



Ministerio de
Desarrollo
Social

Gobierno de Chile

2014

INFORME DE DESARROLLO SOCIAL

2014

INFORME DE DESARROLLO SOCIAL

ÍNDICE

1. Introducción	7
2. Revisión de la Protección Social en Chile	13
2.1 Antecedentes del Sistema de Protección Social	17
2.2 Diagnóstico de la desigualdad de ingresos en Chile	22
3. Acciones programáticas en materia de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social	41
3.1 El rol del Sistema Intersectorial de Protección Social en la Superación de la Pobreza, la Vulnerabilidad y Desigualdades	43
3.2 Coordinación de políticas y acciones programáticas para la inclusión de grupos prioritarios para la política social	56
3.3 Sistema Elige Vivir Sano	79
3.4 Principales desafíos del Ministerio de Desarrollo Social en el Sistema de Protección Social 2014-2018	81
4. Instrumentos para el apoyo al diseño y la implementación del Sistema de Protección Social	85
4.1 Sistemas de evaluación y seguimiento para una mejor política social	87
4.2 Sistema Nacional de Inversiones	93
4.3 La Encuesta CASEN y el desafío de avanzar hacia una nueva metodología para la medición de la pobreza	106
4.4 Hacia un nuevo Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales	117
5. La importancia de la cooperación público-privada en la inclusión social de grupos vulnerables	125
6. Referencias Bibliográficas	155

1

INTRODUCCIÓN

1. Introducción

La Ley Nº 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social, establece dentro de sus funciones el envío de un Informe de Desarrollo Social tanto a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos como a la Comisión de Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados.

El presente Informe corresponde a la primera versión que se elabora durante el mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, y tiene por objetivo presentar las acciones que desarrolla el Ministerio de Desarrollo Social para cumplir con el mandato legal de velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, y de diseñar e implementar políticas, planes y programas sociales, especialmente aquellos destinados a superar la pobreza y que buscan brindar protección social a las personas y grupos vulnerables, contribuyendo de este modo al fortalecimiento del Sistema de Protección Social.

La necesidad de ampliar y fortalecer el Sistema de Protección Social encuentra justificación en el análisis de la realidad social nacional y regional. Indiscutibles son los avances en reducción de la pobreza y extrema pobreza, así como también en otros indicadores relacionados al desarrollo humano, como el acceso a educación y salud. Sin embargo, el camino pendiente es hacia la reducción de las desigualdades y con ello la construcción de una sociedad más cohesionada e inclusiva. Los mismos datos de realidad revelan un porcentaje importante de chilenos que han superado la situación de pobreza, pero que en la distribución de ingresos no superan la media nacional. Estos sectores “vulnerables” o “medios” presionan no sólo por una mayor protección del Estado, sino también por una real inclusión social, que supere la dualidad entre bienes y servicios de primera y segunda categoría, y cumpla la promesa de igualdad de oportunidades. Es por ello que este Gobierno ha establecido tres reformas como prioritarias, Tributaria, Educacional y Constitucional, que contribuyen hacia el logro de estos objetivos, en conjunto con otras políticas sociales que apuntan a fortalecer el Sistema de Protección Social.

Si bien las políticas de protección social en Chile tienen larga data, la articulación de las diversas iniciativas sectoriales y su acción concertada a lo largo del ciclo de vida es reciente. Bajo esta lógica, el Sistema de Protección Social tiene como propósito proveer un piso de seguridad frente a los riesgos a los cuales se encuentran expuestas las personas y familias, los cuales varían de acuerdo al ciclo de vida, así como también según los medios que posean para afrontarlos. Como un factor a considerar, se encuentran los territorios en donde se insertan las personas y familias, los que según sus características, pueden convertirse en un factor de riesgo adicional.

La protección social incluye acciones de cobertura amplia y selectivas. Asimismo, considera prestaciones de carácter contributivo y no contributivo, siendo su integración y el aumento de estas últimas, parte del desafío de instalar un componente de solidaridad en la provisión de protección social. Por otra parte, considera prestaciones de asistencia y promoción social, la primera de ellas garantizando ingresos que permitan satisfacer las necesidades básicas, y la segunda fortaleciendo el capital humano y social para el mejor aprovechamiento de las oportunidades existentes.

La protección social no sólo contribuye a los objetivos anteriormente expuestos, también constituye una herramienta fundamental a la hora de enfrentar situaciones de crisis, sean a nivel de desastre natural como de fluctuaciones en los mercados financieros internacionales. Sobre el último punto, basta recordar la experiencia en torno a la crisis económica de 2008, cuyos efectos en pobreza fueron anticipados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y en donde una de las medidas utilizadas para evitar el desmejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable fue el fortalecimiento de la protección social, en un marco de políticas contracíclicas que no sólo persiguen mantener, sino también aumentar el gasto social cuando más se requiere. En el contexto actual de desaceleración económica, situación que afecta a toda la región, la experiencia acumulada es un insumo relevante al momento de diseñar estrategias para afrontar sus posibles repercusiones en la población, especialmente de aquellos que poseen mayores niveles de vulnerabilidad.

En este contexto, de avances y desafíos, el fortalecimiento y ampliación del Sistema de Protección Social tiene un horizonte claro, que incluye acciones de desarrollo y reformulación programática, fortalecimiento institucional y la generación y perfeccionamiento de instrumentos que sirvan al logro de sus objetivos. Estos ejes ordenan y dan estructura al presente documento, el que se inicia con una síntesis de los fundamentos de la protección social en Chile, seguido de los antecedentes del Sistema de Protección Social y el diagnóstico de la desigualdad socioeconómica que genera incertidumbre en muchas familias chilenas, las que justifican la orientación que este Gobierno ha trazado en materia de protección social.

Posteriormente, en el tercer capítulo se describen y analizan las acciones programáticas y de fortalecimiento institucional, destacando la reinstalación de la lógica de derechos en la intervención con familias en extrema pobreza y grupos vulnerables a partir de Seguridades y Oportunidades, sello distintivo de Chile Solidario. Asimismo, destaca el fortalecimiento del enfoque de derechos a través de la reglamentación de las garantías que establece Chile Crece Contigo, tales como acceso a ayudas técnicas, sala cuna y jardín infantil.

En este mismo capítulo se abordan los desafíos que el Sistema Intersectorial de Protección Social y los servicios relacionados al Ministerio se han propuesto desarrollar durante el periodo 2014-2018, con especial énfasis en las políticas y programas que buscan garantizar umbrales mínimos y ampliar las oportunidades de la población, en especial de aquella más desfavorecida. Es así como, durante este periodo, la ampliación del Sistema de Protección Social encuentra su mayor desafío en la instalación de un Sistema Nacional de Cuidados, el cual no sólo deberá colocar en el centro de la atención a la población dependiente que requiere cuidados, tales como niños/as, personas en situación de discapacidad y adultos mayores, sino también a quienes cumplen el rol de cuidadores. Con este compromiso el Estado asume que el cuidado no es una labor de exclusividad de las familias, de mujeres principalmente, sino que parte de sus funciones indelegables es la provisión de alternativas, convencionales y no convencionales, para quienes deseen y requieran un apoyo.

Por otro lado, destaca la ampliación de las estrategias de intervención más allá de las personas y familias que llevará a cabo el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) a través del trabajo en territorios vulnerables, cuyo propósito es disminuir la pobreza y desigualdad territorial. Del mismo modo, el mayor acceso a actividades culturales y de voluntariado será el eje del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), junto al mejoramiento del acceso y oportunidad a actividades de formación y capacitación de jóvenes vulnerables y el apoyo a iniciativas sociales y medioambientales que promuevan la organización de este segmento de la población.

En tanto en el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), los esfuerzos se destinarán a apoyar y fortalecer las organizaciones de personas en situación de discapacidad, para que puedan interactuar con el Estado para la defensa de sus derechos. Del mismo modo, el aumento de la participación e inserción social de los adultos mayores como sujetos de derechos son los objetivos a lograr por el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). Tanto SENADIS como SENAMA llevarán a cabo un proceso de fortalecimiento institucional para el logro de los objetivos mencionados, el primero de ellos por medio de la creación de una Subsecretaría de la Discapacidad, y el segundo mediante la dotación de mayores atribuciones para la supervisión y fiscalización de las organizaciones públicas y privadas que prestan servicios a adultos mayores, especialmente para aquellos con dependencia moderada y severa.

Finalmente en materia programática, el desarrollo de los procesos de consulta en el marco del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la implementación de una agenda de desarrollo indígena y el desarrollo territorial junto a la compra de tierras, serán los ejes del quehacer de la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI), cuyo propósito será el reconocimiento de los Pueblos Indígenas, la defensa de sus derechos y el mejoramiento de su calidad de vida.

En el cuarto capítulo de este informe, se aborda la generación y perfeccionamiento de los instrumentos al servicio de la protección social. Estos instrumentos corresponden a los sistemas de evaluación y seguimiento de programas sociales, el Sistema Nacional de Inversiones, la medición de pobreza y el Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales.

Para una mayor eficiencia en el logro de los objetivos de la protección social se dispone de un Sistema de Seguimiento de los Programas Sociales, el que a través del Banco Integrado de Programas Sociales, permite la identificación de la oferta programática a lo largo del ciclo de vida, visibilizando brechas por cubrir o bien recursos que reasignar, además de la necesaria coordinación entre programas, acciones y beneficios. Asimismo, la evaluación ex-ante de programas sociales permite revisar el diseño de los programas sociales, evitando con ello duplicaciones tanto de programas como de beneficios, potenciando una mayor coordinación de los esfuerzos dirigidos a la misma población objetivo.

Posteriormente, se analizan los desafíos que enfrenta el Sistema Nacional de Inversiones, especialmente respecto de la actualización de sus metodologías para la adecuada valorización de beneficios sociales de ciertas tipologías de proyectos que son demandados por la ciudadanía, tales como la incorporación del concepto de equidad territorial y la generación de herramientas que permitan evaluar planes de inversión integral, más allá de un proyecto en particular.

Del mismo modo, una sociedad que avanza hacia la protección social de sectores vulnerables no olvida del centro de su quehacer la superación de la pobreza. En este sentido, los cambios que ha experimentado la sociedad chilena respecto a un mayor acceso a bienes y servicios, obliga a la actualización de la medición de la pobreza por ingresos, pero además a la incorporación de otras dimensiones en las que también se observan carencias. Es por ello que actualmente se trabaja en una nueva metodología para la medición de la pobreza, a partir de la información generada en la Encuesta CASEN. Esta nueva metodología y las mediciones que surjan de su aplicación a futuro debieran convertirse en la principal fuente de información sobre el bienestar de la población, más allá de la población en situación de pobreza, insumo básico para el fortalecimiento de la protección social.

Y así como se requiere de una nueva medición de pobreza, también se requiere la construcción de un sistema que apoye la asignación de beneficios sociales, que genere una caracterización confiable sobre la base del uso preferentemente de registros administrativos, constituyéndose en un apoyo al desafío de ampliación de la cobertura del Sistema de Protección Social en su conjunto. Lo anterior, sumado al fortalecimiento del Registro de Información Social, permitirá la elaboración de detalladas caracterizaciones no sólo de las personas y familias, sino también de las condiciones del entorno en que se insertan.

Todos estos esfuerzos son parte de las acciones a desarrollar por el Ministerio de Desarrollo Social en el período 2014-2018, sin embargo como se ha señalado, la ampliación y fortalecimiento de la protección social considera la articulación de los diversos organismos del Estado, a nivel nacional, regional y local. Del mismo modo son relevantes las acciones desarrolladas en el ámbito de la vivienda, salud, educación y trabajo. Sobre este último es imprescindible el acceso a un trabajo socialmente protegido, de modo que el empleo no sea una fuente más de vulnerabilidad para las personas y familias, sino que por el contrario, sea motor de integración social para la generación de ingresos autónomos. Sólo la gestión coordinada de estas iniciativas y enfocada en las personas a lo largo de su ciclo de vida, desde la gestación a la vejez, hará posible transitar desde la lógica sectorial a la de un sistema intersectorial de protección social.

En este sentido, también juega un rol fundamental la sociedad civil, especialmente la organizada a través de fundaciones y corporaciones sin fines de lucro, y organizaciones comunitarias, por ello se analiza en el capítulo quinto la importancia de la cooperación público-privada en la inclusión social de grupos vulnerables.

Finalmente, cabe destacar que todas las iniciativas que aborda este documento tanto a nivel programático, institucional e instrumental, sólo verán frutos cuando las personas, familias y comunidades construyan y desarrollen sus proyectos de vida confiados en que frente a situaciones de riesgo existirá un Estado más presente y más cercano que los apoyará para que dichos proyectos no queden truncados y logren llegar a destino. Este es el desafío mayor.

2

REVISIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE

2. Revisión de la Protección Social en Chile

Chile ha sido exitoso en reducir la tasa de pobreza y pobreza extrema, situándose entre los países con menor pobreza de la región y con los mejores indicadores de desarrollo humano. Sin embargo, es uno de los países con mayor desigualdad del mundo, a lo que se añade el bajo nivel de ingreso que tiene una parte importante de hogares en el país, donde cerca de dos terceras partes posee un ingreso inferior al ingreso promedio nacional.

En la actualidad, no es la pobreza el único problema social, sino también la vulnerabilidad o la fragilidad de los hogares no pobres de la sociedad, así como la desigualdad socioeconómica y en la calidad de las prestaciones y servicios a los que pueden acceder. Lo anterior, obliga a transitar desde la lógica de la satisfacción de las necesidades básicas, dirigida esencialmente a la superación de la pobreza, hacia la protección a toda la población.

El Programa de Gobierno 2014–2018 de la Presidenta Michelle Bachelet aborda gran parte de los problemas sociales que actualmente aquejan a la población, ordenándolos según las prioridades que la coalición de Gobierno ha destacado como relevantes para avanzar hacia un desarrollo más integral, sostenido, inclusivo y sustentable, que se traduzca en mejores condiciones de vida para toda la población.

Un proceso de desarrollo más integrador, equitativo, inclusivo y participativo requiere de una articulación permanente entre políticas sociales y económicas, donde se reconoce que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Por lo tanto, junto con asegurar el crecimiento económico es necesario aumentar los recursos destinados al desarrollo social. Junto con ello, es preciso reasignar recursos públicos hacia aquellas áreas que tengan un carácter distributivo más progresivo, como aquéllas destinadas a la educación, desde la primera infancia hasta la educación superior, y la salud.

En este contexto, entre las prioridades establecidas para el presente periodo presidencial destaca el fortalecimiento y ampliación del Sistema de Protección Social, que por un lado permita continuar con la reducción de las tasas de pobreza y pobreza extrema, pero que de manera simultánea permita abordar el fenómeno más estructural de las distintas formas de desigualdad que afectan la población chilena.

El Sistema de Protección Social en Chile está compuesto por un conjunto articulado de intervenciones sociales (servicios, prestaciones, beneficios expresados en programas, proyectos, medidas) que apoyan a las personas y familias a lo largo de su ciclo de vida a enfrentar los riesgos a los que están expuestas. Para lo anterior, el Estado pone a disposición de las personas y las familias acciones de prevención (para evitar la ocurrencia del riesgo), de mitigación (para disminuir el impacto negativo del riesgo) y de recuperación (para atender los impactos negativos producto de la ocurrencia del riesgo). Las acciones antes señaladas son ejecutadas por diferentes actores del Estado en los distintos niveles de la administración (nacional, regional, provincial y municipal).

Sin pretender exhaustividad y como una muestra de lo que el Sistema de Protección Social chileno dispone como apoyo a lo largo del ciclo de vida de las personas y familias, el siguiente esquema ilustra la diversidad de prestaciones de protección social.

Esquema N° 2.1 Componentes del Sistema de Protección Social



Familias

- Chile Solidario - Seguridades y Oportunidades
- Subsidios servicios básicos
- Subsidio a la vivienda

Garantías Explícitas en Salud

Fuente: Elaboración propia

Durante los últimos quince años se ha ido construyendo y consolidando el actual Sistema de Protección Social, sobre la base de políticas universales de salud, educación y seguridad social, y de políticas y programas selectivos (focalizados) de asistencia y servicios sociales, principalmente dirigidos a la población más pobre y vulnerable. El presente capítulo desarrolla

con mayor detalle los antecedentes y fundamentos del actual Sistema de Protección Social, para lo cual se revisa la evolución de la política social desde 1980 hasta la actualidad, así como un diagnóstico de la vulnerabilidad socioeconómica que aún persiste y que motiva a seguir ampliando y profundizando el Sistema de Protección Social chileno.

2.1 Antecedentes del Sistema de Protección Social

a) Políticas Sociales 1980 - 1989

Las políticas sociales en el país han transitado por diversos enfoques de acuerdo a las consideraciones políticas y económicas imperantes en cada época. A partir de 1973, se produce una profunda transformación en el rol que el Estado desempeña en el proceso de desarrollo y la entrega de servicios sociales.

Se pasa de un Estado benefactor responsable de producir casi todos los servicios públicos, lo que conducía a que el gasto social representara un importante porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)¹, a un Estado subsidiario cuyo rol se reduce a financiar y focalizar el gasto social en los más pobres y establecer marcos jurídicos y económicos que fomenten la iniciativa privada. De este modo, el accionar del Estado se limita a proveer bienes y servicios en las áreas donde el mercado presenta claras ineficiencias o no le es rentable privadamente participar, como asimismo a regular el funcionamiento de dichos mercados.

En la década del ochenta, se inicia la consolidación del actual modelo económico-social al crearse un sistema institucional y jurídico que garantizaba su reproducción. El marco conceptual de las políticas sociales se encontraba dentro del contexto ideológico de la Constitución Política de la República que entra en vigor en 1980.

La crisis económica de comienzos de esa década, causada por un conjunto de shocks externos que coincidieron con la inflexibilidad del régimen cambiario y un sistema financiero débil, provocó protestas masivas en contra de la dictadura, produciéndose un ajuste político y económico que se materializó en la introducción de una serie de adecuaciones a las reformas de los sistemas de educación y salud que estaban implementándose.

En este contexto, las políticas públicas en el campo social quedaban enmarcadas en acciones contra la pobreza en un escenario de reducción del gasto social,

1. Baytelman, Cowan y De Gregorio (1999). "Política económico-social y bienestar: El caso de Chile".

experimentándose un traspaso al sector privado de la provisión de la mayor parte de los bienes y servicios que el Estado había entregado hasta la fecha. Con ello, el Estado intervino directamente solo donde el sector privado no actuaba o presentaba dificultades para hacerlo, focalizando su financiamiento en sectores de mayor vulnerabilidad.

Es así como se crea el primer instrumento de focalización del gasto social: la Ficha CAS². La Ficha CAS permitía caracterizar e identificar a las familias más pobres para ser beneficiarias de programas sociales y subsidios, proporcionando un instrumento que permitiera una mayor focalización del gasto social. En 1987, se aplica por primera vez la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), con la finalidad de caracterizar a las familias, estimar la población en situación de pobreza y evaluar la focalización de los programas sociales. También se elabora un Mapa de Extrema Pobreza, mostrando la magnitud, las características y la distribución territorial de la extrema pobreza a partir de la condición de ingreso permanente de la población.

El deterioro económico de los años ochenta ocasionó que la cesantía llegara a cerca del 20%³, creándose los programas laborales de emergencia y absorción de mano de obra, denominados Programa de Empleo Mínimo (PEM) y Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH). En 1981 se establece el Subsidio Familiar, mediante la Ley N° 18.020, destinado a personas de bajos recursos que no podían acceder a Asignación Familiar por no estar afiliados a un sistema previsional.

En el sistema educativo se realizaron profundas transformaciones. La educación básica era considerada de baja calidad debido a la inexistencia de una adecuada supervisión, a la falta de incentivos y la ineficiencia técnica. Todo lo anterior, provocado principalmente por el bajo nivel de gasto asignado al sistema⁴. Esto produjo el traspaso de recursos de la educación universitaria, que pasó a ser pagada, a la educación básica y pre-básica.

2. La Ficha CAS toma su nombre de los Comités de Asistencia Social, los que fueron creados a nivel local con el propósito de diagnosticar los problemas más urgentes que afectaban a la población.

3. Baytelman, Cowan y De Gregorio (1999). "Política económico-social y bienestar: El caso de Chile".

4. Gallego (2002). "Competencia y resultados educativos: Teoría y evidencia para Chile".

Se instaló un sistema de subvención y descentralización en la educación básica y media⁵. Se traspasó la administración de los establecimientos públicos a los municipios y se abrió el mercado educativo a los privados, estableciéndose un subsidio a la demanda que consistía en la entrega de una subvención por asistencia del alumno. Esta disposición permitió que las escuelas privadas que recibían subvención empezaran a competir con las públicas y que los padres decidieran a qué escuela asistiría su hijo determinando así la adjudicación de recursos. De esta forma se establecieron tres tipos de establecimientos educacionales: particulares pagados, particulares subvencionados y municipales.

En salud se aplicaron dos grandes reformas. La primera consistió en la descentralización del Servicio Nacional de Salud (SNS) en 26 servicios de salud ubicados a lo largo del país, de los cuales dependían los hospitales públicos. Los consultorios encargados de la atención primaria de salud se traspasaron a los municipios, manteniéndose la responsabilidad sobre la formulación de las políticas del área en el Ministerio de Salud.

Otro cambio en el sector salud fue la creación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), que permitió la administración privada de la cotización obligatoria de salud de los trabajadores (7% o superior), quedando la gestión y prestación de servicios de salud a cargo de instituciones privadas que otorgan una cobertura de atención dependiendo del monto que cada asegurado aporte al sistema. Junto a ello, se crea el Fondo Nacional de Salud (FONASA) que recibe aportes del Estado y el 7% del sueldo de los trabajadores que optan por el sistema público de salud.

Otra de las grandes reformas se produjo en el Sistema de Previsión Social, pasando de un sistema de reparto con financiamiento tripartito (Estado, trabajador y empleador) a un sistema privado de capitalización individual. Se crearon las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), asumiendo el Estado la obligación de su regulación y supervisión, así como el aseguramiento de una pensión mínima a todos los

trabajadores con al menos veinte años laborales y de aquellos trabajadores que eligieron mantenerse en el sistema antiguo. Las AFP cobran una comisión por la administración de los fondos de sus afiliados, los cuales tienen una cuenta individual de capitalización. La pensión se calcula al término de la vida laboral de acuerdo a la expectativa de vida, el sexo y los montos recaudados por cada persona.

En 1985 la economía inicia un ciclo de recuperación y crecimiento, reflejándose en la caída del desempleo desde un 20% en 1982-83 a un 8% en 1989⁶, sin embargo, la pobreza e indigencia indicaban que un alto porcentaje de la población no alcanzaba a tener las condiciones mínimas para asegurar su bienestar: la pobreza en 1987 llegaba a 44,6% y la indigencia a 16,8%⁷.

Este panorama se agrava por las desigualdades económicas, territoriales y el deterioro en los servicios de salud, educación y vivienda, sectores en los que la inversión social se había reducido y la infraestructura para entregar los servicios había sufrido un serio deterioro.

b) Políticas Sociales 1990 - 1999

Junto con el retorno a la democracia el año 1990, se reorienta la política social hacia lo que se denominó "Crecimiento con Equidad", que buscaba compatibilizar el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica con el logro de un mayor bienestar para la población en base a una estrategia de construcción de consensos sociales y políticos. Esto implicó un cambio de enfoque de las políticas sociales, centrando su actuar en la reducción de la pobreza y la desigualdad mediante la creación de capacidades y oportunidades, fomentando la participación de la población y la creación de espacios de colaboración con el sector público. Además de concentrar los esfuerzos en la superación de la pobreza, se asignaron recursos a grupos específicos de la población (infancia, personas en situación de discapacidad, adultos mayores, pueblos originarios y mujeres) en las áreas de educación, desarrollo de microempresas y capacitación laboral. La

5. Además se traspasan en comodato las escuelas públicas de enseñanza media técnico profesional a gremios profesionales.

6. Baytelman, Cowan, De Gregorio (1999). "Política económico-social y bienestar: El caso de Chile".

7. MIDEPLAN (1996). "Balance de seis años de las políticas sociales 1990/ 1996". Ministerio de Planificación y Cooperación.

operacionalización de tales medidas se efectuó con el apoyo del sector privado, fundaciones y Organismos No Gubernamentales (ONG).

El crecimiento económico y la reforma tributaria de 1990 aumentaron del nivel de recaudación, potenciando el rol del Estado en materia social. Se asignaron más recursos para financiar nuevos programas sociales y la institucionalidad para sustentar las mayores obligaciones adquiridas por el Estado. El gasto social creció anualmente sin interrupción durante todo el periodo a un ritmo de más del 7% como proporción del PIB, pasando del 12% en 1990 al 17% en el 2009⁸. Esta mayor inversión social unida a una política social orientada a la generación de capacidades, permitieron reducir la pobreza de 38,6% en 1990 a 11,5% en el año 2009⁹.

Los nuevos desafíos que planteaba el cambio de enfoque de la política social obligaron a modernizar el diseño de la gestión pública y crear nuevas instituciones. El año 1990, con la promulgación del Decreto N° 18.899, la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) se transformó en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN, actual Ministerio de Desarrollo Social), con la responsabilidad de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo nacional, colaborar con los Intendentes Regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional, proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado, y armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminados a erradicar la pobreza. En 1994, se puso en marcha el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, cuyo objetivo fundamental fue eliminar la pobreza extrema para el año 2000.

Junto con la creación de MIDEPLAN, y bajo su dependencia, se crearon instituciones a cargo de los programas sociales dirigidos a los grupos prioritarios: i) el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); ii) el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); iii) el Instituto Nacional de la Juventud (INJ, actual INJUV); iv) la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI),

y el v) Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS, actual SENADIS).

Desde inicios de los años 90, la educación es considerada como un instrumento para lograr el desarrollo, superar la pobreza y lograr mayores grados de igualdad. Si bien se mantiene el esquema de subvenciones en el sistema educativo, se incrementan las asignaciones presupuestarias al sector con el propósito de mejorar la infraestructura, aumentar la calidad en la educación básica y media, la cobertura en educación preescolar y superior. A su vez, se elabora el Estatuto Docente y se implementan programas adicionales a la subvención escolar como el Programa de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-básica) y el Programa de las 900 escuelas (P-900) destinado a brindar apoyo técnico y material a escuelas básicas con riesgo educativo, entre otros.

Adicionalmente, el año 1996 se implementa la Reforma Educacional, destacando entre sus iniciativas la reforma curricular, la ampliación de la jornada escolar, el perfeccionamiento y capacitación de los docentes, y la generación del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño. A su vez, se permite a algunos establecimientos subvencionados el cobro de copagos (financiamiento compartido) y la recolección de donaciones de privados.

En salud, se mantuvo el sistema mixto conformado por instituciones pertenecientes al sector público y privado, incrementándose el presupuesto asignado al sector, con la finalidad de mejorar la infraestructura y la atención primaria de los consultorios administrados por los municipios. Ante demandas del sector de trabajadores de la salud, se aumentó la dotación de personal y se mejoraron las remuneraciones. A su vez, se determina la gratuidad de algunas prestaciones en la modalidad de FONASA de libre elección para los grupos más pobres, se incrementa el subsidio al parto en instituciones públicas y se establece la gratuidad para los grupos A y B.

8. Arellano (2012). "Veinte años de políticas sociales Chile 1990-2009". CIEPLAN.

9. Robles (2013). "El Sistema de Protección Social en Chile: Una mirada desde la igualdad". CEPAL - Colección Documentos de proyectos.

Respecto del sistema de previsión, se mantuvo el modelo anterior, sin embargo se desarrollaron acciones para mejorar la gestión y calidad de los servicios entregados por el Instituto de Normalización Previsional (INP, actual Instituto de Previsión Social, IPS). Se incrementaron las recaudaciones por deudas previsionales¹⁰ y se mejoraron los montos de las pensiones asistenciales. Adicionalmente, se amplió el portafolio de inversiones de las AFP, dictándose en 1994 un reglamento de inversiones en el extranjero para asegurar una mayor rentabilidad y seguridad del sistema.

c) Políticas Sociales 2000 – 2014

En el año 2000 se inicia el diseño de las políticas de protección social, entendidas como un conjunto articulado de políticas y programas que buscan responder ante diversas contingencias y riesgos que enfrentan los hogares, para compensarlos frente a la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo y garantizando el acceso a un piso de mínimo social en toda circunstancia. De este modo, mediante una coordinación intersectorial que potencie la oferta pública se busca lograr una mayor eficiencia y eficacia de la intervención del Estado, constituyendo así un conjunto integrado de prestaciones que impacten de manera articulada en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Se busca pasar a un sistema que garantice derechos sociales básicos y que vaya dando inicio al acceso universal a atenciones de salud, educación, pensión, desempleo y cuidado infantil¹¹. Para ello, el Sistema contempla prestaciones de mayor cobertura y otras focalizadas, de carácter contributivo y no contributivo, atendiendo los riesgos sociales específicos que se dan a lo largo del ciclo vital y focalizando en la población de mayor vulnerabilidad. De esta forma surgen las primeras iniciativas que contemplan mínimos garantizados para las familias más pobres.

10. Se aumento la recaudación de deudas previsionales por concepto de imposiciones impagas de \$1.192.701.294 recaudados en 1991 a \$4.359.654.907 en 1992. Ambos en moneda de junio de 1996. MIDEPLAN (1996) "Balance de seis años de las políticas sociales 1990/ 1996". Ministerio de Planificación y Cooperación.

11. Martín (2012). "El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: Un análisis de policy frames".

El Sistema Chile Solidario se crea en 2002, institucionalizándose con la promulgación de la Ley N° 19.949 el año 2004. Está dirigido a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza para incorporarlas a las redes sociales y, de este modo, mejorar sus condiciones de vida. Considera apoyo psicosocial, asegurando el acceso a los diferentes programas sociales (programas preventivos de MINSAL, atención en programas de atención preescolar) y subsidios (subsidio familiar, agua potable, pro retención escolar, pensiones de vejez o invalidez). Las familias pertenecientes al sistema reciben atención preferente en toda la red social, para lo cual MIDEPLAN estableció convenios con ministerios y municipalidades del país.

En el área de la salud, se crea el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE), con la promulgación de la Ley N° 19.966 en 2004, garantizando a toda la población el acceso oportuno a la atención de un conjunto de patologías de alto impacto social, cuyo tratamiento representaba un gasto excesivo para las familias, reduciendo las inequidades que se producían en atenciones de alto costo.

El año 2008 se dicta la Ley N° 20.255 que promulga la Reforma del Sistema Previsional, para lo cual se crea un sistema solidario de pensiones que beneficia a la población adulta mayor, personas en situación de discapacidad y personas que no lograron ahorrar lo suficiente para su pensión. El programa consta de: a) Pensión Básica Solidaria (PBS), pensión no contributiva para todas las personas definidas como vulnerables; b) Aporte Previsional Solidario (APS) para todas aquellas personas que han cotizado en el sistema, pero que su pensión al momento de jubilar no corresponde a un mínimo establecido; y c) Bono por hijo para las mujeres después de cumplir 65 años. De esta manera, se introduce en el sistema de capitalización individual un pilar solidario que responde a la baja cobertura del sistema y los escasos montos de las pensiones. Las grandes beneficiarias de esta reforma son las mujeres, quienes históricamente recibían pensiones más bajas por presentar mayores discontinuidades en sus cotizaciones, reunir menores montos y tener un promedio de sobrevivida mayor al de los hombres, con lo cual los montos acumulados se dividen por más años.

El año 2009, la Ley N° 20.379 crea el Sistema Intersectorial de Protección Social, que se define como un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional con mayor vulnerabilidad socioeconómica y que requieran de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida. MIDEPLAN asume la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del Sistema.

El Sistema Intersectorial de Protección Social queda constituido por subsistemas que articulan las políticas no contributivas del Sistema de Protección Social. Cada subsistema está focalizado en un mismo grupo de personas y/o familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica, constituyendo así los ejes centrales de protección social para los grupos más pobres y vulnerables. Al momento de su creación, el Sistema Intersectorial de Protección Social queda conformado por dos subsistemas: el Subsistema Chile Solidario y el Subsistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo.

El Subsistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo comienza a implementarse en 2007 y en 2009, la Ley N° 20.379, le otorga el marco institucional para su funcionamiento. Su objetivo es acompañar el desarrollo de los niños, niñas y sus familias desde la gestación hasta su ingreso al sistema escolar, ofreciéndoles un sistema integrado de intervenciones y servicios sociales que apoyan su desarrollo bio-psicosocial. Para ello, MIDEPLAN establece convenios con las instituciones a cargo de ejecutar las acciones.

La consolidación de una red institucional de apoyo a la integración social y la generación de mecanismos para la ampliación de las oportunidades puestas a disposición de las personas en los territorios, permitieron que Chile Solidario ampliara su cobertura hacia otros grupos. Esto generó iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a determinados grupos de la población, en particular: adultos/as mayores, personas en situación de calle, niños/as y adolescentes con adultos significativos privados de libertad. Surgen entonces programas de acompañamiento psicosocial para una población de extrema pobreza pero con características de vulnerabilidad más específicas. Estos programas son

el Programa Vínculos, orientado al apoyo de adultos/as mayores vulnerables y que viven solos; el Programa Calle, orientado al trabajo con adultos que se encuentran en situación de calle; y el Programa Caminos, dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes.

El cambio de paradigma introducido en el enfoque y orientación de la política social, originó la necesidad de diseñar nuevos instrumentos que sirvieran para el diseño y evaluación de políticas y programas sociales, así como para el seguimiento del Sistema de Protección Social. Entre ellos, se creó un nuevo instrumento de apoyo para la selección de los beneficiarios, sustituyéndose la Ficha CAS por la Ficha de Protección Social (FPS) el año 2007. Con ello se modifica la manera de medir los recursos que poseen las familias, asociándolos principalmente a su capacidad de generar ingresos e incorporando las necesidades de los miembros de la familia mediante el concepto de Índice de Necesidades, diferenciado en función del tamaño de la familia y la presencia de adultos mayores y personas en situación de discapacidad en el hogar.

La crisis económica de 2008 provocó el surgimiento de nuevos programas de alivio de la pobreza. Se implementó la transferencia denominada Bono de Apoyo a la Familia, orientada a hogares de ingresos bajos que recibían Asignación Familiar y/o pertenecían a Chile Solidario. El beneficio consistía en una transferencia de 76,7 dólares por carga familiar. En 2011, tales transferencias fueron reasignadas a hogares en pobreza extrema, transformándose en el programa Asignación Social¹².

El año 2011 se crea el Ministerio de Desarrollo Social con el fin de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes, y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional (Ley N° 20.530). El Ministerio asume la responsabilidad de administrar,

12. Robles (2013). "El Sistema de Protección Social en Chile: Una mirada desde la igualdad". CEPAL - Colección Documentos de proyectos.

coordinar, supervisar y evaluar la implementación del Sistema Intersectorial de Protección Social, velando porque las prestaciones de acceso preferente o garantizadas que contemplan los subsistemas propendan a brindar mayor equidad y desarrollo social a la población en el marco de las políticas, planes y programas establecidos, constituyéndose en el sucesor legal y patrimonial del Ministerio de Planificación.

Posteriormente, mediante la Ley N° 20.595 promulgada el año 2012, se crea el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades, con el objetivo de brindar seguridades y oportunidades, y promover el acceso a mejores condiciones de vida a las personas y familias que se encuentren en situación de pobreza extrema. El subsistema reconoce y prioriza los mismos grupos vulnerables vinculados a Chile Solidario: adultos mayores que vivan solos o con una persona y estén en situación de pobreza, personas en situación de calle; y menores de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad. El subsistema considera un Programa Eje que contempla la realización de un diagnóstico, la elaboración de un plan de intervención, y el seguimiento y evaluación de cada caso, así como acompañamiento psicosocial y sociolaboral, transferencias monetarias y acceso garantizado o preferencial a la oferta de programas sociales.

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

2.2 Diagnóstico de la desigualdad de ingresos en Chile

Es indudable el avance logrado en Chile en la superación de la pobreza y pobreza extrema o indigencia. Los datos indican que la tasa de pobreza disminuyó en 24,2 puntos porcentuales entre 1990 y 2011 mientras que la tasa de indigencia se redujo en 10,2 puntos porcentuales en el mismo período. No obstante, la desigualdad no ha presentado grandes cambios a lo largo de los años. En este contexto, aparece un subconjunto de la población que ha visto mejorada su situación socioeconómica, sin embargo esta mejoría no se ha traducido en una mayor seguridad de ingresos. Aún persisten fragilidades económicas, sociales y culturales que le impiden mantener en el tiempo el nivel de bienestar alcanzado¹³. A esto se suma, el desigual acceso a los servicios sociales de calidad, la precariedad de los empleos y las desigualdades de género, edad, etnia, territorio y otras, que constituyen amenazas permanentes para retornar a una situación de pobreza y marginalidad social.

La inseguridad económica y la desigualdad social existente en el país, revelan que la pobreza no constituye el único problema a ser abordado, y que existen sectores “vulnerables” o “medios” que requieren de mayor protección del Estado que se traduzca en una real inclusión social. Para ello, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha establecido tres reformas como prioritarias, las reformas Tributaria, Educacional y Constitucional, las que vienen a complementar otras políticas sociales para el fortalecimiento del Sistema de Protección Social.

El apartado que se presenta a continuación analiza la desigualdad e inseguridad de ingresos en Chile, principal fuente de desigualdad social en el país, así como su vinculación con el mundo laboral y sus implicancias en el gasto y endeudamiento de los hogares. Sin embargo, es importante destacar que los ingresos no constituyen la única fuente de desigualdad social, sino también lo constituyen las diferencias en el acceso y la calidad de la educación y salud, entre otras¹⁴.

13. De acuerdo a datos de la Encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006, pese a la disminución de casi 10 puntos porcentuales en los niveles de pobreza durante los 10 años comprendidos por la encuesta, 3 de cada 10 personas transitaron por la pobreza en algún momento de ese período.

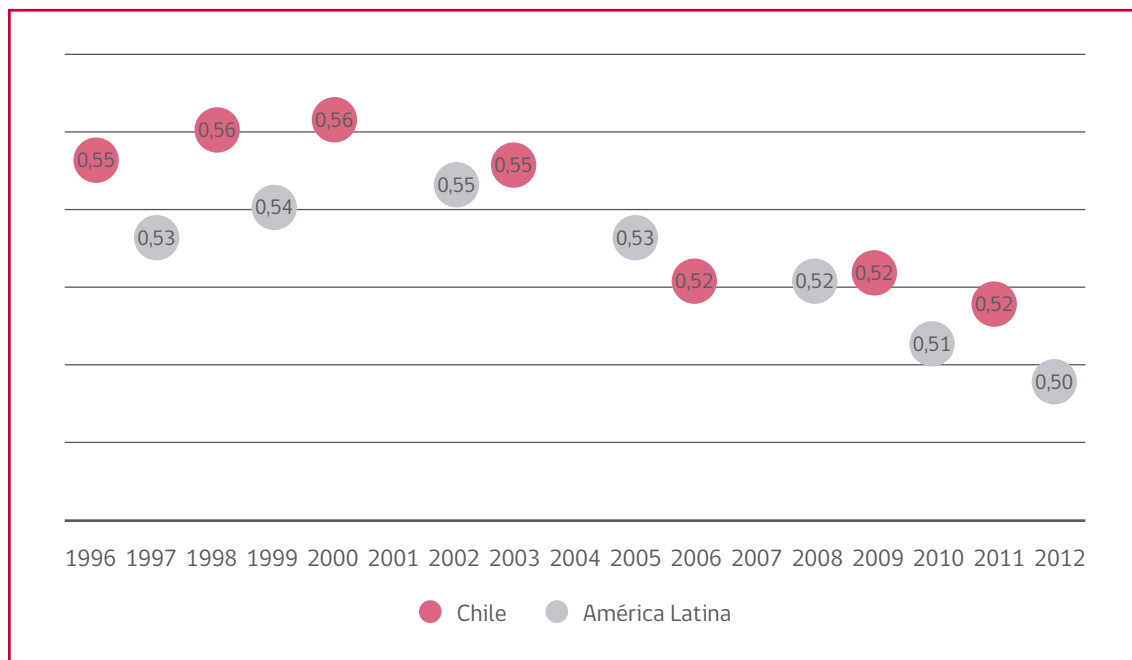
14. Para mayores referencias respecto a las desigualdades en otras dimensiones sociales, ver página <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

a) Desigualdad de Ingresos en Chile

Una de las situaciones que afecta a los países de Latinoamérica en general y a Chile en particular, es la existencia de una alta desigualdad en los ingresos de los hogares. La trayectoria del coeficiente de Gini¹⁵ promedio para América Latina y Chile en los últimos años, muestra

que, en ambos casos, se ha producido una disminución gradual. Sin embargo, Chile mantiene una desigualdad mayor que el promedio regional con un coeficiente de Gini de 0,52. Esta situación se repite cuando se compara Chile con los países de la OCDE, registrando el mayor nivel de desigualdad de los países miembros, seguido por México con un coeficiente de 0,46.

Gráfico N° 2.1
Evolución del Coeficiente de Gini, 1996-2012
(Número)



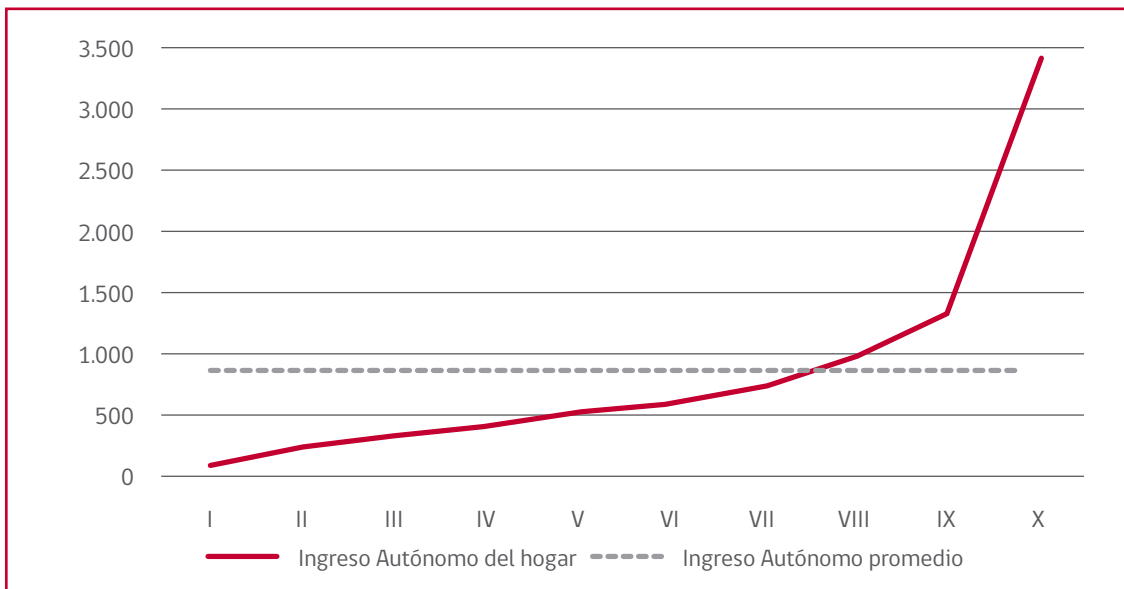
Fuente: CEPALSTAT 2014.

15. El coeficiente de Gini se utiliza habitualmente para medir la desigualdad de ingresos en una población. Su valor puede ir de 0 a 1, donde 0 representa una perfecta igualdad entre los hogares (todos tienen iguales ingresos), y 1 representa una desigualdad perfecta (sólo una persona concentra todos los ingresos).

Si se observa la distribución de ingreso de los hogares chilenos, a partir de los datos provistos por la Encuesta CASEN 2011, el panorama de la desigualdad resulta menos alentador. El ingreso autónomo¹⁶ promedio mensual de los hogares asciende a \$851.070 pesos¹⁷, no obstante, el 50% de los hogares chilenos vive con menos de \$491.194 pesos y sólo un 28% de ellos vive con más del ingreso mensual promedio, quedando en evidencia la gran vulnerabilidad económica que afecta a una parte importante de la población.

En el gráfico N°2.2 se muestra la gran diferencia que existe entre los ingresos autónomos mensuales de los hogares del país, quedando de manifiesto que la mayoría de los hogares posee ingresos por debajo del promedio nacional. En el caso particular de las familias que pertenecen al primer decil de la distribución, el ingreso promedio mensual es inferior a la mitad del valor del salario mínimo.

Gráfico N° 2.2
Promedio de Ingresos Autónomos Mensuales Totales de Hogares, por decil de ingreso autónomo
(Miles de pesos de 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

16. El ingreso autónomo está compuesto por los ingresos de personas que pertenecen al hogar (excluyendo al servicio doméstico), provenientes tanto del trabajo como de la propiedad de los activos.
 17. En pesos de junio 2014.

b) Fuentes de Ingresos de los Hogares.

Determinar las fuentes de ingresos de los hogares implica revisar la estructura que poseen. Para ello, se agrupa el ingreso monetario disponible¹⁸ de los hogares en cinco categorías: i) ingresos laborales; ii) subsidios monetarios; iii) pensiones de vejez; iv) otras pensiones; y v) otros ingresos autónomos¹⁹.

Los datos de la Encuesta CASEN 2011 muestran que existen diferencias en la estructura del ingreso monetario disponible de los hogares, según el decil correspondiente, aun cuando los ingresos laborales tienen una gran importancia para la mayoría de los deciles. En promedio, representan un 73% del ingreso monetario de las familias, cifra que aumenta mientras mayor es el decil de referencia. Sin embargo, en los hogares más pobres representan menos del 40%, siendo los subsidios la principal fuente de recursos (gráfico N° 2.3).

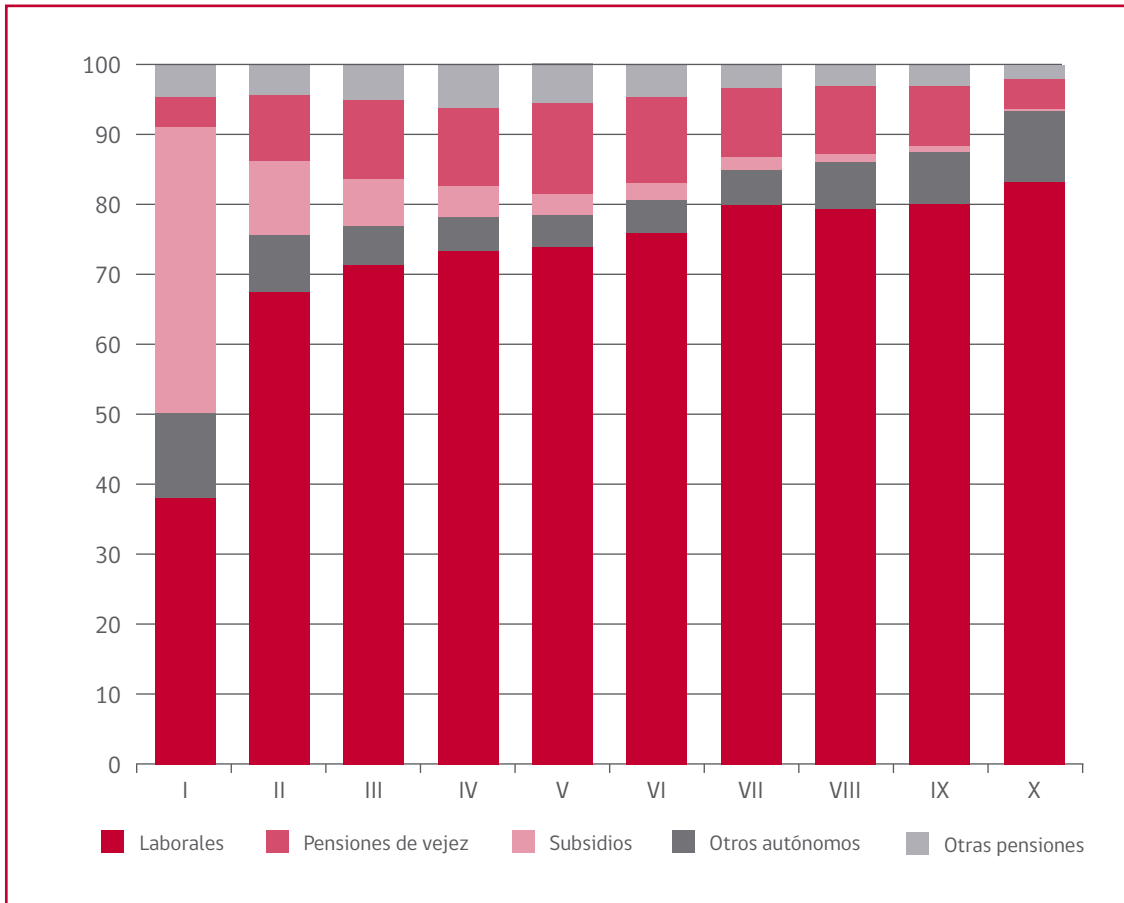
La importancia relativa de los subsidios provistos por el Estado disminuye a medida que aumenta el nivel de ingreso del hogar, siendo casi inexistente en los últimos deciles. Esto sugiere una adecuada focalización de los recursos públicos en los hogares que disponen de menores recursos económicos autónomos para satisfacer sus necesidades, asegurando umbrales mínimos de ingresos que permitan reducir en parte la condición de vulnerabilidad que enfrentan.

Por su parte, la participación de las transferencias estatales disminuye de forma drástica a partir del tercer decil. Lo anterior, indica que persiste una brecha de cobertura para asegurar un piso de ingresos para gran parte de la población chilena que se encuentra en situación de vulnerabilidad económica. Esto significa que esta población se encuentra en riesgo latente de caer en situación de pobreza ante algún evento adverso. Además, es importante destacar que el nivel de ingresos de deciles más altos, como el cuarto y quinto decil, no presenta grandes diferencias con los deciles de mayor precariedad económica. Lo anterior sugiere la necesidad de ampliar, de manera gradual, la protección social hacia los grupos medios, a fin de reducir la fragilidad que caracteriza a estos hogares, disminuyendo la posibilidad de que caigan a una situación de pobreza y vean afectado su nivel de bienestar.

18. Los ingresos monetarios corresponden a los ingresos autónomos más las transferencias del Estado.

19. Incluye ingresos provenientes de intereses, dividendos y retiro de utilidades.

Gráfico N° 2.3
Estructura de Ingresos del Hogar, por decil de ingreso autónomo
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

c) Desigualdad, Ingresos Laborales y Ocupación.

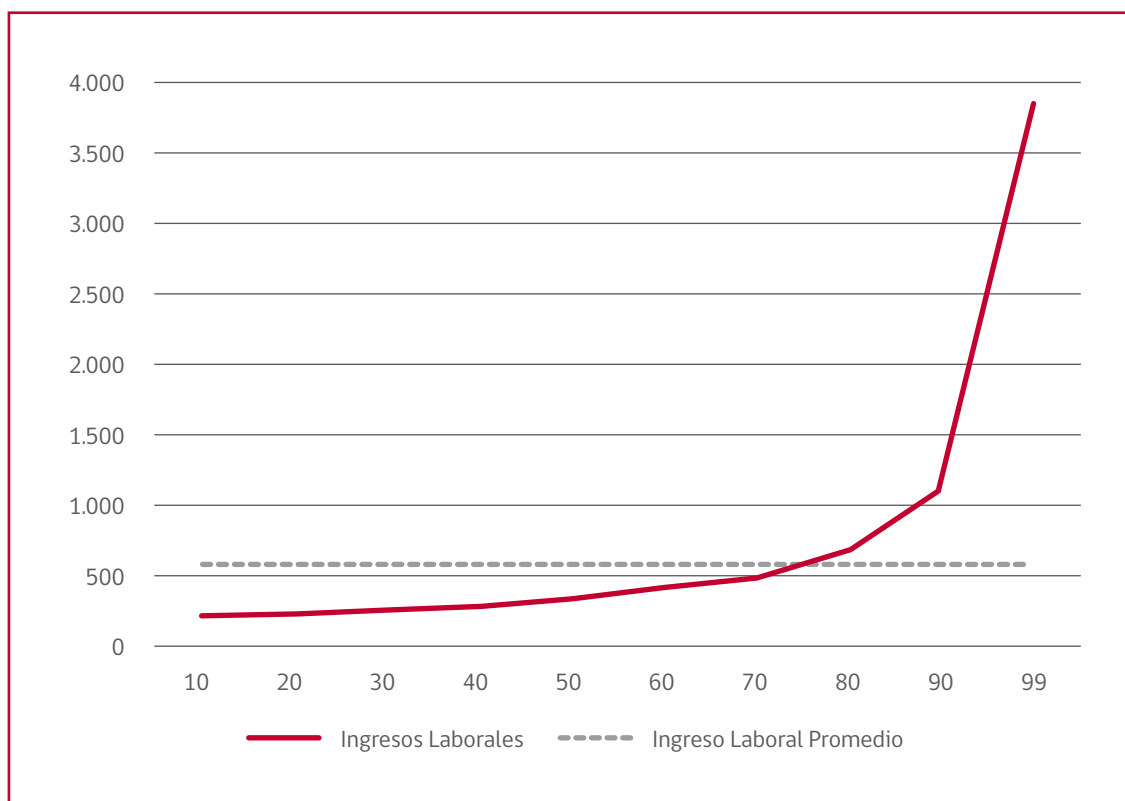
Parte importante del fenómeno de la desigualdad social en Chile se construye y reproduce en, y a partir, del mercado del trabajo²⁰. Por lo tanto, es de suma importancia analizar sus características y vincularlas a la distribución de ingresos de los hogares.

Los datos de la Encuesta CASEN 2011 revelan dos características del mercado laboral chileno: i) los bajos salarios que obtienen la mayoría de los trabajadores, y ii) su desigual distribución entre los trabajadores. El 50% de la población chilena ocupada gana menos de \$300.000 al mes y más de un 70% de los trabajadores tiene ingresos mensuales menores que el promedio nacional (\$545.550)²¹. A su vez, los ingresos del percentil 99 casi triplican a los de los trabajadores del percentil 90.

