particularmente cuando inician ventas de servicios y productos a plazo y el capital de trabajo pasa a ser la mayor restricción operacional.

Sinergia con inversión social y de fomento en los territorios: Fosis, Serviu, Municipios (Red de salud primaria y Educación), entre otros. El planeamiento estratégico conjunto de las entidades de microfinanzas con los servicios públicos regionales, permite detectar oportunidades de negocios para las empresas locales de menor tamaño. Ello particularmente en torno a servicios comunitarios e inversión habilitante para el desarrollo territorial: reparación de viviendas, pavimentos participativos, mejoramiento de barrios, cuidado de menores de edad y personas en situación de dependencia, educación comunitaria, actividades culturales, entre otros.

El análisis del presupuesto público por territorio es un ejercicio que realizan los gobiernos regionales con los servicios desde 2006, en el proceso de formulación presupuestaria. A comienzos de 2009 se ha incorporado, por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), la dimensión “empleo” en la ejecución presupuestaria. Una plataforma de análisis sistemático por territorio priorizado según situación de pobreza/desempleo es factible de instalar, con gestión conjunta entre las entidades de microfinanzas y de fomento, y los gobiernos locales, canalizando Capital Semilla y otros instrumentos de impulso a la ejecución eficaz del presupuesto público, como una intervención integral para superación de la pobreza, generar desarrollo local y formalización del empleo.

3. Recursos y oportunidades de fomento

Las asesorías técnicas a las EMT deben favorecer el acceso a los recursos de fomento productivo. Pero estos deben ser focalizados bajo nuevos criterios que permitan superar el modelo de asignación de recursos en función del factor ventas (de acuerdo con el criterio establecido por Corfo en la década pasada).

Favorecer el acceso a recursos de fomento productivo significa contar con un portal único donde estén contenidos los diversos instrumentos, con fechas de cierre de propuestas y mecanismos transparentes de evaluación. Esta iniciativa considera el ingreso progresivo de los recursos a este esquema, partiendo por los instrumentos con mayor incidencia presupuestaria (Sence, Corfo, Indap, Fosis, etc.), en el marco de los planes de desarrollo territorial o focos de intervención establecidos por las agencias de desarrollo regional.

Se propone que dichos fondos incluyan los recursos de los planes de empleo de emergencia presupuestados para el territorio, considerando el nivel de desempleo efectivo, a fin de generar una competencia en el uso de dichos recursos, entre

²¹⁷ BANCO Mundial. Grupo del Banco Mundial fomenta servicios bancarios entre los sectores pobres y aislados. [En línea] Archivo de noticias. 17 de septiembre 2007. Disponible en <<http://go.worldbank.org/X2FN9V8F10>>.

las autoridades y los emprendimientos locales, en la mayor oferta de oportunidades de empleo en nuevos yacimientos. Esto, particularmente en áreas emergentes y de alta rentabilidad social como son los servicios sociales a la comunidad (tales como el refuerzo de estudios en escuelas y liceos de menores rendimientos o el servicio domiciliario de cuidado a adultos semivalentes y postrados, etc.) No requiere mayor asignación presupuestaria, sino solo la gestión desconcentrada de los recursos existentes.

El acceso a los beneficios se propone automatizado, en la plataforma informática de mercado público, la que sería obligatoria para todas las entidades municipales, regionales y sectoriales que dispongan de recursos públicos susceptibles de ser requeridos por micro y pequeñas empresas.

Quedan fuera de esta garantía solo las empresas medianas y grandes, de acuerdo a la clasificación propuesta en anexo 1. La garantía propuesta considera la simplicidad de las bases de licitación, a fin de facilitar la competencia por los recursos públicos. Las agencias de desarrollo regional velarán por la calidad de las licitaciones en el territorio a su cargo.

Compras públicas. En el caso de las compras públicas, implica la publicación de los planes regionalizados de compras de las entidades públicas y la especificación en las licitaciones de la demanda de bienes y servicios por territorios. Ello significa establecer la obligatoriedad de los servicios públicos de contar con unidades de compra al menos en cada una de las regiones o de utilizar los servicios de la Agencia de Desarrollo

Regional, para realizar las licitaciones en aquellas regiones en que no se disponga de unidades compradoras, las cuales deben beneficiar a EMT. No requiere mayor asignación presupuestaria, sino solo la gestión desconcentrada de los recursos existentes.

Bienes de uso público. Se propone la publicación de los procesos de licitaciones en un sistema nacional, con especificación de las oportunidades por territorio.

Un ejemplo de corto plazo puede ser una propuesta de concesión de servicios turísticos (*trekking* u otro) en un “sendero de Chile”, favoreciendo a la entidad proponente en un primer período de usufructo y un proceso competitivo posterior. Iniciativas de largo plazo con alto impacto productivo han tenido lugar en Suecia en materia de forestación en terrenos fiscales, con un derecho específico del ciudadano que realizó la plantación, sobre los resultados obtenidos. Igual de exitosas han sido las pequeñas explotaciones agrícolas en terrenos fiscales de los cordones urbanos en diversas ciudades europeas, actividad productiva y de recreación ciudadana. En Chile, una experiencia exitosa han sido las “áreas de manejo” del borde costero, las que han permitido a la población ribereña la recuperación de muchos recursos bentónicos.

Para ello se requiere un trabajo coordinado con Bienes Nacionales, uso de calles y espacios de uso público a cargo de los Municipios, y Conaf en la administración de Parques Nacionales. No requiere mayor asignación presupuestaria, sino solo la gestión desconcentrada de los recursos existentes.

Dimensión	Descripción
Acceso	Los emprendedores de menor tamaño podrán contar con instrumentos de asesorías y fomento provistos por una red público-privada organizada territorialmente. A través de esta red el emprendedor podrá acceder de modo rápido y simplificado a beneficios y apoyos de diverso orden. El acceso podrá realizarse vía portales de internet, el Municipio o cualquier organismo público y/o privado parte de la red.
Duración	La garantía de asesorías técnicas y de fomento estará activa desde los 18 años de edad y durante toda la vida laboral de los emprendedores que así lo demanden. En todo caso, cada servicio de asesoría e instrumento de fomento tiene su duración específica. Dependiendo de su naturaleza, el servicio de asesoría y/o fomento puede ser re-invocable en otros momentos de la vida laboral del emprendedor y el ciclo de vida de su emprendimiento.
Calidad	La red que ofrece los servicios de asesoría y fomento debe velar por la calidad de las prestaciones en el territorio, la pertinencia y adecuación de los siguientes servicios: En el caso de la asesoría, acogida y análisis del plan básico de negocios; capacitación básica de emprendedores en oportunidades de negocios y normas vinculadas; asesoría para postulación a Capital Semilla y registro de ofertas en mercado público; asesoría para recurrir a fuentes de financiamiento; asesoría legal ante conflictos normativos con entidades sectoriales. Asimismo en materia de oportunidades y fomento, la red deberá facilitar la derivación del emprendedor a oportunidades de Microfinanzas, recursos de fomento; compras públicas; oportunidades para acceder a bienes de uso público.
Oportunidad	Los servicios de asesoría estarán garantizados son de exigencia inmediata en toda la red de fomento y los tiempos de respuesta no debiesen superar los quince días corridos.
Protección Financiera	Los servicios de asesoría estarán exentos de pago para los emprendedores de los dos primeros quintiles de ingreso. Dependiendo de su tipo y naturaleza, los recursos de fomento y microfinanzas podrán contar con mecanismos de reembolso de los recursos transferidos a los emprendedores.

Dimensión	Descripción
Participación	La participación de los emprendedores en el diseño y evaluación del sistema de asesorías se propone que sea canalizada por las organizaciones regionales en los consejos de las agencias regionales de desarrollo y se realicen estudios y consultas de satisfacción de los emprendedores a través de metodologías cualitativas y cuantitativas.
Reclamo y/o Exigibilidad	Ante incumplimientos, los emprendedores podrán apelar ante la Agencia Regional de Desarrollo, la que canaliza dichos reclamos ante las autoridades regionales de los respectivos servicios públicos o autoridades municipales. Los reclamos se realizan vía web o presencial. En el caso de las compras públicas, los emprendedores podrán apelar ante el Tribunal de Compras y Contrataciones Públicas.
Actualización	El sistema de asesorías y fomento deberá revisar y actualizar (si corresponde) su funcionamiento y sus servicios específicos cada tres años con la asistencia de un comité asesor compuesto por expertos, personalidades de diversos sectores políticos, y del sector empresarial, representantes de los emprendedores. Esta labor debe ser alimentada por evaluaciones sistemáticas de resultados. Se propone establecer en términos normativos la utilización de la plataforma informática del Instituto Nacional de Estadísticas ²¹⁸ para el análisis de registros innominados de territorios, empresas y trabajadores, evaluando los resultados ²¹⁹ de las políticas, programas e instrumentos de fomento productivo, en cada uno de los segmentos de micro y pequeñas empresas.

Arreglos institucionales y de gestión

Establecimiento y uso de normas de transición. La idea de adecuar el entorno a los emprendimientos se basa en la comprobación de que las normas tributarias, previsionales y laborales se desarrollaron pensando en las grandes empresas de carácter industrial, en su operación permanente. La aplicación por parejo de dichas normas a empresas de menor tamaño se ha traducido en una traba al emprendimiento y en la decisión de muchos emprendedores de hacerlo de manera informal, evitando el costo asociado a ellas. Ello ha sido particularmente crítico en las exigencias sanitarias de inversiones, similares para grandes negocios y actividades caseras (baños diferenciados para hombres y mujeres) o garajes automotrices (pozos de observación), inversiones que superan la capacidad de venta anual del emprendimiento.

La garantía de contar con normas adecuadas al tamaño de las empresas y un contexto favorable a la creación y a la salida de las empresas, genera en los emprendedores la confianza para desarrollar nuevos emprendimientos y facilita la inversión complementaria público privada, particularmente en el desarrollo de competencias laborales.

En el Congreso Nacional se encuentra en su segundo trámite constitucional el proyecto de ley que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño, lo que va a facilitar su desarrollo. Dicho proyecto recopila y revisa las normas municipales, laborales, de salud, entre otras, e identifica aquellas que constituyen una mayor carga para la pequeña empresa, proponiendo cambios a la normativa vigente y/o nuevas nor-

mativas en aquellos casos en que fuera necesario. Establece asimismo un mecanismo obligatorio para los agentes reguladores, para que al momento de establecer una determinada regulación, tomen en cuenta las particularidades de las empresas de diferentes tamaños.

Partiendo de la base de que en los próximos meses se contará con una ley en este sentido, se propone una garantía de gestión pública que minimice positivamente el costo normativo, facilitando el desarrollo de los emprendimientos. Ello significa establecer la garantía o el derecho de cualquier emprendedor de una micro o pequeña empresa a contar con asesoría técnica de la red de fomento, para el establecimiento y desarrollo de su emprendimiento, en un entorno favorable de normas que se adecuen al tamaño de las empresas.

Cabe destacar que, algunas de las normas de transición municipales se encuentran contenidas en la Ley 19749 sobre microempresa familiar y en su reglamento (Decreto 102, del Ministerio de Economía, DO 16.05.02).

El SII, por su parte, ha adecuado las normas tributarias a la realidad de micro y pequeñas empresas, generando un régimen de tributación para rentas presuntas como efectivas, simplificado. Se sugiere establecer la obligación de emisión de facturas de compra electrónica de productos y servicios, por parte de las empresas mayores a micro y pequeñas, evitando de esa manera la declaración y pago de IVA de estas últimas, por los efectos que ello tiene en el soporte administrativo y el flujo de caja.

⁽²¹⁸⁾ El Instituto Nacional de Estadísticas produce, analiza y difunde las estadísticas oficiales y públicas de Chile. Para ello integra información agregada de diversas entidades públicas y privadas, gestiona encuestas periódicas y censos, de acuerdo con los estándares de las instituciones homónimas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Uno de sus desafíos en curso es el acceder a registros administrativos públicos innominados.

⁽²¹⁹⁾ A ello se puede agregar la exigencia de un informe anual al Congreso Nacional o a la Comisión PYME de la Cámara de Diputados, elaborado por una entidad independiente, utilizando el modelo de reporte anual al Congreso de la Oficina de Defensa de la Small Business Administration, de Estados Unidos. (UNITED States, Small Business Administration, Office of Advocacy. The Small Business Economy 2008. Washington: United States Government Printing Office, 2009. 366 p.

La simplificación de las normas tributarias implica también el cierre rápido de los emprendimientos fallidos, sin la actual permanencia de un número significativo de unidades sin movimiento, a la espera del trámite de término de giro.

En materia laboral, el cambio más significativo sería la cotización mensual obligatoria de un aporte al Fondo de Indemnización y al Seguro de Cesantía, similar al mecanismo de las trabajadoras de casa particular, eliminando la indemnización por años de servicio con tope de once años que actualmente rige a estos contratos. Ello facilitaría la creación, el desarrollo, la consolidación y el cierre o re-emprendimiento en micro y pequeñas empresas, así como la formalización del empleo en este sector de la economía.

Dada la diversidad de instituciones sectoriales y territoriales que se vinculan con los emprendimientos, se propone establecer, en términos normativos, la utilización de la plataforma informática del Servicio de Impuestos Internos, para registro y consultas²²⁰ del tamaño y características de las empresas, con datos basados en el polinomio de “ventas, activos y empleo”, al cual se agreguen en un futuro cercano información de las empresas relacionadas, del ciclo de negocios, de la fuente de valor agregado, la oportunidad y calidad del empleo y de los subsidios fiscales utilizados por cada empresa. Dicha plataforma se propone obligatoria para su uso en las entidades municipales y sectoriales de alcance regional y nacional.

Implementar esta medida significa fortalecer las instancias regionales y locales, en términos de un trabajo en red. Significa dotar de profesionales y técnicos mejor calificados y remunerados en las Agencias Regionales de Desarrollo y un trabajo en red de las agencias territoriales de los diversos servicios públicos y privados vinculados al fomento productivo, el medio ambiente y la salud laboral, con los departamentos municipales relevantes (Rentas, Obras y Desarrollo Comunitario).

Esta gestión se propone que esté apoyada en un sistema de información de fomento²²¹ que permita identificar y ha-

cer gestión sobre las principales variables que contribuyen a mejorar la competitividad y reducen la vulnerabilidad de los territorios, las empresas y los trabajadores involucrados en ellos.

La estrategia consiste en utilizar las plataformas informáticas existentes, establecer una metodología común de caracterización de territorios, empresas y trabajadores, generando sinergias en la integración de los registros administrativos existentes en la administración pública y en las entidades privadas vinculadas al fomento productivo. Ello exige contar con estándares de interoperabilidad e integración de información: modelos de datos, identidades únicas, mecanismos de autenticación de datos, reglas de actualización de registros, entre otros.

En cuanto a las microfinanzas, el desarrollo del mercado en materia de servicios de microfinanzas requiere de mecanismos legales e institucionales especializados, que generen sinergias entre la política social y de fomento, con el quehacer de las entidades bancarias y no bancarias que trabajan en la materia.

Chile requiere mejorar la transparencia y supervisión de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), de la información de créditos canalizados por tarjetas de tiendas comerciales y CCAF y la información de alternativas y del costo efectivo del crédito al consumidor o empresario (incluyendo los contratos de adhesión colaterales a los créditos).

En materia institucional se propone radicar en Corfo, en una gerencia especializada, el desarrollo del conjunto de instrumentos de microfinanzas, como banca de segundo piso y en las agencias regionales de desarrollo, la gestión estratégica de la totalidad de los instrumentos de fomento, orientados a la superación de la pobreza de los dos primeros quintiles de ingresos de la población, con el apoyo de sistemas de información integrados.

⁽²²⁰⁾ El SII tiene en uso una plataforma informática denominada Portal Mipyme que facilita el quehacer tributario de las empresas de menor tamaño. Además, cuenta con un mecanismo simplificado que genera carpetas electrónicas tributarias para la consulta de terceras entidades, autorizadas por el contribuyente, para fines de gestionar créditos, acreditar rentas e informar del tamaño de la empresa. SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS. Portal Pyme. [En línea] Chile. [Consultado: 28 de abril 2009]. Disponible en < <http://www.sii.cl/portales/mipyme/index.htm> >.

⁽²²¹⁾ El Sistema Maestro de Fomento Productivo está en desarrollo, por parte del Ministerio de Economía. Se espera que se inicie su uso en 2010.

ANEXO 1

Determinación del tamaño de las empresas utilizando un polinomio

En Chile, Corfo inició en los años noventa la utilización del nivel de ventas como parámetro para caracterizar los tamaños de empresas, para fines de aplicar instrumentos de fomento productivo, de acuerdo con la siguiente convención:

Microempresa: contribuyentes cuyas ventas anuales netas de IVA no superan las 2.400 UF.²²²

Pequeña empresa: contribuyentes cuyas ventas anuales netas de IVA superan las 2.400 UF y son inferiores a 25.000 UF.

Medianas empresas: contribuyentes cuyas ventas anuales netas de IVA superan las 25.000 UF y son inferiores a 100.000 UF.

Grandes empresas: contribuyentes cuyas ventas anuales netas de IVA superan las 100.000 UF.

Con esta convención, diversas entidades²²³ han realizado estudios de caracterización de los contribuyentes “empresas”, utilizando información innominada aportada por el Servicio de Impuestos Internos (ventas y activos principalmente), el Servicio Nacional de Aduanas (importaciones y exportaciones), la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (endeudamiento), entre otras.

La aplicación exclusiva del criterio de ventas ha generado distorsiones en la aplicación de políticas públicas y en la asignación de recursos, los que están documentados en el estudio del Centro de Investigación de Políticas Públicas para las PYME,²²⁴ la que propone utilizar además las variables empleo y activos de la empresa, con la información que dispone el Servicio de Impuestos Internos, a partir de las declaraciones juradas de las empresas (formularios 1879 sobre retenciones de honorarios y 1887 sobre retenciones de impuesto único a trabajadores y los formularios 22 y 29, sobre declaraciones mensuales y anuales de impuesto).

El estudio mencionado establece que la siguiente ecuación permite representar mejor el “tamaño” de las empresas de menor tamaño:
Puntaje = (Ventas * FV + Activos * FA + Empleo * FE)

Donde:

Ventas: corresponde a las ventas anuales de cada empresa en millones \$.

Activos: corresponde a los activos anuales de cada empresa en millones \$.

Empleo: corresponde al empleo anual expresado en número total de trabajadores empleados en el año por la empresa, tanto a honorarios como dependientes.

Factores: cada factor se determina como un ponderador de importancia de la variable, dividido por Valor Máximo estimado para la variable:

Factor Ventas FV:	0.3 / Valor Máx Ventas
Factor Activos FA:	0.2 / Valor Máx Activos
Factor Empleo FE:	0.5 / Valor Máx Empleo

⁽²²²⁾ Valor de la Unidad de Fomento \$ 20.993,97 al 30 de abril 2009.

⁽²²³⁾ Principalmente Fundes, Sercotec, Cipyte y el Ministerio de Economía.

⁽²²⁴⁾ CENTRO de Investigación de Políticas Públicas para la Pyme. Una nueva segmentación de empresas para mejorar la focalización de los recursos públicos de fomento productivo. Chile, 2008.

Caracterización por segmentos de las Empresas de Menor Tamaño.				
Segmento	Nº de Empresas	Ventas medias millones \$	Empleo medio Nº trabajadores	Activos medios millones \$
Inactivas	116.713	0	0	13,58
Total de microempresas	452.781			
Micro 1	126.093	1	0	0,30
Micro 2	141.611	2,90	0	1,10
Micro 3	93.604	5,80	0,50	2,60
Micro 4	91.473	11,20	0,80	5,30
Promedio microempresas		4,65	0,26	2,04
Total de pequeñas empresas	237.876			
Pequeña 1	80.398	20,60	1,10	11,30
Pequeña 2	99.426	43,60	1,80	34,30
Pequeña 3	58.052	105,10	4,30	118,50
Promedio pequeña empresa		50,84	2,17	47,07
Total de medianas empresas	46.459			
Mediana 1	20.773	219,40	11,60	266,10
Mediana 2	14.701	371,40	25,30	529,80
Mediana 3	10.985	792,70	43,40	788,70
Promedio mediana empresa		403,05	23,45	473,11
Total EMT activas	737.116	281,64	5,25	320,79
Excluidas	19.297	1.395,00	115,00	6.448,00
Grandes empresas	7.793	21.942,3	418,2	65.752,5

Fuente: Base de Datos SII, año tributario 2006. Elaboración CIPYME.

En la tabla anterior se estructuran diez "tramos de segmentación de empresas de menor tamaño,²²⁵" en que las ventas tienen una ponderación de 30%, el empleo un 50% y los activos 20%. La pertenencia a cada tramo se determina por la varianza en los tres factores respecto a los valores medios. Entre tramos la varianza es mayor a la varianza entre las unidades agrupadas en cada tramo en particular estructurado por distribuciones normales.

Los valores medios de ventas, empleos y activos no corresponden a valores medianos (donde se alcanza el 50% de los casos observados), por lo que los valores totales de ventas, empleo y activos por agrupación no son deducibles de este análisis.

Lo primero que llama la atención es que las ventas medias de las microempresas alcanzan sólo a UF 266 (un 11,1% del tope de UF 2.400 establecido teóricamente para ellas); las ventas medias de las pequeñas empresas es de UF 2.906 (un 11,6% del tope de UF 25.000 establecido teóricamente para ellas) y las ventas medias de las medianas empresas es de UF 23.043 (un 23,0% del tope de UF 100.000 establecido teóricamente para ellas). Por ende, cuando

el instrumental de fomento para EMT se pone a disposición de empresas con ventas de hasta 100.000 UF, un grupo reducido de ellas hace uso del grueso de dichos recursos.

Por ello, Cipyeme sugiere excluir a 19.297 empresas cuyos activos (369 mil UF en promedio) las sitúan entre las empresas de mayor tamaño, a pesar de que sus ventas medias son inferiores a UF 100.000 (79.755 UF promedio). Es característico además en estas empresas que la relación Activos a Ventas sea de 4,6 veces, siendo que en microempresas es de 0,4 veces, en la pequeña 0,9 y en las empresas medianas de 1,2 veces. Ello refleja que probablemente estas empresas, que se sugiere excluir, sean sociedades de inversiones formadas por razones tributarias y/o forman parte de conglomerados empresariales, para fines de subcontratación de servicios, o incluyen dentro de sus activos bienes no directamente productivos, adquiridos con fondos de reinversión no tributables.

Cipyeme separa a 7.793 "grandes empresas", a las que distingue por su nivel de ventas (1,3 millones de UF anuales promedio), activos (3,76 Millones de UF promedio) y trabajadores empleados (418 promedio).

⁽²²⁵⁾ El número de empresas, los valores de ventas, activos y empleo medio corresponden a datos aportados por el SII para el año tributario 2006 (año calendario 2005).

Con esta metodología, es posible generar una sencilla relación entre la situación de cada empresa con variables macroeconómicas:

- Al asociar los variaciones en las ventas de las empresas con las variaciones del PIB.
- Las variaciones en las tasas de ocupación de trabajadores por empresa con las variaciones en la tasa de empleo/desempleo nacional o del sector.
- Los incrementos de activos por empresa con las variaciones en la inversión nacional o sectorial.

La segmentación propuesta por Cípyme genera una mirada más real de los ciclos de las empresas. Así, dejan de caracterizarse como empresas pequeñas aquellas que venden en el segmento de pequeñas, pero tienen niveles de empleo y activos que generan puntajes de mediana o gran empresa, pues están en el ciclo de inversión inicial en que las ventas no expresan aún su potencial. Asimismo, se excluye a empresas que presentan ventas; sin embargo, no tienen relevancia en empleo o en activos (ej: Empresas de corretaje, con una agregación mínima de valor a productos o servicios). Se excluye, además, a las 7.000 sociedades de inversión cuyo origen corresponde a estrategias tributarias.

Esta metodología permite ajustar los tramos a la venta efectiva, trabajar con tramos más acotados de acuerdo a los requerimientos de cada institución específica y permite además agregar a la base de datos otros factores de interés, que caracterice y focalice mejor a las empresas individuales o conjunto de ellas a las que se oriente un incentivo en particular.

En este sentido, proponemos incorporar a la base de datos del SII, cinco criterios adicionales:

PRIMER CRITERIO: Relaciones de propiedad. La evaluación del tamaño de las empresas debe referirse al conjunto de ellas, de acuerdo con las relaciones de propiedad que considera el SII, para fines de establecer responsabilidades tributarias.

SEGUNDO CRITERIO: Análisis del ciclo de negocios. La caracterización de las empresas según su etapa en el ciclo de negocios (creación, innovación o emprendimiento; desarrollo operacional; consolidación; reducción operacional, re-emprendimiento o cierre) es posible de detectar con las herramientas informáticas del SII. Ello es una información clave para la gestión de los recursos públicos:

Etapa creación, innovación o emprendimiento. El Servicio de Impuestos Internos dispone de información de la fecha de iniciación de actividades asociadas a cada una de las personas naturales y jurídicas. La formalización de nuevos contribuyentes es una oportunidad para dar a conocer el conjunto de normativas y ventajas de operar con el apoyo del Estado en los territorios: impuestos, compras públicas, seguridad laboral y medioambiental, financiamiento y herramientas asociativas.

En esta etapa, los emprendedores visualizan la captura de oportunidades y conforman sus negocios. Las señales que en conjunto les dan las insti-

tuciones de Fomento (Fosis, Sercotec, Indap, Sernapesca, entre otras) y las fiscalizadoras (SII, Dirección del Trabajo, Seremía de Salud, SAG, entre otras) son clave para el desarrollo temprano del negocio, en particular:

- el acceso a la demanda de nuevos productos o servicios;
- el costo asociado al cumplimiento de normativas;
- el acceso a información, soluciones logísticas, financieras y tecnológicas, para la innovación en productos, servicios, procesos y competencias laborales.

Etapa de desarrollo operacional basado en ventajas comparativas y competitivas. Son importantes la focalización en la rentabilidad del producto o servicio y las economías de escala y de ámbito alcanzables en el corto plazo, así como el disponer de fuentes de financiamiento en montos y plazos adecuados a los retornos de las inversiones, y el contar con soluciones logísticas, financieras y tecnológicas, para alcanzar escalas operacionales mayores.

Etapa de consolidación de las ventajas comparativas y optimización de la posición competitiva. Son importantes, el desarrollo de competencias de gestión y tecnológicas, para alcanzar niveles óptimas según la función de producción y estructuras de financiamiento adecuadas al retorno sobre el patrimonio invertido, así como economías asociativas en torno a soluciones comerciales, logísticas, financieras y tecnológicas.

Etapa de reducción operacional, re-emprendimiento o cierre por pérdida de ventajas en las condiciones de mercado de productos, materias primas, insumos, trabajo, logística, financieras, tecnológicas o nuevas restricciones normativas. La prioridad en esta etapa es la minimización de pérdidas.

TERCER CRITERIO: Análisis de sectores económicos y los elementos que componen su costo y generan valor agregado. El monitoreo de la dinámica empresarial por sector económico, así como de los elementos que componen su costo son clave para orientar acciones de fomento, detectando oportunidades de mejorar competitividad y las condiciones de empleo, sobre la lógica de clusters (eslabonamientos comerciales y productivos) con ventajas competitivas.

Con respecto a la participación relativa de la cantidad de empresas por sector económico y los principales componentes de costo en cada una de ellas, hemos agrupado, de mayor a menor, indicando en cada caso la participación en el número de empresas (N) y en las ventas promedio del período 1999 a 2006:

- **Comercio basado en compra venta** (N=36,5%; V=25,7%). Sus fuentes de costo/generación de valor son: financiamiento del capital de trabajo + servicios + empleo.
- **Servicios basados en activos productivos:** transporte y telecomunicaciones (N=12,2%; V=9,1%), turismo (N=4,7%; V=1,4%), financieros (N=2,5%; V=17,2%) y servicios agrícolas (N=2,0%; V=1,2%); servicios estatales, sociales e institucionales (N=2,4%; V=2,6%). Sus fuentes de costo/generación de

valor son: financiamiento de los activos productivos + empleo + insumos + servicios + financiamiento del capital de trabajo.

- **Producción agropecuaria** (N=9,9%; V= 2,2%), **forestal** (N=0,6%; V=1%) y **pesca** (N=0,5%; V=1,1%). Sus fuentes de costo/generación de valor son: insumos + financiamiento de los activos fijos + empleo + servicios + financiamiento del capital de trabajo.

- **Servicios basados en el trabajo.** Técnicos y profesionales (N=9,0%; V=6,8%), otras actividades (N=4, 8%; V=0,7%) y servicios personales (N=0,8%; V=0,4%). Sus fuentes de costo/generación de valor son: empleo + servicios + financiamiento del capital de trabajo + financiamiento de los activos fijos + insumos.

- **Extracción y transformación de materias primas.** construcción (N=5,6%; V=5,1%), alimentos, bebidas y tabaco (N=2,7%; V=5,4%), textil y cueros (N=1,5%; V=1%), otras manufacturas (N=1,25%; V=2%), máquinas e instrumentos (N=1,1%; V=1,4%), madera y papel (N=1,1%; V=2,7%); química-petróleo-caucho y metales (N=0,5%; V=4,4%), minas y canteras (N=0,3%; V=5,6%), electricidad, gas y agua (N=0,3%; V=3,3%). Sus fuentes de costo/generación de valor son: materias primas + insumos + servicios + financiamiento de los activos productivos + empleo + financiamiento del capital de trabajo.

La aplicación de este criterio sobre estratos de empresas obtenidos del polinomio "ventas, activos y empleo" nos entrega una visión de los sectores de actividad vinculada al tamaño de las empresas.²²⁶

Con este análisis es posible establecer sectores prioritarios de intervención o fomento productivo, centrados en lograr aumentos de productividad y competitividad de sectores específicos.

CUARTO CRITERIO: oportunidad y calidad del empleo generado. Dado que la intervención de recursos públicos en los territorios se asocia muchas veces a situaciones de emergencia vinculadas al desempleo estacional o crisis específicas, la oportunidad y la calidad del empleo generado debe ser el criterio que oriente dichos recursos. En ese sentido, el establecimiento de sectores prioritarios de intervención por parte de las agencias regionales de desarrollo, ha permitido salir de las miradas de corto plazo en esta materia y generar señales coherentes de viabilidad de los emprendimientos y de los empleos contenidos en ellos, minimizando los recursos destinados por motivos de emergencia a actividades no directamente productivas.

QUINTO CRITERIO: resultados de los subsidios percibidos. Existen una serie de excepciones tributarias y subsidios permanentes cuya percepción no es transparente ni para las entidades públicas ni para los agentes privados. El contar con información por cada empresa perceptora, ayuda a vincular los resultados obtenidos con los subsidios percibidos. Tal es el caso de las reducciones tributarias y de los subsidios de zonas extremas por razones geopolíticas.

En resumen, el SII está en condiciones de determinar automáticamente el tamaño de las empresas, utilizando información de ventas, empleo y activos, complementada progresivamente con relaciones de propiedad, etapa en el ciclo de negocios, sector económico al que pertenece, los elementos que componen su costo y generan valor agregado, la oportunidad y calidad del empleo generado y los subsidios percibidos.

La aplicación exclusiva del criterio de ventas ha generado distorsiones en la aplicación de políticas públicas y en la asignación de recursos, lo que puede evitarse si las instituciones de fomento y de fiscalización hacen uso de información analítica puesta a disposición por el SII.

Ello permitirá reorientar al menos un 50% de los recursos de fomento productivo que hoy no contribuyen al logro de los objetivos de las políticas públicas en materia.

⁽²²⁶⁾ El análisis fue realizado por Cipyme sobre los datos aportados por el SII del año 2006.

Segmento	Micro 1		Micro 2		Micro 3		Micro 4		Pequeña 1	
Sector	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
S/I	579	0,5%	335	0,2%	51	0,1%	37	0,0%	18	0,0%
Producción agropecuaria	18.829	14,9%	15.010	10,6%	8.222	8,8%	7.856	8,6%	6.575	8,2%
Explotación de recursos naturales	798	0,6%	1.553	1,1%	1.371	1,5%	1.687	1,8%	1.757	2,2%
Industria manufacturera	7.264	5,8%	8.387	5,9%	5.996	6,4%	6.472	7,1%	6.406	8,0%
Construcción	4.469	3,5%	5.800	4,1%	4.474	4,8%	5.094	5,6%	5.634	7,0%
Ventas al por mayor	5.480	4,3%	7.104	5,0%	5.449	5,8%	6.130	6,7%	6.331	7,9%
Ventas al por menor	47.774	37,9%	57.223	40,4%	40.439	43,2%	34.422	37,6%	23.701	29,5%
Turismo, transporte y telecomunicaciones	21.973	17,4%	23.772	16,8%	13.353	14,3%	13.315	14,6%	11.718	14,6%
Servicios de intermediación financiera	923	0,7%	1.687	1,2%	1.014	1,1%	1.278	1,4%	1.798	2,2%
Asesorías profesionales y servicios a personas	14.057	11,1%	16.254	11,5%	10.303	11,0%	11.992	13,1%	13.171	16,4%
Administración pública y educación	3.947	3,1%	4.487	3,2%	2.934	3,1%	3.193	3,5%	3.293	4,1%
Total	126.093	100,0%	141.611	100,0%	93.604	100,0%	91.473	100,0%	80.398	100,0%
% del total	17,1%		19,2%		12,7%		12,4%		10,9%	

Fuente: Base de datos SII, año 2006. Elaboración Cipyme.

	Pequeña 2		Pequeña 3		Mediana 1		Mediana 2		Mediana 3		Total	
	N°	%	N°	%								
	16	0,0%	8	0,0%	7	0,0%	8	0,1%	9	0,1%	1.023	0,1%
	7.813	7,9%	4.372	7,5%	1.574	7,6%	1.169	8,0%	936	8,5%	72.356	9,8%
	2.278	2,3%	1.505	2,6%	667	3,2%	487	3,3%	335	3,0%	12.438	1,7%
	8.596	8,6%	5.617	9,7%	2.231	10,7%	1.495	10,2%	1.314	12,0%	53.778	7,3%
	8.580	8,6%	5.935	10,2%	2.200	10,6%	1.574	10,7%	1.354	12,3%	45.114	6,1%
	9.702	9,8%	6.516	11,2%	2.793	13,4%	2.165	14,7%	1.709	15,6%	53.379	7,2%
	20.407	20,5%	8.316	14,3%	2.338	11,3%	1.386	9,4%	917	8,3%	236.923	32,1%
	13.029	13,1%	6.017	10,4%	1.984	9,6%	1.258	8,6%	992	9,0%	107.411	14,6%
	4.245	4,3%	4.349	7,5%	1.546	7,4%	1.219	8,3%	435	4,0%	18.494	2,5%
	19.729	19,8%	11.801	20,3%	4.018	19,3%	2.822	19,2%	1.886	17,2%	106.033	14,4%
	5.036	5,1%	3.622	6,2%	1.422	6,8%	1.126	7,7%	1.107	10,1%	30.167	4,1%
	99.426	100,0%	58.052	100,0%	20.773	100,0%	14.701	100,0%	10.985	100,0%	737.116	100,0%
	13,5%		7,9%		2,8%		2,0%		1,5%			



CAPÍTULO 6

GARANTÍAS EN INGRESO FAMILIAR

El ingreso en efectivo constituye un recurso muy importante para familias y hogares; contribuye al mantenimiento de una vida digna y favorece el desarrollo humano. De hecho, los bienes y servicios básicos que permiten la satisfacción de necesidades tales como la nutrición, la protección o el abrigo, se adquieren habitualmente en el mercado por medio del ingreso en efectivo.²²⁷ A su vez, los recursos monetarios son prácticamente ineludibles para llevar a cabo funcionamientos esenciales, como transportarse para ir a trabajar, estudiar, cuidar de la familia, etcétera.

Los ingresos en efectivo suelen estar compuestos por las remuneraciones del trabajo, bonificaciones y gratificaciones, entre otros. Asimismo, estas fuentes se ven complementadas por rentas y transferencias en efectivo provenientes de la seguridad social (contributivas) y prestaciones de asistencia social (no contributivas).²²⁸

Una muy escasa dotación de ingresos constituye un indicador expresivo (aunque no el único) de una situación de po-

breza,²²⁹ ya que puede poner en serio riesgo la satisfacción de necesidades básicas, provocar pasivos en el hogar y obstaculizar aquellos funcionamientos que son esenciales para que las personas puedan desplegar sus capacidades y aprovechar de mejor manera sus recursos (cosas tan simples como pagar un pasaje de microbús o fotocopiar un currículum vitae para conseguir un empleo, pueden resultar irrealizables en contextos de déficit extremo de ingresos).

Inclusive, cuando el déficit en efectivo se transforma en una situación crónica, podrían verse eclipsadas las opciones de desarrollo y funcionamiento social no solo presentes sino también futuras, en especial por las consecuencias que acarrea para niños y jóvenes: excesivo estrés, depresión, deserción escolar, mala nutrición, dificultades para enfrentar episodios de enfermedad, entre otros; cristalizándose en forma de lesiones o daños psicosociales severos.

Generar y disponer de ingresos estables y suficiente sigue siendo uno de los problemas más acuciantes en contextos

⁽²²⁷⁾ Aunque también se pueden conseguir vía crédito y endeudamiento, tal y como bien lo refleja la VI Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, y donde el primer quintil gasta prácticamente el doble de su ingreso mensual para adquirir los bienes y servicios que componen su canasta de consumo.

⁽²²⁸⁾ A éstos se pueden agregar transferencias de otros hogares e instituciones privadas, las cuales suelen ser de difícil monitoreo.

⁽²²⁹⁾ Para medir pobreza se suelen incluir ingresos autónomos, subsidios y transferencias monetarias y el alquiler imputado a la vivienda propia.

de pobreza y pobreza extrema. De hecho, los ascensos y descensos en torno a la línea de pobreza se relacionan con las fluctuaciones en el ingreso que mensualmente perciben los hogares más pobres.

Ante esta situación, se han desarrollado políticas de subsidios monetarios, las que representan, en promedio una fracción menor de los ingresos totales de los hogares, aunque

estos resultan ser muy importantes en el caso de los deciles de menores ingresos.

Estas políticas cuentan con una gran variedad de instrumentos, mecanismos, modalidades de entrega e institucionalidad a cargo. Esta diversidad se explica porque ha ido surgiendo paulatinamente en distintos períodos de la historia de nuestro país, para tratar de subsanar la falta de ingresos.

Algunos subsidios monetarios directos

Subsidio Único Familiar (SUF). El SUF se define como el beneficio equivalente a la Asignación Familiar en su primer tramo, para personas de escasos recursos, que no pueden acceder al beneficio del DFL N° 150, de 1982, por no ser trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional. Los SUF se reajustan anualmente, en el 100% de la variación experimentada por el IPC y su monto corresponde a \$ 6.500 a contar del 1° de julio del 2009. Las siguientes personas puede solicitar el beneficio: los menores hasta los 18 años de edad y los inválidos de cualquier edad, que vivan a expensas del beneficiario. Las madres de menores que vivan a sus expensas, por los cuales perciban SUF. La mujer embarazada. Personas con déficit en sus capacidades mentales a que se refiere la Ley N° 18.600, de cualquier edad, que no sean beneficiarios de Subsidio de Discapacidad mental. Inválidos de cualquier edad. Pueden cobrar el subsidio y cobrar el subsidio: La madre del niño/a y, en su defecto, el padre, los guardadores o personas que lo hayan tomado a su cargo. Las personas naturales que tengan a su cargo discapacitados mentales. Son requisitos para obtener el SUF: tener un puntaje menor o igual a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social. Esto implica pertenecer al 40% de la población más vulnerable. No estar en situación de proveer por sí solo o en unión del grupo familiar, a la mantención y crianza del causante por el cual se solicita el beneficio. Las personas deben solicitar por escrito el beneficio en la Municipalidad donde reside (Fuente: Mideplan).

Asignaciones maternales y familiares. Se encuentra regulado en el decreto con fuerza de ley No. 150, de 1981 (D.O. 25/03/1982). Son beneficiarios de la asignación familiar : (i) trabajadores dependientes del sector público y privado, (ii) trabajadores independientes afiliados a un régimen de previsión que al 1° de enero de 1974 contemplara la Asignación Familiar (asignatarios de la reforma agraria, taxistas propietarios y suplementeros), (iii) trabajadores anteriores que se hallen en goce de subsidios de cualquier naturaleza, (iv) trabajadores señalados en los Nos. 1 y 2 que se encuentren pensionados por cualquier régimen previsional, aun cuando en el respectivo régimen no hayan tenido derecho al beneficio. (v) beneficiarios de pensión de viudez y la madre de los hijos naturales del trabajador o pensionado en goce de la pensión especial considerada en el artículo 24 de la Ley N° 15.386; artículo 5° del D.L. N° 3.500, de 1980 y artículo 45 de la Ley N° 16.744. (vi) instituciones del Estado o reconocidas por el Gobierno que mantengan niños huérfanos o abandonados y discapacitados, (vii) personas naturales que tengan a su cuidado a menores por resolución judicial.

Cabe destacar que, las trabajadoras señaladas en los números 1, 2 y 3 an-

teriores tienen derecho a una asignación maternal por todo el período del embarazo, igual derecho tendrán los beneficiarios mencionados en dichos números, respecto de sus cónyuges embarazadas que sean causantes de asignación familiar. Su pago se hará exigible a contar del quinto mes de embarazo, extendiéndose con efecto retroactivo por todo el período de gestación. Son causantes o cargas de asignación familiar : (i) cónyuge y cónyuge inválido, en la forma que determine el reglamento. (ii) hijos y los adoptados, hasta los 18 años o 24 años, solteros, que sean estudiantes regulares de enseñanza media, normal, técnica, especializada o superior, en instituciones del Estado o reconocidos por este. O bien por los hijos inválidos de cualquier edad. (iii) nietos y bisnietos, huérfanos de padre y madre o abandonados por estos (se les otorga el beneficio bajo los mismos requisitos que a los hijos). (iv) madre viuda. (v) Ascendientes mayores de 65 años. (vi) niños huérfanos o abandonados en los mismos términos que los hijos y los inválidos que estén a cargo de instituciones del Estado o reconocidas por el Supremo Gobierno. (vii) menores al cuidado de una persona natural por resolución judicial.

Para obtener el reconocimiento y pago de las asignaciones que corresponde, el beneficiario deberá presentar una solicitud, acompañando a ella los antecedentes que justifiquen la procedencia de su derecho. El reconocimiento de la carga familiar se hará según se encuentre en alguna de las situaciones siguientes: (a) Trabajadores dependientes deben hacer el reconocimiento de la carga en el Instituto de Normalización Previsional o Caja de Compensación de Asignación Familiar si el empleador está afiliado a una. (b) Trabajadores dependientes del sector público deben autorizar sus cargas ante el mismo empleador. (c) Trabajadores independientes con derecho a ello deben autorizarla ante el Instituto de Normalización Previsional.

De lo señalado anteriormente, se concluye que las personas beneficiarias de asignación familiar o maternal tienen un derecho respecto de este subsidio y la forma de hacerlo exigible es a través de la presentación de la respectiva solicitud. La institución pagadora de la asignación familiar dependerá del tipo de beneficiario: (a) Trabajadores dependientes: paga el empleador junto con la remuneración, aunque el trabajador se encuentre en período de incapacidad laboral. (b) Trabajadores independientes: paga el Instituto de Normalización Previsional. (c) Pensionados: paga la misma entidad que le paga la pensión. (d) Subsidios de cesantía: se les paga junto con el subsidio. Los montos de las asignaciones son variables según el salario: A partir del 1 de julio del 2009 los valores son los siguientes: (i) ingreso men-

sual hasta \$ 170.000 recibe una asignación de \$ 6.500; (ii) ingreso mensual entre \$ 170.001 y \$ 293.624 recibe una asignación de \$ 4.830; (iii) Ingreso mensual entre \$ 293.625 y \$ 457.954 recibe una asignación de \$ 1.526, (iv) Ingreso mensual superior a \$ 457.954 no recibe asignación (Fuente: IPS).

Subsidio al pago del consumo de agua potable, servicio de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas (SAP). Consiste en el financiamiento, por parte del Estado, de una parte o porcentaje del pago mensual de un consumo máximo de metros cúbicos de agua potable y alcantarillado a usuarios residenciales de escasos recursos. Para las familias Chile Solidario el subsidio cubre el total de la cuenta de un consumo de hasta 15 m3. El monto del subsidio varía según región y grupo tarifario. Está dirigido a todas las familias Chile Solidario, con conexión o no de agua potable de red y servicio de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, en condición de morosidad y también aquellas que están al día en los pagos del servicio. Los requisitos para obtener el SAP son: ser residente permanente de una vivienda ubicada en el área urbana o rural (propietario, arrendatario o usufructuario). La vivienda debe estar conectada al servicio de agua potable. Se debe estar al día con los pagos. Se debe presentar postulación en la municipalidad donde se tiene la residencia. Debe estar encuestado con FPS. Los postulantes al beneficio deben solicitarlo ante la municipalidad correspondiente a su domicilio. Esta verifica su situación socioeconómica, sometidos previamente a la Ficha de Protección Social (FPS). En este caso, no hay puntaje de corte en la FPS, pues su asignación depende de la disponibilidad de cupos de cada comuna (Fuente: Mideplan).

Subsidio a la discapacidad mental – Ley N° 869 y N°18.600. Consistente en una prestación pecuniaria mensual de monto igual para todos los beneficiarios. El Subsidio a la Discapacidad mental se reajustará anualmente, en el 100% de la variación experimentada por el IPC y el monto vigente para este programa a contar del 30 de junio de 2008, asciende a \$48.000 pesos. Los requisitos para obtener el SDM son: las personas deben ser menor de 18 años de edad, no ser causante de asignación familiar y/o SUF, haber sido declarado con discapacidad mental de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley N° 18.600. Presentar Ficha de Protección Social con un puntaje no superior a 8.500 puntos. Carecer de recursos. Esto significa no tener ingresos propios ni per cápita del grupo familiar superiores al 50% de la pensión mínima (artículo 26°, Ley N° 15.386). Monto de la Pensión mínima \$ 104.959, 87, por lo tanto, el ingreso debe ser inferior a \$ 52.479,94. Tener residencia mínima continua de tres años en el país y presentar postulación. La condición de discapacidad mental debe ser evaluada y certificada por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) conforme lo indicado en la Ley N° 18.600. Asimismo, los potenciales beneficiarios, pueden postular por intermedio de un tutor o persona natural que los tenga a su cargo (Fuente: Mideplan).

Bono de Protección Familiar. Es un aporte monetario a las familias que participan en el sistema Chile Solidario, que se entrega por un período máximo de 24 meses (2 años), y cuyo monto es decreciente semestralmente, de acuerdo al siguiente detalle (moneda al mes de enero de 2009): Primer semestre: \$13.194 mensuales (6 cuotas). Segundo semestre: \$10.053 mensuales

(6 cuotas). Tercer semestre: \$6.912 mensuales. (6 cuotas). Cuarto semestre: \$6.500 (equivalente al valor del Subsidio Familiar). **Bono de egreso:** es un aporte monetario a las familias que participan en el sistema Chile Solidario, de igual monto independientemente del número de integrantes del grupo familiar, que se entrega por un período máximo de 36 meses (3 años) contados desde el mes siguiente al pago de la cuota N° 24 del Bono de protección, y cuyo monto es equivalente a un subsidio familiar \$ 6.500. Está dirigido a las siguientes personas según Ley N° 19.949 y el Artículo N° 41 de su reglamento: madre de los hijos menores o inválidos o de los que pudieren causar el subsidio familiar que establece la Ley N° 18.020, o sea, la mujer, sea esta la jefa de familia o la pareja del jefe de familia. La mujer que desempeña la función de dueña de casa, siempre que sea mayor de 18 años. Sólo en los casos de familias donde ningún adulto sea de sexo femenino mayor de 18 años, el Bono de protección podrá ser asignado a un miembro de la familia adulto de sexo masculino. Se obtiene, mediante la concesión (activación) del Bono de protección por parte del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) en conjunto con las Unidades de Intervención Familiar (UIF) de cada Municipalidad adscrita al Programa Puente (Fuente: Mideplan).

Pensión Básica Solidaria (Ex PASIS) es un beneficio monetario mensual, de cargo fiscal, al que pueden acceder todas las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y cumplan los requisitos determinados por la ley. Está destinado a las personas mayores de 65 años que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional. Por el sólo ministerio de la ley las personas beneficiarias de una Pensión Asistencial (PASIS) accedieron a la Pensión Básica Solidaria de Vejez a contar del 01 de julio del 2008. Se solicita en los Centros de Atención del Instituto de Previsión Social (IPS) y en las municipalidades en convenio, de lunes a viernes de 9 a 14 horas.

Los requisitos son: tener a lo menos 65 años de edad, Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de Chile entre el 1 de julio de 2008 y el 30 de junio de 2009, es decir, tener un puntaje menor o igual a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social, y entre el 1 de julio de 2009 al 30 de julio de 2010 pertenecer al 45% más vulnerable, lo que equivale a un puntaje Ficha Protección Social 12185 puntos). Tener residencia en el territorio chileno por un lapso de 20 años, continuos o discontinuos, contados desde los 20 años del peticionario; y además, haber residido en Chile al menos 4 años de los últimos 5 anteriores a la solicitud. En el caso de personas carentes de recursos de acuerdo al reglamento, el plazo de veinte años se cuenta desde la fecha de nacimiento. A los exiliados registrados en la Oficina Nacional de Retorno y en misiones diplomáticas, consulares u oficiales se les computará el tiempo pasado en el extranjero como residido en Chile. El Instituto de Previsión Social, IPS, es la institución responsable de este beneficio. La duración de éste es hasta que el beneficiario fallece, o que deje de cumplir los requisitos legales, o permanece fuera del país por más de 90 días en un año calendario o por entregar datos falsos para obtener el beneficio. Desde el 1 de julio de 2008 al 30 de junio de 2009 esta pensión es de \$60.000 mensuales y a partir del 1 de julio de 2009 en adelante será de \$75.000 mensuales.

Pensión Solidaria de Invalidez (ex PASIS de invalidez). Es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas declaradas

inválidas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia, y que reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley 20.255. El monto de la PBS de invalidez es igual al monto de la PBS de vejez y es incompatible con cualquiera otra pensión de algún régimen previsional. Esta destinado a hombres y mujeres de 18 a 65 años de edad, declaradas como inválidas y que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional ya sea como titular de la pensión o en calidad de beneficiario de pensión de sobrevivencia.

Las personas beneficiarias de una Pensión Asistencial (PASIS), por invalidez, accedieron a la Pensión Básica Solidaria de Invalidez a contar del 1 de julio del 2008. A los pensionados por gracia, exonerados políticos, pensionados por Ley Rettig y Ley Valech, que sólo gocen de este beneficio, tienen derecho a un porcentaje de la PBS de Vejez si esta última es de un monto superior a la primera. El beneficio se solicita en los Centros de Atención del IPS y en las municipalidades en convenio, de lunes a viernes de 9 a 14 horas.

Los titulares deben cumplir con los siguientes requisitos: ser declarado inválido por las Comisiones Médicas de Invalidez establecidas en el decreto ley N° 3500, de 1980. No tener derecho a una pensión en algún régimen previsional. Tener entre 18 y menos de 65 años de edad. Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más vulnerable de Chile entre el 1 de julio de 2008 y el 30 de junio de 2009, lo que equivale tener un puntaje menor o igual a 11734 puntos en la Ficha de Protección Social, y entre el 1 de julio de 2009 al 20 de junio de 2010 pertenecer al 45%, es decir, obtener 12.185 puntos en la Ficha de Protección Social. Acreditar residencia en Chile por un lapso no inferior a 5 años en los últimos 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Los extranjeros no tienen derecho a PBSI si la causa de la invalidez es por hecho ocurrido fuera del Territorio de la República, si a la fecha del evento no tenía la calidad de residente de acuerdo al DL N°1094, de 1975. El beneficio dura hasta que el titular cumple los 65 años o hasta que beneficiario fallece, o que deje de cumplir los requisitos legales, o permanece fuera del país por más de 90 días en un año calendario o por entregar datos falsos para obtener el beneficio.

Subsidio de Cesantía: Es una ayuda de carácter económico, que se otorga al trabajador que ha perdido su empleo y cumpla los demás requisitos establecidos en la norma legal indicada, por un lapso máximo de 360 días (D.F.L. N° 150, de 1982, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social). El monto mensual del subsidio es decreciente en el tiempo. Beneficiarios: (i) Trabajadores dependientes del Sector Privado, incluidos los afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones. (ii) Trabajadores del Sector Público, incluidos los afiliados a una AFP. (iii) Trabajadores independientes que al 1° de agosto de 1974 tenían derecho a Subsidio de Cesantía (ex Servicio de Seguro Social: cargadores de ferias, asentados ex CORA; ex Caja de Previsión de Empleados Particulares: artistas, taxistas propietarios y no propietarios, etc.). Requisitos: (i) Estar cesante; entendiéndose que lo están, los trabajadores dependientes del Sector Privado que con posterioridad al 1° de agosto de 1974 fueron despedidos por causas ajenas a su voluntad y los del Sector Público que pierdan sus empleos por causas

no imputables a ellos. Respecto de los trabajadores independientes, se entenderá que lo están cuando a su respecto se reunieren las condiciones establecidas en las disposiciones legales o reglamentarias que les eran aplicables al 1° de agosto de 1974. (ii) Tener a lo menos 52 semanas o 12 meses continuos o discontinuos de imposiciones en cualquier régimen previsional afecto al sistema, dentro de los dos años anteriores a la fecha de cesantía. (iii) Estar inscrito en el Registro de Cesantes que debe llevar cada institución previsional o el servicio público respectivo. (iv) Estar inscrito en el Registro de Cesantes que debe llevar cada municipalidad, con el fin de asignarle trabajos de asistencia en beneficio de la comunidad.

Duración, interrupciones y reanudaciones: el Subsidio de Cesantía se devengará por cada día que el trabajador permanezca cesante, y por el lapso máximo de trescientos sesenta días. El goce del beneficio se interrumpirá cada vez que se pierda la condición de cesante, sin perjuicio de recuperarlo cuando nuevamente se adquiera tal calidad y se proseguirá con el goce del beneficio por el tiempo que faltare para cumplir con el período máximo.

Nuevo subsidio: para gozar de un nuevo subsidio se requiere, además de cumplir con los requisitos ya señalados, que el cesante tenga, a lo menos cincuenta y dos semanas o doce meses, continuos o discontinuos de imposiciones, en cualquier régimen previsional, dentro de los dos años posteriores a la última cesantía en que hubiere devengado el subsidio correspondiente. El subsidio se otorgará por períodos de noventa días cada uno, hasta totalizar trescientos sesenta días, sin perjuicio de que el goce del mismo pueda interrumpirse conforme a lo señalado con anterioridad.

El trabajador que percibiere Subsidio de Cesantía tendrá derecho: al goce de asignaciones familiares y maternas a su valor máximo. Mantendrá, igualmente, derecho a las prestaciones médicas establecidas en su respectivo régimen previsional, para él y sus cargas, incluso préstamos médicos de FONASA, porque tienen la calidad de afiliados al Sistema de Salud, ya que la Ley N° 18.469, en su artículo 4°, incluye a los cesantes como beneficiarios; y a la asignación por muerte del D.F.L. N° 90, de 1979, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, si están afiliados al Antiguo Sistema de Pensiones. Los subsidiados que estén afiliados a AFP no tienen derecho a dicha Asignación por Muerte, ya que causan Cuota Motuoria, que la paga la respectiva AFP. Desde el 1 de enero de 1997 el monto del subsidio decrece de la siguiente manera (i) Los primeros 90 días su valor es de: \$ 17.338, (ii) entre 91 y 180 días su valor asciende a \$ 11.560 (iii) por último entre 181 y 360 días su monto es de \$ 8.669 (Fuente IPS).

Subsidios entregados por una sola vez: Otra forma que se ha diseñado para aumentar los ingresos de las personas, especialmente de aquellas carentes de recursos, es a través de la concesión de bonos que se otorgan por una sola vez en momentos determinados del año. Los más comunes son el bono de invierno, los aguinaldos de navidad y de fiestas patrias. Además, en los últimos años se han concedidos bonos extraordinarios a los sectores de menores ingresos. En el diseño de los bonos y aguinaldos sólo se consideraron las dimensiones que expresamente incorporan los textos legales que conceden dichos beneficios económicos. **Aguinaldo de Fiestas Patrias**

se paga a los pensionados del INP, además de un bono por carga familiar. En 2008 el aguinaldo ascendió a \$11.664 por beneficiario, mientras el bono por cada carga familiar acreditada es de \$6.005. El **Aguinaldo Navideño 2008** se entregó al mismo universo de personas y ascendió a \$13.000 por pensionado, y \$7.551 por cada carga familiar. El **bono de invierno 2009** se entregó en mayo a los beneficiarios del IPS (ex INP) que reciben pensiones previsionales de un monto menor o igual a \$ 122.451 pesos, pensiones básicas solidarias de vejez, pensiones de exonerados políticos y pensiones por Accidentes del Trabajo que al 1º de mayo de 2009 tengan una edad mayor o igual a los 65 años. También se entregará a los pensionados de AFP

y Compañías de Seguros con garantía estatal; los pensionados por la Ley de Accidentes del Trabajo de las mutuales; y los pensionados de Dipreca y Capredena que cumplan con los requisitos de edad y monto de pensión anteriores. El monto del Bono ascendió a \$40.652 por persona este 2009. El **Bono extraordinario de Apoyo a la Familia 2009** es parte de las medidas que se han implementado en un plan para enfrentar la crisis económica internacional, y se manifiesta en la entrega de \$40.000 por cada causante de subsidio familiar y por cada carga familiar por los que se percibía monto pecuniario, reconocidos al 31 de diciembre de 2008. En el caso de los beneficiarios de Chile Solidario, se recibió un bono por familia (Fuente: IPS).

Es bastante evidente que los aportes en efectivo realizados por el Estado a los hogares han ido estructurando una especie de “nuevo sector” de política, muy apreciado por gran parte de la población en pobreza y vulnerabilidad. Observando este desarrollo es que, en esta versión de Umbrales Sociales, la Fundación Superación de la Pobreza ha querido relevar este tema y promover su revisión bajo el enfoque de garantías sociales o aseguramientos básicos, sin descuidar un claro sistema de incentivos para promover en los hogares la generación de ingresos propios y el resguardo de la formación de capital humano futuro.

Fundamentos técnicos

Transferencias monetarias. Para presentar los fundamentos técnicos de esta propuesta, se reitera la distinción hecha anteriormente entre dos categorías de transferencias en efectivo: aquellas que provienen de la seguridad social y las que tienen su origen en la asistencia social. Las primeras se obtienen luego de realizar contribuciones (habitualmente obligatorias) asociadas al trabajo formal. Se acumulan fruto de los descuentos mensuales o periódicos en las remuneraciones durante los períodos en que las personas se encuentran ocupadas laboralmente, los cuales alimentan un fondo individual o colectivo desde el cual, cuando no se puede trabajar (debido a la avanzada edad, una enfermedad o el despido) se realizan transferencias periódicas en efectivo a los titulares o contribuyentes. Ejemplos de ello son las pensiones y jubilaciones o el seguro de desempleo.

Las transferencias provenientes de la asistencia social son independientes de la participación en el mercado laboral formal, y su fuente habitualmente está asociada a la recaudación fiscal vía sistema tributario.²³⁰ Este es el caso de los subsidios de agua potable, el Subsidio Único Familiar o el bono Chile Solidario.

Es necesario aclarar que, la propuesta de ingreso familiar arantizado se inscribe en este segundo grupo de transferencias en efectivo.

Contexto internacional. En países desarrollados, las transferencias monetarias a los más pobres, vía asistencia social, se han implementado durante ya varias décadas. Sin embargo, en América Latina, hasta hace pocos años, estas transferencias se habían limitado a beneficios de seguridad social. Dado que la mayoría de los hogares en situación de pobreza trabaja en el sector informal, estos beneficios no lograban impactar en los segmentos con mayores déficit de ingreso.

Diversos investigadores han estudiado este tema en profundidad en varios países de América Latina.²³¹ Entre sus resultados destaca que, pese al poder redistributivo de las transferencias monetarias, al estar concentradas en instrumentos de seguridad social, este se ve limitado. A su vez, el uso reciente de transferencias monetarias de asistencia social en América Latina como ‘transferencias condicionadas de ingreso’ permite compensar esta limitación y tiene grandes beneficios para la superación de la pobreza.

Por su parte, los países desarrollados preferentemente usan mecanismos de transferencia asociados a los impuestos.²³² Son los llamados tax credits o créditos a los impuestos. Su filosofía es la siguiente: las personas tienen cierta dotación de ingresos antes de pagar impuestos (ingresos iniciales) e ingresos después de pagar impuestos/transferencias (ingresos disponibles). Estos esquemas son diferentes en Estados Unidos y Europa, y entre distintos países europeos, y su poder redistributivo también difiere según el esquema adoptado en cada uno.²³³

⁽²³⁰⁾ Aunque también puede provenir de las utilidades de empresas estatales, venta de activos y/o préstamos internacionales, entre otros.

⁽²³¹⁾ LINDERT, Kathy, SKOUFIAS, Emmanuel, SHAPIRO, Joseph. Redistributing income to the poor and the rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean (Discussion paper). (S. L.): The World Bank, 2005.

⁽²³²⁾ ATKINSON, A. Is rising inequality inevitable? A critique of the transatlantic consensus. Annual Lecture. UNU World Institute for Development Economics Research, 1999.

⁽²³³⁾ Atkinson (1999) muestra el poder redistributivo de estos esquemas, señalando que es el principal mecanismo mediante el cual hay países desarrollados que no presentan un aumento en la desigualdad en las últimas décadas.

Muchos de estos esquemas de transferencias monetarias para familias en situación de pobreza han ido cambiando en el tiempo. Es el caso de Estados Unidos,²³⁴ que pasó de un esquema en el cual se ayudaba a familias en situación de pobreza sin exigir requerimientos laborales, especialmente mujeres jefas de hogar, a un esquema en el cual aumentaron sustantivamente los requisitos asociados a la generación de ingresos para poder acceder a las transferencias. En la actualidad, el principal sistema de transferencias en efectivo por vía de asistencia social es aquel basado en el “earning income tax credit”, en el cual las transferencias en efectivo son iguales a cero si las personas no logran generar ingresos y declararlos. Asimismo, el monto del subsidio va aumentando a medida que las personas de los percentiles más pobres incrementan sus ingresos autónomos. Llegado a un cierto punto, estos disminuyen gradualmente, porque se entiende que este tipo de beneficios no es relevante para dichos segmentos y no es deseable que hagan uso de ellos. Cabe recordar que Estados Unidos había implementado los llamados “negative income credits”, las cuales son transferencias que no dependen del ingreso laboral.²³⁵ Sin embargo, este sistema no perduró por desincentivar, de manera oculta, la generación de ingresos autónomos.

Países tales como Inglaterra y Nueva Zelanda también han introducido cambios importantes en sus sistemas de transferencias en los últimos años, en el mismo sentido que en Estados Unidos. En estos momentos, Inglaterra cuenta con el llamado “Working tax credit” and “Child income tax credit”, y Nueva Zelanda erigió el “Working for families”. Todos estos programas de transferencias en efectivo tienen entre sus requisitos un mínimo de horas trabajadas a la semana o estar estudiando, lo que incentiva la actividad.

En una dirección diferente se inscriben varios países europeos (Europa continental, básicamente) donde se desarrollan los llamados “esquemas de ingreso mínimo”. En estos, si el hogar exhibe una brecha entre su ingreso mensual y el in-

greso mínimo o normativo –acordado por la sociedad–, este hogar recibe un subsidio que cubre dicha brecha de ingreso. En términos distributivos, los efectos de estas transferencias en países desarrollados son significativos.

Los efectos distributivos de este tipo de políticas están ampliamente estudiados. Por ejemplo, en 1990 el promedio del coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias era 0,43, mientras que después resultó ser de 0,31.²³⁶ Incluso, los esquemas de ingreso mínimo muestran efectos redistributivos más poderosos.²³⁷

Una de las principales críticas hacia el sistema de ingreso mínimo es que tiene efectos negativos sobre el empleo e incrementa la probabilidad de que una familia dependa del sistema de bienestar.

En contrapartida, los subsidios que están ligados a los esfuerzos laborales han mostrado un aumento significativo de la formalización y la participación en el mercado del trabajo.

En esta dirección, la propuesta de un ingreso familiar garantizado refuerza los incentivos a buscar trabajo y estudiar, pero también considera la transferencia de recursos para la subsistencia de hogares que poseen muy bajos activos laborales y que tienen serias dificultades para producir ingresos autónomos todos los meses.

El caso de Chile. En nuestro país, el gasto social representa, aproximadamente, un 16% del Producto Interno Bruto. Este gasto se distribuye en vivienda, educación, salud, trabajo, protección social (seguridad social más asistencia social) y otros gastos sociales. De estos, las transferencias monetarias constituyen el 47,4% del gasto. Sin embargo, la mayor parte de este porcentaje (6,9% del PIB) pertenece a transferencias provenientes de la seguridad social; las transferencias de asistencia social no representan más que un 0,7% del PIB.

Cuadro 73. Gasto público y social Chile, 2003.

Gasto Social como proporción del PIB	16,00 %	% del gasto social total	100%
Educación	3,90%	Educación	24,50%
Salud	3,10%	Salud	19,30%
Protección social	7,60%	Protección social	47,40%
Seguridad social	6,90%	Seguridad social	43,10%
Asistencia social	0,70%	Asistencia social	4,40%
Otro gasto social	1,30%	Otro gasto social	8,80%

Fuente: Lindert, Skoufias and Shapiro (2005).

⁽²³⁴⁾ BLANK, R. Evaluating welfare reform in the United States. *Journal of Economic Literature*, 40 (4): 1105-1166, 2002.

⁽²³⁵⁾ Blank (2002) presenta una revisión exhaustiva de los cambios en los esquemas de transferencias en Estados Unidos.

⁽²³⁶⁾ DEININGER, Klaus, SQUIRE, Lyn. A new data set measuring income inequality. *World Bank Economic Review*, (10): 565-591, 1996.

⁽²³⁷⁾ ATKINSON, A. Is rising inequality inevitable? A critique of the transatlantic consensus. Annual Lecture. UNU World Institute for Development Economics Research, 1999.

En comparación con el resto de América Latina que, en promedio, destina 12,5% del PIB a la financiación de los programas y políticas sociales, Chile exhibe un gasto social más elevado; sin embargo, está lejos de los países europeos, que gastan en promedio el 30% del PIB. Los países de la OCDE gastan en promedio 25% del PIB, y en Estados Unidos asciende al 20%. De todo el gasto social, un porcentaje relevante

se destina a la protección social, representando un 40% en América Latina y un 57% en la OCDE.

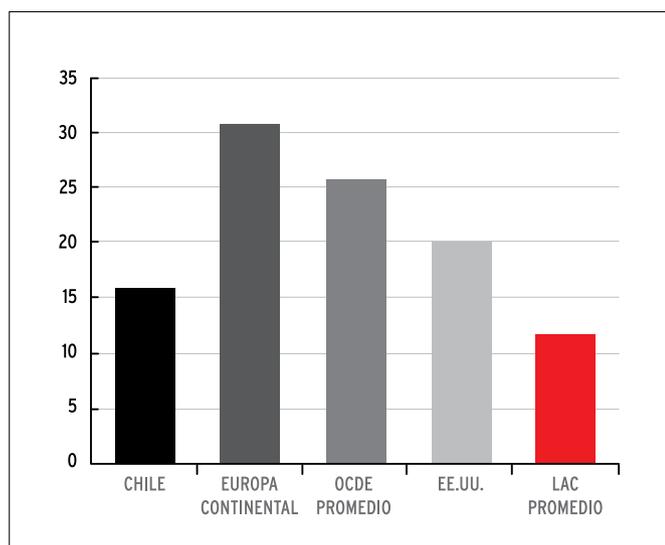
Sin embargo, el gasto en transferencias monetarias de asistencia social como % del PIB sigue siendo bajo en el caso de Chile, tanto si se le compara con el promedio de América Latina, de la OCDE o de Europa continental.

Cuadro 74. Estructura del gasto social.

País	Gasto social como % del PIB	Gasto en protección social como % del PIB	% del gasto social en protección social	Gasto en SS como % del PIB	Gasto en AS como % del PIB
Chile	16,0	7,6	48%	6,9	0,7
Europa continental	30,2	16,5	55%	15,0	1,5
OCDE promedio	25,5	14,5	57%	12,6	1,9
US	20,0	8,2	41%	7,7	0,5
LAC promedio	12,5	5,0	40%	3,8	1,2

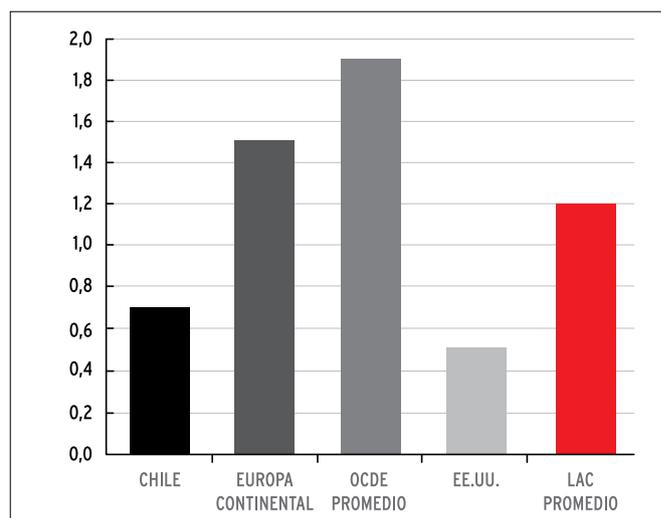
Fuente: Lindert, Skoufias y Shapiro, 2005.

Gráfico 43: Gasto social como % del PIB.



Fuente: Lindert, Skoufias y Shapiro, 2005.

Gráfico 44: Gasto social en transferencias monetarias de AS como % del PIB.



Transferencias de ingreso condicionadas. Varios países de América Latina han implementado las “Transferencias de Ingreso Condicionadas” (CCT) en la última década. Estos programas tienen dos objetivos. En primer lugar, reducir la pobreza y la desigualdad presentes, mediante la provisión de transferencias monetarias a las familias más pobres y, en segundo lugar, reducir la transmisión inter-generacional de la pobreza a través del establecimiento de condicionamientos u obligaciones de conducta asociados a la entrega de la transferencia; las cuales de no cumplirse, podrían implicar la suspensión del beneficio. Habitualmente, estos condi-

cionamientos se relacionan con la asistencia de los niños a la escuela. Aunque también algunas modalidades incluyen vacunas, cuidado prenatal y monitoreo de niños pequeños. Introducidos primero por Chile, Brasil y luego México, se han esparcido por una serie de otros países: Argentina, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Honduras y Jamaica.²³⁸

Las reglas de elegibilidad de los participantes y las condiciones para tener acceso a las transferencias difieren de país en país. Sin embargo, los esfuerzos están centrados en desarrollar mecanismos de focalización social y territorial.

⁽²³⁸⁾ El interés se ha extendido a otras economías emergentes, tales como Turquía, Gaza y el West Bank, Paquistán, Bangladesh, Camboya, Burkina Faso, Etiopía y Lesoto.

Los programas varían en tamaño, tanto en el porcentaje de población cubierta como en el monto de la transferencia. Por ejemplo, Bolsa Familiar en Brasil cubre aproximadamente 8 millones de familias (20% de su población), mientras que Chile Solidario cubre 200 mil familias (5% de su población). A su vez, esto implica que para Brasil y México estos programas representan el 0,37% del PIB, mientras que en Chile solo equivalen al 0,08%. Finalmente, en promedio estos programas tienen un costo administrativo equivalente al 5% del gasto total.

Pese a estas variaciones, evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales han mostrado impactos significativos de estos programas tanto a nivel redistributivos como en la reducción de la pobreza y su transmisión intergeneracional.

Además, diversos estudios muestran que, en comparación con otros programas de protección social, las transferencias condicionadas se encuentran mejor focalizadas.²³⁹

Cuadro 75. Cobertura de programas de transferencias condicionadas.

País	Programa	Familias cubiertas	Gasto como % GDP
Brasil	Bolsa Familiar	8.000.000	0,37%
México	Oportunidades	5.000.000	0,37%
Chile	Chile Solidario	200.000	0,08%
Colombia	Familias en Acción	400.000	0,10%
Argentina	Jefes		0,85%

Fuente: Lindert, Skoufias and Shapiro (2005).

Resultados y efectos de las transferencias monetarias en Chile.

Focalización por deciles. En el siguiente cuadro se presenta la focalización de las transferencias de seguridad social, por un lado, y de asistencia social, por otro.

Cuadro 76. Focalización de las transferencias monetarias en Chile.

Tipo de subsidio	Deciles									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Asistencia social										
Asignación familiar	9,2%	17,4%	17,4%	15,0%	11,7%	10,3%	8,0%	5,6%	3,9%	1,6%
Subsidio Único Familiar - SUF	39,9%	22,8%	13,9%	9,4%	4,8%	4,2%	2,7%	1,4%	0,7%	0,3%
Subsidio Agua Potable-SAP	17,6%	15,1%	14,8%	13,7%	10,6%	9,9%	8,1%	5,8%	3,4%	0,9%
Bonos Chile Solidario-CHS	37,4%	21,0%	14,0%	9,0%	7,9%	4,9%	3,5%	1,6%	0,6%	0,1%
Seguridad Social										
Subsidio Cesantía	14,8%	13,4%	9,5%	15,5%	2,0%	19,2%	12,0%	5,3%	6,7%	1,6%
Pensiones Asistenciales-Pasis	38,7%	17,1%	13,0%	10,0%	6,7%	5,3%	3,6%	2,9%	1,9%	0,7%
Total Subsidio monetarios	30,1%	17,8%	14,2%	11,4%	7,9%	6,9%	5,0%	3,6%	2,4%	0,8%

Fuente: Serie de resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2006). Mideplan.

Los datos describen una mayor focalización de los subsidios de asistencia social comparados con aquellos provenientes de seguridad social.²⁴⁰ Aun cuando existen subsidios que no se asignan de manera focalizada (Subsidio a la Cesantía y Asignación Familiar), en términos globales –al considerar todos los subsidios–, tales transferencias en

efectivo se concentran nítidamente en los deciles de menores ingresos. En efecto, al ver la distribución del total de los subsidios monetarios, se aprecia que un 30,1% es asignado al primer decil, y que la proporción del gasto total de subsidios monetarios desciende a medida que nos desplazamos a deciles superiores.

⁽²³⁹⁾ LINDERT, Kathy, SKOUFIAS, Emmanuel, SHAPIRO, Joseph. Redistributing income to the poor and the rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean. The World Bank. Discussion Draft - LACEA: October 24, 2005.

⁽²⁴⁰⁾ En estricto rigor, el SUF es un subsidio atado al mercado laboral formal. Sin embargo, como es un subsidio por carga familiar se sumó a los subsidios de asistencia social.

Como se mencionó anteriormente, los subsidios monetarios representan en promedio una fracción menor de los ingresos totales de los hogares, aunque, tal y como se demuestra en el cuadro siguiente, estos resultan ser muy importantes en el

caso de los deciles de menores ingresos. También es posible apreciar un salto significativo en la importancia de los subsidios monetarios entre el decil 1 y el 2, el cual, en términos absolutos, es de 10 mil pesos.

Cuadro 77. Distribución del ingreso.					
Decil	\$			%	
	Ingreso Autónomo	Subsidio Monetario	Ingreso Monetario	Ingreso Autónomo	Subsidio Monetario
I	75.687	26.909	102.596	74%	26%
II	179.457	15.820	195.277	92%	8%
III	239.074	12.711	251.785	95%	5%
IV	298.447	10.222	308.669	97%	3%
V	345.526	7.061	352.587	98%	2%
VI	429.983	6.157	436.140	99%	1%
VII	533.240	4.451	537.691	99%	1%
VIII	681.531	3.190	684.721	100%	0%
IX	983.646	2.125	985.771	100%	0%
X	2.365.797	757	2.366.554	100%	0%
Total	613.206	8.940	622.179	98.6	1.4

Fuente: Serie Análisis de Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen 2006), Mideplan.

Resultados por tipos de familia. En el siguiente cuadro se muestra el impacto monetario promedio de los subsidios, desagregados por tipo de familia.

Cuadro 78. Subsidios monetarios promedio por hogar, por tipo de familia.				
Tipo de familia	Total	Pasis	SUF	Asig. familiar
Biparental	11.308	5.689	2.278	2.511
Solo madre	14.688	9.796	2.344	1.386
Solo padre	14.588	11.470	1.102	1.189
Sin hijos	15.517	13.414	612	713

Fuente: Cálculo de los autores a partir de Encuesta Casen 2006.

De los datos se puede afirmar que los hogares sin hijos son los que, en promedio, reciben un mayor subsidio per cápita. En efecto, el subsidio monetario de los hogares sin hijos casi triplica al de los hogares con al menos un hijo y con ambos padres (biparental), y prácticamente duplica al ingreso que reciben los hogares con al menos un hijo y con solo la madre o el padre. Al respecto, los datos permiten apreciar que tal focalización en los hogares sin hijos tiene como principal explicación la focalización del Subsidio Pasis (o Pensión Básica Solidaria), que si bien corresponde a una transferencia asistencial, en la actualidad se encuentra subsumida en una nueva arquitectura (garantizada) de políticas de seguridad social, luego de la puesta en marcha de la Reforma Previsional.

Efectos en la pobreza. En cuanto al impacto en el nivel de pobreza de los subsidios monetarios, a partir de la Encuesta Casen 2006, es factible sostener que de no existir estos subsidios, la pobreza por ingresos se elevaría de un 13,7% a un 15,8%. De esta manera, tales subsidios permiten reducir este índice en más de dos puntos porcentuales. Las Pensiones Básicas Solidarias son las que tienen un mayor impacto en tal reducción; de hecho, más de un 60% del impacto total que tienen los subsidios monetarios en la reducción de la pobreza está explicado por este tipo de transferencia en efectivo.²⁴¹

Efectos en la desigualdad. Con el fin de analizar el impacto de los subsidios monetarios en la desigualdad, revisamos la

⁽²⁴¹⁾ Cálculos de los autores a partir de Encuesta Casen 2006.

razón de los ingresos promedio per cápita de los deciles 1 y 10. A este respecto, la razón de ingresos totales (incluidos los ingresos autónomos, subsidios monetarios e imputación de renta) de los deciles 1 y 10 es de 28,9 veces; si descontamos de tales ingresos los subsidios monetarios, tal razón queda de 34,7 veces. Es decir, los subsidios monetarios permiten disminuir en un poco menos de un 17% la razón de ingresos entre los deciles extremos.²⁴²

Al usar una metodología de micro-simulaciones es posible comprender por qué los cambios socio-demográficos ocurridos en Chile durante la década de los noventa no modificaron el índice de desigualdad. Los factores estudiados son entre otros: la participación laboral femenina, educación de la fuerza de trabajo, demografía de los hogares, estructura de retornos de la educación, ingresos provenientes de pensiones y subsidios monetarios. Los autores hallaron factores que hacen aumentar la desigualdad y otros que la disminuyen, neutralizándose unos a otros. A pesar de que se trata de transferencias que representan una fracción marginal del gasto social y del ingreso de los hogares, la principal fuerza que presiona y permite bajar la desigualdad de ingresos, durante el período, son los subsidios monetarios. Por sí solos

habrían reducido en 2 puntos el coeficiente de Gini y en 3,5 puntos la razón de quintiles.²⁴³

En cuanto al programa Chile Solidario, las evaluaciones indican que tiene impactos positivos y significativos en el acceso de estas familias a otros programas sociales del gobierno, como los de vivienda social y de ocupación laboral de mujeres. Sin embargo, no se ven efectos en el incremento de los ingresos.²⁴⁴ Según otros autores, el menor poder redistributivo del programa Chile Solidario, en comparación con Brasil y México, se debe al tamaño de éste.²⁴⁵

La recaudación fiscal y su importancia en las políticas de transferencia de ingresos. La recaudación fiscal en Chile corresponde al 16,5% del PIB; es la principal fuente de ingresos del Estado y, por lo tanto, es fundamental para solventar el gasto social.

Los componentes más relevantes son el impuesto a la renta y el IVA, ambos representan el 84% del total de la recaudación. En 1993, la contribución del IVA correspondía al 8,3% del PIB y el impuesto a la renta al 4% del PIB. En tanto, en el año 2007, esta brecha se ha acortado de manera significativa, siendo el IVA el 7% del PIB y el impuesto a la renta el 6% del PIB.

Cuadro 79. Recaudación por tipo de impuesto como % del PIB.

Tipo de impuesto	Años														
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Renta	4,0%	3,8%	3,5%	3,9%	3,7%	3,9%	3,5%	4,0%	4,4%	4,6%	4,4%	4,0%	5,2%	5,2%	6,0%
IVA	8,3%	8,0%	7,6%	8,1%	8,1%	8,1%	7,8%	8,0%	8,1%	8,2%	8,2%	8,2%	8,1%	7,3%	7,8%
Productos específicos	1,6%	1,5%	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%	2,1%	1,9%	1,7%	1,7%	1,5%	1,5%
Actos jurídicos	0,6%	0,6%	0,5%	0,6%	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%
Comercio exterior	2,1%	2,0%	2,1%	2,0%	1,7%	1,8%	1,7%	1,5%	1,2%	1,1%	0,7%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%
Varios	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%
Fluctuación deudores	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	0,0%	0,0%
Total	16,6%	16,0%	15,3%	16,2%	15,8%	16,1%	15,5%	16,0%	16,5%	16,6%	15,7%	15,1%	16,2%	15,2%	16,5%

Fuente: SII.

Al examinar las fuentes de la recaudación fiscal es posible revisar también quién paga este gasto. La evidencia disponible indica que el sistema tributario es levemente regresivo, es decir, pagan un poco más las personas que experimentan más pobreza. En efecto, si bien el impuesto a la renta es progresivo, el IVA (de carácter regresivo) es mucho más relevan-

te en la recaudación fiscal. Vemos que la fracción del ingreso que se tributa en IVA es mayor en los deciles más pobres, mientras que la que se tributa en renta es mayor en los deciles más ricos. Así, luego de pagar impuestos, la población (deciles ricos y pobres) mantiene un porcentaje de ingreso similar al que exhibía al comienzo, antes de pagar impues-

⁽²⁴²⁾ Cálculos de los autores a partir de Encuesta Casen 2006. Los deciles se obtuvieron a partir del ingreso autónomo, considerando los individuos sin ingreso y ocupando los factores de expansión nacionales.

⁽²⁴³⁾ LARRAÑAGA, O., VALENZUELA, J. ¿Porque no ha cambiado la desigualdad en Chile desde 1990?. Mimeo, Presentado en Workshop on Income Inequality. IDB and C.M. U. de Chile, Santiago 11 y 12 de Diciembre, 2006.

⁽²⁴⁴⁾ CONTRERAS, D., LARRAÑAGA, O., RUIZ-TAGLE, J. Evaluación de Impacto Chile Solidario: Primera Cohorte de Participantes. Taller de Evaluación Chile Solidario, 2009, (3).

⁽²⁴⁵⁾ SOARES, Sergei, ZEPEDA, Eduardo. Can all Cash Transfers Reduce Inequality?. [En línea]. [One pager](http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager36.pdf), 2007, (36) [Consultado: 19 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager36.pdf>>.

to; pero, como se señalara anteriormente, con un leve perfil regresivo, dado que después del pago de los impuestos,

el coeficiente de Gini aumenta en 0,01 (Engel, Galetovic y Raddatz, 1998)²⁴⁶.

Cuadro 80. Distribución del ingreso con estructura (1996).

Decil	Fracción del ingreso antes de impuestos	Fracción del ingreso después de impuestos	Fracción de su ingreso que tributan	Fracción de su ingreso que tributan en IVA	Fracción de su ingreso que tributan en renta	Trib adicional
1	1.45	1.4	14.4	11	0	3.42
2	2.74	2.63	16	11.8	0	4.2
3	3.77	3.61	15.8	11.4	0	4.33
4	4.73	4.59	15.2	10.9	0	4.25
5	5.57	5.47	15	10.7	0.01	4.21
6	6.76	6.64	14.3	10.2	0.04	4.07
7	8.22	8.2	13.8	9.7	0.11	4
8	10.6	10.61	13.1	9	0.23	3.85
9	15.42	15.75	12.2	8	0.62	3.54
10	40.75	41.09	11.8	6.3	2.54	2.96
Gini	0.4883	0.4961				
Razón(5q/1q)	13.41	14.12				

Fuente: Engel, Galetovic y Raddatz, 1998.

Este sistema es uno de los más eficientes de América Latina. Ello constituye un activo relevante para el análisis de viabi-

lidad y sustentabilidad de las políticas sociales financiadas por vía tributaria.

Sistema tributario y transferencias monetarias

Los países desarrollados realizan transferencias monetarias de asistencia social a través del sistema tributario. Esto tiene como principal beneficio que el Estado sabe con relativa certeza los ingresos de cada hogar y puede focalizar mejor sus esfuerzos. Por otra parte, tienen sistemas tributarios progresivos, en los cuales los deciles de altos ingresos financian más que los deciles de bajos ingresos. Esto permite redistribuir ingresos a través de la política social.

La posibilidad de usar un mecanismo como este en Chile necesita de un cambio en el sistema tributario, en el cual el financiamiento del gasto social se sustente en una base progresiva. Es decir, aumente la importancia de la recaudación del impuesto a la renta y disminuya la importancia del IVA. Sin embargo, un argumento que se puntualiza en Engel, Galetovic y Raddatz (1998) es que el IVA es más eficiente en su recaudación: es más fácil de cobrar y tiene menos evasión.

Informalidad como personas que no tienen contrato, por género y años de educación.

Casen	Mujeres				Hombres			
	0 a 7	8 a 11	12	más de 12	0 a 7	8 a 11	12	más de 12
1990	25,5	19,1	12,8	7,8	25,7	18,4	10,8	7,8
1992	19,7	17,2	9,8	5,3	22,8	15,7	8,9	5,6
1994	28,2	25,9	13,7	8	27,2	22,5	13,4	9,1
1996	31,3	23	17,3	10,8	33,9	24	13,6	10,8
1998	40,7	29,5	17,7	10,7	35,2	26,7	15,1	10,8
2000	34,6	29,4	18,7	11	34,6	25,7	16,1	10,8
2003	34,7	29,2	17,6	11,7	33,2	25	16,9	12
2006	28,2	24,8	15,7	12,7	26,9	22,8	13,7	12,2

Fuente: Puentes y Contreras, 2008.

⁽²⁴⁶⁾ Cabe notar que el estudio de Engel, Galetovic y Raddatz fue hecho el año 1998, ese año el impuesto a la renta representaba 3,9% del PIB, mientras que el IVA era el 8.1% del PIB.

Uno de los problemas para el desarrollo de sistemas progresivos de recaudación y modalidades de implementación de las transferencias en efectivo utilizando el sistema tributario es el nivel de informalidad laboral presente en ciertos segmentos poblacionales. La siguiente tabla muestra la proporción de informalidad en el mercado laboral por género y nivel educacional entre 1990 y 2006.

Se puede apreciar que los individuos de menor nivel educacional son los

que presentan una mayor tasa de informalidad. Al ver la evolución, podemos observar que la composición de los informales por nivel educacional ha ido cambiando. Se han ido incrementando en forma progresiva los individuos de mayor nivel educacional.

Es necesario que una propuesta de IFG incentive la formalización, que es una condición básica para poder operar un sistema como este desde el sistema tributario.

PROPUESTA

> **GARANTÍA: TODOS LOS HOGARES QUE REGISTRAN BAJOS INGRESOS AUTÓNOMOS RECIBIRÁN UN INGRESO FAMILIAR GARANTIZADO (IFG).**

El propósito de crear un ingreso familiar garantizado es contribuir con la satisfacción de necesidades inmediatas y funcionamientos básicos del hogar. No sustituye la generación de ingresos autónomos puesto que este ingreso representa una fracción del costo de las necesidades y funcionamientos.