20. Organización Internacional del Trabajo (1998) "Chile: Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social"; Wormald y Ruiz-Tagle (1999). "Exclusión Social en el mercado del trabajo: el caso de Chile". Documento de Trabajo N°106, OIT-Fundación Ford; Reinecke y Valenzuela (2012). "Oportunidades perdidas: Negociación colectiva y distribución de ingresos en Chile", en: Cárdenas, Link y Stillerman "¿Qué significa el trabajo hoy? Cambios y Continuidades en una sociedad global".

21. El ingreso del trabajo es el ingreso por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, incluido el auto suministro y el valor de consumo de productos agrícolas. Incluye los ingresos de la ocupación principal y secundaria.

Gráfico N° 2.4
Promedio Mensual de Ingresos Laborales, por percentil de ingresos laborales
(Miles de pesos de 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

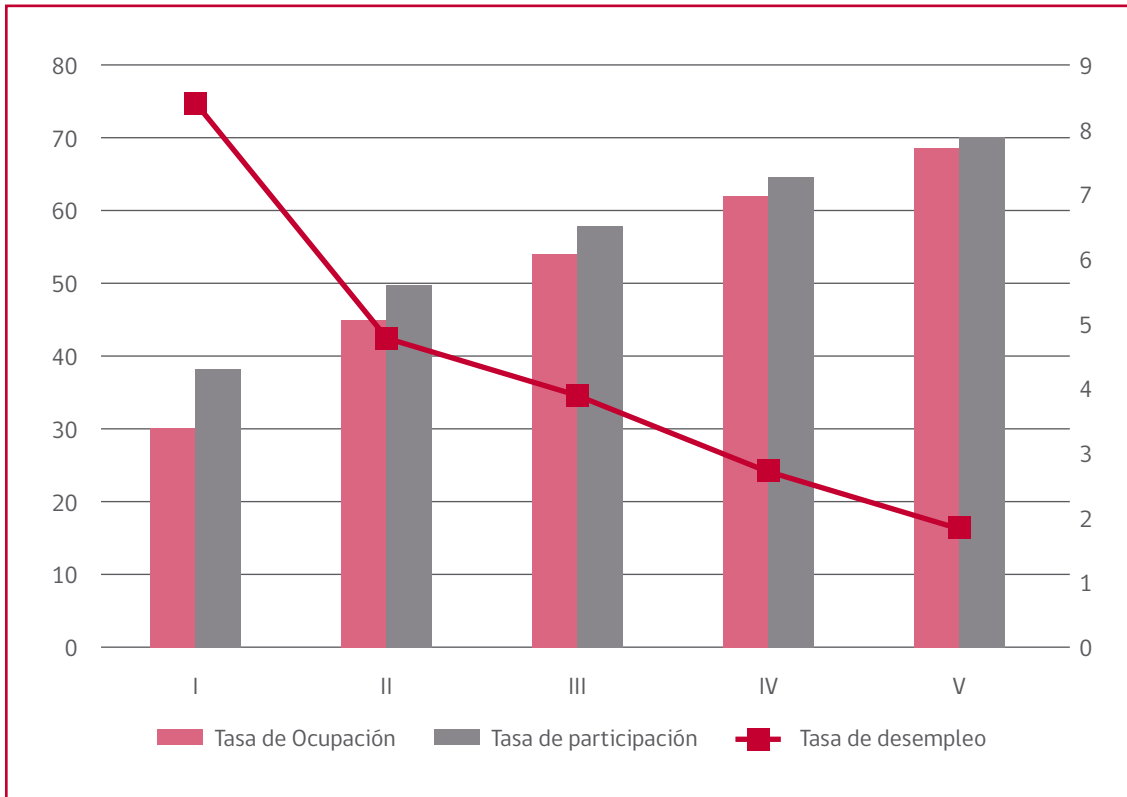
Si los ingresos laborales difieren de manera importante, no es coincidencia que la tasa de participación laboral y de ocupación difiera entre quintiles. De acuerdo a datos de la Encuesta CASEN 2011, en promedio, existe una tasa de ocupación²² del 52% y una de participación²³ del 56%. En el primer quintil, la ocupación bordea apenas un 30% y la participación un 38%. Ambas tasas aumentan a mayor nivel de ingreso del hogar, superando la ocupación el 68% en el quintil de mayor ingreso de la población y la participación alcanzando un 70%.

Cuando se analiza la tasa de desempleo, se observa una disminución a medida que aumenta el nivel de ingresos. Mientras el primer quintil cuenta con una tasa de desempleo que supera el 8%, en el último quintil no alcanza al 2%. En consecuencia, muchas veces, los más desaventajados se encuentran excluidos del mercado laboral y aquellos que deciden entrar, en ocasiones, carecen de oportunidades para encontrar trabajo, perpetuándose la condición de vulnerabilidad que les caracteriza.

22. Tasa de ocupación: Proporción de población en edad de trabajar que se encuentra ocupada.

23. Tasa de participación: Proporción de población en edad de trabajar que participa activamente en el mercado laboral, ya sea trabajando o buscando trabajo.

Gráfico N° 2.5
Tasa de Ocupación, Participación y Desempleo, por quintil de ingreso autónomo (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

Complementando el punto anterior, el cuadro N° 2.1 muestra estadística sobre el número de ocupados por hogar según nivel de ingreso. Los datos indican que el decil de menor ingreso tiene en promedio 0,57 ocupados por hogar, y que en uno de cada dos hogares

no hay ocupados. Como es de esperar, estas cifras difieren de manera importante por decil, ya que en el de mayor ingreso el promedio de ocupados por hogar asciende a 1,7, y un 54,2% de los hogares tienen a dos o más integrantes que trabajan y generan ingresos.

Cuadro N° 2.1
Distribución de ocupados por hogar, según decil de ingreso autónomo
(Número y porcentaje)

Decil	N° promedio de ocupados por hogar	Distribución de ocupados por hogar:			
		Sin ocupados	1 ocupado	2 o más ocupados	Total
I	0,57	54,4%	37,2%	8,3%	100%
II	0,99	21,2%	61,8%	17,0%	100%
III	1,22	18,0%	50,2%	31,8%	100%
IV	1,32	16,6%	47,5%	35,9%	100%
V	1,52	16,0%	35,4%	48,6%	100%
VI	1,58	14,3%	37,5%	48,2%	100%
VII	1,67	9,4%	38,5%	52,1%	100%
VIII	1,72	8,9%	37,3%	53,8%	100%
IX	1,65	8,7%	37,3%	54,0%	100%
X	1,69	5,1%	40,7%	54,2%	100%
Total	1,39	17,2%	42,4%	40,4%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

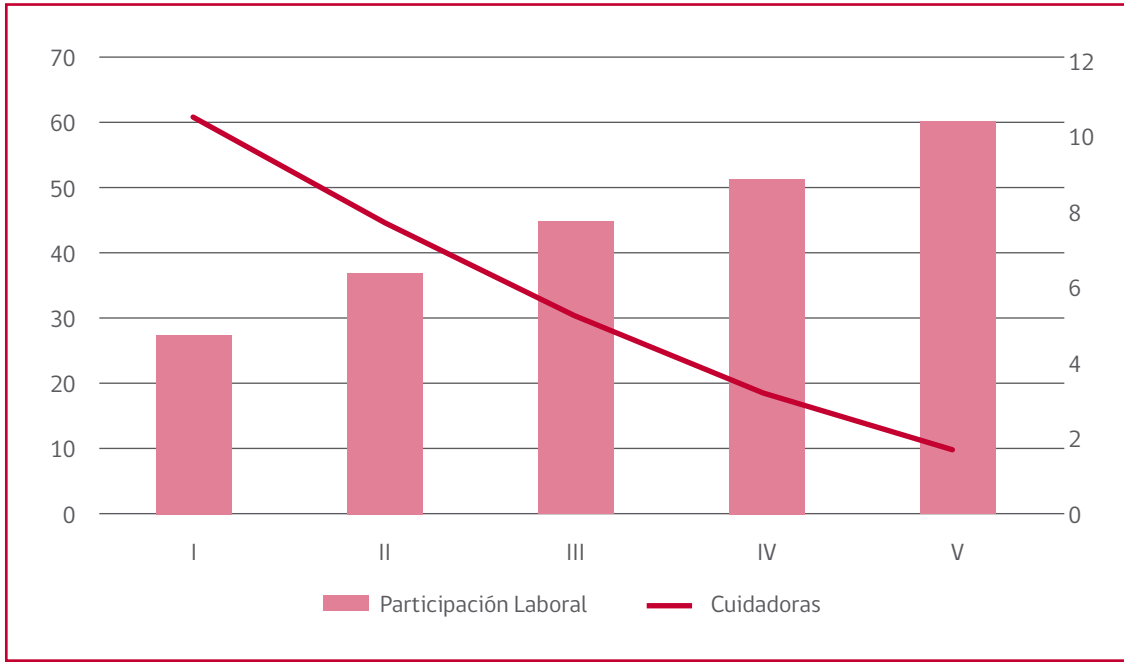
Otro aspecto importante a considerar es la diferencia que existe en el mercado laboral según sexo del trabajador. Una mujer trabajando en el hogar puede hacer la diferencia entre un hogar pobre de uno no pobre. Existe documentación que asegura que la participación femenina en el mundo del trabajo remunerado les provee mayor autonomía económica y mayor capacidad de negociación sobre el uso de los recursos del hogar²⁴.

Al revisar los datos, se observa que las mujeres que están en el primer quintil participan menos en el mercado laboral. Sólo un 28% de las mujeres buscan o tienen un empleo, versus un 60% de sus congéneres que lo hacen en el quinto quintil.

Culturalmente, las mujeres son las encargadas del cuidado y tareas asociadas a la mantención del hogar, coartando muchas veces la posibilidad de entrar al mercado del trabajo. Del total de mujeres en edad de trabajar, un 6% de ellas no lo hace debido a que tiene algún familiar que debe cuidar. Son las mujeres más pobres las más excluidas de la actividad económica por su rol en los cuidados, tal como se observa en el gráfico N° 2.6. Estos hechos demuestran la importancia de políticas pro-acceso al mercado laboral enfocada en las mujeres.

24. CEPAL (2010), "¿Qué Estado para qué igualdad?". Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. CEPAL.

Gráfico N° 2.6
Tasa de Participación Laboral y de Mujeres Inactivas por
Razones de Cuidado, por quintil de ingreso autónomo
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

d) Calidad del Empleo

Según los datos de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE) del Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa promedio de desempleo para el periodo 2010-2014 corresponde a un 6,8%. Esto evidencia que en Chile el principal problema de la inseguridad económica no lo constituye la ausencia de empleo, sino más bien la calidad de los empleos a los que puede aspirar parte de la población.

Si bien no existe un consenso sobre qué es considerado un empleo de calidad, está claro que es resultado de una sinergia producida por múltiples dimensiones. A este respecto, el INE considera una serie de indicadores, asociados a la población asalariada, que permiten tener una caracterización de las condiciones ocupacionales de la población empleada, en términos de calidad de empleo. Para estos efectos, se analizaron los datos de la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI) del INE, cuyos resultados se presentan en la cuadro N° 2.2.

Los datos muestran que un 86% de los trabajadores asalariados ha firmado un contrato de trabajo, sin embargo, esta cifra se reduce a un 63% para aquellos trabajadores pertenecientes al decil de menor ingreso, y no supera el 80% para aquellos que pertenecen a los dos deciles siguientes. En el caso de los trabajadores asalariados que pertenecen al decil de mayor ingreso, esta cifra aumenta a un 95%.

Si ahora se analiza el porcentaje de trabajadores asalariados que tienen un contrato indefinido, los datos indican que sólo 6 de cada 10 trabajadores accede a esta forma de contratación. Sin embargo, esta cifra es significativamente menor en los deciles de más bajos ingresos, donde más de la mitad de los trabajadores mantienen el riesgo permanente de perder cierto grado de seguridad económica; a diferencia del 79% de los trabajadores del último decil que posee un contrato que le garantiza cierto grado de estabilidad laboral.

La desigualdad es aún más notoria cuando se analiza el porcentaje de asalariados con un bajo grado de protección laboral, esto es, aquellos que declaran no tener contrato escrito y no poseer ninguna prestación laboral, fenómeno que afecta en promedio a un 13% de los trabajadores. Sin embargo, presenta una importante heterogeneidad entre los deciles de ingresos. Los datos indican que en el decil de menor ingreso, un tercio de los trabajadores tienen un bajo

grado de protección laboral. En cambio, en el caso de aquellos del décimo decil el porcentaje de trabajadores con una baja protección laboral desciende a un 4%. Lo que llama la atención, es que si bien el fenómeno está concentrado fuertemente en el primer decil de ingresos, también abarca a parte importante de los trabajadores asalariados del segundo y tercer decil, donde dos de cada diez trabajadores asalariados presenta una baja protección laboral.

Cuadro N° 2.2
Variables asociadas a la Calidad del Trabajo de los Asalariados, por decil de ingresos totales per-cápita del hogar (Porcentaje)

Deciles de ingreso de los hogares	% de Asalariados con Contrato Escrito ¹	% de Asalariados con Contrato Indefinido ¹	% de Asalariados con un Alto Grado de Protección ²	% de Asalariados con un Bajo Grado de Protección ³
I	63,0	28,6	53,6	35,0
II	76,7	44,4	65,5	22,6
III	77,9	52,3	67,8	21,2
IV	84,1	57,0	72,5	15,3
V	86,8	60,7	76,1	12,7
VI	88,2	66,2	77,1	10,9
VII	88,7	67,4	76,7	10,7
VIII	92,1	74,5	79,4	7,4
IX	94,0	76,2	77,3	5,3
X	95,0	79,4	76,0	4,4
Total	86,1	63,0	73,4	13,1

1: Sobre el Total de los Asalariados

2: Son aquellos que declaran tener contrato escrito y poseen las siguientes prestaciones laborales: Cotización Previsional, de Salud y Seguro de Desempleo. El % es sobre el total de asalariados.

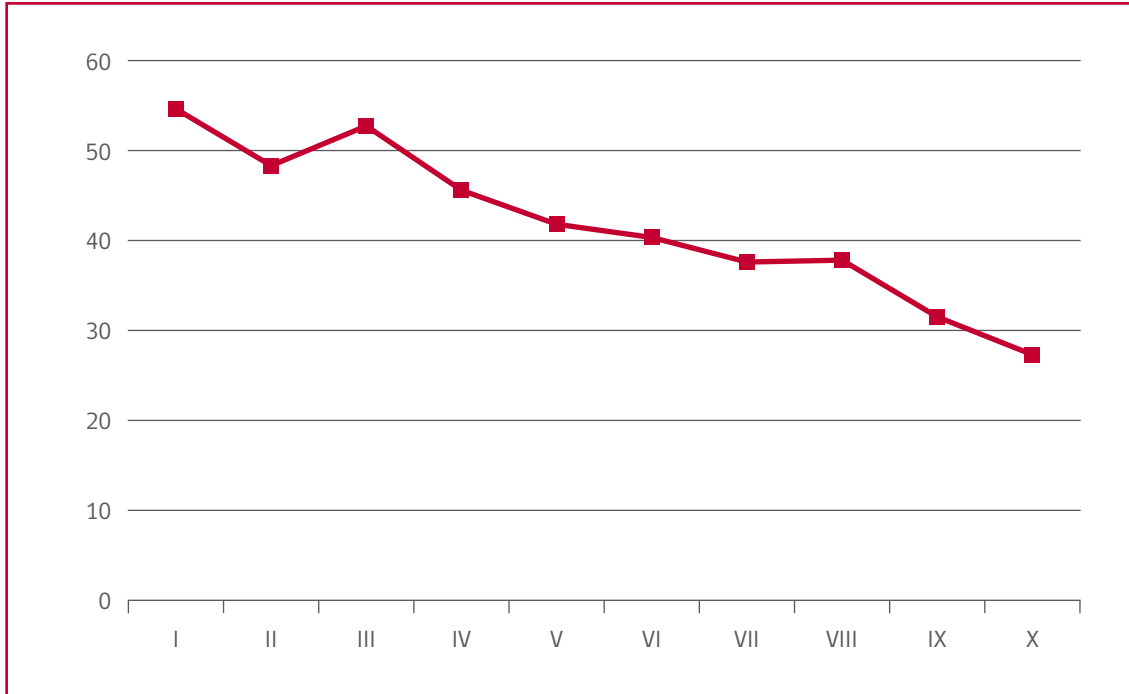
3: Son aquellos que declaran No tener contrato escrito y No poseen ninguna prestación laboral. El % es sobre el total de asalariados.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI) 2012, Instituto Nacional de Estadísticas.

Un fenómeno relacionado con la calidad del empleo es la subutilización o utilización ineficiente de las habilidades, calificaciones o experiencia de un trabajador, o bien cuando el mercado del trabajo no le permite trabajar la cantidad de horas que está dispuesto. Para analizar lo anterior, se considera el porcentaje de ocupados con jornada a tiempo parcial involuntario, esto es el número de personas que trabajan, involuntariamente la jornada que poseen, ya que expresan su deseo y disponibilidad de trabajar más horas a la semana. El problema asociado a este fenómeno es que las personas, por sus propias necesidades y las de los demás integrantes de su hogar, se ven forzadas a tomar empleos precarios o con condiciones de trabajo que pueden resultar inadecuadas.

Al revisar esta variable, según decil de ingresos, se observan importantes diferencias. De acuerdo a los datos de la NESI 2012, en promedio, un 44% de los ocupados que tenían un trabajo de jornada parcial, estaban dispuestos a trabajar más horas. Al analizar esta cifra por decil, el gráfico N° 2.7 muestra que más de la mitad de los trabajadores del primer decil se encontraban trabajando en una jornada parcial de forma involuntaria. La tendencia es decreciente a medida que aumentan los ingresos del hogar hasta llegar al decil de mayor ingreso, donde el fenómeno bordea el 27%.

Gráfico N° 2.7
Ocupados con jornada a tiempo parcial involuntario, por decil de
ingresos totales per-cápita del hogar
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI) 2012, Instituto Nacional de Estadísticas

Dado que la inversión individual en educación y calificación hace posible el retorno de mejores compensaciones económicas en el futuro, parte importante de la diferencia que se observa en el ingreso laboral se debe a este factor. El cuadro N° 2.3 presenta estadísticas sobre cómo distribuye la educación de los ocupados a través de los deciles de ingresos. Los datos

indican que la mitad de los individuos que trabajan y pertenecen al primer decil de ingresos, solo tienen enseñanza básica. Recién en los últimos dos deciles predominan los trabajadores que tienen estudios superiores, aunque con importantes diferencias entre ellos. Mientras en el último decil, el 63% de los trabajadores tiene enseñanza superior universitaria, en el decil 9 esta cifra se reduce a un 36%²⁵.

25. Cabe notar que la edad promedio de los ocupados no difiere significativamente por decil, lo que sugiere que las diferencias observadas en escolaridad no se deben a distintas composiciones etarias de los trabajadores que componen estos deciles.

Cuadro N° 2.3
Estadística de distribución de ocupados por tipo de educación, según
decil de ingreso autónomo
(Número y porcentaje)

Decil	Edad	Años de escolaridad	Distribución de ocupados por tipo de educación:					Total
			Básica o menos	Media científico humanista	Media técnico profesional	Técnico nivel superior	Universitaria o más	
I	44	8,5	49,1%	39,9%	6,7%	2,2%	2,1%	100%
II	43	9,1	44,0%	40,5%	10,7%	2,8%	2,1%	100%
III	42	9,7	35,1%	44,9%	12,7%	3,7%	3,6%	100%
IV	44	9,8	34,8%	45,1%	11,1%	5,4%	3,7%	100%
V	44	10,3	30,2%	43,7%	12,7%	7,0%	6,4%	100%
VI	44	10,7	26,5%	42,9%	12,9%	7,2%	10,4%	100%
VII	44	11,1	22,8%	41,3%	13,0%	10,9%	12,0%	100%
VIII	45	11,8	18,9%	37,4%	10,8%	12,3%	20,6%	100%
IX	44	13,1	11,9%	28,5%	9,9%	13,6%	36,1%	100%
X	44	15,2	4,4%	16,7%	4,3%	11,6%	62,9%	100%
Total	44	11,3	24,6%	37,1%	10,5%	8,6%	19,1%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta CASEN 2011, Ministerio de Desarrollo Social.

e) Desigualdad, Gastos y Endeudamiento de los Hogares

Cuando se estudia la desigualdad en los países, muchas veces se realiza sólo con la información sobre los ingresos. Dado que el gasto (consumo) de los hogares tiene una fluctuación menor que la de los ingresos (es más cercano a lo que se conoce como ingreso permanente), manifiesta de mejor manera el bienestar de las personas. La VII Encuesta de Presupuestos Familiares del INE (EPF 2011-2012) entrega una medida de gasto de los hogares, lo que permite establecer que efectivamente los niveles de bienestar asociado al consumo presentan menos dispersión que las mediciones basadas en ingreso. Los datos del cuadro N° 2.4 muestran que, mientras la diferencia de ingresos entre el 20% más rico respecto del 20% más vulnerable es de 11 veces, al considerar el gasto que realizan los hogares en consumo esta cifra se reduce a casi la mitad.

Cuadro N° 2.4
Gasto e ingreso promedio mensual por
hogar, por quintil de ingreso disponible
total por hogar
(Pesos de 2012)¹.

Quintil de ingreso	Gasto del hogar	Ingreso del hogar
I	335.273	250.096
II	499.969	449.008
III	694.130	670.325
IV	1.013.242	1.042.060
V	2.261.366	2.779.160
Total	960.796	1.038.130

1. Total Capitales Regionales (incluye arriendo imputado)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2011-2012, Instituto Nacional de Estadísticas

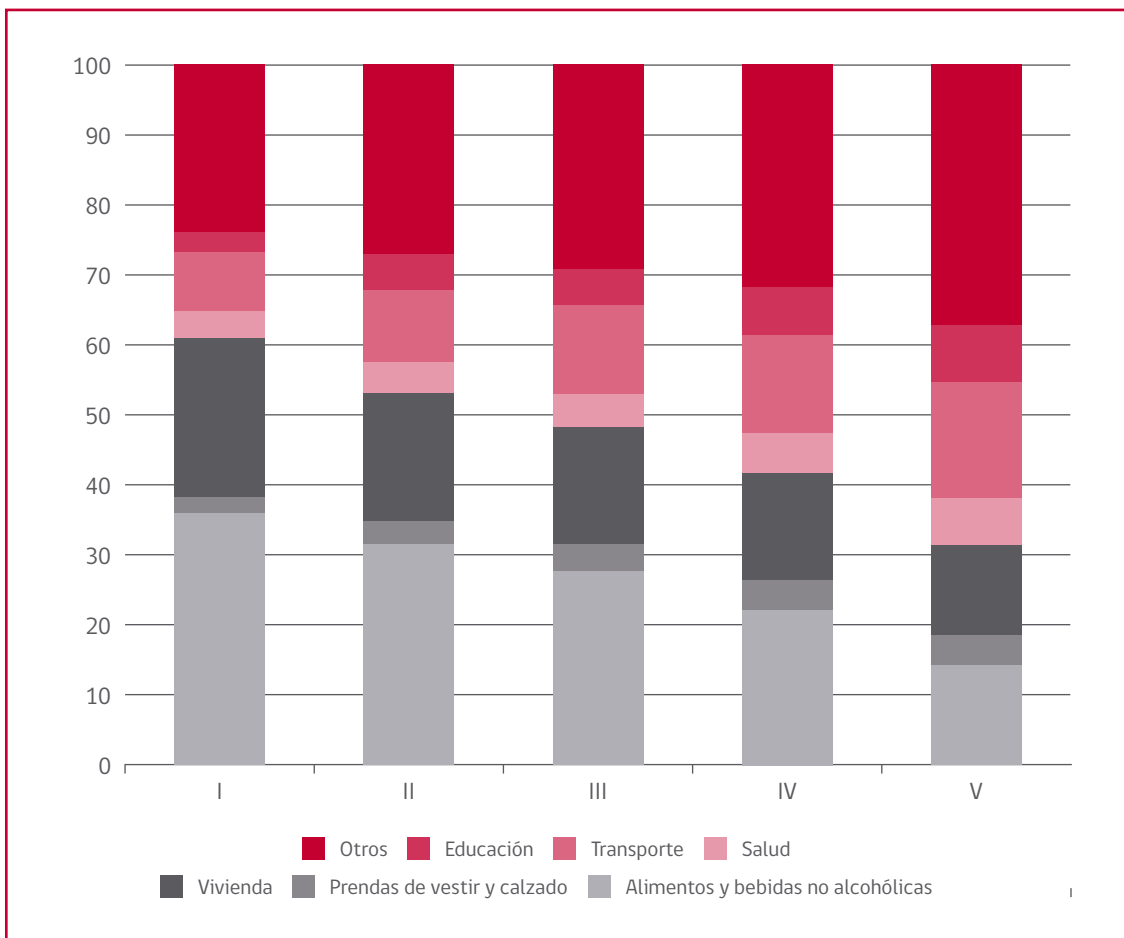
El cuadro N° 2.4 también muestra otro hecho interesante a destacar, y es que el gasto promedio mensual de los hogares (\$960.796) es equivalente al ingreso promedio mensual de éstos (\$1.038.130). Si esta cifra se analiza según la ubicación de los hogares en la distribución de ingresos, los datos indican que un hogar promedio del 20% de menores ingresos realiza gastos mensuales mayores a su nivel de ingreso. En el caso del segundo, tercer y cuarto quintil, es posible señalar que el nivel

de gasto es equivalente al nivel de ingreso de un hogar promedio, mientras que para aquellos hogares pertenecientes al quintil de mayores ingresos, los datos sugieren que sería el único grupo en condiciones de realizar ahorro, dado que su nivel de ingreso es superior al gasto que realiza de manera mensual.

En otro ámbito, los datos de la EPF señalan que la estructura de los gastos realizados por los hogares difiere según el quintil de ingresos del hogar. El gráfico N° 2.8 muestra que, en los hogares más pobres del país,

más de un tercio de los gastos (36%) se destina a la compra de alimentos y bebidas analcohólicas. A mayor nivel de ingreso, la importancia de este tipo de gasto va disminuyendo. Esto es coincidente con la información que existe del tema, donde se plantea que las familias de bajos ingresos son los que utilizan mayor parte del presupuesto en los alimentos, además de la conocida "Ley de Engel", que señala que a medida que aumentan los ingresos, la proporción del ingreso gastado en alimentos decrece²⁶.

Gráfico N° 2.8
Estructura de Gasto de los Hogares, por quintil de ingreso disponible total por hogar (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2011-2012, Instituto Nacional de Estadísticas

26. Deaton, A. and Paxson, C., (1998). "Economies of Scale, Household Size, and the Demand for Food". Journal of Political Economy. Vol. 106, no. 5

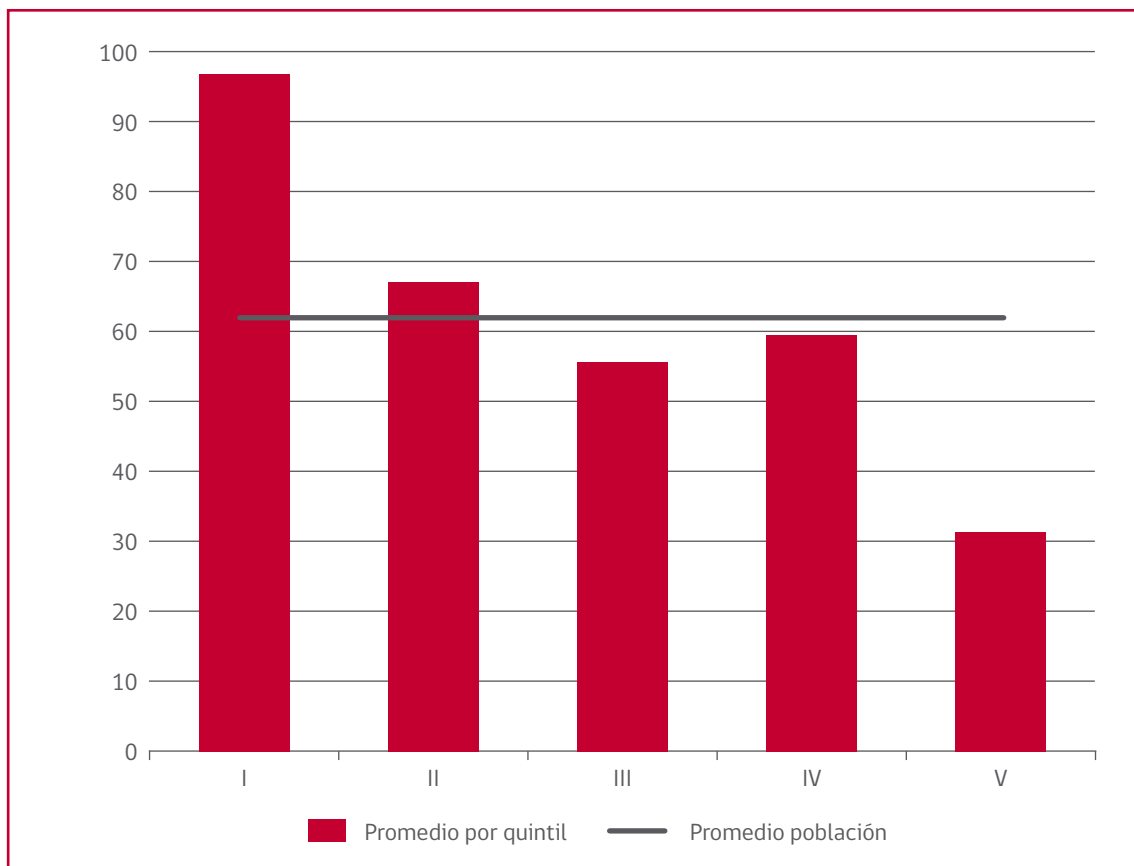
Esto es relevante debido a que son los hogares con menores ingresos los que mayormente se ven expuestos a la volatilidad de los precios de los alimentos, afectando así su seguridad alimentaria.

Vinculando una vez más los gastos e ingresos de los hogares, los datos indican que 8 de cada 10 hogares gasta más de la mitad de los ingresos familiares sólo en el consumo de bienes y servicios definidos como de primera necesidad, es decir elementos vitales para el bienestar de las personas como la alimentación, la vivienda, la vestimenta y la salud. Esto evidencia que las familias de bajos ingresos apenas alcanzarían a cubrir los gastos básicos, dejando sin espacio a otros gastos que permiten el desarrollo de las personas y aumentan

su bienestar, como los relacionados con recreación y cultura. También deja a los hogares sin la posibilidad de ahorrar para el futuro, tanto para realizar inversiones que permitan obtener mayores ingresos, como para enfrentar eventos imprevistos.

Si se toman en consideración los gastos en bienes y servicios definidos de primera necesidad en el párrafo anterior, el gasto promedio que realiza el conjunto de los hogares del país en este tipo de bienes y servicios corresponde al 62% del total de los ingresos disponibles (gráfico N° 2.9). Como es de esperar, los hogares con menos recursos exhiben una mayor proporción del gasto en tales bienes.

Gráfico N° 2.9
Proporción del Gasto del Hogar en Bienes y Servicios de Primera Necesidad, por quintil de ingreso disponible total por hogar (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2011-2012, Instituto Nacional de Estadísticas

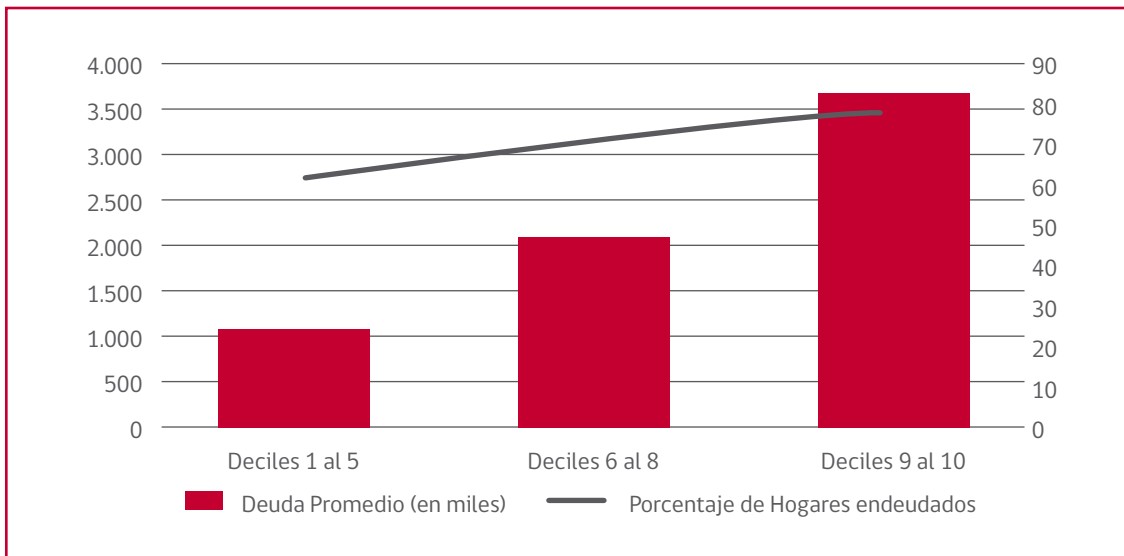
Dado los antecedentes presentados anteriormente, cuando los ingresos no alcanzan a cubrir todos los gastos del hogar, muchos de los hogares incurren en el endeudamiento para poder solventarlos. En la lógica del consumo intertemporal, el tener acceso a crédito y ahorro les permite suavizar el consumo, endeudándose o ahorrando, según sean las preferencias y posibilidades.

Los datos de la Encuesta Financiera de Hogares 2011-2012 del Banco Central, muestran que un 68% de los hogares tienen algún tipo de deuda. Esta encuesta trabaja con estratos que agrupan los deciles. El estrato 1 considera a los hogares que pertenecen a los cinco deciles de menores ingresos; el estrato 2 agrupa a los deciles 6 a 8 y el estrato 3 comprende los hogares de los últimos 2 deciles.

Como muestra el gráfico N° 2.10, si bien el porcentaje de hogares endeudados no varía de gran manera según el estrato, con el monto ocurre algo completamente diferente. Así, se observa que la deuda promedio no hipotecaria²⁷ ronda los dos millones de pesos, mientras el primer estrato tiene una deuda promedio que supera el millón de pesos. En el último estrato, la deuda promedio es mayor a los tres millones.

El hecho de que exista un mayor endeudamiento en el sector de mayores ingresos no es casualidad. Esto se debe a la restricción del crédito por la capacidad financiera, estabilidad económica y posesión de activos de los sectores de menores ingresos²⁸. Además, coincide con el trabajo de Alfaro, Gallardo y Stein (2010)²⁹, donde se afirma que el sistema financiero chileno no se encuentra afectado por el riesgo de no pago de las deudas, ya que la mayor parte de ella pertenece a sectores de altos ingresos, que gozan de una menor probabilidad de no pago.

Gráfico N° 2.10
Hogares Endeudados y Deuda Promedio, por estrato
(Porcentaje y miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Financiera de Hogares 2011-2012, Banco Central.

27. Esto incluye: deudas y préstamos con casas comerciales o financieras, créditos automotrices y sociales, deudas educacionales, préstamos de consumo bancario y deudas de tarjetas de crédito y líneas de crédito bancarias.

28. CEPAL (2014), "Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible". Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL.

29. Alfaro, Gallardo y Stein (2010), "The Determinants of Household Debt Default". Documento de Trabajo N° 574, Banco Central de Chile.

Según la revisión realizada por Ruiz-Tagle, García y Miranda (2013)³⁰, no existe un consenso en la literatura sobre un sólo indicador que permita medir el endeudamiento o sobre-endeudamiento de los hogares. Los ratios de endeudamiento que analizan estos autores son el Ratio de Deuda sobre Ingreso (RDI)³¹, Ratio de Carga Financiera sobre Ingreso (RCI)³², entre otros. El primer indicador permitiría capturar las condiciones de la deuda en el largo plazo, muestra la deuda total del hogar como porcentaje del ingreso total anual del hogar, mientras que el segundo indicador sirve para ver el estrés que sufren los hogares por el endeudamiento a corto plazo, ya que indica la situación de los flujos y corresponde a la carga financiera como porcentaje del ingreso total mensual del hogar.

Considerando todas las deudas de los hogares, los datos muestran que el hogar mediano destina 20,3% de sus ingresos mensuales al pago de sus deudas, y que la razón de la carga financiera con el ingreso es decreciente con los estratos. El hogar mediano perteneciente al primer estrato (deciles 1 al 5), destina 24,2% de sus ingresos mensuales al pago de sus deudas, mientras que un hogar mediano del estrato de mayores ingresos

(deciles 9 y 10) destina un 17% de sus ingresos al pago de deudas (gráfico N° 2.11). Ahora bien, más importante que el endeudamiento en sí, es relevante el tipo de consumo que estaría generando esta deuda. Si bien los datos presentados aquí no permiten analizar esto, un estudio realizado por FOSIS (2013) sostiene que una de cada cuatro familias que pertenecen al 10% más pobre de la población se endeudan para el consumo de bienes cotidianos, tales como mercadería, abarrotes y pan, entre otros³³.

Como medida de sobre-endeudamiento, tal como lo hacen Ruiz-Tagle, García y Miranda (2013) se tomará en cuenta a los hogares que tienen una RDI mayor o igual a 0,5 o una RCI mayor igual a 0,8. Los resultados muestran que el sobre-endeudamiento afecta a un 32% de los hogares y difiere en su trayectoria, según el plazo de las deudas. A corto plazo, son los hogares de menores recursos los que se encuentran más sobre-endeudados, en cambio, son los hogares con mayores ingresos los que presentan una mayor proporción de sobre-endeudados cuando se analiza sobre-endeudamiento de largo plazo.

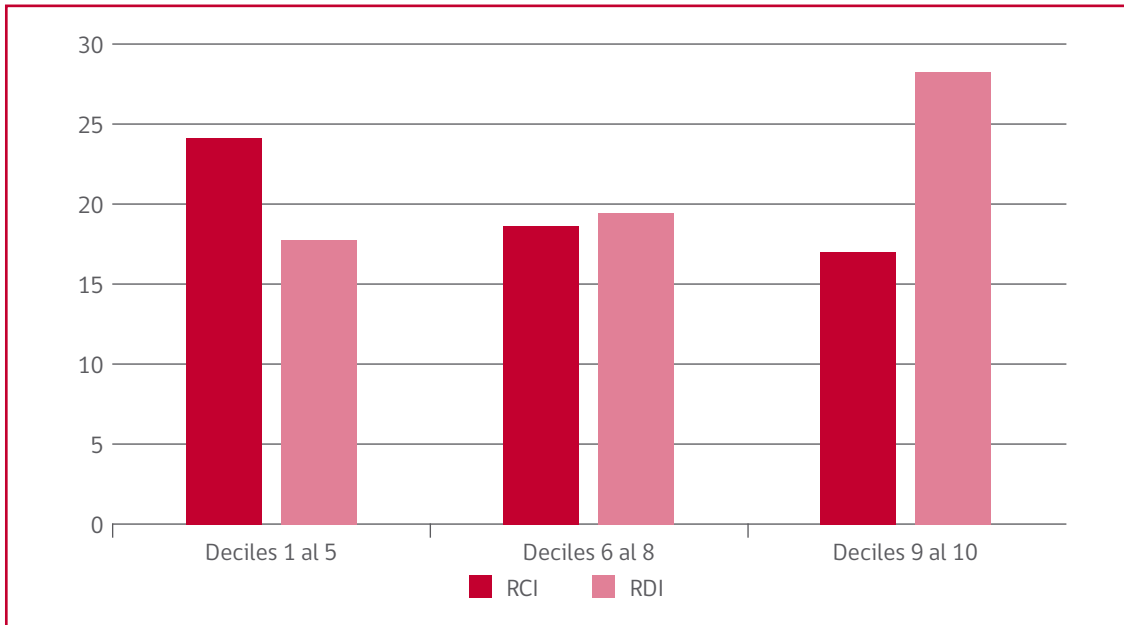
30. Ruiz-Tagle, García y Miranda (2013). "Proceso de Endeudamiento y Sobre Endeudamiento de los Hogares en Chile". Working Papers Central Bank of Chile No. 703. Central Bank of Chile.

31. RDI: deuda total del hogar como porcentaje del ingreso total anual del hogar.

32. RCI: razón entre los pagos mensuales que realiza el hogar en cumplimiento de sus obligaciones incluyendo amortización e intereses y su ingreso total mensual sin contabilizar el arriendo imputado.

33. FOSIS (2013). "Encuesta La Familia y sus Recursos". Elaborado por Departamento de Estudios y Evaluación.

Gráfico N° 2.11
Hogares Sobre-Endeudados según Plazo, por estrato
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Financiera de Hogares 2011-2012, Banco Central.

En este análisis, no se pueden obviar la evolución en el mercado del crédito en los últimos 30 años, donde ha existido una importante expansión del número de tarjetas de crédito disponibles, siendo las tarjetas de crédito de casas comerciales las que crecieron de una forma más acelerada que las bancarias, permitiendo así el acceso al crédito a sectores de ingresos bajos y medios, quienes sufrían de una baja bancarización.

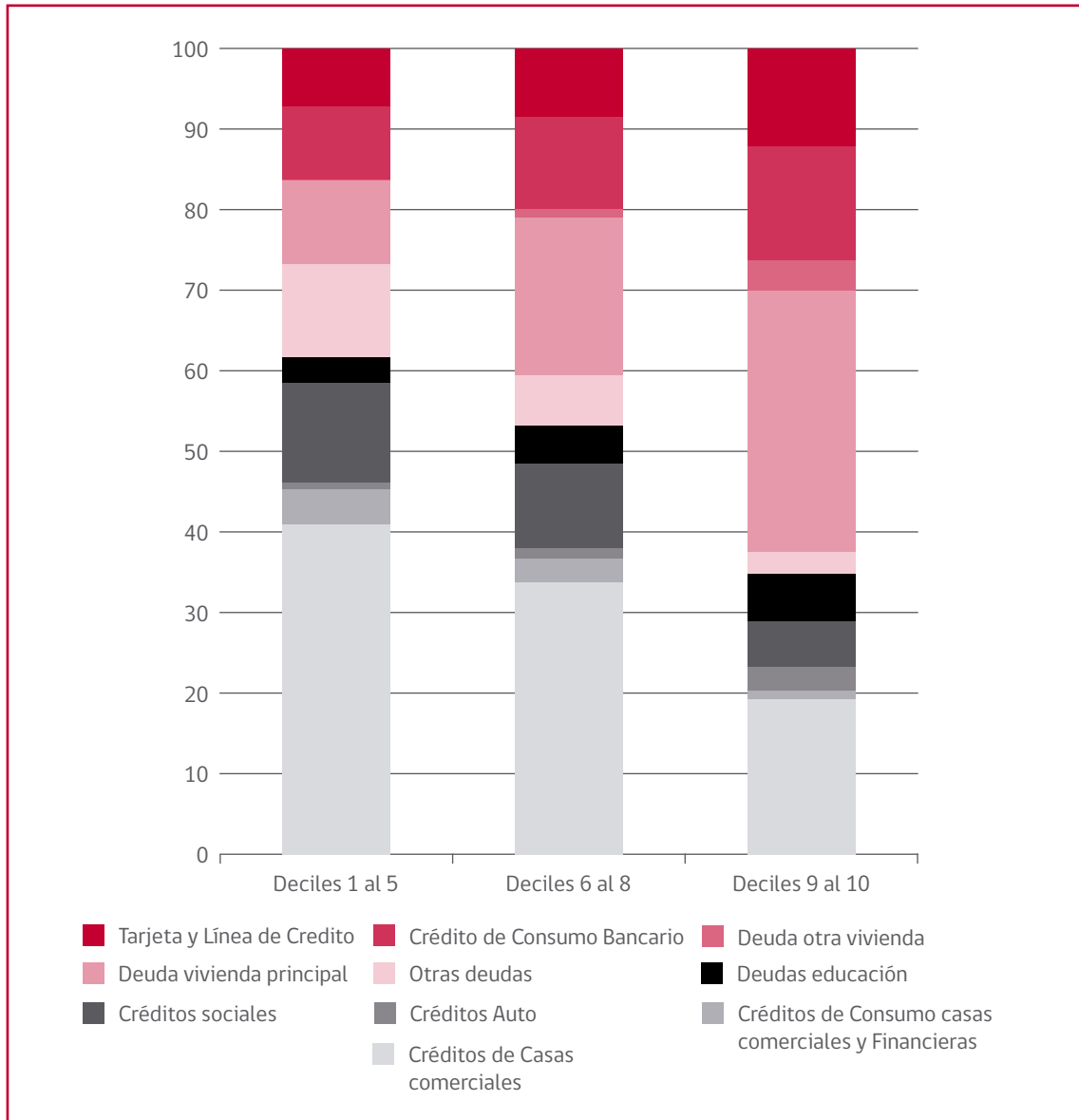
Este fenómeno ha tenido como consecuencia la existencia de una estructura de la deuda de los hogares que difiere según el estrato. Es así como se observa, en el gráfico N° 2.12, que los primeros cinco deciles de la distribución financian su deuda principalmente con créditos de casas comerciales y sociales, lo que acarrea una deuda de mayor costo, dado que es en las primeras instituciones donde se encuentran las tasas de interés más altas. Según Zahler (2008)³⁴, son las casas comerciales las que tienen una mediana más alta en las tasas.

La deuda con bancos para estos hogares de menores ingresos no supera el 20% del total, mientras que la deuda en que se incurre por la vivienda es sólo de un 11%, bastante menor, comparada con la de los hogares del tercer estrato, donde representa un 33% de la deuda total.

Para el segundo estrato, son las deudas adquiridas con casas comerciales y por hipotecas de la vivienda principal las que tienen una mayor importancia relativa dentro del total. En cambio, los hogares que están en el 20% superior se endeudan más con bancos que con otro tipo de entidades financieras y su mayor deuda corresponde a la adquirida por la compra de la vivienda principal.

34. Zahler (2008). "Bancarización privada en Chile". CEPAL - Serie Financiamiento del desarrollo N° 200

Gráfico N° 2.12
Composición de Deuda, por estrato
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Financiera de Hogares 2011-2012, Banco Central.

Los datos presentados en esta sección indican que los hogares más vulnerables socioeconómicamente destinan cerca de un tercio de sus ingresos al consumo de alimentos, cifra que aumenta a un 80% al sumar el gasto realizado en salud, vestimenta y vivienda. Pero además, señalan que este tipo de hogares realiza gastos mensuales superiores a su nivel de ingreso, lo que podría estar detrás del endeudamiento de corto plazo que exhiben, donde destaca el endeudamiento vinculado a casas comerciales.

En síntesis, el hecho de que muchos de los hogares cuenten con bajos ingresos, tiende a limitar su consumo. Las familias de menores ingresos apenas alcanzan a cubrir los gastos en bienes y servicios de primera necesidad, teniendo muchas veces que recurrir al endeudamiento para solventar los gastos corrientes del hogar.

Sin duda ha existido un gran avance en términos de la superación de la pobreza en el país en las últimas dos décadas, pero lamentablemente no ha ocurrido lo mismo en términos de la desigualdad de ingresos. Los datos presentados señalan que hay muchos hogares

que cuentan con bajos ingresos, lo que los condiciona a experimentar una constante situación de vulnerabilidad económica. La misma se ve acentuada por las desigualdades que se producen en el mercado laboral, no sólo en términos de ingresos, sino que también en la participación laboral y acceso a un trabajo de calidad.

Asimismo, la inversión en educación que pueden realizar los hogares de los distintos deciles se correlaciona con el nivel de ingreso laboral de los trabajadores, pero más aún, podrían estar determinando la trayectoria de este ingreso en el tiempo.

La información presentada indica que el problema de inseguridad de ingresos, y su repercusión en el gasto y endeudamiento de los hogares, es un problema que afecta a parte importante de la población, y que no es un fenómeno que se acota únicamente a la población de menores ingresos. En este contexto, es necesario un papel activo del Estado en la protección de estos hogares, que si bien han podido superar la pobreza, se encuentran en una situación de vulnerabilidad latente, pudiendo ante cualquier imprevisto, caer nuevamente en una condición de pobreza.

3

ACCIONES PROGRAMÁTICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

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

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

Para cumplir con esta misión, el Ministerio tiene a su cargo la administración, coordinación, supervisión y evaluación del Sistema Intersectorial de Protección Social, de modo que las prestaciones, de acceso preferente o garantizado que contemplan los subsistemas, propendan a brindar mayor equidad e inclusión a la población. Del mismo modo, le corresponde al Ministerio las mismas funciones respecto al Sistema Elige Vivir Sano, cuyo propósito principal es contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas, asumiendo el Estado un rol prioritario en cuanto al acceso a servicios que permitan disminuir brechas y barreras en calidad de vida saludable.

A su vez, el Ministerio implementa políticas, planes y programas sociales, a través de la acción de los servicios relacionados, que se orientan al desarrollo de políticas a favor de la equidad e inclusión social de aquellos grupos prioritarios. Estos servicios son:

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

- e) la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), que promueve el desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas.

Este capítulo presenta las acciones programáticas en materia de protección social del Ministerio de Desarrollo Social, poniendo especial énfasis en los desafíos que el Sistema Intersectorial de Protección Social y los servicios relacionados al Ministerio se han impuesto para garantizar umbrales mínimos y ampliar las oportunidades de la población, en especial de aquella más desfavorecida. Finalmente, se describe el Sistema Elige Vivir Sano y sus principales desafíos.

3.1 El rol del Sistema Intersectorial de Protección Social en la Superación de la Pobreza, la Vulnerabilidad y Desigualdades

El Sistema Intersectorial de Protección Social, creado a través de la Ley N° 20.379, consiste en un modelo de gestión conformado por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población chilena más vulnerable socioeconómicamente y que requiere de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida.

El Ministerio de Desarrollo Social ha asumido el desafío de fortalecer el Sistema Intersectorial de Protección Social con el objetivo de reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad, avanzando en asegurar derechos a todas las personas que frente a diversos riesgos ven reducidas sus posibilidades de desarrollo e inclusión social.

Para cumplir este propósito, los esfuerzos institucionales están orientados al fortalecimiento y consolidación de los distintos subsistemas existentes, así como también la incorporación de nuevas temáticas que se hacen parte del Sistema de Protección Social, tales como el Sistema Nacional de Cuidados, la integración social de personas migrantes y la intervención en territorios vulnerables.

A continuación se describen los subsistemas que componen el Sistema Intersectorial de Protección Social, indicando sus componentes y programas, así como los desafíos que se han planteado para el período 2014 - 2018.

a) Subsistema Chile Solidario

Chile Solidario surge el año 2002 como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema, reconociendo esta situación no sólo por la falta o precariedad de ingresos, sino también, por la presencia de contingencias adversas que colocan a quienes lo viven en una situación de vulnerabilidad respecto de su entorno. Esta estrategia pone a las familias como el foco de la intervención, y reorganiza las prestaciones sociales, definiendo a Chile Solidario como la única puerta de entrada al sistema de provisión de servicios y beneficios sociales del Estado para este grupo.

El diseño de Chile Solidario parte del diagnóstico de desconexión y desconocimiento de las familias respecto a la oferta pública, por lo que consideró como objetivo principal su vinculación e incorporación a la red social, la cual se organizó en torno a tres componentes:

- **Programa Puente y Bono de Protección:** Se trata de un acompañamiento psicosocial personalizado a familias de extrema pobreza, mediante un profesional denominado "Apoyo Familiar", quien durante 24 meses le entrega un servicio de orientación, consejería, intermediación y vinculación con la red social. La implementación de este Programa fue encomendada al FOSIS, que en conjunto con los municipios y a través de convenios de transferencia de recursos, contrata a dicho profesional para que atienda a las familias. Como parte de este Programa se entrega una transferencia monetaria directa a las familias, de carácter decreciente, denominada Bono de Protección Social y cuyo objetivo es incentivar la participación de la familia en su proceso de vinculación con las instituciones y redes de servicios.
- **Subsidios Monetarios:** Paralelo a la participación en el Programa Puente, las familias reciben en forma preferencial o garantizada, según corresponda, los subsidios monetarios del Estado. Entre estos se encuentran el Subsidio Familiar, la Pensión Básica Solidaria, la Pensión Asistencial de Invalidez, el Subsidio al Agua Potable, la Subvención Pro-retención escolar y Subsidio a la Cédula de Identidad.
- **Acceso preferente a Programas Sociales:** A través de la suscripción de convenios con el Ministerio de Desarrollo Social, instituciones y servicios públicos de las áreas de educación, salud, trabajo, infancia, entre otros, dan prioridad en la entrega de beneficios

a las personas y familias de Chile Solidario, con el propósito de ofrecer prestaciones que contribuyan a cumplir las condiciones mínimas de calidad de vida definidas por el Programa Puente.

El Ministerio de Desarrollo Social junto con las Secretarías Regionales Ministeriales fueron los encargados de coordinar un trabajo en red entre las instituciones del nivel local, regional y nacional, responsables de entregar las prestaciones sociales identificadas. A su vez, a través de Chile Solidario se generaron recursos específicos para aquellos ámbitos de necesidad de las familias beneficiarias que la oferta regular no cubría, mediante la ampliación de los programas sociales vigentes o a través de la generación de programas nuevos para la atención de demandas no cubiertas.

El modelo de gestión de Chile Solidario ha sido descentralizado en su operación, funcionando en estrecho vínculo con las municipalidades, responsables de la entrega de los principales beneficios o prestaciones de la protección social, que son financiadas desde el nivel central, con la transferencia a los territorios de recursos técnicos, metodológicos y financieros que aseguren la atención oportuna y de calidad de las familias y personas más vulnerables, fortaleciendo y complementando la tarea de los gobiernos locales.

Este modelo de política social dirigido a la población en situación de extrema pobreza no podía sostenerse en ausencia de un marco legal, por ello a través de la Ley N° 19.949 de 2004, se establece y regula la forma de operación de los componentes y los beneficios que deben ser asignados a las personas de Chile Solidario, cuestión que hace distintivo este sistema en relación a la forma tradicionalmente utilizada para asignar beneficios por postulación y espera.