Las políticas de transferencia monetaria han estado siempre sujetas a una discusión sobre los efectos en los incentivos que se provocan. En general, se argumenta que al no estar ligadas a los ingresos laborales, desincentivan el trabajo.²⁴⁷

Por ello, el monto del subsidio asociado a IFG aumenta a medida que los hogares de los percentiles más pobres logran incrementar sus ingresos autónomos; luego se mantiene estable y va gradualmente decreciendo hasta llegar a cero. Es más, el primer tramo tiene un ingreso levemente menor que el segundo tramo. El IFG se diseñó de esta forma para evitar la denominada “trampa de pobreza” que hace referencia a la desmotivación para declarar ingresos y buscar trabajo.

La propuesta estudiada tiene por objeto conciliar elementos que suelen parecer contradictorios en la discusión de políticas públicas. Por un lado, esta iniciativa pretende dar un ingreso mínimo a todos los hogares que registran ingresos autónomos muy limitados. Por otro, la estructuración del IFG determina un esquema de incentivos que no descuida la promoción del esfuerzo individual y familiar por generar ingresos propios y desempeñar trabajos productivos.

El IFG debe ser sensible al tamaño del hogar y a su composición sociodemográfica. En esa dirección, se propone que el monto se incremente por cada miembro del hogar menor de dieciocho años que asiste a la escuela/control sano/programa de educación inicial; y por cada persona con discapacidad

mental o física moderada o severa y que asista a programas garantizados de rehabilitación.

Complementariamente, existen algunos condicionamientos que es necesario incluir en el plan de ingreso familiar garantizado:

El esquema debe considerar de manera explícita la extinción del beneficio, de modo de evitar prácticas de dependencias poco consistentes con el paradigma de la promoción social. Para eso se propone que el IFG dure siete años, pudiendo ser invocado nuevamente con un máximo de dos veces, hasta completar los veintiún años (asociados al tiempo máximo que toma cursar los estudios básicos y medios). Cada nueva invocación deberá ser analizada en profundidad bajo protocolos explícitos que, de permitir la reinvocación del beneficio, establezcan las razones externas (ejemplo: zonas del país con niveles elevados de desocupación, baja actividad económica del territorio, aislamiento, alta siniestrabilidad social o ambiental) o internas (discapacidad, bajos activos laborales, disfuncionalidad).

También es importante tomar en cuenta a qué persona dentro de la familia u hogar se le entrega el subsidio. En el caso de que se le entregue a la madre, esta aumenta su poder de negociación al interior del hogar y la literatura internacional muestra que esto aumenta el bienestar de los niños.

Este incentivo también implica un creciente estímulo a la formalización, aunque se sabe que esta tiene costos asociados que podrían neutralizar el incentivo. En el capítulo sobre trabajo se mencionan una serie de propuestas encaminadas a simplificar y reducir los costos, tiempos y trámites vinculados con este punto.

Se propone que a finales de cada año se les exija a los hogares declarar sus ingresos. Esto permitiría ir perfeccionando los tramos de ingresos reales para la asignación del subsidio.

Asimismo, estudiar la diferenciación del monto según territorio (aunque no se estimó en esta oportunidad), asignando

⁽²⁴⁷⁾ BESLEY, Timothy, COATE, Stephen. Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs. *The American Economic Review*, 82 (1): 249-261, 1992.

mayores beneficios a familias que viven fuera de la Región Metropolitana y en áreas rurales. Esto con el propósito de que las personas y los hogares tengan un incentivo mínimo para prosperar en regiones y no engrosar el cinturón periférico y extramuros de la ciudad de Santiago.

Los tramos fueron definidos en función de los deciles de ingreso y no con relación a la línea de la pobreza, ya que esta última tendrá cambios en años próximos. Pero se sugiere

que a futuro el valor del IFG represente una fracción de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas. Así, un óptimo sería considerar un tramo de aumento creciente del subsidio como % de la línea de la pobreza; luego que este se mantuviera constante desde la línea de pobreza por un tramo significativo y, posteriormente, graduar su decrecimiento.

Lo anterior permitiría que el monto del IFG fuese estimado a partir de un fundamento sustantivo.

Medición de la pobreza

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.

Al igual que lo que sucede con muchos de los países de la región, las líneas de indigencia y pobreza que actualmente se utilizan en Chile están basadas en canastas de consumo con más de veinte años de antigüedad. Los cambios ocurridos en las dos últimas décadas en el ingreso por habitante, en los hábitos de consumo y en los precios relativos de los bienes hacen esperable que los Umbrales vigentes ya no cuenten con la suficiente representatividad. En efecto, 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.

Este tema ha sido planteado por la Fundación Superación de la Pobreza 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. Luego, en el año 2005, la institución publicó "Umbrales Sociales 2006" que contenía un capítulo completo la actualización de la línea de pobreza. Dicha propuesta fue entregada a los cuatro candidatos a la Presidencia de República (de la época), y fue acogida favorablemente sin excepción. Con ese acto, la FSP buscó ganar voluntades para establecer un nuevo mínimo de ingresos en el país, por debajo del cual, ningún chileno o chilena debiera vivir.

En la actualidad, y luego de un intenso debate público, el Gobierno de Chile celebró un Protocolo de Acuerdos con el Parlamento, en ocasión de la Aprobación de la Ley de Presupuestos 2009, donde se compromete a iniciar las actividades necesarias para actualizar el indicador de pobreza durante el presente año.

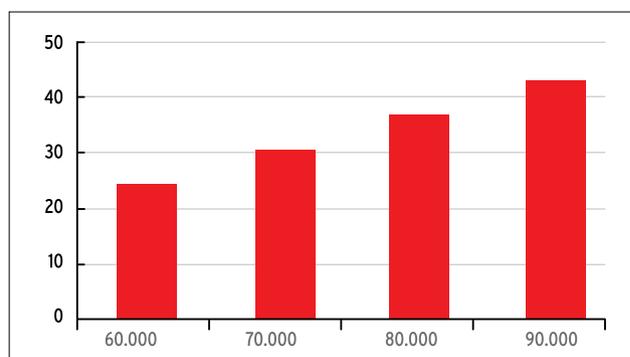
En ese contexto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se encuentra colaborando con el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) en la actualización de las líneas de indigencia y pobreza utilizadas para estimar la magnitud de dichos fenómenos en Chile. Esta colaboración se inscribe en un contexto más amplio, ya que la CEPAL se encuentra realizando un ejercicio similar con las líneas de indigencia y pobreza de los demás países de América Latina.

Por ello, uno de los principales objetivos del trabajo en marcha es construir nuevas canastas básicas de consumo alimentario y no alimentario a partir de la información de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares más recientes disponibles. En el caso de Chile, se trata de la Encuesta de Presupuestos Familiares levantada por el Instituto Nacional de Estadística en más de 10 mil viviendas de las capitales regionales del país en el período noviembre 2006 - octubre 2007, que permite contar con información actualizada sobre las pautas de consumo prevalecientes en la población.

Además de actualizar las líneas de pobreza, las actividades en curso contemplan la revisión de ciertos aspectos del método en uso, atendiendo a los avances teóricos y empíricos que se han producido en el campo de la medición de la pobreza por el método del ingreso, avances cuya aplicación debiera permitir una mejor identificación y caracterización de la población en situación de pobreza.

El gráfico siguiente presenta algunas simulaciones del efecto que tienen aumentos graduales del valor de la actual medida de pobreza. Así, para una línea de \$ 60.000, el porcentaje de personas en situación de pobreza sube de 13.7% a 24.6%; mientras que para una línea de \$ 70.000, la tasa alcanzaría a un 31.4%. La elevada respuesta del porcentaje de pobreza frente a cambios en el umbral es un reflejo de la situación, ya mencionada, de concentración de un importante porcentaje de hogares con ingresos marginalmente por encima de la actual línea de pobreza.

Porcentajes de pobreza y líneas de pobreza.



Fuente: elaboración propia en base a Casen 2006.

A continuación se presentan los tramos considerados para la asignación diferencial del IFG, es decir, no considera la transferencia de los recursos de los actuales subsidios directos:

Cuadro 81. Propuesta 1: Monto por Hogar.				
Tramos	3 y más niños	2 niños	1 niño	Sin niños
0 mitad decil 1	30 mil	20 mil	10 mil	5 mil
Mitad decil 1 - decil 2	40 mil	30 mil	20 mil	10 mil
Decil 2 - mitad decil 2	50 mil	40 mil	30 mil	10 mil
Mitad decil 2 - decil 3	50 mil	40 mil	30 mil	10 mil
Decil 3 - mitad decil 3	50 mil	40 mil	30 mil	5 mil
Mitad decil 3 - decil 4	40 mil	30 mil	20 mil	
Decil 4 - mitad decil 4	30 mil	20 mil	10 mil	
Mitad decil 4 - decil 5	20 mil	10 mil		
Decil 5 - mitad decil 5	10 mil			

Fuente: elaboración propia.

La propuesta de IFG busca simplificar significativamente el sistema de transferencia monetaria a los hogares que registran déficits importantes de ingreso, sin descuidar los estímulos. Por lo tanto, la presentación de montos y tramos tiene fines fundamentalmente ilustrativos, ya que es totalmente factible y deseable que si la propuesta prospera, sus montos y rangos sean revisados, ajustados y actualizados periódicamente en función de los nuevos consensos políticos, técnicos y/o la disponibilidad de recursos. Así también, se recomienda que el actual sistema de subsidios monetarios (Subsidio Único Familiar, asignaciones familiares, Subsidio Agua Potable, Bono de Protección Social, bonos extraordinarios, etc.; a excepción de las pensiones solidarias) y sus marcos presupuestarios sean transferidos progresivamente a este nuevo esquema. Esto permitirá ganar en eficiencia, eficacia, transparencia y oportunidad. A su vez, la administración de las políticas públicas se simplifica, dado que bajo este esquema se pueden gestionar transferencias contracíclicas, estacionales, territoriales, etcétera.

Se recomienda una estrategia de implementación gradual a través de etapas que incluyan grupos de regiones: de cinco en cinco, elegidas aleatoriamente en un lapso de tres años.

Esto permitiría ir evaluando el proyecto usando a las regiones que no se incorporan como grupos de control.

Como se aprecia, para la primera mitad del decil 1, que correspondería al 5% más pobre de la población,²⁴⁸ se considera un subsidio de 40 mil pesos mensuales para los hogares donde hay tres o más niños; 30 mil pesos para los hogares donde hay dos niños; 20 mil pesos para los hogares con un niño y 10 mil pesos para los hogares sin hijos. Para la segunda mitad del decil 1 se establecen montos mayores en todos los tipos de hogares. Esto pretende no causar incentivos a la sub-declaración de ingresos. Para la primera mitad del decil 2 se establecen los mismos montos. Desde la primera mitad del decil 3 los montos van gradualmente decreciendo.

Como vemos, este IFG considera las características sociodemográficas de los hogares. Está focalizado en fortalecer los ingresos de los hogares más pobres con hijos que asisten a la escuela. Aunque no deja de lado los hogares sin hijos.

Los tramos fueron establecidos considerando que la evidencia indica que cerca del 30% más pobre de los chilenos ha experimentado la pobreza al menos una vez en la década 1996-2006.

¿Por qué un subsidio que toma en cuenta la dependencia interna del hogar?

Cerca de la mitad de los niños en Chile vive en hogares vulnerables. Los datos de la Encuesta Casen 2006 indican que el 13,7% de las personas vive en hogares cuyo ingreso per cápita se encuentran bajo la línea de la pobreza. Por otra parte, datos de la Encuesta Panel Casen 1996-2001-2006 muestran que al cabo de 10 años, un 4,4% de la población estuvo en pobreza en

1996, 2001 y 2006 (pobreza crónica), y al menos un 34,1% de la población estuvo en pobreza en 1996, 2001 o 2006. Así, a pesar que la pobreza crónica es baja hay una alta vulnerabilidad en la población.

Los datos de la Encuesta Panel Casen 1996-2001-2006 muestran también

⁽²⁴⁸⁾ Mitad del primer decil o primer ventil de población.

que las personas que siempre estuvieron en pobreza en las tres olas del panel (pobreza crónica), son mayoritariamente mujeres (59,4%) y aproximadamente la mitad (48,2%) eran niños y niñas menores de 15 años en 1996. La población perteneciente a la pobreza transitoria (que superaron el umbral de ingresos una o dos veces) tiene un 38,8% de niños y niñas menores de 15 años²⁴⁹.

Adicionalmente, si ordenamos a toda la población de menor a mayor ingreso, luego identificamos quienes de ellos son niños o niñas y calculamos el porcentaje de todos los niños que están en cada decil de

ingreso, tenemos la distribución que se presenta abajo: densidad y acumulada. Podemos ver que los 4 primeros deciles de ingreso contienen a más de la mitad de niños en Chile. A su vez, el 44,5% de personas en el primer decil son niños y 39,5% en el decil 2; 35,3% en el decil 3 y 32% en el decil 4.

Por otra parte, la mayoría de los hogares que están bajo la línea de la pobreza tienen hijos. Sólo un 18,6% declara no tener hijos. Del 81,4% restante, un 48,9% corresponde a hogares biparentales, 30,7% son madres solas, y 1,8% son padres solos.

Decil	Distribución de menores de edad por decil de ingresos per cápita		Porcentaje de menores de edad para cada decil de ingreso per cápita
	Densidad	Acumulada	
1	15,2%	15,2%	44,5%
2	13,5%	28,8%	39,5%
3	12,0%	40,8%	35,2%
4	10,9%	51,7%	32,0%
5	9,5%	61,2%	27,7%
6	8,8%	70,0%	25,8%
7	8,4%	78,5%	24,6%
8	7,6%	86,0%	22,2%
9	7,4%	93,4%	21,6%
10	6,6%	100,0%	19,3%

Fuente: elaboración propia con Casen 2006.

Aun cuando la propuesta estudiada implica redistribuir ingreso no necesariamente sobre la base del mérito de los individuos adultos, el IFG si mantiene un fuerte carácter meritocrático si lo evaluamos desde el punto de vista de los niños y niñas que viven en la familia que recibe el ingreso.

En efecto, dada la persistencia que existe en los niveles de bienestar en las distintas generaciones de una familia, mejorar hoy el nivel de ingresos de una familia, significa igualar las oportunidades de sus hijos, respecto a los niños no pobres²⁵⁰.

Distribución de pobreza por familia.			
Tipo de familia	Número de familias	Porcentaje	Ingreso promedio
Biparental	309.918	48,9%	\$ 31.433
Madre sola	194.669	30,7%	\$ 29.722
Padre solo	11.148	1,8%	\$ 32.500
Sin hijos	118.124	18,6%	\$ 30.934

Fuente: elaboración propia con Casen 2006.

El subsidio se diseñó por hogar, pero otra alternativa hubiese sido realizarlo por niño; sin embargo, esa política podría confundirse con un subsidio a la natalidad. Además, debido a que se quiere generar condiciones para un piso mínimo de ingresos se debe considerar a los hogares sin niños. Una

variante que se podría explorar es disminuir levemente el incremento del subsidio derivado de la adición de un nuevo menor de dieciocho años que asiste a la escuela, con un tope máximo de tres hijos.

⁽²⁴⁹⁾ Ver Fundación para la Superación de la Pobreza, Ministerio de Planificación y Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado (2007).

⁽²⁵⁰⁾ Para ver el alto grado de persistencia de los ingresos en las familias chilenas, revisar Nuñez y Risco (2004) y Nuñez y Miranda (2004).

Pese a que no existen estudios sobre el efecto del SUF en las tasas de natalidad de Chile, se presume que su efecto ha sido más bien neutro, ya que no ha alterado las tendencias que se exhiben en dicha variable durante las últimas décadas. A su vez, existe la opinión de que el monto y modalidad de entrega (que incluye a hogares sin hijos) del sistema propuesto no es suficientemente robusto como para provocar cambios en las tendencias demográficas, como sí se ha logrado en países europeos que han ideado un subsidio complementario en esa dirección.

En cualquier caso, existen estudios en Estados Unidos que han evaluado el efecto del earned income tax credit (EITC) en la fertilidad dando cuenta de su impacto neutro en esa materia (aunque se detecta inclusive una extremadamente pequeña reducción de la fertilidad entre mujeres blancas, al contrario de lo que la teoría predice). Al igual que en Estados Unidos, la probabilidad de tener más hijos está más determinada por la situación matrimonial que por el ingreso margi-

nal asociado al subsidio por cada niño.

En Europa, donde existe una elevada preocupación por las bajas tasa de fertilidad se están desarrollando programas para aumentarlas. La OCED indica, en este contexto, que las transferencias de dinero por niños solamente tendrían impactos marginales. Los programas más efectivos son los de ayuda al cuidado infantil, salud, generosos programas de licencias maternas, etcétera.

Impactos. En cuanto a los impactos, se prevé que esta propuesta provocaría una caída en el nivel de pobreza de 13,7% a 9,1%; en el de indigencia, de 3,2% a 2,0%. Respecto de la desigualdad, según el índice Gini la situación distributiva mejoraría de 0,53 a 0,51.

A continuación se presentan los impactos por deciles de ingreso y tipo de familia:

Cuadro 82. Propuesta 1: IFG.			
Hogares afectados por decil			
Decil	N° afectados	N° total	% afectados
1	407.487	407.487	100%
2	369.250	369.250	100%
3	337.768	385.910	88%
4	229.818	391.968	59%
5	26.032	419.964	6%
6	-	439.853	0%
7	-	439.483	0%
8	-	463.797	0%
9	-	486.310	0%
10	-	546.180	0%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 83. Impacto IFG por decil de ing. autónomo per cápita.

Decil	Ingreso Autónomo Promedio	Subsidio hogar	Total
1	92.950	24.268	117.18
2	197.490	37.878	235.368
3	260.115	30.614	290.729
4	326.636	11.909	338.545
5	397.272	1.001	398.273
6	463.858	-	463.858
7	581.698	-	581.698
8	733.621	-	733.621
9	1.054.841	-	1.054.841
10	2.553.795	-	2.553.795

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 84. Impacto IFG por tipo de familia.

	Ingreso Autónomo Promedio	Subsidio Hogar	Ingreso Total
Biparental	267.261	22.453	289.714
Madre sola	244.465	22.038	266.503
Padre solo	261.746	16.897	278.643
Sin hijos	216.250	15.158	231.407

Fuente: elaboración propia.

RESUMEN

Dimensión	Descripción
Acceso	Todas las familias que poseen bajos ingresos autónomos (45% de los hogares) tendrán garantizado un ingreso complementario mensual que contribuya a la satisfacción de sus necesidades básicas, funcionamientos esenciales, sin descuidar el estímulo a la generación de ingresos propios y la formación de capital humano futuro. La Ficha de Protección Social será la puerta de entrega al IFG (no obstante requerirá ajustes para discriminar ventiles de ingreso). Cabe destacar que desde el segundo año se incorpora la condición de que las familias declaren sus ingresos.
Duración	La propuesta está pensada para durar siete años, con posibilidades de reinvocar el beneficio por dos períodos más en observancia a ciertos factores externos (ejemplo: baja actividad económica local) e internos (ejemplo: discapacidad). Sin embargo, el beneficio podría extinguirse cuando las familias experimentan una significativa y perdurable variación positiva en su situación socioeconómica, que los ubique por sobre los rangos de ingreso autónomo familiar que están resguardados.
Calidad	Sobre los montos. Se sugiere que luego que la actualización oficial de la Canasta de Satisfacción de Necesidad Básicas (CSNB) esté concluida, el sistema de IFG y sus montos específicos se construyan en observancia al valor de la línea de pobreza, como una proporción de la misma. Sobre los incentivos. El subsidio incentiva a las familias de bajos ingresos a generar ingresos autónomos, formalizarse y a fomentar el desarrollo temprano de niños y niñas y a enviarlos posteriormente a la escuela. Sobre la forma de entrega. A futuro se propone que el sistema sea gestionado integrando las bases administrativas del Sistema de Impuestos Internos, IPS, Registro Laboral y Mineduc, de modo que el IFG opere de forma automática y las personas no deban hacer excesivos trámites, lidiar con la cultura funcionaria y realizar colas y esperas que lesionen su dignidad.
Oportunidad	Desde el momento en que un hogar solicita el beneficio, sus antecedentes debieran ser analizados y procesados con un máximo de veinte días. Si el hogar cumple los requisitos, el IFG debe ser activado dentro del mismo mes. Luego, mensualmente este debe ser depositado en una cuenta vista del receptor. Este especie de casillero bancario deberá ser financiado con recursos públicos.
Protección Financiera	El valor del IFG varía según ventíl de pertenencia, composición sociodemográfica del hogar (y potencialmente su localización). Anualmente, el monto del IFG se debería actualizar según la variación del IPC o antes en, caso de que se haya acumulado un incremento sobre el 10%.

Dimensión	Descripción
Reclamo y/o Exigibilidad	Los reclamos ante situaciones de incumplimiento deberán hacerse a través de la Superintendencia de Seguridad Social, la que entregará una solución y/o respuesta en un plazo no superior a veinte días.
Participación	Se propone que la participación ciudadana sea canalizada a través de: (i) Consultas por medio de técnicas cuantitativas y cualitativas (cuestionarios/focus). Estas deberán ser consideradas como un insumo en los procesos de actualización y mejora del sistema. (ii) Creación de un comité de usuarios del IFG, el cual debe asegurar que las observaciones y propuestas sobre el funcionamiento del sistema de IFG sean tomadas en consideración en las instancias de diseño e implementación de políticas públicas.
Actualización	El sistema de IFG deberá revisar y actualizar (si corresponde) su funcionamiento cada tres años, con la asistencia de un comité asesor compuesto por personalidades técnicas de diversos sectores políticos y representantes del comité de usuarios.

Arreglos normativos e institucionales

En caso de prosperar la propuesta conducente a un ingreso familiar garantizado capaz de incluir parte importante de los actuales programas de subsidios monetarios directos al gasto, tales como SUF, Bonos de Protección, SAP, Bonos extraordinarios de invierno, Bonos extraordinarios de apoyo a la familia, Subsidio de Cesantía, Subsidio de Discapacidad mental, etc., ineludiblemente se requerirá introducir importantes modificaciones normativas, refundiendo los textos legales y reglamentos que hoy operan para su entrega. Se propone no incluir la Pensión Básica Solidaria dentro de este esquema ya que, pese a tratarse de una transferencia de asis-

tencia social, se encuentra en un régimen de garantías previsionales de reciente puesta en marcha. En consecuencia, para efectos del IFG, la PBS se contabiliza como un ingreso más de carácter autónomo.

Se propone que la implementación de esta garantía esté a cargo de Instituto de Previsión Social en estricta coordinación con Mideplan y municipios, mientras el IFG opere mediante Ficha de Protección Social, y luego con el SII, cuando sea posible transferir esta responsabilidad de identificación de casos a dicho servicio.

Definiciones de ingreso

INGRESOS DEL HOGAR:²⁵¹ cualquier caudal monetario, físico o financiero que entra en posesión de un hogar, aumentando su patrimonio o disminuyendo las pérdidas. En otras palabras, son flujos de recursos valorables económicamente y expresables en moneda que el hogar adquiere. El ingreso de un hogar tiene diversas fuentes que lo originan, siendo posible desagregarlo en función de ellas.

Una de las opciones de uso frecuente es diferenciar entre ingresos autónomos, alquiler imputado y transferencias del Estado:

1. **INGRESOS AUTÓNOMOS DEL HOGAR:** son los ingresos por conceptos de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente que reciben los miembros del hogar, incluido al autosuministro y el valor del consumo de productos agrícolas producidos por el hogar más renta de propiedades, ingresos por interés, bonificaciones y gratificaciones, así como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados.

2. **ARRIENDO IMPUTADO A LA VIVIENDA QUE OCUPA EL HOGAR:**²⁵² es el valor estimado que debería pagar un hogar por habitar en la vivienda de su propiedad o cedida.

3. **TRANSFERENCIAS DEL ESTADO AL HOGAR:** ayuda económica que se concede de manera oficial al hogar o a alguno de sus miembros. Habitualmente, los recursos transferidos por el Estado a los hogares se denominan subsidios, los cuales, pueden ser directos o indirectos dependiendo de quien controle el dinero en efectivo asociado al beneficio. También se pueden clasificar en: (i) subsidios al gasto o (ii) a la inversión; dependiendo de la finalidad que tenga la transferencia. Existen otras clasificaciones adicionales tales como: subsidio a la oferta o a la demanda, condicionado o no condicionado; permanente, episódico, temporal, etc.

i. **SUBSIDIOS MONETARIOS DIRECTOS:** caudal de recursos en efectivo (moneda) que transfiere el Estado a los hogares, que aumenta el patrimonio o disminuye sus pérdidas.

ii. **SUBSIDIOS MONETARIOS INDIRECTOS:** caudal de recursos en efectivo que transfiere el Estado de modo indirecto a los hogares, es decir, si bien estos recursos aumentan el patrimonio o disminuyen las pérdidas del hogar, no son controlados por el hogar (o alguno de sus miembros), sino que son transferidos a instituciones que les entregan bienes o servicios finales al hogar.

⁽²⁵¹⁾ Se entiende por hogar una unidad sociológica constituida por una persona sola o un grupo de personas que pueden tener o no tener vínculos de parentesco y habitualmente hacen vida en común. Alojjan y se alimentan juntas y tienen presupuesto en común.

⁽²⁵²⁾ Es todo local, ubicado en un terreno o sitio, que ha sido construido, convertido o dispuesto para el alojamiento permanente o temporal de una o varias personas, que constituyen uno o más hogares particulares. Se caracterizan por tener un acceso independiente y separado. Los habitantes de una vivienda no necesitan pasar por recintos de otra, se accede directamente, sin alterar la privacidad de los habitantes de otra vivienda.

iii. **SUBSIDIOS AL GASTO:** corresponde a las transferencias de recursos (directos/indirectos) desde el Estado a los hogares y que subsidian el consumo de bienes y servicios finales, los cuales no generan -directamente- rentabilidad económica para el hogar. Por lo general, este tipo de subsidios busca apoyar la satisfacción de las necesidades humanas inmediatas.

iv. **SUBSIDIOS A LA INVERSIÓN:** corresponden a las transferencias de recursos (directos/indirectos) desde el Estado a los hogares y subsidian la inversión en bienes y servicios que generan -o debieran generar- rentabilidad económica para el hogar. Por lo general, este tipo de subsidios busca apoyar el desarrollo de actividades productivas financiando incrementos de activos fijos o financieros. Ejemplo:

maquinaria, equipo, obras públicas, bonos, títulos, valores. En ocasiones, estos apoyos permiten la reinserción laboral de alguno de los miembros del hogar.

INGRESO FAMILIAR GARANTIZADO (IFG): para efectos de esta propuesta, se denominará ingreso familiar garantizado al total de “subsidios monetarios directos al gasto” transferidos desde el Estado a los hogares (o alguno de sus miembros) que registran poderes adquisitivos restringidos o factores de vulnerabilidad social significativa. Así, estos recursos en efectivo se transfieren con el propósito de que el hogar pueda satisfacer sus necesidades básicas inmediatas (por lo tanto, quedan fuera de esta definición: subsidios indirectos al gasto, subsidios directos e indirectos a la inversión).



CAPÍTULO 7

GARANTÍAS EN PARTICIPACIÓN

La participación ha sido conceptualizada y relevada desde diversos enfoques y perspectivas. Para algunos autores, la participación representa una necesidad consustancial a la existencia humana. Es decir, hombres y mujeres no podemos abstraernos del acto de participar de manera interactiva con nuestro medio. No hacerlo o hacerlo a través de satisfactores inadecuados podría evidenciar una situación de pobreza o engendrar ciertas patologías sociales. A esto apunta el sistema de necesidades propuesto por Manfred Max Neef, Martín Hopenhayn y Antonio Elizalde en su libro “Desarrollo a Escala Humana”²⁵³.

Aportes similares se encuentran en la teoría de la motivación. Abraham Maslow²⁵⁴, es uno de sus principales exponentes, y si bien no se refiere explícitamente a la necesidad de participar, su sistema incluye necesidades de alta similaridad, denominadas “sociales: de pertenencia y reconocimiento”. Por otra parte, Doyal y Gough²⁵⁵ mencionan la necesidad de autonomía, como una necesidad elemental de todo ser humano y donde la participación es una dimensión clave para su pleno desarrollo.

En un ángulo diferente pero complementario, la participación representaría un funcionamiento humano elemental que, dependiendo del contexto, requiere de ciertas habilidades humanas y oportunidades específicas que permiten su desarrollo. Por lo tanto, si se quiere participar o tomar parte en algo, es probable que resulte necesario poseer ciertas características y/o habilidades psicosociales (afectivas, de expresión, reflexión, empatía, simpatía, de negociación, resolución de conflictos, crítica, autocrítica, disciplina, etc.), bio-físicas (poder trasladarse, gozar de buena salud, etc.), eventualmente técnicas generales o específicas; y a su vez requiere estar inserto en un contexto que permita dicho despliegue. Ese “contexto” está constituido por otras personas, relaciones, espacios, instituciones, tecnología, cultura, etc.

El contexto o medio sociocultural e institucional exige ciertas habilidades y posicionamiento de los individuos para participar, que éstos, muchas veces no poseen o no están desarrollados en la forma y condiciones esperados, lo que redundaría en limitaciones, a veces profundas, que afectan la

⁽²⁵³⁾ MAX-NEEF, Manfred, ELIZALDE, Antonio, HOPENHAYN, Martín. Desarrollo y necesidades humanas. Chile : Centro de Alternativas de Desarrollo, 1986.

⁽²⁵⁴⁾ MASLOW, Abraham. Motivación y personalidad. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 1991. Original 1954.

⁽²⁵⁵⁾ DOYAL, Len, GOUGH, Ian. Teoría de las necesidades humanas. Barcelona: ICARIA, 1994.

inserción y participación de las personas. O viceversa: las personas poseen competencias y habilidades, pero es el medio el que no ofrece oportunidades para desplegarlas y permitir el proceso participativo.

La participación se vincula también con los procesos de desafiliación y afiliación social, que provocan inclusión o exclusión. En efecto, las personas en pobreza y vulnerabilidad suelen verse afectadas por prácticas sistemáticas de debilita-

miento de los lazos que los unen con el resto de la sociedad, reduciendo o relativizando su participación en la distribución de oportunidades, beneficios materiales y simbólicos.

Finalmente, la práctica participativa puede reforzar los lazos de cooperación, reciprocidad y confianza en el marco de un grupo humano. Estos atributos fortalecen el capital social que de ser aprovechado correctamente puede incrementar el bienestar de personas, familias y comunidades.

Tipos de participación

Existen muchas formas y clasificaciones de participación, a continuación se mencionan algunas de ellas:

INFORMATIVA: 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.

CONSULTIVA NO VINCULANTE: corresponde a una forma de participación que se caracteriza por no obligar a los decisores a actuar en determinada dirección, sino que son un referente que la autoridad puede o no utilizar, pues la decisión es discrecional o privativa de esta. Lo importante es que cuando este tipo de participación es promovida: (i) existan dispositivos claros de recepción de las opiniones de las personas; (ii) sean leídas, revisadas y reflexionadas por los decisores; (iii) y se entregue una respuesta formal y oportuna a la población, ya sea para informar que sus opiniones y sugerencias han sido incluidas o para informar las razones de dicha desestimación.

CONSULTIVA VINCULANTE: es una forma más avanzada de participación, pues da poder a la opinión o parecer de los ciudadanos. Esto requiere de personas informadas, pues adquiere sentido en la medida en que éstas poseen conocimiento respecto de los temas que se les preguntan. En este

caso, los resultados de la consulta influyen o son parte de la toma de decisiones (ej.: los plebiscitos comunales).

COGESTIÓN: 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).

CONTROL: 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. Implica el conocimiento y la existencia de mecanismos de denuncia, queja y el conocimiento de los mismos por parte de las personas u organizaciones ciudadanas.

ASOCIACIÓN: corresponde a la existencia de condiciones que favorezcan la acción colectiva autónoma de la sociedad civil en los asuntos públicos. Dichas condiciones favorables se relacionan, principalmente, con la autonomía decisional y financiera de estas organizaciones formales e informales, como también su carácter democrático y de interés público.

Las propuestas que se desarrollan a continuación, deben ser entendidas como “mínimos de participación”, es decir, códigos de conducta que de no ser cumplidos pueden vulnerar seriamente las posibilidades de influencia de las personas en pobreza res-

pecto de las decisiones que les atañen. Asimismo, son propuestas generales y por lo tanto requieren ser adaptadas y aplicadas con mucha flexibilidad de modo que cumplan con su papel y cauten la protección y no destruyan el capital social preexistente.

PROPUESTAS

> GARANTÍA 1: LAS PERSONAS USUARIAS DE LOS PROGRAMAS Y/O SERVICIOS SOCIALES TENDRÁN ASEGURADA SU PARTICIPACIÓN EN DISPOSITIVOS (COMITÉS DE USUARIOS) QUE PERMITAN RECUPERAR SUS OPINIONES Y PROPUESTAS SOBRE EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES QUE LES AFECTAN.

Fundamentos Técnicos

En la actualidad existe un amplio consenso respecto de la importancia que tiene la participación en el desarrollo humano y local. Más aún, se ha declarado que esta es un factor clave para la construcción de sociedades más democráticas y equitativas; por tanto, el hecho de participar impacta positivamente en las condiciones de vida (materiales y subjetivas) de las personas y grupos, particularmente de aquellos que viven en situación de pobreza.

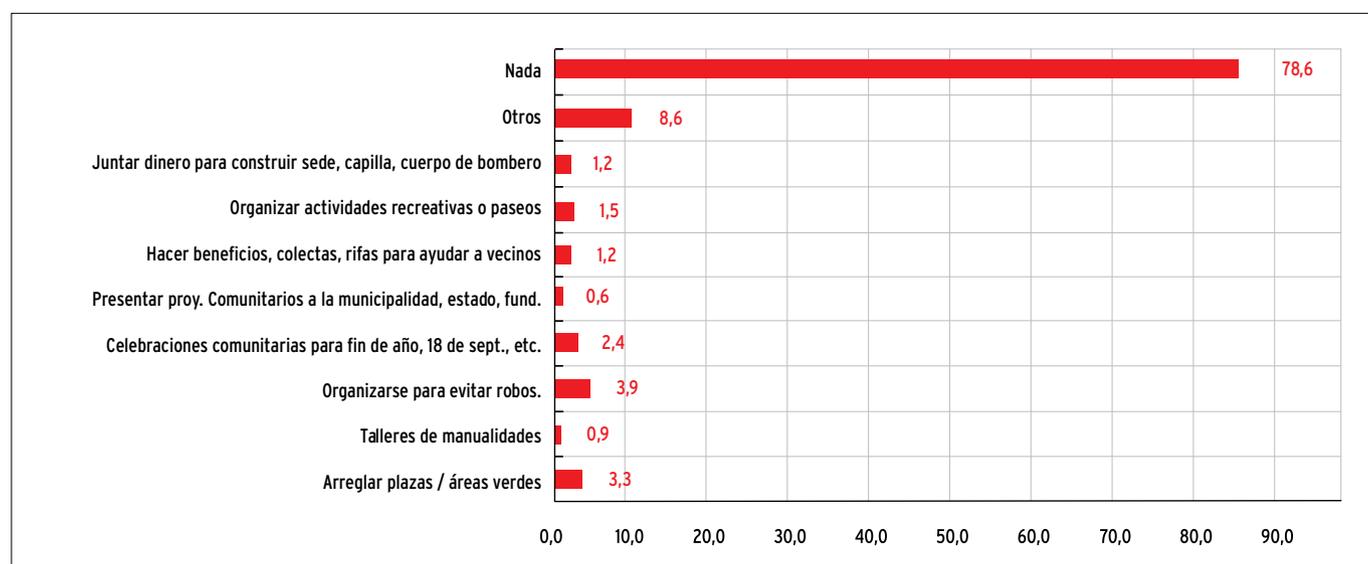
Pero también resulta cada vez más evidente, que no toda forma de participación genera estos efectos. Un ejercicio participativo que se constituya en un factor fundamental del proceso de reducción de la pobreza es aquel que faculta a las personas para tomar las riendas de su propio desarrollo,

que los asegura y que se solidifica a partir de relaciones promocionales, de cooperación y confianza. En definitiva, una participación que favorece la superación de la pobreza es aquella que transfiere poder y autovalía a las personas afectadas.

Instituciones internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, plantean la participación como un eje fundamental para el desarrollo. Para el BID, la participación es considerada un proceso y a la vez un resultado, en donde los individuos y las comunidades deben estar involucrados en las decisiones y programas que afectan sus vidas. Por otro lado, para el Banco Mundial, la participación y el empoderamiento social promueve no solo la reducción de la pobreza, sino también el desarrollo sustentable en las sociedades.

Desde hace varios años, la participación ha estado en la retórica del diseño, ejecución o evaluación de las políticas. Existen experiencias participativas en algunas políticas sociales y prácticas de gobierno local, sin embargo, siguen siendo pocas las medidas concretas que evidencian un proceso sostenido y persistente de participación de las personas que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, ya que son un segmento frágil, que tiene serias dificultades para participar y mantener una práctica de interacción sistemática con las instancias,

Gráfico 45: ¿Que cosas han hecho con sus vecinos durante los últimos dos años para mejorar su entorno social?

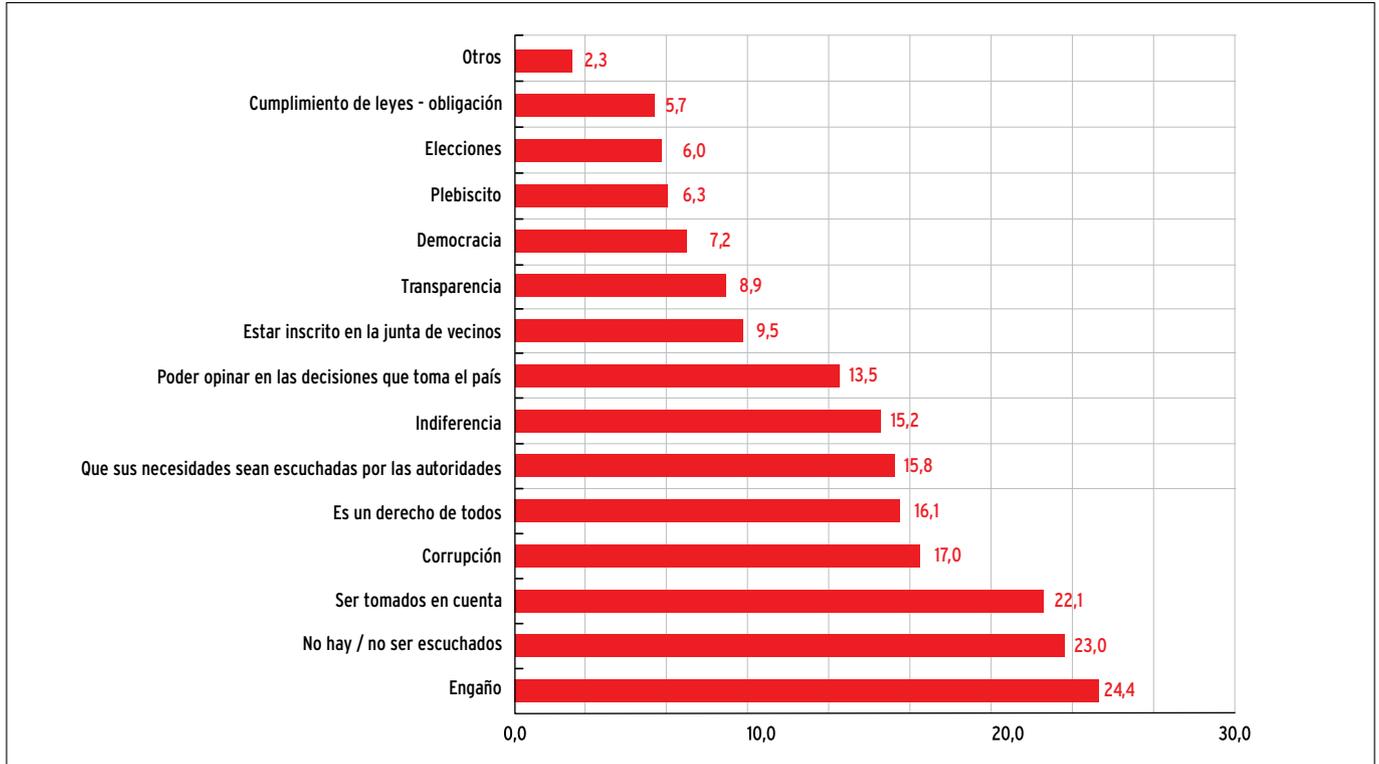


Fuente: Encuesta de percepción en la población pobre de la ciudad de Santiago. UCSH.

técnicas y políticas que toman decisiones que los afectan. Asimismo, también existe la apreciación de que los procesos

e instancias de participación orientados hacia la población en pobreza no son creíbles y tienen baja incidencia.

Gráfico 46: ¿Que ideas se le vienen a la memoria cuando se refieren a la participación de las personas pobres en el país? Respuestas asistidas (%).



Fuente: Encuesta de percepción en la población pobre de la ciudad de Santiago. UCSH.

La gente quiere ser escuchada. Si bien esta evaluación no es positiva, también es reflejo de la importancia que tiene para la gente contar con espacios donde su opinión sea considerada de manera respetuosa y responsable. Se trata de impulsar una participación social vinculada a las políticas y programas sociales con base en mejores estándares y con códigos de conducta informados y conocidos, claros y pertinentes.

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 solo resta capacidades colectivas de acción para asumir esa tarea.

Con la participación se logran incrementar los grados de 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 para 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.

Estos dispositivos pueden favorecer, sustantivamente, la adaptabilidad y aceptabilidad de las políticas y programas, e incrementar sus impactos. Asimismo, dignifica a las personas en pobreza y favorece una autovaloración cada vez más positiva, reparando el gran daño que existe sobre este punto.

La participación da resultados

(Extraído de “Seis tesis no convencionales sobre participación”, de Bernardo Kliksberg, BID.)

Según enseña la experiencia concreta, promover y poner en marcha modelos participativos genuinos significa, en definitiva, gerenciar con excelencia. La participación da resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional, como los burocráticos y los paternalistas.

Uno de los estudios cercanos más significativos al respecto es el llevado a cabo por el Banco Mundial sobre 121 proyectos de dotación de agua potable a zonas rurales llevados a cabo en 49 países de Asia, África y América Latina (1994), (1995). Los proyectos estaban apoyados por 18 agencias internacionales. Se seleccionó el agua como tema central de la evaluación,

por cuanto la falta de acceso a agua potable es un problema que afecta a vastos sectores de población pobre, tiene el más alto rango de importancia, y hay una larga historia de programas en esa área.

La investigación recogió data sistemática sobre dichos proyectos, y realizó análisis cuantitativos y análisis cualitativos comparativos entre ellos. Al mismo tiempo efectuó exámenes de la evolución de los proyectos durante períodos en algunos casos superiores a diez años. Se estudiaron 140 variables, y se introdujeron diversas precauciones metodológicas para evitar efectos “halo” y otros posibles sesgos. Los resultados finales pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

Efectividad según los niveles de participación de la comunidad en proyectos rurales de Agua.					
Variable	Grado de Participación de los Beneficiarios				Total de proyectos
		Bajo	Mediano	Alto	
Grado de efectividad de los proyectos	Bajo	21	6	0	27 (22%)
	Mediano	15	34	5	54 (45%)
	Alto	1	18	21	40 (33%)
Total de Proyectos		37 (31%)	58 (48%)	26 (21%)	121 (100%)

Fuente: Deepa Narayan. The contribution of People's Participation: 121 Rural Water Supply Projects. World Bank, 1994.

Como se observa, el cuadro clasifica los proyectos según el nivel de participación de los beneficiarios en proyectos de baja, mediana y alta participación. A su vez, cruza esa clasificación con otra que es la identificación de los proyectos que tuvieron baja, mediana y alta efectividad en términos de las metas buscadas. En los proyectos con baja participación solo el 3% tuvo alta efectividad mientras que en los proyectos con mediana participación el 31% tuvo alta efectividad, es decir, se multiplicó por 10 la efectividad. En los proyectos con alta participación, la efectividad llega a su tope, el 81% de los proyectos logró alta efectividad. El grado de efectividad alcanzada multiplica por 27 al obtenido en los de baja participación, y por 2,6 al de los proyectos con mediana participación.

La participación de la comunidad cambió radicalmente los grados de logro de metas de los proyectos.

Según indica la investigación, algunos de sus resultados fueron:

- el mantenimiento de los sistemas de agua instalados en buenas condiciones (factor crucial en esta materia)

- la extensión del porcentaje de población alcanzada
- la mayor igualdad en el acceso
- beneficios económicos generales
- beneficios ambientales

Por otra parte, los investigadores señalan que la participación fue un factor fundamental de empoderamiento de la comunidad. Influyó fuertemente en:

- la adquisición por parte de los miembros de la comunidad de nuevas habilidades organizacionales y de destrezas relacionadas con el manejo del agua.
- el fortalecimiento de la organización comunitaria.

Los resultados indican que la participación no debe limitarse a algunas etapas del proyecto. La efectividad aumenta cuando está presente en todo el ciclo del proyecto. A ello los serios problemas que encuentran los proyectos de agua que son diseñados sin consulta a los beneficiarios y en los que se espera después que la comunidad no consultada se hará responsable por su operación y mantenimiento.

En este caso, las propuestas que se presentan se relacionan con el acceso y uso asegurado de los espacios y mecanismos que po-

sibilitan la incidencia de la ciudadanía respecto al diseño, la ejecución y evaluación de las políticas y programas que les afectan.

Cuadro 85. Mecanismos e iniciativas de participación ciudadana reportadas por el Gobierno según tipo de participación.

No participación		Tipo de participación	
		Instrumental	Empoderadora
Uso de TI 3,28%	Campañas 9,18%	Difusión de la información 26,23%	
		Consulta no vinculante 8,85%	Participación deliberativa 9,84%
Gestión interna, mejora de atención al usuario 24,92%	Ejecución delegada 2,95%	Co-ejecución, supervisión 5,9%	
		Evaluación pasiva: consultas, quejas, reclamos 5,57%	Reformulación deliberativa (Control Social) 3,28%

Fuente: Fernández y Ordóñez, 2007.

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.

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 permite el reconocimiento de estas especificidades. La participación de las personas en el desarrollo de políticas y programas debe:

- Estar 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.
- Tener universalidad en su convocatoria, lo cual implica dar espacios a todos los involucrados en un asunto determinado, para opinar, proponer y/o decidir. Más allá de que todos participen, debe existir la certeza que todos los titulares, usuarios o beneficiarios de una política o programa potencialmente pueden participar en instancias que recojan su parecer y sus propuestas.
- Enfrentarse de modos diversos y flexibles. Si bien se propone una “instancia estándar” esta puede variar de localidad en localidad para así acoger, reconocer y potenciar la diversidad de formas e instancias de participación preexistentes en la comunidad, en las cuales las personas pueden desplegar su interés por los asuntos públicos.

- La participación en el desarrollo de programas y políticas debe ser transparente: 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.

- 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 efectivo y permanentemente disponible para los ciudadanos, de modo tal que éstos la incorporen a su repertorio de conducta democrática.

- Invitar al 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. Esto implica generar procesos de habilitación y asesoría que lo permitan en contextos de pobreza.

- La participación puede ser concebida como una herramienta de gestión pública, y debe ser institucionalizada como una práctica al interior de los espacios municipales, políticos y de agencias ministeriales. 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 incorpo-

rados 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.

Es en el marco de sentido de estos criterios generales, que deberá construirse una nueva relación entre la sociedad y las políticas públicas, donde los desafíos sean 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.

Así, la participación en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales debe realizarse a través de espacios cercanos y cotidianos. 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 – temática de la participación, 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 de la participación 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.

Raczynski²⁵⁶ plantea que se debe buscar expandir las capacidades de la población y abrir oportunidades, para que los sectores en situación de pobreza 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).

Participación en programas sociales

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 dinero²⁵⁷. 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. Sin embargo, la evidencia parece indicar que muy pocos programas han considerado la participación como un objetivo vinculado a la generación de personas con autonomía, mayores índices de seguridad personal y colectiva.

Según otro estudio realizado en el marco de MIDEPLAN²⁵⁸, 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 más de tipo 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 dise-

ño la participación de los beneficiarios/sujetos en los distintos momentos de su ciclo de la política, y preferentemente al inicio y al final, de manera tal que los procesos de mejoramiento y perfeccionamiento consideren la opinión de los ciudadanos.

⁽²⁵⁶⁾ RACZYNSKI, Dagmar. Equidad, inversión social y pobreza. Innovar como se concibe, diseña y gestiona la política social y los programas sociales. En: SEMINARIO Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, Santiago 23 – 24 de mayo de 2002. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002.

⁽²⁵⁷⁾ CONCHA, Ximena et. al. Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales. En: RACZYNSKI, Dagmar, SERRANO Claudia (eds.). Descentralización. Nudos Críticos. Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica, Asesorías para el Desarrollo, 2001. pp. 173-269.

⁽²⁵⁸⁾ SERRANO, C. Participación social y ciudadanía. Un debate de Chile contemporáneo. Informe Final, Mideplan. 1998.

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 co-responsable de la comunidad.

Cabe destacar que esta forma de “participación” está presente en cada una de las propuestas sectores y por subsector presentadas anteriormente. Es decir, es posible hallar una propuesta de mecanismo participativo para cada medida

que se sugiere que forme parte de un futuro “subsector garantizado de políticas para el establecimiento de Umbrales Sociales”.

A riesgo de parecer reiterativos, se incluyó un zoom específico sobre la participación de personas en el desarrollo de políticas y programas que los afectan debido a su importancia en el marco del sistema y porque permite profundizar en sus fundamentos y proyecciones. Además, esta propuesta de mecanismo puede ser aplicada y asegurada a iniciativas que no formen parte del denominado “subsector garantizado”.

Dimensión	Descripción
Acceso	<p>Instancia local o regional: Todas las personas (o representantes en casos especiales), usuarios de servicios, o beneficiarios de políticas/programas podrán participar en instancias colectivas que los agrupen con el propósito de recuperar sus apreciaciones, opiniones y propuestas en relación a todo el ciclo de la política: diseño/rediseño, implementación y evaluación. Estas instancias de participación tendrán por focos de preocupación la adaptabilidad y aceptabilidad de las políticas a sus propios contextos. Si bien no son aspectos que se puedan abordar fácilmente, la idea es que progresivamente los titulares o usuarios lo puedan hacer. Asimismo, es otro de sus focos proponer medidas de actualización en la forma y condiciones que se estipule para tales efectos (periodicidad, formato, ámbitos, etc.)</p> <p>Instancia Nacional: A su vez, se elegirán representantes de usuarios de los programas y servicios a partir de una nómina de candidatos, siendo el único requisito ser usuario o haber egresado de alguna intervención hace poco tiempo. Estos representantes participarán del Comité Asesor para la Actualización de la política o programa o garantía social. Participarán como miembros plenos con voz y voto.</p>
Duración	<p>Instancia local. La participación podrá ser invocada toda vez que el individuo (o su representante) lo desee mientras permanezca como titular/beneficiario/usuario de la política y/o programa. La participación es voluntaria. Algunas de estas instancias podrán incluir beneficiarios egresados de los programas por un cierto tiempo.</p> <p>Instancia nacional. La participación se prolongará por el tiempo que dure el trabajo del consejo asesor de actualización (se presume que éste opere cada tres a cinco años en la mayoría de los casos, pero pueden haber excepciones).</p>
Calidad	<p>Instancias locales: Estas instancias podrán recibir nombres diversos. Su estructura genérica será la de un Comité de Usuarios o titulares que posee personalidad jurídica, nómina pública. Estos comités podrán crearse en localidades y territorios específicos, dependiendo de la naturaleza de los programas y/o políticas: barrio, sector, comuna, provincia, cuenca, región, etc. Si los sujetos son usuarios/beneficiarios de políticas a partir de sus grupos y asociaciones, se entenderá como Comité de Usuario al Grupo organizado.</p> <p>Las instancias de participación local contarán con asesoría técnica externa suministrada por una ONG, OTEC u otro organismo acreditado.</p> <p>Anualmente, los comités de usuarios evacuarán informes de apreciaciones y sugerencias que serán entregados a las autoridades competentes, los cuales deberán dar respuesta a ellas explicitando qué propuestas son aceptadas o no. En caso de negativa, la autoridad técnica y/o política deberá entregar razones de tal decisión. El comité de usuarios tiene derecho a réplica, pudiendo entregar argumentos y antecedentes adicionales a favor de su solicitud. Si el diferendo continúa, la decisión final quedará supeditada a la autoridad técnico/política regional o central. Cabe destacar que todas los diferendos no resueltos deben ser analizados por el Consejo Asesor de Actualización cuando éste se constituya.</p> <p>Todos los aspectos presentados por los comités de usuarios que fueren aceptados, se expresarán en un protocolo de acuerdo con la autoridad técnica local para su implementación en base a una carta gant e indicadores de resultado. Luego de un plazo previamente acordado se evaluará la medida o ajuste y determinará su mantención o no en el diseño del programa/política/etc. de carácter local. Cabe recordar que estas medidas de ajuste buscan complementar las acciones de adaptabilidad cultural, geográfica, económica, etc de las políticas y programas nacionales, así como mejorar los índices de aceptabilidad y adhesión sobre las mismas.</p> <p>Instancia nacional: los representantes de usuarios que participen en el Comité Asesor de Actualización contarán con apoyo técnico para cumplir su labor. Sus propuestas y opiniones y decisiones valdrán tanto como las de cualquier otro miembro, siendo objeto de escrutinio cómo son recogidos y respondidos sus planteamientos. El Comité Asesor podrá instruir consultas directas a los usuarios a través de estudios cuantitativos o cualitativos que permitan insumar positivamente su discusión interna.</p>

Dimensión	Descripción
Oportunidad	<p>Instancia local: Toda persona que quiera participar del Comité de Usuarios tendrá un plazo máximo de 30 días para ingresar a la instancia desde que estampe su deseo de participar ante la instancia respectiva. Asimismo, una vez invocada, la asistencia técnica tendrá un plazo máximo de 60 días para materializarse. Los informes anuales deberán ser contestados por la autoridad en un plazo no superior a 60 días.</p> <p>Instancia nacional: la conformación de la nómina de candidatos para ser electos ante el Consejo Asesor de Actualización se realizará al menos seis meses antes de iniciada las sesiones de dicha instancia, de modo que exista el tiempo y se garantice el proceso de información y difusión de la actividad. Este proceso implica un acto electoral que deberá hacerse en lo posible informatizado.</p>
Protección Financiera	Participar en estas instancias no tendrá costos para los usuarios. En lo posible, deberá negociarse un marco presupuestario para costear locomoción y alimentación si fuese necesario, así como acceso a internet, comunicaciones. El espacio físico tendrá que ser dispuesto por la autoridad técnica local del programa o política.
Reclamo y/o Exigibilidad	El reclamo ante el incumplimiento de la garantía deberá hacerse a través de la Superintendencia de ramo o su institución homóloga, la que deberá entregar una respuesta por escrito sobre el reclamo en un plazo no superior a 20 días.
Actualización	Se propone que los Comités Asesores de Actualización por sector y/o subsector de política, sean los responsables de analizar la introducción de cambios y mejoras a la garantía de participación.

➤ GARANTÍA 2: LOS CIUDADANOS TENDRÁN GARANTIZADA SU INFLUENCIA EN UN PORCENTAJE DE LAS DECISIONES QUE SE TOMEN EN MATERIA DE INVERSIÓN SOCIAL COMUNAL.

El Municipio es un lugar privilegiado para promover 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 articulación de los ámbitos técnico, político y social para que personas, familias y comunidades afectadas por la pobreza integren procesos y mecanismos participativos.

Algunas figuras de participación comunal/municipal, que poseen marco normativo y que incluyen a los ciudadanos en diversas formas y grados.

- **Ordenanza de participación ciudadana.** Emerge como una herramienta y puede contemplar todos los mecanismos de participación y control social que se acuerden. Plantea una suerte de “rayado de cancha” para formalizar espacios y formas de participación en el territorio comunal. Pese a que es de vital importancia y que el 79% de los Municipios ya cuenta con esta herramienta, un estudio de la Subdere ha revelado que no ha sido suficientemente aprovechada en la lógica de incorporar a la comunidad en la gestión municipal. Incluso es posible encontrar la paradoja de comunas que construyeron sus ordenanzas en ausencia de procesos participativos.

- **Consejo Económico Social Comunal (CESCO).** Institución creada por el alcalde para canalizar la participación de la ciudadanía local. Sus facultades son básicamente consultivas. Actualmente se trata de una instancia subutilizada que podría ser revitalizada, ya que más de la mitad de los municipios ha creado este tipo de instancias.

- **Audencias Públicas.** La ley establece este mecanismo para que el alcalde y el Consejo den a conocer las materias que estimen de interés comunal, como asimismo aquellas planteadas por un número significativo de ciudadanos (no menos de cien), a través de representantes especialmente designados para tal efecto. Durante 2004, el 54% de los Municipios utilizó esta instancia.

- **Oficina de partes y reclamos.** La normativa contempla la habilitación y mantención de una “oficina de partes y reclamos” para el tratamiento

de inquietudes, sugerencias y reclamos de la comunidad, señalando que los plazos de respuesta en ningún caso pueden exceder de 30 días. Este mecanismo ha sido implementado en todos los municipios del país con más o menos éxito.

- **Plebiscitos comunales y consultas no vinculantes.** La ley deja abierta la posibilidad de que los Municipios incorporen otras instancias de participación tales como consultas no vinculantes y cabildos comunales que pueden ser recogidos en las ordenanzas de cada Municipio. Ya sea por iniciativa propia del alcalde, acuerdo con el Consejo Municipal o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, se puede convocar a plebiscitos comunales en materias de administración local relativas a inversiones específicas relacionadas con el desarrollo comunal.

- **Cuenta pública del alcalde.** Mecanismo de rigor que debe efectuarse mediante informe por escrito y que debe hacer referencia a: aspectos presupuestarios y financieros, al cumplimiento del plan comunal de desarrollo y el avance de los programas de mediano y largo plazo, a las metas cumplidas y los objetivos alcanzados, a las inversiones y convenios, y a otros hechos relevantes de la administración municipal que deban ser conocidos por la comunidad local. Un extracto de la cuenta pública del alcalde debe ser difundido a la comunidad. El no cumplimiento de ello puede ser causal de notable abandono de deberes por parte del alcalde.

Es importante relevar que los instrumentos disponibles no han logrado instalarse como herramientas conocidas y apropiadas por parte de la comunidad. De hecho, estudios de participación ciudadana arrojan un bajo conocimiento por parte

de la ciudadanía de los espacios que existen para participar institucionalmente a nivel local, pese a que se considera que el municipio es un actor fundamental en el desarrollo y en la resolución de los problemas más sentidos.

Cuadro 86. Reconocimiento de los mecanismos de participación institucional, por parte de los ciudadanos (porcentaje). ¿Cuáles diría Ud. que realmente existen en su comuna?

	No contesta	No sabe	No existe	Si existe
Consejo Económico Social	7	42	32	19
Audiencia pública	6	34	31	28
Oficina de reclamos	5	20	20	55
Plebiscito comunal	7	34	36	24

Fuente: Resultados Encuesta de participación ciudadana en políticas públicas. Instituto Libertad, enero 2005.

Pese a todas las limitaciones, el marco institucional y normativo existente debiese ser considerado como una gran oportunidad para avanzar en el fortalecimiento de los gobiernos locales, convirtiendo a la participación en un pilar de la gestión municipal, en especial como herramienta efectiva de ciudadanización de sectores afectados por la pobreza. Para ello, eso sí, se requiere atender a algunas situaciones propias del contexto institucional, político, social y cultural de los Municipios, para ampliar y consolidar prácticas de participación ciudadana.

Las reformas a la Ley Orgánica de Municipios en virtud de la Ley 19.602 del año 1999, estuvieron orientadas en la dirección descrita. 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 instancias jurídico formales, a instancias eficaces, pluralistas y vinculantes de participación. Como un obstáculo adicional, cabe señalar 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 estos²⁵⁹.

La institucionalidad municipal presenta estructuras organizacionales habitualmente verticales o muy burocratizadas y compartimentalizadas que inhiben el acercamiento de las personas a ellos y viceversa, impidiendo el reconocimiento de las capacidades de las personas, particularmente de aquellas que tienen menor formación o viven situaciones de precariedad social. Esto refuerza, entre las autoridades y funcionarios, las reticencias a la transferencia de poder a instancias aún más descentralizadas. Asimismo, se instala en la

población un sentimiento de lejanía y desconfianza frente a los espacios municipales y a su real capacidad de incorporar los elementos que las bases plantean en la gestión local.

Uno de los primeros esfuerzos que debiesen desarrollar los equipos municipales es la optimización y potenciación de los instrumentos y herramientas de participación ya contemplados por la legislación con que se rigen las municipalidades. Para ello, hay que avanzar en una relectura de los mismos a la luz de las características peculiaridades del territorio y su población, atendiendo particularmente a los sectores en situación de pobreza y sus mecanismos de vinculación entre sí, con el municipio y con otros actores sociales, de manera que éstos sean capaces de reflejar y adecuarse a esa realidad para fomentar una participación efectiva y sustantiva de dichos sectores.

Es muy posible que de este análisis se derive la necesidad de crear nuevo instrumental que responda mejor a las características de participación local, por lo que se volverán clave las capacidades de innovación que tenga el equipo municipal en su conjunto para responder, sobretodo, a las áreas más sensibles de la gestión municipal (educación, salud, empleo, habitabilidad), más aún cuando ésta se orienta a impactar positivamente en las estrategias de superación de pobreza.

La noción de control ciudadano es un tema aún más incipiente y complejo de instalar en las prácticas de gestión de los municipios y en la relación de las personas con ellos. No hay suficiente experiencia ni una cultura que respalde su incorporación por parte de la comunidad y sus organizaciones, ni de los actores y funcionarios municipales. Así entonces, se evidencian debilidades en los canales y calidad de la información a la comunidad sobre la gestión municipal, y además, las personas y organizaciones no asumen el derecho a contar

⁽²⁵⁹⁾ DE LA MAZA, Gonzalo. Sociedad Civil y Democracia en Chile. En: PANFICHI, Aldo. Sociedad Civil, Esfera Pública y Democracia en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

con información clara y oportuna sobre la gestión del gobierno, lo que es aún más fuerte entre quienes viven en situación de pobreza y exclusión social.

Instalar estas prácticas como herramientas efectivas del gobierno local implica instaurar procesos de mediano a largo plazo que permitan un ejercicio progresivo que legitime los espacios participativos que se abran a nivel comunal. Las experiencias de los municipios chilenos que ya han iniciado este camino muestran que se requiere un mínimo tres años para que los canales sean reconocidos y utilizados por la comunidad, e incluso que se necesita de un trabajo colaborativo o alianzas público-privadas para que estas prácticas puedan incorporarse como hábitos de la gestión municipal y de participación de la comunidad.

La promoción de la participación ciudadana en el espacio local juega un papel fundamental en los procesos de modernización y descentralización del Estado, y en el fortalecimiento de los gobiernos locales que hacen posible la sustentabilidad de esos procesos.

Para una participación real y sustentable en la vida social local de los sectores afectados por la pobreza, y asimismo en la gestión de las materias que los involucran directamente, se requiere necesariamente de un clima local o contexto favorable al encuentro, diálogo, negociación y concertación de intereses entre los distintos sectores que conforman la comunidad local. Un contexto de este tipo, junto con ampliar y fortalecer la democracia a nivel local, abre nuevas posibilidades para el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más pobres, estén estos previamente organizados o no.

Se requiere la aplicación de un modelo de gestión participativo y ciudadanizante, orientado a asegurar las condiciones mínimas en términos de capacidades y oportunidades para que estos sectores se involucren en la vida local a nivel personal o colectivo. Concretamente, es necesario avanzar en el desarrollo de acciones planificadas y sistemáticas en dos grandes líneas. En primer lugar, acciones focalizadas social y territorialmente en aquellas familias, grupos y territorios afectados por situaciones diversas de pobreza, dirigidas a incrementar sus capacidades (humanas y sociales) para influir en la toma de decisiones a nivel público local.

En segundo lugar, se requieren acciones más globales dirigidas a crear las condiciones sociales, políticas, culturales y económicas a nivel local, que faciliten y colaboren en una creciente participación e integración social de estos sectores, es decir, dar mayores oportunidades para participar. Esto último implica actuar en las posibilidades de participación de las personas, de los distintos actores organizados y de los agentes institucionales presentes en la comuna, para contri-

buir con sus propias acciones a reducir la pobreza. También se debe actuar en las capacidades y oportunidades de encuentro, vinculación y diálogo entre sectores en situación de pobreza y sectores no pobres.

Estos son dos aspectos fundamentales para facilitar y generar condiciones de base y soporte a procesos sustentables de integración social y participación creciente de los sectores en pobreza, en aislamiento geográfico o que presentan mayores dificultades para relevar sus intereses.

Para hacer posible la instalación de una gestión participativa y ciudadanizante a nivel local, que beneficie especialmente a los sectores más desprotegidos, será necesario trabajar en el ámbito de la cultura funcionaria para la participación en la gestión pública, recreándola de manera tal que sea proclive a integrar la participación ciudadana en su quehacer. Es vital una cultura política del territorio y una cultura funcionaria que apueste por una perspectiva de desarrollo ciudadano que se construya desde una estrategia de desarrollo local.

Tales desafíos traen a la mano la necesidad de avanzar en el despliegue de una gestión que supere la lógica burocrática, centralizada, marcadamente vertical y centrada fundamentalmente en los procedimientos y normas, para dar paso a modalidades más abiertas, flexibles, orientadas al logro de resultados y capaces de incorporar sus propios aprendizajes de manera continua para mejorar permanentemente las acciones que realiza, tanto en lo que refiere a sus prácticas internas como en su relación con la comunidad y otros actores locales.

Si bien estos desafíos son amplios y multiformes en sus posibles bajadas, cabe señalar que uno de los mínimos de conducta que todo municipio debiera cumplir es poner a disposición del escrutinio público un % del presupuesto municipal y las prioridades comunales expresadas en el Pladeco, a través de mecanismos de implicación de los ciudadanos en la elaboración de las propuestas y en su sanción por medio de plebiscitos vinculantes.

La experiencia indica que hasta la fecha, las consultas comunales, plebiscitos barriales, encuestas y otros mecanismos, tienden a ser desarrollados de formas discontinuas, muy variables de experiencia en experiencia, y sin estándares conocidos y claros para el conjunto de la población nacional y local. Además, son procesos complejos, que requieren recursos técnico-político, financieros y logísticos de los cuales se carece, en especial, en las comunas más pobres.

En relación con los presupuestos participativos, la evidencia muestra 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 pre-

supuesto total municipal. Pero más allá de las restricciones, también se constata que acceder a este tipo de espacios 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.

Por su parte, los PLADECOS deben ser considerados 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.

En función de esa valoración, resulta necesario estipular y re-

gir estas iniciativas por un marco legal superior que permita exigir o invocar su realización, el cual debe incluir incentivos para que un número creciente de municipios realicen experiencias de presupuestos y pladecos participativos (% adicional de recursos del Fondo Común Municipal a las comunas que incluyan estos procesos en su gestión y que aseguren mecanismos de inclusión de los sectores más pobres de la comuna). 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.

Dimensión	Descripción
Acceso	Todos Los ciudadanos (organizados o no organizados) podrán participar periódicamente en instancias de consulta y deliberación sobre las prioridades del PLADECO y el destino de un % del presupuesto municipal anual orientado a fines sociales. Estos plebiscitos serán vinculantes para el municipio y la acción de su Concejo Municipal.
Duración	Se asegurará la ocurrencia de plebiscitos comunales quinquenales en el caso del PLADECO. Se asegurará la ocurrencia de plebiscitos bianuales en el caso de un % del presupuesto municipal, el cual debe estar orientado a fines de desarrollo social y productivo.
Calidad	Sobre los plebiscitos asociados al PLADECO y/o % del presupuesto municipal: Para su proceso de elaboración, éstos deberán contemplar: <ul style="list-style-type: none"> • Dispositivos tales como comisiones temáticas o por eje problemático, donde los ciudadanos se puedan inscribir y participar a título individual. • Capacitación y asesoría técnica para participar. • Reuniones donde actores públicos y privados presenten sus apreciaciones y propuestas. Se intencionarán estrategias específicas de información y convocatoria a personas en situación de pobreza, aislamiento o vulnerabilidad. • Los concejales y el alcalde podrán incluir propuestas específicas. • Contarán con espacios de negociación y elaboración de propuestas con un apoyo técnico legal para su encuadre a lo que permite el marco normativo existente. Para estos proceso los Municipios podrán solicitar profesionales externos tales como Servicio País u otras instancias similares. Para su proceso de definición, éstos deberán contemplar: <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de difusión e información hacia la comunidad de las propuestas a votar (las cuales pueden incluir más de una alternativa pero se recomienda un máximo de tres). • Facilitación de medios de transporte y accesibilidad para votar en forma libre e informada. Sobre el seguimiento a los acuerdos: <ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos podrán solicitar rendición de cuentas sobre los avances en los compromisos adquiridos tras el plebiscito. Esta potestad podrá ser invocada de forma invidual o colectiva. Asimismo, los ciudadanos podrán constituir un Comité de Control Ciudadano (veeduría), la que como organismo contará con potestades legales para realizar seguimiento de los compromisos adquiridos. Se podrán apoyar fuertemente en la nueva Ley de Transparencia para solicitar y analizar la información. Cabe destacar que estos comités o veedurías podrán solicitar asistencia técnica y/o capacitación, las cuales podrán ser provistas por OTEC, con cargo al presupuesto proveniente, por ejemplo, de la División de Organizaciones Sociales.
Oportunidad	Desde el momento de su inscripción en las comisiones de discusión, los ciudadanos tendrán un plazo máximo de espera para su inclusión en ellas de 30 días. Su trabajo no durará más de tres meses. El plebiscito deberá considerar un plazo de realización de dos meses luego de la elaboración del informe de propuestas.
Protección Financiera	Participar en estas instancias no tendrá costos para los ciudadanos. En lo posible, deberá negociarse un marco presupuestario para costear locomoción y alimentación si fuese necesario, así como acceso a computadores, internet, comunicaciones. El espacio físico tendrá que ser dispuesto por la autoridad a cargo del proceso.
Reclamo y/o Exigibilidad	El reclamo ante el incumplimiento de la garantía deberá hacerse a través de la Asociación Chilena de Municipalidades que creará una oficina específica para la recepción y tramitación de éstos. Se deberá entregar una respuesta por escrito sobre el reclamo en un plazo no superior a 20 días.
Actualización	Quinquenalmente, se propone crear un consejo asesor para la actualización de las garantías de participación en el marco de la gestión municipal que analice la pertinencia de introducir cambios y mejoras en estos mecanismos.



CAPÍTULO 8

TEMAS TRANSVERSALES

PUEBLOS INDÍGENAS

La ratificación del Convenio 169 impone un nuevo marco de convivencia social con el mundo indígena, basado en el reconocimiento de derechos colectivos, al territorio y control sobre sus recursos naturales asociados a su condición de pueblos originarios. Así, se busca asegurar mayor bienestar, una vida digna para sus miembros y preservar su identidad cultural.

El Convenio nos impone un código de conducta nuevo que esperamos se exprese en las políticas sociales sectoriales, en especial en aquellas orientadas hacia sectores en pobreza que atienden a personas de origen indígena. De hecho, las políticas sociales implementadas a la fecha no han logrado revertir completamente las complejas y arraigadas prácticas de exclusión y discriminación contra la población indígena.

Un breve diagnóstico. La población indígena según el Censo 2002 representa un 4,6% de la población total del país,²⁶⁰ esto es 692.192 personas.²⁶¹ De acuerdo con los antecedentes proporcionados por la encuesta Casen 2006, la población que se autoidentifica como perteneciente a alguno de los pueblos indígenas en Chile alcanza al 6,6% de la población total, esto es 1.060.786 personas.²⁶²

Cuadro 87. Población indígena en Chile (1996 - 2006).

1996	2000	2003	2006
4,4%	4,4%	5,3%	6,6%

Fuente: Casen 2006.

⁽²⁶⁰⁾ FUNDACIÓN Equitas. Datos para el debate. *Revista ISEES*. (1): 37, 2008.

⁽²⁶¹⁾ Según los datos del Censo 2002 del INE, la población de Chile a esa fecha era de 15.116.435 habitantes.

⁽²⁶²⁾ MINISTERIO de Planificación y Cooperación. Resultados Pueblos Indígenas, Casen 2006. [En línea] Chile. [Consultado: 19 de abril 2009] Disponible en: < http://www.mideplan.cl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=205&format=raw&Itemid=91>.

Reconocimiento de pueblo indígena

Los pueblos indígenas reconocidos por el Estado a través de la Ley Indígena y sus posteriores modificaciones son: Mapuche, Aymara, Lickan antai o Atacameño, Quechua, Coya, Diaguita, Rapa Nui, Kawésqar o Alacalufe, Yá-

mana o Yagan de los canales australes. De todos éstos, es la etnia mapuche la más numerosa en el país (87,2% de las personas que se autoidentifica como perteneciente a algún pueblo originario).²⁶³

Cuadro: Población Indígena - autoidentificación según Pueblo Indígena (1996 - 2006).

Pueblo	1996	2000	2003	2006
Aymara	14,5	9,6	8,1	7,8
Rapa Nui	1,2	0,4	0,5	0,2
Quechua	0,5	2,2	1,5	0,6
Mapuche	81,0	85,5	87,7	87,2
Atacameño	1,6	1,0	1,8	2,8
Coya	0,9	0,7	0,2	0,3
Kawésqar	0,0	0,6	0,1	0,2
Yagan	0,2	0,1	0,1	0,1
Diaguita	0,0	0,0	0,8	0,8
Total	100	100	100	100

Fuente: Casen 2006.

Tanto en el Censo 2002 como en la Casen 2006 es posible encontrar población indígena en todas las regiones del país; sin embargo, la mayor concentración se encuentra en la IX Región de la Araucanía (29,5%; 23,9%) y en la Región Metropolitana (27,7% y 27,1%).

Cuadro 88. Distribución geográfica por regiones.

Región	% población indígena (INE - Censo 2002)	% Casen 2006
Arica Parinacota		3,8
Tarapacá ²⁶⁴	7,1	3,5
Antofagasta	3,4	3,6
Atacama	1,1	1,1
Coquimbo	0,8	1,0
Valparaíso	2,7	3,3
Libertador Bernardo O´Higgins	1,5	1,0
Maule	1,2	1,4
Bío Bío	7,8	7,3
La Araucanía	29,5	23,9
Los Ríos		5,1
Los Lagos ²⁶⁵	14,7	14,7
Aysén	1,2	1,1
Magallanes y la Antártica Chilena	1,4	2,1
Región Metropolitana	27,7	27,1

Fuente: Censo 2002 y Encuesta Casen 2006.

⁽²⁶³⁾ El Censo 2002, arrojó un porcentaje similar, 87,3%

⁽²⁶⁴⁾ Ibídem

⁽²⁶⁵⁾ Parte de la población indígena que aparece censada (2002) en la X Región, se concentra en la recién creada XIV Región de Los Ríos.

Si bien un gran porcentaje de población indígena se concentra en la Región Metropolitana y habita en zonas urbanas (64,8%),

la tasa de ruralidad de esta población indígena (35,2%) sigue siendo más alta que la población no indígena (12,4%).

Cuadro 89. Porcentaje de ruralidad de los pueblos indígenas.

Pueblo	Población rural
Mapuche	37,6%
Aymara	21,5%
Quechua	19,3%
Lickan Antai	17,2%
Coyas	14,2%
Yámana	13,2%
Kawésqar	12,5%
Rapa Nui	7,7%

Fuente: Censo 2002.

Aspectos socioeconómicos. Los ingresos percibidos por los hogares indígenas son inferiores a los recibidos por los hogares no indígenas.²⁶⁶ En el año 2003, según estudio efectuado por la Fundación Equitas, el ingreso total de los hogares no

indígenas fue un 35% superior al de los hogares indígenas. Las diferencias se agudizan según la zona de residencia, especificándose que el ingreso de los hogares urbanos es 2,23 veces superior al de los hogares rurales.²⁶⁷

Cuadro 90. Brecha pobreza entre población indígena y no indígena 2006.

Población	Indigente	Pobre No indigente	Total
No indígena	3,1	10,2	13,3
Indígena	4,7	14,3	19,0
Total	3,2	10,5	13,7

Fuente: Encuesta Casen 2006.

A pesar de que la pobreza se ha reducido considerablemente entre los años 1996 y 2006, la brecha entre la población indígena y no indígena se mantiene, aun cuando ha disminuido considerablemente en las zonas urbanas. La situación se agudiza al aplicar el factor de residencia, determinando que la población indígena que habita en zonas rurales presenta mayores niveles de pobreza e indigencia que la que habita en las zonas urbanas. Por regiones, la del Bío Bío y la de La Araucanía registran la más alta proporción de población indígena en situación de pobreza.²⁶⁸ En la región de Antofagasta, según

la encuesta Casen 2006, la incidencia de la pobreza indígena (6,7%) es menor en la región que la pobreza no indígena (7,4%) y se concentra en la pobreza no indigente (6,6%). La brecha de pobreza entre la población indígena y la no indígena se acortó entre los años 2003 y 2006, de 6,2% durante el 2003 al 0,7% en el año 2006.²⁶⁹ En la Región de Atacama se redujo la pobreza indígena (10,6%) la que en el año 2003 alcanzaba a 25,5%. Sin embargo, aun cuando la pobreza se redujo considerablemente, la brecha de pobreza entre la población indígena y la no indígena aumentó el 2006 en 2,3% respecto al año 2003.²⁷⁰

⁽²⁶⁶⁾ En Chile se ha catastrado a 245.495 hogares indígenas, que representan un 5,9% del total de hogares del país. En: FUNDACIÓN Equitas. Datos para el debate. *Revista ISEES*. (1): 33, 2008.

⁽²⁶⁷⁾ *Ibidem*, pág. 36

⁽²⁶⁸⁾ *Ibidem*, pág. 36.

⁽²⁶⁹⁾ MINISTERIO de Planificación y Cooperación. Resultados Pueblos Indígenas, Casen 2006. [En línea] Chile. [Consultado: 19 de abril 2009] Disponible en: < http://www.mideplan.cl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=205&format=raw&Itemid=91>.

⁽²⁷⁰⁾ *Ibidem*.

Cuadro 91. Brecha de pobreza en la población indígena y no indígena según zona de residencia (2003 - 2006).

	Zona urbana		Zona rural	
	2003	2006	2003	2006
Brecha				
Indigencia	2,0	0,9	7,2	3,2
Pobreza no indigente	8,0	3,9	6,7	6,1
Total	10,0	4,9	13,9	9,4

Fuente: Encuesta Casen 2006.

Asimismo, es posible advertir que el 55,9% de la población indígena es parte de la población activa. Esta cifra incluye personas menores de edad en un rango de 15 a 18 años. De este grupo, un 49,9% está empleado y el índice de desocupación se empina al 5,9%.²⁷¹

Esta cifra si bien es levemente superior al índice de desocupados en la población no indígena (5,5%),²⁷² debe ser tomada con recaudo. Un 25% de los trabajadores indígenas se desempeña

como trabajador no calificado. Además, esta población tiende a concentrarse en aquellas ocupaciones de inferior rango y más bajas remuneraciones, evidenciando que las condiciones de empleo son inferiores a las de la población no indígena.

Por otra parte, el analfabetismo en la población indígena ha disminuido considerablemente en los últimos años y consecuentemente también ha disminuido la brecha con la población no indígena.

Cuadro 92. Nivel educacional población indígena v/s no indígena.

Población	Sin educación formal y básica incompleta	Básica completa y media incompleta	Media completa	Superior incompleta	Superior completa
No indígena	19,0%	28,4%	30,0%	10,2%	12,4%
Indígena	31,2%	31,5%	26,0%	6,3%	5,0%

Fuente: Casen 2006.

Sin embargo, aún persisten desafíos importantes en educación intercultural.

Cuadro 93. Población indígena que habla y/o entiende la lengua originaria.

Pueblo	Número de personas	%
Aymara	22.779	27,4
Rapa Nui	1.805	81,3
Quechua	4.785	74,4
Mapuche	210.584	22,8
Kawésqar	103	0,3
Yagán	25	0,8
Total	240.082	23,0

Fuente: Casen 2006.

Políticas sociales. Durante los últimos años se han desarrollado una serie de políticas orientadas al mundo indígena en diversos ámbitos. Estas han obtenido resultados disímiles dependiendo del asentamiento y el sector de política. Mu-

chas dificultades se comparten con población indígena afectada por la pobreza y que habita en contextos de ruralidad, como es el caso de problemas de vivienda y acceso a servicios de salud.

⁽²⁷¹⁾ FUNDACIÓN Equitas. Datos para el debate. *Revista ISEES*. (1): 37, 2008.⁽²⁷²⁾ *Ibidem*.

En el último lustro se ha entregado un gran número de subsidios de vivienda, focalizados en la población indígena, pero donde la variable cultural no ha incidido en el diseño de una vivienda más pertinente (social, cultural y ambientalmente). Algunas excepciones empiezan a generarse, por ejemplo se habilitaron proyectos habitacionales para machis en La Araucanía, a partir de un plan especial de viviendas con diseño cultural. Estos emprendimientos fueron financiados en parte por los propios interesados y se entregaron o están en proceso de construcción en comunas como Lumaco, Butarri-con, Ketrawe, Pilinmapu, Reñico Grande, Lumakina, Rukatrarro, Rukayeko y Pantano.²⁷³ Pero todavía es muy prematuro aventurar su impacto y ponderar la eficacia de esta política y su incidencia al interior de las comunidades indígenas.

La política pública ha generado un impacto relevante en el acceso de la población indígena a la educación, pero las experiencias de educación intercultural-bilingüe necesitan crecer. La alfabetización sigue mayoritariamente realizándose en español y, pese al relativo crecimiento del Programa de Educación Intercultural Bilingüe, las lenguas vernáculas siguen desapareciendo progresivamente.

En cuanto a salud, en la Región Metropolitana tres servicios fueron incluidos con acciones orientadas a la identificación de población indígena beneficiaria, acceso al sistema público y al sistema de salud indígena (atención de machis y de agentes de salud indígena, construcción de rukas, creación de huertos medicinales, entre otros). Entre el 2006 y el 2008 se duplicó el presupuesto para esta línea de trabajo.²⁷⁴

La perspectiva multicultural ha sido incorporada en los programas de salud a través de la capacitación de 3.600 funcionarios de la red en lengua y salud indígena y a través de la incorporación de 14 facilitadores interculturales en los establecimientos de la red ubicados en las zonas con mayor número de población indígena. Actualmente existen 84 facilitadores Interculturales a nivel nacional, 20 de ellos vinculados a los servicios de la Región Metropolitana.²⁷⁵

Sin lugar a dudas, hay mayor extensión y cercanía de las po-

líticas de salud con esta perspectiva; sin embargo, su implementación restringida a nivel de la atención primaria no ha validado el sistema de salud indígena en su integridad (preventivo y curativo) y tiene una expresión marginal en recuperación y protección efectiva del patrimonio cultural indígena vinculado al mantenimiento y cuidado de la salud.

Con respecto al acceso, uso y manejo sustentable de recursos naturales, tierras y agua, es posible sostener que si bien hay una valoración de lo avanzado en la política de acceso y uso de recursos naturales, particularmente en materia de tierras, se ha cuestionado la falta de programas de desarrollo integrales, que hayan incorporado plenamente en su diseño la problemática del agua y los recursos naturales, factores indispensables para la sostenibilidad productiva y la supervivencia cultural de los pueblos.

Se ha observado que el mecanismo de compra de tierras favorece procesos especulativos.²⁷⁶ La Conadi, por su parte, ha informado que el valor de las tierras se habría cuadruplicado desde 1994 a la fecha, disminuyéndose exponencialmente el acceso a ellas.²⁷⁷ Otro aspecto problemático de la política social se da en materia de acceso al agua de los pueblos indígenas. Mientras que en el norte la problemática de acceso al agua se está produciendo por el impacto ambiental de la minería por la sobreexplotación de las fuentes de agua indígenas, en el sur, antaño con altos índices de pluviosidad y disponibilidad hídrica, se han producido cambios radicales como consecuencia de la actual distribución de los derechos de agua para fines hidroeléctricos y la expansión de monocultivos. En el año 2001, las estimaciones sobre disponibilidad de agua evidenciaban que las principales cuencas donde se emplazan las comunidades mapuches se encontraban agotadas y era imposible constituir derechos a favor de las comunidades ribereñas.²⁷⁸

Respecto al reconocimiento de los territorios indígenas, se ha señalado la falta de una mirada global que combine elementos materiales (agua, recursos naturales, biodiversidad) y elementos inmateriales (cultura, instituciones, etc.). En este sentido, si bien se valora la existencia de las Áreas de Desarrollo Indígena, estas no han sido potenciadas desde esta perspectiva.²⁷⁹

(273) *Ibidem*.

(274) *Ibidem*.

(275) *Ibidem*.

(276) GUZMÁN, E. (Ed.). La cuestión mapuche: aportes para el debate. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo, 2003. El rendimiento de los recursos, observa el Instituto Libertad y Desarrollo, medido a través del precio pagado por hectárea, se ha ido haciendo cada vez menor. Sobre el particular expone: "Así mientras en el período, 1994-1997, fluctuó en torno a los \$350.000, el año 1998 sube a cerca de \$700.000; el año 1999, en que se compraron 5.823 hectáreas se habría pagado en promedio cerca de dos millones de pesos por hectárea y en el 2000 cuando solo se compraron 3.386 hectáreas el promedio alcanzó a cerca de \$1,3 millones por hectárea. En algunos predios se pagó entre 5 y 6 millones de pesos por hectárea (Ranquihue, Rancagua), mientras que en predios cercanos con iguales niveles de productividad se pagó entre \$500.000 y \$800.000 por hectárea. De acuerdo a los valores de mercado de las tierras el precio por hectárea en esa zona en promedio no debería pasar los \$700.000 pesos".

(277) CORPORACIÓN Nacional de Desarrollo Indígena. Información sobre Fondo de Tierras Indígenas, 2005, inédito.

(278) La información indicaba que las cuencas de los ríos Bío Bío y Cautín están agotadas y, por tanto, existe 0% de posibilidades de constituir derechos de agua, en la del Imperial un 10% y en la del Toltén un 20%.

(279) ANAYA, James. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. [En línea]. Chile. [Consultado: 25 de septiembre 2009]. Disponible: < http://www.observatorio.cl/wp-content/uploads/2009/09/informe_Relator_Especial_indigenas_a_Chile1.pdf >.

Propuesta para una futura política pública en materia indígena con enfoque de derecho y pertinencia cultural

El análisis de la política sectorial evidencia que persiste la brecha económica, social, política y cultural entre población indígena y no indígena, lo que obliga a focalizar mayores recursos públicos a favor de las personas y comunidades indígenas. Se recomienda revisar la pertinencia cultural de la política social para garantizar que las oportunidades socialmente valoradas lleguen a este grupo, de manera que sea aceptable para ellos, es decir, que reconozca las particularidades culturales de los pueblos indígenas y sus miembros, y las integre como variable de adaptación de las propuestas, evitando que las acciones emprendidas se traduzcan en una herramienta de asimilación cultural. Los mecanismos para garantizar la pertinencia cultural de la política pública son la consulta, la participación y la autogestión indígena. Se recomienda focalizar la política pública en las zonas de mayor concentración indígena, considerando particularmente las zonas urbanas, sin descuidar al mismo tiempo su alta tasa de ruralidad.²⁸⁰

Por sectores se recomienda lo siguiente:

Desarrollo, uso y acceso a los recursos naturales. En el medio rural se requiere poner en marcha programas para garantizar el acceso de las comunidades indígenas al agua, a la tierra, a los recursos paisajísticos y naturales (bosques, recursos marinos y minerales) que son parte de los activos económicos de los pueblos indígenas. En esa línea hay que priorizar recursos para la ejecución de planes de saneamiento y regularización de tierras, derechos reales de aprovechamiento de agua, áreas de manejo de recursos marinos en el borde costero, cuotas de explotación de recursos marinos, planes de reforestación y explotación de bosque nativo, aplicando las leyes vigentes²⁸¹. Por otra parte, se propone incrementar los recursos disponibles y asociar los programas de subsidio con programas de desarrollo, y focalizar instrumentos de inversión pública para fines productivos y de desarrollo social (Fosis, Conadi, Orígenes, Indap, CNR, etc.) en las tierras adquiridas por el Estado vía subsidio.