Posteriormente, la consolidación de una red institucional de apoyo a la integración social permitió que Chile Solidario ampliara su cobertura hacia otros grupos en situación de vulnerabilidad, en particular: adultos mayores, personas en situación de calle, y niños, niñas y adolescentes con adultos significativos privados de libertad. Surgen entonces, entre los años 2007 y 2009, programas de acompañamiento psicosocial para población vulnerable: el Programa Vínculos, orientado al apoyo de adultos/as mayores vulnerables y que

viven solos; el Programa Calle, orientado al trabajo con adultos que se encuentran en situación de calle; y el Programa Caminos, dirigido a apoyar a niños y niñas de familias con situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes.

El Subsistema de Seguridades y Oportunidades creado en 2012, potencia el trabajo desarrollado por Chile Solidario en relación a la población en extrema pobreza y los grupos vulnerables antes mencionados. En este contexto, las personas y familias que al término de 2012 pertenecían al Subsistema Chile Solidario, se mantendrán en él hasta el término de su participación. En la actualidad, las personas y familias solo pueden ingresar al Subsistema de Seguridades y Oportunidades, dado que el Subsistema Chile Solidario se encuentra en su última etapa de implementación, quedando un grupo de 50.683 familias activas y que egresarán en su mayoría el año 2017.

b) Subsistema de Seguridades y Oportunidades

El Subsistema Seguridades y Oportunidades se crea en 2012 mediante la Ley N° 20.595 y comienza a implementarse en todas sus etapas en 2013 bajo el nombre de Ingreso Ético Familiar (IEF). Su objetivo es contribuir a que personas y familias superen su situación de pobreza extrema de manera sostenible y alcancen mejores condiciones de vida, a través del desarrollo de capacidades que les permitan generar ingresos autónomos por la vía del trabajo. El Subsistema se dirige a familias y personas en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, proyectando una atención anual de 50.000 familias como potenciales beneficiarias.

Los actuales componentes del Subsistema son el Programa Eje, Acompañamiento Psicosocial, Acompañamiento Sociolaboral, Transferencias Monetarias y Acceso a la oferta de programas sociales, todos los cuales se describen a continuación. Para el año 2015 el Ministerio de Desarrollo Social contempla fortalecer la dimensión Sociocomunitaria de la intervención, lo cual será desarrollado al presentar los desafíos del Subsistema.

• Componente Programa Eje

El Programa Eje busca brindar acompañamiento a la trayectoria de las y los beneficiarios durante toda su participación en el programa a través de las etapas de diagnóstico, seguimiento y evaluación del desempeño y logros alcanzados por las familias.

Las fases y actividades del Programa Eje son las siguientes:

1. Fase de Diagnóstico: Esta fase incorpora el contacto inicial, la aplicación de instrumentos de diagnóstico y caracterización familiar y la elaboración de un Plan de Intervención con las familias. En esta fase, un Gestor Eje toma contacto con las familias mediante visita domiciliaria, realizando la invitación a participar del programa. En caso de aceptación, se firma la Carta de Compromiso que concreta el ingreso y participación de la familia en el programa. En este momento se aplican los instrumentos de diagnóstico y caracterización cuyo resultado es la generación de un Plan de Intervención para la familia, que establece el tipo de acompañamiento que recibirá durante el tiempo de permanencia en el programa. Esto se refleja actualmente en dos trayectorias de participación: sólo Acompañamiento Psicosocial o Acompañamientos Psicosocial y Sociolaboral. Conjuntamente se activa el acceso a las Transferencias Monetarias que correspondan, de acuerdo a las características y situación de la familia.
2. Fase de Seguimiento: En esta fase se realizan las siguientes acciones:
 - Monitorear los avances familiares a través del cumplimiento de determinados hitos de la intervención.
 - Velar por la correcta entrega de transferencias monetarias.
 - Revisar y gestionar la oferta de programas sociales pertinentes a las necesidades familiares.
3. Fase de Evaluación: En esta fase se realiza el análisis y evaluación de los logros alcanzados por las familias durante la intervención, determinando su egreso del programa.

El siguiente cuadro muestra la cobertura y presupuesto del Programa Eje correspondiente al año 2014.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	40.671 familias ³⁵	M\$ 10.884.100

▪ **Componente Acompañamiento**

Este componente tiene como objetivo entregar servicios especializados de acompañamiento para las familias de acuerdo a sus necesidades particulares, tanto en el ámbito psicosocial como sociolaboral.

En el caso del Acompañamiento Psicosocial el objetivo es promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo. Este acompañamiento está a cargo de equipos profesionales situados a nivel municipal, con asesoría técnica de profesionales de FOSIS, y se implementa mediante visitas domiciliarias de periodicidad decreciente, donde un profesional del área social, denominado Asesor Familiar, trabaja con el grupo familiar en su conjunto a través de sesiones destinadas a la construcción de Planes Familiares, desarrollando recursos y capacidades que permitan alcanzar un mayor aprovechamiento de la estructura de oportunidades y, por consiguiente, una mejor calidad de vida.

Por su parte, el Acompañamiento Sociolaboral tiene por objeto mejorar la capacidad de los usuarios para generar ingresos de forma autónoma y mejorar sus condiciones de empleabilidad y de participación en el ámbito laboral. Dentro de sus objetivos se plantea:

- a) Contribuir a resolver barreras que estén influyendo en la inactividad laboral o en la inserción laboral precaria de los usuarios.
- b) Reforzar y orientar la participación de los usuarios en programas y servicios de incremento de capital humano, formación técnica y generación de micro-emprendimiento.
- c) Fortalecer y acompañar las iniciativas de trabajo por cuenta propia de los participantes.

35. Esta cifra corresponde a familias en proceso de intervención, excluyendo a aquellas suspendidas o con término de participación por incumplimiento de compromisos o renuncia voluntaria. Si se considera al total de familias que firmaron el documento de compromiso esta cifra aumenta a 47.980.

Al igual que el Acompañamiento Psicosocial, el Acompañamiento Sociolaboral también está a cargo de equipos profesionales situados en los municipios. Se implementa a través de la figura del Asesor Laboral, quien se relaciona de manera personalizada con los miembros de las familias que participan de este proceso, mediante sesiones que buscan el reconocimiento y fortalecimiento de capacidades y recursos disponibles, el valor de la trayectoria laboral, la identificación de barreras y facilitadores tanto personales como del entorno para la inserción laboral, la identificación de redes colaborativas que pudieran contribuir a dicho fin y la definición de metas y estrategias asociadas a este ámbito. Como resultado de estas acciones se espera la concreción de un Plan Laboral por parte del participante.

El siguiente cuadro muestra la cobertura y presupuesto del Componente de Acompañamiento correspondiente al año 2014.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	40.671 familias con Acompañamiento Psicosocial	M\$ 10.927.021
	35.516 familias con Acompañamiento Sociolaboral	M\$ 10.292.456

▪ **Componente de Transferencias Monetarias**

Las Transferencias Monetarias a las que acceden los usuarios del Subsistema Seguridades y Oportunidades tienen como objetivo de corto plazo aliviar las consecuencias de la extrema pobreza en forma inmediata, aumentando los ingresos familiares, y en el mediano plazo, fortalecer el capital humano, estableciendo incentivos para acceder a prestaciones de salud y educación.

Las Transferencias Monetarias contempladas en el Subsistema son de carácter transitorio. Su otorgamiento permite generar una plataforma de seguridad así como promover una disposición positiva para involucrarse en la propia superación de la pobreza. Los beneficios monetarios que actualmente pueden recibir los usuarios del subsistema, según corresponda, son los siguientes:

- Bono de Protección
- Bono Base Familiar
- Bono por Deber Control Niño Sano
- Bono por Deber Asistencia Escolar
- Bono por Logro Escolar

Los procedimientos, responsables y posibles excepciones se detallan en los protocolos y orientaciones generales sobre Transferencias Monetarias, normadas según cada reglamento.

Cuadro N° 3.1
Descripción Transferencias Monetarias del Programa

Bono de Protección	Mes 1 a 6: \$ 14.834 Mes 7 a 12: \$ 11.303 Mes 13 a 18: \$ 7.770 Mes 19 a 24: \$ 9.242
Bono Base Familiar	Actualmente el monto mensual per cápita entregado varía entre \$0 y \$20.647 ³⁶ .
Bono por Deber Control Niño Sano	\$7.000 mensual por niño/a que cumpla con los requisitos.
Bono por Deber Asistencia Escolar	\$7.000 mensual por alumno que cumpla los requisitos.
Bono por Logro Escolar	\$51.500 para aquellos alumnos pertenecientes al 30% más vulnerable de la población, que se encuentren dentro del primer tramo de mejor rendimiento. \$30.900 para aquellos alumnos pertenecientes al 30% más vulnerable de la población, que se encuentren dentro del segundo tramo de mejor rendimiento.

Fuente: Elaboración propia

- **Componente de Oferta Preferente**

Este componente tiene por objeto facilitar el acceso de las familias participantes del programa a la red institucional y oferta local de programas y servicios sociales para apoyar el proceso de habilitación y desarrollo iniciado por las familias, tanto en el ámbito psicosocial como sociolaboral. Los participantes tienen acceso preferente a la oferta disponible mediante la figura del Gestor Eje, quien situado actualmente en las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social, está a cargo de identificar, articular y generar en el territorio la participación de la familia en la oferta programática y de servicios, de acuerdo a sus necesidades particulares.

i. Acciones hacia los Grupos Vulnerables

Tal como se ha señalado, el Subsistema Seguridades y Oportunidades se orienta a promover el acceso a mejores condiciones de vida tanto de las personas y familias que se encuentren en situación de pobreza extrema como de aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad por cumplir con cualquiera de las siguientes condiciones: tener 65 o más años de edad, vivir solo o con una persona y estar

en situación de pobreza; encontrarse en situación de calle; o ser niño/a menor de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad. Con ello, el subsistema retoma el trabajo desarrollado por Chile Solidario en relación a los grupos vulnerables, a través de los programas Calle, Abriendo Caminos y Vínculos. A continuación se presenta con mayor detalle las acciones programáticas dirigidas a estos grupos.

- **Personas en Situación de Calle**

De acuerdo a la definición establecida por el Ministerio de Desarrollo Social, se entiende por personas en situación de calle a las "Personas y/o familias que carecen de residencia fija y que pernoctan en lugares, públicos o privados, que no tienen las características básicas de una vivienda aunque cumplan esa función (no incluye campamentos). Asimismo, aquellas personas que de conformidad con una reconocida trayectoria de situación de calle, reciben alojamiento temporal o por períodos significativos, provisto por instituciones que les brindan apoyo biopsicosocial."

36. Este bono está dirigido a cubrir la brecha entre los ingresos de las familias del Programa y la Línea de Pobreza Extrema. Por ello que la transferencia podría ser \$0 en caso que los ingresos sean iguales o superiores a la Línea de pobreza extrema.

A la fecha se han realizado dos catastros nacionales para conocer la magnitud de la población en situación de calle (2005 y 2011), tanto de aquellas que pernoctan en la calle, como de aquellas que lo hacen en centros de acogida. Ambos estudios utilizaron metodologías diferentes y abarcaron territorios distintos, por lo que los datos no son comparables en términos longitudinales, pero pertinentes de revisar para comprender la magnitud del fenómeno:

- a. **Catastro 2005**, dio un total de 7.254 personas. Se catastró durante un día y una noche, abarcando a 80 comunas con más de 40 mil habitantes.
- b. **Catastro 2011**, dio un total de 12.255 personas, de las cuales 2.000 personas son mayores de 60 años y más de 700 corresponden a niños, niñas y adolescentes. El catastro abarcó 220 comunas del país.

Estos catastros reflejan el esfuerzo del Estado por visibilizar a esta población que a la fecha no ha sido incluida en otras mediciones oficiales, tales como el Censo Nacional de Población y Vivienda y la Encuesta CASEN, ya que ambas se centran en personas y hogares con domicilio fijo.

No obstante lo anterior, los estudios en la materia han permitido constatar que, tal como ocurre en otros países del mundo, en Chile la situación de calle es un fenómeno complejo y multidimensional, donde la presencia de factores estructurales, institucionales, socio-relacionales y personales juegan un rol crucial, que se expresa como una vulneración de los derechos humanos fundamentales de las personas en esta situación, en especial, en la falta de garantías de derechos sociales, económicos y culturales. Todo ello, configura un escenario de grandes desafíos para las políticas sociales, que a partir del catastro del 2005, se han canalizado en una serie de iniciativas programáticas para esta población y en particular en los programas Calle y Noche Digna.

El Programa de Apoyo a Personas en Situación de Calle, que se inició con Chile Solidario, y en la transición se enmarca en el Subsistema Seguridades y Oportunidades, tiene por objetivo que las personas en situación de calle mejoren sus condiciones psicosociales y/o superen la situación de calle, a través del despliegue de alternativas de seguridad

y protección y del desarrollo de capacidades psicosociales y sociolaborales que les permitan su inclusión social³⁷. Brinda acompañamiento a 200 personas adultas y 200 niños, niñas y adolescentes nuevos cada año. A continuación se presenta la cobertura y presupuesto del Programa de Apoyo a Personas en Situación de Calle correspondiente al año 2014.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	2.200 personas	M\$ 3.729.424

Por su parte, el Programa Noche Digna, tiene dos componentes:

a) Plan de Invierno, cuyo objetivo es brindar protección a las personas que se encuentran en situación de calle en nuestro país en la época de bajas temperaturas, de modo de prevenir los deterioros graves en su salud, mediante el mejoramiento de las condiciones en que pernoctan, viven y se alimentan.

b) Centros Temporales para la Superación, orientado a entregar alojamiento temporal y servicios básicos para personas en situación de calle, que complementen la oferta instalada para esta población.

Cabe destacar que en 2014, como resultado de un esfuerzo mancomunado entre el Estado y la sociedad civil, se lanzó la Política Nacional de Calle para abordar, de manera intersectorial, con una mirada a corto y mediano plazo, a los problemas que presentan las personas en situación de calle. Sin embargo, aún se requiere mejorar procedimientos, estándares y modelos de intervención de los programas Calle y Noche Digna, para que estén acordes a un enfoque de derechos.

El siguiente cuadro muestra la cobertura y presupuesto del Programa Noche Digna correspondiente al año 2014.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	8.390 personas	M\$ 5.315.314

37. A esto se suman las siguientes iniciativas: Programa de Tratamiento Ambulatorio (Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol), Programa Pro Empleo (Ministerio del Trabajo), Programa Piloto de Salud Mental (Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo Social) y Programa Yo emprendo semilla (ex Programa Apoyo al Microemprendimiento, FOSIS).

- **Niños, Niñas y Adolescentes con Adultos Significativos Privados de Libertad - Programa Abriendo Caminos**

Durante la última década se ha observado un aumento progresivo de la cantidad de personas que están cumpliendo pena privativa de libertad y una baja progresiva de personas que están cumpliendo condenas en libertad. La población penal se concentra mayoritariamente en el rango de 20 a 35 años, siendo la mayoría padres o madres de 2 o más hijos³⁸. Por su parte, de acuerdo a cifras de Gendarmería, 28.941 niños, niñas y adolescentes tienen a su padre o madre privado de libertad, viéndose afectados por los problemas familiares asociados, tales como disminución de ingresos, ausencia del agente de protección y cuidado, crisis e instalación de dinámicas y ambientes familiares no adecuados para el desarrollo infantil, dificultades para una inserción escolar exitosa, problemas de salud mental, entre otros.

El aumento de personas cumpliendo condena y las consecuencias sociales y familiares que esta situación conlleva, es una preocupación constante del Estado por el impacto que tiene sobre sus familias, específicamente en niños, niñas y adolescentes (NNA). En efecto, las consecuencias de este proceso estarán marcadas por el contexto personal, familiar y social que la privación de libertad genera, pues en muchas ocasiones una condena significa la desintegración de la familia producto de la separación forzosa de sus miembros. Desde esta perspectiva y con el fin de aminorar los efectos que esta situación produce, surgió la necesidad de generar un servicio de apoyo psicosocial orientado a la prevención, apoyo y promoción de los niños, niñas y sus familias, lo que va en concordancia con la ratificación por parte del Estado de Chile de la Convención sobre los Derechos del Niño/a (1990) que mandata a cumplir con el compromiso de asegurar y garantizar la igualdad de derechos y de oportunidades de los niños y niñas, independientemente de cualquier característica personal o familiar.

En este contexto, el Programa Abriendo Caminos se orienta a las personas menores de 18 años, que cuenten con una persona calificada como adulto significativo privado de libertad, siendo beneficiario también el cuidador del niño/a. El programa implementa una estrategia de intervención integral y personalizada, a través de acciones preventivas, de reforzamiento y reparación. Su implementación considera una intervención diferenciada, en función de las particularidades, necesidades, recursos y capacidades de cada uno de los integrantes de la familia.

Los equipos de intervención están compuestos por: i) consejeros que trabajan directamente con la familia y los niños y niñas menores de 6 años; ii) tutores de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 18 años; iii) gestores de redes, cuya función es la articulación de los distintos servicios públicos y/o privados en el territorio, que propenden a la generación o entrega de oferta pertinente a las características de las familias; iv) un Preparador Sociolaboral y Servicios Especializados dependiendo de las características de las familias (por ejemplo, abogados, médicos psiquiatras u otro especialista que entregan sus servicios en forma esporádica de acuerdo a la demanda); y v) servicios complementarios por parte de profesionales asociados a acciones permanentes durante el despliegue de la metodología del programa (por ejemplo, un psicólogo que atiende a todos los NNA o sus familias en sesiones planificadas previamente en el proyecto como complemento al acompañamiento psicosocial).

Desde el año 2009 el Programa Abriendo Caminos ha logrado incorporar a 10.700 niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, a los cuales se agregarán otros 2.500 durante el año 2014. El siguiente cuadro muestra la cobertura y presupuesto del Programa Abriendo Caminos para el año 2014.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	2.500 niños, niñas y adolescentes	M\$ 4.107.183

38. Stippel (2006). "Las Cárcenes y la búsqueda de una política criminal para Chile"

• **Adultos Mayores – Programa Vínculos**

En Chile, la evolución de la población ha seguido una tendencia acelerada al envejecimiento, lo que ha generado un aumento considerable de la proporción de Adultos y Adultas de 60 años y más. En el año 2000 la población sobre los 60 años de edad correspondía al 10,1%, mientras que al año 2012 esta cifra aumenta al 14% de la población total, con proyecciones que llegan al 28,5% al 2050 según estimaciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

Según datos del Ministerio de Desarrollo Social, en la actualidad más de 190.000 Adultos y Adultas con 65 años o más viven solos en condiciones de vulnerabilidad producto de su situación de pobreza, aislamiento geográfico, ruralidad y desvinculación de redes sociales y familiares, entre otras causas.

La carencia de vínculos, la falta de acceso a mejores oportunidades, los menores recursos sociales y económicos para solucionar sus propios problemas y enfrentar con una mejor disposición la etapa de la vejez motivaron la creación del Programa Vínculos, cuyo origen y nombre se remonta al Programa de Acompañamiento Psicosocial para Adultos Mayores de Chile Solidario. Tanto en el Subsistema Chile Solidario, como en el marco del Subsistema de Seguridades y Oportunidades, el Programa Vínculos tiene el objetivo de promover el desarrollo y fortalecimiento de recursos y capacidades que permitan al Adulto o Adulta Mayor alcanzar y sostener mejores condiciones de vida. En particular se busca: i) aportar a la consolidación de un sentido de identidad positiva a partir de la valoración de su historia de vida; ii) potenciar el fortalecimiento de la autonomía para realizar su vida cotidiana mediante el despliegue de recursos psicosociales y/o sociolaborales, de acuerdo a sus características; y iii) aumentar y consolidar el sentido de pertenencia del Adulto o Adulta Mayor, mediante la ampliación de las redes y vinculaciones familiares, comunitarias e institucionales.

Para alcanzar los fines descritos, se elabora un Plan de Acción Conjunta que deberá definirse sobre la base de la determinación de metas personales y la disposición, organización y desarrollo de recursos requeridos para alcanzarlas. La metodología contempla una fase individual y grupal, donde se busca promover el proceso de vinculación de las personas mayores al entorno, abordando los problemas de la vejez, la dependencia y la falta de autonomía desde los recursos que se tienen tanto a nivel individual como los que se obtienen por medio de la interacción de los pares y con la red comunitaria local.

La propuesta de acción social del Programa Vínculos, busca activar y comprometer las capacidades y recursos existentes en cada Adulto o Adulta Mayor mediante un proceso conducente a la superación en el tiempo de la situación de vulnerabilidad a partir de diversos apoyos que se ponen a su disposición.

Uno de los componentes del programa, es el Acompañamiento Socio Laboral, que a partir de 2014 transitará hacia un enfoque Socio Ocupacional, el que transformará el acompañamiento en un mecanismo de intervención orientado hacia el resguardo de los derechos de los Adultos y Adultas Mayores, su inclusión, cohesión y participación, reconociendo en ello que la vejez no implica la interrupción del crecimiento personal, por el contrario es la aceptación de que los Adultos y Adultas Mayores son sujetos con trayectorias vitales, habilidades, capacidades y conocimientos que les permiten aportar de forma activa a la sociedad.

El siguiente cuadro muestra la cobertura y presupuesto del Programa Vínculos correspondiente al año 2014.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	11.242 adultos y adultas mayores	M\$ 2.961.655

ii. Desafíos del Subsistema de Seguridades y Oportunidades 2014–2018

A partir de Marzo de 2014, el Ministerio de Desarrollo Social comenzó una revisión del Subsistema Seguridades y Oportunidades en su conjunto, considerando el marco conceptual que le sustenta y el diseño e implementación de su estrategia de intervención. Como resultado de esta revisión, y en virtud del desafío del actual gobierno de avanzar hacia la concreción de mayores niveles de cohesión social, instalando la idea de un Estado garante de derechos, se llevará a cabo un fortalecimiento en distintas líneas de acción del Subsistema.

Rescatando la experiencia del Subsistema Chile Solidario, y teniendo en cuenta la existencia de una nueva normativa legal que ha incorporado nuevos dispositivos al Sistema Intersectorial de Protección Social, el fortalecimiento del Subsistema Seguridades y Oportunidades pondrá énfasis en el fortalecimiento del componente sociocomunitario, relevando la vinculación que tiene la familia con el entorno comunitario en un territorio, con características particulares que define y determina su mayor o menor estado de exclusión.

Asimismo, se propone reordenar el proceso de acompañamiento psicosocial del programa, convirtiéndolo en el eje central de la intervención, dado que se entiende que los aspectos trabajados en los componentes sociolaboral, fortaleciendo el desarrollo sociocomunitario, vienen a complementar y facilitar las metas trazadas por las familias durante toda la fase de la intervención.

Respecto del componente Programa Eje, diversos insumos de diagnóstico mostraron dificultades asociadas a su modelo de gestión, particularmente en lo relacionado a la coordinación entre equipos de gestores situados en las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremías) y los equipos comunales de las Unidades de Acompañamiento situados en los municipios. El rol de los gestores ha tendido a percibirse como uno de control y supervisión de los equipos comunales, más que un facilitador de la intervención con familias considerando, además, diferencias en las condiciones de contratación y su ubicación en instancias regionales. Por tanto, se visualiza la necesidad de fortalecer el espacio institucional de promoción y protección social en el territorio, de modo de lograr una mayor eficiencia en la gestión de recursos y en la coordinación de oferta pertinente en el territorio.

También busca fortalecer el acompañamiento en el proceso de inserción laboral de los participantes. Esto implica generar una vinculación efectiva entre el plan laboral desarrollado y una inserción laboral al mercado del trabajo.

Para el año 2015, se propone dar continuidad a las acciones y prestaciones a las que actualmente tienen acceso preferente los usuarios del Subsistema Seguridades y Oportunidades, incluyendo además las siguientes prestaciones:

- Programa Vacaciones Familiares y Turismo Mujer, Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)
- Casas de Acogida, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
- Centro de la Mujer, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
- Educación Financiera, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

c) Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo

El Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo surge para responder y atender de manera oportuna y pertinente las necesidades del desarrollo de niños y niñas de primera infancia, de sus familias y de la comunidad, organizando e integrando de manera coherente un conjunto de prestaciones de apoyo al desarrollo infantil, provistas por una amplia gama de servicios públicos, cuya implementación permite realizar un seguimiento a través del ciclo vital de la primera infancia. Cabe señalar que, si bien la implementación de Chile Crece Contigo comenzó el 2007, se institucionalizó en 2009 a través de la Ley N° 20.379.

En las políticas públicas dirigidas a la primera infancia se debe tener en consideración el entorno del desarrollo infantil conformado por la familia, la comunidad y los propios niños y niñas. Cada uno de estos ámbitos tiene características específicas y distintos requerimientos, por tanto, los niños y niñas requieren de servicios que apoyen el despliegue de sus habilidades, competencias y destrezas en todas las dimensiones del desarrollo humano; la familia requiere de apoyo para contar con herramientas que faciliten el cumplimiento de su rol, y la comunidad requiere de apoyo para asegurar las condiciones necesarias para que las familias y los niños y niñas desarrollen su potencial.

En consideración de lo anterior, Chile Crece Contigo surge como un sistema de protección integral a los niños, niñas y sus familias, que provee acompañamiento y seguimiento a la trayectoria de desarrollo de cada niño o niña, a partir de su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar en el primer nivel de transición. En la actualidad se ha decidido ampliar el rango de edades hasta 8 años (a partir del año 2016), lo que aumentará la oferta de servicios de apoyo y prestaciones para la infancia y podrá atender otros requerimientos esenciales para el desarrollo y bienestar de los niños y niñas de Chile.

La integralidad de Chile Crece Contigo consiste en un conjunto de intervenciones, prestaciones y beneficios articulados en el territorio en un trabajo en red, a través de mecanismos de atención y derivación. En el subsistema están consideradas prestaciones de gran cobertura y otras diferenciadas que se combinan para atender en forma oportuna las necesidades particulares de apoyo de cada uno de los niños y niñas cubiertos por el sistema.

i. Definiciones Estratégicas y Programáticas

El objetivo general o fin de Chile Crece Contigo es lograr que los niños y niñas alcancen su máximo potencial de desarrollo. Además tiene como objetivos específicos:

- a) Que los padres, madres o cuidadores cuenten con las competencias parentales favorables al desarrollo integral de sus hijos e hijas.
- b) Que los niños y niñas atendidos en el Sistema Público de Salud reciban las intervenciones de manera oportuna y pertinente a sus necesidades.
- c) Que los niños y niñas que son atendidos en el Sistema Público de Salud y que se les detectan tempranamente riesgos en su desarrollo, reciban intervención oportuna y efectiva.
- d) Que los niños y niñas participantes en el Chile Crece Contigo y sus familias reciban las prestaciones garantizadas de manera oportuna.

A continuación se presentan los programas que forman parte de este Subsistema, indicando para cada uno su cobertura y presupuesto de 2014:

- **Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB):** Corresponde al programa eje del acompañamiento que se ofrece a niños y niñas de primera infancia a nivel local. Su objetivo es fortalecer el proceso de desarrollo de los niños/as desde su gestación hasta los 4 años, a través de la Red Asistencial de Salud, mediante prestaciones de calidad y complementarias al actual control prenatal, parto, puerperio, control del niño sano y atención hospitalaria. El programa se ejecuta desde el Ministerio de Salud, a través de sus 29 Servicios de Salud y constituye la puerta de entrada a Chile Crece Contigo. Consiste en una oferta de apoyo al control, vigilancia y promoción de la salud de niños y niñas de primera infancia desde la gestación hasta

los dos años de vida principalmente, articulando las acciones de salud contempladas hasta los cuatro años de vida.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	870.445 Gestantes, niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud	M\$16.130.995

- Programa de Apoyo al Recién Nacido:** El programa tiene como objetivo garantizar trayectorias más equitativas e igualar las oportunidades de desarrollo de los niños y niñas con el apoyo de elementos prácticos y educativos a las familias que atiendan su parto en la red pública de salud. El apoyo a las familias se garantiza mediante dos componentes principales:

- La entrega del Set de Implementos Básicos para el Recién Nacido/a, el cual consta de tres paquetes de insumos (paquete cuna corral equipada, paquete cuidados básicos y estimulación; y paquete de apego y vestuario).
- Educación para las familias sobre crianza temprana, fomento de apego seguro, atención y cuidados básicos del recién nacido/a.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	154.000 recién nacidos cuyas madres hayan atendido su parto en la red asistencial de salud ³⁹	M\$14.216.165

39. Los beneficiarios para el año 2014 corresponden a 156.402 nacidos(as) vivos(as). Este cálculo se realiza de acuerdo al número de nacidos vivos a diciembre 2012*(1 + tasa de natalidad /100).

- Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil:** El Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil financia proyectos de intervención comunal presentados por las municipalidades, destinados a financiar acciones dirigidas a niños y niñas que han sido detectados en controles de salud con riesgo o rezago manifiesto⁴⁰ en su desarrollo, o que presenten situaciones de vulnerabilidad social detectados por la Red Local de Chile Crece Contigo o por demanda espontánea y que pudieran derivar en riesgos o rezagos en su desarrollo.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	58.510 Niñas y niños hasta 4 años que presentan riesgo o rezago en su desarrollo	M\$1.812.715

- Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia:** Este Fondo permite concretar distintas acciones que buscan atender la multidimensionalidad del desarrollo infantil temprano, a través de la articulación y fortalecimiento de diversas iniciativas interinstitucionales dirigidas a ampliar las oportunidades de desarrollo integral de los niños y niñas, abordando áreas no cubiertas por las instituciones presentes en los territorios donde ellos se encuentran. A partir de 2011, con el fin de favorecer el acceso de niños y niñas a espacios de carácter público que contemplaran sus necesidades de recreación y juego y que permitiera atender a niños y niñas que presentan situaciones de vulnerabilidad que pueden afectar su normal desarrollo, el Fondo implementa las siguientes líneas de acción:

1. Fondo de Habilitación de Espacios Públicos Infantiles Comunitarios.
2. Fondo de Habilitación de Espacios Públicos Infantiles en Hospitales.
3. Apoyo al Desarrollo Infantil en Vulnerabilidad, Gendarmería de Chile.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	85 proyectos de carácter regional y comunal	M\$ 397.847

40. Se entiende por rezago aquellos niños o niñas cuyo Escala de Evaluación del Desarrollo Psicomotor (EEDP) y Test de Desarrollo Psicomotor (TEPSI) presenta rango normal, sin embargo, presenta déficit en una o más áreas o subtest específicos, o bien; cuando en el control de salud que corresponde aplicar pauta breve, ésta resulta alterada. "Orientaciones Técnicas para las Modalidades de Apoyo al Desarrollo Infantil", Equipo Chile Crece Contigo, MDS/MINSAL.

- Diagnóstico de Vulnerabilidad:** El objetivo de esta iniciativa es caracterizar a los niños y niñas entre 4 a 5 años 11 meses de edad, a través de un análisis de información del área biológica, cultural, educacional y conductual, que asisten a los establecimientos educacionales subvencionados por el Estado o a jardines infantiles de la Junta Nacional de Alimentación Escolar y Becas, la Junta Nacional de Jardines Infantiles y de la Fundación INTEGRAL y cursan los niveles de transición I (pre kínder) y de transición II (kínder). Lo anterior, a partir del procesamiento y análisis de la información recogida en un Diagnóstico de la Condición de Vulnerabilidad de niños y niñas del nivel de educación parvularia, dando cuenta del Índice de Vulnerabilidad correspondiente al año 2014.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	300.000 Niños y niñas preescolares que asisten a nivel de transición 1 y 2 ⁴¹	M\$ 84.264

- Fortalecimiento Municipal:** Este Fondo busca apoyar la gestión de las redes comunales Chile Crece Contigo que coordinan las municipalidades, de manera de fortalecer la implementación local del Subsistema de Protección Integral a la Infancia, posibilitando que todas las instituciones que participan de la red comunal pongan a disposición y conocimiento de los demás integrantes de la red y de los usuarios, la oferta de servicios disponibles, de modo de mejorar el acceso a estos por parte de los niños y niñas beneficiarios del Subsistema, así como perfeccionar y agilizar los procesos de derivación psicosocial.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	340 Redes Comunales Chile Crece Contigo	M\$ 2.353.065

- Programa Educativo:** El objetivo del programa es informar, educar y sensibilizar sobre cuidados, crianza y estimulación, fortaleciendo el desarrollo de entornos familiares y comunitarios favorables, que contribuyan al máximo despliegue del potencial de niños y niñas, a través de distintas

herramientas de difusión: sitio web, programa de radio, redes sociales, materiales impresos y audiovisuales. Consiste en la entrega de materiales y prestaciones dirigidas a la población que se atiende en el programa Eje, PADB-MINSAL y a la ciudadanía en general.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	Universal	M\$ 1.827.999

- Fono Infancia:** El objetivo de este Convenio con Fundación INTEGRAL es contribuir al bienestar y desarrollo integral de niños y niñas, a través del fortalecimiento de competencias de los adultos responsables de su cuidado y protección bajo un enfoque de respeto y promoción de los derechos de la infancia. Corresponde a un servicio de orientación telefónica gratuita que funciona en todo el país, de lunes a viernes, atendido por psicólogos/as.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	20.070 Niños, niñas y sus familias en base al número de llamadas recibidas	M\$ 87.803

- Educación Pre-Básica JUNJI:** El objetivo de los programas que ejecuta JUNJI es contribuir al bienestar y desarrollo integral de niños y niñas a través de su atención en modalidades alternativas de cuidado infantil, tales como: i) Programa de Centros Educativos Culturales de Infancia (CECI), en el que niños y niñas menores de 6 años de sectores urbanos de alta vulnerabilidad social desarrollan aprendizajes a través de proyectos educativos con énfasis en la expresión artística y cultural; ii) Conozca a su Hijo (CASH), que capacita a madres de sectores rurales como primeras educadoras de sus hijos e hijas menores de seis años que no asisten a Programas de Educación Parvularia por habitar áreas rurales de alta dispersión geográfica, con el objetivo de contribuir al mejoramiento del desarrollo integral de las niñas y niños con menores oportunidades para su desarrollo bio-psicosocial; iii) Programa de Mejoramiento a la Infancia (PMI), con la finalidad de contribuir a educar a niños y niñas menores de 6 años para mejorar su desarrollo físico, psíquico y social, y la calidad de las relaciones intrafamiliares a través del apoyo a madres, padres

41. Cobertura estimada de niños y niñas pre-escolares a los que se les aplicará la encuesta, según estimaciones JUNAEB

y/o adultos responsables como primeros educadores de sus hijos e hijas. Se localiza en sectores urbano marginales y rurales concentrados.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	1.427 CASH (Madres o adultos significativos), 1.370 CECI (Niños y Niñas) y 1.431 PMI (Niños y Niñas)	M\$ 4.351.580

ii. Desafíos del Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2014-2018

A siete años del inicio de Chile Crece Contigo y a cinco de su institucionalización, es posible identificar desafíos que son transversales a la gestión e implementación del Subsistema y también desafíos que dicen relación con la proyección en el tiempo de los logros y aprendizajes generados a partir de su ejecución.

Respecto de los desafíos transversales, resulta fundamental apoyar y revitalizar el trabajo intersectorial de las redes comunales del Subsistema. El acompañamiento a la trayectoria del desarrollo de los niños y niñas se realiza en el espacio local, a través del trabajo articulado de los actores públicos y privados que realizan acciones en pos de la infancia. Estos actores se convocan en lo que se denomina Red Básica y/o Ampliada Chile Crece Contigo, la que es liderada por la Municipalidad y en la cual participan los departamentos de salud, educación inicial, protección social y otros departamentos sociales. Estas redes requieren reforzar los procesos de capacitación en temáticas de trabajo en red, consolidar el uso y apropiación del sistema de registro, derivación y monitoreo, establecer indicadores que permitan monitorear su desempeño y orientar de mejor manera la asistencia técnica regional y nacional de los equipos de protección social del Ministerio.

Es necesario avanzar también hacia la generación de estándares de calidad asegurables para todas las prestaciones que establece el Subsistema, con protocolos de acceso claros a los servicios por parte de las familias usuarias y mecanismos de supervisión y de acreditación de la calidad, que aseguren que los niños y niñas reciben servicios que contribuyen efectivamente a su bienestar y desarrollo. Avanzar en calidad implica también establecer sistemas

permanentes de medición y de mejora continua tanto de los procesos, resultados, impacto y satisfacción de los niños, niñas y sus familias.

Llegar con más y mejor información y servicios a las familias, que son las principales responsables de la crianza de sus hijos e hijas. El desafío es continuar educando, informando y sensibilizando sobre la importancia del desarrollo infantil, sobre el impacto de los primeros años en la vida de los niños y niñas y sobre temáticas de crianza respetuosa, entre otras materias, que permitan un aprendizaje y apropiación por parte de los padres, madres y cuidadores/as. Por otra parte y en la misma línea, es importante contribuir a aumentar el conocimiento de las familias sobre sus derechos y su ejercicio pleno, especialmente en lo que respecta a las garantías establecidas en la Ley N° 20.379 y los mecanismos para hacer exigencia de dichas garantías.

Un elemento central tanto para la consolidación de Chile Crece Contigo en el ámbito local como para la proyección de sus resultados, es la necesidad de fortalecer las competencias del recurso humano y establecer un plan de mediano plazo que avance en la mejora sustantiva de las actuales condiciones contractuales. Invertir en primera infancia significa también invertir en aquellos que trabajan cotidianamente con niños y niñas, para que cuenten con actitudes, conocimientos y competencias que les permitan promover el desarrollo integral de niños y niñas. Junto con lo anterior, es importante también que exista estabilidad laboral, baja rotación de personal y adecuadas condiciones laborales, reconociendo así la relevancia del trabajo que realizan los equipos a nivel local.

Finalmente, la obtención y mantención de resultados positivos en el desarrollo infantil temprano de niños y niñas pasa también por consolidar y extender el apoyo de Chile Crece Contigo más allá de los 4 años. Esto implica abarcar, como mínimo, toda la primera infancia, es decir, hasta los 8 años, a través de un Subsistema de Protección Integral que continúe con la lógica del acompañamiento a la trayectoria del desarrollo y que provea prestaciones universales y diferenciadas, tanto para los niños/as como para sus familias. Este último aspecto se encuentra estrechamente vinculado con el desafío país de establecer un Sistema Integral de Garantía de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, liderado por el recientemente creado Consejo Nacional de la Infancia.

3.2 Coordinación de políticas y acciones programáticas para la inclusión de grupos prioritarios para la política social

En el marco del Programa de Gobierno 2014–2018, el Ministerio de Desarrollo Social ha colocado especial atención a las personas y familias que presentan mayor vulnerabilidad social, mediante el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas de protección social encaminados a reducir las barreras que limitan su integración social y pleno desarrollo, promoviendo la construcción de una sociedad más cohesionada.

El desafío de ampliar y profundizar el Sistema de Protección Social conlleva cambios en el accionar de los distintos servicios relacionados a fin de afianzar el enfoque de derecho en las políticas de protección social. Además de proveer ciertos bienes y servicios que constituyan un primer piso de protección social, ello implica proveer espacios de participación social y fomentar la asociatividad y representación de grupos de población históricamente excluidos, tales como personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, personas en situación de discapacidad, pertenecientes a pueblos indígenas, jóvenes, y adultos mayores.

El siguiente apartado presenta una descripción de la institucionalidad y desafíos principales que los servicios relacionados al Ministerio de Desarrollo Social se han planteado para la provisión de las prestaciones y programas sociales para los grupos más vulnerables en Chile.

a) Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) se crea por mandato de la Ley N° 18.989 de 1990. FOSIS apoya a las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad que buscan mejorar su condición de vida, implementado programas en tres ámbitos: i) Emprendimiento; ii) Trabajo y iii) Habilidad Social.

Además, cuenta con el Fondo IDEA, que tiene como objetivo fomentar la innovación en el ámbito de las iniciativas para la superación de la pobreza y/o vulnerabilidad social.

i. Definiciones Estratégicas y Programáticas

FOSIS es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su misión es liderar estrategias de superación de la pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a disminuir las desigualdades de manera innovadora y participativa.

Los objetivos estratégicos definidos para el periodo 2014 – 2018 son⁴²:

- a) Diseñar, implementar y evaluar estrategias con perspectiva territorial para la superación de la pobreza y vulnerabilidad.
- b) Promover la participación ciudadana en las estrategias de intervención de FOSIS.
- c) Instalar un Enfoque Territorial de Derechos en el quehacer de la institución.
- d) Promover el desarrollo del capital humano, social y físico mediante estrategias intersectoriales de intervención.
- e) Fortalecer la calidad de atención de nuestros usuarios y grupos de interés.
- f) Construir relaciones colaborativas con ejecutores.
- g) Fortalecer el modelo de gestión institucional.
- h) Instalar procesos de investigación, evaluación y gestión del conocimiento institucional que aporten a las estrategias de intervención.
- i) Potenciar las capacidades y competencias de las personas que trabajan en FOSIS.

La contribución de FOSIS a la superación de la pobreza y vulnerabilidad en Chile se agrupa en la oferta programática que se presenta a continuación, indicando para cada programa su respectiva cobertura y presupuesto de 2014.

42. Los objetivos estratégicos acá presentados se encuentran en proceso de validación por parte de la Dirección de Presupuestos.

- **Programa Yo Emprendo Semilla:** Está orientado a que personas desocupadas, cesantes, buscando trabajo por primera vez o con una ocupación precaria desarrollen un micro emprendimiento o trabajo por cuenta propia, y generen con éste, ingresos autónomos superiores o igual a los declarados al inicio de su participación en la intervención. Tiene un componente de servicio de apoyo integral para el micro emprendimiento. Posee dos líneas de intervención: i) Yo Emprendo Semilla Regular y ii) Yo Emprendo Semilla específico para usuarios del Subsistema Chile Solidario y del Subsistema Seguridades y Oportunidades.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	22.653 personas	M\$ 13.503.463

- **Programa Yo Emprendo:** Consiste en apoyar el fortalecimiento de iniciativas económicas autónomas de personas vulnerables, con el objetivo de que aumenten sus ingresos y, de este modo, mejoren sus condiciones de vida. Posee tres componentes: capacitación, asesoría técnica y financiamiento. El componente de financiamiento está compuesto por la entrega de un capital semilla y por un aporte propio del participante que debe representar entre el 10% al 30% de la inversión.

- **Programa Yo Emprendo en Comunidad:** Se destina al apoyo de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad para que mejoren sus condiciones de vida a través del fortalecimiento de iniciativas económicas grupales. Posee tres componentes: capacitación, asesoría técnica y financiamiento. El componente de financiamiento está compuesto por la entrega de un capital semilla y por un aporte propio de parte del grupo que debe representar entre el 10% al 30% de la inversión. A continuación se presenta la cobertura y presupuesto 2014 de los programas Yo Emprendo y Yo Emprendo en Comunidad.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	11.486 personas	M\$ 10.097.622

- **Programa Yo Trabajo Joven:** Está enfocado en mejorar las condiciones de empleabilidad de jóvenes desocupados, inactivos, buscando empleo o con empleos precarios, a través de la elaboración de un Plan de Inserción Laboral Individual y el acceso al mercado laboral o a otros programas de capacitación laboral o de emprendimiento, en aquellos casos en que la inserción laboral no sea posible. Posee dos líneas de intervención: i) Yo Trabajo Jóvenes Regular y ii) Yo trabajo Jóvenes específico para usuarios del Subsistema Chile Solidario y del Subsistema Seguridades y Oportunidades.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	2.530 personas	M\$ 1.453.671

- **Programa Yo Trabajo:** El programa apunta a mejorar la empleabilidad de personas de 18 años de edad o más, cesantes, desocupados o con empleos precarios para que puedan acceder al mercado laboral, proporcionándoles formación y apoyo para la colocación laboral (derivación efectiva y seguimiento a un trabajo dependiente o independiente).

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	620 personas	M\$ 341.026

- **Programa Apoyo a Tu Plan Laboral:** Financia requerimientos que tiendan a disminuir las brechas de empleabilidad preferentemente de beneficiarios del Programa de Acompañamiento Socio Laboral del Subsistema Seguridades y Oportunidades. En términos generales, las líneas de financiamiento contemplan: indumentaria, habilitantes de salud, herramientas de trabajo, traslados, tramitación de certificados, entre otros.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	6.000 personas	M\$ 3.224.830

- **Programa de Acceso al Microcrédito:** Apoya el desarrollo de oportunidades de emprendimiento y a la consolidación de los negocios de microempresarios en situación de vulnerabilidad, eliminando las barreras de acceso a créditos productivos en instituciones formales, a través de la entrega de un subsidio al costo de operaciones de los créditos otorgados por instituciones microfinancieras.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	48.000 personas	M\$ 1.084.067

- **Programa de Educación Financiera:** Consiste en educar a familias y microempresarios vulnerables sobre el manejo efectivo del dinero, la importancia del ahorro e inversión y cómo evitar el sobre endeudamiento; proporcionándoles herramientas para tomar decisiones financieras informadas, evitando agravar su situación de vulnerabilidad.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	4.720 familias y microempresarios	M\$ 736.141

- **Programa Acción:** Procura disminuir la vulnerabilidad de familias en situación de pobreza mediante el despliegue de sus capacidades, la utilización de sus potencialidades y su participación activa en los siguientes ejes estratégicos de intervención: i) Acción en Familia, cuyo foco es la familia desde una perspectiva privada y ii) Acción en Comunidad, centrado en las relaciones entre las familias de un territorio específico o que pertenezcan a un mismo grupo social y su entorno comunitario.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	9.531 familias	M\$ 6.387.478

- **Fondo IDEA:** Se orienta a fomentar el desarrollo de iniciativas innovadoras para la superación de la pobreza y/o vulnerabilidad social. Para ello, se financian propuestas de intervención que aborden problemáticas de personas en esa situación y que aporten al aprendizaje institucional y al mejoramiento de los productos y servicios que entrega el FOSIS, involucrando instancias de trabajo conjunto con instituciones públicas y privadas.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	966 iniciativas	M\$ 722.610

- **Programas de Acompañamiento del Subsistema Seguridades y Oportunidades:** Consiste en la entrega de un servicio de acompañamiento psico-social y socio-laboral para el fortalecimiento de los recursos y capacidades familiares con la finalidad de disminuir la vulnerabilidad de familias en situación de pobreza y/o extrema pobreza.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	50.000 familias	M\$ 21.219.477

- **Servicio de Asistencia Técnica a la Ejecución del Programa de Cultivando Hábitos (Autoconsumo):** El programa pretende contribuir a la adquisición y/o fortalecimiento de hábitos de alimentación y estilos saludables, a través de la auto-provisión de alimentos que complementen las necesidades alimentarias de las familias beneficiarias. FOSIS brinda apoyo técnico a las municipalidades ejecutoras de la iniciativa, entregándoles las herramientas técnicas y metodológicas, a la vez que supervisa y garantiza la calidad de las prestaciones.
- **Servicio de Asistencia Técnica a la Ejecución del Programa de Habitabilidad:** El objetivo del programa es potenciar las posibilidades y oportunidades de desarrollo, inclusión e integración social de las familias y personas beneficiarias a partir del mejoramiento de las condiciones básicas de habitabilidad y calidad de vida. Corresponde a FOSIS brindar apoyo técnico a las municipalidades ejecutoras del programa durante todas las etapas de desarrollo de éste, a fin de asegurar que se implemente adecuadamente.

ii. Coordinación Institucional y Territorial

FOSIS está dirigido por un Consejo que constituye la autoridad superior de la institución, presidido por la Ministra de Desarrollo Social. Según la Resolución Exenta N° 0325 de 2014, está conformado por: i) la Dirección Ejecutiva; ii) la Subdirección de Gestión de Programas; iii) la Subdirección de Administración y Finanzas; iv) la Subdirección de Personas; v) la Subdirección de Procesos y Soporte; y vi) 15 Direcciones Regionales.

El servicio opera a través de organismos intermedios (municipalidades, fundaciones y organizaciones sin fines de lucro, entre otros), responsables de la ejecución de oferta programática institucional bajo la articulación y coordinación de las 15 Direcciones Regionales. Para ello FOSIS provee el diseño y metodología del programa y, en algunos casos, asistencia técnica para la ejecución de cada uno de los convenios con organismos intermedios (producto de licitaciones públicas, privadas o trato directo, según corresponda).

Por otro lado, el FOSIS participa y se coordina con otras instituciones públicas y privadas para la implementación de estrategias y programas. Algunos ejemplos de instituciones públicas con las cuales se complementa, a través de la suscripción de convenios de transferencia de recursos, son las siguientes:

- **Ministerio de Energía.** Se entregan lámparas eficientes y se capacita en eficiencia energética, con el objetivo de facilitar la transición hacia una iluminación más eficiente en hogares vulnerables del país. Igualmente, se proveen recursos para la caracterización de localidades aisladas vulnerables, diseño de modelo de intervención y ejecución de micro proyectos pilotos de energización.
- **Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).** Se promueve la integración social y las relaciones intergeneracionales de personas mayores y de niños y niñas que pertenezcan a familias vulnerables, a través de la transmisión de su experiencia socio-laboral y la entrega de apoyo escolar.
- **Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).** El convenio se orienta a la entrega de los beneficios de los programas de emprendimiento de FOSIS a mujeres participantes del Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar del SERNAM.

- **SENADIS.** Se firma un convenio de colaboración y transferencia de recursos con el fin de financiar e implementar el programa Yo Emprendo Semilla, pero con foco en población con discapacidad, en tres regiones del país.

Adicionalmente, FOSIS se articula con otros organismos privados que aportan al quehacer de la institución como es el caso del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con el cual se ha acordado el desarrollo de acciones en favor de la infancia y sus familias en el marco de las intervenciones del Sistema de Protección Social.

A nivel regional se gestionan también convenios con otras instituciones públicas y privadas que buscan básicamente complementar recursos para el desarrollo de proyectos, ya sean específicos o complementarios a la intervención de la institución en los territorios.

En este contexto se puede recalcar las coordinaciones que se realizan en relación al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo de Administración Pesquero (FAP). La coordinación se establece con la finalidad de aunar capacidades técnicas y adicionar recursos de inversión para la realización de iniciativas, programas y estudios que permitan abordar situaciones de vulnerabilidad y pobreza.

Cabe mencionar que los procesos de convocatoria y postulación se desarrollan a nivel local, a través de las mismas oficinas regionales y provinciales de FOSIS, y en coordinación con otras oficinas públicas como Chile Atiende, municipios y gobernaciones, entre otros, con los cuales también se firman convenios de colaboración.

Finalmente, FOSIS opera parte de sus programas bajo la modalidad de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), mecanismo de asignación de recursos orientado a optimizar el proceso de toma de decisiones acerca de la focalización de la inversión pública local, para garantizar la pertinencia del destino de dichos recursos, asociados al desarrollo e implementación de estrategias para enfrentar los problemas de pobreza existentes en las distintas regiones del país. Anualmente se define un documento que detalla la modalidad de operación de dicho mecanismo, que es compartido con regiones y cuyos elementos fundamentales son considerados en las bases de licitación de aquellos proyectos cuyos recursos están asociados a este mecanismo.

La operación del mecanismo IRAL implica la definición y participación de autoridades locales, ya sea a nivel comunal, provincial o regional, en la asignación de los recursos y luego en los procesos de selección de ejecutores.

iii. Desafíos Institucionales 2014-2018

En el Programa de Gobierno para el período 2014-2018, en el capítulo "Derechos ciudadanos", sección "Superación de la pobreza", se menciona la creación del Fondo para el Fortalecimiento de comunidades en situación de pobreza y el financiamiento del diseño y ejecución de Planes Locales de Desarrollo Social, en el marco de una priorización de territorios donde la pobreza tiene mayor incidencia, concentración y profundidad.

En la actualidad, FOSIS se encuentra centrando sus esfuerzos en el diseño de una propuesta que le permita una inserción en territorios con alta concentración e incidencia de pobreza, a partir de una intervención más pertinente a las necesidades, demandas y expectativas de las comunidades; tomando para ello sus aprendizajes y fortalezas institucionales, y muy especialmente, promoviendo una activa participación de la ciudadanía en la elaboración de los Planes Locales de Desarrollo Social.

En cuanto a la educación financiera, los principales desafíos dicen relación con el desarrollo de un proceso de transversalización. Esto implica detectar elementos comunes de esta temática en los programas implementados por FOSIS, de manera de evaluar y proponer una estrategia transversal de educación financiera, pertinente a todos los programas de intervención de FOSIS, considerando enfoques y metodologías comunes, pero que recojan de igual modo las particularidades de cada intervención.

Finalmente se espera potenciar la innovación social, poniendo especial énfasis en incorporar los aprendizajes surgidos de los proyectos financiados por el Fondo IDEA dentro de la gestión regular del FOSIS en sus distintas líneas programáticas.

b) Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)

La Ley N° 19.042 de 1991 crea el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) a cargo del diseño, planificación y coordinación de las políticas propuestas por el Estado relativas a la población de jóvenes entre 15 y 29 años.

INJUV desarrolla programas que fomentan la inclusión y participación social, el respeto de los derechos y capacidad de propuesta, poder de decisión y responsabilidad de los y las jóvenes del país.

i. Definiciones Estratégicas y Programáticas

La misión del INJUV consiste en colaborar en el diseño, planificación y coordinación de políticas públicas en materia de juventud, a través del estudio de la realidad juvenil y la coordinación con los agentes públicos y privados relacionados con dicha temática, teniendo por objeto buscar soluciones a las problemáticas juveniles, principalmente enfocadas a los grupos más vulnerables.

El cumplimiento de su labor considera los siguientes objetivos estratégicos:

- a) Elaborar y proveer estudios e información actualizada sobre la juventud, a través del Programa Observatorio de Juventud, para determinar las principales problemáticas, fijar las prioridades y ejes de acción de la política pública de juventud.
- b) Fomentar el emprendimiento y participación de los jóvenes en el desarrollo del país, principalmente en los ámbitos público, político y social, a través del diseño e implementación del Programa PAIS Joven.
- c) Instalar una perspectiva de juventud, por medio del trabajo intersectorial público y privado, coordinando y apoyando las acciones propias y de terceros en la resolución de las problemáticas juveniles.