Así también, se estima necesario liberar a las comunidades indígenas del pago de patente que se aplica en el evento de

que no se haga uso productivo de las aguas y flexibilizar los instrumentos de inversión en riego para adecuarlos a la realidad indígena y crear fondos pre-inversión para el desarrollo de obras de riego en territorios indígenas (incluir regularización de derechos ancestrales, catastros, diseño, y asistencia técnica). Así también se requiere modificar las exigencias de eficiencia productiva de los predios, para incorporar otras variables más pertinentes (superación de la pobreza, soberanía alimentaria, reconstrucción territorial, recomposición ambiental de vegas, bofedales y humedales, y protección de acuíferos)²⁸² y disminuir barreras de acceso generadas por los trámites administrativos en las políticas de subsidio y fomento productivo (simplificar medios de verificación y requisitos de acreditación). Complementariamente, es necesario aplicar estándares de adaptabilidad, aceptabilidad y participación (consulta/consentimiento y compensación por daños) antes de autorizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas.

Empleo, remuneración e ingreso. Definir instrumentos específicos y garantizados de acción positiva e igualdad salarial en materia de empleo que permitan disminuir las brechas (integración y salariales) de la población indígena respecto de la población no indígena. Esta política es indispensable en el sector con mayores niveles de escolaridad, donde se registran altas diferencias de remuneración, pero también se requiere dar protección laboral a la población indígena que desarrolla labores temporales, con contratistas o bajo régimen de inquilinaje.

Salud. Incrementar los programas de protección y recuperación del patrimonio cultural de cuidado y recuperación de la salud de comunidades indígenas en todos los consultorios emplazados en Áreas de Desarrollo Indígenas o zonas de alta concentración indígenas, esto es comunas con más de un 15% de población que forme parte de alguna etnia originaria.

Vivienda. Los programas de vivienda rural en comunidades indígenas deben incluir espacios de participación en el diseño, implementación y evaluación de los programas que recuperen patrones culturales de habitabilidad (uso y significación del espacio) que permitan el rescate del patrimonio material e inmaterial de la vivienda indígena y los modos de

(280) En todas las regiones del país es posible encontrar población indígena. La mayor concentración se da en la Región de la Araucanía (29,5%; 23,9%) y en la Región Metropolitana cuya población indígena fluctúa entre el 29,5% y el 27,1%. En orden de importancia siguen la Región de Los Lagos y Los Ríos con un 14,7%, La Región del Bío Bío (7,8%; 7,3%) y las Regiones de Arica-Parinacota y Tarapacá con un 7,1%. Si bien la mayoría de la población indígena habita en zonas urbanas (64,8%), la tasa de ruralidad sigue siendo más alta que la población no indígena. En efecto, más de un 35,2% de la población indígena vive en zonas rurales, mientras que el porcentaje de población no indígena alcanza a 12,4%.

(281) Código de Aguas; Código de Minería y Ley Orgánica Constitucional 18097 sobre Concesiones Mineras; Ley de Fomento al Riego 18.450, sus modificaciones y su reglamento, Ley 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas DL 701 – Ley de Fomento Forestal, Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente; Ley 19.657, sobre concesiones geotérmicas; Ley 20.249 que crea el espacio marítimo de los Pueblos Originarios, Ley 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

(282) Ver propuesta de fomento al riego y drenaje elaborada por el programa Agua y Sociedad de la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile que consta en el documento titulado: Estudio Diagnóstico y Propuesta de Fomento al Riego y Drenaje para Pueblos Originarios, Comisión Nacional de Riego (CNR), 2008.

vida, adaptando los estándares generales de vivienda y habitabilidad a estos contextos culturales. Se propone la creación de un Fondo Complementario de Adaptación Cultural en zonas rurales con presencia indígena, que permita incrementar el subsidio habitacional de vivienda social para asegurar su pertinencia cultural. Esto significa que, junto con mantener el patrimonio material e inmaterial arquitectónico y del hábitat, se adapten los estándares constructivos y se considere la aplicación de tecnologías constructivas apropiadas y energéticas limpias.

Educación. Se propone superar las perspectivas integracionistas e incluir en el currículo los conocimientos indígenas relevantes para la socialización de los niños indígenas en edad escolar. El Estado debe asegurar de aquí a cinco años la implementación de un programa intercultural (con estándares explícitos) que recoja estos paradigmas asociados a la composición sociocultural y localización de los establecimientos educacionales, conforme al siguiente calendario: primeros dos años, escuelas con más de 20% de población indígena; tercer y cuarto año, escuelas entre 10 y 20% de población indígena; y quinto año todas las escuelas del país. Esto se puede expresar en la inclusión de un currículum intercultural para todas las escuelas, en donde el principal eje sea la valorización y conocimiento mutuo, que permita sustentar el nuevo modelo de convivencia nacional, a la vez que permita resguardar la cultura y la lengua.

Así, junto con un componente asociado a la lengua indígena se propone crear un nuevo subsector de aprendizaje en el área de Ciencias Sociales sobre temas indígenas, cuya cantidad de horas podría ser variable en función del perfil étnico de las escuelas, pero con un mínimo ineludible para todos. Esto puede empezar en regiones con mayor presencia indígena y partir el tercer año en Santiago. En este plan se debe resguardar, en especial en territorios de alta concentración indígena, el reconocimiento y respeto del rol que juega la comunidad y sus integrantes en el proceso formativo (transmisión de conocimientos) de los niños y niñas, asegurando el rescate de estas prácticas en espacios y metodologías concretas. Asimismo, para favorecer e impulsar procesos de autogestión indígena en materia de educación, se sugiere promover y favorecer que las comunidades y/u organizaciones indígenas sean sostenedoras de colegios insertos en comunidades o en zonas con alta densidad de población indígena.

MEDIO AMBIENTE Y POBREZA: GARANTÍAS PARA VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE LIBRE DE CONTAMINACIÓN

Durante varias décadas, diversos estudios han abundado y puesto sobre relieve las estrechas relaciones que existen entre pobreza y medio ambiente. Algunos han visibilizado las prácticas negativas que ciertas comunidades en pobreza han sostenido con su entorno natural, provocando su deterioro y desgaste progresivo. En esta línea se inscriben casos como la disminución de mamíferos mayores debido a los cazadores furtivos, el sobrepastoreo en zonas mediterráneas y semidesérticas, corta del bosque para leña, quema de bosque para pastoreo, sustitución de especies, y otros.

Si bien esta línea de estudios da cuenta de deterioros en espacios ecológicos, tales como microcuencas, franjas litorales, zonas de secano, etc.; desde la década de los noventa se vienen desarrollando estudios de gran valor científico, como es el caso de la denominada “huella ecológica” que permite comparar la carga ambiental de modos y estilos de vida de países primer-mundistas y del mundo en desarrollo, a través de un índice que expresa en unidades territoriales el consumo humano. Según los últimos resultados (2003), la carga ambiental de las personas de países desarrollados, es mucho mayor que la de países en desarrollo, es decir, el mantenimiento de los primeros deja una marca más grande en la tierra y sus ecosistemas que el de los segundos.

Otros estudios han analizado cómo el deterioro medioambiental afecta con mayor intensidad a las comunidades pobres. Investigaciones realizadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) entregan evidencias sobre la desigual e inequitativa distribución de las externalidades ambientales negativas del desarrollo y el crecimiento económico, las cuales suelen impactar con mayor rigor y frecuencia a las personas que exhiben una menor participación en los ingresos de la sociedad. Los recientes estudios sobre el cambio climático han reforzado esta perspectiva, ya que se sabe que efectos tales como el aumento del nivel del mar, la escasez de agua, la pérdida de cosechas, entre otras, se harán sentir con más intensidad -y menos posibilidades de mitigación- en sociedades del tercer mundo. Esto, pese a que el aumento de las temperaturas será sustantivamente mayor en los países septentrionales del hemisferio norte.

Este es un problema de primer orden en la agenda social sobre la pobreza, en especial si se toma en cuenta que la superación perdurable de esta, necesariamente se juega en estrategias de largo plazo, inclusive transgeneracionales. De allí que el enfoque de sustentabilidad adquiera un especial significado en la discusión sobre las mejores estrategias para favorecer el desarrollo humano y social de las personas en situación de pobreza.

Sin embargo, la mayoría de los países en vías de desarrollo están promoviendo economías de rápido crecimiento, fuertemente dependientes de la explotación de recursos naturales, lo que genera graves impactos ambientales, la erosión de ecosistemas y el descenso de la calidad de vida de aquellos que habitan en los territorios de mayor riqueza ambiental.²⁸³

Los estudios efectuados por organismos especializados en el ámbito internacional²⁸⁴ señalan que existe un número aún indeterminado de población mundial que está entrando a la pobreza o ha aumentado su vulnerabilidad a estarlo, como consecuencia directa del deterioro ambiental de sus territorios.²⁸⁵

En los centros urbanos, por su parte, la enorme concentración humana aumenta la contaminación por los desechos domiciliarios, los desechos tóxicos de los combustibles y las emisiones industriales. Finalmente, cabe resaltar que hay un sesgo en las políticas públicas respecto a la implementación de las políticas de descontaminación y saneamiento ambiental. En general, todas estas actividades también tienen externalidades negativas que suelen afectar en mayor medida a los sectores más pobres, de ello dan cuenta la localización de rellenos y vertederos, plantas de tratamiento de aguas servidas y barrios industriales en las comunas más pobres.

En el caso chileno, gran parte de los conflictos ambientales involucran a grupos vulnerables.²⁸⁶ En el norte del país, los principales conflictos ambientales están asociados al desarrollo de la actividad minera, la pesca industrial y la agroindustria, las cuales no han contado con una regulación adecuada de sus procesos productivos, desde sus fases iniciales (apertura, tranques, ruido, polvo) hasta cuando la actividad cesa (depósitos estériles, emanaciones). Contar con una adecuada y moderna regulación que contemple un buen sistema de incentivos para la adopción de medidas socio-ambientalmente adecuadas, de carácter anticipatorio y reparatorias es la clave para cautelar un desarrollo respetuoso del medio ambiente, las economías, tradiciones y culturas locales. Existen ejemplos en las ciudades de Arica, Calama, Tocopilla, Copiapó, Tierra Amarilla y Chañaral, entre otras, donde las emanaciones tóxicas y acumulación de desechos han afectado gravemente la salud de las personas y los ecosistemas.

En las regiones de Coquimbo y Atacama el principal conflicto ambiental está asociado a la contaminación de suelo, agua y aire por el uso de agroquímicos (fertilizantes y pesticidas). La

zona central de Chile presenta la mayor concentración demográfica del país y, por lo mismo, parte importante de los problemas ambientales están asociados al crecimiento demográfico de las ciudades, la pérdida de suelo agrícola y el manejo de residuos domiciliarios y emisión vehicular de contaminantes atmosféricos.

La instalación de plantas de tratamiento de aguas servidas y vertederos (legales e ilegales) en las comunas más pobres de la Región Metropolitana constituye una muestra de la desigualdad ambiental que afecta a los sectores más vulnerables.

Por su parte, en las regiones del Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, los impactos ambientales más graves están asociados al uso intensivo de agroquímicos de alta toxicidad y el reemplazo y destrucción de bosque nativo que ha sido sustituido por especies exóticas de rápido crecimiento (pino y eucaliptos). El monocultivo de estas especies ha generado el desecamiento de las fuentes de agua, la acidificación y deterioro de los suelos, que han perdido su capacidad productiva, siendo las más afectadas las comunidades campesinas e indígenas aledañas a los predios forestales que desarrollan una economía agrícola de subsistencia.

Cabe relevar los impactos de las actividades acuícolas en la región de Los Lagos, cuyos niveles de contaminación han alcanzado niveles de saturación colapsando al sector y alterando irremediablemente los ecosistemas de uso y aprovechamiento de los pescadores artesanales y comunidades indígenas costeras. En este sector productivo destacan también las precarias condiciones de trabajo²⁸⁷ y la crisis social generada tras el colapso ambiental de la industria del salmón, que ha derivado en el despido de miles de trabajadores.

En las regiones australes de Aysén y Magallanes, los principales problemas ambientales están asociados al desarrollo de la industria hidroeléctrica, el derretimiento de glaciares, la sobreexplotación de los suelos y de los recursos marinos y el adelgazamiento de la capa de ozono.

Ejemplos donde la superación de la pobreza exige la adopción de medidas destinadas a la conservación del patrimonio y los servicios ambientales de los ecosistemas. En el caso de comunidades locales, (campesinas, indígenas y pescadores) cuyas economías tradicionales y de subsistencia se basan en la explotación de recursos naturales o en la integridad del hábitat para abastecerse de recursos esenciales como el agua y la tie-

(283) En la economía chilena los sectores exportadores, entre los que se encuentran especialmente las actividades extractivas de recursos naturales, constituyen cerca del 40% del PIB y diversas estimaciones permiten prever que este proceso se acentuará en las próximas dos décadas. En SEPÚLVEDA, C.; VILLARROEL, P.; RIVAS, H.; Valorización del Patrimonio Natural y Gestión Pública Ambiental en las Regiones. *Serie de Documentos de Trabajo* (41). Santiago: Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente, 1995.

(284) Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina (Cepal) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

(285) Informe Panorama Social (1999-2000; 2002-2003), elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

(286) AEDO, M., LARRAÍN, S. Impactos Ambientales en Chile: Desafío para la Sustentabilidad. Santiago: LOM Ediciones, 2004.

(287) *Ibidem*

rra, es indispensable desarrollar mecanismos destinados a garantizar la protección del patrimonio ambiental de dichas comunidades y sus miembros. Esto es esencial para asegurar su subsistencia, su sistema de vida y costumbres, es decir, para garantizar que las comunidades tengan acceso, uso y manejo sustentable sobre los recursos naturales y servicios ambientales de sus territorios, los cuales suelen constituir su principal activo económico. Por otra parte, hay que regular las actividades que pertenecen al sector extractivo de recursos naturales (Minería, Agua, Pesca y Acuicultura, Energía, e Industria Forestal) y generar buenos sistemas de incentivo para que las empresas puedan mejorar sus procesos productivos a través de tecnologías modernas y ambientalmente apropiadas.

Ejemplos donde la superación o mantención de la pobreza se juega en la mitigación y compensación. En las zonas donde existe un deterioro ambiental por efecto de actividades productivas, la compensación y mitigación deben operar como un principio básico y reparatorio para las comunidades en pobreza. En este evento, es indispensable garantizar que esta reparación considere la restitución del nivel de bienestar perdido por la comunidad. Para ello, se debe ponderar el daño (emergente y el lucro cesante) y la adopción de medidas de mitigación de impactos negativos (ambientales, sociales y económicos).

Asimismo, los acuerdos impacto-beneficio constituyen una práctica que requiere regulaciones específicas destinadas a evitar situaciones de cooptación de voluntades, que agudizan las condiciones de vulnerabilidad de los sectores más pobres o que ponen en riesgo servicios ambientales que por sus características y extensión constituyen un bien público.

Ejemplos donde la participación activa en el proceso de toma de decisiones con consecuencias ambientales es crucial para la superación de la pobreza. Una de las mayores debilidades del proceso de participación ciudadana en las evaluaciones ambientales es que las comunidades en pobreza deben financiar su propia participación. En la práctica, los sectores vulnerables quedan al margen de decisiones ambientales que les incumben directamente y deben utilizar mecanismos de presión ex post que suelen tener un alto costo para el desarrollo del diálogo y la confianza en las instituciones. Así, la participación ciudadana debe ser garantizada en todas las etapas del proceso. A pesar de la falta de exigencia legal, en la experiencia chilena existen casos relevantes donde la participación ciudadana temprana ha permitido proteger de mejor forma los intereses de los afectados.

Propuestas para una futura política ambiental orientada a los sectores más pobres

Garantías para una gestión productiva ambientalmente sustentable. Los órganos competentes (autoridades am-

biales, órganos con competencia sectorial: minería, DGA, Servicio Nacional de Pesca, Conaf, y otros) deben reconocer y apreciar la importante función económica y social de los usuarios tradicionales de recursos naturales que desarrollan economías de subsistencia o artesanales, de modo de procurar ofrecer un ambiente propicio en el cual puedan hacer una contribución óptima al bienestar económico y social. En ese sentido, el acceso, uso y manejo sustentable de los recursos y servicios ambientales por parte de las comunidades en pobreza, deberá ser salvaguardado a través de mecanismos garantizados de asesoría económico-productiva, transferencia tecnológica e instrumentos de fomento que incluyan estándares de reparación del medio ambiente, manejo sustentable, tecnologías propias y uso de energías limpias.

Aseguramiento de la participación ciudadana en las decisiones ambientales que les afecten.

- Conama y Corema, según el caso, deben asegurar la participación ciudadana. Ex ante: elaboración de términos de referencia sobre los cuales deben pronunciarse los instrumentos de evaluación; durante, con el proceso de evaluación ambiental; y ex post: etapa de monitoreo del proyecto o actividad.

- Conama y Corema, según el caso, deben conducir el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental acorde a las normas internacionales vigentes en materia de protección de derechos ambientales y al principio preventivo y la participación.

- Por su parte, El Ministerio de Hacienda debe transferir recursos públicos para asegurar el ejercicio de los mecanismos asociados a la garantía de protección ambiental por parte de la ciudadanía a través del subsidio de participación que opere con prioridad para sectores en pobreza.

- Conama y Corema, según el caso, deben asegurar en el proceso de participación ciudadana que, aquellos que provienen de los sectores más pobres, cuenten con dichos recursos para una participación eficaz.

- La participación debe extenderse a los procesos de evaluación que requieren de una declaración de impacto ambiental.

- La participación ciudadana debe ser informada y la ciudadanía contar con asistencia técnica de parte de la autoridad ambiental.

Aseguramiento de la Protección Ambiental de los Recursos Naturales y servicios asociadas en comunas de alta incidencia de pobreza.

- Se propone generar instrumentos de planificación territo-

rial que permitan evaluaciones ambientales estratégicas (EAS), priorizando las comunas con mayor incidencia de pobreza en el país. Se sugiere partir en comunas rurales de mayor pobreza de regiones y luego incluir comunas de la Región Metropolitana.

- En estos territorios priorizados, las concesiones sobre recursos naturales deberán someterse al Sistema de Evaluación Impacto Ambiental (SEIA) y, posteriormente, los proyectos para su explotación.

- Las opiniones del comité técnico, Conama y Corema, según el caso, deben ser vinculantes para la autoridad política y garantizar el principio preventivo que inspira el SEIA.

- La Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Salud y Ministerios con competencia sectorial deben regular las normas de emisión y fiscalizar su cumplimiento.

- Conama y Corema, según el caso, deberán evaluar y fiscalizar los planes de prevención y descontaminación; en tanto que los órganos sectoriales (Sernapesca, Conaf, DGA) deben regular y fiscalizar los planes de manejo.

- Los planes de prevención o descontaminación debieran utilizar instrumentos de regulación de carácter económico, como tarifas a los usuarios, en los que se considerará el costo ambiental implícito en la producción o uso de ciertos bienes o servicios. Se debe tener cuidado que este mecanismo no grave a los sectores más desposeídos, como ocurre con la tarifa por servicios de saneamiento.

Institucionalidad. Se propone crear una Superintendencia del Medio Ambiente, con el propósito que la ciudadanía cuente con un mecanismo administrativo para entregar sus reclamos ante el incumplimiento de sus garantías medioambientales. Asimismo, esta instancia deberá supervigilar a las instancias encargadas de fiscalizar el aprovechamiento sostenible de los recursos (planes de manejo).

GÉNERO Y POBREZA: UNA REFLEXIÓN MARCO

Es frecuente escuchar referencias respecto a la feminización de la pobreza, tanto a nivel nacional y mundial. En muchos países la incidencia de la pobreza suele ser mayor entre las mujeres en general y/o entre los hogares con jefatura femenina. Estudios diversos dan cuenta de las diferencias en la estructura social y el acceso a oportunidades, derivadas de las atribuciones sociales asignadas a la condición biológica de las personas.

En ese escenario, la perspectiva de género permite comprender y profundizar en las distintas manifestaciones de la pobreza, distinguiendo cómo se articulan los factores de vulnerabilidad en función de los roles y posiciones sociales que se le atribuyen a los distintos grupos de la población y que afectan de manera significativa a las mujeres.

En Chile, la incidencia de la pobreza según su distribución por sexo, muestra homogeneidad entre hombre y mujeres, aun cuando hay un punto porcentual de diferencia entre ambos, a nivel de pobreza total (13,1% y 14,3%, respectivamente); esta diferencia ha ido en aumento en la última década. Sin embargo, al analizar más detalladamente las cifras, aparecen ciertos segmentos de la población que presentan mayor incidencia de pobreza. Es así que el incremento de los hogares con jefatura femenina que registran situaciones de pobreza e indigencia se concentra entre las personas de edades que fluctúan entre los 18 y 44 años, cifra que es consistentemente mayor a la de los hombres en igual edad, y que se corresponde con la fase del ciclo vital en que se inician y consolidan nuevos grupos familiares y, por tanto, coincidente con el período de maternidad.

Así entonces, es posible hablar de feminización de la pobreza en el marco de hogares con jefatura liderada por mujeres.

Cuadro 94. Población pobre según tramo de edad, por sexo (%).		
Sexo Edad	Hombres	Mujeres
0-17	20,3	20,9
18-29	9,9	13
30-44	12	15,1
45-59	9	9,6
60 y +	7,4	7,6
Total	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Encuesta Casen 2006.

Cuadro 95. Porcentaje de jefatura de hogar, según sexo, zona y quintil de ingreso autónomo (%).

Quintil	zonas rurales		zonas urbanas	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
I	35,25	39,39	15,84	21,52
II	25,10	23,94	18,86	20,02
III	18,04	19,50	20,14	20,45
IV	12,59	11,24	22,03	19,30
V	9,03	5,92	23,13	18,71
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Encuesta Casen 2006.

Mujer y trabajo. Más allá de los ingresos que permiten una aproximación al fenómeno de la pobreza, es importante considerar los factores que ayudan a entender la posición económica desmedrada de algunos segmentos de la población respecto de otros, y es allí donde figuran algunos elementos de interés. Por una parte, la tradicional repartición de roles entre hombres y mujeres, al interior de la familia, está cambiando paulatinamente con la creciente incorporación de la mujer al mundo del trabajo. Sin embargo, Chile sigue siendo un país con una participación laboral femenina inferior al promedio latinoamericano, lo que es aún más agudo en los sectores vulnerables.

Pese a que ya es parte de la retórica general el derecho de la mujer a una vida económica independiente y a una mayor valoración de su aporte a la manutención de la familia y la superación de la pobreza, aún prevalecen prácticas de exclusión y concepciones culturales que restringen la participación laboral remunerada de las mujeres, al asignarles la respon-

sabilidad de reproducción social. Esta visión tiene un fuerte impacto en la inserción laboral femenina, tanto por los pasivos del propio hogar (prohibición de trabajo, o retención por cuidados a familiares y por quehaceres del hogar) como por la permanencia de trabas a la contratación y una apreciación de un mayor costo de la misma en la estructura de oportunidades que representa el mercado laboral.

Asimismo, la situación de mujeres maltratadas, víctimas de violencia física y psicológica o constreñidas en su desarrollo debido a la mantención de una cultura machistas en el seno de muchos hogares, redundan en fuertes limitaciones para el desarrollo de su capital humano, restringiendo sus oportunidades de acceso al mundo laboral o de emprendimiento personal. Si bien esta situación sigue siendo una realidad presente en todos los segmentos socioeconómicos, tienen un mayor impacto en quienes viven en pobreza, constituyéndose en un factor de reproducción de la misma.

Cuadro 96. Razones aducidas para no buscar trabajo.

	1er Quintil de ingreso autónomo				Total nacional			
	Hombre		Mujer		Hombre		Mujer	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Cuidados a familiares y crianza	2.266	0,42	168.359	16,11	6.037	0,3	442.825	11,5
Un familiar se opone	679	0,13	6.739	0,64	4.245	0,2	33.895	0,9
Quehaceres del hogar	4.313	0,80	271.364	25,96	9.834	0,5	978.148	25,4
Busca cuando realmente lo necesita o cuando ha sido ...	4.943	0,91	5.753	0,55	12.140	0,6	23.054	0,6
No tiene dinero para cubrir los costos de buscar trabajo	2.578	0,48	2.712	0,26	4.954	0,2	6.608	0,2
Limitaciones y percepción restringida de capacidades	10.274	1,90	17.052	1,63	45.780	2,3	66.950	1,7
Las reglas, horarios y salarios insatisfactorios	3.072	0,57	4.401	0,42	28.653	1,4	24.690	0,6
Tiene trabajo esporádico	12.535	2,31	7.624	0,73	26.675	1,3	21.986	0,6
Se aburrí de buscar	7.862	1,45	6.508	0,62	15.372	0,8	21.432	0,6
Enfermedad crónica o invalidez	67.960	12,55	94.961	9,08	156.736	7,9	277.770	7,2
Estudiante	298.670	55,14	292.528	27,98	1.177.150	59,2	1.166.576	30,3
Jubilado(a), montepiada o pensionada	107.776	19,90	117.869	11,28	442.987	22,3	555.095	14,4
No tiene interés en trabajar	18.721	3,46	49.503	4,74	58.675	2,9	234.637	6,1
	541.649	100,00	1.045.373	100,00	1.989.238	100,0	3.853.666	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de variables escogidas de la base de Datos de la Encuesta Casen 2006.

El estudio del Barómetro Mujer y Trabajo²⁸⁸ reafirma los datos de la Casen 2006, respecto a las barreras de inserción laboral. Las mujeres entrevistadas que no participan de la fuerza de trabajo, declaran solo en un 31% que no trabajan porque “NO QUIERE HACERLO”; el 69% restante, en cambio, declara no trabajar porque “NO PUEDE HACERLO”. Este último porcentaje llega en torno al 74% para las mujeres con hijos menores de 14 años y con personas a su cargo. En tanto que para las mujeres de escasos recursos económicos este porcentaje supera el 80%.

Hacia la redefinición de roles en torno a la crianza. Los importantes cambios en términos sociodemográficos, en la conformación de la familia y diversidad de patrones familiares,²⁸⁹ así como también en el mundo del trabajo contrastan con el mantenimiento de algunas trabas legales. Esto es notorio –según Pautassi²⁹⁰– sobre todo al observar que, el mismo Estado, a través del Código Laboral cuenta de un sesgo de género, dado que la regulación parte de un supuesto masculino como modelo de “trabajador”, mientras que a las mujeres se las reconoce como trabajadoras siempre vinculadas a su posición de madres. Con todo, en los últimos años se ha tratado de revertir algunas de estas prácticas discriminatorias, con nuevos marcos normativos que propenden a la equidad de género y a la acción positiva en función de la inserción social de las mujeres: igualación del sueldo mínimo del empleo doméstico al resto de los rubros para el año 2010; igualdad de remuneración por igual trabajo;²⁹¹ Agenda de Buenas Prácticas Laborales, pensiones básicas a dueñas de casa, compensación del daño previsual con un bono por hijo y otros.

Sin embargo, nuestra sociedad tiene importantes desafíos para ir construyendo nuevas redes de relaciones en torno a las responsabilidades familiares, ya sea en la crianza de niños y niñas, así como en el cuidado de ancianos o discapacitados, que permita apuntar a una mayor corresponsabilidad entre hombres y mujeres, responder a las necesidades de desarrollo de ambos y desestigmatizar la maternidad como riesgo a la empleabilidad de las mujeres. Algunos pasos ya se han dado, pero aún son tímidos los esfuerzos legales y de política social para ir instalando la crianza como una función compartida. Las nuevas generaciones de padres están vivenciando cambios y tienen expectativas respecto del cuidado y de mayor implicación con sus hijos, para lo cual se requiere aumentar las facilidades para el ejercicio de esta paternidad responsable y comprometida, que no solo beneficiará el desarrollo psicoemocional de los niños y sus padres, sino que abre nuevas perspectivas para la participación laboral femenina con menos castigos de mercado.

Acceso y condición de educación desde una perspectiva de género. El enfoque de género invita también a reconocer algunas situaciones de pobreza que vivencian hombres y mujeres a partir de sus roles. Así, por ejemplo, las tasas de deserción escolar son mayores en hombres que en mujeres, con expresiones algo distintas en los espacios urbanos y rurales, particularmente en función de las razones argüidas para justificar esta menor participación en el espacio escolar. De hecho, las necesidades económicas del hogar (42,9% y 50% de los hombres desertores del primer y segundo quintil declaran eso) así como la maternidad (40,5% al 50,6% de las mujeres desertoras entre el primer y tercer quintil de ingresos sostiene esa razón) se han vuelto importantes factores explicativos de la no culminación de estudios. Así también, la maternidad y el embarazo adolescente están a la base de las razones de deserción de las jóvenes.

La antigua presión social del hombre proveedor se expresa en estas conductas y convive con nuevas articulaciones sociales que están tensionando este rol y obligan a redefinir las relaciones de género, en torno a esta misma capacidad de mantención familiar, en contextos en que cada vez se valora más la inserción laboral femenina y se la considera como también como proveedora del hogar.

Hoy no contamos con estudios que indiquen cómo se rearticula la autoimagen en esta nueva relación en contextos de pobreza y cuánto del distrés reconocido entre la población vulnerable deviene de esta rearticulación de roles y de sus procesos de transición, pero existen estudios de nivel general que señalan estas tensiones.

Minorías sexuales y la condena de exclusión. Otras expresiones de identidad sexual están fuertemente relacionadas como factor de vulnerabilidad social y exposición de pobreza, a las que es importante atender. Si bien no se cuenta con estadísticas que permitan relevar las brechas de desarrollo social que afectan a las minorías sexuales, dado que los instrumentos de caracterización socioeconómica y la propia ficha de protección social no considera esta situación dentro de sus variables ni tiene control sobre la deseabilidad de la respuesta en los ítems que refieren a relación de los miembros del núcleo u hogar, es evidente la conjugación de fuertes prácticas discriminatorias y de exclusión que operan contra estos grupos. Estas empiezan incluso a operar desde tempranas edades, fomentando el abandono escolar como antesala de la precarización de la inserción social de quienes tienen una identidad homosexual o transgénero.

(288) FLORES, V. Informe Segunda Encuesta Barómetro Mujer y Trabajo. Santiago: ComunidadMujer, OIT y Datavoz. 2009.

(289) VALDÉS, X. Notas Sobre la Metamorfosis de la Familia en Chile. Reunión de Especialistas Futuro de las Familias y Desafíos para las Políticas Públicas. Santiago: Cepal, 2007.

(290) PAUTASSI, L. Legislación laboral y género en América Latina. Avances y omisiones. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005.

(291) Ley 20.348: Derecho a la igualdad en las remuneraciones.

Una de las exclusiones más marcadas refiere al mundo laboral, en donde las categorías ocupacionales se restringen a unos pocos oficios (peluquería, principalmente) teniendo que recurrir a prácticas ilegales y marginalizadas de inserción para poder subsistir, generando un ciclo de precarización y endurecimiento de las condiciones de vida, que radicalizan el círculo de pobreza del que se participa.

A la falta de oportunidades laborales, se suma una deteriorada imagen social, que propicia no solo un no reconocimiento de su identidad, sino un constante maltrato por parte de la sociedad en general y muy especialmente desde los servicios públicos, limitando el acceso a prestaciones disponibles o reduciendo la calidad de las mismas, en tiempo, oportunidad y en la aceptabilidad.

Políticas sociales reafirmando la repartición tradicional de roles. Muchas de las políticas públicas no se detienen en analizar la distribución del tiempo²⁹² que implican las actividades productivas y reproductivas,²⁹³ porque la mayoría de los servicios públicos no han adaptado su oferta y horarios para brindar atención fuera del horario laboral²⁹⁴. A través de esto se refuerzan patrones tradicionales de funcionamiento de las familias y las dificultades de asumir los tiempos de espera vuelven a tomar expresión diferenciada desde una perspectiva de género. Un ejemplo de esta situación se evidencia en las responsabilidades de las contrapartidas del programa Puente del Ministerio de Planificación, que por diseño le asigna a la mujer un rol preponderante en el cumplimiento de las metas del programa. Esto podría, paradójicamente, reproducir las trabas a la inserción en trabajos productivos de estas mujeres, al no considerar las altas asignaciones de tiempo que implican las actividades del ámbito de lo reproductivo que define el programa.

Encuestas de uso del tiempo que permitan medir y conocer el aporte económico que tienen las actividades de cuidado a niños y niñas, ancianos, discapacitados, así como también la cantidad de tiempo asignada a la participación de programas sociales, puede permitir al Estado contrastar los costos de una intervención más decidida que permita a hombres y mujeres compatibilizar sus responsabilidades familiares y laborales, frente a los costos de no intervención.

El desafío de igualdad de trato y la atención a la diversidad de género. Asumir una perspectiva de género en la construcción de políticas sociales invita, por tanto, a ser críticos sobre las prácticas de relacionamiento social y de exclusión que operan como barreras para el acceso a bienes y servicios, como también a la integración efectiva de distintos segmentos de la sociedad en función de su condición sexual o identidad de género. En definitiva, a reconocer que estas situaciones operan como limitantes al bienestar básico que aspiramos que todas las personas puedan gozar como parte de su inserción social. En reconocimiento a su dignidad humana, es que hacemos un llamado a quienes tienen la responsabilidad de diseñar y, principalmente, implementar programas de protección, acompañamiento o resolución de distintas dimensiones de la pobreza, para que sean empáticos con los factores que subyacen en estas distinciones de género y gestionen con flexibilidad las propuestas, de manera que, por las dificultades de compatibilización de roles, de autoimagen o de discriminación, no terminen por obstaculizar una mayor integración social de estos distintos sectores.

En ese marco, temas como los horarios y los tiempos de espera, o el trato de los funcionarios a quienes requieren atención, son dimensiones clave de calidad de los servicios, que hoy la población en pobreza, particularmente mujeres y minorías sexuales, perciben como deficitarias y hasta humillantes. Sin estos ajustes de la operatoria de la política social, mucha de la oferta se vuelve impertinente y en ocasiones inaceptable por sus beneficiarios.

MIGRACIÓN Y POBREZA: UN FENÓMENO AL QUE ATENDER

Desde mediados de la década de los noventa, Chile ha tenido una política de apertura en lo económico y en lo social que ha venido de la mano con bajas barreras a la migración e incluso con una participación activa para amparar a migrantes forzados y desplazados de otras latitudes, acogiendo solicitudes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Así, Chile se ha configurado como país receptor de migración, particularmente de los países sudamericanos.

Estos procesos se han desarrollado sin un marco de política migratoria consolidado, por lo que la integración de la po-

⁽²⁹²⁾ Para un análisis más acabado de este tema recurrir a: BITTMAN, M., FOLBRE, N. Family time. The social organization of care. Londres: Taylor and Francis Group, 2004.

⁽²⁹³⁾ En SMEEDING T., MARCHAND, J. Family time and Public policy in the US, se señala que los costos económicos del cuidado están reflejados en el menor ingreso en dinero (menor pensión futura, menos paga por trabajo, lenta ascensión en el mercado del trabajo, y más altas tasas de pobreza) y un mayor estrés. Los costos de oportunidad del tiempo, así como también el costo de otros bienes del trabajo no remunerado parecen estar aumentando (COSTA y KAHN 2003, citado en SMEEDING et. al., 2004). Las mujeres proveen una porción mayor de trabajo no remunerado en el cuidado infantil incrementándose así las desigualdades de género (FOLBRE, 1994).

⁽²⁹⁴⁾ En TODARO, R., PAZ, C., REYES, N. Chile: Servicios de cuidado y división de responsabilidades de cuidado dentro del hogar, 2007; estas autoras llevan aún más allá esta argumentación señalando que – en el caso de la salud– los “tiempos de espera” supuestos como mecanismos de regulación de la demanda, son en realidad tiempo de espera femenina.

blación que proviene de otros países presenta fuertes variaciones en función de las capacidades propias de cada grupo migrante para favorecer su inserción social y laboral, y de las valoraciones idiosincráticas que la sociedad chilena levanta respecto a la población de otros países.

Esta situación es particularmente relevante si se considera que en el último quinquenio, casi el 60% de los migrantes proviene de países andinos, y particularmente del Perú (45% de los migrantes llegados a Chile entre 2000 y 2006, según la base de datos Casen 2006), quienes han tenido mayores dificultades de integración social y están sometidos a diversas

prácticas de discriminación y exclusión que han terminado por conformar una guetización de la población migrante.

Es en ese marco que se ha ido consolidado un fenómeno de migración y pobreza, particularmente por la existencia de prácticas asentadas de discriminación y de exclusión muy difíciles de contrarrestar por las propias personas migrantes, pese a que se han buscado mecanismos para mejorar su condición legal, regularizando su situación de migración, extendiendo mecanismos de protección basados en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y sus expresiones en la legislación nacional, particularmente el Código del Trabajo.

Cuadro 97. Regularización migratoria.

País	Nº regularizaciones	%
Perú	35.071	73,7
Bolivia	6.145	12,9
Colombia	2.003	4,2
Ecuador	1.958	4,1
Resto de países	2.403	5,1
Total	47.580	100

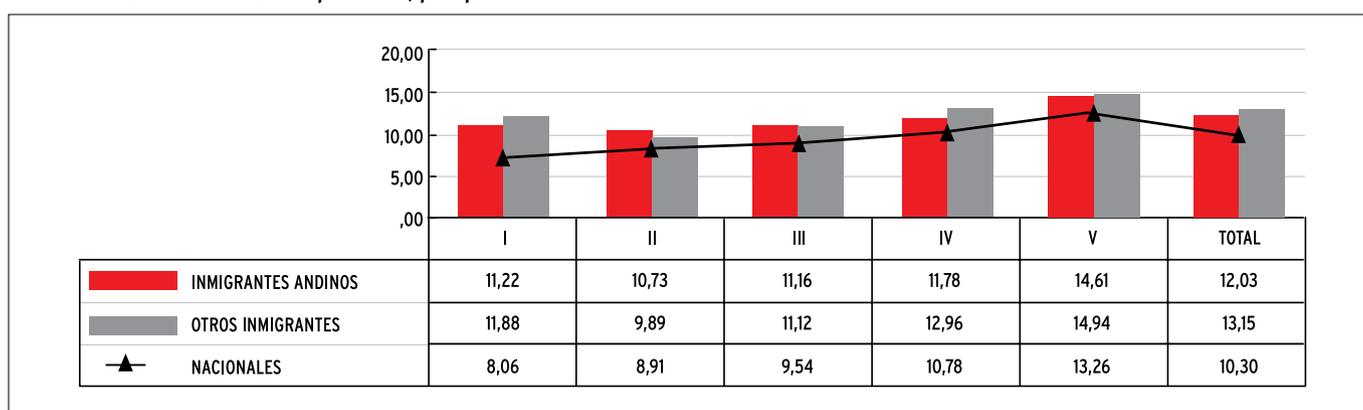
Fuente: Departamento de Extranjería y Migración.

Oportunidades laborales y calidad del empleo

Pese a que un alto porcentaje de la inmigración es motivada por necesidades económicas (70% de las visas entregadas están supeditadas a contratos de trabajo) y que estos

trabajadores tienen una mayor escolaridad promedio en todos los quintiles respecto a la que ostenta la población nacional, el ingreso total de los hogares de los migrantes es bajo y un importante número vive en situación de pobreza.

Gráfico 47: Años de escolaridad promedio, por quintil.



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Casen 2006.

Particularmente preocupante es el caso de la población ecuatoriana, de la que un 10,6% tiene ingresos promedio que no permitirían cubrir la canasta básica de alimentos; y la situación de la migración peruana, entre la que se registra un 14,2% de pobreza. De hecho, estos grupos representan el 55,3% de los migrantes que se encuentran bajo la línea de la indigencia y el

30% de la pobreza no indigente. Estas situaciones son particularmente alarmantes, dado que parte importante de los ingresos monetarios obtenidos por estas personas son remitidos a sus países de origen para contribuir a la manutención de sus familias, por lo que las capacidades de satisfacción de las propias necesidades se ven aún más disminuidas en este contexto.

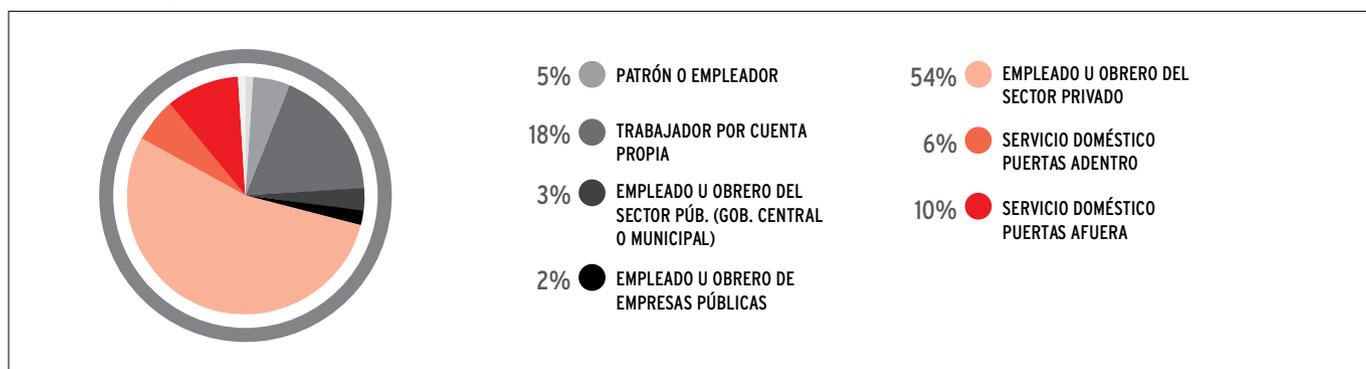
Cuadro 98: Incidencia de pobreza e indigencia según condición de migración

	Migrantes andinos	Otros migrantes	No migrante
Indigentes	3,6%	1%	2%
Pobres no indigentes	6,8%	8%	8%
No pobres	89,7%	91%	90%
Total	100%	100%	100%

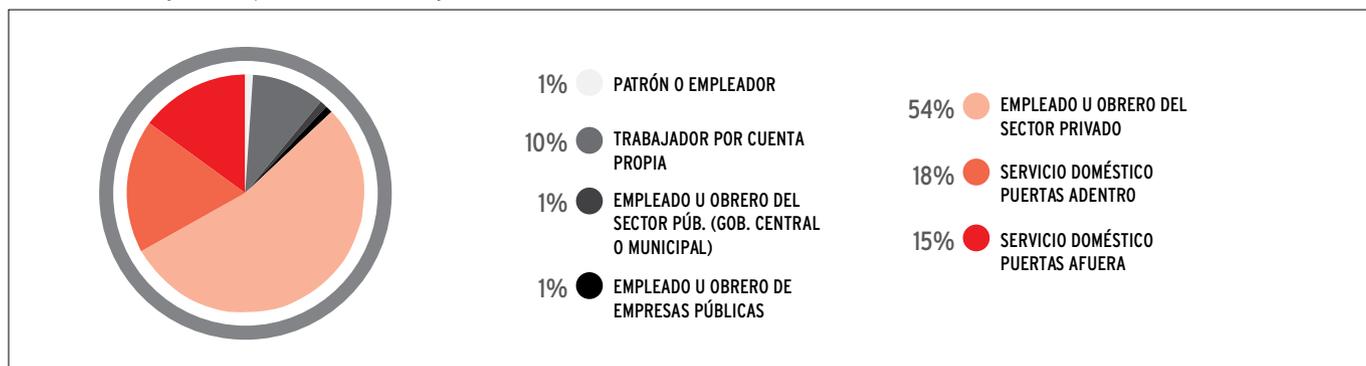
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Casen 2006.

La situación ocupacional da cuenta de una alta inserción laboral, puesto que la población desocupada es bastante menor al promedio nacional, y alcanza solo al 3,4%. Las principales ocupaciones se dan en trabajos dependientes, como empleados u obreros, aun cuando el 18% se desempeña como trabajador por cuenta propia. Para el caso de los migrantes andinos llegados

al país a partir del año 2000, adquiere creciente importancia del servicio doméstico, tanto puertas adentro como puertas afuera, representando un tercio de sus inserciones laborales, lo que va de la mano con la tendencia de feminización migratoria regional, que en el caso de nuestro país se expresa en que casi el 60% de los migrantes andinos son mujeres.

Gráfico 48: Categoría ocupacional total inmigrantes.

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Casen.

Gráfico 49: Categoría ocupacional total inmigrantes andinos.

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Casen.

La calidad del empleo aparece como menos precarizada que la de la población chilena que participa de estas categorías ocupacionales principales, dado que el porcentaje de trabajadores que reciben remuneraciones bajo el sueldo mínimo es menor que la de los chilenos (17% de los migrantes andinos versus el 24% de los trabajadores chilenos) e incluso el valor

hora de su trabajo presenta montos un poco más altos, que son estadísticamente significativos a nivel de empleados y de trabajadoras de servicio doméstico. Esto se relaciona también con el alto porcentaje de trabajadores extranjeros que forman parte del sector formal de la economía (el 82% ha firmado contrato de trabajo).

Cabe señalar que los migrantes trabajan más horas que el promedio de la población nacional, lo que en el caso de bolivianos y peruanos alcanza a más de 50 horas semanales, pudiendo llegar a casi 60 horas entre quienes se desempeñan en servicio doméstico. Es posible hipotetizar también que estas situaciones se relacionan con el tipo de ocupación, dado que el 50% de los migrantes andinos desarrolla trabajos de temporada, en los que los pagos son dependientes de la productividad, y por tanto, los trabajadores optan por extender sus jornadas para lograr mayores ingresos. Una situación similar se observa a nivel de trabajadores por cuenta propia, en donde el nivel de ingresos sí es sustantivamente más bajo que el de los trabajadores chilenos de igual categoría, con un promedio de ingreso de \$323.316, casi 100 mil pesos menos que los chilenos.

Por otra parte, se constatan diferencias en el acceso a protección social tanto en su situación de cotización previsional como en cuanto a salud. En el primer caso, los migrantes declaran no cotizar porque no existe obligación de hacerlo, debido a que la Ley estima que si están afiliados a sistemas previsionales en sus países de origen no es necesario. Esto sucede en el 95% de los migrantes que provienen de países no andinos y en un 83% entre peruanos, bolivianos y ecuatorianos. Solo un 6,6% de los trabajadores andinos que se desempeñan en Chile explican que la razón de no cotizar es por problemas financieros de la empresa o solicitud del empleador y un 1,6% del resto de los trabajadores extranjeros.

En cuanto a la situación de protección de la salud, el porcentaje de extranjeros sin afiliación a ningún tipo de institución de salud llega casi al 16%, situación que solo afecta al 5,2% de los chilenos. De hecho, la cantidad de migrantes que declararon tener una enfermedad en el último mes y no consultaron médico, es 5 puntos porcentuales mayor que la cantidad que declaró lo mismo en la población nacional. Un 22% de los migrantes explica su no consulta por motivos económicos, razón que casi duplica a igual situación de la población nacional.

A este contexto más objetivo de observación de las condiciones laborales, hay que sumar elementos de tipo subjetivo que es difícil relevar. Así, por ejemplo, la desigual valoración del aporte de los extranjeros al desarrollo del país podría estar a la base de situaciones de discriminación que activan prácticas de exclusión que afectan su inserción social. De hecho, la Tercera Encuesta de Tolerancia y No Discriminación revela que el 45% de los chilenos considera a los migrantes peruanos como población propensa a cometer delitos y más de un tercio de los entrevistados plantea que su presencia puede echar a perder la calidad de nuestra gente. Son estas visiones las que han propiciado la guetización de los migrantes andinos y que redundan en malas condiciones de habitabilidad y sociabilidad.

Respecto a su situación de vivienda, alrededor de un tercio de los migrantes-andinos utilizan los cités o las casas de ocupación colectiva para solucionar sus necesidades habitacionales, según los datos de la Encuesta Casen. Lamentablemente la Casen no permite discriminar entre los cités y el resto de las habitaciones en casa, pero a lo menos en lo que respecta a soluciones habitacionales precarias (mediaguas, mejoras y conventillos), el 9,1% de los migrantes andinos está en esa situación, lo que representa casi el doble respecto a la población nacional. Además, el 7,9% declara que la pieza que habita la usa para dormir, estar-comer y cocinar. Esta multifuncionalidad puede ser leída como expresión de hacinamiento y se constituye también en un estresor más que afecta las condiciones de bienestar de estas familias y aumenta los riesgos sanitarios. Además, se constata que el 31% de los migrantes andinos resuelven su necesidad habitacional por medio de arriendos sin contrato y en estas viviendas comparten los servicios de agua y luz, en casi el 20% de los casos.

Por otra parte, más del 20% declara que las condiciones materiales de la vivienda a nivel de muro, piso o techumbre es mala y, de estos, un 5% presenta un deterioro en todas las categorías.

Políticas de migración y derechos sociales: avances y desafíos. Si bien la situación es diversa, la existencia de algunos grupos de personas en situación migratoria irregular y sometidas a diversos mecanismos de exclusión, sin protección de condiciones básicas de vida, es una voz de alerta en materia de desarrollo social. La política nacional aún no aborda de manera consistente las necesidades específicas de esta población. Esto no significa que nada se haya hecho al respecto; de hecho, existe una serie de tratados, convenios y reglamentos que tienen por finalidad dar acceso a bienes y servicios básicos en salud (ante emergencias, embarazo y atención básica de la primera infancia), educación (Convenio Andrés Bello que permite matricular a niños y jóvenes en edad escolar en establecimientos públicos, aun cuando no se tenga certificados que acrediten niveles anteriores de educación ni otros documentos regularmente exigidos) y en materia de condiciones de empleo y contratación. Con todo, es necesario poder avanzar en la difusión de estos mecanismos, para que puedan ser conocidos y reclamados por la población migrante.

En otros campos, particularmente en lo que refiere a acceso a vivienda y a atención regular de salud (y no en contextos de urgencia), los dispositivos son aún muy débiles. Por lo mismo, más allá de las condiciones de ingreso, se generan altas vulnerabilidades y un círculo vicioso de malas condiciones materiales de vida, y alta concentración de determinantes sociales de riesgo para la salud, que redundan en las capacidades productivas y de integración social de esta nueva población.

Estas situaciones podrían estar agudizándose en el actual contexto de crisis, porque es plausible pensar que existe una mayor disposición a aceptar trabajos en condiciones desmejoradas de protección y salario y a la mayor tensión en la relación con el resto de la población nacional, que siente su presencia como un riesgo y una competitividad injusta en el mercado laboral.

En las propuestas sectoriales se ha hecho alusión a estas realidades y se ha explicitado el acceso a los servicios que refieren a estos déficits, particularmente los de vivienda, de manera de aminorar los factores de vulnerabilidad que les afectan en este ámbito.

DESARROLLO LOCAL EN EL MARCO DE LAS GARANTÍAS SOCIALES

El ámbito local resulta ser una dimensión transversal a las propuestas de un sistema de garantías sociales para la superación de la pobreza. Finalmente, toda política o programa social orientado al mejoramiento de las condiciones de bienestar y el despliegue de las capacidades humanas se implementa en un espacio que es próximo y cotidiano. Desde este punto de vista, **lo local corresponde a la “superficie de contacto”, una “interfase” en la que se encuentran las personas, hogares, comunidades concretas y particulares, (concretas, individualizables y diversas) en relación con la particular estructura de oportunidades y vulnerabilidades que las afectan.**

Visto así, lo local no resulta ser un simple reflejo transparente del modelo de desarrollo y crecimiento del país nacional, expresado en este caso en un nivel micro (reflejando sin duda también sus contradicciones y avances), sino que constituyen “territorios” en los cuales se combinan y expresan de manera muy diversas y dinámicas, tanto las oportunidades como las capacidades. Es también en este nivel en donde se expresan parte de los factores que obstaculizan o ponen en riesgo el logro de las metas de equidad, integración social y bienestar que la sociedad considera como legítimas y necesarias, las que dependerán también de la capacidad para hacer dialogar los niveles macrosociales con esta dimensión local.

Si bien se espera que las políticas públicas nacionales den los basamentos del desarrollo social, a través de respuestas lo suficientemente explícitas y asertivas para los grandes problemas de inequidad y falta de oportunidades detectados a nivel nacional, esto puede ser insuficiente para atender a las particularidades que adquiere el fenómeno de la pobreza a nivel microsocial.

La mayor intensidad con que se expresa la pobreza en algunos territorios, o sus diferencias de conformación tanto por

las expresiones que toma –nueva pobreza y pobreza por atraso– como por la configuración específica de factores que la explican, son difíciles de considerar en el diseño general de políticas sociales. Esto ocurre incluso cuando se ha tenido presente que estas particularidades pueden llegar a constituirse en barreras de acceso para las soluciones y estrategias con las que se pretende resolver dichos problemas.

¿Qué implicancias tiene para un sistema de Garantías Sociales esta variabilidad de lo local?

¿Cómo se debe expresar en la arquitectura normativa, institucional, financiera de las garantías sociales la consideración de la particularidad que ofrecen los contextos locales, comunales y regionales a la implementación de políticas y programas concretos?

¿Cómo se operativiza la variable proximidad en la implementación y operación de las prestaciones sociales que se derivan o activan a partir de un sistema de garantía de derechos sociales?

Estas y otras interrogantes indican la necesidad de problematizar la dimensión local en el marco de las propuestas de garantías sociales, y por tanto el “desarrollo local” como objetivo de las políticas y programas para el desarrollo.

La situación de pobreza, en cuanto a sus expresiones y su profundidad, es muy diversa a nivel nacional. Una simple revisión de las estadísticas sociales muestran la existencia de fuertes brechas territoriales, tanto a nivel de las regiones como entre las comunas y localidades que las componen. Así por ejemplo, la incidencia de la pobreza de la Región del Bío Bío es casi el doble a la de la Región Metropolitana y, si consideramos la situación intrarregional, la comuna de El Carmen presenta 23,4 puntos porcentuales más que Concepción, así como El Monte presenta una incidencia de pobreza total que es nueve veces mayor a la de Las Condes; situaciones que también es posible observar a nivel del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Estas diferencias se explican en gran parte por una desigual distribución de oportunidades de desarrollo y de las capacidades locales para aprovecharlas, debido tanto a factores económicos (disponibilidad de recursos naturales, de infraestructura productiva y de capital humano; tamaño y funcionamiento de mercados locales y articulación con mercados de mayor nivel, etc.), geográficos (particularmente el aislamiento) como a las configuraciones sociales y las dinámicas de integración social que se da en los territorios.

Sin embargo, estas condiciones macroestructurales no deben considerarse estáticas o determinantes de las situaciones más o menos críticas de pobreza y vulnerabilidad social.

Muy por el contrario, es necesario pensar en su dinamismo o en las posibilidades de activar los territorios e integrar sus recursos y comunidades a circuitos sinérgicos de bienestar.

Es por ello que nos asiste la convicción de que es necesario avanzar en la generación de políticas sociales para el desarrollo que permitan el diálogo entre lo nacional, regional y lo local, fruto del acuerdo social, que contemplen la necesaria flexibilidad para adecuar su resolución a los distintos contextos locales que presenta el país.

El desarrollo local tiene un importante reto en esta materia y es necesario que actores políticos y económicos coordinen esfuerzos para ponerse al servicio de un desarrollo más equitativo, no solo como respuesta a un llamado ético, que por cierto es irrenunciable, sino también como parte del reconocimiento de que este esfuerzo de activación de los territorios y de sectores sociales en pobreza potencia el crecimiento del país y fortalece las bases democráticas de la nación.

Desarrollo local inclusivo: un desafío de revalorización de las capacidades locales y de diálogo social.

Frente a estos desafíos se requiere implementar modelos de desarrollo local que estén atentos a estas demandas y que tengan la suficiente sensibilidad para reconocer las particularidades socioeconómicas, recursos y segmentos de alto potencial de desarrollo, como también identificar aquellos que tienen mayores dificultades para acceder a las oportunidades que se propician y para participar de los mayores niveles de bienestar que está produciendo el país.

Estos modelos de desarrollo local basan su funcionamiento en estrategias inclusivas más activas, tanto en lo económico como en la gestión social (en el sentido de que tienen especial preocupación por los sectores más refractarios a la política social tradicional) y que operan por tanto con instrumentos específicos adicionales y de acción positiva, que faciliten el acceso a los procesos generales con los que se pretende garantizar oportunidades.

Esto supone grandes desafíos que no son posibles de resolver desde el nivel central de la conformación de políticas sociales, dado que implica intervenir en dimensiones específicas de la realidad social, atendiendo a la vez a contextos socioculturales particulares que demandan pertinencia y coherencia de la acción social. El espacio local y la gestión territorial tienen grandes ventajas en este aspecto, no solo por la mayor cercanía reconocida por los ciudadanos (comunidad) con las autoridades locales, particularmente los Municipios, sino porque son estas unidades de menor tamaño, en las

que es posible reconocer recursos específicos y factores que obstaculizan el desarrollo de manera más precisa. Con este conocimiento es posible adecuar las propuestas generales y coordinar distintos instrumentos para responder de manera integral e integrada (intersectorial) a las complejas configuraciones que adquiere la pobreza en este nivel local.

Un aspecto clave a considerar desde esta perspectiva se relaciona con los estilos de gobierno y gestión pública adecuados a estos desafíos de mayor adaptabilidad y pertinencia a las realidades locales: la gobernanza necesaria, la cual se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales, actores sociales y empresariales.

Esta acción intersectorial a la que se apela en nivel local, efectivamente implica coordinar los esfuerzos de múltiples actores y no solo sectores, poniendo como prioridad de la gestión la inclusión efectiva de todos los miembros de la comunidad. Esto es un gran reto para la gestión social de nivel local, porque aun en estas unidades geográfico-administrativas coexisten múltiples diferencias de desarrollo, e incluso sectores invisibilizados por su demografía, aislamiento, su deprimida dinámica económica o la falta de actores con poder político o con organización suficiente para representar sus intereses ante el resto de la comunidad local.

Una política social efectiva es la que responde a las demandas de su comunidad. No basta con poner a disposición un conjunto de prestaciones estandarizadas que responden genéricamente a ciertas necesidades consideradas hoy fundamentales para el desarrollo humano, sino que esta oferta debe ser pertinente para las comunidades específicas que acceden a ellas, dado que lo relevante de la política social, incluso de las propuestas aquí presentadas no son las soluciones específicas sugeridas ante determinadas necesidades y demandas, sino la capacidad que estas tienen de reconocer y garantizar oportunidades y bienestar. Por lo mismo, estas soluciones deben considerar la disponibilidad efectiva de recursos y modalidades de provisión, de manera que puedan ser implementadas en los espacios locales. A esto nos referíamos con flexibilidad en el diseño de la política social. Sin embargo, gestionar una política de esta manera, con adaptabilidad a los recursos y a los contextos, para asegurar que las respuestas sean pertinentes y, a la vez, oportunas para las personas que las requieren, implica un modelo de gestión social de alta exigencia en capacidades técnico-políticas, por una parte, y dialogante con la comunidad, por otra para poder reconocer e integrar las particularidades de las demandas entre la realidad local y la implementación de esta política social.

Desarrollo local inclusivo, el rol de la participación ciudadana.

El desarrollo local debe estar sustentado en prácticas extendidas de participación. Es más, si este desarrollo apunta a superar pobreza y por tanto a generar bases más inclusivas, debe promover y asegurar la concurrencia de todos los sectores de la sociedad local, teniendo que invertir mayor esfuerzo para poder integrar en ese proceso a quienes generalmente están excluidos y carecen de voz para representar necesidades e intereses.

Asegurar su participación implicará desarrollar procesos de empoderamiento sociocomunitario, para recomponer el tejido social y reactivar los procesos de organización y representación comunitaria. A la vez, se tendrá que procurar de manera activa la representación de dichos intereses en las instancias que se generen para discutir e implementar políticas de desarrollo socioeconómico que les atañen directa o indirectamente.

La participación contribuye a que las personas, hogares y comunidades en pobreza...

- Accedan a los satisfactores (educacionales, habitacionales, de salud, etc.) a través de la información y la organización.
- Intervengan en la producción de estos satisfactores, cuando participan desde el diagnóstico a la evaluación de las políticas y programas sociales.
- Desarrollen sus capacidades personales y sociales aprovechando las oportunidades para influir en lo público, en sus condiciones de vida, en las políticas y programas que los afectan, logrando realizar cambios, mejoras y adecuaciones.
- Conozcan y usen mecanismos e instancias de participación ciudadana que les permiten influir de manera vinculante en políticas y programas.

Acciones positivas para el fortalecimiento de la participación ciudadana de los sectores en pobreza

Favorecer la INICIATIVA de los sectores en pobreza. Es decir, favorecer la recuperación de la voz de las personas en pobreza, el despliegue de sus capacidades para participar en las instancias de decisión que los afectan, su inclusión en las instancias de deliberación y el fortalecimiento organizacional de sus asociaciones.

Favorecer la RESPONSABILIZACIÓN de los sectores en pobreza. Incentivar el acceso y uso de la información pública por parte de los sectores en

pobreza, el control y cogestión de los asuntos públicos, particularmente de aquellos que afectan su situación de vulnerabilidad y exclusión.

Propiciar un CAMBIO EN LA MIRADA Y LAS PRÁCTICAS de la gestión pública. Incentivar un cambio de mirada en los y las funcionarias y autoridades que favorezca la participación social en la gestión pública para favorecer su valoración; promover la transparencia, la confianza colectiva, la responsabilidad pública y la gestión colaborativa.

Esta acción positiva, puede concretarse de distintas maneras, como la fijación de cuotas de representación en mesas técnicas o de consulta, en los Consejos Económicos y Sociales a nivel comunal (Cescos) o en otras instancias regulares de discusión de directrices de desarrollo local (Planes de Desarrollo Comunal, Pladecos). Lo importante es tener presente que para estos sectores es difícil acceder a estos espacios de participación, por lo que deben considerarse medidas que faciliten ese acceso y aseguren su participación, como una voz válida en el planeamiento y proyección del desarrollo local.

Desarrollo local inclusivo y el crecimiento económico

Por otra parte, el desafío que tiene un desarrollo local que aporte a la superación sostenida de la pobreza es atender de manera inclusiva a estos sectores favoreciendo también su de-

sarrollo económico. Los instrumentos de fomento productivo y de empleo están actualmente llegando a los sectores medianamente integrados y con potencialidad económica evidente; sin embargo, subsiste un conjunto de barreras que limitan el acceso a estos instrumentos de emprendimiento y autonomía económica a la población que realiza actividades de autosubsistencia y con menor potencialidad productiva.

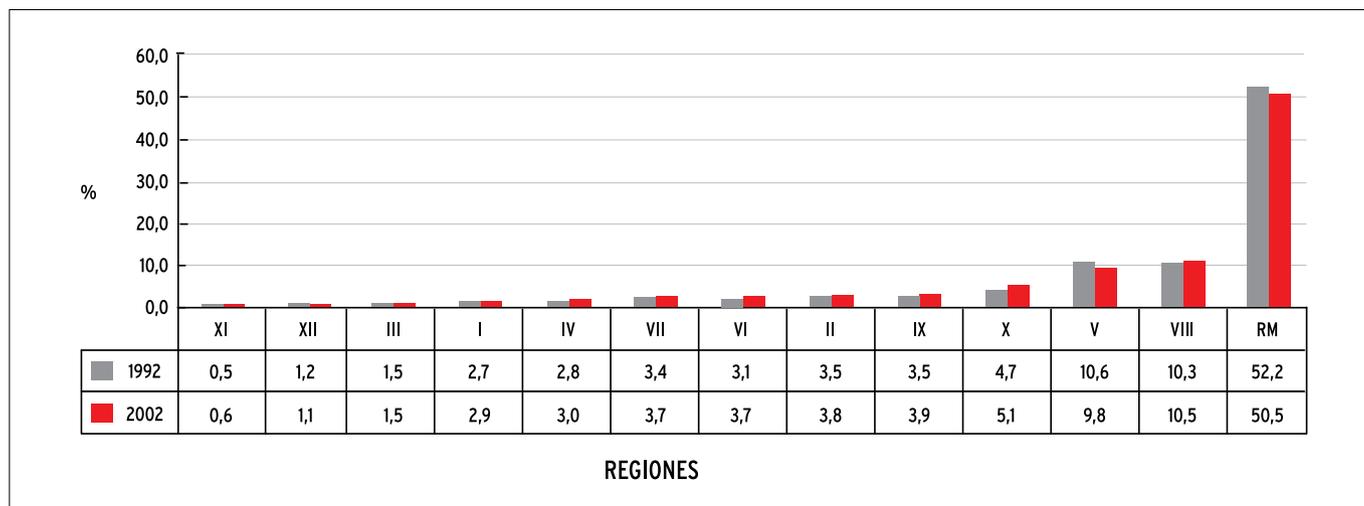
Urge que la gestión local ponga en agenda a estos sectores y propicie acciones que contribuyan a reconocer los recursos y potencialidades que este sector representa para el desarrollo regional o local, como fuente de nuevas iniciativas productivas, o como unidades con autonomía que permiten la movilidad del mercado local y, que ciertamente, dignifiquen la subsistencia cotidiana. Pensar en los grupos que viven situaciones de pobreza por atraso o se ven fuertemente afectados por su situación de aislamiento relativo o por la baja escala

de su producción como parte de los actores económicos de la localidad implica también, facilitar de manera sustantiva el desarrollo de sus economías y emprendimientos. Las barreras burocráticas y de formalización limitan fuertemente las oportunidades de estos grupos y generan altos costos de oportunidad que no son tan difíciles de resolver a partir de procesos más resolutivos y coordinados, que van desde las ventanillas únicas, ya implementadas en muchas municipalidades, hasta la evaluación de la simplificación de trámites y requisitos.

Por otra parte, es importante fomentar condiciones más estables para el desarrollo de estas pequeñas economías, a

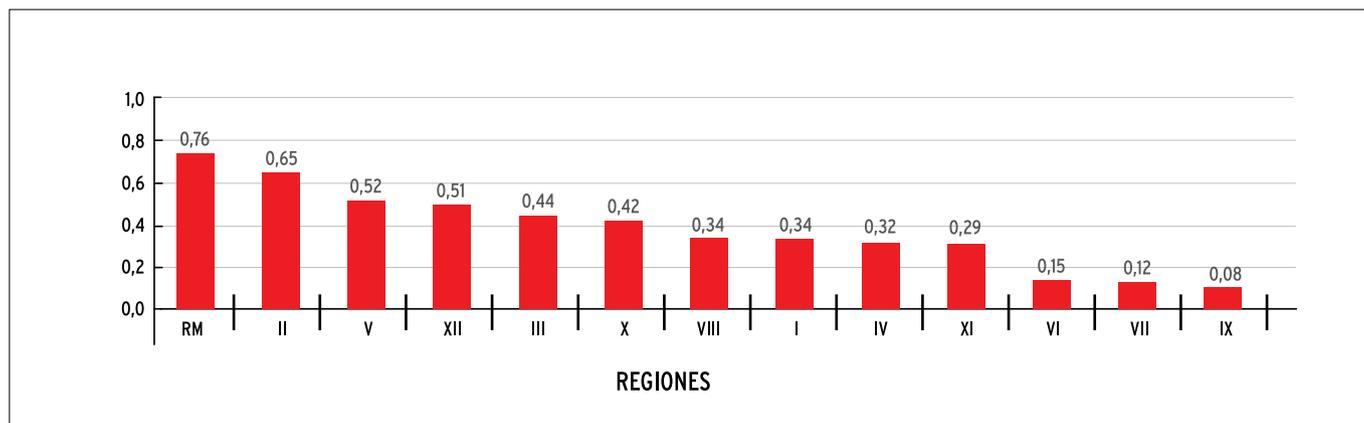
través de diferentes mecanismos, que van desde el apoyo a autoemprendimientos de subsistencia hasta la promoción de encadenamientos productivos con sectores más dinámicos, en condiciones más protegidas, o la conexión con nichos específicos de mercado y el fortalecimiento del capital humano, apoyando mecanismos que mejoren la transparencia de los mercados a los que pueden acceder estos sectores y respaldarlos en esos esfuerzos. Esto no depende solo de la acción pública, sino que requiere de un compromiso social por la equidad, donde la empresa, como empleador o como socio, juega un rol preponderante e ineludible.

Gráfico 50: Distribución de capital humano avanzado (*) según regiones período intercensal 1992 - 2002.



(*) Proporción de profesionales y técnicos que trabajan en el sistema productivo, y de personal académico, científico y tecnológico en el Sistema Nacional de Innovación, respecto de la población económicamente activa.
Fuente: Mideplan, 2002.

Gráfico 51: Índice de competitividad de las regiones de Chile - 2006.



Fuente: Universidad del Desarrollo, Cien y Subdere, 2006.

Capacidades locales y descentralización: desafío a la gestión social local.

Los desafíos señalados requieren de un compromiso de las autoridades de todos los niveles, para poder generar las condiciones que permitan implementar estos modelos de desarrollo socioeconómico inclusivo. Esto pasa inicialmente por reforzar las capacidades de gestión local para que sea posible desarrollar prácticas descentralizadas de ajuste a la política social, que apunten a aumentar la aceptabilidad y pertinencia de las propuestas y a generar los pisos de oportunidades complementarias que den acceso al bienestar básico que hoy demanda la sociedad como umbrales de ciudadanía.

Sabemos de las dificultades que tienen los municipios (gobiernos locales) para responder a nuevas demandas y la presión que significa para muchos de ellos la delegación de nuevas responsabilidades en esta línea. Nos preocupa principalmente, porque la experiencia nacional muestra que estas delegaciones han ido derivando en impactos regresivos precisamente en aquellos territorios en que es más urgente resolver problemáticas sociales, debido a la fragilidad técnico-administrativa y baja dotación profesional para implementar estas estrategias de manera consistentes con las necesidades locales y los estándares nacionales.

Valoramos los esfuerzos de autonomización paulatina que está proponiendo la Subdere, basada en la evaluación de las competencias instaladas a nivel municipal para asumir estos nuevos desafíos. Aun es necesario actuar con mayor decisión en la búsqueda e implementación de modelos descentralizados, donde los efectos negativos indicados anteriormente se minimicen.

La imperiosa necesidad de lograr que en los espacios locales se instalen modelos intersectoriales de trabajo, que apunten a la coordinación de esfuerzos públicos y privados en la resolución de problemas complejos, como la pobreza, implica reconocer la potencialidad de la gestión territorializada, y dar salidas que favorezcan una intervención integral y sinérgica entre los distintos sectores y organismos públicos.

Pero también requiere de una fuerte participación de la sociedad civil, organizada y no organizada, empresarial y sin fines de lucro y, muy fuertemente con implicación de las mismas comunidades, grupos o familias que vivencian la pobreza, de manera de aumentar la potencialidad transformadora de cada acción, su sustentabilidad y favorecer progresivamente la autonomía de las personas para resolver sus problemas y necesidades. A la vez, esta gestión más abierta dotará de mayor transparencia a la política social, mientras permitirá responder de manera más eficaz, oportuna y pertinente a estas necesidades específicas.



CAPÍTULO 9

COSTOS Y FINANCIAMIENTO DE LAS PROPUESTAS

Cada vez que la FSP ha entregado propuestas de Umbrales Sociales en sus distintas versiones, ha estimado los costos subyacentes a las medidas más importantes.

Adoptar un enfoque de Umbrales Sociales Garantizados implica proponer y definir sus fuentes, formas y magnitudes de financiamiento. En efecto, discutir el establecimiento de un piso garantizado de oportunidades no puede ser divorciado de la reflexión sobre sus costos, toda vez que se trata de medidas robustas, que deben ser estables en el tiempo. Una discusión seria y sostenible sobre políticas sociales debe tener su correlato en medidas asociadas a las finanzas públicas. Este capítulo, busca contribuir a esa discusión, clarificando los esfuerzos económicos que deberá incurrir el país en caso de acordar los Umbrales Sociales aquí presentados.

El ejercicio consiste en una estimación general que cumple

con entregar referentes útiles para su evaluación, discusión y aplicación.

Cabe tener en consideración que los costos estimados, en algunos casos, se relacionan con cambios institucionales, de gestión y/o énfasis. En otros, las propuestas apuntan a aumentar la calidad de prestaciones ya existentes, o aumentar su cobertura y, en algunos casos también implican la inclusión de nuevas temáticas y la entrega de nuevas prestaciones.

Solo se han contabilizado los gastos adicionales en los que habría que incurrir, luego de reasignar los montos que hoy se destinan a programas similares o los ahorros que la implementación de las medidas propuestas implicaría para otras áreas.

A continuación, se presentan los gastos totales anuales y a cinco años estimados para cada una de las áreas:

Cuadro 99. Aumento de gasto social para el financiamiento de los sectores garantizados.

	MM\$ (\$ constantes 2009)	MM\$ (\$ constantes 2009)
	Primer año	Total 5 años
INGRESOS	413.222	2.066.108
VIVIENDA	118.200	590.998
SALUD	318.508	1.592.540
TRABAJO - EMT	219.504	1.096.922
EDUCACION INICIAL	184.113	845.308
EDUCACION BASICA Y MEDIA	135.890	750.222
EDUCACIÓN SUPERIOR	43.267	239.080
TOTAL COSTOS	1.432.704	7.181.178

Fuente: elaboración propia.

Según esta estimación general, la aplicación de las medidas propuestas equivale aproximadamente al 9% del gasto anual actual, tomando como referencia los gastos del gobierno central de la última década.²⁹⁵

Cuadro 100. Ingresos y gastos del gobierno central: 1998-2007 (En millones de pesos de 2007).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ingresos	10.165.427	9.653.665	10.779.659	11.226.771	11.317.974	11.912.695	14.298.348	17.026.435	20.963.431	23.546.733
Gastos	9.966.726	10.660.712	11.107.295	11.502.460	11.982.289	12.171.763	12.913.957	13.764.725	14.717.768	15.995.640

Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas 1998 - 2007. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Costo desglosado por sector garantizado

• Costo propuestas de educación

Las garantías en educación sobre áreas de calidad, permanencia, protección financiera tienen una presencia transversal en

todo el ciclo educativo. No obstante lo anterior, a continuación se presenta el costo de las medidas por nivel inicial, básico, medio y superior, ya que aspectos como la calidad, acceso o permanencia tienen expresiones específicas en cada etapa.

Cuadro 101. Primera infancia y educación pre-escolar.

Medida costeada	Prestación	Aumento de costos MM\$ (anual)
Programa de acompañamiento y habilitación familiar.	Programa individualizado de estímulo - visitas domiciliarias.	14.814
Ampliación de descanso postnatal.	Extensión post-natal por media jornada hasta el cumplimiento de 6 meses del menor.	9.407
Universalización de educación parvularia a partir de los 4 años.	Ampliación de cobertura de jardines infantiles para nivel transición.	131.388
Total		155.610

Fuente: elaboración propia.

⁽²⁹⁵⁾ Corresponden a las operaciones realizadas en el marco de la Ley de Presupuestos del Sector Público y a las operaciones extrapresupuestarias efectuadas por organismos del gobierno central. Por su parte, el gobierno central está constituido por aquellas unidades de gobierno, cuya acción abarca todo el territorio nacional: instituciones centralizadas, entidades estatales autónomas o regidas por normas especiales, instituciones descentralizadas e instituciones públicas autónomas sin fines de lucro.

Programa individualizado de estímulo. Considera el costo de atención de niños con rezago de acuerdo al costo de arancel Fonasa de este tipo de prestación, aumentado en un 25% debido al bajo valor de dichos aranceles. Dado aquello, y considerando 50 visitas anuales para un total de 118.512 niños beneficiados (equivalente al total de niños con rezago de entre 0 y 5 años provenientes del quintil de menores ingresos), se suma un costo anual de MMS\$ 14.814.

Permiso postnatal gradual. La propuesta consiste en aumentar las semanas de postnatal *part time* en que la madre asiste a su trabajo solo en parte de la jornada, por lo que el subsidio cubre la porción de jornada no trabajada. Esta ampliación consiste en 84 días de postnatal en medio tiempo.

Universalización de la educación inicial o pre-escolar para niños a partir de cuatro años implica atender a 356.727 niños

adicionales, lo que equivale a duplicar la cobertura de Junji o quintuplicar la de Integra. Por este motivo, el costo imputado es el de aumentar en un 100% el presupuesto anual de Junji, incluyendo todos sus ítems, lo cual es equivalente a MMS\$131.388 anuales.²⁹⁶

b) Educación Básica y Media

En el área de educación básica se propone contar en todas las aulas de NB1 con un segundo mediador educativo, la realización de tutorías socioeducativas para niños de nivel socioeconómico bajo, del primer ciclo, y escuelas de verano. Para la educación media se propone desarrollar un programa de aseguramiento de aprendizajes instrumentales fundamentales, reajustar la beca pro-retención e implementar un programa de valoración de la educación media. Los costos de estas propuestas se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 102. Educación básica y media.		
Medidas costeadas	Prestación	Aumento de costos MM\$
Contar en todas las aulas de NB1 con un segundo mediador educativo.	Re-estructuración de las UTP.	
Calidad y pertinencia de los aprendizajes en contextos especiales.	Asesoría y fortalecimiento de capacidades docentes para la atención de Necesidades Educativas Especiales.	17.391
Realización de tutorías socioeducativas para niños de nivel socioeconómico bajo del primer ciclo.	Tutorías para niños del NB1 y NB2.	50.960
Escuelas de verano.	Dos semanas en enero para niños y niñas de 2° y 3° básico.	244
	Curso preparatorio para niños que entran a enseñanza media.	163
Reajustar la beca pro-retención.	Bono de incentivo para estudiantes desde 1° a 4° medio.	1.863
Implementar un programa de valoración de la educación media.	Pasantías laborales.	5.820
	Iniciativas de aprendizaje servicio en la propia comunidad.	7.275
Total		135.890

Fuente: elaboración propia.

Tutorías de aprendizaje a través de voluntariado. Se propone la visita de tutores a niños del NB1 (140.000 niños) y NB2 (140.000 niños) con una periodicidad de treinta sesiones en el caso del primer grupo, y veinte en el segundo grupo. Para la implementación del programa se consideran gastos como el pago de un estipendio de \$4.500 por cada sesión más \$1.000 de transporte; \$25.000 anuales como costo de capacitación por cada voluntario; y materiales equivalentes a \$2.000 por cada niño. Debido a la complejidad de la administración de este tipo de programas, se considera un costo de administración de un 20%, con lo que el costo total anual es de MMS\$50.960.

El **programa voluntario de consolidación del aprendizaje en verano** presenta dos modalidades: el primero son dos semanas de actividades en enero para niños de segundo y tercero básico, y el segundo son cursos preparatorios de nivelación de competencias para niños que entran a educación media. La primera modalidad necesita la contratación de un técnico por cada 15 niños y un supervisor por cada 50 técnicos, con un pago de medio sueldo mínimo en el caso de los primeros, y un 50% adicional en el caso de los segundos. No se consideran costos adicionales de alimentación ni administración de las escuelas, puesto que en el momento de realizarse estas actividades los niños están recibiendo alimentación en

⁽²⁹⁶⁾ Fuente: Ley de presupuestos 2009, Dipres.

forma regular, por lo que el establecimiento se encuentra en normal funcionamiento. En el caso del **curso preparatorio para nivelación de competencias** a niños que entran a educación media, se considera un pago de un bono de \$150 mil a cada profesor participante, que tiene una duración de dos semanas. En los liceos de un tamaño promedio serán necesarios dos profesores para realizar esta actividad.

En el caso de la entrega de **bono de incentivo**, se considera la otorgación de becas similares a las del programa liceo para todos por un monto gradual para estudiantes desde 1° medio. En el primer año, el programa otorgará un total de 9.000 nuevas becas, aumentando en 7.000 las nuevas becas anualmente (y manteniendo un arrastre del 70%, dada la tasa estimada de deserción en el grupo objetivo). Los montos son de \$162.000 para 1 EM, \$ 202.500 para 2 EM, \$243.000 para 3 EM y \$283.500 para 4EM.

Entre las medidas para mejorar la valoración escolar de la educación media se incluye la **generación de iniciativas de aprendizaje dentro de la propia comunidad**. Para la estimación de sus costos se toma como ejemplo un programa de similares características de la Fundación (Programa Tutorías Socio Laborales) en que el costo total anual es de 300 mil por beneficiario. En el caso de este programa, la cantidad de beneficiarios esperada es de 50 alumnos en cada uno de los 485

establecimientos focalizados.

Por último, se considera la creación de un **programa de pasantías laborales** para 50 alumnos de cada uno de los 485 establecimientos focalizados, lo que implica un pago de \$45 mil mensuales a cada alumno participante por tres meses más un pequeño monto por concepto de materiales.

c) Educación Superior

La propuesta de educación superior sugiere el establecimiento de un sistema de protección financiera para los estudiantes a través de una subvención preferencial junto con un sistema de créditos. Asimismo, se plantea un estipendio de manutención y el establecimiento de un sistema de acreditación que resguarde la calidad de los servicios educacionales. También se propone un Sistema de Créditos Académicos Transferibles desde el Sistema de Capacitaciones Sence-Fosis-Indap y el Sistema de Educación Superior Técnico Profesional. Por último, se propone un programa de fortalecimiento de competencias fundamentales para resguardar la permanencia de los estudios. De estas medidas, tanto el sistema de protección financiera como el sistema de créditos presentan importantes costos de implementación, por lo que son estimados en este capítulo.

Cuadro 103. Educación superior.		
Medidas costeadas	Prestación	Aumento de costos MM\$
Sistema de Protección Financiera	Subvención diferenciada + manutención	38.088
	Sistema de Créditos	5.180
Calidad	Sistema de Acreditación obligatorio para Institucional IPs y CFTC y por Carreras Técnicas que reciban subvención preferencial.	Sin costos relevantes
Acceso	Sistema de Créditos Académicos Transferibles (empalme con sistema de capacitaciones de SENCE)	Sin costos relevantes
Estímulo a la permanencia	Programa de Fortalecimiento de competencias fundamentales	Sin costos estimados
Total		43.267

(1) Considera la suma de IP+CFT
Fuente: elaboración propia.

El sistema de protección financiera se establece con una subvención diferenciada dependiendo del decil de ingresos al que pertenece el alumno. Se considera un sistema de becas sin reintegro que cubra tanto la matrícula y arancel de los alumnos en las instituciones de educación superior como la manutención de estos.

Para el cálculo de los costos de implementación se ha considerado el arancel promedio de referencia en instituciones acreditadas, correspondiente a \$1.300.974 anuales en el caso de los IP y los CFT. Dado que estos beneficios serán entregados solo a estudiantes pertenecientes a instituciones acreditadas, se considerará como sujetos susceptibles de recibir

subvención a los alumnos del 9% de los CFT y el 24,4% de los IP. Considerando la cantidad de alumnos pertenecientes a estas instituciones que se verían beneficiados con estas medidas, el costo de aplicación en el primer año sería de MMS 23.585 por gastos de matrícula y arancel; para mantención, se estima un costo de MMS 14.503. Se espera que este vaya en aumento a medida que crezca la demanda por educación superior por parte de los estudiantes de deciles de bajos ingresos, por lo que se espera un crecimiento anual de los costos de un 5%.

Para el sistema de créditos se ha considerado que el Estado puede conseguir los montos de inicio del sistema a través de la obtención de algún financiamiento internacional que se pueda amortizar a medida que los estudiantes favorecidos reintegran los créditos recibidos. Considerando un costo de capital de un 8% anual, y una tasa de incobrables de un 20%,²⁹⁷ el costo de esta medida se estima en MMS 5.180 para IP y CFT.

Como una forma de implementar esta medida en forma gradual, y priorizando su aplicación hacia la educación técnica, se considera que para los tres primeros años ambos financiamientos serán otorgados solo para los IP y CFT. Un punto importante a notar es que aquí se han estimado los costos siguiendo los aranceles promedio referenciales de las carreras. Dado que la propuesta no discrimina por carrera, los costos reales diferirán de los aquí estimados en la medida en que los alumnos seleccionados escojan carreras siguiendo una distribución distinta de la aquí asumida. Esto, porque la desviación estándar de los aranceles referenciales es de alrededor de un 35%, añadiéndole un importante factor de error a esta estimación.

• Costo propuestas en vivienda

La propuesta del sector vivienda incluye medidas a aplicarse en la ciudad, barrio y vivienda. En el cuadro siguiente se presenta el resumen de las propuestas y los costos adicionales de aplicación cuando corresponda.

Cuadro 104. Vivienda.		
Medidas costeadas	Prestación	Aumento de costos MM\$
Vivienda	Garantizar la calidad de la vivienda mediante un seguro de calidad y un tamaño mínimo de vivienda de 45 m ² en casas y 55 m en departamentos.	Sus costos provienen de reasignaciones explicadas en el capítulo.
	Subsidio al arriendo de viviendas y habitaciones en áreas centrales.	3.465
	Garantizar un subsidio que cubra la pérdida de valor de las viviendas.	No estimado
Barrio	Creación de centros que provean servicios sociales y comunitarios.	23.043
	Regeneración de barrios populares urbanos a través de la mejora de espacios públicos, equipamiento, accesibilidad y mejora de las viviendas.	110.126
Ciudad	Medidas de compensación a municipios que han absorbido externalidades de los programas de vivienda social.	Medidas de carácter normativo - institucional no costeadas
	Dar mandato institucional a los Servius para la actuación conjunta con los municipios.	
	Creación de una agencia de urbanismo.	
	Establecimiento de una ley general de vivienda y ciudad.	
Total		136.634

Fuente: elaboración propia.

Las propuestas a **nivel de ciudad**, que buscan garantizar la aplicación de una política urbana de equidad e integración socio territorial, corresponde primeramente a un arreglo de carácter normativo.

Por su parte, las propuestas a **nivel de barrio** (regeneración de barrios populares urbanos en las diecinueve ciudades de más de 90.000 habitantes y creación de centros de integra-

ción social en las diez ciudades de mayor segregación con un total de dieciséis núcleos de integración) implican costos adicionales anuales de MMS 110.126 y MMS 23.043, respectivamente.

Por último, en el **área de vivienda**, la construcción de viviendas socialmente integradas al interior de las ciudades con un seguro de calidad de la vivienda y un tamaño mínimo no re-

⁽²⁹⁷⁾ La tasa de incobrables se estima a partir de la actual tasa presentada por las universidades para el crédito solidario, e incluye la cantidad de préstamos imposibles de cobrar y los que caducan.

quiere gasto adicional, ya que la propuesta plantea la redistribución de recursos vía reducción de otros gastos, es decir, los cambios en la aplicación del programa actual permiten un ahorro de costos que financia este aumento de calidad y el establecimiento del seguro.

Se busca asegurar también una respuesta habitacional para sectores vulnerables que no están en condiciones de adquirir una vivienda, lo que se puede aplicar a través de la entrega de un subsidio de arrendamiento equivalente a 2.75 UF mensuales a 5 mil beneficiarios, lo que implica un costo anual de MMS 3.465.

Por último, se espera otorgar un subsidio que cubra la pér-

didada de valor de las casas antiguas cuando los propietarios deseen abandonar el barrio en casos en que es imposible mejorar el hábitat. Para esta propuesta no se han estimado costos adicionales, ya que este subsidio podría provenir de una línea ya existente (modalidad AVC del FSV).

• Costo propuestas en salud

a) Promoción y prevención de salud

Se propone que la promoción y prevención de salud física y mental se realice tanto en escuelas como en consultorios.

Cuadro 105. Promoción y prevención de salud.				
Medidas costeadas	Prestación			Aumento de costos MM\$
Promoción y prevención - Salud Física	En escuelas	Transformación del ramo de educación física en vida saludable	Aumento de las horas de actividad física y de su intensidad y calidad	20.819
			Materiales de apoyo a la enseñanza de educación física	40.481
		Reestructuración del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la JUNAEB		83.852
	En consultorios	Creación en centros de salud de espacios de actividad física y consulta nutricional breve	Realizar actividades de desarrollo físico	723
			Aprovechar la asistencia de los AM a retirar los alimentos para: a) darles consejería; b) detectar patologías frecuentes	No implica costo adicional
Promoción y prevención - Salud Mental	En educación	Inicial	Visitas domiciliarias	Costeado en educación
		Básica	Componente de habilidades para la vida	Parte del costo del ramo de vida saludable

Fuente: elaboración propia.

Transformación del ramo de educación física en vida saludable. Para la implementación de las propuestas en el área de educación física, equivalente al aumento de la cantidad de horas, su intensidad y calidad, se considera un aumento de costos en las escuelas por \$3.600.000 anuales, lo que lleva a que la medida aplicada a las 11.043 escuelas focalizadas (total de escuelas con financiamiento público) en forma gradual (en el año 1 se aplica a las 5.783 escuelas con IVE alto, en el 2do año se agregan los 935 liceos con IVE alto, y desde el año 3 se llega al régimen de 11.043) tenga un costo en el primer año de MMS20.819.