En términos administrativos, INJUV se organiza en base a 5 departamentos: i) Departamento de Planificación y Estudios; ii) Departamento de Coordinación Programática; iii) Departamento de Asesoría Jurídica; iv) Departamento de Administración y Finanzas; y v) Departamento de Comunicación e Informaciones.

En términos programáticos, el accionar del INJUV para 2014 se concentra en los siguientes programas:

- **Programa Observatorio de Juventud:** Cuyo propósito es generar y analizar información en juventud, que permita diagnosticar adecuadamente la problemática juvenil, generar oferta pública pertinente y dar orientaciones para el mejoramiento de las políticas públicas.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	282.385 personas	M\$190.786

- **Programa Asociatividad y Ciudadanía Juvenil:** Orientado a mejorar los niveles de accesibilidad a oportunidades de capacitación y de desarrollo formativo, a partir de la generación de espacios de desarrollo de competencias y aprendizaje para jóvenes de niveles vulnerables.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	60.750 personas	M\$846.561

- **Programa PAIS Joven:** Enfocado en incrementar el número de iniciativas surgidas desde la propia juventud, en materias de ciudadanía juvenil, mediante el aumento del porcentaje de jóvenes que participan en instancias sociales y/o públicas desarrolladas por INJUV.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	22.812 personas / 219 organizaciones	M\$1.254.175

- **Programa Empoderamiento (Tarjeta Joven):** Con el objetivo de mejorar las condiciones de acceso a bienes, servicios y beneficios dirigidos a jóvenes en áreas estratégicas definidas por el Instituto, a través de generación de convenios específicos para las realidades juveniles.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	204.160 personas	M\$77.894

ii. Coordinación Institucional y Territorial

Para dar cumplimiento a sus objetivos, INJUV opera como un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. De conformidad con lo estipulado en el Artículo N° 2 de la ley de su creación, la estructura interna del INJUV considera: i) Dirección Nacional; ii) Subdirección Nacional; y iii) El Consejo presidido por el Director Nacional del Servicio.

INJUV posee 15 Direcciones Regionales que mantienen una estrecha y permanente relación de colaboración con los municipios y otros organismos que trabajan en el área de la juventud a nivel regional y local. La colaboración del INJUV con las direcciones regionales se materializa a través de apoyo técnico y financiero para la ejecución de programas de juventud, y la evaluación de la gestión que éstos realizan.

El accionar del INJUV conlleva una amplia coordinación y complementariedad con distintas instituciones para el desarrollo de iniciativas a favor de la juventud, las que se destacan en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 2
Vinculación Programática del INJUV

Institución	Iniciativa o Acción
Consejo Nacional de Cultura y las Artes	Educación Artística, Acciona, Lee Chile Lee
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	Fondo Desarrollo, Fondo Cultura
Corporación Nacional Forestal (CONAF)	Áreas Silvestres Protegidas y Desarrollo Forestal
Dirección del Trabajo	Relaciones Laborales
Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	Programa Yo Emprendo Joven
Ministerio de Desarrollo Social	Mesa Ministerial de Género y Servicios
Ministerio de Educación	Mesa Embarazo Adolescente
Ministerio de Energía	Paneles Solares Públicos
Ministerio de Hacienda	Prácticas Laborales
Ministerio de Justicia	Programa de Deberes y Derechos Ciudadanos
Ministerio de Medio Ambiente	Programa de Educación Ambiental
Ministerio de Salud	Prevención VIH/SIDA e ITS, Consejos Consultivos
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Jóvenes y Trabajo
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Mesa Coordinación Intersectorial 100 Días
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	Más Capaz, Formación para el Trabajo, Subsidio Empleo Joven
Servicio Nacional de Menores (SENAME)	Protección de Derechos, Justicia Juvenil
Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	Agenda de Género, Desarrollo Regional y Coordinación Intersectorial
Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA)	Programas Preventivos
Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)	Fomento al Turismo, Servicios Turísticos, Programas Sociales

Fuente: Elaboración propia

iii. Desafíos Institucionales 2014-2018

El gran desafío que enfrenta INJUV para el período 2014-2018 se relaciona con dos aspectos principales: i) la creación de oportunidades para que los jóvenes puedan tener un mayor desenvolvimiento en los diversos espacios sociales, y ii) el fortalecimiento de una mayor participación y el desarrollo de políticas transversales y multisectoriales, con perspectiva de juventud. Estos desafíos implican además el fortalecimiento de la institucionalidad para los jóvenes.

En respuesta a los retos institucionales que se plantean para el desarrollo de políticas enfocadas en los jóvenes, INJUV desarrollará las siguientes medidas a corto, mediano y largo plazo, las cuales forman parte de la Cuenta Pública del 21 de Mayo y del Programa de Gobierno vigente.

- **Políticas de Protección para Jóvenes Vulnerables**

En el ámbito laboral, INJUV fomentará las prácticas laborales profesionales y técnicas en el servicio público, entregando posibilidades de una carrera en el servicio público. Asimismo, para jóvenes vulnerables que no trabajan ni estudian y que están al margen de cualquier sistema de protección o política pública, se trabajará en el diseño de una estrategia que permita abordar esta problemática.

Además, se realizarán trabajos voluntarios en todas las regiones del país, en temporada de verano e invierno.

Se creará un Fondo que dará financiamiento a 1.000 proyectos al 2018, a lo largo del país, orientados a solucionar problemáticas juveniles, principalmente enfocadas en los jóvenes más vulnerables.

- **Cultura, Deporte y Recreación para los Jóvenes**

En el contexto del Programa Tarjeta Joven, que apunta al empoderamiento económico de los y las jóvenes y su inclusión social, INJUV implementará el uso de una nueva tarjeta a través del estudio y levantamiento de nuevos beneficios que permitan una mayor cobertura nacional y otorgue mayores espacios de participación y desenvolvimiento en espacios culturales, deportivos y sociales para la juventud, otorgándole valor y sentido de pertenencia a este grupo.

Asimismo, a través del Programa Tarjeta Joven entregará en todo el país en los meses de enero, febrero y julio (vacaciones de verano e invierno, respectivamente) un total de 300.000 entradas gratuitas para hacer usos de butacas vacías de diversas expresiones artísticas, culturales y deportivas.

- **Participación Social para los Jóvenes**

En lo referente al fomento de la participación de los jóvenes en el desarrollo del país, se iniciará un plan piloto para la creación de estructuras juveniles que permita una mayor participación y empoderamiento de los jóvenes en los municipios, suscribiéndolos a convenios de desempeño y disponiendo de fondos participativos para que se implementen programas donde puedan desarrollar temáticas locales y desafíos nacionales en materia de juventud.

Además, se fortalecerá la participación social y la capacidad de incidencia de los niños y adolescentes en el ámbito comunal, barrial u otros contextos y se promoverá la participación ciudadana de los jóvenes incentivando la integración de organizaciones locales, estimulando y fortaleciendo la participación de los centros de alumnos.

- **Otros**

- Dar continuidad a la iniciativa Vive Tus Parques, que ha sido considerada como un modelo exitoso para fomentar las ganas y el entusiasmo de los jóvenes por ser parte de acciones basadas en el voluntariado, orientado a la preservación de la flora y fauna de las áreas protegidas de Chile, vinculando a los jóvenes con su entorno natural y fortaleciendo su sentido de responsabilidad social.
- Continuar con las actividades de la iniciativa Desafío Clave, la cual constituye un impulso para el desarrollo de la creatividad y emprendimiento de los jóvenes, proporcionándoles recursos financieros para concretar sus proyectos y apoyándolos con asistencia técnica para el logro de los objetivos que se plantean.
- Finalmente, se pretende ampliar la cobertura de las Casas Integrales de la Juventud, Telecentros e Infocentros, Escuelas de Ciudadanía, Desayunos Públicos, el Fondo Concursable AMOVER y el Programa Tarjeta Joven.

c) Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS)

En Chile la discapacidad ha sido abordada desde distintas aproximaciones conceptuales, transitando de un enfoque médico al actual enfoque en Derechos Humanos, considerando la ratificación por parte de nuestro país de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) fue creado por mandato de la Ley N° 20.422 que establece Normas sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial el 10 de febrero de 2010.

i. Definiciones Estratégicas y Programáticas

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

Para dar cumplimiento a esta labor SENADIS posee los siguientes objetivos estratégicos⁴³:

- a) Actualizar la información de prevalencia y caracterización de personas en situación de discapacidad en Chile, para generar pertinencia y eficacia en el desarrollo de políticas públicas.
- b) Posicionar la Política y el Plan Nacional de Inclusión Social de las Personas en Situación de Discapacidad y promover la incorporación de la variable discapacidad en las políticas públicas, impulsando adecuaciones a la normativa vigente para el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en situación de discapacidad.
- c) Gestionar políticas públicas inclusivas y la estrategia de desarrollo local inclusivo, a través del trabajo intersectorial y territorial para mejorar la oferta pública y privada.

- d) Promover y proteger los derechos y la inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad, contribuyendo a su plena participación en la sociedad, el disfrute de sus derechos y la eliminación de cualquier forma de discriminación.
- e) Promover la inclusión social, educativa y laboral de las Personas en Situación de Discapacidad, contribuyendo a la accesibilidad universal y al desarrollo de su vida autónoma e independiente, a través de la ejecución de planes, programas y proyectos.
- f) Optimizar el acceso, oportunidad y calidad de los productos y servicios para las Personas en Situación de Discapacidad, a través de la mejora continua de los procesos y el uso eficiente de los recursos disponibles, a nivel regional y nacional.

SENADIS posee una cartera de programas sociales que cuentan con financiamiento para el desarrollo de proyectos en diversas áreas de intervención para el año 2014, los cuales se presentan a continuación.

- **Ayudas Técnicas:** Financia, total o parcialmente, la compra de ayudas técnicas con el objeto de contribuir a la autonomía, mejorar las posibilidades de participación social y el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad. Una ayuda técnica consiste en un producto destinado a prevenir, controlar, mitigar o neutralizar limitaciones y restricciones que enfrentan las personas en situación de discapacidad.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	6.476 personas	M\$ 4.620.591

- **Fondo Nacional de Proyectos (FNP):** Consiste en un fondo concursable anual destinado a financiar, total o parcialmente, aquellas iniciativas que aporten a la inclusión social de las personas en situación de discapacidad, en ámbitos como la prevención y rehabilitación, el acceso a la educación, el acceso al trabajo, el espacio físico, la información, la cultura, el deporte y la recreación.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	5.299 iniciativas	M\$ 2.088.097

43. Los objetivos estratégicos acá presentados se encuentran en proceso de validación por parte de la Dirección de Presupuestos.

- **Apoyo a la Implementación de Centros Comunitarios de Rehabilitación (CCR):** Está orientado a fortalecer la red de rehabilitación nacional, utilizando la estrategia de rehabilitación con base comunitaria, aumentando la participación activa de las propias personas adultas en situación de discapacidad, sus familias, la comunidad cercana y las diversas entidades locales de los territorios donde se emplacen los dispositivos.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	8.817 personas	M\$ 601.889

- **Corporación de Ayuda al Niño Limitado (COANIL):** Se centra en la transferencia de recursos a COANIL con el objeto de colaborar con el desarrollo integral y la inclusión social de las personas en situación de discapacidad de origen intelectual. Se ofrece tratamiento para personas con trastornos mentales severos y para aquellos niños y adolescentes vulnerados de derechos, con el objeto de integrarlos a un grupo familiar alternativo. En el caso de personas que cuenten con un mínimo nivel de autonomía, se busca facilitar su tránsito a la vida independiente.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	302 personas	M\$ 807.768

- **Atención Temprana:** Busca reducir las barreras de inclusión social de niños en situación de discapacidad menores de 6 años, que asisten a establecimientos subvencionados de educación inicial.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	870 personas	M\$ 501.736

- **Promoción de la Autonomía y Atención de la Dependencia:** Destinado a mejorar el desempeño funcional en las actividades de la vida diaria de personas en situación de discapacidad en condición de dependencia.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	928 personas	M\$ 755.846

- **Articulación Intersectorial para Personas con Discapacidad:** Enfocado en establecer políticas públicas y tareas sectoriales en el ámbito de la discapacidad en conjunto con los Ministerios y Servicios vinculados, organizaciones sociales, establecimientos educacionales y otros actores relacionados con la temática.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	100 personas	M\$ 63.098

ii. Coordinación Institucional y Territorial

SENADIS es un servicio público funcionalmente descentralizado y desconcentrado territorialmente. A nivel territorial, SENADIS posee 15 Direcciones Regionales responsables de coordinar y ejecutar las políticas públicas, planes y programas fijados por el servicio en la respectiva región, así como generar articulación intersectorial a nivel regional, entre otras.

Adicionalmente, con el fin de hacer efectiva la participación y el diálogo social en el proceso de igualdad de oportunidades, inclusión social, participación y accesibilidad de las personas con discapacidad, la Ley N° 20.422 establece un Consejo Consultivo de la Discapacidad integrado por el Director Nacional del Servicio Nacional de la Discapacidad; cinco representantes de organizaciones de personas en situación de discapacidad; un representante del sector empresarial; un representante de organizaciones de trabajadores; y dos representantes de instituciones privadas sin fines de lucro constituidas para atender a personas en situación de discapacidad.

En la actualidad, SENADIS se encuentra desarrollando un proceso de Planificación Estratégica Institucional, donde uno de los objetivos es determinar una nueva estructura organizacional, cuya propuesta debería estar definida en octubre de 2014.

La ejecución de la oferta pública de SENADIS conlleva la coordinación y el establecimiento de complementariedades con las siguientes instituciones:

- **Ministerio de Salud (MINSAL).** La coordinación que se establece entre SENADIS y el Ministerio de Salud se concentra en la implementación de los siguientes programas:
 - o El Programa de Ayudas Técnicas de SENADIS se complementa con el Plan de Garantías Explícitas en Salud (GES), ya que existen algunas patologías abordadas por este último que están asociadas a discapacidad y hacen entrega de ayudas técnicas. Ambos son programas complementarios, considerando que las ayudas técnicas de SENADIS cubren eventuales requerimientos que el GES no considera en su catálogo, por la especificidad de las ayudas técnicas requeridas.
 - o Adicionalmente, se establece una vinculación entre el Programa de Apoyo a la Implementación de Centros Comunitarios de Rehabilitación del SENADIS con el Programa de Rehabilitación Integral en las Redes de Salud Física de MINSAL, donde se apoya la implementación de dispositivos en territorios que no logran un desarrollo más profundo de la Rehabilitación Basada en la Comunidad (RBC), fortaleciendo desde SENADIS los cuatro ejes que guían la RBC: 1) Educación inclusiva; 2) Subsistencia e Inclusión Laboral; 3) Promoción Social; y 4) Fortalecimiento Comunitario.
 - o Por último, el Programa de Promoción de la Autonomía y Atención de la Dependencia se complementa con el Programa Atención Domiciliaria a Personas en situación de Discapacidad Severa, a través del cruce de datos de beneficiarios y coordinación de acciones.

- **Ministerio de Educación (MINEDUC).** La coordinación que se establece entre SENADIS y el Ministerio de Educación se concentra en la implementación de los siguientes programas:
 - o El Programa de Ayudas Técnicas del SENADIS se complementa con el Programa de Salud para el Estudiante de JUNAEB, ya que cubre eventuales apoyos técnicos que éste último programa no considera en su catálogo, por la especificidad de las ayudas técnicas requeridas.
 - o Con el financiamiento de proyectos a través del Fondo Nacional de Proyectos de SENADIS (FNP) en el área de educación, se genera una articulación con el Programa de Integración Escolar, que aporta en la reducción de la brecha que actualmente existe entre las personas con y sin discapacidad para acceder a una educación de calidad y en igualdad de oportunidades, desde el enfoque de la Educación Inclusiva.
 - o El FNP y el Fondo de Desarrollo Institucional (FDI) del Ministerio de Educación complementan recursos destinados a la educación terciaria, con la finalidad de contribuir a generar condiciones de contexto y la eliminación de barreras que dificulten la inclusión educativa de estudiantes en situación de discapacidad en la educación superior.
 - o El FNP y el Programa Becas de Discapacidad para la Educación Superior de MINEDUC se complementan, considerando que las becas están enfocadas en cubrir el arancel de la carrera, mientras que el FNP tiene el propósito de cubrir las brechas existentes relacionadas con requerimientos de tecnologías asistidas o servicios de apoyo para lograr la inclusión educacional de los estudiantes en situación de discapacidad en Educación Superior.
 - o El FNP en el área de educación junto al Programa Escuelas Especiales para Necesidades Educativas Permanentes de MINEDUC, proveen recursos para desarrollar estrategias educativas que vayan en beneficio de los estudiantes en situación de discapacidad intelectual, sensorial o motora.
 - o Adicionalmente, SENADIS provee recursos que transfiere a la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra, a través del programa de Atención Temprana enfocado en la primera infancia, permitiendo la compra de ayudas técnicas y contratación de profesionales que dejan capacidad instalada en los profesionales de la educación.

- **Ministerio de Desarrollo Social (MDS).** En el marco del Subsistema Chile Solidario y del Subsistema Seguridades y Oportunidades, SENADIS cuenta con un convenio de transferencia que permite financiar Ayudas Técnicas exclusivamente a personas en situación de discapacidad que pertenezcan a estos subsistemas.

- **Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).** SENADIS posee una línea de microemprendimiento que busca impulsar el desarrollo de negocios que permitan a las personas en situación de discapacidad y a sus familias desplegar su proyecto emprendedor, incentivando la promoción de oportunidades empresariales y generación de negocios. En el mismo contexto de emprendimiento, FOSIS desarrolla el Programa Yo Emprendo Semilla, cuyo piloto actualmente se desarrolla por los fondos transferidos desde SENADIS y de esa forma se complementan los programas, entregando FOSIS toda su capacidad de gestión de proyectos.
- **Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).** La complementariedad se establece entre el Programa Promoción de la Autonomía y Atención de la Dependencia de SENADIS con el Programa Cuidados Domiciliarios y con el Programa Centros Diurnos del SENAMA para la entrega de cuidados domiciliarios, adaptaciones de la vivienda y apoyo psicosocial a personas adultas en situación de discapacidad en condición de dependencia en grados moderado y severo y, por otro lado, con la finalidad de permitir al adulto mayor mantenerse en su entorno habitual familiar o domiciliario, incrementando su inclusión social y el desarrollo de sus capacidades y desempeño funcional.
- **Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL).** Se establece un trabajo conjunto de derivación y contraderivación de los usuarios que son rehabilitados en los dispositivos apoyados y las OMIL con el propósito de favorecer la incorporación al empleo de las personas en situación de discapacidad.

iii. Desafíos Institucionales 2014–2018

El SENADIS enfrenta importantes retos a corto, mediano y largo plazo en la promoción de la inclusión en igualdad de oportunidades, participación social y accesibilidad de las personas en situación de discapacidad.

▪ **Nueva Institucionalidad para la Discapacidad**

El principal desafío se relaciona con la elaboración de un proyecto de ley que crea la Subsecretaría de la Discapacidad orientada a impulsar de manera transversal el tema, teniendo como eje la integración y necesidades de las personas en situación de discapacidad y sus familias. Igualmente, se constituirá una Comisión Asesora Presidencial para elaborar, participativamente, un Plan Nacional para abordar la Discapacidad, la Salud Mental y el Cuidado, que posibilite el desarrollo de un modelo de apoyo social y de mejora de calidad de vida.

▪ **Políticas de Inclusión para Personas en Situación de Discapacidad**

Otro desafío se refiere a la necesidad de dotar de mayor autonomía a las personas en situación de discapacidad, de modo de que dispongan de mayores oportunidades en educación, salud, trabajo, accesibilidad física y tecnológica, entre otros ámbitos. Para ello, el SENADIS desarrollará un conjunto de iniciativas a corto, mediano y largo plazo que se describen en los párrafos siguientes.

En materia educacional, SENADIS se ha propuesto mejorar el acceso y reconocimiento de las personas en situación de discapacidad. Para ello, se establece como prioridad garantizar la inclusión de los estudiantes en situación de discapacidad en el Sistema de Educación en todos sus niveles. Para lograr esto, de manera específica, el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, abordará las necesidades de la educación parvularia para asegurar el acceso de niños y niñas en situación de discapacidad a este nivel de enseñanza, fortaleciendo capacidades del sistema público de salas cuna y jardines infantiles. Lo anterior, se suma al mejoramiento y fortalecimiento del Programa de Atención Temprana desde SENADIS.

Asimismo, se evaluarán los proyectos de integración escolar en niveles básicos y medios para mejorar su funcionamiento, con el fin de reorientar las acciones de los equipos multiprofesionales e interdisciplinarios hacia requerimientos más pertinentes de estudiantes con necesidades educativas especiales.

En educación superior, se velará por la eliminación de todas las barreras de acceso a este nivel educativo para estudiantes en situación de discapacidad. En este mismo contexto, SENADIS tendrá como objetivo incrementar el número de ayudas técnicas que apoyen el proceso educativo de los estudiantes en situación de discapacidad que se encuentren en educación superior.

En el área de salud, el Gobierno, a través del Ministerio de Salud, en coordinación con otros organismos del Estado, entre ellos SENADIS, se encargarán de fortalecer el sistema de salud enfocado a personas en situación de discapacidad. Entre los desafíos a desarrollar se encuentran los siguientes:

1. Fortalecer el sistema de rehabilitación en el país, mejorando los servicios de rehabilitación de 4 hospitales regionales, de acuerdo a macrozonas, que permitan avanzar en el acceso equitativo a ellos a lo largo del país, poniendo especial énfasis en la población adulta. Para ello, se potenciará la Red de Salud Mental Comunitaria, basada en una red de dispositivos de carácter territorial como parte de la red de salud general, a partir de los Centros de Salud Mental Comunitarios (COSAM). Se generará además un Plan Nacional de Demencias, fundamentalmente Alzheimer, así como la creación de 15 centros pilotos de atención especializada (centros diurnos, uno por región). Siendo las ayudas técnicas un apoyo fundamental a la rehabilitación de las personas en situación de discapacidad.
2. En relación a las coberturas en salud, se fortalecerá el trabajo conjunto con el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y seguros privados para la incorporación de las prestaciones de terapeutas ocupacionales. Se evaluará la incorporación al GES de la rehabilitación post accidente vascular encefálico (AVE), como principal causa de discapacidad adquirida en los adultos. Además se estudiará la regulación de la condición de preexistencia en los seguros de salud con las personas en situación de discapacidad, cuando dejan de ser carga o inician

una vida laboral y deben cotizar directamente. Se evaluará la incorporación universal del examen denominado "screening de hipoacusia neonatal", que incluya a los recién nacidos del país.

3. En cuanto a la evaluación de la discapacidad, se establecerá un plazo máximo para la evaluación de la discapacidad por parte de la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) de los Servicios de Salud.
4. En relación a la formación de profesionales, se espera incrementar el número de becas en los programas de formación de especialistas para Medicina Física y Rehabilitación y para Técnicos Ortoprotesistas.

De manera transversal, SENADIS busca ser un aporte en el diseño e implementación del Sistema Nacional de Cuidados, considerando que un número importante de personas en situación de discapacidad son dependientes de una tercera persona, recayendo esta función usualmente en mujeres. En esta misma línea, SENADIS fortalecerá el Programa Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia, con el fin de brindar apoyo profesional a personas en situación de discapacidad que se encuentran en condición de dependencia.

Otro desafío relevante dice relación con una estructuración de los Servicios de Apoyo, que permita focalizar y regular la transferencia de recursos, con especial énfasis en discapacidad auditiva, física y mental por causa psíquica o intelectual.

Los desafíos en materia de inclusión laboral se concentrarán en dar impulso al Sello Chile Inclusivo a nivel nacional, tanto en sus categorías de inclusión laboral como accesibilidad web y a entornos. Lo anterior con el fin de otorgar reconocimiento a prácticas inclusivas dentro de los procesos productivos de instituciones públicas y empresas privadas, considerando todo el ciclo laboral, desde la selección del personal, pasando por el desarrollo laboral, hasta el término contractual.

En esta misma línea, se incorporará el enfoque de inclusión a programas regulares de SENCE, FOSIS, SERCOTEC y otros, considerando que las personas en situación de discapacidad son el colectivo vulnerable más significativo actualmente. A lo anterior se añade, la instalación de la variable discapacidad en el accionar regular de instituciones públicas y privadas en favor

de la inclusión laboral de personas en situación de discapacidad, a través de la generación de redes territoriales de trabajo, difundiendo información que contribuya al ejercicio del derecho al trabajo productivo de las personas en situación de discapacidad, todo lo anterior, canalizado a través del fortalecimiento del sistema de intermediación laboral.

En lo que respecta a la contratación laboral en organismos del Estado, el Ministerio de Hacienda, a través de ChileCompra, y SENADIS tienen como desafío adecuar los procesos de selección y normativa de contratación en el sector público para que los servicios cumplan con la disposición de acceso preferente a las personas en situación de discapacidad a la administración pública y, del mismo modo, generar la adopción de mecanismos normativos para regular el desarrollo de empleos inclusivos, como es el caso del trabajo protegido.

- **Monitoreo y Evaluación de la Discapacidad**

El Ministerio de Desarrollo Social, a través de SENADIS y la Subsecretaría de Evaluación Social, con la finalidad de entender de la mejor manera posible la problemática social de la discapacidad, se propone elaborar el Segundo Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile (ENDISC II), que permita establecer una estrategia integral para los próximos 10 años y proponer productos estratégicos orientados a disminuir las barreras de acceso y mejorar la inclusión social de las personas en situación de discapacidad, apoyando la generación de redes de trabajo y convenios de colaboración inclusivos.

Asimismo, se realizará un estudio cualitativo de respuestas al Levantamiento de Inclusión Laboral en el Estado (LILE).

- **Espacios de Participación para Inclusión de Personas en Situación de Discapacidad**

Como parte de la labor que desarrollará SENADIS durante el período 2014-2018 encaminada a mejorar la participación de las personas en situación de discapacidad, se fomentará el liderazgo y la asociatividad de las organizaciones de y para personas en situación de discapacidad, incentivando la generación de instancias que permitan la interacción entre ellas. Para canalizar estos objetivos, se diseñará e implementará el Programa de Participación Inclusiva Territorial, que

estará focalizado en organizaciones de y para personas en situación de discapacidad, así como en instituciones públicas, principalmente municipios, con el objeto de favorecer las condiciones institucionales de participación inclusiva.

De igual forma, se mantendrá la Mesa de Trabajo con SERVEL para una mayor inclusión de las personas en situación de discapacidad en los procesos electorales.

- **Respuesta a la Vulneración de Derechos de Personas en Situación de Discapacidad**

SENADIS se ha propuesto ampliar la red de colaboradores jurídicos en materia de acceso a la justicia de las personas en situación de discapacidad que atiendan casos de vulneración de derechos y discriminación por causa de discapacidad, desarrollando mecanismos de colaboración y derivación con Municipios y otras entidades públicas para llevar a cabo el modelo de red de protección de derechos de personas en situación de discapacidad. Con el fin de coordinar y contribuir a estos objetivos, se diseñará e implementará el Programa de Acceso a la Justicia para personas en situación de discapacidad, que además tendrá como propósito capacitar sobre Derechos Humanos de Personas en Situación de Discapacidad a los actores relevantes de los procesos judiciales.

Por otro lado, se identificarán nuevos proyectos de ley que incluyan o que deban incluir la variable discapacidad, efectuando seguimiento de los mismos.

- **Otros**

En coordinación con el Ministerio del Deporte, SENADIS promoverá el desarrollo del deporte adaptado en el país a través de distintas acciones, entre ellas, desarrollando actividades de deporte para personas en situación de discapacidad y promoviendo fondos concursables para proyectos deportivos y culturales, entre otros.

SENADIS apoyará al Ministerio de Vivienda y Urbanismo como referente técnico en la implementación del Plan Chile Accesible, que permitirá instaurar el diseño universal en el entorno, principalmente en espacios públicos.

d) Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)

La Ley N° 19.828 de 2002 crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) con la responsabilidad de velar por la plena integración del adulto mayor a la sociedad, su protección ante el abandono e indigencia, y el ejercicio de los derechos que la Constitución de la República y las leyes le reconocen. La legislación reconoce en condición de adulto mayor a todas las personas que han cumplido sesenta años sin establecer distinción entre hombres y mujeres.

SENAMA ejecuta una serie de programas para contribuir al envejecimiento activo de las personas mayores, especialmente de aquellas en situación de vulnerabilidad, proporcionándoles conocimientos y oportunidades para su desarrollo personal, cognitivo, biológico, físico e integración social.

i. Definiciones Estratégicas y Programáticas

La misión de SENAMA es fomentar el envejecimiento activo y el desarrollo de servicios sociales para las personas mayores, fortaleciendo su participación y valoración en la sociedad, promoviendo su autocuidado y autonomía, y favoreciendo el reconocimiento y ejercicio de sus derechos por medio de la coordinación intersectorial, el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas.

A tal propósito, el SENAMA persigue los siguientes objetivos estratégicos:

- a) Impulsar la constitución y articulación de una red de servicios sociales y cuidados, dirigida a personas mayores en situación de vulnerabilidad y/o que presentan distintos niveles de dependencia, por medio de la implementación de acciones directas o intersectoriales, que fortalezcan el Sistema de Protección Social para las personas mayores.
- b) Aumentar la participación efectiva de las personas mayores en diferentes espacios sociales, mediante la implementación de acciones y programas que permitan el desarrollo de sus capacidades, con la finalidad de fortalecer el desempeño de nuevos roles en beneficio del país, aprovechando su experiencia y conocimientos.

- c) Promover el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas mayores, en la sociedad, mediante la generación y difusión de conocimiento e información sobre el envejecimiento y la vejez, la formación de recursos humanos especializados, en el marco del enfoque del envejecimiento activo, posibilitando una visualización de distintas oportunidades en esta etapa del ciclo vital.
- d) Fortalecer la descentralización de la gestión territorial del SENAMA, sobre la base de la autonomía y complementariedad con otros servicios de la región, con la finalidad de mejorar la distribución, oferta y calidad de los productos dirigidos a este grupo etario, mediante un proceso continuo de mejoramiento de las capacidades técnicas, materiales y humanas de la Institución en regiones.

La oferta programática de SENAMA para 2014-2015 comprende las siguientes intervenciones y objetivos:

- **Programa Buen Trato:** Se orienta al acompañamiento y apoyo a personas mayores con el objetivo de contribuir a la promoción y ejercicio de sus derechos, a través de la prevención y protección del maltrato que padecen.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	9.537 personas	M\$201.834

- **Programa Centros de Día:** Trabaja con las personas mayores haciendo entrega de prestaciones de servicios socio-sanitarios y de apoyo familiar preventivo, a través de la atención a necesidades personales básicas, actividades socio-culturales y de promoción para un envejecimiento activo, favoreciendo la autonomía.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	1.200 personas	M\$757.174

- **Programa Envejecimiento Activo:** Su objetivo principal es lograr que los adultos mayores participen de actividades que promuevan el envejecer activamente, para lo cual se requiere fomentar y equilibrar la responsabilidad personal, el encuentro, la solidaridad intergeneracional y la creación de entornos favorables, que aporten a la calidad de vida y retrasen los niveles de dependencia.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	26.081 personas	M\$358.961

- **Programa Cuidados Domiciliarios:** Contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas mayores en situación de vulnerabilidad y dependencia que cuentan con un cuidador principal, entregando servicios socio-sanitarios de apoyo al adulto mayor y respiro al cuidador.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	1.835 personas	M\$363.444

- **Programa Escuela de Formación para Funcionarios Públicos:** Se enfoca en entregar formación continua a funcionarios y profesionales que trabajen en el diseño y ejecución de programas dirigidos a adultos mayores.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	230 personas	M\$51.732

- **Programa Conjunto de Viviendas Tuteladas:** Consiste en la entrega de apoyo psicosocial y comunitario, a través de una solución habitacional adecuada a sus necesidades, que permita la integración y promoción de la autonomía de los adultos mayores.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	724 personas	M\$3.688.446

- **Programa Escuela de Formación para Dirigentes Mayores:** Plantea como objetivo aumentar la participación de los dirigentes e integrantes de organizaciones de personas mayores en diferentes ámbitos, promoviendo una valoración positiva de la vejez, así como el conocimiento y ejercicio de sus derechos, a fin de que sean protagonistas activos de la sociedad y puedan aportar su experiencia y conocimientos.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	11.724 personas	M\$142.120

- **Programa Fondo Subsidio Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores ELEM:** Contribuye a ampliar la oferta y mejorar la calidad y eficiencia de los servicios de cuidado, atención, mantención y estimulación de la funcionalidad de las personas mayores residentes en Establecimientos de Larga Estadía sin fines de lucro.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	5.820 personas	M\$6.337.544

- **Programa Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEM):** Procura contribuir a que las personas mayores accedan a servicios integrales de apoyo y cuidados de acuerdo a sus niveles de dependencia. La administración de los ELEM se realiza delegando su funcionamiento a municipios o entidades sin fines de lucro especializadas en atención a personas mayores.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	618 personas	M\$3.688.446

- **Programa Fondo Nacional del Adulto Mayor:** Creado por la Ley N° 19.828 en su artículo 4, destinado a financiar iniciativas de organizaciones públicas o privadas para entregar apoyo a adultos mayores vulnerables, tendientes a promover, mantener y/o mejorar su condición de vida.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	180.000 personas	M\$4.290.953

- **Programa Vínculos:** Es una estrategia de intervención y acompañamiento que forma parte del Subsistema de Seguridades y Oportunidades, que pretende contribuir a la generación de condiciones que permitan a sus usuarios acceder en forma preferente al conjunto de prestaciones sociales pertinentes a sus necesidades, e integrarse a la red comunitaria de protección social. Los recursos corresponden a una transferencia de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	11.242 personas	M\$270.000

- **Programa Te Acompaño:** Se orienta a contribuir a la integración social y al fortalecimiento de la imagen de las personas mayores, a través de acciones de voluntariado en el ámbito de la prevención de drogas en niños y jóvenes.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	275 personas	M\$74.400

- **Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad (CONAPRAN):** Busca favorecer, a través de la transferencia de recursos, a personas mayores vulnerables que requieren ser institucionalizados, mediante mejoras de gestión y aumento de cupos en Establecimientos de Larga Estadía de CONAPRAN.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	527 personas	M\$ 1.037.104

ii. Coordinación Institucional y Territorial

SENAMA es un servicio público descentralizado con patrimonio y personalidad jurídica propia, conformado administrativamente por: i) la Dirección Nacional; ii) la División de Planificación, Desarrollo y Control; iii) la División de Gestión y Coordinación Territorial, con coordinadores en cada región del país y iv) la División de Administración y Finanzas.

SENAMA cuenta con coordinaciones regionales del adulto mayor que focalizan su accionar en fomentar la participación y asociatividad de los adultos mayores y desarrollar acciones que promuevan una vida activa a nivel regional.

En 2008, mediante el decreto N°8 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se crean los Consejos Asesores Regionales de Adultos Mayores. Los Consejos representan a las diversas organizaciones de su región y colaboran con SENAMA proponiendo políticas, medidas o instancias destinadas a fortalecer la participación de las personas mayores en cada región, la protección de sus derechos y el ejercicio de su ciudadanía activa, entre otras.

En la actualidad existen 15 Consejos Asesores Regionales, variando el número de personas que los integran entre 11 y 20 consejeros, según la región.

El Servicio ha establecido lazos de cooperación con diversos Ministerios y Servicios, además de municipios, gobernaciones provinciales, organizaciones sin fines de lucro, fundaciones y universidades, lo cual ha permitido ampliar la red de atención y llegar a prestar servicios adecuados a las diversas particularidades de las personas adultas mayores. En total, SENAMA trabaja con 186 organismos ejecutores, de los cuales 52 corresponden a municipalidades, 4 a gobernaciones provinciales y los 130 restantes a organizaciones sin fines de lucro y fundaciones.

En particular, para 2014 se destaca la coordinación y complementariedad con las instituciones y actores siguientes a nivel público, privado y de la sociedad civil:

- **Ministerio de Obras Públicas.** SENAMA firmó un Convenio Marco con el Ministerio de Obras Públicas para la construcción de los Centros de Día que contempla la medida presidencial N°13.
- **Ministerio Público.** La colaboración está orientada al desarrollo de acciones para la atención y protección de las personas adultas mayores víctimas de delitos, especialmente de aquellas que lo son de abuso o maltrato en sus diferentes expresiones, ya sea en contexto de violencia intrafamiliar o en otros contextos, con especial consideración a las necesidades que su condición plantea.
- **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).** Desarrollan acciones conjuntas que contribuyan al acceso de personas mayores al mercado laboral en igualdad de oportunidades, mediante mejoras en los procesos de intermediación laboral y el fomento de la empleabilidad de los adultos mayores desempleados, que desarrollan las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).
- **Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA).** En este caso, la complementariedad consiste en una transferencia de recursos desde SENDA hacia SENAMA para la ejecución del programa de prevención selectiva del consumo de drogas y alcohol en adolescentes “Te Acompaño”.
- **Cooperativa del Personal de la Universidad de Chile Limitada (COPEUCH).** Existe un convenio de colaboración para la visibilización de la temática del Buen Trato a los mayores, promoviendo el respeto de sus derechos humanos desde la perspectiva del sujeto adulto mayor y desde la sociedad en su conjunto.
- **Fundación de Capacitación Vida Rural PUC.** Con el apoyo de la fundación se implementó un Programa de Inclusión Digital para personas mayores.
- **Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU).** Existe un convenio de colaboración entre ambas instituciones, para el trabajo conjunto en la entrega de charlas informativas, dirigidas a adultos mayores y mujeres de la Región del Maule en temas de: prevención de violencia intrafamiliar, sexualidad en el adulto mayor, liderazgo femenino al interior

de organizaciones comunitarias, los cuales estarán dirigidos a la promoción de derechos de los adultos mayores y participación e inclusión social en relación a la Agenda de Género actual.

- **Universidad Alberto Hurtado.** Ambas organizaciones colaboran mutuamente en aspectos relacionados con el conocimiento sobre los procesos de envejecimiento y la vejez, dando espacio para la elaboración de proyectos de investigación y formación de nuevos profesionales del área de las ciencias sociales.
- **Universidad Santo Tomás.** La coordinación se efectúa a través del Proyecto Centro de Atención a Adultos Mayores y Migrantes (CEAMI) UST-Santiago, el cual actualmente congrega la participación de las Escuelas de Derecho y Psicología de la Universidad para el desarrollo de líneas de acción en las áreas de la intervención e investigación.

iii. Desafíos Institucionales 2014-2018

En Chile el acelerado crecimiento poblacional del segmento de adultos mayores motiva el establecimiento de un conjunto de políticas orientadas a mejorar su calidad de vida. En ese sentido, SENAMA se ha planteado diversos retos que le permitan promover el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas mayores, aumentando su participación e integración social, considerando también la interculturalidad, el enfoque de género y fortaleciendo la descentralización; que han sido expresados en la Cuenta Pública de 21 de Mayo de 2014 y en el Programa de Gobierno para el período 2014-2018.

▪ **Atención Social Integral para Personas Mayores**

El principal desafío que enfrenta SENAMA para la ampliación de las oportunidades y autonomía para el logro de los proyectos de desarrollo de la personas mayores consiste en el diseño e implementación del Sistema Nacional de Cuidado, que debería incorporar, entre otros, servicios sociales en materia de cuidados de personas mayores.

Asimismo, SENAMA continuará y regularizará el régimen vigente de residencias de larga estadía para adultos mayores, con la finalidad de contribuir a que las personas mayores accedan a servicios integrales

de apoyo y cuidados de acuerdo a sus niveles de dependencia. Además, se revisarán los avances realizados a la fecha de servicios de tele asistencia y de ayuda domiciliaria para ser implementados a personas autovalentes.

Igualmente, se plantea continuar con el proyecto de mejoramiento continuo de calidad de los servicios que prestan los Establecimientos de Larga Estadía (ELEAM), que considerará, entre otras medidas, procedimientos de operación y protocolos de atención al interior de los ELEAM, estandarización de criterios y dimensiones de calidad con los que deben cumplir.

En lo que respecta a los programas Centros de Día y Cuidados Domiciliarios, SENAMA plantea continuar con la descentralización de su implementación, mediante la construcción de 15 establecimientos de Acogida de Adultos Mayores en diferentes regiones del país: i) 6 Centros de Acogida Diurna en las regiones de Antofagasta, Maule, Biobío, Araucanía, Los Lagos y Magallanes, y ii) 9 Establecimientos de Larga Estadía para aquellos adultos mayores que poseen un grado de dependencia y no cuentan con apoyo familiar en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Los Ríos, Aysén y la Región Metropolitana.

Adicionalmente, constituirá un registro obligatorio de todos los centros que reciben subsidios, tanto los ELEAM como centros diurnos, además de quienes brindan servicios de cuidados domiciliarios.

- **Participación e Integración Social de Personas Mayores**

En virtud de una mayor visibilización del fenómeno del maltrato a las personas mayores, SENAMA se plantea el desafío de desarrollar acciones de protección hacia las víctimas, liderando un proceso de acompañamiento y apoyo a las personas mayores. Por ello, el Programa de Buen Trato al Adulto Mayor busca contribuir a la promoción y ejercicio de los derechos de las personas mayores, a través de la Prevención y Protección del Maltrato que afecta a dicho grupo etario.

SENAMA se plantea ampliar la cobertura del Programa Escuela de Formación para Dirigentes Mayores con el objetivo de promover una valoración positiva de la vejez, a través del desarrollo de nuevos roles, así como el conocimiento y ejercicio de sus derechos. Por otro lado, se fortalecerá y articularán nuevas redes de adultos mayores voluntarios en el país para actividades intergeneracionales y construcción de capital social.

Se pondrá énfasis en la participación en proyectos internacionales y en las instancias de trabajo y seguimiento de la Convención Internacional de los Derechos de las personas mayores con la finalidad de contar con asistencias técnicas, generar cooperación sur - sur, observatorios latinoamericanos de envejecimientos, entre otras actividades relacionadas con la colaboración con organismos internacionales, tales como la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Programa para la Cohesión Social en América Latina (EUROSOCIAL).

- **Promoción de Derechos, Beneficios y Servicios para Personas Mayores**

En el marco de la estrategia de intervención y acompañamiento del Subsistema Seguridades y Oportunidades, SENAMA evaluará la necesidad de reformular el Programa Vínculos, y específicamente con la incorporación de un nuevo componente de Apoyo Socio Ocupacional, que permita que las personas mayores de 65 años en condiciones de pobreza y/o vulnerabilidad que cuenten con subsidios garantizados, accedan en forma preferente a prestaciones sociales según sus necesidades y se integren a la red comunitaria.

Por otro lado, se propone consolidar el Programa de Beneficios Complementarios de Protección Social, a través de la generación de actividades de extensión que poseen la identidad y cultura de cada región.

Por último, se está evaluando la implementación de subsidios a los adultos mayores en los sistemas de transporte de las distintas regiones.

e) Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)

La promulgación de la Ley N° 19.253 en 1993 establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, creando, a su vez, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). La legislación reconoce como principales pueblos indígenas de Chile a la etnia Mapuche, Aymara, Rapa Nui o Pascuenses, las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita del norte y las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes.

De igual forma, valora su aporte, reconoce sus derechos, además, dispone que la sociedad en general y especialmente del Estado y sus instituciones tienen el deber de respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines.

El artículo N° 41 la Ley N° 19.253 indica que la dirección superior, técnica y administrativa de CONADI, estará a cargo de un Consejo Ejecutivo integrado por veintitrés miembros, designados de la siguiente manera:

- a) Un Director Nacional, designado por el Presidente de la República y de su exclusiva confianza, quien presidirá el Consejo.
- b) Un Secretario General, designado por el Presidente de la República.
- c) Once representantes de los indígenas, a razón de dos provenientes del pueblo Aymara; uno del pueblo Atacameño; uno del pueblo Rapa Nui; uno de los indígenas con residencia en la Región Metropolitana, y seis del pueblo Mapuche.
- d) Diez consejeros designados por el Presidente de la República, de los cuales seis, a lo menos, deberán ser representantes de los Ministerios del Interior, Educación, Agricultura, Bienes Nacionales, Desarrollo Social y Secretaría General de Gobierno, respectivamente.

CONADI está organizado a nivel territorial por: i) Dirección Nacional; ii) 2 Subdirecciones Nacionales; iii) 4 Direcciones Regionales; iv) 4 Oficinas de Asuntos Indígenas, y v) 9 Oficinas de Enlace.

i. Definiciones Estratégicas y Programáticas

CONADI opera como un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Su misión es promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios.

Para dar cumplimiento a esta labor posee los siguientes objetivos estratégicos⁴⁴:

- Proveer una red de protección social a personas, familias y territorios vulnerables, que les permita ampliar sus oportunidades, promoviendo la autonomía en el logro de sus proyectos de desarrollo.
- Fortalecer la institucionalidad de los distintos servicios que conforman el Ministerio de Desarrollo Social, garantizando la coordinación intersectorial para la intervención en personas, familias y territorios vulnerables.
- Fortalecer el sistema Intersectorial de Protección Social de modo que el Estado, además de brindar asistencia otorgue herramientas efectivas que permitan a las familias en situación de vulnerabilidad, mejorar sus condiciones de vida.
- Promover y generar más y mejores espacios de participación política, social y cultural para los pueblos indígenas, con el propósito de garantizar su desarrollo con pertenencia cultural.
- Promover el desarrollo y la inclusión de los jóvenes a través de la participación ciudadana y el desarrollo de sus capacidades en las áreas cultural, laboral y de acceso a beneficios.
- Apoyar las iniciativas locales de innovación social, a través del fortalecimiento de capacidades con el fin de contribuir a disminuir las desigualdades de personas, familias y comunidades, de manera innovadora y participativa.

44. Los objetivos estratégicos acá presentados se encuentran en proceso de validación por parte de la Dirección de Presupuestos.

CONADI en cumplimiento del mandato institucional desarrolla un conjunto de intervenciones que se detallan en los párrafos siguientes.

- Programa Subsidio al Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe:** Se enmarca en las disposiciones contenidas en la Ley N° 19.253 que mandata a CONADI, en conjunto con los organismos que corresponda, a establecer un Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en las zonas de concentración de población indígena. Desde entonces, en el marco de una política educativa intercultural bilingüe numerosas universidades, establecimientos educacionales, MINEDUC y otros organismos públicos se han incorporado a la innovación pedagógica intercultural bilingüe y la formación de recursos humanos en la especialidad.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	2.000 personas	M\$ 130.000

- Programa Difusión y Fomento de las Culturas Indígenas:** Provee información a la opinión pública acerca de los indígenas, con el objetivo de contribuir a reducir la discriminación y la falta de oportunidades para el desarrollo artístico cultural, promoviendo sus lenguas y cultura evitando que se genere un proceso de transculturización.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	9.000 personas	M\$ 289.151

- Programa Manejo y Protección del Patrimonio Cultural Indígena:** El programa abarca las comunidades, asociaciones y personas indígenas, rurales y urbanas beneficiarias de iniciativas culturales, propiciando la protección del patrimonio arqueológico, regulando la medicina tradicional y reconociendo el derecho a las prácticas culturales indígenas. Se inserta dentro de las políticas contempladas en la Ley N° 19.253, específicamente en los art. 1º, 7º, 28º y 31º y en el marco del Convenio 169 de la OIT.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	2.000 Personas y Comunidades Indígenas	M\$ 94.000

- Programa Recuperación y Revitalización de las Lenguas Indígenas:** Implementa acciones de recuperación y revitalización de las lenguas indígenas por parte de su población con énfasis a la población infanto juvenil indígena del país.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	15.000 Personas y Comunidades Indígenas	M\$ 589.000

- Programa Subsidio a la Capacitación y Especialización de Indígenas:** Es consistente con la política institucional en relación a la formación de recursos humanos en aspectos estratégicos del conocimiento y la técnica para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas del país. El programa consiste en un fondo concursable dirigido a mujeres y hombres indígenas con estudios técnicos o universitarios completos que requieran una beca para realizar cursos de post grado o de especialización, teniendo como resultado, profesionales capacitados y especializados en temas relevantes para el desarrollo del mundo indígena.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	90 personas	M\$ 87.000

- Programa Consultas a los Pueblos Indígenas:** El programa se diseña considerando la experiencia internacional comparada en la aplicación del Convenio 169 de la OIT, de acuerdo a las orientaciones del Departamento de Normas de la OIT y las recomendaciones en el control de aplicación de normas y convenios. Posee dos componentes, uno de ejecución directa de CONADI, referido al proceso de participación y de consulta a los pueblos indígenas. El otro componente es apoyo técnico y seguimiento a instituciones públicas en procesos de participación y de consulta.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	45.000 Personas, Representantes de Pueblos Indígenas	M\$ 764.281

- Programa Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales:** Se enmarca en la necesidad de ejecutar lo dispuesto por la legislación indígena, especialmente señalado en su artículo primero que menciona que es deber del Estado en particular, a través de sus instituciones, respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación. La implementación de la Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios y los elementos culturales y patrimoniales presentes en la Ley de Bases de Medio Ambiente.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	7.594 personas	M\$ 55.983

- Programa Fomento Social, Productivo y Económico para Población Indígena Urbana y Rural:** Se orienta al aumento de las dimensiones económica, cultural, ambiental y política del bienestar de las familias, comunidades y organizaciones indígenas mediante la elaboración, implementación y evaluación de programas y proyectos especiales (pertinencia cultural, identitaria y de género).

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	29.900 personas	M\$ 5.972.598

- Programa Saneamiento de la Propiedad Indígena para Certidumbre Jurídica:** Desarrolla acciones de saneamiento de la propiedad indígena sobre inmuebles fiscales o particulares a partir de lo señalado en los Decretos N° 1939 y 2695. Considera, además, el traspaso de sitios arqueológicos como lo señala el Art N° 19 de la Ley N° 19.253 y la Constitución de Derechos Reales de Uso o Goce, según lo establecido en el artículo N° 17 de la Ley N° 19.253.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	1.603 familias	M\$ 476.766

- Programa Subsidio para Aplicación del Art. 20 Letras a y b:** Se ejecuta a través de la realización de un concurso, que tiene como objeto el otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas, comunidades indígenas o una parte de éstas cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente, previa aprobación de la Corporación; y además permite el financiamiento de mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	1.648 familias	M\$ 39.296.187

- Programa Subsidio para Obras de Riego y/o Drenaje para Indígenas:** Con el propósito de mejorar la productividad de las tierras indígenas, este programa de inversión se orienta a la construcción, implementación y habilitación en obras de riego mediante un concurso público; además de la coordinación y complementariedad con otras entidades públicas. Se trata de dar oportunidades para que las familias indígenas puedan acceder a beneficios estatales para invertir en infraestructura de riego, a través de la propia CONADI o bien habilitarlos para acceder a otras fuentes de financiamiento, como programas de riego de INDAP, Ley de Riego, inversiones regionales, etc.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	1.754 familias	M\$ 3.860.000

- **Programa Subsidios para Adquisición de Derechos de Agua por Indígenas:** Proteger y asegurar la disponibilidad de los recursos hídricos, a través de la constitución, regularización y/o compra localizada de los derechos de aprovechamiento de aguas de las familias y/o comunidades indígenas que ocupan espacios territoriales sin derechos de agua.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	1.406 familias	M\$ 614.520

- **Programa Transferencia pre Inversión para el Fondo de Tierras y Aguas:** El programa permite abordar la falta de información estratégica sobre Tierras y Aguas Indígenas, mediante diagnósticos anticipados para enfrentar de mejor manera los potenciales conflictos sobre tierras y aguas.

Año	Cobertura	Presupuesto
2014	6 estudios	M\$ 200.000

ii. Coordinación Institucional y Territorial

CONADI ha establecido convenios de colaboración con otras entidades públicas para la implementación de la oferta programática a favor de la población indígena. Dentro de las cuales, se destacan:

- **Ministerio de Bienes Nacionales.** En el marco de los programas encaminados a la regularización de la propiedad indígena.
- **Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).** Existe un convenio de transferencia de recursos entre CONADI e INDAP para el apoyo en la implementación de proyectos de desarrollo indígena.
- **Ministerio de Medio Ambiente.** En este caso, el convenio de colaboración se establece con la finalidad de implementar la disposición que mandata la legislación indígena en materia de protección de los recursos ambientales.
- **Ministerio de Educación, Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y Fundación Integra.** Se orienta a la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe desde la educación inicial.

iii. Desafíos Institucionales 2014-2018

El Programa de Gobierno 2014-2018 plantea una serie de retos para la promoción de un nuevo trato con los pueblos indígenas, basado en los derechos colectivos de los pueblos con una propuesta de participación y superando diversas formas de marginación. En ese sentido, CONADI ha asumido las tareas siguientes en el corto, mediano y largo plazo:

- **Promoción de Derechos de Personas y Comunidades Indígenas**

La promoción de un trato basado en derechos colectivos conllevará proporcionar recursos para proteger los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos ancestrales. Con este mismo objetivo, se busca otorgar de mayor jerarquía a las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), a través de una nueva y mejor ordenación territorial.

En consulta con los pueblos indígenas, se estudiarán e implementarán procedimientos e iniciativas para proteger efectivamente los recursos naturales y económicos de estos pueblos. Se estudiará la situación de las tierras fiscales que actualmente ocupan los pueblos indígenas y cuyo traspaso está aún pendiente y, por otro lado, se analizarán mecanismos alternativos para la compra de tierras para poder satisfacer las demandas pendientes.

Particularmente, se dará cumplimiento al proceso de restitución de tierras indígenas, respetando todos los compromisos asumidos de compras de tierras con acompañamiento técnico y productivo a las comunidades.

- **Promoción de las Culturas y Lenguas Indígenas**

CONADI se ha propuesto consolidar la libre manifestación de las creencias y espiritualidad de la población indígena, protegiendo las prácticas culturales y la medicina ancestral de las distintas etnias indígenas e impulsando la creación de Institutos Culturales Indígenas.

Mediante un proceso participativo, se impulsará una política efectiva respecto de los indígenas urbanos, orientada a reforzar sus prácticas culturales e identitarias, los espacios ceremoniales, la salud intercultural y el emprendimiento indígena.

- **Desarrollo Integral de Personas y Comunidades Indígenas**

Se garantizará la introducción transversal de la dimensión indígena en las políticas públicas, para lo cual se estudiarán e implementarán metodologías y modificaciones institucionales que hagan posible cumplir con este objetivo.