La medida de reproducir los materiales de apoyo a la enseñanza de educación física para que se utilicen en todas las escuelas implica la aplicación de una encuesta por colegio, luego la contratación de un profesor y un nutricionista part time para asesorar la implementación de la medida. El costo de implementación se considera en 7 millones de pesos anuales por establecimiento, lo que aplicado siguiendo la

misma gradualidad de la medida anterior, significa un costo en el primer año de MMS40.481 anuales.

Para la **reestructuración del Programa de Alimentación Escolar** (PAE) de la JUNAEB se considera un aumento de costo por ración para mejorar su calidad (\$136 por ración), y mayor número de niños beneficiarios tanto por el programa Chile Solidario (120.000 beneficiarios) como por Sinae (32.000 beneficiarios). Contemplando un aumento del costo de administración del sistema de MMS800, la operación de estas medidas implica un aumento de costos anuales de MMS 83.852.

Se propone **realizar actividades de desarrollo físico en consultorios**, para lo cual se cuenta con la infraestructura de los consultorios, Cecofs y postas de salud. Para esto se estima un costo de MMS723 para el primer año y MMS423 para los siguientes.

También se propone aprovechar la asistencia de los adultos mayores a retirar los alimentos para: a) darles conse-

jería en alimentación y nutrición, actividad física, tabaco, alcohol y drogas; b) detectar patologías frecuentes en los AM (hipertensión arterial, problemas de isquemia cardíaca, diabetes, obesidad, problemas osteoarticulares, depresión etc.); c) incorporarlos en programas de actividad física sistemática en el centro de salud, escuela o municipio. No se contemplan costos adicionales para estas medidas, ya que se utilizarán la infraestructura y recursos humanos

existentes, y cualquier costo en folletos o difusión es muy marginal.

La propuesta de **salud mental** considera una serie de nuevas prestaciones y mejoras a las actuales prácticas. Sin embargo, el gasto asociado a ellas se encuentra subsumido en otras propuestas del documento: visitas domiciliarias y asignatura de vida saludable.

b) Recuperación y rehabilitación de la salud

Cuadro 106. Recuperación y rehabilitación de la salud.			
Medidas costeadas	Prestación	Aumento de costos MMS	
Recuperación y rehabilitación	Refuerzo GES físico	Mejora de las capacidades de pesquisa de diabetes e hipertensión en la población, excluyendo escolares y adolescentes	8.500
		Entrega de audífonos y anteojos	3.000
		Operaciones de vesícula	30.000
		Operaciones de cadera	1.500
		Aumento dotación de especialistas	99.904
		Tratamiento de salud dental para jóvenes	5.551
	Refuerzo en Salud Mental	Refuerzo de adherencia al tratamiento a través de un profesional referente	13.050
		Refuerzo de redes sociales a través de grupos de autoayuda	7.750
		Promoción del acceso a trabajo remunerado	2.064
		Promoción de la inclusión social	376
Total		317.570	

Fuente: elaboración propia.

Entre las **propuestas de reforzamiento de GES** se considera la mejora de las capacidades de pesquisa de diabetes e hipertensión en la población, la entrega de audífonos y anteojos, y la inclusión de operaciones de vesícula²⁹⁸ y de caderas²⁹⁹ dentro de las garantías, así como la entrega de salud dental para jóvenes³⁰⁰ y el aumento de la dotación de especialistas, asumiendo el doble de atenciones.³⁰¹ Estas modificaciones implican un aumento de costos anuales de MMS148.455.

En el área de **recuperación mental**, se proponen dos medidas que implican costos adicionales: la existencia de un profesional referente para afianzar la adherencia al tratamiento, y la disponibilidad de grupos de autoayuda para la mejora de las redes sociales de los pacientes.

En el caso del profesional referente, se considera que los pacientes del grupo objetivo tendrán acceso a una atención mensual. Valorizando esto de acuerdo al arancel Fonasa, la medida tiene un costo anual de MMS13.050. Por su parte, la disponibilidad de grupos de autoayuda estará accesible a 310 mil pacientes, implicando un costo anual de MMS7.750.

Para el área de rehabilitación propone el programa empleo con apoyo, el cual atenderá a 320 mil beneficiarios anuales con un costo anual de \$2.064; y la oferta de abogacía de derechos a personas con discapacidad mental en 80 centros, con un costo anual de MMS376.

⁽²⁹⁸⁾ Con un aumento de un 30% de atenciones equivalentes a 100.000 operaciones.

⁽²⁹⁹⁾ Aumento en 500 operaciones al año por un valor aproximado de 3 millones por operación.

⁽³⁰⁰⁾ Con un costo de la atención completa de \$33.410 de acuerdo a los aranceles Fonasa.

⁽³⁰¹⁾ Esto es aproximadamente 6.660.000 atenciones adicionales.

Costo propuestas de empleo y apoyo a empresas de menor tamaño

Las propuestas de esta área contemplan la creación de un sistema de gestión laboral a partir del registro automático e integrado; entrega de capacitación; asesorías a los em-

prendedores; programas de fomento y de microfinanzas. Los costos de estas propuestas se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 107. Empleo y apoyo a EMT.		
Medidas costeadas	Prestación	Aumento de costos MM\$
Sistema de gestión laboral a partir de registro automático e integrado	Inscripción automática.	Estas medidas tienen actualmente un costo muy marginal (cercano a cero), por lo que no es contabilizado.
	Cuenta Rut.	
	Plataforma on line con clave.	
	Gestión y entrega de asignaciones familiares y SUF.	
	Cobro de aportes de salud.	23.510
	Cobro de aportes de seguro de accidentes.	28.400
	Bono de capacitación individual.	1.080
Capacitación	Gestión y entrega de asignaciones de empleabilidad	161.734
	Acogida y análisis del plan básico de negocios	400
Asesorías	Asesoría para postulación a capital semilla y registro de ofertas en mercado público	750
	Asesoría para recurrir a fuentes de financiamiento.	1080
	Asesoría legal ante conflictos normativos con entidades sectoriales	150
Fomento		No implica costos adicionales
Micro finanzas	Subsidio a las transacciones de entidades focalizadas en segmentos de pobreza	1.500
	Fondos de financiamiento y de garantías a operaciones de microcrédito	600
	Sistemas de Información Social y de fomento para entidades de microfinanzas	300
TOTAL		219.504

Fuente: elaboración propia.

Dentro de la propuesta de **Registro laboral** se agrupan una serie de prestaciones y pagos que hoy son realizados en forma aislada y que ahora serán centralizados y digitalmente empalmados. La aplicación de esta medida permite a toda la población objetivo acceder a cada una de las prestaciones. Algunas no necesitan modificaciones en su oferta para el funcionamiento del sistema, mientras otros sí las necesitan.

La entrega de **asignaciones familiares y maternales** vía sistema centralizado no implica un costo adicional de la prestación, puesto que el establecimiento del sistema como tal tiene costos que se recuperan por medio de un ahorro de costos administrativos producto de la automatización y centraliza-

ción del proceso de entrega, y la prestación en sí no presenta cambios en cobertura ni en monto respecto a la situación actual. En todo caso se propone que a futuro estas prestaciones pasen a formar parte del Ingreso Familiar Garantizado.

El **seguro de salud común** implica subvencionar por completo a los hogares de los primeros cuatro deciles de ingreso a través del copago cero para este grupo. Hoy el beneficio anual en salud para este grupo es equivalente a MM\$590.292,³⁰² el cual es equivalente a todos los servicios recibidos por estas familias descontando su nivel de copago y de cotizaciones. Al ser eliminado el copago y la entrega de beneficios generalizados para todas las personas de este grupo, el Estado debe

⁽³⁰²⁾ MIDEPLAN. Encuesta Casen 2006, documento impacto distributivo. [En línea] Chile [Consultado: junio 2009] Disponible en <<http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=25&catid=124>>

cubrir esta porción de copago a través de un subsidio. Los primeros deciles de ingreso concentran mayoritariamente a hogares pertenecientes a los grupos A y B que hoy no tienen copago, pero los siguientes dos deciles sí tienen un porcentaje importante de hogares en los grupos C y D con copago. Se ha estimado que el gasto de los hogares en este copago es equivalente a alrededor de un 10% del beneficio que reciben,³⁰³ por lo que el costo anual de esta medida será de MMS23.510.

Se propone además, un **seguro contra accidentes y enfermedades** profesionales que impliquen cobertura universal a todos los trabajadores. Hoy existe un 40% de los trabajadores (2.87 millones) que no cotiza, siendo gran parte de éstos trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. La propuesta considera cubrir a 1.6 millones de personas anuales, con un costo de MMS28.4 (considerando una prima de 0.95% de un ingreso mínimo mensual).

Se considera también entregar por esta vía un **bono de capacitación individual** que cubra el servicio de capacitación básica de emprendedores en oportunidades de negocios y normas vinculadas, con un promedio de atención de 36 mil beneficiarios anuales (alrededor del 35% del total de nuevas iniciaciones de actividades anuales) y con un costo de atención anual de \$30 mil por cada uno de ellos.

Por su parte, las **asignaciones de empleabilidad** buscan ampliar el apresto laboral en un 50% en régimen; capacitación sin acreditar en alrededor de un 5% y capacitación acreditada entre un 10 y un 25% dependiendo del sueldo del trabajador. Considerando estas coberturas, y costos por hora de \$1.500 por apresto en empresas; \$2.400 por capacitación sin acreditar; \$4.400 por capacitación acreditada; \$4.400 por acreditación y \$4.000 por hora Sence, si tienen un costo estimado total de MMS161.734.

La **asesoría para la postulación** a capital semilla y registro de ofertas en mercado público atendería a 15 mil postulantes al año (equivalentes al total de postulantes actuales), con un costo total anual de MMS750; y la asesoría para recurrir a fuentes de financiamiento tendría un costo anual de MMS1.080 al año, atendiendo a 30 mil beneficiarios al año, de acuerdo al total de nuevas iniciaciones de actividades, y por ende, nuevos emprendedores.

La propuesta también garantiza que todos los emprendimientos de micro y pequeñas empresas tendrán derecho a ser **asesorados en el uso de normas de transición municipal-**

les, tributarias, previsionales y laborales, para la creación, el desarrollo, la consolidación y el cierre o re-emprendimiento. Esto implica un costo de MMS400 por la entrega del servicio de acogida y análisis del plan básico de negocios, con un costo individual de \$8.000 y 40 mil beneficiarios anuales, buscando cubrir un porcentaje alto de nuevos emprendedores al año. Por último, la asesoría legal ante conflictos normativos con entidades sectoriales atendería en forma exploratoria a 1.500 usuarios anuales, con un costo total anual de MMS150.

En el **área de microfinanzas** se proponen distintas medidas, siendo valorizadas solo aquellas que implican costos adicionales de implementación. Entre ellos se encuentran el subsidio a las transacciones de entidades focalizadas en segmentos de pobreza; sistema de información social y de fomento; y fondos de financiamiento de garantías a operaciones de microcréditos. La primera de ellas implica la realización de 20.000 operaciones en el primer año³⁰⁴ (a un costo de \$75.000 cada una),³⁰⁵ y a partir del segundo año la realización de 30.000 operaciones a un costo de \$55.000. La disminución del costo transaccional se espera como parte del aprendizaje de las instituciones beneficiadas.

El sistema de información social y de fomento disponible para las entidades de microfinanzas tendría un costo de implementación de MMS300 por una sola vez, el cual contiene la inversión en integración de sistemas y la capacitación a usuarios. Por último, la entrega de fondos de financiamiento y de garantías a operaciones de microcréditos espera cubrir a unos 20.000 emprendedores que no estén cubiertos por entidades bancarias. Se estima un riesgo de pérdida de fondos de alrededor del 10% del crédito otorgado, siendo este de \$300.000 en promedio.

• Costo propuesta en ingresos

La propuesta principal del sector supone establecer un ingreso familiar garantizado que beneficie al 45% de los hogares más pobres del país, a través de la entrega de subsidios familiares diferenciados y decrecientes, en función de los ingresos autónomos del hogar y su composición, particularmente en atención al número de menores de 18 años que los conforman. Asimismo, se cuida que se establezcan incentivos para enviar a los niños a la escuela (si corresponde) y entrega una señal potente para la generación de ingresos autónomos, aumentando el subsidio en la medida en que el hogar aumenta sus ingresos dentro de cierto rango.

⁽³⁰³⁾ Presentación de O. Larrañaga en Seminario Minsal sobre cumplimiento de los objetivos sanitarios 2000-2010.

⁽³⁰⁴⁾ Considerar que a diciembre de 2008 los clientes de microcréditos del país alcanzaban a 453.391 según los informes anuales de la Red de Microfinanzas.

⁽³⁰⁵⁾ Considerar que el costo unitario 2009 del programa de acceso al crédito de Fosis es de \$90.000.

Cuadro 108. Propuesta de monto por hogar.

Tramos	3 y más niños	2 niños	1 niño	Sin niños
0 mitad decil 1	30 mil	20 mil	10 mil	5 mil
Mitad decil 1 - decil 2	40 mil	30 mil	20 mil	10 mil
Decil 2 - mitad decil 2	50 mil	40 mil	30 mil	10 mil
Mitad decil 2 - decil 3	50 mil	40 mil	30 mil	10 mil
Decil 3 - mitad decil 3	50 mil	40 mil	30 mil	5 mil
Mitad decil 3 - decil 4	40 mil	30 mil	20 mil	
Decil 4 - mitad decil 4	30 mil	20 mil	10 mil	
Mitad decil 4 - decil 5	20 mil	10 mil		
Decil 5 - mitad decil 5	10 mil			

Como el detalle de los criterios de estimación y asignación de este subsidio fue desarrollado en extenso en la sección correspondiente, solo cabe señalar que se ha asumido un costo de administración cercano al 5% del total de las transferencias mo-

netarias, en consideración del porcentaje que este ítem representa en programas de similar complejidad operativa. Es por ello que se estima un costo total anual de MM \$413,222 que cubre a todos los hogares dentro de los rangos expuestos (1.370.355).

Cuadro 109. Ingresos.

Medida costeada	Prestación	Aumento de costos MM\$
Ingreso familiar garantizado	Transferencia mensual en efectivo para cubrir necesidades y funcionamientos familiares básicos.	413.222

Financiamiento de las propuestas

El conjunto de medidas propuestas requieren de un fuerte pacto fiscal que permitan su implementación de manera sostenida, para que las garantías puedan operar como tales.

El aumento del gasto que implica la implementación del conjunto de las medidas propuestas es equivalente a un 1,6% del PIB anual.

Para apoyar la discusión y análisis de las fuentes, se plantean a modo de reflexión general diversas alternativas de financiamiento:

Alternativa A: crecimiento económico. El superávit fiscal mantenido en los últimos años provee de una buena estabilidad económica al país, así como el comportamiento positivo de la economía, incluso en los actuales momentos de crisis internacional.³⁰⁶ Esto permite vislumbrar que el crecimiento esperado en los próximos cinco años, y el posible uso del superávit fiscal para el gasto en políticas sociales, podrían garantizar el financiamiento de las medidas propuestas sin comprometer un cambio en los gravámenes tributarios de la

nación. Sin embargo, es aventurado asegurar que el 100% de las propuestas aquí planteadas puedan ser financiadas por esta vía en los próximos cinco años.

Alternativa B: disminución del ahorro fiscal. Si se analizan las variaciones de los ingresos y gastos del gobierno central en la última década, se puede apreciar la persistente brecha positiva a favor de un ahorro fiscal, solo interrumpido por el periodo 1999-2001, debido a los efectos de la crisis asiática. Posterior a esa fecha, se ha instaurado una política fiscal austera, manteniendo la regla del superávit, llegando a casi 9 puntos porcentuales del PIB de brecha positiva entre ambos. Esta es una política deseable, ya que permite la estabilidad macroeconómica y la disponibilidad de recursos para la realización de políticas contracíclicas como las aplicadas durante el 2009. Varias de estas políticas, así como el aumento de gasto público del 2009 se mantendrán en el tiempo, por lo que este ahorro probablemente se verá disminuido en el corto plazo. Con todo, es plausible pensar que el financiamiento de las propuestas se realice acudiendo a este ahorro, aunque su conveniencia dependerá de la regla fiscal que se considere óptima, y de las proyecciones de crecimiento económico para los próximos años.

³⁰⁶ Durante el año 2008 el crecimiento del PIB fue de un 3,2%, y para el año 2009 se espera que este sea de alrededor de un 1%.

Cuadro 110. Ingresos y gastos del gobierno central: 1998-2007 (como % de PIB).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ingresos	21,1	20,4	21,6	21,7	21,1	20,7	22,0	23,8	25,9	27,5
Gastos	20,7	22,5	22,3	22,2	22,3	21,2	19,9	19,3	18,2	18,7

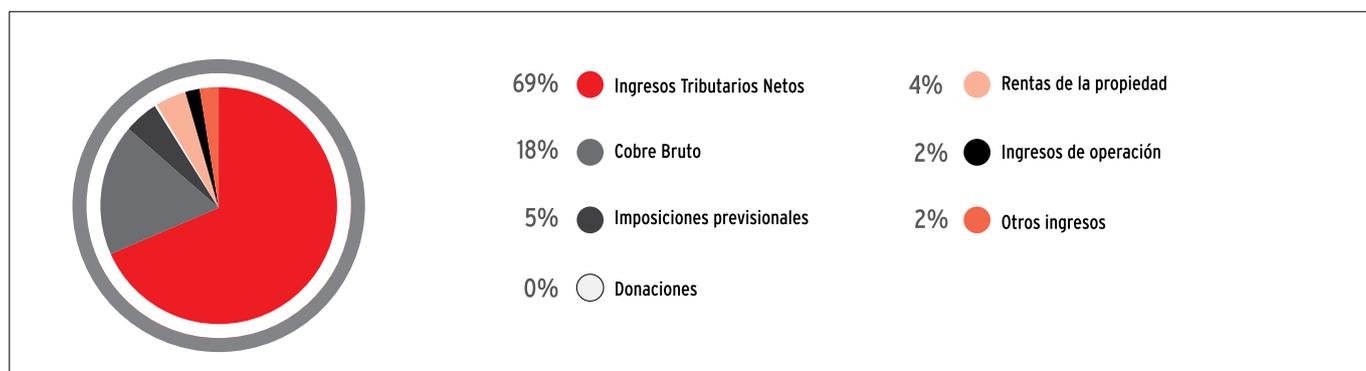
Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas 1998 - 2007. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Alternativa C: reasignación del gasto fiscal. Una forma de financiamiento puede provenir del reforzamiento de la eficiencia en el uso de recursos públicos y las mejoras que en este sentido pueden desarrollarse en distintos planos de gestión y ejecución, para establecer mecanismos de reasignación de gasto fiscal actual. Sin embargo, el conocimiento de la eficiencia de la ejecución de la política pública aún es débil y, pese a que desde el año 1997 la Dirección de Presupuestos ha implementado un área de evaluación ex-post de programas gubernamentales, para mejorar dicho conocimiento e insumar las decisiones presupuestarias, aún hay fuertes desafíos metodológicos y conceptuales para poder establecer una adecuada evaluación de las políticas sociales y de los procesos que se intentan instalar a través de ellas. Por lo mismo, este mecanismo tendrá que ser perfeccionado

para que pueda orientar dichas reasignaciones, y evitar que se generen cierres prematuros y discontinuidades en la implementación de programas o en sus componentes.

Como dificultad adicional, no es posible prever el monto de recursos que se liberarían año a año con este mecanismo, limitando la capacidad de proyección y sostenibilidad de las intervenciones propuestas.

Alternativa D: aumento de la carga tributaria. Al margen de posibles reasignaciones como las antes mencionadas, es relevante considerar que parte sustantiva de los ingresos del Gobierno Central, equivalentes a más del 27% del PIB, provienen de los ingresos tributarios netos, seguidos del cobre bruto y de las imposiciones previsionales (INP).

Gráfico 52: Ingresos del Gobierno Central 2007.

FUENTE: Estadísticas de las Finanzas Públicas 1998 - 2007. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

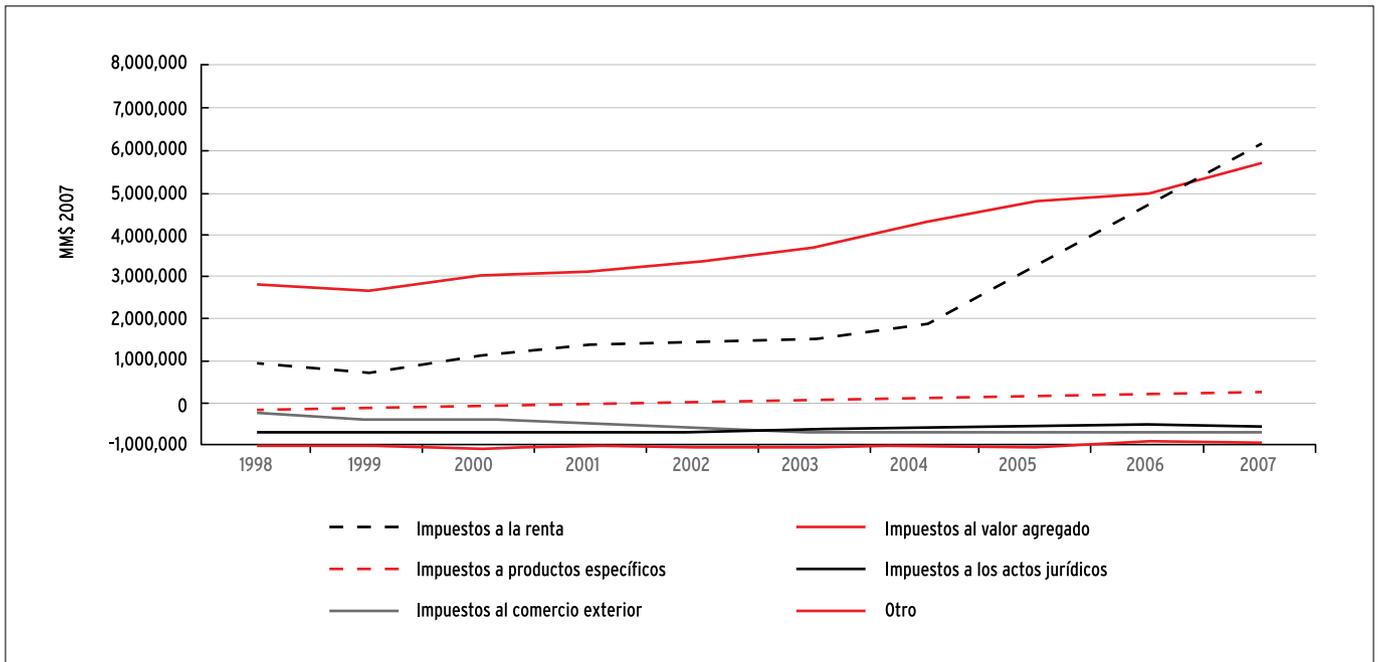
De la distribución anterior, se podría deducir que si se busca financiar el aumento del gasto social que implican las propuestas, manteniendo constante la brecha positiva entre ingresos y gastos, la fuente más segura de financiamiento sería la tributaria. Al analizar esta posibilidad, es preciso tener presente que los ingresos brutos del cobre dependen del precio que se fije en su transacción internacional, por lo que parece menos apropiado apoyar el financiamiento permanente de estas medidas, dado que puede tener alta volatilidad, como lo ha mostrado la alta fluctuación del precio del metal en los últimos años.

Por otra parte, se evidencia una dinámica diferente en los ingresos tributarios netos, donde se constata un fuerte aumento en la última década, debido tanto al incremento de la tasa

de gravamen (aumento del IVA desde el 16% al 18% y luego al 19%) como al aumento de los ingresos (impuesto a la renta) y del consumo interno (IVA). En el caso de los ingresos tributarios por renta, su incremento se explica principalmente por la disminución de evasión y el aumento de los ingresos reales.

Un aumento de las tasas de gravamen de ambos impuestos –a la renta y al consumo– podría ser políticamente difícil de implementar en estos momentos, dado que es un tema que no ha logrado consensos básicos para ponerlos en la discusión social y legislativa. En consideración a estos elementos, queda por explorar el impacto del aumento de tasas de gravamen de los impuestos a productos específicos, los cuales se han mantenido prácticamente constantes a través de la última década.

Gráfico 53: Ingresos tributarios netos.



ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS, ESQUEMAS Y RECUADROS

GRÁFICOS

N° GRÁFICO	TÍTULO	PÁGINA
1	Evolución de la incidencia de la pobreza 1987-2006	8
2	Escolaridad promedio, según quintil y rango de edad	19
3	Superficie de la vivienda social	22
4	Diferencias en m ² construídos en el FSV I por región, 2008	22
5	Percepción de consumo y tráfico de drogas en barrio donde se vive, según nivel socioeconómico (2008)	23
6	Esperanza de vida al nacer (en años) por período, ambos sexos	24
7	Tasa de mortalidad infantil según escolaridad de la madre 2005-2007	25
8	Brechas de mortalidad por cánceres según nivel educacional	26
9	Número total de personas en tratamiento por depresión en el Sistema Público de Salud, Chile a diciembre de cada año 2002-2008	26
10	Tasa de personas atendidas por GES depresión (2008) por niveles de ingreso Fonasa e Isapre	27
11	Tasa de personas atendidas por GES esquizofrenia y alcohol y drogas (hasta octubre 2008) por niveles de ingreso Fonasa	27
12	Organización y condiciones de trabajo deficientes por nivel socioeconómico del hogar	29
13	Evolución del porcentaje de población de 0 a 24 años que asiste a un establecimiento educacional	38
14	Porcentaje de población que accede a la educación superior, según quintil de ingreso autónomo	40
15	Distribución de la matrícula de Educación Básica, según dependencia y quintiles de ingreso 2006, en porcentaje	41
16	Distribución de la matrícula de Educación Media, según dependencia y quintiles de ingreso 2006, en porcentaje	42
17	Retraso del desarrollo, comparación quintil 1 y 5 NSE, por grupo de edad	44
18	Rezago del desarrollo, comparación quintil 1 y 5 NSE, por grupo de edad	44
19	Porcentaje de estudiantes de 2º medio que obtienen puntajes promedio sobre los 300 puntos en Lengua Castellana y Comunicación por grupo socioeconómico	46
20	Promoción 2008 que rindió con Notas de Enseñanza Media en el 10% superior	46
21	Ingreso promedio mensual de la ocupación principal por años de escolaridad, 2006	47
22	Niveles de logro TIMSS 2003 (Matemáticas)	48
23	Niveles de logro PISA 2006 (Ciencias)	49
24	Disponibilidad de tiempo para preparar clases	51
25	Disponibilidad de tiempo para preocuparse de los alumnos que necesitan ayuda	51
26	Comparación oportunidades actuales y propuesta de cuidado y apego en menores de 1 año	54
27	Tasa de repitencia por curso, según nivel socioeconómico (2007)	67
28	Expectativas a partir de la educación recibida	76
29	Principales causas de deserción universitaria en primer año	78
30	Resultados en Matemáticas según nivel de educación de la madre, PISA 2006, Chile	85
31	Áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción. Evolución índice Duncan de segregación residencial a escala distrito 1992-2002	90
32	Porcentaje muy satisfecho con su barrio, según rango tamaño ciudad	95
33	Porcentaje que nunca o casi nunca usa espacios públicos comunales por tipo	96
34	Evaluación de aspectos de GES	129

N° GRÁFICO	TÍTULO	PÁGINA
35	Estudios de carga de enfermedad 1996-2007	131
36	Gasto per cápita en libre elección	136
37	Prevalencia de obesidad en escolares de primer año básico 1987 - 2008	140
38	Violencia física grave contra niñas y niños de octavo básico por nivel socioeconómico, Chile 1994, 2000 y 2006	152
39	Tasa (%) de bebedores problema de alcohol según quintil de ingreso	152
40	Síntomas de depresión en el último mes por nivel socioeconómico	157
41	Deterioro cognitivo por nivel socioeconómico	158
42	Tasa de discapacidad intelectual y psíquica según nivel socioeconómico	162
43	Gasto social como porcentaje del PIB	212
44	Gasto social en transferencias monetarias de AS como % del PIB	212
45	¿Que cosas han hecho con sus vecinos durante los últimos dos años para mejorar su entorno social?	227
46	¿Que ideas se le vienen a la memoria cuando se refieren a la participación de las personas pobres en el país?	228
47	Años de escolaridad promedio inmigrantes	250
48	Categoría ocupacional total inmigrantes	251
49	Categoría ocupacional total inmigrantes andinos	251
50	Distribución de capital humano avanzado según regiones período intercensal 1992-2002	256
51	Índice de competitividad de las regiones de Chile - 2006	256
52	Ingresos del Gobierno Central 2007	268
53	Ingresos tributarios netos	269

CUADROS

N° CUADRO	TÍTULO	PÁGINA
1	Dinámica de la Pobreza	10
2	Caracterización de grupos relevantes	10
3	Gasto del sector público en la educación fiscal por nivel de educación	18
4	Asistencia/no asistencia a establecimientos educacionales por nivel	19
5	Resultados de los servicios y procesos educativos	20
6	Población de 0 a 5 años que asiste a un establecimiento educacional por zona y quintiles de ingreso	20
7	Población menor de 18 años que no asiste a un establecimiento educacional	21
8	Situación de la vivienda según quintil de ingreso autónomo	21
9	Gasto social en vivienda	22
10	Problemas de infraestructura, equipamiento y servicios identificados en el barrio o localidad según quintiles de ingreso	23
11	Gasto social en salud. MM de pesos 2008	24
12	Problemas de salud mental, según sistema de salud y sexo	27
13	Deciles de ingresos autónomos por hogar	28
14	Razones de la población inactiva mayor de 15 años respecto a su condición de inactividad, según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar	28
15	Calidad del empleo. Algunas variables	29
16	Grupos socioeconómicos según quintiles de ingreso, 2006	30
17	Distribución del ingreso 20/20	30

N° CUADRO	TÍTULO	PÁGINA
18	Evolución del ingreso autónomo per cápita por quintiles de ingreso a pesos de noviembre 2006	31
19	Evolución del ingreso total per cápita por quintiles de ingreso a pesos de noviembre 2006	31
20	Hogares, personas, gastos e ingreso por hogar, según grupo de quintil de hogares. Nacional	32
21	Brechas de pobreza e indigencia a nivel de ingreso	32
22	Porcentaje de población infantil menor de 6 que asiste a establecimientos educacionales	39
23	Razón de no asistencia a centros educacionales	39
24	Distribución de estudiantes 4º básico 2008 en niveles de logro por grupo socioeconómico	45
25	Puntajes promedio 2º medio 2008 por grupo socioeconómico y variación 2008-2006	45
26	Puntaje promedio ponderado PSU (Lenguaje y Matemática), según dependencia	47
27	Puntaje promedio de las escuelas vulnerables (NSE bajo y medio bajo), según dependencia	49
28	Puntaje PSU matriculados en pedagogía	50
29	Situación ocupacional según tramo de edad (mujeres) I y II quintil de ingreso	55
30	Financiamiento estudiantil según quintil de ingreso	64
31	Propuesta de acceso a protección financiera Educación Superior Técnico Profesional	65
32	Asistencia educativa de jóvenes de 15 a 24 años, sin enseñanza media completa según decil de ingreso autónomo	80
33	Propuesta de reforzamiento valores beca pro-retención	81
34	Perfil fiscal y de servicios locales según las dos comunas de menor y mayor porcentaje de pobreza en la ciudad de Santiago	94
35	Chile Urbano. 2003: porcentaje de hogares urbanos de los quintiles más pobres y más ricos que declara mala accesibilidad a servicios, equipamientos y exclusión cultural y deportiva	95
36	Jóvenes de 15 a 24 años y jóvenes que no estudian ni trabajan	100
37	Propuesta de centros de equipamiento por ciudad	100
38	Variación del déficit habitacional entre 1992 y 2002	103
39	Actualización del déficit habitacional grupos d y e al año 1992-2002	104
40	Variación del déficit grupos d y e entre 2002 y 2009	104
41	Déficit 1992 y 2002 por categoría de localidades	104
42	Actualización déficit de áreas metropolitanas d + e al 2009 según subsidios pagados y viviendas terminadas	105
43	AVISA de los principales subgrupos de enfermedades	131
44	AVISA por causa específica 2004	132
45	Disponibilidad de camas por habitante	135
46	Evolución de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población infantil y preescolar bajo control de salud	139
47	Adultos Mayores en control con evaluación funcional (EFAM) vigente, según condición del estado funcional, por grupos de edad y sexo, diciembre 2007	146
48	Sistemas de apoyo social según quintiles de ingreso	152
49	Porcentaje de personas con dificultades en el trabajo según quintiles de ingreso	153
50	Prevalencia en Chile de enfermedades mentales en los 12 meses anteriores y nivel de ingresos	157
51	Prevalencia de trastornos mentales en consultantes a centros de atención primaria en Región Metropolitana y nivel de Ingreso	157
52	Número de años perdidos por discapacidad o muerte prematura (AVISA) por problemas de salud mental. Chile 2004	162
53	Número de empresas por estrato de tamaño	169
54	Segmentación de empresas por ventas, empleo y activos, año 2005	170
55	Participación relativa en las ventas y total de empresas por estrato de tamaño	171
56	Ventas promedio anual según estrato de tamaño	171

N° CUADRO	TÍTULO	PÁGINA
57	Distribución del empleo según tamaño de empresa. Casen 1998-2006	172
58	Distribución del empleo según tamaño de la organización y quintil de ingreso autónomo. Casen 2006	173
59	Distribución del empleo según categoría ocupacional y quintil de ingresos autónomo. Casen 2006	173
60	Incidencia de la informalidad como % del empleo dependiente e independiente	173
61	Segmentación de micro y pequeñas empresas por ventas, empleo y activos, año 2005	178
62	Concentración de micro y pequeñas empresas por sectores productivos, año 2005	179
63	Número de afiliados y beneficiarios no cotizantes a Fonasa, por grupo de ingreso, diciembre 2007	182
64	Tramos según ingreso, para atención en modalidad institucional Fonasa	183
65	Gasto público en Prestaciones Familiares 2007-2009	185
66	Uso de la franquicia tributaria en el período 1998 a 2007	187
67	Sondeo de capacitación por tamaño de empresa	188
68	Costo propuesto por hora de capacitación en m\$	190
69	Costo anual de la propuesta de apresto laboral y capacitación en régimen	190
70	% de cobertura de capacitación propuesto, por tramo de rentas	191
71	Cobertura propuesta de apresto laboral y capacitación	191
72	Propuesta de instrumentos de financiamiento y el desarrollo de competencias empresariales	195
73	Gasto público y social Chile, 2003	211
74	Estructura del gasto social	212
75	Cobertura de programas de transferencias condicionadas	213
76	Focalización de las Transferencias Monetarias en Chile	213
77	Distribución del ingreso	214
78	Subsidios Monetarios promedio por hogar, por tipo de familia	214
79	Recaudación por tipo de Impuesto como % del PIB	215
80	Distribución del ingreso con estructura (1996)	216
81	Propuesta de monto por hogar	219
82	Propuesta IFG, hogares afectados por decil	221
83	Impacto IFG por decil de Ing. Autónomo Per Cápita	222
84	Impacto IFG por tipo de familia	222
85	Mecanismos e iniciativas de participación ciudadana reportadas por el Gobierno según tipo de participación	230
86	Reconocimiento de los mecanismos de participación institucional	234
87	Población indígena en Chile (1996-2006)	237
88	Distribución geográfica por regiones	238
89	Porcentaje de ruralidad de los pueblos indígenas	239
90	Brecha pobreza entre población indígena y no indígena 2006	239
91	Brecha de pobreza en la población indígena y no indígena según zona de residencia (2003 - 2006)	240
92	Nivel educacional población indígena v/s no indígena	240
93	Población indígena que habla y/o entiende la lengua originaria	240
94	Población pobre según tramo de edad, por sexo (%)	246
95	Porcentaje de jefatura de hogar según sexo, zona y quintil de ingreso autónomo	247
96	Razones aducidas para no buscar trabajo	247

N° CUADRO	TÍTULO	PÁGINA
97	Regularización migratoria	250
98	Incidencia de pobreza e indigencia según condición de migración	251
99	Aumento de gasto social para el financiamiento de los sectores garantizados	259
100	Ingresos y Gastos del Gobierno Central: 1998-2007 (En millones de Pesos de 2007)	259
101	Costos medidas en primera infancia y educación preescolar	259
102	Costos medidas educación básica y media	260
103	Costos medidas educación superior	261
104	Costos medidas vivienda	262
105	Costos medidas promoción y prevención de salud	263
106	Costos medidas recuperación y rehabilitación de la salud	264
107	Costos medidas en empleo y apoyo a EMT	265
108	Propuesta de monto Ingreso Familiar Garantizado por hogar	267
109	Costo medida ingresos	267
110	Ingresos y Gastos del Gobierno Central: 1998-2007 (como porcentaje del PIB)	268

ESQUEMAS

N° ESQUEMA	TÍTULO	PÁGINA
1	Proceso de reducción de la exclusión y superación de la pobreza	11
2	Principios de adaptabilidad y aceptabilidad del sistema de Umbrales Sociales Garantizados	15
3	EAnillos para la articulación intersectorial de la institucionalidad social	16
4	Finlandia: apoyo educacional	52

RECUADROS

TÍTULO	PÁGINA
Inversión social en educación	36
Experiencia internacional, algunos resultados	56
Medidas complementarias: los Centros de Apoyo Técnico en Educación (CATE)	58
Medidas complementarias: asegurar estabilidad de los agentes educativos institucionales para favorecer procesos de apegos complementarios y/o sustitutivos	61
Medidas complementarias: generación de estándares educativos y de atención integral en centros de educación inicial formal	63
Medidas complementarias: sistema de créditos transferibles desde iniciativas de capacitación a instancias de educación superior técnico profesional	65
Medidas complementarias: creación de Centros Ocasionales de Cuidado para los niños/as desde los seis meses hasta los dos años	84
Institucionalidad orientada a la ciudad: experiencia internacional	92
Criterios y orientaciones del Sistema de Naciones Unidas para el Sector Salud (según las Observaciones Generales e Informes del Relator Especial)	129
Informe del Consejo Consultivo, de septiembre de 2007, señala que después de consultar a expertos en los temas más relevantes recomienda	133
Políticas de Promoción de Salud	140

TÍTULO	PÁGINA
Experiencias de promoción de salud en escuelas	142
Población adulta mayor en Chile	147
Recuperación de la salud mental	156
Planes nacionales de salud mental	158
Rehabilitación en el marco del Plan Nacional de Salud	163
Rehabilitación psicosocial	164
Derechos de las personas con discapacidad	165
Experiencias internacionales de registros laborales	180
Resumen de los recursos que transfiere Sence por acciones de capacitación a segmentos específicos de la población, según las partidas presupuestarias	189
Algunos subsidios monetarios directos	207
Sistema tributario y transferencias monetarias	216
Medición de la pobreza	218
¿Por qué un subsidio que toma en cuenta la dependencia interna del hogar?	219
Definiciones de ingreso	223
Típos de participación	226
La participación da resultados	229
Participación en programas sociales	231
Algunas figuras de participación comunal/municipal, que poseen marco normativo y que incluyen a los ciudadanos en diversas formas y grados	233
Reconocimiento de pueblo indígena	238
La participación contribuye a que las personas, hogares y comunidades en pobreza	255
Acciones positivas para el potenciamiento de la participación ciudadana de los sectores en pobreza	255

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ABRAMO, L y TODAZO, R. Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina. Lima: Organización Internacional del Trabajo, 2002.
- AEDO, M., LARRAÍN, S. Impactos Ambientales en Chile: Desafío para la sustentabilidad. Santiago: LOM Ediciones, 2004.
- AGUIRRE, Daniela. El Barrio: un análisis desde la política habitacional chilena y la experiencia del poblador, Informe de práctica. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Estudios Sociológico Universidad Católica, 2005.
- ALBALA, C. et. al. Encuesta salud, bienestar y envejecimiento (SABE): Metodología de la encuesta y perfil de la población estudiada. Revista Panamericana de Salud Pública. 17(5/6): 307-322, 2005.
- ARAYA, R. Trastornos mentales en la práctica médica general. Santiago: Saval, 1998.
- ARRIAGADA, Camilo y MORALES, Nelson. Ciudad y seguridad ciudadana en Chile: Revisión del rol de la segregación sobre la exposición al delito en grandes urbes. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales. XXXII (97): 37-48, 2006.
- ARRIAGADA, Camilo y MORENO, Juan. Proyecciones de hogares comunales. Santiago, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2008.
- ARRIAGADA, Camilo y SIMIONI, Daniela. Dinámica de valorización del suelo en el Área Metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento metropolitano. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, (44), 2001.
- ARRIAGADA, Camilo, MORENO, Juan y CARTIER, Enrique. Evaluación de impacto del Subsidio de Renovación Urbana. Santiago, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2007.
- ARRIAGADA, Camilo, RODRÍGUEZ, Jorge. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: Magnitud, características, evolución e implicaciones de política [En línea]. Serie Población y Desarrollo, (47) [Consultado: 20 de junio 2009] Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/13877/lcl1997-P01.pdf>>.
- ARRIAGADA, Camilo. Apuntes de cátedra: sociología urbana. Santiago, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2007.
- ARRIAGADA, Camilo. Canadian cities, quality of life and social segregation: Policy and research lessons. Report to the Canadian Studies Faculty Research Program from the 2006 Residence in Human Settlement Centre of the British Columbia University, 2007.
- ARRIAGADA, Camilo. Pobreza urbana en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, (27), 2000.
- ATKINSON, A. Is rising inequality inevitable? A critique of the transatlantic consensus. Annual Lecture. ONU World Institute for Development Economics Research, 1999.
- BANCO Central. [En línea] Santiago, Chile [Consultado: 20 de septiembre 2009]. Disponible en <<http://www.bcentral.cl/>>.
- BANCO Mundial. Grupo del Banco Mundial fomenta servicios bancarios entre los sectores pobres y aislados. [En línea] Archivo de noticias. 17 de septiembre 2007. [Consultado: 20 de septiembre 2009]. Disponible en: <<http://go.worldbank.org/X2FN9V8F10>>.
- BARBER, Micheal y MOURSHED, Mona. Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño en el mundo para alcanzar sus objetivos. [En línea] Documentos,(41), [Consultado 20 de mayo 2009]. Disponible en: <[http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Preal%20Publicaciones\PREAL%20Documentos&Archivo=Como%20hicieron%20los%20sistemas%20educativos%20con%20mejor%20desempe%F1o%20del%20mundo%20para%20alcanzar%20sus%20objetivos%2041\(1\).pdf](http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Preal%20Publicaciones\PREAL%20Documentos&Archivo=Como%20hicieron%20los%20sistemas%20educativos%20con%20mejor%20desempe%F1o%20del%20mundo%20para%20alcanzar%20sus%20objetivos%2041(1).pdf)>.
- BARLOW, S. E. y DIETZ, W. H. Obesity evaluation and treatment: Expert committee recommendations. The maternal and child health bureau, health resources and services administration and the department of health and human services. Pediatrics; 102(29), 1998.
- BEEBER, L., et. al. The early promotion and intervention research consortium (E-PIRC): Five approaches to improving infant/toddler mental health in early head start. Infant Mental Health Journal, 28 (2):130-150, 2007.
- BELLEI, Cristián. Equidad educativa en Chile, un debate abierto. Infancia y adolescencia (2). Santiago: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2004.
- BELLEI, C., et. al. ¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza. Santiago: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Gobierno de Chile, 2004.
- BELMAR, R. y SALINAS, J. Atención primaria y participación comunitaria en salud: orientaciones estratégicas. Revista Médica de Chile, (122): 215-220, 1994.
- BELUCHE, Giovanni, et. al. Microcréditos contra la exclusión: Experiencias de financiamiento alternativo en Europa y América Latina. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2005.
- BERSTEIN, Solange, REYES, Gonzalo y PINO, Francisco. Trabajadores independientes. ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción. [En línea] Chile: En Foco, (66) [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.expansivaudp.cl/media/en_foco/documentos/07032006110226.pdf>.

- BERTRAM, T., et. al. Early excellence centre pilot programme second evaluation report 2000-2001. Birmingham: Centre for Research in Early Childhood St. Thomas Centre, 2002.
- BESLEY, Timothy y COATE, Stephen. Workfare versus welfare: Incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs. The American Economic Review, 82 (1): 249-261, 1992.
- BITTMAN, M. y FOLBRE, N. Family time. The social organization of care. Londres: Taylor and Francis Group, 2004.
- BLANK, R. Evaluating welfare reform in the United States. Journal of Economic Literature, 40 (4): 1105-1166, 2002.
- BOTVIN Life Skills Training. Evidence-based prevention programs for schools, families and communities. [En línea] (S.L.) [Consultado: 13 de abril 2009] Disponible en: <<http://www.lifeskillstraining.com>>.
- BOWLES, Samuel. Is income security possible in a capitalist economy? An agency-theoretic analysis of an unconditional income grant European Journal of Political Economy, 1992, 8, p. 557-578.
- BRAVO, D., et. al. La relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos: Evidencia para el caso de Chile. Proyecto P07S-023-F Iniciativa Científica Milenio. Santiago: Centro de Microdatos, Universidad de Chile, 2008.
- BRAVO, et. al. Igualdad de oportunidades. Los desafíos de la capacitación laboral. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 2006.
- BUSTOS, N. y BENAVIDES, C. ¡Qué rico es comer sano! Programación de actividades para el fomento de las guías alimentarias chilenas en el primer ciclo de la enseñanza básica. Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos; Corporación Municipal de Macul; Córpora Tres Montes-Lucchetti, 2009.
- CASSIDY, J. y SHAVERT, P. Handbook of attachment. Theory, research and clinical applications. New York: The Guilford Press, 1999.
- CATTY, J. et. al. Predictors of employment for people with severe mental illness: results of an international six-centre randomized controlled trial. The British Journal of Psychiatry (192): 224-231, 2008.
- CENTRO de Desarrollo Docente Universidad Católica [En línea] Chile [Consultado: 24 de mayo 2009] Disponible en <http://www.puc.cl/cddoc/html/papr_quees.php>.
- CENTRO de Investigación de Políticas Públicas para la Pyme. Una nueva segmentación de empresas para mejorar la focalización de los recursos públicos de fomento productivo. Chile, 2008.
- CENTRO Medición Universidad Católica. Centro de Medición MIDE UC. [En línea] Chile. [Consultado: 09 de marzo 2009] Disponible en: <<http://www.mideuc.cl/>>.
- CHEN, Grace. Benefits of school summer programs [En línea] [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: <<http://www.publicschoolreview.com/articles/72>>.
- CHILE Emprende, MINISTERIO de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, SERVICIO de Cooperación Técnica. Globalización, democracia económica y desarrollo territorial en Chile: Las empresas de menor tamaño en las políticas de Estado. Chile, 2007.
- CHILE. Ministerio de Agricultura. Ley 20.283, Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 30 de julio 2008.
- CHILE. Ministerio de Agricultura. Ley 18.450, Aprueba Normas para el Fomento de la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 30 de noviembre 1985.
- CHILE. Ministerio de Agricultura, Dirección General de Aguas. Decreto con Fuerza de Ley 1.122, Código de Aguas. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 13 de agosto 1981.
- CHILE. Ministerio de Economía. Decreto 102, Reglamenta Ley Nº 19.749 que Establece Normas Para Facilitar la Creación de Microempresas Familiares. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de mayo de 2002.
- CHILE. Ministerio de Hacienda. Ley 18.600 Establece Normas sobre Deficientes Mentales, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 19 de febrero 1987.
- CHILE. Ministerio de Minería. Ley 18.248, Código de Minería, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 14 de noviembre 1983.
- CHILE. Ministerio de Minería. Ley 18.097, Ley Orgánica Constitucional Sobre Concesiones Mineras, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 21 de enero 1982.
- CHILE. Ministerio de Minería. Ley 19.657, Ley sobre Concesiones de Energía Geotérmica, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 21 de diciembre 1999.
- CHILE. Ministerio de Planificación y Cooperación. Ley 19.253, Establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 05 de noviembre 1993.
- CHILE. Ministerio de Planificación y Cooperación. Ley 20.249, Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, Diario Oficial de la República de Chile, 16 de febrero 2008.
- CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Decreto Ley 869, Establece Régimen de Pensiones Asistenciales para Inválidos y Ancianos Carentes de Recursos, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 28 de enero 1975.
- CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Ley 20.348, Resguarda el Derecho a la Igualdad en las Remuneraciones, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 19 de junio 2009.

- CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Ley 19.300, Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 09 de marzo 1994.
- CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ley 20.389, Ley General de Urbanismo y Construcciones, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 24 de noviembre 2009.
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social de América Latina 1999 - 2000. Chile: CEPAL, 2000.
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social de América Latina 2002 - 2003. Chile: CEPAL, 2003.
- COMISIÓN Europea, Dirección General de Educación y Cultura. Competencias clave para un aprendizaje a lo largo de la vida: un marco de referencia europeo [En línea]. Comunidad Europea: 2004 [Consultado: 24 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.educastur.princast.es/info/calidad/indicadores/doc/comision_europea.pdf>
- COMUNIDAD Mujer, ORGANIZACIÓN Internacional del Trabajo, DATAVOZ. Segunda encuesta: Barómetro mujer y trabajo. [En línea] Chile. [Consultado 15 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.comunidadmujer.cl/destacados/detalle.asp?id=42>>.
- CONCHA, F. Manual de actividad física para escolares de educación básica. Santiago: Corporación Municipal de Macul, 2008.
- CONCHA, Ximena et. al. Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales. En: RACZYNSKI, Dagmar, SERRANO Claudia (eds.). Descentralización. Nudos críticos. Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica, Asesorías para el Desarrollo, 2001, pp. 173-269.
- CONSEJO Asesor Presidencial para la Reforma en Políticas de Infancia. [En línea] Chile. [Consultado: 20 de Abril 2009]. Disponible en: <<http://www.consejoinfancia.cl/>>.
- CONSEJO Consultivo Garantías Explícita en Salud. Acta de sesión n° 14. [En línea] Chile. [Consultado 20 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.redsalud.gov.cl/portal/url/item/5b55c10b7b6ee45ee04001011e017ad4.pdf>>.
- CONSEJO Superior de Educación. CSE. [En línea] Chile. [Consultado: 20 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.consejo.cl/public/Secciones/seccionGeneral/home.aspx>>.
- CONTRERAS, D., LARRAÑAGA, O. y RUIZ-TAGLE, J. Evaluación de Impacto Chile Solidario: Primera Cohorte de Participantes. Taller de Evaluación Chile Solidario, 2009.
- CORPORACIÓN Nacional de Desarrollo Indígena, Sub Dirección Sur. Información sobre Fondo de Tierras Indígenas. Chile, 2005. Inédito.
- CUNNINGHAM, W. et. al. Supporting youth at risk. A policy toolkit for middle-income countries. Washington DC: The World Bank, 2008.
- DALEY, Dennis C. y ZUCKOFF, Allan. Improving Treatment Compliance. Counseling & Systems Strategies for Substance Abuse and Dual Disorders. Hazelden Publishing, 1999.
- DE LA MAZA, Gonzalo. Sociedad Civil y Democracia en Chile. En: PANFICHI, Aldo. Sociedad Civil, Esfera Pública y Democracia en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- DEININGER, Klaus y SQUIRE, Lyn. A new data set measuring income inequality. *World Bank Economic Review*. (10): 565-591, 1996.
- DEPARMENT for Children, Schools and Families. The standards site [En línea] United Kingdom. [Consultado: 20 de mayo]. Disponible en: <<http://www.standards.dcsf.gov.uk/ts/publications/list/>>.
- DIAZ, J. y JARAMILLO, M. Evaluation of the peruvian youth labor training program PROJoven. Draft Working Paper. Perú: Grade, 2006.
- DOYAL, Len y GOUGH, Ian. Teoría de las necesidades humanas. Barcelona: ICA-RIA, 1994.
- EDMOND, E, et. al. Learning when school is out. *Journal of Educational Research*, 102 (3): 213-221, 2009. Ver abstract [En línea] <http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/custom/portlets/recordDetails/detailmini.jsp?_nfpb=true&_ERICExtSearch_SearchValue_0=EJ821079&ERICExtSearch_SearchType_0=no&accno=EJ821079>.
- EDWARD, G. y MARSHALL, E. J. Case identification and screening. En *su: The treatment of drinking problems. A guide for the helping professions*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 2003.
- ELACQUA, G., MOSQUEIRA, U y SANTOS, H. La toma de decisiones de un sostenedor: análisis a partir de la Ley SEP. *Serie En Foco Educación*, 2009 (1).
- ELACQUA, Gregory, MOSQUEIRA, Ursula, y SANTOS, Humberto. La toma de decisiones de un sostenedor: análisis a partir de la Ley SEP. *Serie En Foco Educación*, (1), 2009.
- ELKONIN, D. B. Pedagogía del juego. Madrid: Editorial Pueblo Educación, 1984.
- ENGEL, Eduardo, GALETOVIC, Alexander y RADDATZ, Claudio. Reforma tributaria y distribución del ingreso en Chile. [En línea] Chile. [Consultado: 19 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/e0808per.pdf>.
- ENGLAND Government. Programme Sure Start. [En línea] Inglaterra [Consultado: 13 de mayo 2009]. Disponible en <<http://www.surestart.gov.uk/>>.
- ENGLAND, P. y FOLBRE, N. Who should pay for the kids? *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, (563): 194-207, 1999.
- EYZAGUIRRE, B. Claves para la Educación en Pobreza. *Estudios Públicos*, (93), 2004.

- FEACHEM, R., SEAKHRI, N y WHITE K. Getting more for their dollar: a comparison of the NHS with California's Kaiser Permanent. *BMJ*, 2002.
- FERNÁNDEZ, Matías y ORDOÑEZ, Martín. Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Sociología, 2009.
- FLORES, Carolina. Segregación residencial y resultados educacionales en la ciudad de Santiago de Chile, Ponencia al Taller de Río de Janeiro de la Red de Estudios en Segregación, Universidad Católica del Uruguay, 2006.
- FOLBRE, N. Who pays for the kids? Gender and structure of constraint. New York: Routledge, 1994.
- FONDO Nacional de Salud. FONASA. [En línea] Chile. [Consultado 05 de mayo 2009]. Disponible en: <<http://www.fonasa.cl/>>.
- FUNDACIÓN Equitas. Datos para el debate. *Revista ISEES*. (1): 37, 2008.
- FUNDACIÓN para la Superación de la Pobreza, MINISTERIO de Planificación, OBSERVATORIO Social, Universidad Alberto Hurtado. Encuesta Panel Casen 1996, 2001, 2006. [En línea] Chile. [Consultado: 10 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.osuah.cl/encuestapanelcasen.php>>.
- FUNDACIÓN para la Superación de la Pobreza. Vivienda y Hábitat *En: Umbrales Sociales 2006*, Propuesta para una futura política social. Chile, 2005. pp. 148 - 172.
- FUNDACIÓN Rostros Nuevos. Propuestas para la integración social de las personas con discapacidad mental en situación de pobreza. Chile: Fundación Rostros Nuevos, 2008.
- GALLARDO, Anahí. Reformas educativas en América Latina. Balance de una década, Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe, 1999.
- GARCÍA-VINIEGRAS, C. R. V. Manual para la utilización del cuestionario de salud general de Goldberg. Adaptación cubana. *Revista Cubana de Medicina General Integral* 15 (1): 88-97, 1999.
- GARCÍA-HUIDOBRO, Juan E. Institucionalidad educativa chilena. Análisis desde una perspectiva democrática [En línea] Santiago, Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, 2009 [Consultado: 25 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.cide.cl/html/contenido/centro_documentacion.htm>.
- GERMANN K. y ARDILES, P. Toward flourishing for all. Mental health promotion and mental illness prevention. Policy background paper. Toronto: Pan-Canadian Planning Committee for the National Think Tank on Mental Health Promotion, 2008.
- GEWIRTZ, S. The managerial school: post-welfarism and social justice in education. New York: Routledge, 2002.
- GÓMEZ, E., MUÑOZ, M. y HAZ, A. M. Familias multiproblemáticas y en riesgo social: características e intervención. *Psykhé*, 16 (2): 43-54, 2007.
- GOODMAN, Andy. The story of David Olds and the nurse home visiting program. Grants results special report. United States: Robert Wood Johnson Foundation, 2006.
- GOTLIEB, B. H. Social networks and social support: an overview of research, practice and policy implications. *Health Education & Behavior*, (12):5-22,1985.
- GRAU VELOSO, Nicolás. Análisis normativo y de eficiencia de la economía de derechos de consumo. Santiago: Universidad de Chile, Departamento de Economía, 2009. Manuscrito.
- GRAY, R. y MCCORMICK, M. Early childhood intervention programs in the US: recent advances and future recommendations. *The Journal of Primary Prevention*, 26 (3): 259-275, 2005.
- GRUBB, Norton, et. al. Equality in education. *Thematic Review: Finland. Country Note*. Organization for Economic Cooperation and Development, 2005.
- GUINGUIS, Sebastián. Segregación de las elites en el sistema escolar chileno. Informe de Seminario (Ingeniero Comercial, mención Economía). Santiago, Chile: Universidad de Chile, 2008.
- GUZMÁN, E. (Ed.). La cuestión mapuche: aportes para el debate. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo, 2003.
- HARVARD Family Research Project. Out-of-school time program research & evaluation bibliography [En línea] United States. [Consultado: 23 mayo 2009] Disponible en: <<http://www.hfrp.org/out-of-school-time/ost-database-bibliography/bibliography>>.
- HECKMAN, J. J. A broader view of what education policy should be. En: FITZGERALD, H. E., DENHAM, S. A. (Eds.) *The Crisis in Youth Mental Health*. Vol. 4. United States: Praeger Publishers, 2006. pp. 3-26.
- HERRERA, C, et. al. Making a difference in schools: The big brothers big sisters school-based mentoring impact study. Philadelphia: Public/Private Ventures, 2007.
- HUMAN Resources and Skill Development Canadá. [En línea] Canadá. [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: <<http://www.hrsdc.gc.ca/>>.
- IBARRAN, P. y ROSAS, D. JDB's Job training operations: Thematic report of impact evaluations. Draft, October. Inter American Development Bank, Washington D.C. 2006.
- INSTITUTO libertad. Resultados encuesta de participación ciudadana en políticas públicas. 2005.
- INSTITUTO Nacional de la Juventud. Encuestas nacionales de juventud [En línea] Chile [Consultado: 23 de mayo 2009] Disponible en: <<http://www.injuv.gob.cl/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=4>>.

- KAIN, J. et. al. Estrategia de promoción de la salud en escolares de educación municipalizada de la comuna de Casablanca, Chile. Revista Chilena de Nutrición (32):126-132, 2005.
- KAIN, J. et. al. Prevención de la obesidad infantil. Guía para el desarrollo de intervenciones en alimentación, nutrición y actividad física en escuelas básicas de Chile. Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos; Corporación Municipal de Mañalupú; Corporación Tres Montes-Luchetti, 2005.
- KAIN, J. et. al. Two-year controlled effectiveness trial of a school-based intervention to prevent obesity in Chilean children. Public Health Nutr, 12(9):1451-1461, 2009.
- KANG, S. H. et. al. Social networks and their relationship to mental health service use and expenditures among Medicaid beneficiaries. Psychiatric Services (58): 689-695, 2007.
- KAROLY, L. A., et. al. Investing in Our Children: What we know and don't know about the costs and benefits of early childhood interventions. United States: Rand Corporation, 1998.
- KATZMAN, R. (ed.) Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay, Montevideo, Uruguay, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1999.
- KATZMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la Cepal, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (75): 171-189, 2001.
- KOTLIARENCO, M. El juego como posibilidad de refuerzo a la resiliencia. En: SANTOS, Santa Marli Pires. Brinquedoteca: o lúdico em diferentes contextos. Vozes, 1997.
- KOTLIARENCO, M. Algunas particularidades metodológicas en los estudios sobre Resiliencia. Chile: MAK consultores, 1999.
- KOTLIARENCO, M., GÓMEZ, E. y MUÑOZ, M. Centros de Desarrollo Infantil en Chile: una experiencia piloto. Perspectivas - CEES-UC, (8), 2009.
- KYROUZ, Elaina M., HUMPHREY, Keith, LOOMIS, Colleen. A review of research on the effectiveness of self-help mutual aid groups. En: WHITE Barbara J., MADARA Edward J. (Eds.). American self-help clearinghouse group sourcebook, 7ª ed. 2002.
- LARRAÍN, Christian. El acceso al crédito y a los servicios financieros: Informe de Chile. [En línea] España. [Consultado: 12 de mayo 2009] Disponible en: <http://www.clgroup.cl/estudios/acceso_credito.pdf>.
- LARRAÍN, S., BASCUÑÁN, C. y DELGADO, I. Maltrato infantil y relaciones familiares en Chile: análisis comparativo 1994-2000-2006. Santiago: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2008.
- LARRAÍN, Trinidad. Fortalecer competencias para conducir el proceso de mejoramiento de las escuelas. En: GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo, et al. (Coords.). Trayectoria de una década: El programa de las 900 escuelas. Chile: Ministerio de Educación, División de Educación General, 2002. pp. 153-179.
- LARRAÑAGA, O. y VALENZUELA, J. ¿Porque no ha cambiado la desigualdad en Chile desde 1990?. Mimeo, Presentado en Workshop on Income Inequality. Interamerican Development Banks y C.M. U. de Chile, Santiago 11 y 12 de Diciembre, 2006.
- LARRONDO, Tito. Desarrollo de habilidades básicas en lenguaje y matemáticas en egresados de pedagogía. Un estudio comparativo. [En línea]. Chile [Consultado: 29 de abril 2009]. Disponible en: <http://www.cse.cl/public/Secciones/seccionestudios/estudios_y_documentos_de_la_SecTec.aspx>.
- LATIN American and Caribbean Economic Association. [En línea] (S. L.) [Consultado: 12 de marzo] Disponible en: <<http://www.lacea.org/portal/>>.
- LINDERT, Kathy, SKOUFIAS Emmanuel y SHAPIRO, Joseph. Redistributing income to the poor and the rich: Public transfers in Latin America and the Caribbean (Discussion paper). (S. L.): The World Bank, 2005.
- LOBSTEIN, T., BAUR, L. y UAUY, R. Obesity in children and young people: a crisis in public health. Obes Rev, (5) (Suppl 1): 4-104. 2004
- LOVE, J. et. al. The Effectiveness of Early Head Start for 3-Year-Old Children and Their Parents: Lessons for Policy and Programs. Developmental Psychology, 41 (6): 885-901, 2005.
- MANN, T., BOSS, J. y RANDOLPH, S. Pathways to prevention: A training and technical assistance initiative to increase program capacity to address infant mental health issues in early head start. Infant Mental Health Journal, 28 (2): 106-129, 2007.
- MARSHALL, G. y CORREA, L. Focalización de becas del programa Liceo para Todos: un estudio ecológico. Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Salud Pública y Departamento de Estadística, 2001.
- MASLOW, Abraham. Motivación y personalidad. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 1991.
- MAX NEEF, Manfred, ELIZALDE, Antonio y HOPENHAYN, Martín. Desarrollo y necesidades humanas. Chile: Centro de Alternativas de Desarrollo, 1986.
- MINISTERIO de Agricultura, Comisión Nacional de Riego. Estudio Diagnóstico y Propuesta de Fomento al Riego y Drenaje para Pueblos Originarios. Chile.
- MINISTERIO de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica. La situación de la micro y pequeña empresa en Chile. 2005.
- MINISTERIO de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica, PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Agenda gubernamental para la micro y pequeña empresa. 2006.

MINISTERIO de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica. Estudio de evaluación del programa de acceso al crédito. Chile: 2004.

MINISTERIO de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Cooperación Técnica. La situación de la micro y pequeña empresa en Chile. 2005.

MINISTERIO de Economía, FUNDES / INTELIS. La dinámica empresarial en Chile 1999-2006. Santiago, 2008.

MINISTERIO de Economía, Instituto Nacional de Estadísticas, COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. Proyecciones de población por sexo y edad. Total país, 1950-2025 [En línea]. Chile. [Consultado: 15 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones/Informes/Microsoft%20Word%20-%20InforP_T.pdf>.

MINISTERIO de Economía, Instituto Nacional de Estadísticas. Censo 2002: Síntesis de resultados. [En línea] Chile. [Consultado: 19 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.ine.cl/cd2002/sintesisiscensal.pdf>>.

MINISTERIO de Economía, Instituto Nacional de Estadísticas. Compendio estadístico año 2008 [En línea] Chile. [Consultado: 20 de junio 2009]. Disponible en: <http://www.ine.cl/canales/publicaciones/compendio_estadistico/compendio_estadistico2008.php>.

MINISTERIO de Educación, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Balance de gestión integral año 2008 [En línea] Chile. [Consultado: 2 de junio 2009] Disponible en <<http://www.junaeb.cl/mundo/doc/BGI%202008.pdf>>.

MINISTERIO de Educación, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. [En línea] Chile. [Consultado: 15 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.junaeb.cl/>>.

MINISTERIO de Educación, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Beca de apoyo a la retención escolar [En línea] Chile [Consultado: 14 de mayo]. Disponible en: <<http://www.junaeb.cl/becas/bare.htm>>.

MINISTERIO de Educación, Sistema Nacional de Evaluación. Principales resultados nacionales [En línea] Chile. [Consultado: 20 de mayo 2009] Disponible en: <<http://www.simce.cl/index.php?id=247>>.

MINISTERIO de Educación. Anuario de Estadísticas de la Educación. 2006-2007.

MINISTERIO de Educación. Departamento de Estudios y Desarrollo. [En línea] Chile. [Consultado: 30 de noviembre 2009]. Disponible en <<http://ded.mineduc.cl/DedPublico/Inicio>>.

MINISTERIO de Educación. Futuro laboral. [En línea] Chile. [Consultado 20 de marzo 2009]. Disponible en: <<http://www.futurolaboral.cl/>>.

MINISTERIO de Educación. Informe comisión sobre formación inicial docente. [En línea] Chile. [Consultado: 20 de mayo] Disponible en: <http://www.oei.es/pdfs/info_formacion_inicial_docente_chile.pdf>.

MINISTERIO de Educación. Ley 20.370 Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 12 de septiembre de 2009.

MINISTERIO de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Estadísticas de las finanzas públicas 1998-2007. [En línea] Chile. [Consultado: 20 de mayo 2009] Disponible en: <http://www.dipres.cl/572/articles-36992_doc_pdf.pdf>.

MINISTERIO de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Evaluación de la gestión financiera del sector público en 2008 y actualización de proyecciones para 2009. [En línea] Chile. [Consultado: 20 de junio 2009] Disponible en: <http://www.dipres.cl/572/articles-47877_doc_pdf.pdf>.

MINISTERIO de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Ley de presupuestos 2009. [En línea] Chile. [Consultado: 20 de septiembre 2009]. Disponible en: <<http://www.dipres.cl/574/multipropertyvalues-15145-15967.html>>.

MINISTERIO de Planificación y Cooperación. Resultados pueblos indígenas, Casen 2006. [En línea] Chile. [Consultado: 19 de abril 2009] Disponible en: <http://www.mideplan.cl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=205&format=raw&Itemid=91>.

MINISTERIO de Planificación y Cooperación. Base de datos encuesta Casen. [En línea] Chile. [Consultado: 15 de mayo 2009]. Disponible en: <<http://www.mideplan.cl/casen>>.

MINISTERIO de Planificación y Cooperación. Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social. [En línea]. Serie análisis de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, 2006 (2) [Consultado: 20 de julio 2009]. Disponible en: <http://www.mideplan.cl/casen/publicaciones/2006/lmp_Distrib.pdf>

MINISTERIO de Planificación y Cooperación. Encuesta Casen: Módulo empleo. [En línea] Chile. [Consultado: 19 de abril]. Disponible en: <http://www.mideplan.cl/casen/modulo_empleo.html>.

MINISTERIO de Planificación y Cooperación. Encuesta Casen: Publicaciones 2006. [En línea] Chile. [Consultado: 20 de abril 2009]. Disponible en: <http://www.mideplan.cl/casen/cpublica_2006.html>.

MINISTERIO de Salud, Departamento de Estadísticas e Información de Salud. [En línea] Chile. [Consultado 15 de mayo 2009]. Disponible en: <<http://deis.minsal.cl/index.asp>>.

MINISTERIO de Salud, Departamento de Epidemiología. [En línea] Chile. [Consultado 20 de mayo 2009]. Disponible en <<http://epi.minsal.cl/epi/html/frames/frame3.htm>>.

MINISTERIO de Salud, Departamento de Salud Mental, Subsecretaría de Salud Pública. Visita domiciliaria integral. Santiago, 2008.

MINISTERIO de Salud, Departamento de Salud Mental. Rehabilitación psicosocial para personas mayores de 15 años con trastornos psiquiátricos severos y discapacidad. Chile, 2006.

MINISTERIO de Salud. [En línea] Chile. [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: <www.minsal.cl>.

MINISTERIO de Salud. Estudio carga de enfermedad. Informe final, Chile 2000. Santiago: Minsal, 1996.

MINISTERIO de Salud. Nuestra situación sanitaria, nuestra organización, nuestros desafíos. [En línea] Chile. [Consultado: 25 de mayo 2009]. Disponible en: <http://slidefinder.net/1/1aa_situacion_sanitaria_organizacion_desafios/3669817>

MINISTERIO de Salud. Primer estudio nacional sobre satisfacción y gasto en salud. Santiago: Ministerio de Salud, 2007.

MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo, División de Desarrollo Urbano. Evaluación de uso de los equipamientos comunitarios construidos en el período 1990 - 1999. Chile: 2004.

MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo, División de Desarrollo Urbano. Evaluación del programa de equipamientos comunitario período 1990 - 1999. Chile: 2003.

MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Departamento de Estadísticas. Informativo estadístico, 2008 (295) [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?qlb_cod_nodo=20061113165249&hdd_nom_archivo=Inf_Estad.pdf>.

MINISTERIO de Vivienda. Costos diferenciales de localización: estudio de dos ciudades. Chile: 1995.

MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo, MINISTERIO de Economía, Instituto Nacional de Estadísticas. Encuesta 2007: Percepción de calidad de vida urbana. [En línea] Chile. [Consultado: 27 de junio 2009]. Disponible en: <http://www.inec.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/encuesta_tiempo_libre_2007/encuesta_tiempo_libre_2007.php>.

MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo. Observatorio Urbano [En línea] Chile [Consultado: 19 de junio 2009] Disponible en: <www.observatoriourbano.cl>.

MINISTERIO del Interior, Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes. Octavo estudio nacional de drogas en población general de Chile, 2008. Informe de principales resultados. [En línea] Chile. [Consultado: 20 de Junio]. Disponible en: <http://www.conace.cl/inicio/pdf/resumen_informe_VIII_estudio_drogas_poblaciongeneral_junio2009.pdf>.

MINISTERIO del Interior, Subsecretaría del interior, Departamento de Extranjería y Migración. [En línea] Chile. [Consultado: 29 de mayo]. Disponible en: <<http://www.extranjeria.gov.cl/>>.

MINISTERIO del Trabajo y Previsión Social, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo [En línea] Chile. [Consultado: 14 de abril 2009] Disponible en: <http://www.infor.cl/webinfor/pw-sistemagestion/mg_03/fofyi/fyf3/txt/301-01-02.htm>.

MINISTERIO del Trabajo y Protección Social, Dirección del Trabajo. Nuevas formas de fiscalización laboral para MYPE. Presentación de la Dirección del Trabajo en Seminario MIPE 2009. [En línea] Chile. Disponible en <http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2009/06/10_cmelis.pdf>.

MINISTERIO del Trabajo y Protección Social, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Anuario estadístico 2007. [En línea] Chile. [Consultado: 20 de mayo]. Disponible en: <http://www.sence.cl/docs/libro_2007%5Bfinal%29.pdf>.

MINOLETTI, A., et. al. Informe WHO - AIMS sobre el sistema de salud mental en Chile. Santiago: Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud; Ministerio de Salud, 2006.

MORALES, Liliana y YAÑEZ, Álvaro. Microfinanzas en Chile: Resultado de la encuesta de colocaciones en segmentos microempresariales. [En línea] Serie técnica de estudios, (11) 2007 [Consultado: 12 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.sbfif.cl/sbifweb/internet/archivos/publicacion_6536.pdf>.

MOYA. Las competencias básicas como cultura imprescindible de la ciudadanía y eje de la mejora escolar. Conferencia en la Universidad de Las Palmas. España: 2008.

MUZZO, S., BURROWS, R., CORDERO, J. y RAMIREZ, I. Trends in nutritional status and stature among school-age children in Chile. Nutrition, (20): 867-872, 2004.

MYERS, S. Power talk: using language to build authority and influence. New York: Warner Books, 2001.

NACIONES Unidas. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. [En línea] (S. L.). [Consultado: 09 de septiembre 2009]. Disponible en: <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/3e4492f624f618b2c1256d5000565fcc/\\$FILE/G0441305.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/3e4492f624f618b2c1256d5000565fcc/$FILE/G0441305.pdf)>.

NARAYAN, Deepa. The contribution of people's participation: 121 Rural Water Supply Projects. United States: World Bank, 1995.

NÚÑEZ, Javier y MIRANDA, Leslie. La movilidad intergeneracional del ingreso y la educación en Chile. [En línea] Chile. [Consultado: 18 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.expansivaudp.cl/media/en_foco/documentos/27082009115034.pdf>.

NUÑEZ, Javier y MIRANDA, Leslie. Recent findings on intergenerational income and educational mobility in Chile. [En línea] Serie Documentos de Trabajo, 2007 (244) [Consultado: 19 de junio 2009]. Disponible en: <<http://www.econ.uchile.cl/public/Archivos/pub/75504e79-7bfc-4da9-9843-b4c3b8476f30.pdf>>.

NUÑEZ, Javier y RISCO, Cristina. Movilidad Intergeneracional del Ingreso en un País en Desarrollo: El Caso de Chile. [En línea] Serie Documentos de Trabajo, 2004 (210) [consultado: 23 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.trabajoyequidad.cl/documentos/temp/1e400f38-ebad-4a8f-9271-13929535eb48.pdf>>.

- O'HARA, M. y SWAIN, A. Rates and risk of postpartum depression: a meta-analysis. *International Review of Psychiatry*, 8 (1): 37-54, 1996.
- OLDS et. al. Home visiting by paraprofessionals and by nurses: A randomized, controlled trial. *Pediatrics*; (110): 486-496, 2002.
- OLDS, et.al. Long-term effects of nurse home visitation on children's criminal and antisocial behavior. A 15-Year follow-up of a randomized controlled trial. *The Journal Of the American Medical Association*, (280): 1238-1244, 1998.
- OLIVARES, S., et. al. Nutrition education in Chilean primary schools. *Food Nutr Bull*, 26(2 Suppl 2): 179-185, 2005.
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas. Informe a la asamblea general A/58/427, 2003.
- ORGANIZACIÓN Internacional del Trabajo. Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Chile: 2006.
- ORGANIZACIÓN Mundial de la Salud. Carta de Ottawa para la promoción de la salud. Ginebra, 1986.
- ORGANIZACIÓN Panamericana de la Salud y COOPERACIÓN Técnica Alemana. ¡Preparados, listos, ya! Una síntesis de intervenciones efectivas para la prevención de violencia que afecta a adolescentes y jóvenes. Washington: Organización Panamericana de la Salud, 2008.
- ORGANIZATION for Economic Cooperation and Development Chile. Final Labour Report, 2009.
- ORGANIZATION for Economic Cooperation and Development. Education at a glance [En línea] (S.L.): 2008 [Consultado: 25 de mayo 2009]. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/23/46/41284038.pdf>>.
- ORGANIZATION for Economic Cooperation and Development. Revisión de políticas nacionales de educación: La educación superior en Chile. 2009.
- ORGANIZATION for Economic Cooperation and Development. Ten Steps to Equity in Education. No more failures. (S.L.), 2007.
- PALLONI, A., PINTO-AGUIRRE, G. y PELAEZ, M. Demographic and health conditions of ageing in Latin America and the Caribbean. *International Journal of Epidemiology*, (31): 762-771, 2002.
- PALMA, Andrés. Políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social. Documentos de la cohesión social, FIIAPP, Eurosocietal. Chile: Catalonia, 2008.
- PATEL, V., KLEINMAN, A. Poverty and common mental disorders in developing countries. *Bulletin of the World Health Organization*, 81 (8): 609-615, 2003.
- PAUTASSI, L. Legislación laboral y género en América Latina. Avances y omisiones. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005.
- PROGRAMA Nacional de Inclusão de Jovens [En línea] Brasil. [Consultado: 19 de mayo 2009] Disponible en <<http://www.projovemurbano.gov.br/site/interna.php?p=material&tipo=Conteudos&cod=1>>.
- PULSO Consultores. Evaluación del programa de parques urbanos. Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Dirección de Desarrollo Urbano, 2002.
- PULSO Consultores. Análisis evaluación técnica del programa pavimentación participativa. Informe etapa 3 final. Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Dirección de Desarrollo Urbano, 2004.
- RAZCZYNSKI, Dagmar. Equidad, inversión social y pobreza. Innovar como se concibe, diseña y gestiona la política social y los programas sociales. En: SEMINARIO Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y reducción de brechas de equidad, Santiago 23 - 24 de mayo de 2002. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002.
- RACZYNSKI, D. y MUÑOZ, G. Efectividad escolar y cambio educativo en condiciones de pobreza en Chile. Santiago: Ministerio de Educación, 2005.
- RED para el Desarrollo de las Microfinanzas en Chile. [En línea] Chile. [Consultado: 21 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.redmicrofinanzas.cl/>>.
- REDONDO, Jesús, et. al. (Coords.). Evaluación de impacto del programa de mejoramiento a la infancia (PMI). Chile: Universidad de Chile, Equipo de Psicología y Educación, 2007.
- REIMERS, Fernando. Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Madrid: Editorial La Muralla, 2002.
- REIMERS, Fernando. Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Educación* (23): 21-50, Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid. 2000.
- REYES, Nora, PAZ, Claudia y TODARO, Rosalba (Coords.). Chile: Servicios de cuidado y división de responsabilidad de cuidado dentro del hogar. Chile: Red Internacional de Género y Comercio Capítulo Chileno, 2007.
- RICHARDS, John. Canadian Anti-Poverty Policy: A qualified three-point agenda. Canadá: Centre for Public Policy Research, Simon Fraser University at Harbour Centre, 2005.
- ROLLA, A. y RIVADENEIRA, M. ¿Por qué es tan importante y cómo es una educación preescolar de calidad? [En línea] *En foco*, 2006, (76). [Consultado: 16 Junio, 2008]. Disponible en: <http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/19062006104123.pdf>.
- ROTHSTEIN, Jesse. Is the EITC equivalent to an NIT? Conditional Cash transfers and tax incidence. [En línea]. *NBER Working Paper*, 2009 (14966). [Consultado: 23 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.nber.org/papers/w14966>>.
- RUTTER, M. Is sure start and effective preventive intervention? *Child and Adolescent Mental Health*, 11 (3): 135-141, 2006.

- SABATINI, et. al. Segregación residencial en Santiago: Tendencias 1992-2002 y efectos vinculados con su escala geográfica. [En línea] Documento de Trabajo, 2007 (37) [Consultado: 20 de junio 2009]. Disponible en: <http://ieut.cl/media/archivos/sabatini_et_al_dt37_pdf>.
- SALINAS, J. (ed.) et. al. Plan nacional de promoción de salud. Santiago: Mosquito Comunicaciones, 1999.
- SANHUEZA, Claudia y LARRAÑAGA, Osvaldo. Las consecuencias de la segregación residencial para los más pobres [En línea] Observatorio Económico, 2008 (19) [Consultado: 19 de junio 2009] Disponible en: <<http://www.economiaynegocios.uahurtado.cl/observatorio/pdf/pdf%20observatorio%20n19.pdf>>.
- SANTELICES, M, et. al. Comparative study of early interactions in mother-child dyads and care centre staff-child within the context of chilean crèches. *Child: Care, health and development*, 2009.
- SARACENO, B. La Liberación de los pacientes psiquiátricos. de la rehabilitación psicosocial a la ciudadanía plena. México DC: Editorial Pax México, 2003.
- SEPÚLVEDA, Claudia, VILLARROEL, Pablo y RIVAS, Humberto. Valorización del Patrimonio Natural y Gestión Pública Ambiental en las Regiones. Serie de Documentos de Trabajo, 1995 (41).
- SEGUEL, X., et. al. Efectividad de la sala cuna de la Junta Nacional de Jardines Infantiles. Chile: Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial, 2007.
- SERRANO, C. Participación social y ciudadanía. Un debate de Chile contemporáneo. Informe Final, Ministerio de Planificación y Cooperación, 1998.
- SERVICIO de Impuestos Internos. Portal Pyme. [En línea] Chile. [Consultado: 28 de abril 2009]. Disponible en <<http://www.sii.cl/portales/mipyme/index.htm>>.
- SGOMBICH, X. y FRENZ, P. Proceso de priorización social para la definición de garantías explícitas en salud. Santiago: Ministerio de Salud, 2008.
- SHONKOFF, J, PHILLIPS, D. From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development. Washington D.C.: National Academy Press, 2000.
- SHORE, A. The effect of a secure attachment relationship on right brain development, affect regulation, and infant mental health. Infant Mental Health Journal (22): 7-66, 2001.
- SILVA, Consuelo. La subcontratación en Chile: aproximación sectorial. [En línea]. Chile: 2007. Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad [Consultado: 19 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.trabajoyequidad.cl/documentos/temp/subcontratacionsectorial.pdf>>.
- SILVA, J., et. al. A short instrument to assess risk of functional impairment in the elderly at community setting. Gerontology, (47) (suppl 1): 357, 2001.
- SMEEDING, T. y MARCHAND, J. Family time and public policy in the US. SOARES, Sergei y ZEPEDA, Eduardo. Can all cash transfers reduce inequality?. [En línea]. One pager, 2007, (36) [Consultado: 19 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager36.pdf>>.
- STRASSER, K. Evaluación de programas de intervención temprana. [En línea]. Serie En Foco, 2006 (78) [Consultado: 13 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.expansivaudp.cl/media/en_foco/documentos/19062006104553.pdf>.
- SUBSTANCE Abuse and Mental Health Services Administration. National consensus statement on mental health recovery. [En línea] United States. [accedido el 29 abril 2009] Disponible en: <<http://mentalhealth.samhsa.gov/publications/allpubs/sma05-4129/>>.
- SUPERINTENDENCIA de Salud. Monitoreo y evaluación de la reforma de salud. [En línea] Chile. [Consultado: 15 de mayo 2009]. Disponible en: <www.supersalud.cl>.
- TAPIA, Ricardo. Mejoramiento urbano habitacional. En: JORNADAS de vivienda social. Vivienda y ciudad política habitacional chilena: Los nuevos desafíos, IV, Santiago, Chile, 13 de octubre de 2005.
- TODARO, R., PAZ, C., y REYES, N. Chile: Servicios de cuidado y división de responsabilidades de cuidado dentro del hogar, 2007
- UNITED States Department of Health and Human Services. Early head start program. [En línea] United States [Consultado:13 de mayo 2009]. Disponible en <<http://www.ehsnrc.org>>.
- UNITED States, Census Bureau. Racial & ethnic residential segregation in the United States 1980 - 2000. [En línea] United States. [Consultado: 21 de marzo 2009]. Disponible en: <<http://www.census.gov/hhes/www/housing/resseg/pdf-toc.html>>.
- UNITED States, small business administration, Office of Advocacy. The Small Business Economy 2008. Washington: United States Government Printing Office, 2009. 366 p.
- UNIVERSIDAD Católica Silva Henríquez. UCSH Internet (Investigaciones). [En línea] Chile. [Consultado: 21 de marzo 2009]. Disponible en: <http://www.ucsh.cl/opensite_20050720130035.asp>.
- UNIVERSIDAD de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, FUNDACIÓN Ideas. Encuesta tolerancia y no discriminación. Tercera medición. [En línea] Chile. [Consultado: 24 de agosto 2009]. Disponible en: <<http://www.ideas.cl/intranet/recursos/185031202548440f3fc1c6c.pdf>>.
- UNIVERSIDAD de Chile, Facultad de Economía y Negocios, Centro de Microdatos. Encuesta longitudinal de docentes: Análisis y principales resultados. [En línea] Chile. [Consultado: 21 de marzo 2009]. Disponible en: <<http://www.microdatos.cl/longitudinal/index.php>>.
- UNIVERSIDAD de Chile, Facultad de Economía y Negocios Centro de Microdatos. Informe sobre causas de la deserción universitaria. Chile: 2008.

UNIVERSIDAD de Chile, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos. Informe final Proyecto Espacio Saludable comuna de Macul, 2008.

UNIVERSIDAD de Chile, Vicerrectoría de Asuntos Académicos, Departamento de Evaluación Medición y Registro Educacional. DEMRE. [En línea] Chile. [Consultado: 21 de abril 2009]. Disponible en: <<http://www.demre.cl/demre.htm>>.

UNIVERSIDAD del Desarrollo, Centro de Investigación en Empresas y Negocios, MINISTERIO del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Informe índice de competitividad regional: Santiago, 2006.

VALDÉS, X. Notas Sobre la metamorfosis de la familia en Chile. Reunión de Especialistas Futuro de las Familias y Desafíos para las Políticas Públicas. Chile: Comisión Económica para América Latina, 2007.

VALENZUELA, Juan P., BELLEI, Cristián y DE LOS RÍOS, Danae. Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido. Informe de investigación, Proyecto Fonide FIE_211, Ministerio de Educación. 2008.

VALENZUELA, María y VENEGAS, Sylvia. Mitos y realidades de la microempresa en Chile: un análisis de género. 2003.

VAN PARJIS, Philippe. Libertad real para todos. Qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo). España: Paidós, 1996.

VELASCO, Andrea. Incentivo y rendición de cuentas: claves de escuelas efectivas. [En línea] Serie Informe Social, 2005 (93) [Consultado: 20 de mayo 2009]. Disponible en: <http://www.lyd.com/lyd/centro_doc/documents/93-incentivos%20y%20rendicion%20de%20cuentas%20claves%20de%20escuelas%20defectivas-lyd-julio2005.pdf>.

VERMEIRE, E. et. al. Patient adherence to treatment: three decades of research. A comprehensive review. Journal of Clinical Pharmacy and Therapeutics, (26): 331-342, 2001.

VIAL, J. An econometric study of the world copper market, Notas técnicas, (112), 1988.

VICENTE, B. et. al. Lifetime and 12-month prevalence of DSM-III-R disorders in the Chile psychiatric prevalence study. The American Journal of Psychiatry, (163): 1362-1370, 2006.

VIO F., ALBALA, C. y CROVETTO, M. Promoción de la salud en la transición epidemiológica de Chile. Revista Chilena de Nutrición, (27): 21-29. 2000.

VIO, F., ALBALA, C. Epidemiología de la obesidad en Chile. Revista Chilena de Nutrición, (27): 97-104. 2000.

VIO, F., ALBALA, C. La transición nutricional en Chile. Revista Chilena de Nutrición, (25):11-20. 1998.

VIO, Fernando. Desnutrición infantil en Chile: Políticas y Programas que explican su erradicación. Conferencia Ministerial Regional Hacia la erradicación de la desnutrición infantil en América Latina y El Caribe. Santiago, abril 2008.

WANG, Philip S., DEMLER, Olga y KESSLER, Ronald C. Adequacy of Treatment for Serious Mental Illness in the United States. American Journal of Public Health, 92 (1): 92-98, 2002.

WELZ, Juliane. Estrategias de renovación urbana bajo condiciones de declive: análisis comparativo de los casos de estudio (Berlín-Lichtenberg y Recoleta, Santiago de Chile). Tesis (Magister en Desarrollo Urbano). Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, 2007.

WINNICOTT, D. W. Realidad y juego. Barcelona: Gedisa, 1986.

WORLD Health Organization. Breaking the vicious cycle between mental ill-health and poverty. [En línea] Ginebra. [Consultado 9 de abril 2009]. Disponible en <http://www.who.int/mental_health/policy/development/en/index.html>.

WORLD Health Organization. Chile, new legislation to protect and promote human rights of people with mental disorders. [En línea] Ginebra. [Consultado: 29 de abril 2009]. Disponible en:<http://www.who.int/mental_health/policy/country/ChileCountrySummary_Sept2007.pdf>.

WORLD Health Organization. Obesity: preventing and managing the global epidemic. WHO Technical Report Series, (894), 2000.