Por otro lado, comenzará la implementación del Programa Chile Indígena - Fortalecimiento y Emprendimiento en Organizaciones Indígenas, que considera las áreas de desarrollo integral de comunidades indígenas y el desarrollo de la oferta pública sectorial culturalmente pertinente, reforzando el apoyo a la economía y productividad indígena. Además, se desarrollarán programas que tiendan al mejoramiento y fortalecimiento de las capacidades productivas y artísticas de los pueblos indígenas.

- **Participación Social de Personas y Comunidades Indígenas**

Con el objetivo de promover la participación de la población indígena, se realizará un proceso de consulta orientado a garantizar la participación política de éstos en los distintos niveles de toma de decisiones, para lo cual se evaluarán posibles mecanismos de financiamiento. En particular, se consultarán sobre las propuestas de creación del Ministerio de pueblos indígenas y del Consejo de pueblos indígenas, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social; y por la propuesta de creación del Ministerio de Cultura y Patrimonio, que llevará adelante el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

La consulta permitirá establecer reformas que generen espacios de autonomía y autodeterminación a nivel territorial mediante la generación de Estatutos Especiales de Autonomía.

Se promoverá el desarrollo de mejores y más amplios espacios de participación política, social y cultural, respetando la autonomía y autodeterminación y extendiendo los derechos políticos de la población indígena.

3.3 Sistema Elige Vivir Sano

El Sistema Elige Vivir Sano, creado en 2013 a través de la Ley N° 20.670, tiene como propósito contribuir a generar las condiciones necesarias para acceder a una vida saludable mediante la provisión en las comunidades de un conjunto de iniciativas coordinadas a nivel nacional, regional y local que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas. Asimismo, se plantea contribuir en la generación de marcos normativos que eleven estándares en materia alimentaria y en condiciones de entorno que mejoren la calidad de vida (tabaco, alcohol, actividad física, contaminación, áreas verdes, etc.). Finalmente se orienta a la construcción de indicadores que permitan monitorear y evaluar comunidades saludables, de manera de identificar las áreas que presenten mayor desafío por abordar, reorientando la oferta programática. En el logro de estos objetivos, el Estado asume un rol prioritario en la promoción de vida saludable.

A través de un acuerdo del Comité Interministerial de Desarrollo Social, la estrategia acordada para el periodo 2014-2018 del Sistema Elige Vivir Sano consta de 3 ejes:

- 1. Alimentación Saludable.** Informar y educar a la población sobre el daño que produce una alimentación inadecuada, y sobre alimentos y preparaciones saludables; aumentar la oferta de productos saludables en las comunidades fomentando la producción local y regional; y limitar el acceso y disponibilidad de alimentos menos saludables, esto en particular en entornos con población más vulnerable, como por ejemplo establecimientos educacionales.
- 2. Formación y participación ciudadana.** Fortalecer las competencias en los funcionarios/as públicos, dirigentes/as y líderes sociales en materia de salud y calidad de vida; promover el empoderamiento ciudadano en estos temas desde una perspectiva de derechos, desarrollar mecanismos de participación social para el diagnóstico, desarrollo, implementación y evaluación de proyectos locales de vida saludable.

3. Actividades recreativas y deportivas.

Informar y educar a la población sobre el daño que produce el sedentarismo y promover la práctica regular de actividad física; aumentar la oferta de espacios públicos de calidad que permitan la realización de actividad física tanto recreativa como deportiva, eliminar barreras que limitan la práctica de actividad física con énfasis en población vulnerable.

Considerando estos 3 ejes, el Comité Interministerial de Desarrollo Social identificó la oferta programática del presente año⁴⁵, la que considera los siguientes programas e instituciones:

- Planes Comunales de promoción de Salud y Planes de Trabajo Regional Elige Vivir Sano (Diálogos Participativos Ley N°20.606, Foros de Salud Pública, Planes Comunicacionales Elige Vivir Sano, Escuela de Gestores Sociales), Ministerio de Salud.
- Actividad Física Escolar y Habilidades para la Vida y Escuelas Saludables, Ministerio de Educación.
- Deporte en tu calle, Ministerio del Deporte.
- Huertos Escolares y Ruta Saludable, Ministerio de Desarrollo Social.

Adicionalmente es parte de la estrategia 2014, el conjunto de obras e infraestructura asociadas a espacios públicos que entre otros, promueven hábitos saludables. Lo anterior a través de programas de inversión de Espacios Públicos, Parques Urbanos, Ciclovías e inversión en barrios. Asimismo, la pausa saludable que promueve el Ministerio del Trabajo, a través del Instituto de Seguridad Laboral.

Este conjunto de iniciativas ya se encuentran en implementación, bajo la coordinación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Elige Vivir Sano dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, las que mayormente serán difundidas a partir del segundo semestre del presente año, principalmente a través del sitio web del Sistema Elige Vivir Sano.

i. Desafíos del Sistema Elige Vivir Sano 2014-2018

El principal desafío que enfrenta la implementación del Sistema Elige Vivir Sano se relaciona con la instalación de la promoción de la vida saludable como una política pública, en donde el Estado asume un rol prioritario en el logro de este objetivo. Ello implica colocar especial atención en la reducción de las brechas y barreras que impiden el acceso a una alimentación saludable, la práctica regular de actividad física, la promoción de espacios de trabajo saludable, principalmente.

Asimismo, a la ejecución de la oferta programática identificada para el 2014, con continuidad para el 2015, se suma la implementación de un nuevo programa denominado Comunidades Saludables, cuyo propósito es aumentar el acceso de las comunas a actividades que permitan informar, motivar e instalar prácticas de vida saludable en torno a la alimentación, la actividad física y deportiva, y el uso del tiempo libre en espacios de asociatividad y contacto con la naturaleza. Este programa a partir del 2015 formará parte de la oferta del Sistema Elige Vivir Sano, en donde se considera además la construcción y monitoreo de indicadores de Comunidades Saludables, con apoyo técnico de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). Ello permitirá disponer de información para evaluar en forma permanente las brechas en calidad de vida saludable a nivel territorial, de modo de reorientar la oferta programática en aquellas comunas que presenten mayores brechas.

45. Acuerdo del Comité Interministerial de Desarrollo Social en reunión del 25 de septiembre 2014.

3.4 Principales desafíos del Ministerio de Desarrollo Social en el Sistema de Protección Social 2014-2018

En la última década han emergido crecientes sectores sociales que, no siendo pobres de acuerdo a línea de pobreza, presentan condiciones de fragilidad económica que los hace altamente vulnerables a las contingencias, sean éstas últimas externas o de orden familiar. Por tanto, si bien la pobreza continúa siendo una prioridad que no puede ser abandonada debido a que es la principal manifestación de la vulneración de derechos, los esfuerzos deben ampliarse además a los sectores vulnerables. Enfrentar la vulnerabilidad de estos sectores no sólo se encuentra acotado a condiciones socioeconómicas, sino que han surgido nuevas demandas y expectativas que configuran un escenario social complejo, que incluyen la creciente presencia de población inmigrante, el reconocimiento de pueblos indígenas, el envejecimiento de la población, el incremento de hogares con jefatura femenina, hogares que requieren cuidado de personas en situación de dependencia o discapacidad, entre otras.

En este contexto, se hace indispensable abordar progresivamente a los distintos sectores de la población y sus necesidades particulares en este nuevo escenario de inseguridades económicas y vulnerabilidad social. Esto plantea la pregunta de cómo el Estado responde a estas necesidades de mayor bienestar y, más importante aún, respecto de su rol en la protección que debe proporcionar a los ciudadanos.

Por ello, uno de los mayores desafíos de la política social en general y del Sistema de Protección Social en particular es avanzar hacia la disminución de las desigualdades, de modo de construir una sociedad más cohesionada.

En este escenario, el rol que cabe al Ministerio de Desarrollo Social es, por consiguiente, reforzar las políticas de protección social orientadas a población que vive en situación de pobreza, tendencia que ya se venía dando con la creación del Sistema Chile Solidario, y al mismo tiempo, avanzar en la generación de políticas hacia los grupos no pobres vulnerables.

Lo anterior, plantea la necesidad de operacionalizar el enfoque de derechos de las políticas sociales en el diseño e implementación del Sistema de Protección Social, asegurando aspectos tales como:

- i. Pertinencia: las líneas programáticas a desarrollar deben responder a criterios de pertinencia cultural, pertinencia de acuerdo a necesidades específicas surgidas en el ciclo de vida, pertinencia geográfica y territorial.
- ii. Gradualidad: las acciones y compromisos que se desarrollen bajo un enfoque de derechos en el marco de la política social, se realizarán en un marco de compromiso de responsabilidad fiscal que garantice su sostenibilidad en el tiempo. Adicionalmente, para que la protección social sea realmente inclusiva y avance hacia mayores niveles de cobertura, debe hacerse cargo de las necesidades de una población heterogénea, considerando la especificidad de la población objetivo, a fin de contribuir a disminuir las brechas existentes en distintos ámbitos, a través de una oferta diferenciada según necesidades pero que potencie la igualdad, inclusión y cohesión social.

Reconociendo los importantes avances realizados en materia de protección social y precisamente por la experiencia ganada y la evidencia acerca de la efectividad de las políticas sociales chilenas, se hace necesario seguir ampliando y profundizando el Sistema de Protección Social, tanto para los grupos que están cubiertos como para otros que han ido adquiriendo relevancia y prioridad.

Consistente con esto, el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet señala que “necesitamos agregar un nuevo componente al Sistema de Protección Social, el Sistema Nacional de Cuidado, enfocado en servicios sociales en materia de cuidados. Ello incluye tanto la promoción de la autonomía de las personas mayores, así como el apoyo sistemático y continuo a quienes están en situación de dependencia”.

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social se encuentra trabajando en el diseño de un Sistema Nacional de Cuidados basado en derechos, que permita a las familias con dependientes a su cargo contar con apoyo institucional, social y monetario que aliviane

esta carga y la haga más sustentable para el cuidador o cuidadora. Lo anterior tomando en consideración a tres grupos prioritarios de la población: niños y niñas de 0 a 8 años, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

Vinculado al diseño del Sistema Nacional de Cuidados, y por tanto al fortalecimiento y ampliación del Sistema de Protección Social en general, el Ministerio y sus Servicios relacionados se han propuesto avanzar en una serie de acciones programáticas para el periodo 2014-2018, entre las que destacan:

- En 2015 el Ministerio continuará el proceso, iniciado durante el presente año, de coordinación de la oferta social disponible que formará parte del Sistema Nacional de Cuidado. Este trabajo implica recopilar, evaluar y analizar la información de los distintos programas sociales actualmente ejecutados, con el fin de detectar tanto la pertinencia de las prestaciones ofrecidas así como las brechas existentes entre oferta y demanda en distintos niveles del territorio.
- A partir de 2015 comenzará la instalación de 15 nuevos establecimientos de atención al adulto mayor, incluyendo 6 centros de día y 9 centros de larga estadía para adultos mayores en todo el país. Asimismo, se revisará y regularizará el régimen vigente de las residencias de larga estadía.
- A partir de 2016 se ampliará el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo hasta los 8 años, lo que implica abarcar, como mínimo, toda la primera infancia a través de un Subsistema de Protección Integral que continúe con la lógica del acompañamiento a la trayectoria del desarrollo y que provea prestaciones universales y diferenciadas, tanto para los niños/as como para sus familias.
- Se elaborará un registro obligatorio de los centros residenciales para los adultos mayores, así como de las personas e instituciones que les brindan servicios de cuidado domiciliario.

Adicionalmente, y para apoyar el diseño de la ampliación del Sistema de Protección Social, el Ministerio se encuentra trabajando en el desarrollo de los siguientes instrumentos:

- En 2015 se realizará la segunda Encuesta Nacional de Discapacidad, insumo básico para elaborar una estrategia integral para los próximos 10 años en el tema de la discapacidad y salud mental.
- En 2015 comenzará el trabajo de diseño y preparación de una encuesta dirigida a Adultos Mayores, que permita generar información actualizada respecto de este segmento etario de la población. Su aplicación está prevista para 2016.

De manera de complementar y apoyar las acciones programáticas antes presentadas, y de modo más general aquellas vinculadas al fortalecimiento y ampliación del Sistema de Protección Social con perspectiva de derecho, se espera relanzar el año 2015 la Guía de Derechos Sociales⁴⁶. Esta guía constituirá un valioso instrumento para que las personas, las familias y la comunidad se informen de cuáles son los programas y prestaciones asociadas a distintos derechos y cómo poder acceder a ellos, considerando las características de cada grupo objetivo. Cada capítulo de esta guía contendrá un índice con un listado completo de beneficios y programas referidos al respectivo derecho (educación, salud, derechos laborales, etc.). A su vez, cada programa contendrá descriptores para explicar en qué consiste, a quiénes está dirigido, dónde se solicita, cuáles son sus requisitos, su eventual costo y cuál es la institución responsable.

Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social ha asumido el desafío de iniciar un proceso de discusión que permita contar con una nueva visión sobre la migración, tendiente a generar las condiciones para proteger e integrar a las y los migrantes a largo plazo, con enfoque intercultural y de derechos. Lo anterior implica introducir criterios de apertura para que la población migrante pueda acceder a la oferta existente, y desarrollar programas e intervenciones que comiencen a crear las bases para enfrentar el tema con un abordaje social integral, rescatando experiencias que busquen

46. La Guía de Derechos Sociales fue una iniciativa del Ministerio de Planificación vigente entre los años 2007 y 2009, y discontinuada en el año 2010.

articular lo público y lo privado, así como desarrollar estrategias innovadoras que permitan penetrar las realidades de quienes deciden migrar.

En este contexto, para el año 2015 se tiene previsto comenzar con un "Programa Piloto de Mediadores Sociales Interculturales", cuyo objetivo es reducir los niveles de vulnerabilidad de los territorios (barrios)

donde se concentra un alto número de inmigrantes mediante la intervención de mediadores sociales interculturales. Se busca probar una metodología de resolución de conflictos en territorios vulnerables específicos, que sirva de base para generar un programa de carácter nacional de apoyo a los municipios que enfrentan esta contingencia.

4

INSTRUMENTOS PARA EL APOYO AL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

4. Instrumentos para el apoyo al diseño y la implementación del Sistema de Protección Social

El Ministerio de Desarrollo Social es responsable de contribuir en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas sociales, así como de potenciar su coordinación, consistencia y coherencia, de modo de lograr una mayor eficiencia del gasto social y eficacia de los programas sociales.

Para cumplir con esta tarea, el Ministerio realiza la evaluación del diseño de los programas nuevos o de aquellos que planteen una reformulación significativa, la que debe revisar la atingencia, coherencia y consistencia de los programas sociales evaluados, así como asegurar que exista una coordinación y complementariedad entre ellos. Por otro lado, el Ministerio realiza seguimiento a la implementación y gestión de los programas sociales, buscando asegurar una mayor transparencia del uso de los recursos públicos

Adicionalmente, el Ministerio tiene a su cargo el Sistema Nacional de Inversiones, y en este contexto realiza un análisis técnico-económico de las iniciativas de inversión pública, entregando una recomendación respecto de la pertinencia de su ejecución, considerando la rentabilidad social o beneficio que le reporta su realización a la sociedad.

Como insumo para la coordinación y el diseño de políticas sociales, el Ministerio desarrolla el análisis de la realidad social nacional y regional, de modo de detectar las necesidades de la población para el oportuno diseño de políticas sociales. Así mismo, es la entidad responsable de proveer información para identificar los grupos vulnerables y mejorar la identificación y selección de los usuarios de los programas, prestaciones y beneficios sociales que otorga el Estado. Para ello, tiene a su cargo la administración del Registro de Información Social, que articula la información de los distintos Ministerios que ejecutan políticas y programas sociales, para su uso en el diseño y la evaluación de los mismos.

El presente capítulo aborda con mayor detalle cada uno de estos sistemas o instrumentos, describiendo los desafíos que se han establecido para el período 2014 - 2018.

4.1 Sistemas de evaluación y seguimiento para una mejor política social

El sistema de evaluación y seguimiento a la implementación y gestión de los programas sociales, tiene por objetivo mejorar el diseño de los programas nuevos y aquellos reformulados, como asimismo la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía respecto al desempeño de los programas sociales del Estado. Entre otras acciones, esto implica publicar en forma periódica informes de recomendación de evaluación ex-ante de programas sociales nuevos y reformulados, y los informes de seguimiento de los programas sociales en ejecución, que consideran aspectos de su desempeño y eficiencia en el uso de los recursos.

La publicación de los informes mencionados se realiza en el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS). De acuerdo a la Ley N° 20.530, el BIPS debe contener, a lo menos, una descripción del programa social, el informe de recomendación de evaluación ex-ante o el informe de seguimiento, en los casos en que el programa social cuente con ellos. Este registro debe ser público en los términos del Título III de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.

Tanto la evaluación ex-ante de programas sociales como el seguimiento a los programas sociales en ejecución, le permiten al Ministerio de Desarrollo Social contar con herramientas para realizar la coordinación interministerial, promover la complementariedad e identificar y evitar eventuales duplicidades de los programas sociales

A continuación se presenta una descripción y se plantean los principales desafíos del sistema de evaluación ex-ante y del sistema de seguimiento de la implementación y gestión de programas sociales, procesos que constituyen el insumo principal de la información publicada en el BIPS.

a) Evaluación Ex-Ante de programas sociales

Desde su creación en 2012, el Ministerio de Desarrollo Social asume la obligación legal de evaluar los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente, que sean propuestos por los Ministerios o Servicios públicos, con el fin de revisar su diseño y lograr una mejor coordinación entre las políticas sociales. De este modo, se busca asegurar la calidad de la formulación de los programas sociales que solicitan financiamiento en el ejercicio presupuestario de cada año, evitar las duplicidades, mantener la coherencia y coordinación de la oferta programática y, al mismo tiempo, potenciar las sinergias entre ellos.

Los objetivos del proceso de evaluación ex-ante de programas sociales son:

- Apoyar a los ejecutores responsables de diseñar e implementar programas sociales a preparar sus iniciativas, a través de la exigencia de ordenarlas y presentarlas según un formulario que incluye aspectos básicos y fundamentales respecto del programa (contenidos de la evaluación). Con ello se busca contribuir a la reflexión y análisis técnico para un mejor diseño de programas en los organismos responsables.
- Apoyar la toma de decisiones de asignación de recursos durante el proceso de preparación del proyecto de Ley de Presupuestos, por medio del envío de los reportes de recomendación de la evaluación ex-ante a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). Esto con el fin de contribuir a mejorar la calidad de los programas públicos y con ello la calidad del gasto, integrando en el proceso presupuestario la información que genera la evaluación.
- Informar al Comité Interministerial de Desarrollo Social respecto de los resultados de las evaluaciones y sus recomendaciones, a fin de contribuir a la coordinación de los servicios públicos para mejorar y perfeccionar la implementación de las políticas y programas sociales.

- Informar al Congreso respecto de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones para así enriquecer la toma de decisiones en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto de cada año.
- Informar a la ciudadanía respecto de los resultados de las evaluaciones ex-ante y sus recomendaciones, contribuyendo con ello a la transparencia del gasto público y el control social.

La evaluación ex-ante contempla un proceso de asistencia técnica, que consiste en la capacitación de los formuladores de programas en materia de preparación, presentación y evaluación de programas. Esta asesoría busca asegurar una debida congruencia entre el problema a abordar, el diseño del programa, los resultados esperados y las metas planteadas, lo cual contribuye no solo a mejorar la formulación de los programas, sino también a una ejecución más eficiente y eficaz.

El proceso de evaluación ex-ante de programas sociales opera a través de una ventanilla abierta, mediante la cual los formuladores de programas sociales pueden presentar su iniciativa completando el Formulario de Presentación de Programas Sociales para la Evaluación Ex-Ante. En este formulario se solicita información sobre un conjunto de antecedentes que se consideran relevantes para efectuar una adecuada evaluación de la atingencia, coherencia y consistencia en su formulación, tal como lo mandata el artículo 3º letra c) de la Ley N° 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social.

La atingencia, evalúa cómo se enmarca el programa dentro de las políticas de Gobierno y las prioridades ministeriales, los objetivos estratégicos de la institución y su relación con otros programas públicos. A su vez, se evalúa la pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad que justifica su existencia, en relación con la población que se ve afectada por dicho problema. Con ello la evaluación debe velar que el diseño de los programas sociales en formación o los ya existentes sean complementarios y estén coordinados, de manera de evitar duplicidades o superposiciones.

Por su parte, la coherencia del programa evalúa su diseño, revisando la adecuada relación o vínculo entre sus objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y su estrategia de intervención.

Finalmente, la consistencia del programa evalúa la adecuada relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores que permitirán hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos planteados, del sistema de información con que contará el programa y de los gastos planificados.

Luego de esta evaluación, el Ministerio de Desarrollo Social debe pronunciarse mediante un informe de recomendación que constituye un insumo a considerar en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos. En este informe se clasifica al programa en una de las siguientes categorías:

- **Falta información (FI):** Los antecedentes presentados en el Formulario de Presentación de Programas son incompletos o inexistentes y, por lo tanto, insuficientes para realizar la evaluación. Esta calificación es también otorgada cuando un programa se presenta como nuevo, pero al momento de su evaluación ex-ante se detecta que se trata de un programa existente.
- **Recomendado Favorablemente (RF):** Programa social que posee un diseño atingente, coherente y consistente con su ejecución.
- **Objetado Técnicamente (OT):** El programa tiene problemas que impiden su recomendación técnica, debido a alguna de las siguientes situaciones:
 - El programa está mal formulado (no se describe el problema que da origen al programa o lo descrito no constituye un problema o necesidad, no se define el propósito del programa, no se identifica a la población potencial, o los componentes del programa no se encuentran bien definidos).
 - Existe una duplicidad no justificada adecuadamente con un programa social existente o en etapa de diseño.

i. Resultados del proceso de Evaluación Ex-Ante 2014

La evaluación ex-ante llevada a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social es un proceso constante y, por lo tanto, siempre disponible para brindar asistencia técnica a los formuladores de programas y para evaluar las iniciativas que se presenten. Si bien el proceso sigue estando en curso, a continuación se presenta una descripción de los principales hitos y resultados al 30 de septiembre de 2014.

El proceso de evaluación ex-ante del año en curso constó de dos fases, una primera fase de entrega de asistencia técnica a los formuladores de programas sociales, y una segunda de evaluación.

Adicionalmente, y previo al inicio de ambas etapas, se realizó una revisión de los formularios de evaluación ex-ante utilizados anteriormente tanto por el Ministerio de Desarrollo Social como por la Dirección de Presupuestos, introduciendo modificaciones tendientes a homologar los instrumentos de evaluación ex-ante utilizados por ambas instituciones.

Para preparar adecuadamente el proceso de evaluación, se desarrolló una capacitación interna a los equipos a cargo de dar asistencia técnica a los servicios, así como del equipo de evaluadores, sobre el proceso de evaluación y los instrumentos que considera, con el fin de unificar criterios respecto a los aspectos específicos a evaluar. A su vez, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) realizó una capacitación sobre la incorporación del enfoque de género en la formulación de los programas.

Para la coordinación del proceso de evaluación ex-ante se solicitó a los Ministerios o Servicios públicos que diseñan programas sociales, designar un coordinador ministerial, a cargo de la validación de la información presentada por su Ministerio, y contrapartes técnicas de cada servicio, encargados del contenido de los formularios presentados.

La fase de asistencia técnica a los formuladores de programas sociales tuvo como objetivo informar y capacitar a todos los actores acerca de los procedimientos a realizar en el contexto del proceso de evaluación ex-ante 2014, y asistir en la definición y presentación de los programas sociales.

La fase de evaluación ex-ante de programas sociales consistió en la recepción de los Formularios de Presentación de Programas, la evaluación de cada iniciativa y la generación de un informe de recomendación, informando a las contrapartes ministeriales la calificación obtenida por el programa. El proceso considera la posibilidad de que las contrapartes puedan solicitar una reevaluación de los programas, independiente de su calificación, ante lo cual se sigue el mismo procedimiento recién descrito.

Al 30 de septiembre de 2014 se presentaron y evaluaron 123 programas, de los cuales 84 son nuevos y 39 reformulados.

Cabe destacar que el proceso de evaluación ex-ante 2014, en particular la evaluación de la atinencia de los programas sociales, contó con el apoyo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), quienes evaluaron e informaron al Ministerio de Desarrollo Social respecto a la vinculación del programa con el actual Programa de Gobierno, las 56 medidas de los primeros 100 días de Gobierno y/o el discurso del 21 de Mayo.

Cuadro N° 4.1
Programas presentados por Ministerio al proceso de evaluación ex-ante 2014, al 30 de septiembre de 2014

Ministerio	Nuevo	Reformulado	Total
Agricultura	1	1	2
Deporte	2	3	5
Desarrollo Social	25	11	36
Educación	22	9	31
Interior	15	6	21
Justicia	4	0	4
Salud	10	5	15
Trabajo	2	2	4
Vivienda	3	2	5
Total	84	39	123

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social

El siguiente cuadro muestra la calificación obtenida por los programas evaluados, tanto para aquellos programas nuevos como reformulados.

Cuadro N° 4.2
Programas evaluados en el proceso de evaluación ex-ante 2014 según calificación y tipo, al 30 de septiembre de 2014

Calificación	Nuevo	Reformulado	Total
OT	3	1	4
RF	81	38	119
Total	84	39	123

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social

ii. Desafíos de la Evaluación Ex-ante de programas sociales

A continuación se presentan los principales desafíos que enfrenta la evaluación ex-ante de programas sociales para el proceso 2015:

- Perfeccionar la plataforma de carga de programas, lo que implica comenzar un trabajo tendiente a vincularla con otras plataformas existentes en el sector público (por ejemplo, de SEGPRES y DIPRES), para que sea un apoyo efectivo al proceso de evaluación ex-ante de programas sociales, asegurando entre otros aspectos el flujo expedito de la información del sistema.
- Consolidar la coordinación con los instrumentos existentes en el sector público para el seguimiento y la evaluación de programas (incluyendo los administrados por DIPRES, SEGPRES y el Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Social), para potenciar el uso de estos instrumentos y no generar procesos que puedan sobrecargar tanto a los formuladores de programas, como a los evaluadores y a los tomadores de decisiones que utilizan la información generada por los sistemas.

- Perfeccionar el plan de capacitación, de manera que sea continuo y apoye la correcta implementación del proceso de evaluación ex-ante de programas sociales, especialmente enfocado en la formulación de los programas sociales nuevos y reformulados, y los respectivos formularios de presentación a evaluación.
- La asistencia técnica y en particular las capacitaciones incluirán, adicionalmente, temáticas específicas tales como la incorporación de enfoques para asegurar el acceso en igualdad de oportunidades (por ejemplo enfoques de género, territorial, de pueblos indígenas y discapacidad), y la construcción de indicadores.

b) Sistema de Seguimiento de la Implementación y Gestión de Programas Sociales

A partir de la Ley N° 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social, se mandata en su artículo 3° letra d) a la Subsecretaría de Evaluación Social a colaborar con el seguimiento de la gestión e implementación de los programas sociales que estén siendo ejecutados por los servicios públicos, a través de un informe de seguimiento, el que debe ser puesto a disposición del Comité Interministerial de Desarrollo Social, de la Dirección de Presupuestos para la preparación anual de la Ley de Presupuestos del Sector Público, y publicado en el Banco Integrado de Programas Sociales.

En este contexto, la Ley en su artículo 2º establece que un programa social corresponde al conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecte.

Durante el año 2014 el Ministerio ha comenzado un trabajo que tiene como objetivo fortalecer el actual sistema de seguimiento de programas sociales, de modo de generar información oportuna, útil y rigurosa para la toma de decisiones.

Durante el presente año, el Ministerio ha elaborado un formato de informe de seguimiento de la ejecución de programas sociales, que busca de manera simplificada y concisa entregar información del desempeño de los programas sociales. El informe de seguimiento incorpora información de cobertura de los programas (cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida), información de otros indicadores de desempeño e información sobre el presupuesto 2013 y 2014, y sus niveles de ejecución 2013 y 2014 (primer semestre).

Por otro lado, durante el 2014 se levantó un catastro de programas sociales, aplicando la definición estricta de programa contenida en el artículo 2º de la Ley Nº 20.530. De este modo, se identificaron los programas sociales en ejecución que deberían ser sujetos de seguimiento⁴⁷. En los casos de prestaciones sociales que no cumplen cabalmente con la definición señalada en la Ley, se elaboró un informe de seguimiento bajo la categoría de "otras iniciativas de gasto social", incorporando principalmente indicadores de cobertura y de ejecución presupuestaria (economía).

De esta manera, el proceso de seguimiento a la implementación y gestión de programas sociales 2014 busca proveer información oportuna que permita al Ministerio de Desarrollo Social velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad

y/o desarrollo social; y del mismo modo ser una herramienta que apoye la toma de decisiones de diversos actores.

Los principales objetivos del proceso en curso (2014) de seguimiento a la implementación y gestión de programas sociales, son:

- Elaborar un informe de seguimiento de la ejecución de los programas sociales, considerando aspectos de su desempeño, especialmente lo referido a su cobertura (incluyendo nivel de focalización respecto de la población objetivo definida), y su eficiencia en el uso de los recursos.
- Identificar y promover complementariedades entre los programas sociales, evitando la existencia de duplicidades.
- Constituirse en un proceso de recolección sistemática de información oportuna del desempeño de los programas sociales, que colabore en la preparación anual de la Ley de Presupuestos.

i. Proceso de Seguimiento de la implementación y gestión de Programas Sociales 2014

El proceso de elaboración de los informes de seguimiento de los programas sociales ha incorporado activamente a las contrapartes de los Ministerios y Servicios a cargo de la implementación de los mismos. Para ello, se han nombrado coordinadores ministeriales, contrapartes técnicas de los servicios, y encargados de programas. El proceso considera un acompañamiento técnico por parte de la División de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, en el cual se entregan orientaciones para completar o validar la información reportada.

Los resultados del proceso de seguimiento 2014 se encontrarán disponibles durante el último trimestre del presente año en el Banco Integrado de Programas Sociales.

47. La realización del catastro consideró la identificación de los programas de instituciones consideradas sociales, analizando tanto los programas que fueron sujetos de seguimiento en 2013, como aquellos que no fueron identificados, debiendo serlo. Al mismo tiempo, se revisó exhaustivamente la Ley de Presupuestos 2014, para identificar programas sociales en ejecución.

ii. Desafíos del Sistema de Seguimiento de Programas Sociales

Respecto del trabajo de largo plazo, vinculado al traspaso de información y validación de datos, se avanzará en reducir las solicitudes de información dentro del sector público. Para ello, se está realizando un trabajo tendiente a establecer un proceso de traspaso y cruce de datos de manera interna entre instituciones públicas. Esto basado principalmente en información incorporada en el Registro de Información Social, como la monitoreada por la Dirección de Presupuestos y la SEGPRES.

Asimismo, se desea instalar el proceso de seguimiento como una práctica habitual en aquellas instituciones del sector público que cuentan con programas sociales u otras iniciativas sociales, incorporando no sólo el proceso de recolección y validación de información, sino también el trabajo de asistencia técnica, traspasando conceptos y metodologías a los ejecutores.

Por último, se debe consolidar este proceso como un aporte real al diseño de políticas sociales. El proceso de seguimiento permite recopilar información relevante de la ejecución de los programas sociales y otras iniciativas sociales. A partir de ella, el desafío que se le plantea al Ministerio de Desarrollo Social es el análisis de esta información, con el objetivo de identificar brechas, complementariedades y duplicidades que permitan mejorar, potenciar y proponer diseños pertinentes y oportunos de políticas sociales.

4.2 Sistema Nacional de Inversiones

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) tiene por objetivo contribuir a mejorar la calidad de la inversión pública nacional, de manera que se asignen los recursos públicos a las mejores iniciativas desde un punto de vista económico y social, en conformidad con los lineamientos de las políticas de Gobierno.

La administración superior del Sistema Nacional de Inversiones corresponde en conjunto al Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Evaluación Social, y al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

El SNI consta de cuatro subsistemas complementarios entre sí, asociados al ciclo de vida de los proyectos.

- **Subsistema de Análisis Técnico-Económico.**

Este Subsistema corresponde al conjunto de normas, instrucciones, y procedimientos que permiten a las instituciones disponer de una cartera de estudios y proyectos recomendados por el Ministerio de Desarrollo Social en condiciones de asignarles fondos para su ejecución.

Sus principales funciones son homogeneizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de identificación, formulación, presentación y evaluación de los proyectos de inversión que llevan a cabo las distintas instituciones del sector público chileno.

De acuerdo a la normativa legal vigente (artículo 3º, letra g), Ley N° 20.530), las iniciativas de inversión que se financien con recursos públicos tiene que contar con un informe del Ministerio de Desarrollo Social, que debe estar fundamentado en una evaluación técnico económica que analice su conveniencia social para invertir. Por tanto, las iniciativas que postulan a financiamiento público deben ser respaldadas con un estudio de pre-inversión que diagnostica la problemática que le da origen, analiza alternativas de solución, evalúa y selecciona aquella de mayor conveniencia para la sociedad, considerando aspectos de factibilidad técnica, económica y legal.

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social debe establecer y actualizar los criterios y las metodologías aplicables en la evaluación social. La determinación de estos criterios y metodologías debe considerar, especialmente, la incorporación de indicadores objetivos y comprobables respecto al desarrollo de las iniciativas de inversión. Estas metodologías y sus criterios de evaluación se encuentran a disposición permanente del público en el sitio electrónico del Ministerio de Desarrollo Social (<http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>). Este Subsistema se debe pronunciar sobre todas aquellas iniciativas de inversión generadas por la institucionalidad pública (Estudios Básicos, Proyectos o Programas), excepto aquellas que la Ley de Presupuestos determine, y cuyo financiamiento, parcial o total, provenga de las distintas fuentes disponibles para el sector público, pudiendo ser estas Sectoriales (Ministerios y Servicios Públicos), Regionales (Gobiernos Regionales), Municipales y de Empresas Públicas.

- **Subsistema de Formulación Presupuestaria.**

Corresponde a la asignación de recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, regional y de las Empresas del Estado. Su función es homogeneizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de asignación de fondos así como la aplicación del presupuesto aprobado para el sector público. La institución responsable de formular el Presupuesto del Sector Público es la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y por ello, en esta materia tiene injerencia tanto sobre las Instituciones y Servicios regidos por el D.L. N° 1.263, como sobre las Empresas del Estado.

- **Subsistema de Ejecución Presupuestaria.**

Corresponde a la regulación y supervisión de la ejecución del gasto público y su respectivo financiamiento. Se materializa a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público, y las instrucciones complementarias de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Asimismo, regula y supervisa la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones que en este ámbito le corresponden a la Contraloría General de la República.

- **Subsistema de Evaluación Ex Post.**

Corresponde al análisis de los resultados logrados una vez que el proyecto termina la ejecución o está en operación, para medir la eficacia y eficiencia del uso de los recursos de inversión pública. Asimismo, estos resultados permiten orientar las acciones para mejorar la evaluación ex-ante (subsistema de análisis técnico-económico), aportar a las metodologías y aumentar la eficiencia del propio SNI. Al igual que en el caso del análisis técnico-económico, esta labor es coordinada por la División de Evaluación Social de Inversiones de la Subsecretaría de Evaluación Social.

De acuerdo al Artículo 3° letra h) de la Ley N° 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social, corresponde al Ministerio analizar los resultados de los estudios de pre-inversión y de los proyectos de inversión evaluados, con el objeto de validar los criterios, beneficios y parámetros considerados en la evaluación técnica-económica.

Por otra parte, las instituciones autorizadas para presentar iniciativas de inversión al SNI son las que forman parte del sector público, es decir, los servicios e instituciones definidos en el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (Decreto Ley N° 1.263, de 1975), que cuentan con presupuesto cuya composición en materia de ingresos y gastos se detalla en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año.

Las instituciones que no pueden presentar iniciativas de inversión corresponden a las fundaciones y organizaciones sociales sin fines de lucro, tales como universidades, bomberos u otros. Estas instituciones deben coordinarse con el Gobierno Regional y/o con los municipios pertinentes para canalizar sus demandas.

La presentación de iniciativas al SNI por parte de las instituciones se realiza de forma continua, durante todo el año, de manera que los servicios puedan contar de manera permanente con carteras de proyectos que se encuentren en condiciones de solicitar financiamiento.

Todas las iniciativas de inversión que se identifiquen con cargo al Subtítulo 31 deben tener el informe de recomendación del Ministerio de Desarrollo Social. De igual forma, deben contar con dicho informe los

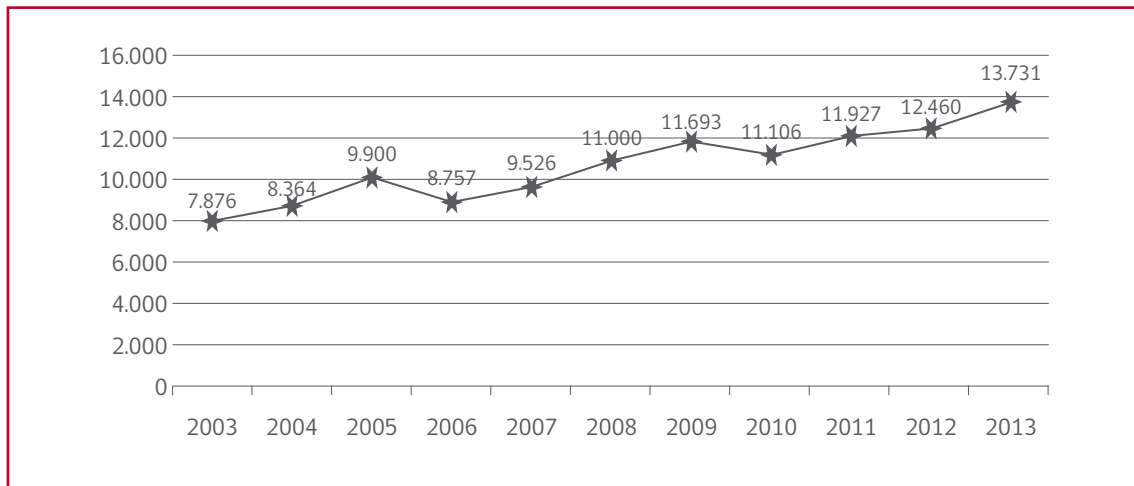
proyectos de inversión específicos con aportes del Gobierno Central a Municipalidades que financien en más de un 50% su costo total (mediante Transferencias de Capital (Subtítulo 33)). Se exceptúan de esta norma general aquellas que establece la Ley de Presupuestos u otras normas legales.

A continuación, la siguiente sección refleja la trayectoria de la Inversión Pública en el periodo 2003-2013, analiza su composición sectorial y regional 2013, y muestra su dimensión como porcentaje del Producto Interno Bruto.

a) Escenario de la Inversión Pública 2003-2013

La inversión pública, en términos reales, muestra una tendencia creciente durante los últimos diez años, con un crecimiento de 75% entre 2003 y 2013, como se muestra en el gráfico N° 4.1.

Gráfico N° 4.1
Evolución de la Inversión Pública, 2003-2013
(Millones de Dólares de 2013)

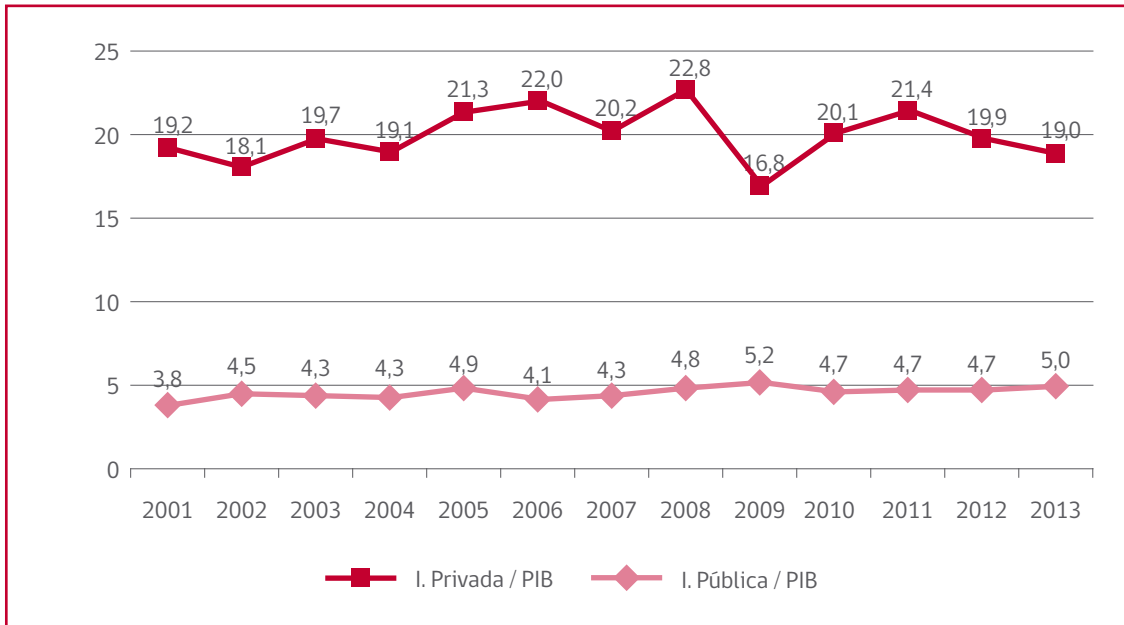


Fuente: Informe Anual de Inversión Pública 2003-2013, Ministerio de Desarrollo Social.

El gráfico N° 4.2 muestra la evolución de la inversión privada y de la inversión pública como porcentaje del PIB en el periodo 2003-2013. Como se puede apreciar, la inversión privada fluctuó en dicho periodo entre 16,8% y 22,8% del PIB, alcanzando su nivel más

alto en 2008, justo antes que se desencadenara la crisis internacional, que generó una fuerte caída de la inversión privada. La inversión pública, por su parte, ha fluctuado entre el 4% y 5% del PIB, con un mínimo en 2006 (4,1%) y un máximo el año 2009 (5,2%).

Gráfico N° 4.2
Inversión Privada e Inversión Pública, como porcentaje del PIB. 2003-2013
(Porcentaje)

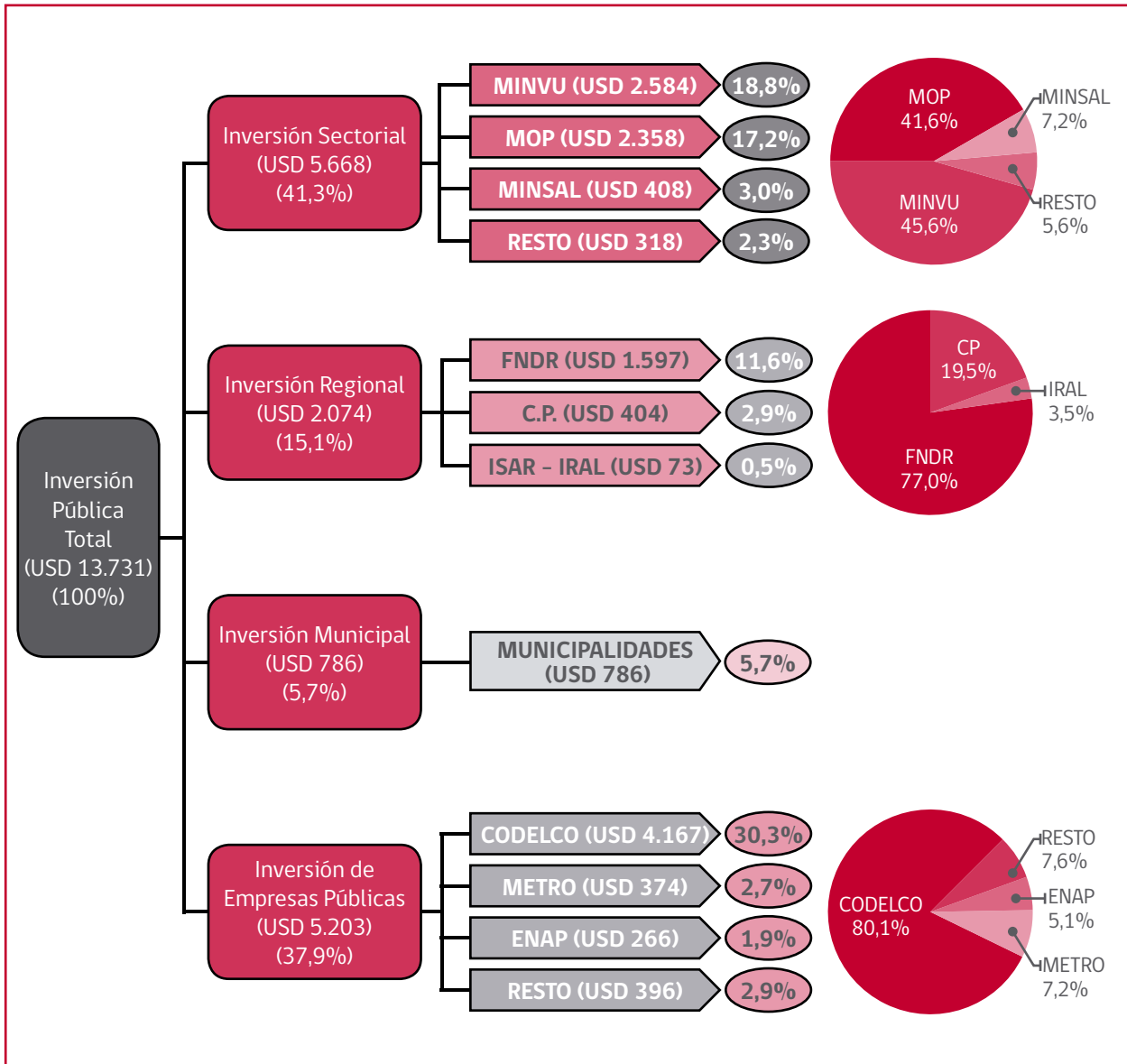


Fuente: Informe Anual de Inversión Pública 2003-2013, Ministerio de Desarrollo Social.

Una de las características de la inversión pública es que está fuertemente concentrada en pocas instituciones financieras. Tal como se aprecia en el Esquema N° 4.1, dos terceras partes de la inversión pública (66%) en 2013 fue financiada por tres instituciones: la Corporación del Cobre (30%), el Ministerio de

Vivienda y Urbanismo (19%) y el Ministerio de Obras Públicas (17%). Si a la inversión financiada por estas instituciones se agrega la inversión que se realiza con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, se tiene casi el 80% del total de la inversión pública.

Esquema N° 4.1
Estructura de la Inversión Pública 2013, según fuente de financiamiento
 (Millones de USD de 2013 y porcentaje)



Fuente: Informe Anual de Inversión Pública 2013, Ministerio de Desarrollo Social.

En cuanto a la distribución territorial de la inversión pública, ésta tiende a concentrarse en las regiones con mayor población. Esto sucede fundamentalmente porque ese es el comportamiento de la inversión sectorial, pues la inversión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Obras Públicas, tienden a concentrarse en las regiones más pobladas. La inversión pública en la Región Metropolitana y en el Biobío es más alta que en el resto de las regiones, siendo Arica y

Parinacota la región en que menos inversión se ejecutó en el año 2013. A nivel per cápita, por el contrario, los valores tienden a ser más elevados en las regiones con menor población, Aysén y Magallanes presentan una inversión per cápita muy superior al resto de las regiones, siendo la que corresponde a la Región Metropolitana la más baja del país. El gráfico N° 4.3 muestra la distribución de la inversión pública total y per cápita por región, ordenadas de norte a sur.

Gráfico N° 4.3
Distribución Regional de la Inversión Pública 2013, total y per cápita
(Millones de USD de 2013 y USD de 2013)

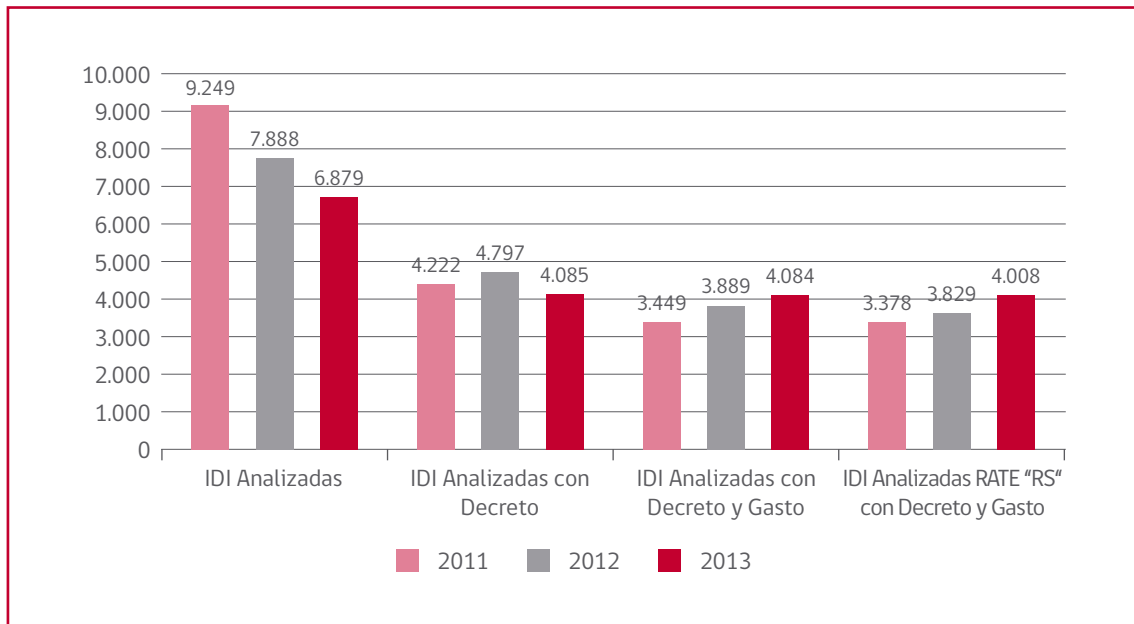


Fuente: Informe Anual de Inversión Pública 2003-2013, Ministerio de Desarrollo Social.

El gráfico N° 4.4 muestra la distribución de iniciativas analizadas, decretadas y devengadas para el año

presupuestario 2013 y su comparación respecto de los años 2011 y 2012.

Gráfico N° 4.4
Iniciativas de Inversión (IDI) analizadas, decretadas y ejecutadas.
Años presupuestarios 2011, 2012 y 2013
(Número)

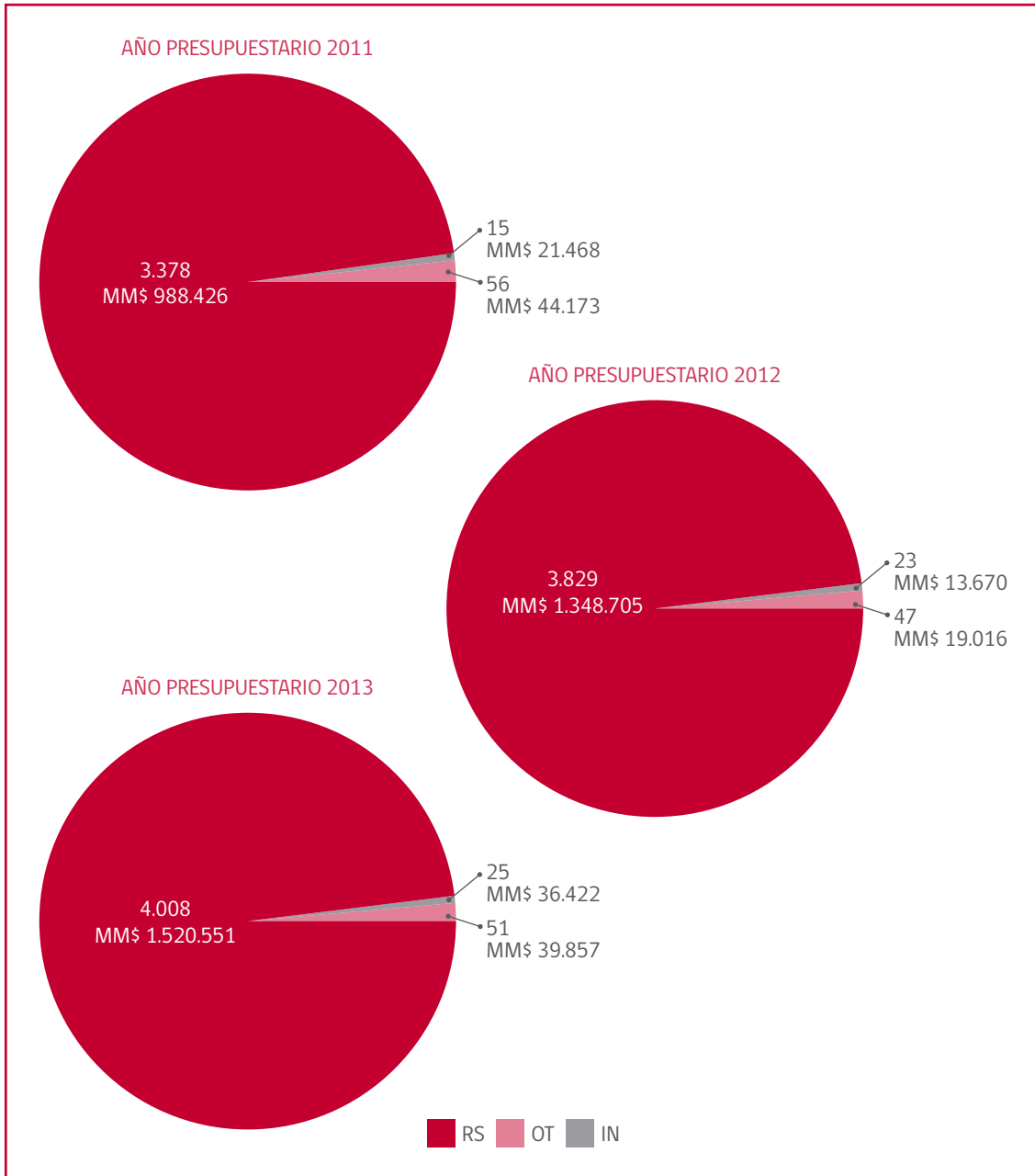


Fuente BIP, Ministerio de Desarrollo Social; SIGFE Ministerio de Hacienda

Al comparar el año 2013 con respecto al año 2011 se puede apreciar que existió una disminución de un 26% en el número de iniciativas de inversión presentadas al Ministerio de Desarrollo Social para análisis técnico económico. Con respecto al número de Iniciativas de Inversión (IDI) analizadas con decreto, se observa una pequeña disminución de 3% al comparar con 2011. Sin embargo, entre los años 2011 y 2013 se presentó un incremento de 18% en el número de IDI analizadas con decreto y gasto y un 19% en el número de IDI analizadas con RATE RS (Resultado del Análisis Técnico - Económico Recomendado Satisfactoriamente) con decreto y gasto.

El gráfico N° 4.5 muestra en forma comparativa la situación de los años presupuestarios 2011 al 2013 con respecto a las iniciativas de inversión analizadas por el Ministerio de Desarrollo Social que tuvieron decreto y ejecución presupuestaria. De esta información se puede concluir que hubo una disminución en el porcentaje del monto total ejecutado que contaba con RATE RS, pasando de un 98% en 2011 a un 95% en 2013.

Gráfico N° 4.5
Iniciativas de inversión analizadas por Ministerio
de Desarrollo Social con decreto y ejecución.
Años presupuestarios 2011, 2012 y 2013
(Número y Millones de pesos)



Fuente BIP, Ministerio de Desarrollo Social; SIGFE Ministerio de Hacienda

b) Situación de la Inversión Pública en 2014

Al 15 de septiembre de 2014, se habían ingresado al Banco Integrado de Proyectos (BIP) un total de 6.750 IDI (ver cuadro N° 4.3). De éstas 2.747 (41%) son iniciativas de Arrastre y 4.003 son Nuevas (59%), cuyos montos

de inversión corresponden a MM\$11.544.911 (70%) y MM\$5.333.442 (30%), respectivamente.

Los Ministerios son los que presentan la mayor cantidad de iniciativas, con 3.173 IDI hasta la fecha, con un Costo Total de MM\$10.035.833.

Cuadro N° 4.3
Total Iniciativas de Inversión según Institución Responsable Financiera. Año
Presupuestario 2014
(Número y miles de pesos)

Institución	Total N° IDI	Costo Total M\$	N° IDI		COSTO TOTAL M\$	
			ARRASTRE	NUEVA	ARRASTRE	NUEVA
EMPRESA	298	3.630.835.356	150	148	3.190.370.640	440.464.716
MINISTERIO	3.173	10.035.833.681	1.524	1.649	7.725.652.608	2.760.181.073
MUNICIPALIDAD	3.071	2.916.150.768	972	2.099	952.638.971	1.963.511.797
OTROS	208	295.534.501	101	107	126.249.089	169.285.412
TOTAL GENERAL	6.750	16.878.354.306	2.747	4.003	11.544.911.308	5.333.442.998

Fuente: BIP, Ministerio de Desarrollo Social.

De las 6.750 iniciativas de inversión, un 75% presentan un resultado del análisis técnico económico RS, es decir, que se encuentran recomendadas satisfactoriamente. Estas corresponden a 5.058 IDI cuyo costo total asciende a MM\$14.166.454, y que equivale al 84% de toda la inversión evaluada en el Sistema Nacional de Inversiones.

Muy por debajo se encuentran las iniciativas de inversión cuyo análisis técnico económico es FI (falta de información). Su número alcanza a 993 IDI que representan un 15% de todo lo evaluado y cuyo costo representa sólo el 6% (MM\$ 1.053.396).

Cuadro N° 4.4
Total Iniciativas de Inversión según Institución Responsable Financiera. Año
Presupuestario 2014
(Número, porcentaje y miles de pesos)

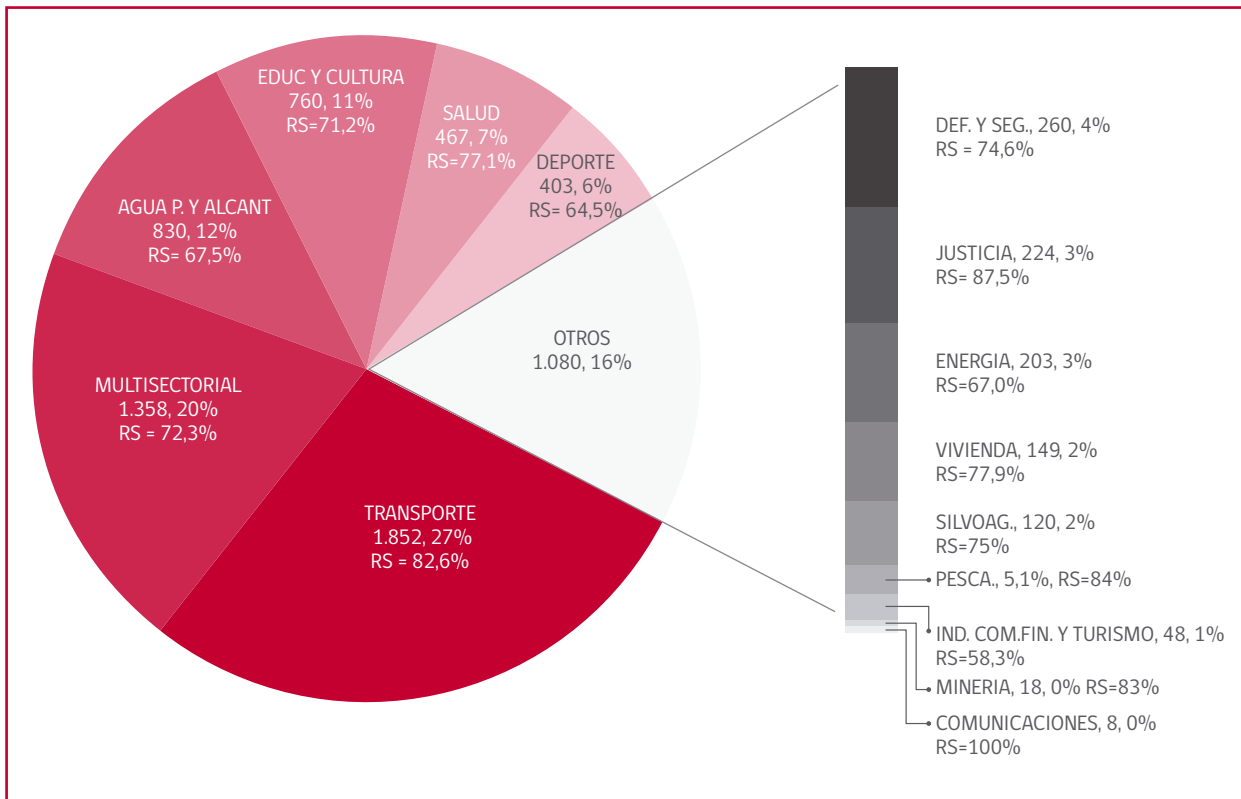
RATE	Número de IDI	% RATE ACTUAL	COSTO TOTAL M\$	% COSTO TOTAL
RS	5.058	74,9	14.166.454.290	83,9
FI	993	14,7	1.053.396.805	6,2
OT	569	8,4	906.337.657	5,4
IN	42	0,6	393.337.061	2,3
RE	72	1,1	221.077.799	1,3
SP	16	0,2	137.750.694	0,8
TOTAL GENERAL	6.750	100	16.878.354.306	100

Fuente: BIP, Ministerio de Desarrollo Social.

En lo que concierne a la distribución sectorial de las iniciativas de inversión, su mayor número se concentra en el sector Transportes con 1.852 IDI, que equivalen al 27% de todo lo evaluado. Respecto a la aprobación de sus IDI, este sector obtiene un logro de un 83%.

Le siguen iniciativas multisectoriales con 1.358 IDI (20%) y un 72% de sus iniciativas de inversión con RATE RS, Agua Potable y Alcantarillado con 830 IDI (12%) y el 67% de RATE RS, y finalmente, Educación y Cultura con 760 IDI (11%) y 71% de RATE RS, entre las principales (ver gráfico N°4.6).

Gráfico N° 4.6
Distribución Sectorial de las Iniciativas de Inversión y
porcentaje de RATE RS. Año Presupuestario 2014
(Número y porcentaje)

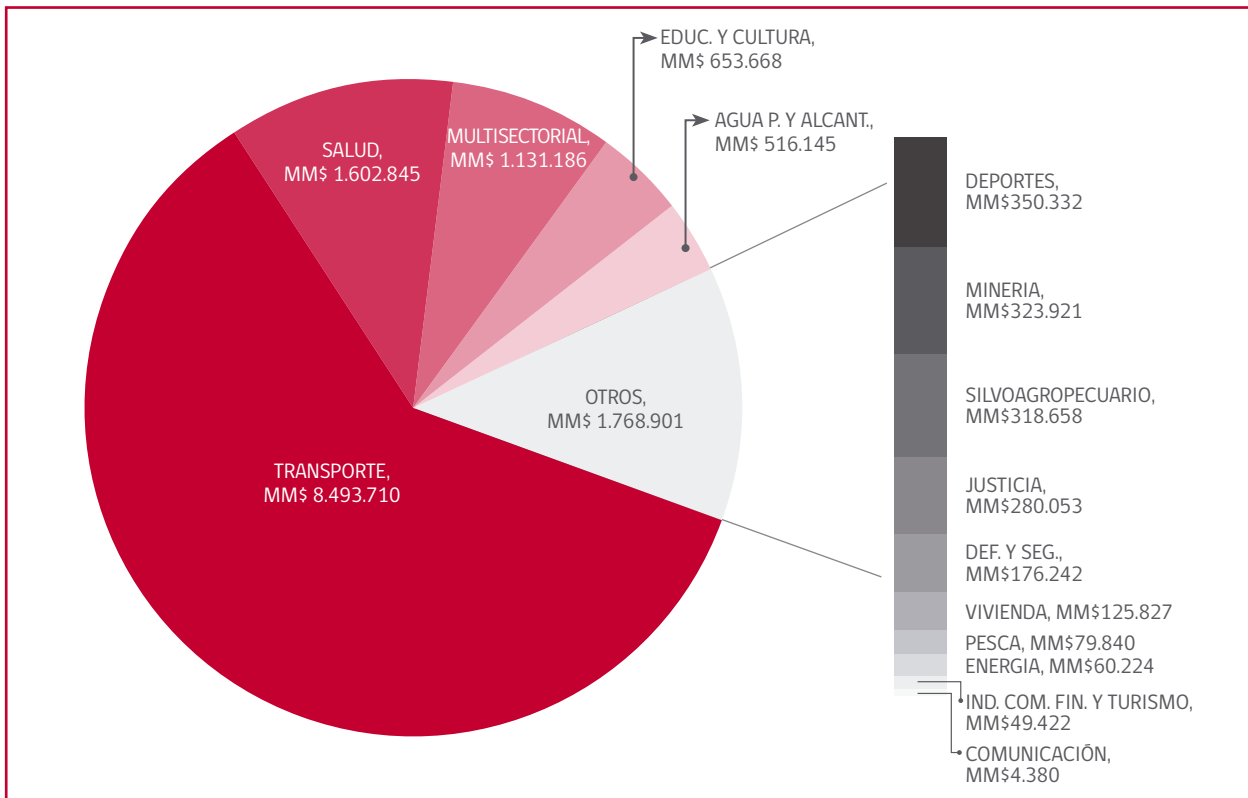


Fuente: BIP, Ministerio de Desarrollo Social.

En materia de distribución de la inversión aprobada, es decir con RATE RS, se encuentra Transportes con MM\$ 8.493.710, seguido de Salud con MM\$ 1.602.845,

Multisectorial MM\$ 1.131.186, Educación y Cultura MM\$ 653.668 y Agua Potable y Alcantarillado con MM\$ 516.145, entre las principales (ver gráfico N° 4.7).

Gráfico N° 4.7
Distribución de la Inversión Sectorial de las Iniciativas de Inversión
con RATE RS. Año Presupuestario 2014
(Millones de pesos)

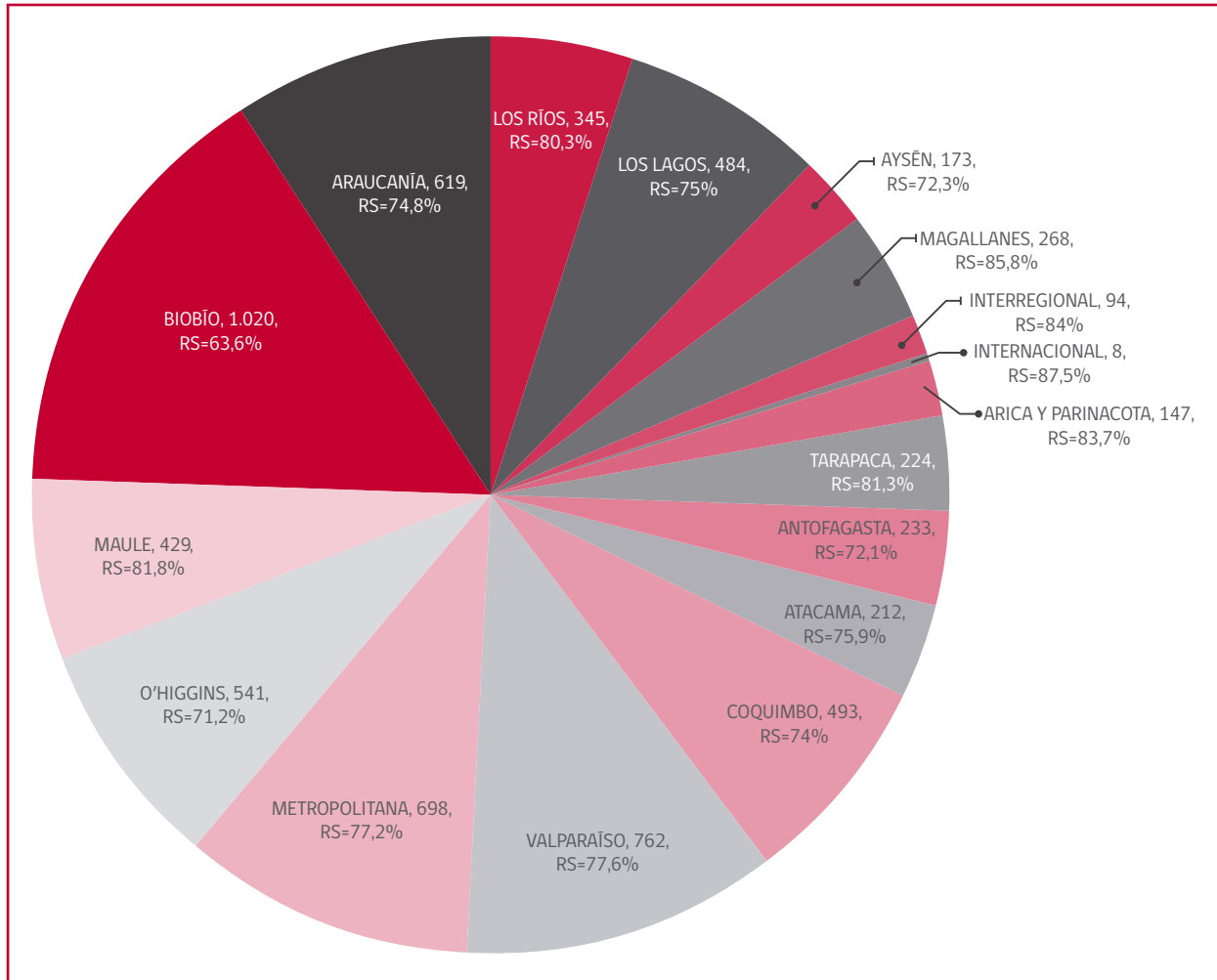


Fuente: BIP, Ministerio de Desarrollo Social.

Finalmente, en lo que concierne al comportamiento de las iniciativas de inversión por regiones, la Región del Biobío presenta el mayor número de iniciativas postuladas, las que equivalen a 1.020 IDI y de las cuales

el 63% cuenta con RATE RS. Le sigue Valparaíso 762 (78%), Metropolitana con 698 (77%), Araucanía 619 (75%) y O'Higgins 541 (71%), entre las principales.

Gráfico N° 4.8
Distribución Regional de las Iniciativas de Inversión y
porcentaje de RATE RS. Año Presupuestario 2014
(Número y porcentaje)



Fuente: BIP, Ministerio de Desarrollo Social.

c) Avances y Desafíos del Sistema Nacional de Inversiones

El Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet plantea un compromiso histórico en cuanto a inversiones en salud, educación, protección social, ciudad y territorio, cultura y deportes, entre otros. Esto impone un gran desafío al Sistema Nacional de Inversiones en su conjunto, ya que se requiere acelerar el ritmo histórico de ejecución de obras y para ello, desde que asumió el nuevo Gobierno, el Ministerio de Desarrollo Social ha establecido mesas de trabajo

con los equipos formuladores de los Ministerios y Servicios que tienen a su cargo la ejecución de las obras, de tal manera de que el proceso de evaluación constituya un aporte en el proceso de formulación de sus proyectos de inversión. Del mismo modo, al trabajar coordinadamente con las instituciones es posible agilizar el proceso de análisis técnico económico, permitiendo así que la urgencia que implica ejecutar un gran plan de inversiones en un corto periodo de Gobierno, sea compatible con los tiempos necesarios para asegurar que esas inversiones sean eficientes en lo social y económico.

Por otra parte, si bien el Sistema Nacional de Inversiones chileno es el más antiguo de Latinoamérica y el Caribe, con un nivel de desarrollo y madurez reflejado en un cuerpo normativo y metodológico consolidado, con un programa continuo de capacitación para formuladores y evaluadores; no es menos cierto que enfrenta los desafíos propios del nivel de desarrollo alcanzado por el país y de la complejidad que implica el proceso de inversión en la actualidad. Esto impone como desafíos avanzar en actualizar o desarrollar metodologías que respondan a:

- Estándares técnicos de dimensionamiento o de niveles de servicio que reflejen las demandas de un país de US\$20.000 de ingreso per-cápita.
- La equidad territorial en materia de inversiones. Producto del importante déficit que existían en áreas urbanas concentradas y semi-concentradas, durante la década de los noventa y primera década del 2000 los recursos de inversión se asignaron en forma prioritaria hacia esos sectores. Producto de esta inversión dichos déficit de cobertura han disminuido en forma significativa, beneficiando a un gran número de chilenos y chilenas que han visto mejorada su calidad de vida con acceso a agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, telefonía, electrificación, entre otros servicios. No obstante, miles de chilenos de territorios aislados y con población más dispersa han sido postergados en materia de inversión en infraestructura pública. Las metodologías de formulación y evaluación de proyectos deben también incorporar el concepto de equidad territorial, de manera de permitir resolver los problemas que a diario viven estos compatriotas.
- La necesidad de analizar y evaluar carteras de proyectos, ya que la complejidad de las inversiones requiere una mirada integral y el análisis proyecto a proyecto es limitado en ese sentido. Esto implica por una parte abordar el análisis de la complementariedad y permutabilidad de proyectos en forma intra e inter sectorial y analizar la coherencia de los proyectos con las estrategias sectoriales y territoriales.

En estos meses de Gobierno se han logrado avances en algunas de estas materias, por ejemplo, se ha incluido el concepto de equidad territorial para evaluar los proyectos del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas. En este caso, los proyectos deberán ser formulados siguiendo la normativa establecida, pero dado que forman parte de un Plan que responde a los objetivos de desarrollo definidos por la ciudadanía y sus autoridades, la evaluación que se realice será bajo el criterio de "mínimo costo". En este caso, el análisis del Ministerio de Desarrollo Social se centrará en verificar los aspectos técnicos y operativos que aseguren la factibilidad del proyecto y su contribución a los objetivos territoriales establecidos por el Plan. Esta medida permitirá que localidades aisladas de las regiones de Arica y Parinacota, Aysén, Magallanes y Antártica Chilena puedan contar con una cartera de proyectos evaluada que les permita mejorar sus niveles de conectividad vial y acceso a infraestructura pública. El primer proyecto en ser analizado bajo esta modalidad fue la Pavimentación de la Ruta 7 Sur, entre Cerro Castillo y Alcantarilla Cascada (32,5 Kms), proyecto estratégico prioritario de la Región de Aysén en el área de transporte.

Por otra parte, se ha modificado el criterio de costo máximo establecido para solución de extensión de red en proyectos de agua potable, saneamiento y electrificación en zonas rurales y aisladas, considerando que estos son servicios a los cuales todos los chilenos deben acceder, por lo tanto, lo que debe realizar el Estado es buscar una forma de proveer el servicio al menor costo posible, dado un estándar de calidad de servicio establecido. Esto implica ampliar el estudio de alternativas de solución, ya no sólo al sistema tradicional de provisión, sino también a otros sistemas colectivos e individuales de calidad. Este cambio ha facilitado la recomendación favorable de proyectos de localidades rurales que por su alta dispersión de viviendas veían rechazados sus proyectos, postergando la solución de su problema de abastecimiento.

En materia de transporte vial, se han definido en conjunto con la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas (MOP) el rango de flujo vehicular para clasificar un camino en la tipología de caminos básicos intermedios y el costo máximo por kilómetro que tendrán las intervenciones que se realicen en dicha tipología.

Por su parte, en conjunto con SECTRA del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, se actualizó el valor social del tiempo de viaje para pasajeros interurbanos, incorporando un nuevo enfoque metodológico que recoge el estado del arte en esta materia a nivel internacional. Adicionalmente, se está trabajando en actualizar el valor social del tiempo de viaje para pasajeros urbanos y en estimar diferenciadamente el valor social del tiempo de espera y trasbordo.

Del mismo modo, se han establecidos mesas de trabajo con el sector Salud, Educación, Subsecretaría de Desarrollo Regional y con las distintas direcciones del Ministerio de Obras Públicas, de manera de perfeccionar los instrumentos metodológicos que permitan abordar los desafíos de inversión que enfrenta el país.

4.3 La Encuesta CASEN y el desafío de avanzar hacia una nueva metodología para la medición de la pobreza

El Ministerio de Desarrollo Social es responsable de analizar de manera periódica la realidad social nacional y regional, de modo de detectar las necesidades sociales de la población (artículo 3º, letra e) Ley N° 20.530). En este contexto, uno de los aspectos que deben ser analizados corresponde a la magnitud de la pobreza y de la pobreza extrema, así como la caracterización socioeconómica de los hogares y personas de acuerdo a su situación de pobreza.

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

La composición de la canasta básica alimentaria vigente fue definida sobre la base de los patrones de consumo de los hogares, registrados en la Encuesta de Presupuestos Familiares 1986-1987 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). El valor de esta canasta difiere entre zonas rurales y urbanas, pues en su definición se asumió que en zonas rurales era mayor el autoconsumo, y por tanto el costo para un hogar rural de esta canasta se consideró menor que para un hogar de zona urbana. Asimismo, la relación entre el gasto en bienes no alimentarios y alimentarios, según la metodología vigente, es mayor en zonas urbanas que rurales. A través de los años, el valor de la CBA se ha actualizado en función de las variaciones de los precios de sus componentes.

Por otra parte, los ingresos de los hogares han sido estimados utilizando los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (ex Ministerio de Planificación). La información que entrega la Encuesta CASEN permite al Ministerio contar con un diagnóstico actualizado de la medición de la pobreza y de la situación socioeconómica de los hogares del país, información requerida para un adecuado diseño y evaluación de los programas sociales⁴⁸. En el periodo 1987-2011 los datos de ingreso utilizados para la estimación de la tasa de pobreza han sido validados, corregidos por no respuesta y ajustados a Cuentas Nacionales por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). A su vez, CEPAL tradicionalmente ha validado y editado los subsidios monetarios de monto fijo que no han sido declarados con exactitud por los encuestados.

El año 2013 se preparó e implementó el levantamiento de la encuesta CASEN 2013. La difusión de resultados de esta encuesta se llevará a cabo durante el último trimestre del presente año, permitiendo disponer de un diagnóstico socioeconómico a nivel nacional, regional, por área urbana y rural, y en grupos poblacionales específicos.

Como parte del proceso CASEN 2013, se ha llevado a cabo una actualización y perfeccionamiento de la metodología de medición de la pobreza, así como también de las distintas etapas de producción de la encuesta CASEN 2013. En este proceso han participado diversos actores que son relevados en la siguiente sección de este capítulo. Seguidamente, se presenta una síntesis del proceso CASEN 2013 que informa de sus principales características y resultados de trabajo de campo. Finalmente, se abordan los principales aspectos de la nueva metodología para la medición de la pobreza.

a) Actores del proceso de actualización y perfeccionamiento de la metodología de medición de la pobreza

La metodología de medición de la pobreza en Chile, vigente hasta la fecha, data de la década de 1980. Para enfrentar el desafío de actualizar y perfeccionar esta metodología, sucesivas instancias han colaborado a pensar cómo enfrentar este desafío, entre ellas el estudio sobre pobreza multidimensional contratado por el Ministerio a la Universidad Alberto Hurtado (2009-2010)⁴⁹ y la Comisión Medición Pobreza constituida el 2010-2011, con el fin de asesorar al Ministerio en la posible mejora y actualización de la medida oficial de pobreza. Más recientemente, la Comisión para la Medición de la Pobreza (2013-2014), la Mesa Técnica Interinstitucional conformada por INE y el Ministerio de Desarrollo Social, con apoyo de CEPAL (2014), y el Panel de Expertos CASEN (2013-2014), han aportado desde sus distintos roles a la definición de la nueva metodología de medición de la pobreza a aplicar a partir de CASEN 2013.

• Comisión para la Medición de la Pobreza (diciembre 2012- enero 2014)

El año 2012, luego de la difusión de los resultados de la medición de la pobreza basada en CASEN 2011, se produjo una discusión pública en cuanto a la metodología de medición de la pobreza utilizada en el país, y la institucionalidad a cargo del proceso y difusión de sus resultados. En ese marco, se suspendió la encuesta CASEN 2012 ad portas de realizarse el trabajo de terreno, y el entonces Presidente de la República anunció que se actualizaría la línea de pobreza, convocando la conformación de una Comisión Asesora Presidencial encargada de "revisar los distintos aspectos metodológicos y funcionales que se relacionan con la medición de la pobreza por ingresos en Chile, para posteriormente hacer recomendaciones al Presidente de la República"⁵⁰.

48. Esta encuesta ha tenido múltiples versiones: 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 2000, 2003, 2006, 2009, 2011 (en este último caso, la submuestra recolectada entre los meses de noviembre 2011 y enero 2012).

49. Sanhueza, C., Denis, A. y Gallegos, F. (2010): "Medición de Pobreza Multidimensional en Chile". Universidad Alberto Hurtado. Informe 02 de septiembre de 2010. Estudio contratado por Ministerio de Planificación.

50. Considerandos, Decreto 18, Ministerio de Desarrollo Social, 2012.

Mediante el Decreto 18 del Ministerio de Desarrollo Social, promulgado el 17 de diciembre de 2012, y publicado el 22 de enero de 2013, se creó la Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y de la Pobreza Extrema, con la función principal de “asesorar al Presidente de la República en la revisión de todos los aspectos relacionados con la definición de una nueva línea de la pobreza y pobreza extrema” (artículo 1º). Esta Comisión ha sido conocida públicamente como la “Comisión para la Medición de la Pobreza” (en adelante, CMP).

Fueron encomendadas a esta Comisión la tarea de “asesorar en el diseño de un diagnóstico claro y coherente respecto de la actual línea de pobreza y pobreza extrema; proponer [...] los cambios que deben hacerse a la línea de la pobreza y pobreza extrema; desarrollar otras actividades de asesoría directamente relacionadas con el objetivo específico de esta Comisión y que sean necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones” (artículo 2º, Decreto 18).

En enero de 2014, y como resultado del trabajo iniciado por la Comisión en diciembre de 2012, sus miembros hicieron entrega a la Presidencia de la República de un documento denominado “Informe Final. Comisión para Medición de la Pobreza”. Este informe analiza la metodología vigente de medición de la pobreza, y plantea propuestas específicas de modificaciones a la línea de pobreza, la medición y ajuste de ingresos y, por tanto, a la metodología de medición de la pobreza por ingresos, recomendando adicionalmente la incorporación de un enfoque multidimensional en la medición de pobreza, en complemento al enfoque de ingresos, y agregando sugerencias respecto de perfeccionamientos de la institucionalidad a cargo del proceso.

• **Panel de Expertos CASEN (2013-2014)**

El año 2013, con el propósito de garantizar la calidad y eficacia de la Encuesta CASEN, así como la transparencia en el proceso de aplicación y análisis de resultados de la misma, las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social determinaron la necesidad de contar con una asesoría altamente calificada de académicos y expertos en políticas públicas que, constituidos en una comisión, asesorasen al Ministerio en la implementación, desarrollo y aplicación, así como en el

proceso de evaluación de los resultados de la misma. Es así como, mediante el Decreto 17, del Ministerio de Desarrollo Social, con fecha 23 de agosto de 2013 se creó la Comisión Asesora Ministerial denominada “Panel de Expertos para la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional” (en adelante Panel).

Este Panel, de carácter consultivo, tiene como finalidad acompañar y asesorar al Ministerio en el proceso de implementación, aplicación y evaluación de los resultados de la Encuesta CASEN, desde la etapa de diseño del cuestionario hasta el cálculo y difusión de resultados de medición de pobreza (Decreto 17, artículo 1º).

Para el cumplimiento de la función de asesorar al Ministerio de Desarrollo Social, el Panel tiene las siguientes tareas (Decreto Nº 17, artículo 2º):

- a) Acompañar el proceso de aplicación de la Encuesta y retroalimentar al Ministerio mediante la proposición de sugerencias y cambios que sean necesarios para cumplir con el estándar de calidad esperado en encuestas de hogares de diseño complejo y a gran escala.
- b) Asistir a reuniones con el Ministerio, en las que se analizarán las distintas etapas y procesos de la Encuesta.
- c) Participar, si así lo consideran necesario, en las reuniones de coordinación del Ministerio con la institución contratista encargada del levantamiento de la Encuesta.
- d) Proponer al Ministerio la institución o entidad que estará a cargo de hacer el cálculo de la pobreza.
- e) Asesorar al Ministerio en la revisión y en la adopción de mejoras de la metodología utilizada tanto en la aplicación de la Encuesta como en la evaluación y estudio de los resultados.
- f) Desarrollar otras actividades de asesoría directamente relacionadas con el objetivo específico de este Panel y que sean necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

En el marco de sus atribuciones, el Panel ha acompañado y supervisado el proceso CASEN 2013, desde la fecha de su constitución. Para el desarrollo de sus actividades ha solicitado documentos de antecedentes y presentaciones al equipo técnico responsable de la encuesta en el Ministerio sobre las diferentes etapas del proceso, y ha convocado a sus sesiones a representantes

de las diferentes instituciones involucradas en el mismo (Instituto Nacional de Estadísticas, Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, entre otros). De esta forma, el Panel ha entregado recomendaciones a la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social en materias vinculadas al período de recolección de la encuesta y al diseño del cuestionario, entre otras.

Considerando el rol ejercido por el Panel de Expertos CASEN desde su constitución, el año 2014, las actuales autoridades del Ministerio de Desarrollo Social solicitaron a los miembros del Panel continuar acompañando y retroalimentando el proceso CASEN 2013, de tal forma de garantizar la calidad y eficacia de la Encuesta CASEN, así como la transparencia en el procesamiento y análisis de sus resultados. En particular, en lo referido a la nueva metodología de medición de pobreza y la difusión de sus resultados, se solicitó a los miembros del Panel tomar conocimiento y plantear sus opiniones respecto de las recomendaciones realizadas por la Mesa Técnica Interinstitucional.

- **Mesa Técnica Interinstitucional**

Siguiendo los lineamientos del Programa de Gobierno 2014–2018 de la Presidenta Michelle Bachelet y su cuenta pública del 21 de mayo de 2014, el Ministerio de Desarrollo Social ha seguido avanzando en el desarrollo de una nueva metodología de medición de la pobreza en Chile que, además de entregar garantías de solidez técnica, se enmarque en un proceso que permita reconstruir la credibilidad de la medición.

En este contexto, el Gobierno constituyó una Mesa Técnica Interinstitucional, en la que el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadísticas, con apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), han analizado las propuestas de la Comisión para la Medición de la Pobreza y han realizado recomendaciones respecto de las propuestas a incorporar en la medición de pobreza basada en CASEN 2013.

El quehacer de la Mesa Técnica Interinstitucional se enmarca en los convenios bilaterales suscritos con el Instituto Nacional de Estadísticas y CEPAL. En sus sesiones, la Mesa Interinstitucional ha analizado las diferentes propuestas de la Comisión para la Medición de la Pobreza, en los siguientes ámbitos: metodología de medición, corrección por no respuesta y ajuste de ingresos; actualización de Canasta Básica Alimentaria (requerimientos calóricos, precios de alimentos, programas alimentarios, determinación de estrato de referencia, entre otros); costo de la Canasta Básica No Alimentaria; línea de pobreza y economías de escala; y metodología de medición de pobreza multidimensional (conceptualización, dimensiones, indicadores, umbrales y pesos).

La Mesa ha sesionado desde Abril de 2014, a fin de cumplir su propósito y plantear recomendaciones, las que han sido puestas a disposición del Panel de Expertos CASEN.

- **El Rol de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL**

Dada su experticia en materias de medición de pobreza en la región, CEPAL ha asesorado desde abril 2014 a la Mesa Técnica Intersintitucional conformada por el Ministerio de Desarrollo Social e INE. En particular:

- Ha informado acerca de la metodología histórica de medición, corrección y ajuste de ingresos, de construcción de la canasta de necesidades básicas, del cálculo de la línea de pobreza, y de la medición de la pobreza en Chile;
- Ha asesorado el proceso de revisión y evaluación de las propuestas de la Comisión para la Medición de la Pobreza;
- Ha transferido capacidades a los equipos técnicos de la Mesa Técnica Interinstitucional, en lo que se refiere a todos los aspectos relacionados con medición de los ingresos y la pobreza en Chile realizada por CEPAL hasta el año 2011.

Asimismo, en el contexto de la asesoría brindada por CEPAL para la medición de la pobreza por ingresos en Chile y sus regiones, a nivel urbano y rural a partir de los datos de CASEN 2013, CEPAL ha accedido a realizar esta medición como parte del proceso de transición hacia una nueva institucionalidad a cargo de la medición de la pobreza en Chile, la que será parte del Sistema Nacional de Estadísticas, en el marco del fortalecimiento del INE.

- **El Rol de la Iniciativa de Oxford para la Pobreza y el Desarrollo Humano, OPHI**

Tanto el programa del actual gobierno, como la propuesta desarrollada por la Comisión para la Medición de la Pobreza, consideran la implementación de una nueva metodología multidimensional de medición de la pobreza. Las propuestas específicas en esta materia realizadas por la Comisión han sido analizadas en el marco de la Mesa Técnica Interinstitucional, con la colaboración de la Iniciativa de Oxford para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI) de la Universidad de Oxford.

Esta institución, que ha liderado el estudio de la pobreza multidimensional en el mundo, ha desarrollado las primeras mediciones globales junto a Naciones Unidas y ha asesorado a diversos países en el diseño e implementación de sus propias mediciones de pobreza multidimensional. En el marco del proceso de actualización y perfeccionamiento de la metodología de medición de la pobreza en Chile, OPHI está prestando asistencia técnica al Ministerio de Desarrollo Social para construir un índice de pobreza multidimensional e implementar su primera medición a partir de los datos de CASEN 2013. Esta asistencia incluye el apoyo técnico en el diseño de la metodología, dimensiones, indicadores, umbrales, pesos y el índice nacional de pobreza multidimensional.

b) Actores del proceso CASEN 2013

La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) ha sido levantada desde 1987, bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (Ley N° 20.530, artículo 3°, letras t) y w)). El Ministerio cumple las funciones de mandante de la encuesta, y como tal, ha estado a cargo del diseño e implementación del proceso, actuando como contraparte administrativa y técnica de los contratos y convenios de colaboración celebrados con las instituciones que participan en las distintas etapas de producción de esta encuesta. Este rol de contraparte requiere interacciones permanentes con tales instituciones, las que en CASEN 2013 van desde la revisión y exigencia de cumplimiento de estándares técnicos de los procesos y productos contratados al proveedor a cargo del trabajo de campo, hasta la retroalimentación realizada a la colaboración prestada por el INE en materia de diseño muestral. En el caso de CASEN 2013, el Ministerio ha reportado al Panel de Expertos información de este proceso en sus diferentes etapas, tanto proactivamente como a requerimiento, de tal forma de recibir sus opiniones y observaciones en etapas clave del proceso.

En CASEN 2013, el INE ha estado a cargo del diseño muestral y del cálculo de los factores de expansión de la encuesta. Mediante un convenio de transferencia, suscrito en marzo de 2013, el Ministerio de Desarrollo Social encomendó al INE "la elaboración de la estrategia de muestreo para la Encuesta CASEN 2013, lo cual implica describir el diseño muestral de CASEN 2013, re-enumerar y actualizar el 30% de la muestra CASEN 2012 para la CASEN 2013, elaborar directorios y mapas de la nueva muestra, desarrollar factores de expansión, custodiar la llave Dirección-Folio, la recepción del material cartográfico entregado por el tercero designado por el Ministerio, y la participación en actividades de investigación relacionadas".

Por otra parte, para el diseño de cuestionario de CASEN 2013, el Ministerio de Desarrollo Social realizó una revisión en detalle del cuestionario CASEN 2011, convocó a diversas instituciones públicas a participar en un proceso de revisión externa, y recibió requerimientos de la Comisión para la Medición de la Pobreza. Un conjunto de innovaciones en preguntas fueron testeadas cualitativamente. Además, el Centro de Microdatos de la Facultad de Economía y Negocios

de la Universidad de Chile, se adjudicó mediante licitación pública un Estudio de Diseño y Evaluación de Preguntas del Prototipo de Cuestionario CASEN, que permitió pre-testear preguntas modificadas o nuevas posibles de incorporar en CASEN 2013.

Una vez recibidos los resultados del Estudio de Diseño y Evaluación de Preguntas del Prototipo de Cuestionario CASEN (tanto los resultados cuantitativos como los obtenidos de la experiencia del equipo de terreno), estos antecedentes y los obtenidos en etapas previas de revisión interna y externa, y evaluación cualitativa, fueron analizados para elaborar la propuesta de cuestionario CASEN 2013. Los cambios en cuestionario CASEN fueron presentados al Panel de Expertos CASEN quien dio su retroalimentación y validación al Ministerio a inicios de octubre de 2013.

Con posterioridad, el levantamiento (trabajo de campo) de la encuesta CASEN fue licitado públicamente, pero debió ser declarado desierto por no presentarse ofertas. En este contexto, y considerada la amplia experiencia de la Universidad de Chile en procesos anteriores de recolección de datos de la Encuesta CASEN, la autoridad ministerial de la época optó por contratar al Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, utilizando el mecanismo de contratación directa contemplado en la ley de compras públicas.

Paralelamente al proceso de levantamiento de CASEN 2013, el Ministerio contrató, mediante licitación pública, a Statcom Consultores Estadísticos Limitada para prestar el servicio de Supervisión Externa CASEN 2013. Este servicio comprometió la aplicación de reentrevistas a encuestas logradas y entrevistas a encuestas no logradas por el contratista CASEN 2013, para identificar si existió alguna falsificación de encuestas, evaluar los protocolos de aplicación de cuestionarios y realizar estimaciones de error de medición en variables de la encuesta.

Adicionalmente, tal como se señaló de manera previa, durante las múltiples etapas del proceso CASEN 2013, el Panel de Expertos CASEN ha sesionado y planteado sus recomendaciones al Ministerio en materias de diseño muestral, diseño de cuestionario, extensión del período de trabajo de campo, y supervisión externa de CASEN 2013, y recomendaciones de la Mesa Técnica Interinstitucional.

c) Diseño de la Encuesta CASEN 2013

▪ Diseño muestral

El diseño, selección y actualización de la muestra, y el cálculo de factores de expansión de CASEN 2013, han sido realizados por el INE.

La muestra objetivo de CASEN 2013 fue de 70.080 hogares, la que debería lograrse a partir de una muestra total (con sobredimensionamiento⁵¹) de 87.402 viviendas (véase cuadro N° 4.5).

51. El diseño muestral de CASEN contempla la selección de una muestra sobredimensionada, más amplia que la que se espera recolectar (muestra objetivo) en cada comuna, por la eventual no respuesta en viviendas seleccionadas.

Cuadro N° 4.5
Muestra objetivo y con sobredimensionamiento de CASEN 2013, por regiones

Región	Muestra con sobredimensionamiento		Muestra Objetivo	
	%	Viviendas	%	Viviendas
Arica y Parinacota	3,5	3.077	3,7	2.581
Tarapacá	4,3	3.770	4,2	2.977
Antofagasta	3,6	3.183	3,6	2.513
Atacama	3,0	2.622	3,0	2.071
Coquimbo	4,4	3.821	4,3	3.018
Valparaíso	10,4	9.098	9,6	6.737
Libertador Gral. Bernardo O'Higgins	7,0	6.122	7,3	5.137
Maule	6,3	5.484	7,0	4.872
Biobío	13,4	11.709	14,0	9.826
La Araucanía	7,3	6.420	7,7	5.387
Los Ríos	5,1	4.488	5,4	3.768
Los Lagos	5,7	4.997	6,0	4.192
Aysén del Gral. Carlos Ibáñez del Campo	3,0	2.595	2,9	2.051
Magallanes y la Antártica Chilena	3,0	2.640	3,0	2.085
Metropolitana	19,9	17.376	18,4	12.865
Total	100,0	87.402	100,0	70.080

Fuente: Elaboración propia a partir de información de diseño muestral de CASEN 2013, Instituto Nacional de Estadísticas.

• Diseño de cuestionario

El diseño del Cuestionario CASEN 2013 contempló, al igual que en años anteriores, una primera etapa de revisión de expertos y usuarios de la encuesta. En abril de 2013, profesionales del Ministerio de Desarrollo Social realizaron una revisión interna del cuestionario de CASEN 2011. Se convocó además a diversas instituciones públicas (Ministerios y Servicios relacionados) a participar en un proceso de revisión externa, que se desarrolló en los meses de abril y mayo de 2013. La consulta a instituciones públicas tuvo por objetivo identificar actualizaciones en programas sociales que fueran necesarias de incorporar en el cuestionario CASEN 2013. Por su parte, la Comisión para la Medición de la Pobreza solicitó la inclusión de un conjunto de preguntas en los módulos de vivienda, salud, educación y residentes de la encuesta CASEN.

Una vez sistematizadas y revisadas las solicitudes de cambios recibidas, éstas se operacionalizaron en forma de preguntas nuevas o modificadas, o en la eliminación

de otras. Los cambios en cuestionario fueron probados entre junio y julio 2013, usando métodos cualitativos, y más tarde, en una prueba de campo experimental (pre-test) aplicada entre el 10 de agosto y 3 de septiembre de 2013.

Esta prueba de campo, formalmente denominada estudio de "Evaluación de Preguntas del Prototipo de Cuestionario CASEN", tuvo por objetivo entrevistar a 1.750 hogares usando el prototipo de cuestionario (en formas alternativas), y obtener una evaluación externa, cualitativa y cuantitativa, de las preguntas testeadas. En terreno se probaron dos alternativas de prototipo de cuestionario, preparadas por el Ministerio, para medir los efectos del cambio en la redacción de preguntas y redefinición de categorías de respuesta en el cuestionario, y evaluar el desempeño de las nuevas preguntas. En la evaluación cualitativa de la prueba de campo se utilizaron dos técnicas de investigación: 1) se aplicó a equipo de terreno un cuestionario semi-estructurado denominado Pauta de Evaluación de Preguntas; y 2) se realizó un Grupo de Discusión con los

encuestadores. En lo que refiere al análisis cuantitativo, el Ministerio en conjunto con el contratista, analizaron en profundidad cómo se comportaron las preguntas que tuvieron cambios en fraseo y categorías, y las propuestas de preguntas nuevas y por eliminar. El Ministerio realizó un proceso interno de evaluación cualitativa y cuantitativa de los cuestionarios aplicados en la prueba de campo. Por su parte, el Centro de Microdatos realizó sus recomendaciones a partir de los resultados obtenidos.

En base al informe de resultados de la prueba de campo elaborado por el contratista y el análisis realizado internamente, se desarrollaron las propuestas de cambio, inclusión o eliminación de preguntas. Estas propuestas de cambios al cuestionario CASEN, para su introducción en la versión 2013 de la encuesta, fueron presentadas al Panel de Expertos de CASEN con fechas 25 de Septiembre y 4 de Octubre de 2013. El Panel de Expertos planteó a comienzos de octubre sus recomendaciones a la autoridad ministerial, manifestando su aceptación, rechazo o comentarios a las propuestas del Ministerio, entre ellas la aplicación de una prueba de campo cualitativa adicional para conocer el desempeño en terreno de una propuesta del Centro de Microdatos para el diseño de uno de los módulos CASEN (Registro de Residentes)⁵².

A partir del análisis de los resultados de la prueba de campo principal, la prueba cualitativa adicional, las propuestas del Ministerio y las recomendaciones emitidas por el Panel de Expertos CASEN, el Ministerio elaboró la versión definitiva de las preguntas del cuestionario de la encuesta CASEN 2013.

▪ **Levantamiento, supervisión y procesamiento de datos de la encuesta**

El levantamiento de la Encuesta CASEN 2013 fue contratado al Centro de Microdatos de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile⁵³. La suscripción de este contrato, que marca el inicio de acciones del proyecto, ocurrió el 8 de Agosto de 2013. Posteriormente, este contrato fue modificado, por acuerdo entre las partes, en noviembre 2013 y enero de 2014. La primera modificación tuvo por objetivo implementar una recomendación del Panel de Expertos CASEN, según la cual las dos submuestras de CASEN 2013 debían ser recolectadas como una sola muestra (completa) en el período noviembre 2013 - enero 2014, que es el históricamente comparable con la serie CASEN (esto significó ajustar fechas de productos y esquema de multas asociado). La segunda modificación se realizó para extender el plazo de levantamiento de la Encuesta CASEN 2013, desde el 26 de enero al 2 de febrero del 2014, ante las dificultades informadas por el Centro de Microdatos para lograr el número de encuestas comprometidas en el plazo acordado originalmente; asimismo, en esta última modificación se incorporó una cláusula que señala que las entrevistas recolectadas los días 1 y 2 de febrero serían consideradas como parte de la muestra lograda de CASEN 2013, sólo si el Panel de Expertos CASEN así lo aceptaba. La citada extensión de plazo del trabajo en terreno fue consultada y validada por Panel de Expertos CASEN.

Para garantizar la calidad del proceso de recolección de datos CASEN 2013, el Ministerio cumplió su rol de contraparte técnica durante cada etapa del levantamiento datos, y llevó a cabo actividades de supervisión en terreno y en sedes del Centro de Microdatos en las 15 regiones del país, durante los meses de noviembre y diciembre 2013, y primeras semanas de enero 2014. Esta supervisión institucional

52. Una de las principales recomendaciones que hizo el Centro de Microdatos a partir de los datos de la prueba de campo y de las opiniones expresadas por el equipo de terreno fue modificar el Módulo Registro de Residentes. La recomendación fue incluir en el cuestionario CASEN 2013 una tercera versión del módulo Registro de Residentes, que fusionaba las dos versiones testeadas en la prueba de campo. Se consultó sobre esta propuesta al Panel de Expertos CASEN, el cual solicitó la aplicación de una prueba de campo cualitativa adicional para conocer el desempeño en terreno de la propuesta. Luego de analizar los datos de esta prueba se decide incorporar los cambios propuestos.

53. Los Términos de Referencia y la Contratación Directa de este servicio fueron autorizados mediante Resolución Exenta N° 0233, del 2 de agosto de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social. El contrato de prestación de servicios por el Levantamiento Encuesta CASEN 2013 fue aprobado por Decreto Supremo N° 15, del 9 de agosto de 2013, y sus dos modificaciones posteriores fueron aprobadas mediante Decreto Supremo N° 26 del 20 de diciembre de 2013 (primera modificación, suscrita el 8 de noviembre de 2013) y mediante Decreto Supremo N° 1 el 22 de enero de 2014 (segunda modificación, suscrita el 21 de enero de 2014), ambos del Ministerio de Desarrollo Social.

se agrega a las acciones de supervisión comprometidas por el propio contratista CASEN y al servicio de Supervisión Externa CASEN 2013 contratado a Statcom Consultores Estadísticos Limitada. Este último está orientado a determinar eventuales falsificaciones de encuestas, evaluar los protocolos de aplicación de cuestionarios y realizar estimaciones de error de medición en variables de la encuesta.

Luego de un riguroso proceso de digitalización, codificación, verificación y validación de la base de datos realizado por el Centro de Microdatos, y la constante retroalimentación del proceso por parte del Ministerio, la base de datos definitiva de CASEN 2013 fue recibida en el Ministerio el día 25 de septiembre.

Por su parte, los factores de expansión de la muestra CASEN 2013, calculados por el INE, sobre la base de proyecciones de la población nacional, regionales, nacional urbano y rural, y comunal, residente en viviendas particulares, fueron aprobados por el Ministerio el día 24 de septiembre de 2014.

La base de datos CASEN 2013, elaborada, revisada y corregida por el Centro de Microdatos a partir de la muestra lograda en el levantamiento, así como los factores de expansión preparados por INE, validados ambos por el Ministerio, fueron remitidos a CEPAL el día 25 de septiembre de 2014, para poder dar inicio a la etapa final de procesamiento de las variables de ingresos de la encuesta y la posterior medición de pobreza por ingresos.

- **Análisis y difusión de resultados de pobreza**

De conformidad con procesos anteriores y potenciando los estándares de calidad establecidos en materia de publicaciones estadísticas, el desarrollo de análisis y la difusión de resultados de CASEN (tanto en lo referido al análisis de pobreza como en relación a la amplia batería de temas abordados por la encuesta) requiere de una serie de etapas a cumplir.

Dichas etapas se inician con el desarrollo de una propuesta de plan de análisis que detalla el conjunto de indicadores, cruces y desagregaciones a efectuar a partir de la información recogida por la encuesta, en congruencia con los objetivos que se han planteado por la autoridad para el presente ciclo de gestión. En

el desarrollo de esta propuesta se considera la opinión de Ministerios y Servicios públicos que son usuarios de la información de la encuesta y cuyos diagnósticos toman en cuenta la información entregada por CASEN. En este contexto, junto a la medición de pobreza, se ha identificado un conjunto de 16 temas de relevancia a analizar a partir de los datos de CASEN, incluyendo ámbitos de política social transversal (pobreza, distribución del ingreso, género e inclusión social), política social sectorial (educación, salud, vivienda, empleo, previsión social), ciclo de la vida y demografía (hogares y familias, infancia, jóvenes y adultos mayores), así como información relacionada con grupos de interés prioritario para la política pública (personas en situación de discapacidad, pueblos indígenas e inmigrantes internacionales).

Una vez dispuesta la información de la Encuesta, se procede a llevar a la práctica dicho plan de análisis, a través del procesamiento y análisis estadístico de la información, etapa que está aparejada a protocolos rigurosos de validación de los resultados obtenidos. Entre otros aspectos que son controlados, se realizan pruebas de significancia estadística para evaluar diferencias observadas en la distribución y tendencia de los datos, cálculo de intervalos de confianza, chequeo cruzado de resultados, junto con el respaldo y revisión detallada de los algoritmos de procesamiento estadístico implementados, los que luego son recopilados y compendiados en diferentes documentos metodológicos.

En una fase final, en tanto, el Ministerio procede a consolidar la información recolectada y generar productos de análisis, que incluyen informes de resultados, separatas de información estadística, además de tablas, gráficos y cuadros de respaldo. Este proceso también considera estándares rigurosos de desarrollo y está orientado a atender las necesidades de información relevante para diferentes tipologías y perfiles de usuarios(as).

Como se ha señalado, en el caso particular de la medición de la pobreza correspondiente al año 2013, CEPAL realizará la medición de la pobreza por ingresos en Chile. Respecto de la medición de la pobreza multidimensional con datos de CASEN 2013 se cuenta con la asistencia técnica de OPHI. En ambos casos, corresponderá al Ministerio de Desarrollo Social

realizar un análisis pormenorizado y de caracterización de la situación de pobreza y socioeconómica de los hogares y grupos específicos de la población.

Con el objeto de garantizar la transparencia del proceso de producción de la Encuesta CASEN y la replicabilidad de las mediciones de pobreza a entregar a fines de 2014, una vez que se publiquen las estadísticas oficiales de pobreza basadas en CASEN 2013, éstas se pondrán a disposición de la ciudadanía, a través de la página web del Ministerio, al igual que las bases de datos de la encuesta, y los documentos metodológicos asociados a la encuesta CASEN en general y a la medición de la pobreza en particular.

d) Hacia una nueva metodología para la medición de la pobreza

En Chile la pobreza se ha medido históricamente a partir de los ingresos monetarios de los hogares. Una medición de pobreza por ingresos constituye una medida indirecta del bienestar de la población y los individuos y sus hogares por medio del consumo de bienes y servicios. Bajo este enfoque tradicional se busca simplificar la identificación de quiénes se encuentran bajo un mínimo estándar de vida tomando en cuenta sólo un indicador.

En las últimas décadas, a nivel mundial cobra importancia la medición de dimensiones sociales del desarrollo a partir del reconocimiento que el crecimiento económico y el ingreso per-cápita, por sí solos, no son una medida que adecuadamente reflejen las condiciones de vida de toda la población. A partir del enfoque planteado inicialmente por los Informes de Desarrollo Humano realizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y agendas como la establecida en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU), se comienza a posicionar la importancia de abordar las carencias y privaciones que sufre la población en múltiples dimensiones. Más recientemente, numerosos países y organismos internacionales han avanzado en el desarrollo de metodologías y mediciones referidas a medidas de bienestar multidimensional, incluyendo la pobreza. Entre estos países se encuentran México y Colombia, que han implementado este tipo de mediciones en el marco de sus estadísticas oficiales de pobreza.

El Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018)⁵⁴ recoge esta mirada y estas experiencias, planteando que “debemos mejorar y hacer más exigentes nuestros instrumentos de medición y caracterización de la pobreza”, explicitando que “debemos establecer instrumentos de medición más precisos y adecuados a la multiplicidad de situaciones de pobreza”. Agregando que se propone medir la pobreza de diversas formas, incluyendo no sólo una medición de pobreza absoluta (por ingresos) sino también de “vulnerabilidad y privaciones multidimensionales del bienestar”. Para esto, se compromete la actualización de la línea de pobreza, “de manera tal de visibilizar la situación de carencias en que viven miles de familias chilenas”, incorporando un enfoque multidimensional del bienestar.

A partir de este diagnóstico básico, se siguen dos desafíos concretos e inmediatos: por una parte, actualizar y fortalecer la metodología para la medición de la pobreza por ingresos y, por otra, sentar las bases para el desarrollo de la construcción de una medida multidimensional de bienestar.

Respecto de pobreza por ingresos, a partir de la información de CASEN 2013 se implementarán dos mediciones. En primer lugar, se aplicará una metodología actualizada de medición de pobreza absoluta por ingresos. En segundo término, se realizará una medición comparable históricamente, basada en la metodología de medición de pobreza por ingresos aplicada desde CASEN 1987 hasta el 2011. De esta forma, será posible continuar analizando la tendencia histórica en una serie comparable de datos, a la vez que se reportará una nueva medición basada en una metodología que considera criterios pertinentes a los actuales niveles de desarrollo y desafíos que enfrenta el país.

Adicionalmente, se complementará la medición de pobreza por ingresos con un enfoque multidimensional del bienestar, que permita un diagnóstico más comprehensivo de la pobreza y de utilidad para el diseño y seguimiento de política pública para su superación.

54. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, capítulo Superación de la Pobreza, pág. 161.

En este sentido, es importante subrayar que un enfoque multidimensional permitirá analizar de manera directa las condiciones de vida de la población, considerando la situación de las personas y los hogares en relación a distintas dimensiones e indicadores de bienestar que se consideran socialmente relevantes.

Con este objetivo, el Ministerio de Desarrollo Social ha convocado la participación de un conjunto de Ministerios y Servicios públicos del ámbito social, estimulando el diálogo y la reflexión conjunta acerca de posibles dimensiones, indicadores y umbrales a considerar para la construcción de una medida multidimensional adecuada a la realidad chilena. Un hito inicial para propiciar este acercamiento fue la realización de un Taller de Pobreza Multidimensional, que introdujo a los asistentes a los enfoques y metodologías aplicadas en la medición multidimensional (celebrado en Santiago los días 18, 21 y 23 de julio de 2014). Este taller, organizado por el Ministerio, contó con la relatoría de investigadores de la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI). Este equipo de investigación lidera el desarrollo y difusión de la metodología de medición de pobreza multidimensional propuesto por Alkire y Foster (2007) que se ha constituido en un referente para el diseño de una metodología de medición de pobreza multidimensional para Chile.

En este contexto, la jornada inaugural del taller estuvo abierta a la participación de representantes de diversos Ministerios y Servicios, quienes tuvieron oportunidad de conocer los fundamentos teóricos y metodológicos del enfoque de pobreza multidimensional. Entre los asistentes a dicha jornada se cuentan profesionales de los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, además de servicios y otras instituciones públicas como el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) y el Consejo Nacional de la Infancia. Las sesiones siguientes, en tanto, tuvieron un carácter técnico y se destinaron prioritariamente al trabajo de los equipos profesionales de las instituciones participantes de la Mesa Técnica Interinstitucional (Ministerio de Desarrollo Social e INE) y de CEPAL.

Con posterioridad al taller, la articulación con otras instituciones del sector público ha sido profundizada a través de una ronda de conversaciones sostenida durante los meses de agosto y septiembre de 2014. El objetivo principal ha sido recoger la retroalimentación de otras instituciones públicas, del ámbito social, con respecto a las perspectivas que ofrece la incorporación de un enfoque multidimensional a la medición de la pobreza en Chile, así como también discutir en detalle las dimensiones e indicadores propuestos por la Comisión para la Medición de la Pobreza, y otras opciones derivadas de estudios realizados en Chile y en el extranjero, y de la experiencia internacional reciente (CEPAL, 2013; Alkire, S. y Santos M.E., 2010; Sanhueza, C., Denis, A. y Gallegos, F., 2010; Larrañaga, O., 2007; entre otros).

4.4 Hacia un nuevo Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales

Chile ha utilizado mecanismos de focalización para apoyar la selección de diversos programas sociales por más de tres décadas. Para ello, se diseñaron e implementaron distintos instrumentos que permitieran identificar a los potenciales usuarios de las distintas prestaciones sociales.

Con este propósito se utilizó la Ficha CAS 1 y la Ficha CAS 2⁵⁵, la primera desde 1979, la segunda desde 1987 y hasta el año 2007; con ambos instrumentos se trató de identificar la población con carencias en un conjunto acotado de necesidades. Su función primordial era discriminar qué familias tenían las mayores necesidades, ordenarlas de mayor a menor necesidad material, y hacia ellas canalizar los subsidios y programas sociales, destinados preferentemente a enfrentar la pobreza. Al respecto, cabe indicar que en la década de 1980, más del 40% de la población se encontraba en situación de pobreza.

En el año 2006, el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se planteó como desafío la instalación progresiva de un Sistema de Protección Social inclusivo, lo que fue ampliando paulatinamente la visión de focalizar en los más pobres, hacia la inclusión de nueva población objetivo que incorpore a hogares que no siendo estrictamente pobres, pueden ser considerados como vulnerables e incluidos en un sistema de protección social de mayor cobertura. Bajo esta perspectiva, se concluyó que la Ficha CAS 2 no era un instrumento apropiado para responder a los nuevos desafíos y prioridades de la política social, debido a que el contexto político, social y económico que dio origen a la Ficha CAS era muy distinto al del año 2006.

Dado lo anterior, se diseñó e implementa un nuevo instrumento para el apoyo a la selección de usuarios de los beneficios o prestaciones sociales, denominado Ficha de Protección Social (FPS), cuyo objetivo es identificar a la población más vulnerable con riesgo de caer en situaciones de pobreza, para su inclusión en el Sistema de Protección Social acorde con los criterios de

selectividad de cada programa. En la actualidad, para la selección de los beneficiarios de una amplia gama de programas se ha utilizado preferentemente el puntaje o información de la FPS como criterio para determinar a qué nivel de vulnerabilidad se asocia un hogar o familia.

Durante el año 2010, un Comité de Expertos revisó distintos aspectos de la FPS, y señaló que las principales dificultades de este instrumento radican en el reporte no verificado de las variables que se preguntan en el cuestionario de la Ficha. Adicionalmente, se indicó que los programas han usado el puntaje de la FPS aun cuando no siempre es el instrumento adecuado para apoyar la selección de sus usuarios.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que si bien la FPS adolece de errores de variado tipo, lo cual ha mermado su confiabilidad y legitimidad en la ciudadanía como instrumento de focalización, no es en sí responsable de muchas de las quejas de la ciudadanía respecto de la falta de acceso a ciertos beneficios, lo que en su mayoría responde a la menor cobertura del beneficio, prestación o programa respecto de la demanda que presentan.

Como se ha mencionado, uno de los principales desafíos del periodo presidencial 2014-2018 de la Presidenta Michelle Bachelet consiste en profundizar y ampliar el Sistema de Protección Social, lo que implica además de combatir la pobreza, abordar y hacer frente a las distintas formas de desigualdad que afectan a la sociedad chilena. Para ello, se requiere asegurar el acceso a las prestaciones de la red del Sistema de Protección Social a las personas y familias que no pueden hacerse cargo de forma autónoma de las situaciones de riesgo a las que se enfrenten, lo que constituye la tarea principal de cualquier sistema de apoyo a la asignación de beneficios y servicios sociales, en el marco del funcionamiento de un Sistema de Protección Social inclusivo.

Dadas las atribuciones legales que posee el Ministerio de Desarrollo Social, así como el avance en formalización de la economía y en los mejores sistemas de información disponibles en las distintas instituciones del Estado, durante el segundo mandato de la Presidenta Bachelet está previsto transitar gradualmente desde el uso del puntaje asociado a la Ficha de Protección Social, hacia un nuevo sistema que apoye la selección de usuarios

55. Deriva su nombre de los Comités de Asistencia Social (CAS), que funcionaron en la década de los ochenta.

de los distintos beneficios, prestaciones y programas sociales, basado en un conjunto amplio de información, en su mayoría proveniente de registros administrativos, donde la clasificación socioeconómica puede ser una de ellas, en los casos que corresponda. De esta forma, el Estado adquiere un rol más activo en la responsabilidad de identificar y seleccionar potenciales beneficiarios del Sistema de Protección Social.

a) Breve revisión al puntaje de la Ficha de Protección Social y la Ficha Social

El puntaje de la FPS se calcula en base a la capacidad de generación de ingresos (CGI) de los miembros del hogar, ajustado por el nivel de necesidades económicas. La unidad de análisis es el hogar, definido como las personas que comparten una vivienda y presupuesto de alimentación. La información utilizada para el cálculo del puntaje proviene, en su mayoría, del auto reporte que las personas realizan una vez que concurren a la Municipalidad y solicitan la aplicación de la Ficha en su domicilio⁵⁶.

Los datos que no provienen de auto reporte corresponden a los ingresos efectivamente percibidos por pensiones, dado que se trata de flujos de ingresos ciertos y permanentes.

La capacidad generadora de ingresos mide básicamente las competencias laborales de las personas que están en edad de trabajar, excluyendo a los estudiantes, madres de hijos menores, discapacitados y otros grupos que tienen dificultades objetivas para incorporarse al mercado laboral. La capacidad de generación de ingresos de cada persona se calcula en base a características como los años de escolaridad, la experiencia laboral, el tipo de afiliación laboral y otras variables relacionadas.

Por otra parte, las necesidades del hogar se cuantifican en base a un índice que considera el número de personas residentes, ajustadas por características demográficas como sexo y edad, y corregida por economías de escala puesto que el nivel de gasto en consumo aumenta menos que proporcionalmente

56. Mayores detalles se encuentran disponibles en "La Ficha de Protección Social", de Herrera, Larrañaga y Telias. Disponible en "Las nuevas políticas de protección social en Chile". Santiago, Chile: PNUD; Uqbar Editores, Ago. 2010. 300 p

al número de personas en el hogar. También se consideran las necesidades asociadas a que alguno de los miembros del hogar presente una condición de discapacidad física o mental.

Durante el año 2010, se convocó a un Comité de Expertos⁵⁷ que revisó distintos aspectos de la FPS, estableciendo que uno de los principales problemas asociados al cálculo del puntaje de la FPS se encuentra en la no verificación de la información que se reporta en la misma, verificación que se podría realizar utilizando registros administrativos o en base a documentación que proporcionen los propios encuestados. En relación a lo anterior, existen variables más sensibles al cálculo del puntaje que son reconocidas entre la población como información crítica para subir o bajar los puntajes, predominando la subdeclaración y/o sobredeclaración de información en dimensiones relativas a la escolaridad, la discapacidad, o la composición del hogar.

Dicho Comité propone que se debe avanzar hacia la verificación total de la información que se incorpore en el cálculo de los puntajes, procurando el uso de registros administrativos del Estado en complementación a otras fuentes de información provenientes de los mismos beneficiarios. En esta línea, las propuestas relativas al modelo de cálculo de puntajes se basan en la elaboración de índices que solamente recojan información verificable y que permitan ordenar a los hogares de acuerdo a su condición socioeconómica, de modo de apoyar con esta información e índice la selección por parte de los beneficios y programas sociales focalizados.

Respecto al diseño de los programas sociales, el Comité de Expertos constató que el uso de puntajes discretos de acceso o el retiro abrupto de los beneficios o prestaciones, incentivan los comportamientos fraudulentos entre los beneficiarios o los operadores del sistema para efectos de bajar los puntajes FPS y calificar en los programas. En efecto, los datos entregados en el informe de la Comisión indican que un 33% de la población del país se ubica en los dos primeros deciles de la distribución de puntajes FPS. Desde el Comité se propone también que los

57. Informe del Comité de Expertos disponible en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/comitefps/>

programas sociales incorporen en su diseño criterios de gradualidad de término de las prestaciones, evitando el retiro abrupto de los beneficios para desincentivar los comportamientos de fraude. Se propone además adecuar la reglamentación de los programas sociales de manera de incorporar como criterio de selección de su población objetivo, los deciles de puntajes relativos a la FPS y no a puntajes de corte estáticos que impidan su adecuada actualización.

En otro ámbito, desde el año 2012 hasta marzo de 2014 se implementó un nuevo cuestionario denominado Ficha Social (FS), que se aplicó a cerca de 2,2 millones de hogares, y coexistió con la aplicación del cuestionario de la Ficha de Protección Social. Por esta razón, a partir del año 2012 se implementó la práctica de “poner en revisión fichas FPS” como una estrategia de incentivo al encuestaje con FS. El tener una FPS “en revisión” significó que las familias no podían disponer de un puntaje vigente al momento de postular a un determinado beneficio.

A partir del 3 de abril de 2014 se levantó el estado de revisión de modo de restablecer el normal funcionamiento de la FPS. El peak de fichas en revisión por esta causa alcanzó 552.236 en febrero de 2013, y a inicios de marzo de 2014, existían 106.334 fichas en revisión.

Esta decisión implicó que estas familias volvieron a tener una FPS y su puntaje vigente, lo que les permite postular a los distintos programas sociales del Estado o formar parte de nóminas de beneficiarios de programas sociales.

Pese a la aplicación masiva del cuestionario FS, desde el año 2007 hasta el día de hoy, la Ficha de Protección Social ha sido el único instrumento vigente en términos legales y cuyo puntaje ha sido utilizado como parte de los mecanismos de postulación y acceso a los beneficios y prestaciones sociales que el Estado pone al servicio de los ciudadanos. Por ello, actualmente los nuevos hogares que soliciten actualización de su ficha son encuestados con el cuestionario de la FPS.

Por otra parte, en abril de 2012 el gobierno de la época tomó la decisión de “congelar” los puntajes FPS. Este congelamiento de los puntajes consiste en mantener o conservar el puntaje más bajo en relación al vigente a marzo del 2012. Dicho puntaje se descongela sólo por

cambios solicitados por las familias para actualizar su composición familiar y/o inconsistencias detectadas en el proceso de supervisión.

b) El nuevo Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales

Por más de 30 años el país ha utilizado mecanismos de autoreporte y modelos estadísticos donde el ingreso de los hogares se recoge de manera indirecta para aproximarse a su nivel socioeconómico. Este nivel socioeconómico luego es utilizado como un insumo en el proceso de selección de los usuarios de políticas y programas de cobertura selectiva. Así, se ha pasado desde el uso de la Ficha CAS 1 hasta llegar a la Ficha de Protección Social. Sin embargo, la evidencia indica que cada vez más este tipo de instrumentos, por perfectibles que sean, dan cuenta de la realidad social chilena sólo de manera parcial.

En este contexto, el desafío de profundizar y ampliar el Sistema de Protección Social requiere información e instrumentos que permitan identificar de mejor manera a quienes no pueden hacerse cargo de forma autónoma de las situaciones de riesgo a las que se enfrenten.

El programa de gobierno para el período 2014-2018 indica: *“Iniciaremos un proceso para superar en forma gradual la Ficha de Protección Social (FPS) en tanto instrumento de focalización, de manera tal de transitar hacia la asignación de transferencias monetarias por el mecanismo de la exclusión de los sectores de mayores ingresos. De esta forma, es el Estado quien asume la responsabilidad de identificar y seleccionar, no el ciudadano”*⁵⁸.

El Sistema de Protección Social chileno combina políticas que pueden diferenciarse en transferencias monetarias, servicios sociales gratuitos o subsidiados, y políticas promocionales o de desarrollo dirigidas a generar oportunidades y capacidades en la población beneficiaria, las cuales pueden ser de cobertura universal o focalizadas en distintos niveles de vulnerabilidad.

58. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014 - 2018, página 161.

Es así como algunas políticas y programas están focalizadas en un segmento específico de la población, como fue el caso de Chile Solidario y actualmente el Subsistema de Seguridades y Oportunidades, dirigido al 5% más vulnerable de la población y a la extrema pobreza, respectivamente. Otras políticas y programas están dirigidas a un segmento mayor de la población en base a la calificación de su nivel de vulnerabilidad o condición socioeconómica. En este caso se encuentran el Subsidio Familiar (SUF), la Subvención Preferencial de Educación (SEP), dirigidos al 40% más vulnerable; mientras la Pensión Básica Solidaria (PBS), el Aporte Previsional Solidario (APS) y las garantías de acceso a salas cunas y jardines infantiles que establece Chile Crece Contigo (CHCC), están dirigidas al 60% más vulnerable.

En este contexto, durante el año 2014 el Ministerio de Desarrollo Social ha estado trabajando en el diseño de un nuevo Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales, que de manera más amplia se haga cargo de los actuales problemas asociados a la FPS, y que permita generar un sistema confiable y justo, que sirva de apoyo al desafío de fortalecer y ampliar la cobertura del Sistema de Protección Social.

El Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales está compuesto por los siguientes componentes:

- i. Registro de Información Social.
- ii. Instrumentos y mecanismos que permitan determinar la condición de elegibilidad de personas y hogares, a través de:
 - La disposición de información que permita a los programas establecer requisitos propios y criterios de prelación sectoriales, en base a las características de su población objetivo.
 - La disposición de una Calificación Socioeconómica que apoye la elegibilidad de personas y hogares, cuando corresponda.
 - Establecer una instancia para trabajar coordinadamente con la oferta programática.
- iii. Un procedimiento para rectificar, actualizar y/o complementar información asociada al Registro de Información Social.

Para realizar este trabajo, el Ministerio ha contado con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Chile) para el diseño de instrumentos y mecanismos que permitan determinar la condición de elegibilidad de personas y hogares; y del Banco Mundial para el fortalecimiento del Registro de Información Social y el diseño del mecanismo de rectificación, actualización y complemento de información.

Asimismo, y con la finalidad de incorporar la opinión de distintos actores sociales en el diseño de la propuesta del nuevo sistema que reemplazará de manera gradual el uso de la FPS, el Ministerio de Desarrollo Social ha sostenido diálogos con una serie de instituciones, incluyendo servicios públicos, municipios, representantes de la sociedad civil y académicos, de modo de recoger opiniones, inquietudes e ideas que permitan mejorar la propuesta que está siendo diseñada.

i. Registro de Información Social:

En términos generales, el sistema propuesto se basa en el fortalecimiento del Registro de Información Social (RIS), administrado por el Ministerio de Desarrollo Social. Este registro es un Banco de Datos donde se consigna, almacena y procesa información de los atributos sociales, civiles y socioeconómicos de la población del país susceptible de participar de la red de servicios y beneficios de la red de protección social. En la actualidad, este registro contiene información auto reportada de personas y hogares de la Ficha de Protección Social y de la Ficha Social, pero también información proveniente de los registros administrativos disponibles en el Estado. Asimismo, el registro incorpora información de los usuarios de prestaciones sociales administradas por entidades públicas y/o privadas.

Se trata de un sistema integrado de información, orientado a mejorar la capacidad estatal para la toma de decisiones relativas a inversión social y apoyar a las instituciones públicas en los mecanismos de selección de beneficiarios, para hacer más eficiente dicho proceso y racionalizar la entrega de prestaciones y servicios sociales a la población.

El RIS proveerá al Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales de información (insumos) para que éste pueda apoyar a programas en lo relativo a: a) identificar y seleccionar beneficiarios; b) caracterizar y analizar la población objetivo de cada programa/beneficio; c) diseñar y rediseñar programas; d) proveer información para establecer requisitos de postulación de programas; e) proveer información para definir criterios de prelación de programas (en casos en que la demanda sea mayor que la oferta/cobertura); f) proveer información para establecer requisitos socioeconómicos de postulación de programas (calificación socioeconómica); g) estimar coberturas efectivas de los distintos beneficios; y mapear territorialmente la información para que sirva de base de acciones a nivel de las localidades, entre otros.

Como se mencionó, parte de la información utilizada para construir este registro lo constituye la información contenida en las bases de datos de la FPS y de la FS, que en su conjunto cubren a cerca de 13 millones de personas. Por ello, solo las personas que actualmente no poseen FPS o FS deberán solicitar ingresar al registro, mediante el uso de un formulario que consultará temas que actualmente no se encuentran disponibles en registros administrativos. Esto, porque la cantidad de información administrativa disponible actualmente en el RIS, reduce la necesidad de información adicional que debe proveer de manera auto reportada cada hogar.

Una diferencia fundamental respecto de la situación actual, es que la información estará a disposición de los “registrados”, lo que permitirá avanzar en transparencia, considerando que las personas tienen derecho a conocer la información que el Estado tiene de ellas. Otra ventaja, la constituye el hecho que gran parte de los datos del RIS se pueden actualizar periódicamente, producto de los procesos regulares de la información contenida en los registros administrativos.

ii. Instrumentos y mecanismos que permitan determinar la condición de elegibilidad de personas y hogares

En su diseño, este nuevo sistema permite apoyar los procesos de identificación y selección de usuarios de los distintos tipos de beneficios, prestaciones y programas actualmente existentes, de acuerdo a los criterios utilizados por cada uno en la definición de su población objetivo. Por ejemplo, para las transferencias monetarias directas se podrá utilizar la clasificación socioeconómica, que se construye a partir del uso preferente de datos administrativos de ingreso. En este contexto, y dependiendo de la cobertura y características de la política, se podría determinar que no califiquen para recibir el beneficio aquellos hogares/personas pertenecientes a sectores de mayores ingresos, sin exigirle a los que -por defecto- quedan incluidos, ninguna prueba de verificación para su selección (por ejemplo, el Subsidio Familiar). De esta forma, el Estado adquiere un rol más activo en la responsabilidad de identificar y seleccionar potenciales beneficiarios.

Sin embargo, el nuevo Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales no se basa únicamente en un instrumento de caracterización socioeconómica (actualmente la identificación y selección de beneficiarios se basa principalmente en el puntaje FPS), sino que en un conjunto de información multidimensional de la realidad individual/familiar disponible para el diseño e implementación de las políticas, programas, prestaciones e iniciativas legislativas más pertinentes a la realidad social, no sólo a nivel nacional, sino también a nivel regional y local.

De este modo, el nuevo sistema releva la importancia que tienen los mecanismos específicos de selección de usuarios de cada beneficio, prestación o programa, así como los requisitos y prelación sectoriales. Para el caso de políticas promocionales o de desarrollo, el sistema permitirá identificar y caracterizar, en distintos estratos sociales, a todos los sujetos de la protección social que, como categoría, podrían ser parte de las redes sociales; por ejemplo, infancia, mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad, etc. Asimismo, en caso de existir políticas dirigidas a intervenir territorios, la información disponible en el sistema permitirá apoyar la caracterización y selección de éstos.

Es conveniente señalar que la clasificación socioeconómica que las prestaciones y programas tendrán a disposición, en caso que requieran contar con algún requisito de nivel socioeconómico, no se basará en la noción de Capacidad Generadora de Ingresos (CGI) sino que en los ingresos efectivos de las familias. Asimismo, esta clasificación no tiene asociado un puntaje, sino más bien establece una estratificación en tramos. Bajo el nuevo sistema, el concepto de vulnerabilidad sigue estando vigente a partir del uso de ingresos efectivos que recogen la situación estructural de largo plazo de los hogares.

iii. Procedimiento para rectificar, actualizar y/o complementar información

Respecto del tercer componente, el sistema incorporará un mecanismo que permita solicitar la rectificación de la información cuando la persona considera que el RIS posee datos incorrectos de ella o su hogar (por ejemplo la composición familiar o el nivel de escolaridad). Asimismo, las personas podrán solicitar la actualización de información del RIS, de modo que este registro

permita dar cuenta de la dinámica normal que tienen los hogares, por ejemplo nacimientos, cambios de domicilio, cambios en situación ocupacional (cesantía), etc. Lo anterior es posible, ya que las personas tendrán acceso a conocer cuál es la información que el Estado tiene de ellas a través del primer componente del sistema, el RIS.

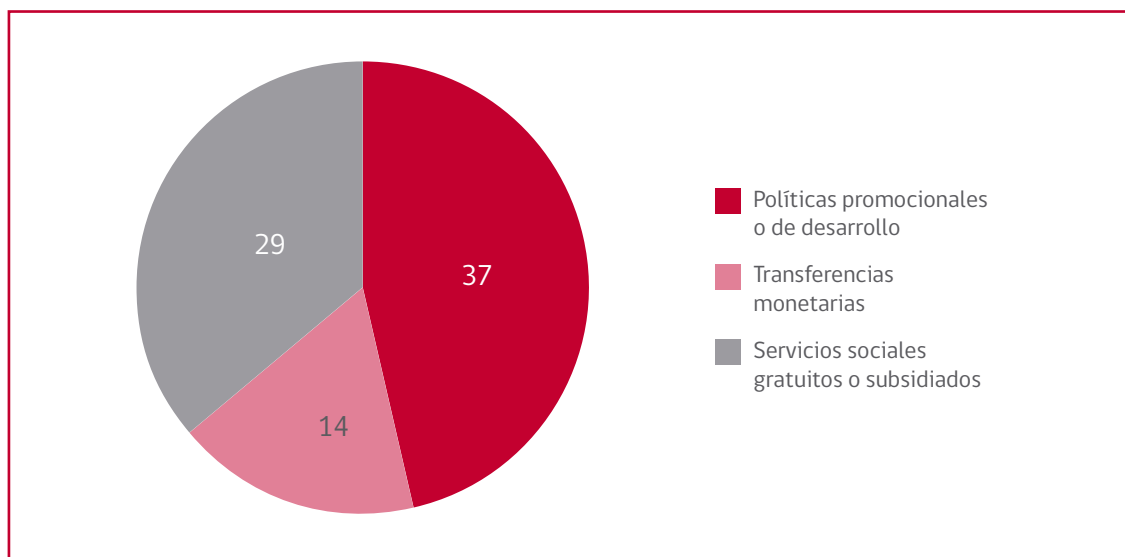
Otro punto en este nuevo sistema lo constituye el hecho de que las personas podrán complementar información al RIS, que no se encuentre disponible en registros administrativos, y por tanto pudiese modificar la clasificación socioeconómica de un hogar determinado. Por ejemplo, situaciones vinculadas a cambios en los ingresos, principalmente desempleo. Toda información complementaria requerirá certificación y de la construcción de protocolos.

Estos procesos, así como la solicitud de ingreso al registro de información social, se realizarán en los municipios (mismas unidades que hoy día se encargan de la FPS), a los que se les apoyará con: i) recursos para los gastos administrativos asociados al funcionamiento del nuevo Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales, ii) apoyo en la tecnología para operar los distintos componentes del sistema, asegurando su adecuada conectividad, y iii) capacitación y asistencia técnica permanente.

c) Uso actual de la FPS por parte de la oferta programática y coordinación para su tránsito al nuevo sistema

Del total de 80 programas y/o beneficios sociales que utilizan información proveniente de la FPS en el proceso de identificación y selección de sus beneficiarios, ya sea el puntaje o variables asociadas a la aplicación del cuestionario de la ficha, 14 de ellos corresponden a políticas de transferencias monetarias, 29 a servicios sociales gratuitos/subsidiados, y 37 a programas de promoción o desarrollo.

Gráfico N° 4.9
Distribución de programas/beneficios sociales que
actualmente utilizan puntaje FPS, según tipo
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social

Hasta la fecha, en el Ministerio de Desarrollo Social no ha existido una instancia que de manera permanente entregue asistencia técnica a las instituciones para un mejor uso de la información (por ejemplo, el puntaje FPS) y el perfeccionamiento de los mecanismos de selección de usuarios de los distintos beneficios, más allá de regular el intercambio de información a través de Convenios de Conectividad al RIS⁵⁹.

Como se ha señalado, el Sistema de Protección Social combina prestaciones sociales que pueden ser de cobertura universal para las personas y hogares de ciertas características, con aquellas focalizadas en distintos niveles de vulnerabilidad. En este contexto, el uso que las instituciones han realizado del puntaje FPS ha sido diverso y en muchas oportunidades poco apropiado.

El hecho que actualmente el puntaje FPS, en tanto clasificador socioeconómico, sea utilizado como base para procesos de focalización para un conjunto muy diferenciado de prestaciones y perfiles de usuarios,

indica que la información estándar que el Ministerio pone a disposición de los servicios es muy restrictiva para objetivos de focalización en un perfil muy específico de usuarios, incluso desaprovechando información contenida en el RIS bastante más específica para el tipo de prestación que se provee.

Por ello, el nuevo sistema incorpora, en el diseño del componente 2, la asistencia técnica permanente del Ministerio de Desarrollo Social a las distintas instituciones del Estado, suministrando mecanismos diferenciados de apoyo a la selección de los usuarios de las prestaciones y programas, dependiendo de las características de cada población objetivo. Por lo mismo, en el contexto de la transición desde el actual modelo de selección de beneficiarios de la política social, basado fuertemente en el puntaje FPS, a la implementación del nuevo sistema, se está trabajando coordinadamente con la oferta programática que utiliza actualmente el instrumento FPS, de modo de asegurar que ésta disponga del mejor mecanismo de asignación para identificar de manera correcta su población objetivo.

59. Para los efectos de la interoperabilidad de la información sobre prestaciones sociales, el Ministerio de Desarrollo Social a través del RIS, mantiene convenios de colaboración y conectividad con Municipios e instituciones o servicios públicos.

A la fecha, se han sostenido reuniones de trabajo con contrapartes de los Ministerios y Servicios responsables de oferta de programas y/o beneficios que utilizan la FPS o información de ésta en el proceso de selección de beneficiarios⁶⁰. En este proceso se ha analizado el actual uso que realizan de la Ficha de Protección Social, ya sea a través de su puntaje o a través de los datos recolectados por la aplicación del cuestionario, con el objetivo de establecer un mecanismo de identificación y apoyo a la selección de beneficiarios más adecuado dependiendo de las características del beneficio o servicio que entregan los programas:

1. De esta manera, la clasificación socioeconómica debería ser utilizada cuando el problema que se desea resolver es de ingresos, y por tanto se encuentra dentro de los requisitos de un programa/subsidio y todos quienes cumplen los requisitos son atendidos (programa de cobertura universal de los elegibles), por ejemplo en transferencias monetarias directas tales como el Subsidio Familiar, Subsidio de Agua Potable, o servicios gratuitos o subsidiados donde importa la capacidad de pago que tengan las personas y familias que postulan a ellos. De la misma forma, cuando la demanda sea mayor a la oferta, la clasificación socioeconómica podría ser utilizada como parte del mecanismo de prelación de este beneficio.

2. Sin embargo, en programas sociales de promoción o de desarrollo, se deberían establecer los requisitos específicos a cada programa que permitan identificar su población objetivo de manera precisa, por ejemplo a través del establecimiento de categorías como: mujeres que busquen trabajo o estudien, personas con discapacidad, jóvenes que no estudien ni trabajen, etc. En estos casos, la clasificación socioeconómica podrá ser utilizada cuando un programa puede atender sólo una parte de su población objetivo y necesita incorporar la condición socioeconómica para establecer la prelación de asignación del beneficio.

Se espera que el nuevo sistema, con sus tres componentes descritos, comience a operar durante el primer semestre de 2015. Para ello, además del trabajo con los Ministerios y Servicios, actualmente se trabaja en el diseño del formulario de ingreso al RIS, en el diseño de plataformas para uso de la información contenida en el RIS, en el diseño de los contenidos de la capacitación de los municipios en el funcionamiento del nuevo sistema, en el diseño y contenido de las plataformas de información vinculadas al componente de rectificación, actualización y complemento de información, así como en los contenidos que deberán tener los protocolos que regirán el funcionamiento de este último componente.

60. Asimismo, se ha realizado un levantamiento de la normativa legal que regula el uso de la FPS en los distintos Ministerios y Servicios que la utilizan (leyes, reglamentos, decretos, glosas presupuestarias, otros.).

5

LA IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA INCLUSIÓN SOCIAL DE GRUPOS VULNERABLES

5. La importancia de la cooperación público-privada en la inclusión social de grupos vulnerables

a) Generación de valor público compartido: una nueva forma de entender la cooperación público-privada

Durante la última década del Siglo XX lo público ha sido comúnmente relacionado con la participación del Estado en la provisión y producción de bienes y servicios públicos, sin embargo en los últimos años las organizaciones sociales de interés público ha comenzado a adquirir mayor relevancia en la construcción de nuevas formas de vinculación y colaboración público-privada.

Con el propósito de lograr la ampliación de los derechos sociales, y de esta manera garantizar una sociedad más desarrollada y más justa, el Estado comienza a promover las actividades sociales realizadas por organizaciones de interés público. En este contexto, la actual administración de gobierno busca fortalecer la colaboración público-privada en acciones que hagan posible el acceso equitativo, inclusivo, integral y sustentable, especialmente de personas y grupos de personas vulnerables. Esta colaboración incluye a una serie de actores que van desde los propiamente sin fines de lucro hasta las empresas, pasando por las organizaciones que conforman la denominada economía social (cooperativas, empresas sociales y asociaciones gremiales, entre otras).

Para ello, el Ministerio de Desarrollo Social, en particular su Subsecretaría de Evaluación Social, cuenta con la División de Cooperación Público-Privada, que tiene como propósito el estudio y diseño de programas sociales que promuevan la participación de la sociedad civil en las materias de la competencia del Ministerio referidas, especialmente, a personas o grupos de personas vulnerables.

La División de Cooperación Pública-Privada nace con la creación del Ministerio de Desarrollo Social. Si bien recoge como herencia del antiguo MIDEPLAN la responsabilidad en relación a la ley de Donaciones Sociales, se establecen nuevas funciones respecto de la cooperación público-privada en el ámbito del desarrollo inclusivo. Por este motivo, el presente capítulo aborda la conceptualización del objeto de acción de esta División, para luego sistematizar lo que ha sido su accionar, las conclusiones del mismo y establecer los desafíos del período 2014-2018.

En las sociedades actuales no es posible prescindir del Estado ni del mercado, espacio en que la conciencia crítica de la sociedad civil adquiere gran relevancia. El desarrollo del mercado no puede asegurarse sin un Estado democrático, que preserve la propia competencia en tanto bien público y ejerza funciones protectoras, mediadoras y redistributivas necesarias al desarrollo socioeconómico. Y, en este contexto, el interés por promover el desarrollo implica generar círculos virtuosos entre Estado, mercado y sociedad.

Por ello, cada vez más, instituciones que no son estatales ni del sector privado con fines de lucro, prestan servicios sociales de carácter público. En general son organizaciones sin fines de lucro, actuando en actividades relacionadas con los derechos sociales de los ciudadanos, que expresan la vitalidad de la sociedad civil al ocupar los espacios que complementan la acción del sector privado y del Estado. Estas organizaciones pueden ser: organizaciones no gubernamentales (ONGs), asociaciones comunitarias, organizaciones religiosas, fundaciones privadas, entidades asistenciales. Ellas prestan servicios de diversa índole, en cuanto a la extensión y al público que alcanzan.

El fortalecimiento de la sociedad civil puede ser planteado como parte integral del proceso de modernización del Estado, sobre todo si está orientada en un sentido de profundización democrática. Esto abre, como señala Delamaza (2009) un espacio "creciente para la incorporación de una nueva dimensión en la actuación de las organizaciones sociales: la gestión pública. Ésta aparece bajo diferentes rótulos: participación social, co-responsabilidad, alianzas para la superación de la pobreza, espacios públicos de

concertación local”, entre otros. Para De Sousa (1998)⁶¹ Estado y sociedad civil no tiene un patrón único, antes bien adquieren un triple carácter: de colaboración, confrontación y complementariedad.

i. Valor e Interés público: aproximaciones conceptuales

Hoy en día, el rol del Estado como responsable directo de satisfacer las necesidades públicas, se ha comenzado a complementar con el sector privado. Aparecen así dos elementos principales que están conformando este concepto relativamente nuevo de interés público: en primer lugar, la necesidad compartida de satisfacer una necesidad pública y en segundo lugar, la probidad y transparencia en la gestión de los servicios encargados (Cox, S.1998),⁶²

El valor público consiste, principalmente, en propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutaban los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa al gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual.

El principio de la creación de valor compartido se centra en la conexión entre progreso social y económico superando las tradicionales divisiones entre la responsabilidad empresarial, el gobierno o la sociedad civil. Lo que importa es que los beneficios o prestaciones sean entregados por aquellas organizaciones o combinación de organizaciones que están mejor posicionadas para alcanzar el mayor impacto por el menor costo (Porter, M. 2011).⁶³

Desde la División de Cooperación Público-Privada del Ministerio de Desarrollo Social se asume la concepción de Cunill y Bressel (1998)⁶⁴ donde lo público no estatal está conformado por organizaciones o formas de control “públicas” porque están volcadas al interés general; son “no-estatales” porque no hacen parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales.

Cunill y Bressel (1998) distinguen dos formas de entender lo público no-estatal:

- En términos de control social o expresión de la democracia directa. Lo público no estatal se asocia a la necesidad de proteger los derechos que cada ciudadano tiene y velar porque no sean capturados por intereses particulares.
- En términos de producción o de forma de propiedad. Lo público no estatal se asocia a la necesidad de diversificar las alternativas de prestación de servicios, ajustándose a las características de los usuarios.

ii. Lo público como mecanismos de control social o expresión de la democracia directa

Con el propósito de hacer más eficaz y transparente la gestión de lo público, ha surgido la necesidad de reformular los principios de participación ciudadana y del control o fiscalización. Estos principios se encuentran presentes en el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y desde la División de Cooperación Público-Privada se toman como ejes de la gestión.

Se trata de transformar la participación ciudadana desde una perspectiva únicamente electoral a una decisional y fiscalizadora, donde el ciudadano contribuye a determinar las prioridades del accionar del Estado, a definir sus respuestas a las demandas sociales y a influir e intervenir en las modalidades de satisfacción de las necesidades públicas.

El sector público no estatal es el espacio de la democracia participativa o directa, es decir, es donde se plasma la participación ciudadana en los asuntos públicos.

61. Citado en Delamaza, G (2009) “Tan lejos tan cerca Políticas públicas y sociedad civil en Chile”, LOM, Santiago: 22.

62. Cox, S (1995), “Políticas Sociales y Justicia Comunitaria: Acciones de Interés Público desde la Sociedad Civil en Chile”, en Lo público no estatal en la reforma del Estado / coord. por Nuria Cunill, Luis Carlos Bresser, 1998, CLAD, Argentina.

63. Porter, Michael and Mark Kramer (2011), Creating Shared Value: How to fix Capitalism and Unleash a New Wave of Growth. The Harvard Business Review, Jan-Feb 2011, pp. 4-17

64. Cunill & Bressel (1998), “Entre el Estado y el Mercado: Lo público no-estatal”, Introducción, Lo público no estatal en la reforma del estado, CLAD, Argentina.

De acuerdo a Grabosky, (1995)⁶⁵, “el control social constituye la forma a través de la cual la sociedad puede controlar directamente al Estado, en adición a las formas de control representativo clásico. Es además, la forma en que el Estado puede prescindir de los recursos e instituciones gubernamentales para ejercer regulaciones sociales necesarias”.

Sin embargo, para Rebecca Abers (2000)⁶⁶, la participación plantea tres dilemas que demandan resolución: la implementación, la cooptación y la desigualdad. Los problemas de implementación se refieren a la distinta temporalidad entre agenda gubernamental y construcción social, y al hecho de que las negociaciones de política pública involucran una multiplicidad de actores tanto internos (otras agencias de gobierno) como externos (grupos de poder y medios de comunicación que los expresan), que dificultan la efectividad de las instancias participativas que se crean. Los problemas de desigualdad expresan las dificultades de los propios grupos subalternos para hacerse oír y ejercer influencia y poder en las instancias de participación, las que pueden terminar perfectamente siendo dominadas por los grupos de élite. La cooptación permite participar pero no da poder, sino legitimidad a las decisiones tomadas.

Delamaza señala (2009)⁶⁷ que las “políticas participativas, adecuadamente conceptualizadas e implementadas, pueden constituir un nuevo patrón de relación entre sociedad civil y Estado, patrón propio de gobernabilidad democrática que no queda satisfecha con el funcionamiento regular de las instituciones representativas, como el Parlamento y los partidos políticos. No se plantea aquí una contradicción absoluta entre la dimensión representativa de la democracia y su dimensión participativa (...) la crisis actual de la representación política, demanda explorar en modalidades de ampliación de la esfera pública que den espacios diferentes a la sociedad civil. Lo público aparece más ancho y diverso que lo estatal, constituyéndose en un aspecto central de la democratización política”.

65. Grabosky (1995) “Fear of Crime, and Fear Reduction Strategies,” Current Issues In Criminal Justice. N° 44, Australian Institute of Criminology, Canberra.

66. Citado en Delamaza, G (2009) “Tan lejos tan cerca Políticas públicas y sociedad civil en Chile”, LOM, Santiago: 23.

67. Delamaza, G (2009), “Tan lejos tan cerca Políticas públicas y sociedad civil en Chile”, LOM, Santiago: 23.

iii. Alianzas público-privadas: nuevas fórmulas para la creación del valor público compartido

Para mejorar la calidad de vida tanto individual como colectiva, es perfectamente natural que los ciudadanos busquen una “asociación público-privada” para hacer frente a importantes problemas sociales, y además para incrementar la efectividad del gobierno en lo que respecta a la provisión de servicios. La colaboración entre empresas con afán de lucro y Organizaciones Sin Fines de Lucro puede observarse, entonces, bajo un nuevo prisma.

La División de Cooperación Público-Privada de la Subsecretaría de Evaluación Social, como se señaló, busca fortalecer la colaboración público-privada en acciones que hagan posible el acceso equitativo, inclusivo, integral y sustentable, especialmente de personas y grupos de personas vulnerables, a partir del estudio y diseño de programas sociales que promuevan la participación de la sociedad civil en las materias de las competencias del Ministerio de Desarrollo Social.

En este sentido, inclusión alude al acceso a las necesidades básicas necesarias para que todas las personas, y en particular aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social, tengan las oportunidades y los recursos básicos de bienestar. Es objetivo de la actual administración de gobierno promover el desarrollo y bienestar económico; resguardar los derechos sociales (brecha educacional, acceso a la salud, seguridad social, calidad de vida en la vivienda, accesos básicos y a la alimentación); y por último, la dimensión territorial, que busca promover la cohesión entre la sociedad y organismos estatales.

Desde la misión de la División de Cooperación Público-Privada expuesta en la ley del Ministerio de Desarrollo Social y teniendo claridad del marco conceptual en el cual se inserta, emerge como producto estratégico el Sistema de Cooperación Público Privado que se desprende de uno de los Objetivos Estratégicos de la Subsecretaría de Evaluación Social para su gestión 2014 - 2018.

Promover la cooperación público-privada en la intervención dirigida a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social, con el propósito

de estudiar y diseñar iniciativas innovadoras de desarrollo social con participación ciudadana.

Este Sistema está compuesto por diversos productos que abordaremos en las siguientes secciones de este capítulo y que nos entregan los desafíos de acción para el periodo 2014–2018. Sin embargo, se debe reconocer lo avanzado, y para ello se presenta una sistematización de la experiencia, que nos facilita la reflexión sobre las tareas del periodo.

b) Una mirada a las donaciones sociales en los últimos seis años (2008–2013)

i. La Ley de Donaciones con Fines Sociales

En agosto del 2003, se publicó la Ley N° 19.885 la cual “norma el buen uso de las donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos”. En 2005 se publica su primer Reglamento, comenzando a operar el año 2006 bajo la administración del Ministerio de Planificación, actualmente Ministerio de Desarrollo Social. Con ella se crea el Fondo Mixto de Apoyo Social, cuya administración depende de un Consejo, cuya Secretaría Técnica se encontraba radicada en la Unidad de Participación y Solidaridad del Ministerio.

En esta primera versión de la Ley, el Consejo del Fondo Mixto de Apoyo Social se conformaba por: el Ministro de Planificación o su representante, quien lo presidía; el Secretario Ejecutivo del Fondo Nacional de la Discapacidad o su representante; el Subsecretario General de Gobierno o su representante; el Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio o su representante y tres personalidades destacadas en materias de atención a personas de escasos recursos o discapacitadas elegidos por las corporaciones o fundaciones incorporadas en el Registro de Donatarios. Respecto al Fondo Mixto, con esta primera Ley se establece la obligatoriedad de donar el 33% del total de la donación realizada por una empresa a un proyecto incluido en el Banco de Proyectos por una Fundación o Corporación que forma parte del Registro a este Fondo.

En 2009, a través de la Ley N° 20.316, entra en trámite una modificación a la Ley, y cuyo Reglamento se publica en enero 2010. Los principales cambios realizados son:

- Se elimina la indicación de que sólo se podían acoger a la Ley, y su beneficio tributario, las empresas que entregaran un 33% del total de la donación al Fondo Mixto,
- Se amplía la posibilidad de hacer donaciones, incluyendo a personas naturales como posible donantes,
- Se incluye la posibilidad de donar a proyectos de prevención y rehabilitación de alcohol y/o drogas,
- Se incluye la obligación de sumar dos nuevos Consejeros: un representante de la sociedad civil, elegido por las instituciones del Registro de Donatarios (aquellas susceptibles de recibir donaciones sociales) y uno de las organizaciones comunitarias, el cual sólo logró ser elegido en el proceso realizado en el primer semestre de 2014 con la actual administración.
- Se incluye la posibilidad de ingresar al Registro de Donatarios a los establecimientos educacionales, que tengan proyectos de rehabilitación de alcohol y/o drogas.

Posteriormente, en 2012 se publica la Ley N° 20.565, que modifica nuevamente la Ley N° 19.885, eliminando las restricciones impuestas en la última modificación legal de 2009 en relación a los beneficios tributarios, es decir, un donante puede aportar el total de la donación a una sola institución, sin la obligatoriedad de donar al Fondo Mixto. Ese año se comienza a trabajar en el nuevo reglamento, pero no logra concretarse. En 2013, se crea la División de Cooperación Público-Privada, publicándose el nuevo reglamento en marzo de 2014.

El sistema de donaciones que se crea con la Ley se compone principalmente del Consejo de Donaciones Sociales, el Registro de Donatarios, el Banco de Proyectos y el Fondo Mixto de Apoyo Social, los cuales serán explicados y analizados a continuación.

ii. Registro de Donatarios

Es un directorio de instituciones cuya misión es trabajar en favor de personas de escasos recursos y/o en situación de discapacidad. Sólo las instituciones pertenecientes a este Registro pueden presentar iniciativas al Banco de Proyectos para obtener donaciones acogidas a la Ley N° 19.885.

Pueden formar parte de este Registro las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro regidas bajo las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, que presten servicios a favor de personas de escasos recursos y/o personas en situación de discapacidad y que tengan mínimo un año desde que se les otorgó su personalidad jurídica. A partir de 2012, también pueden formar parte del Registro los establecimientos educacionales

que deseen presentar proyectos de prevención o rehabilitación de adicciones de alcohol o drogas. Los antecedentes de las instituciones postulantes son analizadas por la Secretaría Técnica del Consejo, radicada en la División de Cooperación Pública-Privada del Ministerio de Desarrollo Social, y su incorporación al Registro depende de la aprobación del Consejo de Donaciones Sociales.

El ingreso de instituciones al Registro se ha desarrollado en forma paulatina, al igual que el porcentaje de ellas que logra recibir efectivamente financiamiento a través de las donaciones. Al año 2013 el Registro contaba con 399 instituciones aceptadas, de las cuales sólo un 16% había recibido financiamiento ese año, tal como se muestra a continuación:

Cuadro N° 5.1
Instituciones del Registro por año y porcentaje de financiamiento
(Número y Porcentaje)

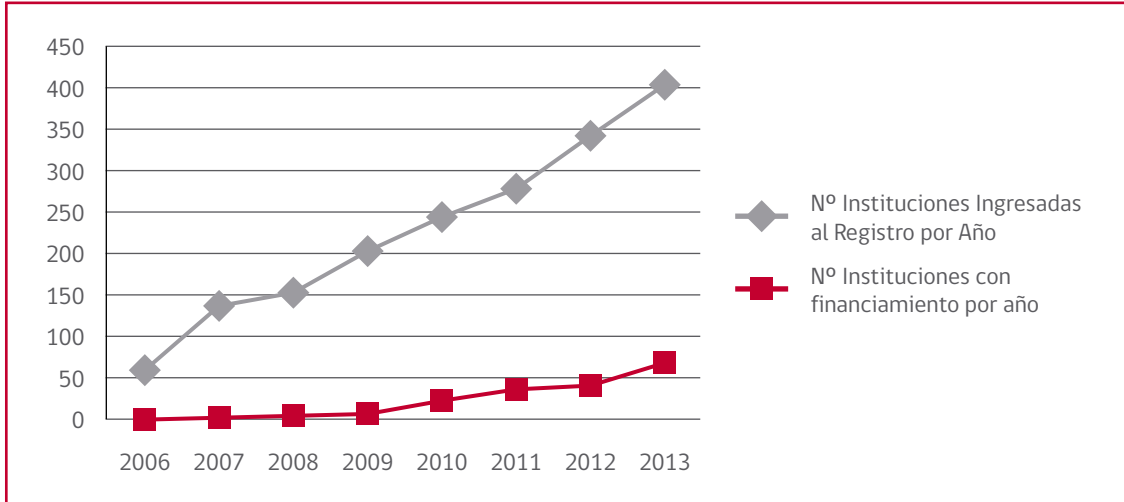
Año	N° Instituciones por año	N° de instituciones con financiamiento por año	Porcentaje de instituciones con financiamiento
2006	57	S/I	S/I
2007	134	S/I	S/I
2008	156	3	2%
2009	201	7	3%
2010	239	17	7%
2011	277	35	13%
2012	338	40	12%
2013	399	63	16%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

A continuación es posible apreciar que si bien ha aumentado la cantidad y proporción de instituciones

que reciben financiamiento, esta sigue siendo una cifra baja en relación al total de proyectos presentados.

Gráfico N° 5.1
Instituciones del Registro con financiamiento, por año
(Número)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Dada la evidencia de que existe un gran porcentaje de instituciones que no han recibido financiamiento, resulta importante estudiar más detenidamente esta situación, pudiendo explicarse por razones como falta de práctica para generar redes y captar donaciones (Fundraising), desinterés de los donantes por cierto tipo de instituciones y/o proyectos, falta de competencias técnicas, entre otras.

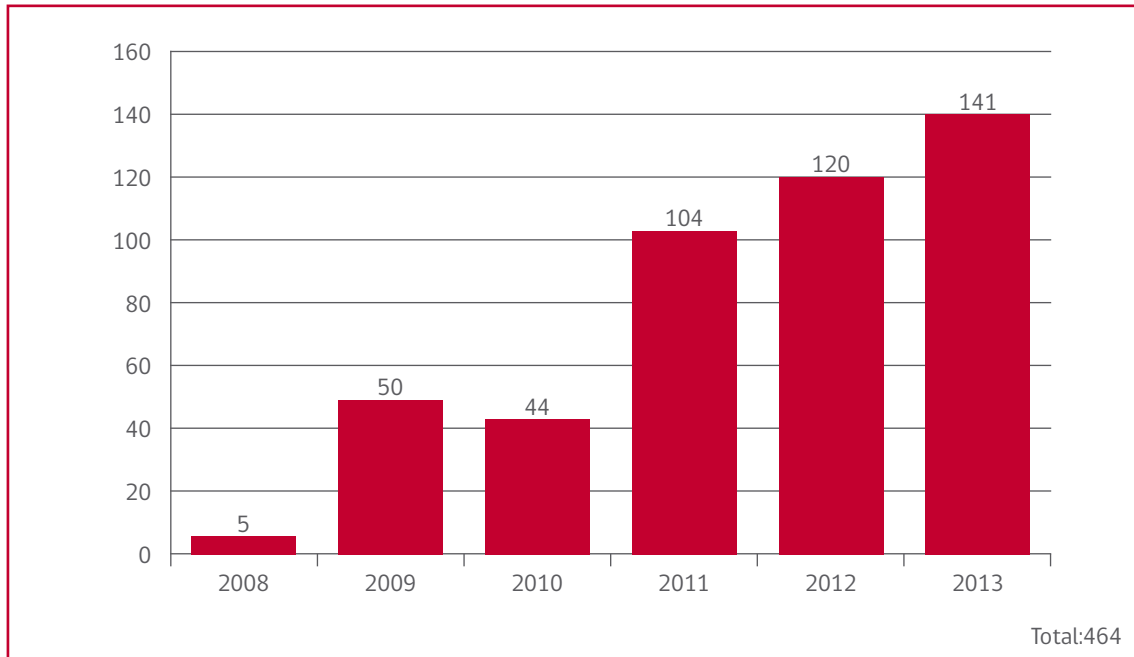
iii. Banco de Proyectos

Corresponde al conjunto de proyectos presentados por instituciones inscritas en el Registro de Donatarios, que contribuyen a superar problemas sociales derivados de la pobreza, la discapacidad, o del consumo problemático de alcohol o drogas. A partir del año 2010 también pueden postular los establecimientos educacionales que tengan proyectos de prevención o rehabilitación de adicciones de alcohol o drogas, sin embargo a la fecha no se han presentado proyectos de éstas instituciones. Las iniciativas que forman parte

del Banco de Proyectos deben ser pre-calificadas técnicamente por profesionales de la Secretaría Técnica del Consejo, (División de Cooperación Público-Privada) y luego, aprobados por el Consejo. Las donaciones a estos proyectos gozan de los beneficios tributarios establecidos en la Ley N° 19.885.

El año 2008 la Secretaría Técnica comienza a prestar asesoría a aquellas instituciones cuyos proyectos han quedado con observaciones o son necesarios de reformular. Hasta el año 2009 el ingreso de proyectos al Banco era mediante llamados públicos (se realizaron tres). Posteriormente con la modificación de la Ley, se abre la posibilidad de postular durante todo el año en forma continua. El año 2011 se aprueba la incorporación de proyectos al Banco que se encuentren en ejecución al momento de la solicitud. El año 2013 se inician capacitaciones a las instituciones con proyectos aprobados y a aquellas que recién ingresan al Registro, contando en 2013 con 464 proyectos ingresados y observándose un aumento con el paso de los años.

Gráfico N° 5.2
Proyectos ingresados al Banco 2008-2013
(Número)

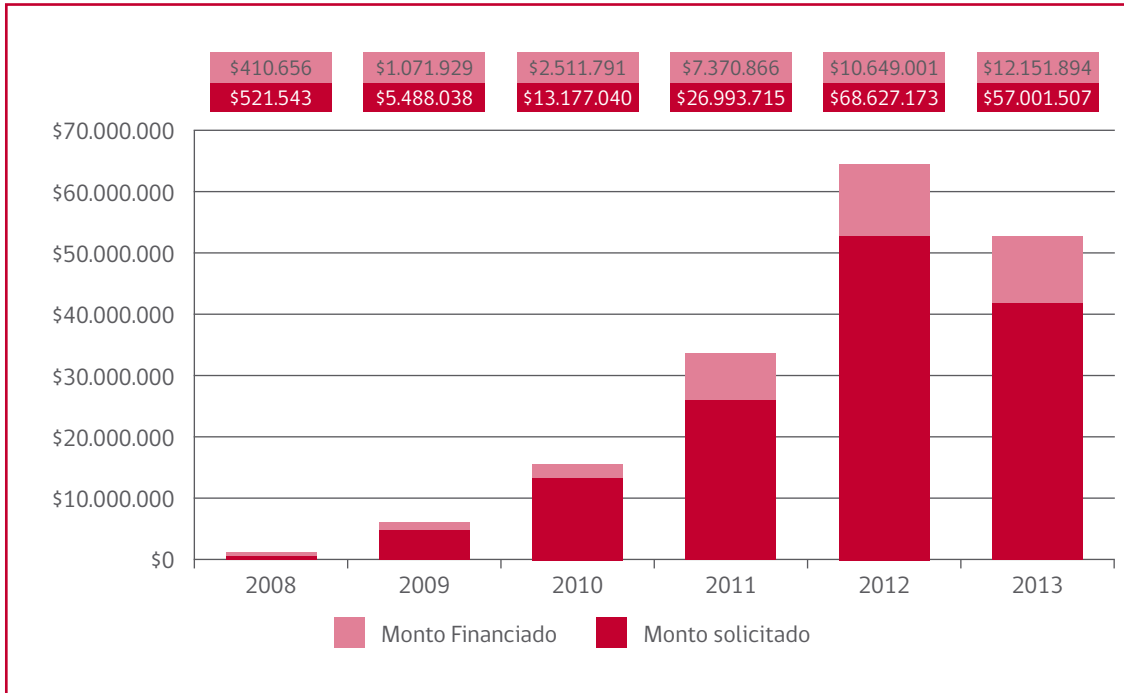


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Por su parte, el monto de financiamiento solicitado por los proyectos ingresado al Banco ha ido aumentando gradualmente, sin embargo el porcentaje de financiamiento efectivo con que cuentan se mantiene relativamente estable promediando el 20 por ciento, a excepción de 2008 en que existían tres proyectos (de cinco) con financiamiento. Es decir las donaciones de estos seis años han cubierto sólo una quinta parte

del monto solicitado por las instituciones para el financiamiento de sus proyectos en el marco de esta Ley. Entre los años 2010 y 2011 se duplica el monto solicitado por las instituciones donatarias, a su vez se triplica el monto financiado por los donantes. Esto puede atribuirse a las modificaciones introducidas a la Ley en este periodo.

Gráfico N° 5.3
Monto de financiamiento solicitado por proyectos ingresados al Banco v/s financiamiento por año (Miles de pesos)

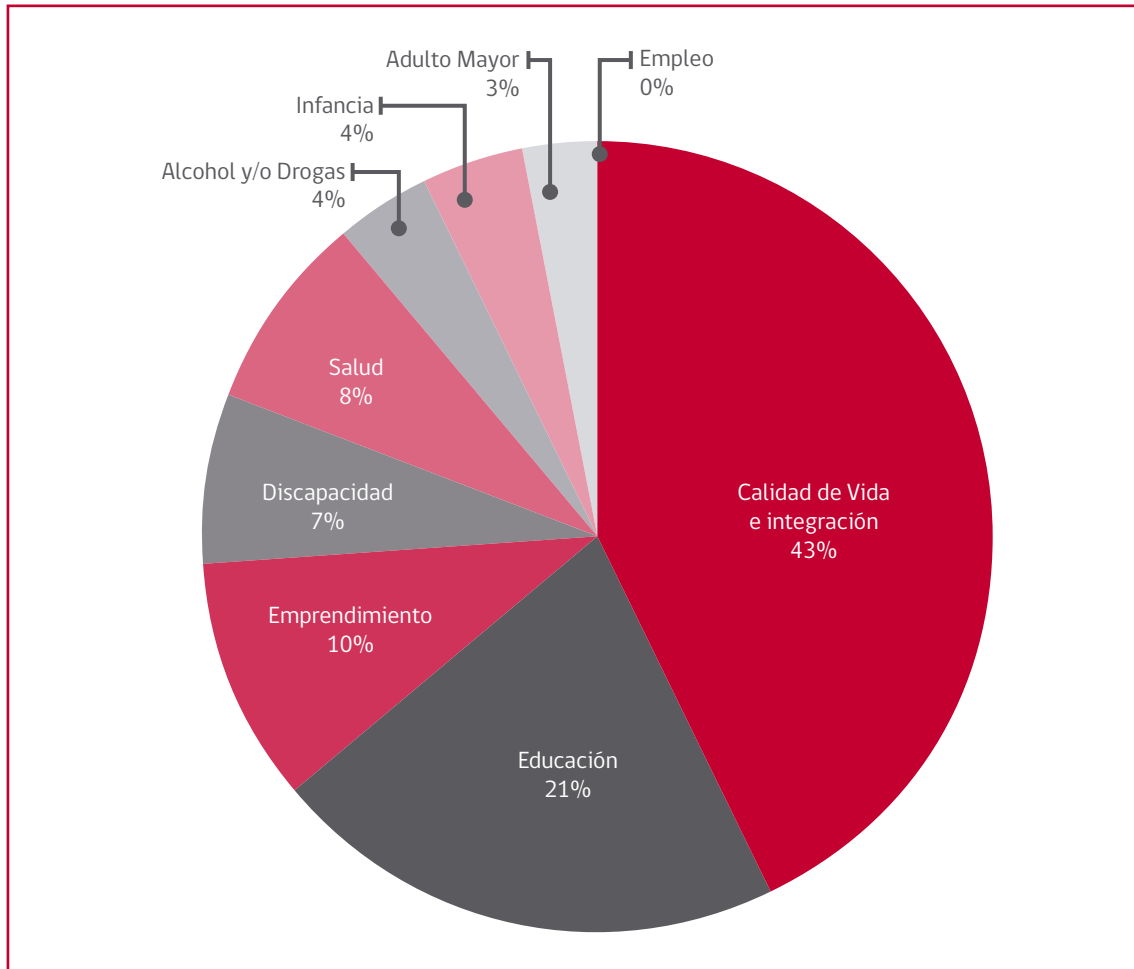


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

El gráfico a continuación muestra las categorías de intervención social de los proyectos ingresados al Banco, apreciándose que más del 60% de los proyectos

se agrupan en las categorías "Calidad de Vida e Integración" y "Educación", seguidos en tercer lugar por proyectos de "Emprendimiento".

Gráfico N° 5.4
Proyectos ingresados al Banco por categoría 2008-2013
(Porcentaje)

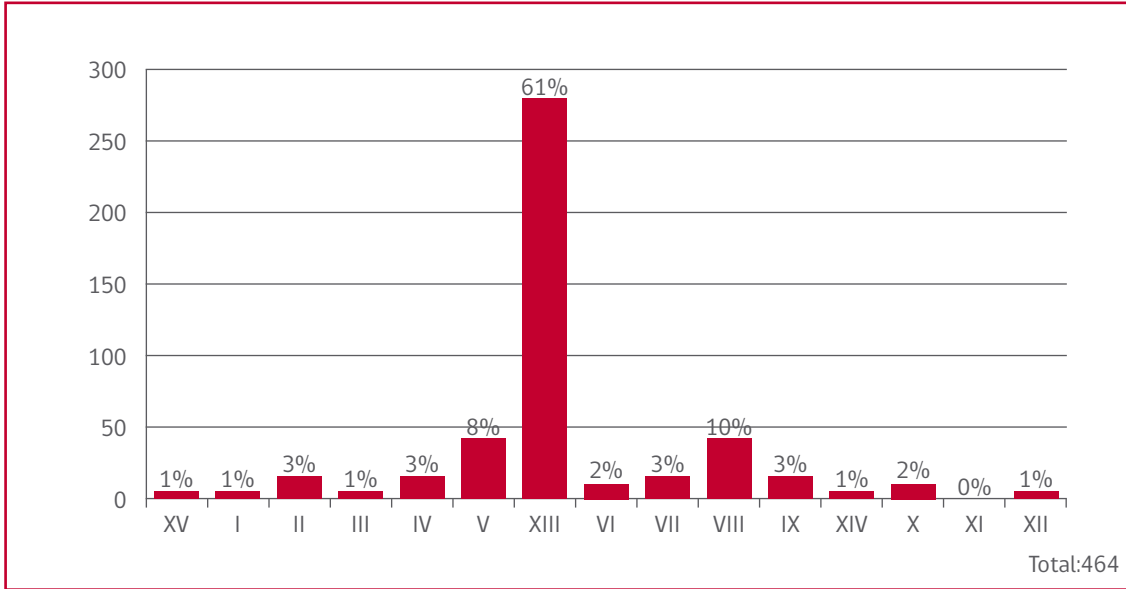


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

En lo que respecta a la distribución nacional de los proyectos del Banco, se aprecia que corresponden principalmente a instituciones de la Región

Metropolitana, seguidos en menor medida por la Región del Biobío y Valparaíso.

Gráfico N° 5.5
Proyectos ingresados al Banco por región 2008-2013
(Porcentaje)



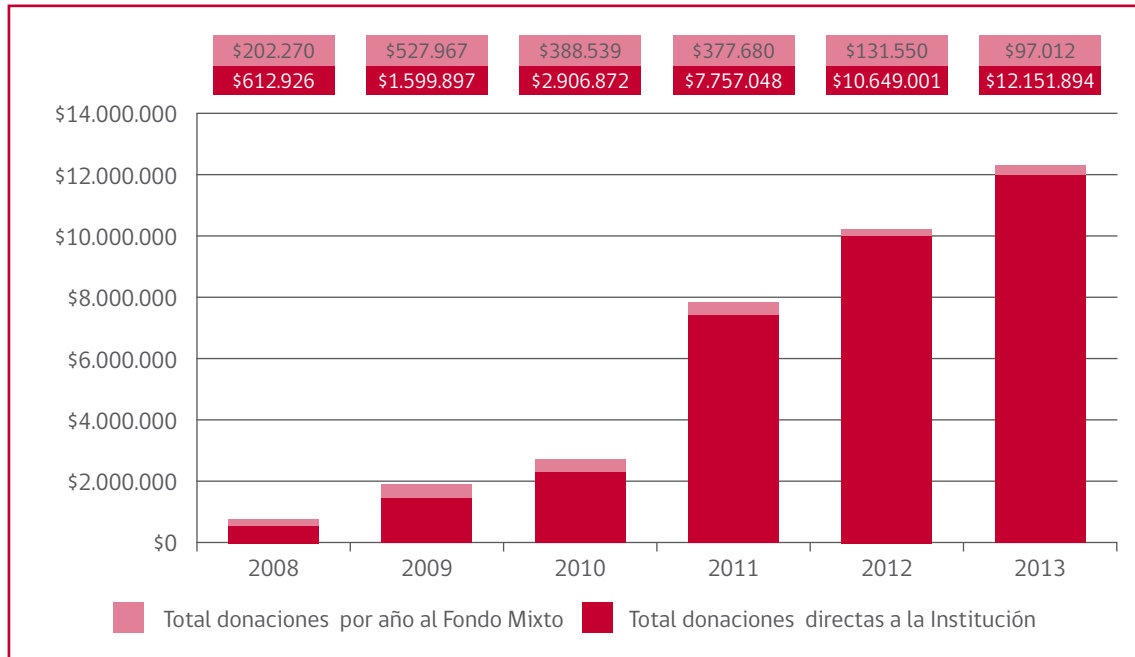
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

iv. Las donaciones sociales

Las modificaciones introducidas en la Ley han generado efectos directos en la evolución de los montos y el destino de las donaciones, ya sea para instituciones del Banco de Proyectos como para el

Fondo Mixto de Apoyo Social. Específicamente, en 2010, se evidencia con claridad el desmedro que se produce en las donaciones al Fondo Mixto, el cual ha ido disminuyendo significativamente en relación al aumento del monto de las donaciones, tal como se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 5.6
Relación entre Donaciones al Banco de Proyectos y donaciones al Fondo Mixto
(Miles de pesos)

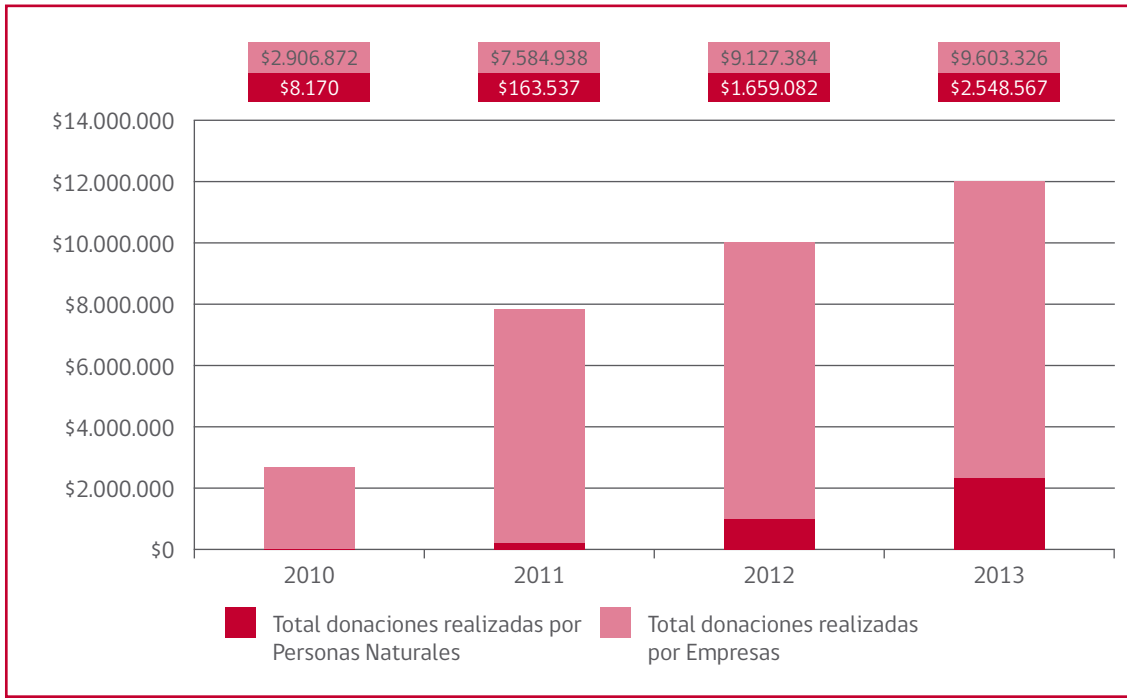


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Por otra parte, las modificaciones a la Ley dieron la posibilidad de ingresar donaciones por personas naturales, lo cual evidenció la capacidad de algunas instituciones para captar socios, siendo desde 2011 el número de donantes naturales superior a las empresas, mas no así en el monto de las donaciones. Esta situación

se sustenta principalmente en la inclusión de socios de la Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo al sistema de donaciones sociales, mediante la emisión de certificados electrónicos de donación, sistema que empezó a funcionar el año 2012.

Gráfico N° 5.7
Donaciones de empresas versus donaciones de personas naturales
(Miles de pesos)

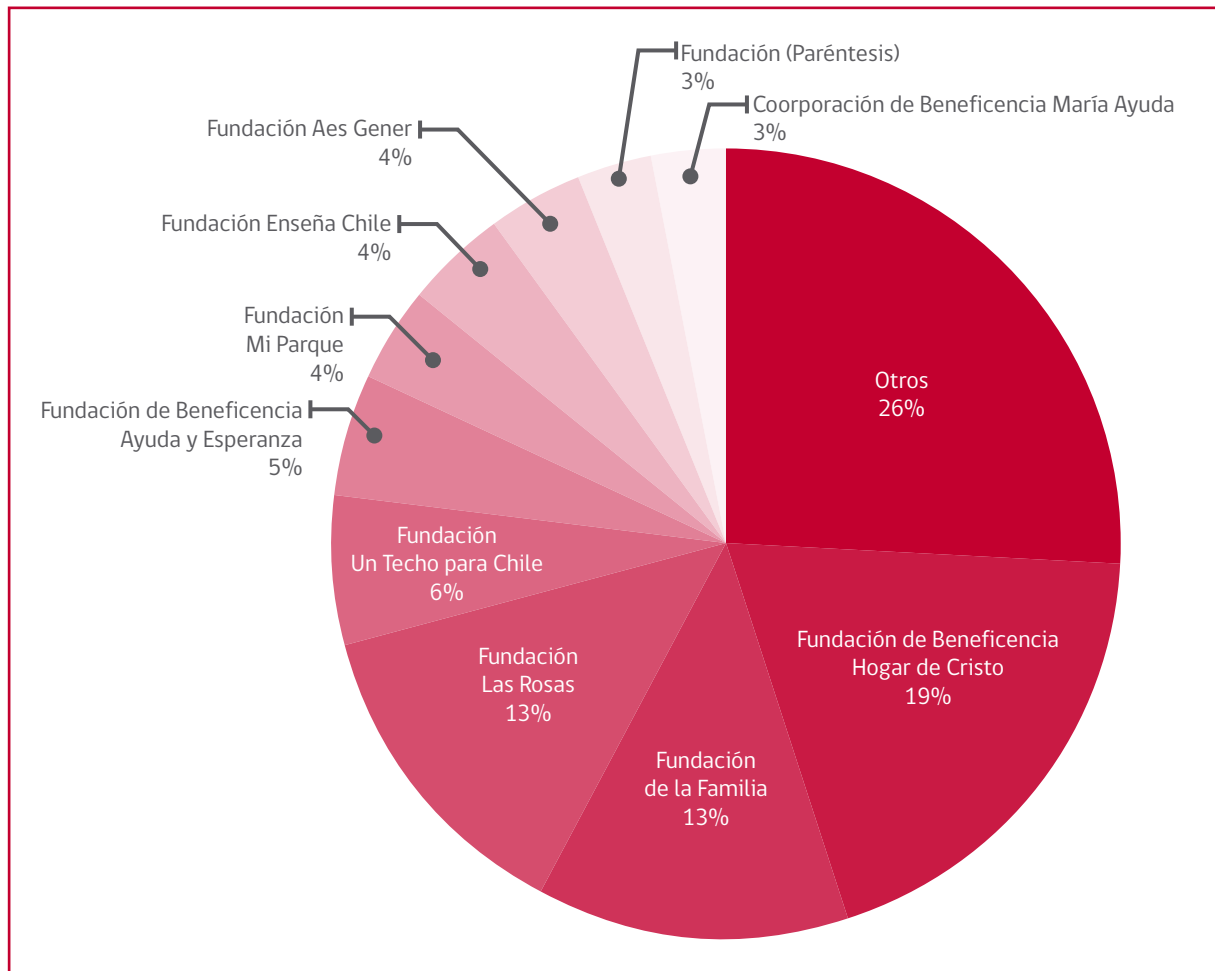


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Por otra parte, al revisar las donaciones que han recibido las instituciones acogidas a la Ley en estos últimos seis años, se observa una significativa concentración, donde

diez instituciones son las que concentran el 74% del total, tal como se aprecia en el gráfico N° 5.8.

Gráfico N° 5.8
Instituciones con mayor cantidad de donaciones en 6 años
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

La misma concentración en el destino de las donaciones, se puede apreciar al revisar los donatarios

que recibieron la mayor cantidad de recursos por concepto donaciones durante estos seis años.

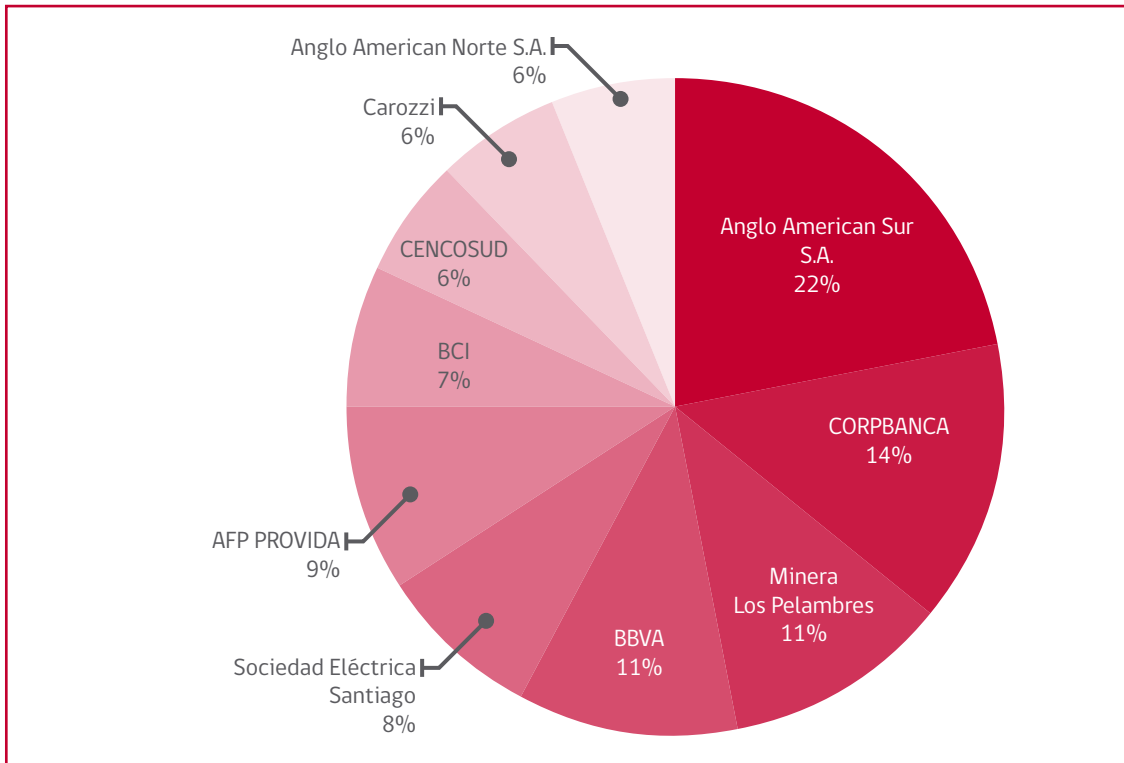
Cuadro N° 5.2
Fundación con más donaciones por años, 2008-2013
(Pesos)

Año	Fundación	Monto
2008	Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo	\$ 346.942.900
2009	Fundación un Techo para Chile	\$ 492.416.150
2010	Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo	\$ 655.528.630
2011	Fundación de la Familia	\$ 2.418.298.795
2012	Fundación Las Rosas	\$ 2.441.006.206
2013	Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo	\$ 2.456.943.656

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Por su parte, entre las empresas que han realizado las mayores donaciones en estos seis años, encontramos que casi un 40% corresponden a empresas mineras y un 20% a instituciones bancarias.

Gráfico N° 5.9
Diez mayores donantes, 2008-2013
(Porcentaje)

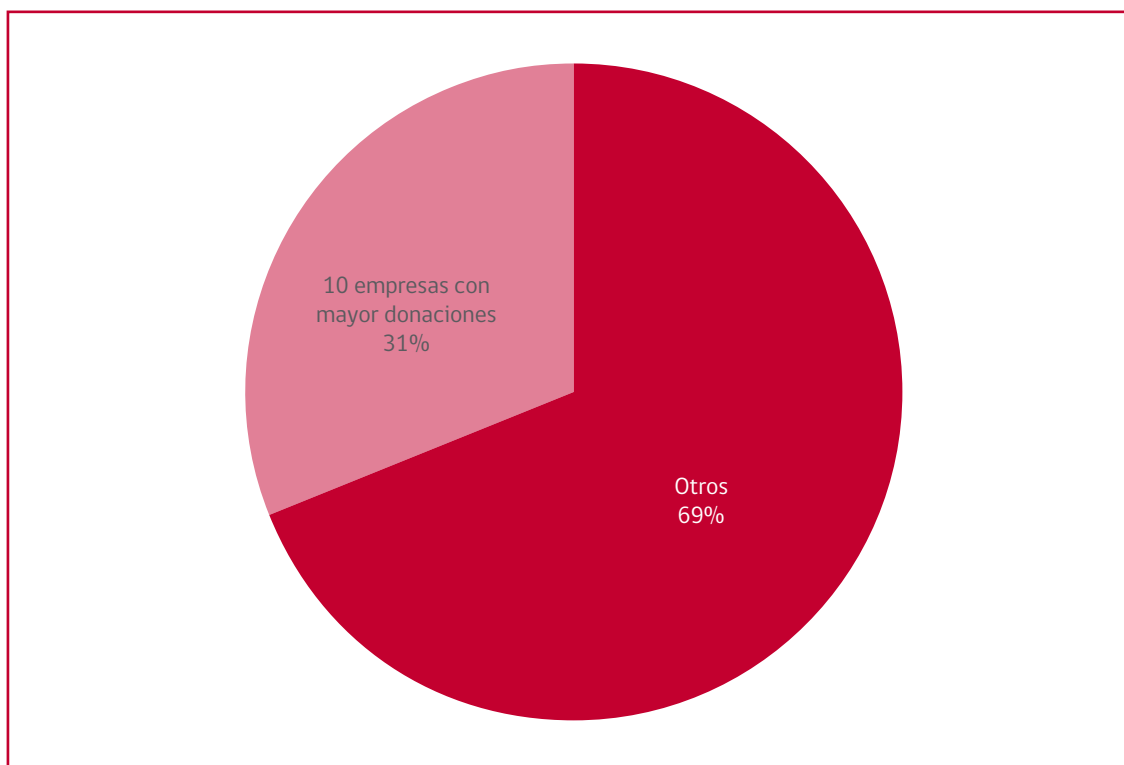


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Sin embargo, estas donaciones constituyen sólo el 31% del total de los aportes realizados por las empresas a proyectos del Banco, es decir a diferencia de la

concentración de donaciones que se produce en las instituciones donatarias, en el caso de los donantes hay una dispersión mayor que corresponde al 69%.

Gráfico N° 5.10
Diez mayores donantes en relación al total de donaciones, 2008-2013
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

También es posible observar a los mayores donantes por año, con el monto total donado por cada empresa.

Cuadro N° 5.3
Mayores donantes por año
(Pesos)

Año	Fundación	Monto	Donatario	%
2008	BBVA	\$ 215.378.371	Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo	100
2009	Minera Los Pelambres	\$ 734.931.104	Fundación Un Techo para Chile	100
2010	Anglo American Sur S.A	\$ 649.176.387	Fundación de Beneficencia Ayuda y Esperanza	100
2011	Anglo American Sur S.A	\$ 589.600.101	Fundación Un Techo para Chile	73
			Fundación Technoserve	18
			Fundación Mi Parque	9
2012	Corpbanca	\$ 1.553.199.079	Fundación Las Rosas	100
2013	Sociedad Eléctrica Santiago	\$ 964.800.000	Fundación AES Gener	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

v. Fondo Mixto de Apoyo Social

Es un Fondo creado por la Ley N° 19.885 para apoyar iniciativas que presenten organizaciones de la sociedad civil y que beneficien directamente a personas en situación de pobreza y/o a personas en situación de discapacidad.

Se constituye a partir de donaciones que realizan las empresas o personas naturales y se distribuye mediante concursos públicos en los que pueden participar las fundaciones y corporaciones sin fines de lucro que formen parte del Registro de Donatarios del Ministerio de Desarrollo Social y las organizaciones comunitarias funcionales o territoriales regidas por la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos. Tiene un sentido redistributivo de las donaciones sociales.

En 2008 se elaboran las bases del primer concurso, el cual desde entonces se ha replicado por cuatro años seguidos, a excepción de 2013, en que se decide no realizar el concurso por falta de recursos, haciéndose evidente los efectos de las modificaciones de la Ley en cuanto a los aportes al Fondo.

Durante estos cinco años, 395 instituciones se ha adjudicados proyectos, alcanzando un máximo en el número de instituciones en 2010 y en el monto distribuido en 2011, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro N° 5.4
Proyectos adjudicados por el Fondo Mixto y
montos transferidos
(Totales y Millones de pesos)

Año	N° Instituciones	Montos adjudicados
2008	69	\$ 142.219.228
2009	49	\$ 137.528.239
2010	128	\$ 497.414.307
2011	101	\$ 516.295.270
2012	48	\$ 290.097.365
Total	395	\$ 1.583.554.409

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

En relación a la distribución de proyectos adjudicados por región, se puede apreciar que al participar organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a las organizaciones comunitarias, se diversifican la cantidad de proyectos por región, siendo la región del Biobío la que presenta una mayor cantidad de proyectos adjudicados, seguida por la Araucanía y la Metropolitana.

Cuadro N° 5.5
Proyectos adjudicados por el Fondo Mixto por región, 2008-2013
(Números)

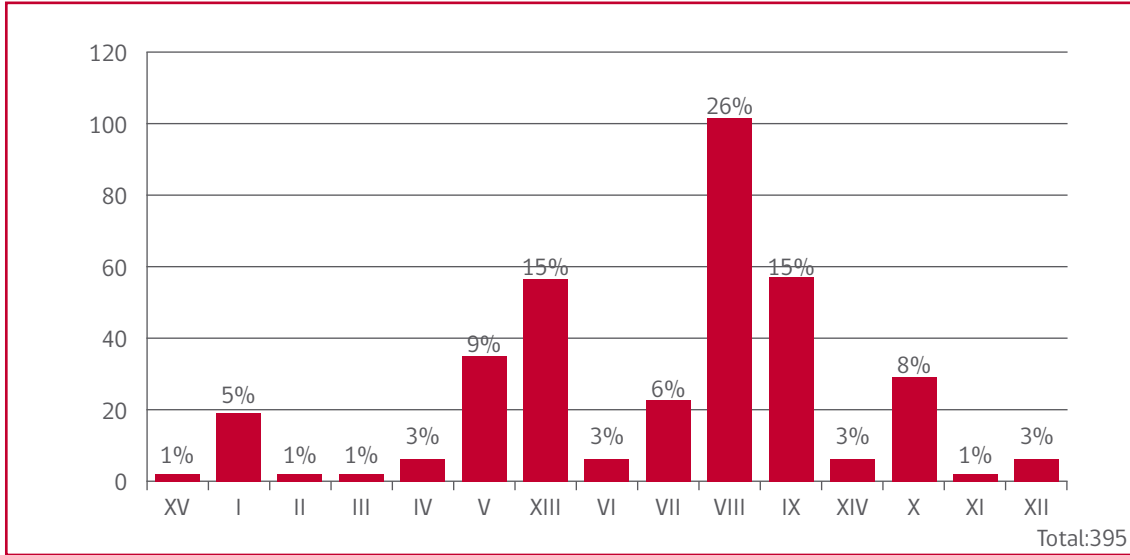
N° Región	Nombre	2008	2009	2010	2011	2012	Total Región
XV	Arica y Parinacota	1	0	0	1	0	2
I	Tarapacá	3	0	9	6	3	21
II	Antofagasta	0	0	1	3	0	4
III	Atacama	0	1	0	3	1	5
IV	Coquimbo	1	0	5	3	1	10
V	Valparaíso	10	11	7	4	3	35
XIII	Metropolitana	13	5	5	22	13	58
VI	O'Higgins	0	1	6	2	4	13
VII	Maule	2	2	9	6	4	23
VIII	Bíobío	21	16	28	27	14	106
IX	Araucanía	11	3	34	8	2	58
XIV	Los Ríos	0	1	1	8	1	11
X	Los Lagos	7	4	16	4	2	33
XI	Aysén	0	3	0	0	0	3
XII	Magallanes	0	2	7	4	0	13
Total por AÑO		69	49	128	101	48	395

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Por tanto, al ser un proceso concursable, con evaluaciones técnica y montos máximos, se vuelve más competitivo el acceso de distintas organizaciones sociales a los recursos de las donaciones, lo que junto a la difusión con que cuentan los concursos, permite que las organizaciones puedan acceder a fondos de donaciones de empresas sin necesidad de tener las

redes directas con éstas. Es así como las donaciones ingresadas al Fondo Mixto y adjudicadas a través de concursos tienen un efecto redistributivo mayor que las donaciones al Banco de Proyectos, tal como se observa al comparar el siguiente gráfico con la distribución reflejada en el gráfico N° 5.5.

Gráfico N° 5.11
Proyectos adjudicados por el Fondo Mixto por región, 2008-2013
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Es importante señalar que pese a que la Ley N° 19.885 lleva más de seis años en funcionamiento, a la fecha no se cuenta con información respecto a los resultados y efectos de los proyectos beneficiados del Banco de Proyectos, así como una mejor categorización de las iniciativas que permita conocer más detalladamente qué se está haciendo y a quiénes se está beneficiando. Por lo tanto, se debe trabajar en mejorar los niveles de sistematización respecto de las donaciones sociales.

En relación a los donantes que se acogen a esta ley, se aprecia que en su mayoría las donaciones corresponden a empresas mineras y bancos, pero que no existe una alta concentración respecto del monto de las donaciones, en tanto los principales 10 donantes aportan poco más del 30% del total. En cambio, la relación es inversa con respecto a las instituciones donatarias: las diez principales beneficiadas se llevan más del 70% de las donaciones. Por tanto, es necesario avanzar para que más organizaciones puedan acceder a las donaciones, evitando seguir teniendo el actual nivel de concentración. Un primer paso es fomentando el uso de donación vía Fondo Mixto de apoyo social, que resulta ser un buen mecanismo redistributivo.

Por otro lado, es posible señalar que aún hay un espacio para aumentar la cantidad de personas naturales que utilizan la ley para realizar donaciones. Esto dado que son principalmente dos instituciones las que entregan certificados a sus socios donantes (Hogar de Cristo y Fundación Las Rosas). Para ello, se está trabajando con el Servicio de Impuestos Internos para hacer más expedita las donaciones personales.

Con respecto al Banco de Proyectos, se comenzará a realizar una supervisión más efectiva de los proyectos financiados a través de este mecanismo, más allá de su calificación en el Consejo de Donaciones Sociales.

Adicionalmente, es posible apreciar que al Banco nunca se han presentado proyectos de establecimientos educacionales para prevención y/o rehabilitación de drogas y alcohol, pese a la modificación legal realizada específicamente para ello. Para potenciar este uso del fondo, se han realizado coordinaciones con el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) para dar a conocer los beneficios de la ley en estos temas.

c) Fondos Concursables Línea Iniciativas para la Superación de la Pobreza

El año 2013, el Ministerio inició un área concursable para proyectos de superación de pobreza, a través de la cual se ejecutaron 45 proyectos en las diversas regiones del país. El monto total de recursos destinados a este fin ascendió a \$591.425.609, realizándose tres concursos, los cuales se detallan a continuación.

Más Fundaciones por Fundaciones: Concurso dirigido a fundaciones y/o corporaciones, cuyo objetivo principal fue mejorar y/o desarrollar capacidades y conocimientos en otra fundación y/o corporación (beneficiario) en aspectos relevantes para su funcionamiento, autonomía y recaudación de recursos. Se financiaron proyectos enfocados en (i) administración de organizaciones sin fines de lucro; (ii) desarrollo de proyectos sociales; y (iii) estrategias de comunicación y marketing.

Fondos Más por Chile: Concurso dirigido a personas jurídicas del sector privado que no persigan fines de lucro (fundaciones, corporaciones, asociaciones gremiales, sindicatos, juntas de vecinos y organizaciones comunitarias, entre otras), en cuyos proyectos sus beneficiarios son personas en situación de pobreza, y sus objetivos debieron proponer: (i) acciones que contribuyan al mejoramiento de las habilidades de las personas en situación de pobreza; (ii) acciones que contribuyan a la inclusión social de personas o grupos

que viven en situación de pobreza; (iii) acciones que ayuden a mejorar las condiciones en que viven las personas, y que promuevan en sus comunidades el sentido de identidad; y (iv) acciones que permitan facilitar la inclusión social de personas con discapacidad en situación de pobreza, disminuyendo las barreras del entorno.

Fondo Proyecto Más por Chile: Concurso dirigido a fundaciones y corporaciones del sector privado que no persigan fines de lucro, cuyos proyectos, nuevos o no, deben buscar mejorar las condiciones de vulnerabilidad a personas y familias que viven en situación de pobreza, y que en sus objetivos propongan, entre otros: (i) acciones que contribuyan al mejoramiento de las habilidades de las personas en situación de pobreza; (ii) acciones que contribuyan a la inclusión social de personas o grupos en situación de pobreza; (iii) acciones que ayuden a mejorar las condiciones en que viven las personas, y que promuevan en sus comunidades el sentido de identidad; y (iv) acciones para facilitar la inclusión social de las personas con discapacidad en situación de pobreza.

En relación a los montos asociados a cada concurso, el cuadro a continuación permite apreciar la diferencia entre los montos originalmente disponibles y los montos efectivamente transferidos a las instituciones para el desarrollo de los proyectos, ascendiendo ésta a la suma de \$178.062.946.

Cuadro N° 5.6
Montos disponibles y transferidos por concurso, 2013
(Pesos)

Concurso	Monto Disponible	Monto Transferido
Más Fundaciones por Fundaciones	198.000.000	113.856.000 ⁶⁸
Fondos Más por Chile	274.000.000	196.181.969 ⁶⁹
Fondo Proyectos Más por Chile	330.000.000	313.899.085
TOTAL	802.000.000	623.937.054

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

68. Hubo reintegro de 2 proyectos, por un total de \$25.832.000

69. Hubo reintegro de 1 proyecto, por un total de \$6.679.445

En relación a la cantidad de proyectos financiados, las cifras muestran que del total de iniciativas presentadas, 336 de ellas no llegaron a ser financiadas, habiéndose

declarado inadmisibles 279. Es decir, se llegó a financiar un 12,5% de los proyectos recibidos.

Cuadro N° 5.7
Proyectos presentados, admisibles, adjudicados y financiados por concurso, 2013
(Número)

Concurso	Proyectos presentados	Proyectos admisibles	Proyectos adjudicados	Proyectos financiados
Más Fundaciones por Fundaciones	22	10	10	9
Fondos Más por Chile	261	43	37	27
Fondo Proyectos Más por Chile	101	52	12	12
TOTAL	384	105	59	48

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Respecto de los montos de financiamiento por proyecto, es posible apreciar que el Fondo de Proyectos Más por Chile fue el que asignó recursos para proyectos

de mayor envergadura, mientras que el Fondo Más por Chile financió iniciativas menores.

Cuadro N° 5.8
Montos de proyectos adjudicados y financiados por concurso, 2013

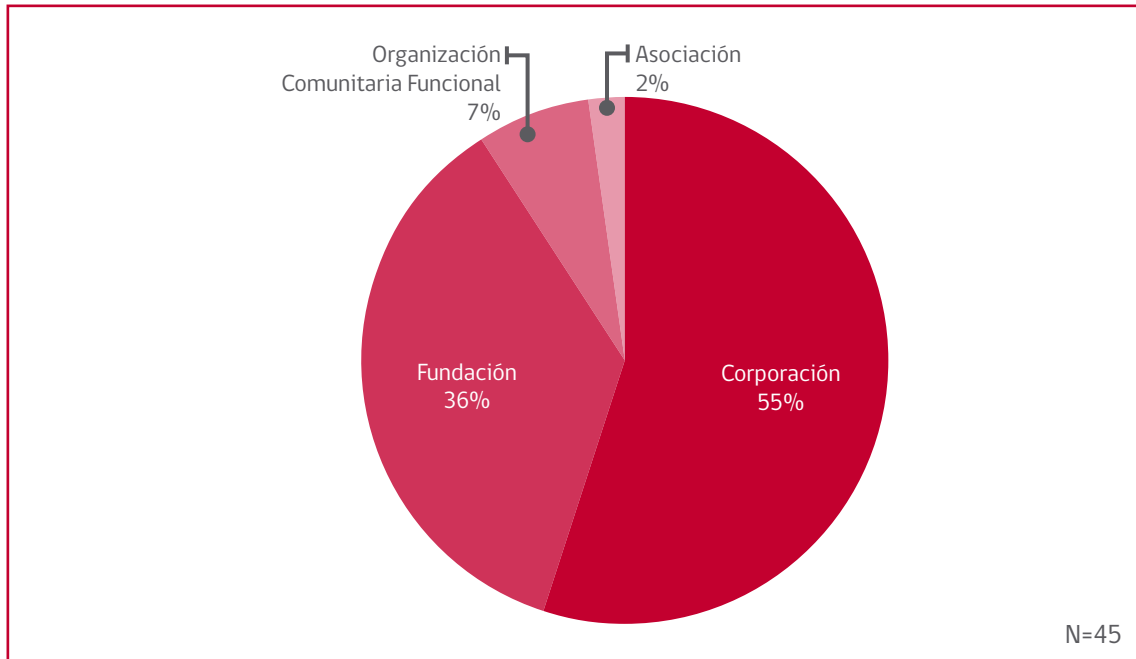
Concurso	Promedio de \$ (M)	Mín de \$ (M)	Máx de \$ (M)
Fondo Más por Chile	7.265.999	2.831.240	8.000.000
Fondo Proyecto Más por Chile	26.158.257	10.789.575	30.000.000
Más Fundaciones por Fundaciones	12.650.667	9.700.000	13.200.000
Total general	12.998.689	2.831.240	30.000.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Considerando la línea concursable en su totalidad, ésta ha permitido financiar a distintos tipos de organizaciones sociales, sin embargo, se ha concentrado

principalmente en corporaciones y fundaciones, como se puede apreciar en el gráfico a continuación.

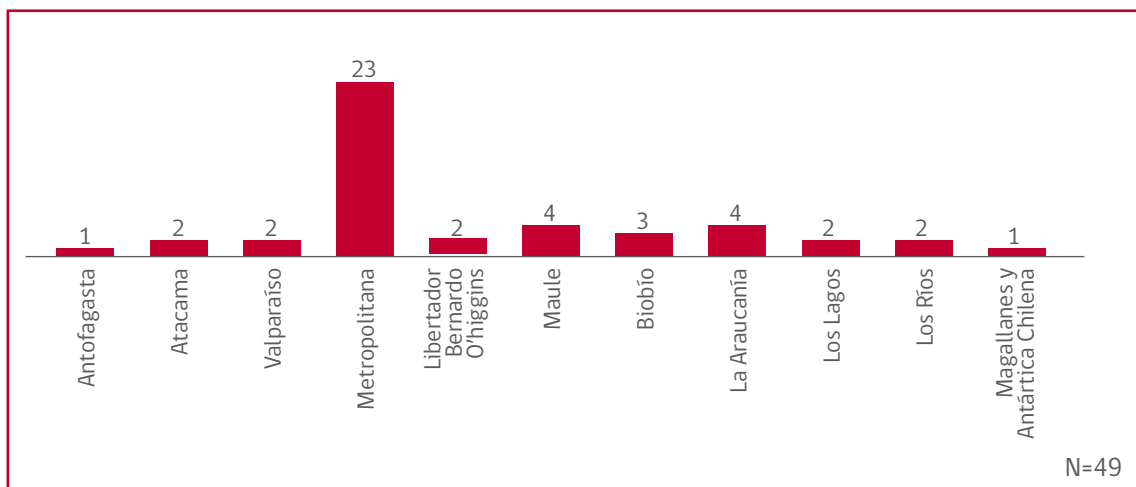
Gráfico N° 5.12
Tipo de organizaciones con proyectos financiados, 2013
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Por otro lado, es posible apreciar (gráfico N° 5.13) que la mayor cantidad de proyectos financiados por esta línea hasta ahora se han concentrado en la Región Metropolitana.

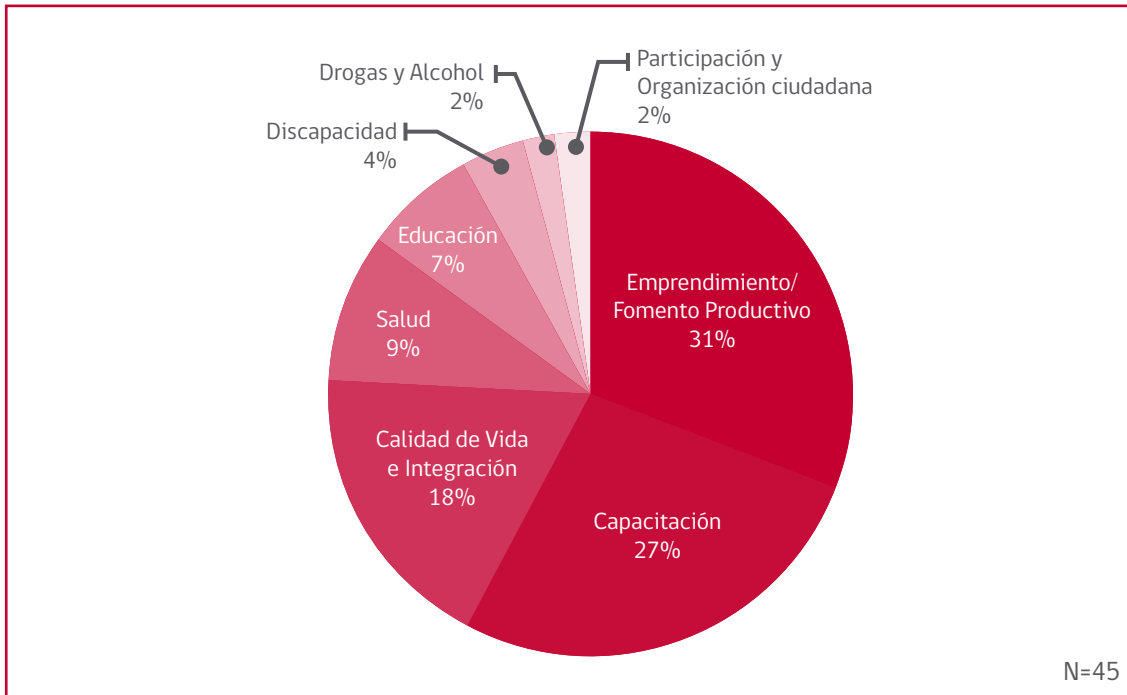
Gráfico N° 5.13
Proyectos adjudicados por región, 2013
(Número)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

En relación al tipo de proyectos financiados, el gráfico N° 5.14 muestra que más de las mitad de ellos corresponden a iniciativas relacionadas con emprendimiento / fomento productivo y capacitación.

Gráfico N° 5.14
Tipo de proyectos financiados, 2013
(Porcentajes)

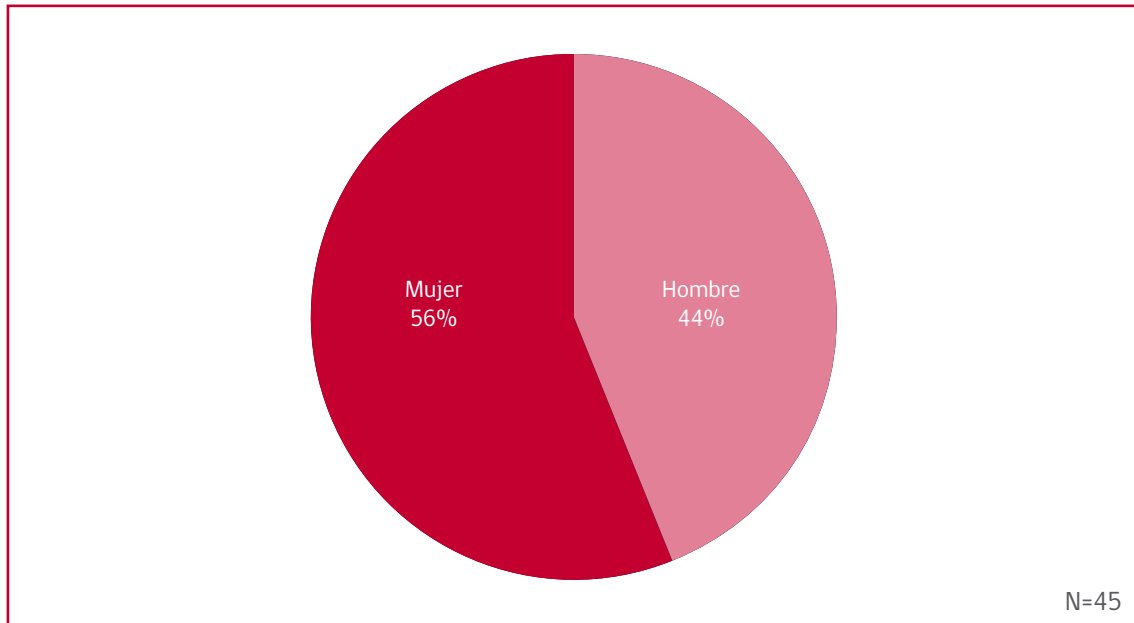


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Por último, es posible apreciar que la totalidad de personas a beneficiar, consideradas por los proyectos financiados, corresponde a mujeres, con 11.788

beneficiarias, mientras que se contemplan 9.436 beneficiarios.

Gráfico N° 5.15
Beneficiarios por proyectos, según género, 2013
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Cooperación Público-Privada, Ministerio de Desarrollo Social

Por lo tanto, se puede apreciar que en 2013 el Fondo de Iniciativas para la Superación de la Pobreza se implementó con proyectos que presentan altos niveles de concentración en términos del tipo de instituciones financiadas (corporaciones) y de la región de implementación (Metropolitana). También se aprecia que en relación al tipo de proyectos financiados, se privilegiaron las iniciativas relativas al emprendimiento, el fomento productivo y la capacitación. Esto se explica porque fueron las principales temáticas de dos de los tres llamados a concurso realizados en el año. Por último, en relación a los beneficiarios de los proyectos, es importante señalar que a la fecha se cuenta con información sobre el número de beneficiarios comprometidos en cada proyecto, pero será importante contar con el dato efectivo una vez terminadas las acciones.

Fondo concursable Chile de Todas y Todos: este año 2014, el Fondo de Iniciativas para la Superación de la Pobreza se implementó en la modalidad de un concurso único, al que podían postular fundaciones, corporaciones y organizaciones comunitarias del país para el financiamiento de proyectos innovadores para el desarrollo social, la superación de la pobreza

y la vulnerabilidad social. Se presentaron propuestas enmarcadas en dos ámbitos:

- Acciones innovadoras que promuevan el desarrollo social en las siguientes materias: a) Mejoramiento de las habilidades y la inclusión social de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, b) Que ayuden a mejorar las condiciones en que viven las personas, y que promuevan en sus comunidades el sentido de identidad, de pertenencia al barrio, de tolerancia social, de establecimiento de redes sociales de apoyo, de mejoras en el entorno físico vecinal, la participación ciudadana y la conciencia de derechos, entre otros; y c) Que faciliten la inclusión social de mujeres, niños y niñas, jóvenes infractores de ley, personas en situación de calle, adultos mayores de escasos recursos, pueblos originarios y personas con discapacidad.
- Generar conocimiento a través de la sistematización, evaluación, monitoreo, difusión y generación de diálogos de experiencias innovadoras en superación de la pobreza, fortalecimiento del tejido social y la inclusión social a partir de programas ya implementados o iniciativas nuevas, que puedan entregar insumos para la generación de políticas públicas.

Si bien se consideró un Fondo Concursable único, se dividió en dos líneas, una para Corporaciones y Fundaciones y otra para Organizaciones Comunitarias, de modo que no se generara una competencia entre ellas, ya que sus características son disímiles. El monto máximo dispuesto para adjudicar en la línea de Fundaciones y Corporaciones correspondió a 900 millones de pesos, con los cuales se podrá financiar proyectos de hasta 30 millones de pesos. Para las Organizaciones Comunitarias el monto asciende a 100 millones de pesos, con los cuales se podrán financiar proyectos de hasta 4 millones de pesos.

Este concurso logró aumentar sustantivamente la cantidad de proyectos presentados y considerados como admisibles, en relación a 2013, dado que se realizó un esfuerzo importante de difusión del proceso. El total de proyectos presentados fue de 1.010, de los cuales 646 corresponden a Organizaciones Comunitarias y 364 a Fundaciones y Corporaciones. Al proceso de admisibilidad pasaron 811 de ellos y producto de los recursos económicos con que cuenta el Fondo fue posible adjudicar, con posterioridad a la evaluación técnica que buscaba proyectos innovadores, a 59 de ellos (33 de fundaciones y corporaciones y 26 de organizaciones comunitarias). Actualmente el concurso se encuentra en la fase de reconsideración del proceso de adjudicación y se espera firmar los convenios y transferir los recursos en noviembre de 2014.

Considerando que los proyectos de los Fondos Concursables del año 2013 estuvieron concentrados en la Región Metropolitana, se estableció en las bases del Fondo Chile de Todas y Todos una discriminación positiva a los proyectos regionales para ambas líneas, especificándose que al menos debería quedar un proyecto por línea para cada región del país. Este criterio se aplicó en el proceso de evaluación y adjudicación, donde actualmente cada región tiene al menos dos proyectos adjudicados. Sin embargo, la presentación de proyectos varía por región, por lo que la concentración de proyectos admisibles se dio en la regiones Metropolitana (263), Biobío (103), Valparaíso (83) y Los Lagos (74).

d) Convenio con la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza⁷⁰

La Fundación para la Superación de la Pobreza es una institución de la sociedad civil, sin fines de lucro y con intereses públicos, que nace en 1995 con la misión de “contribuir a la superación de la pobreza promoviendo mayores grados de integración y equidad social en el país, que aseguren el desarrollo humano sustentable de las personas que viven en situación de pobreza y exclusión social”.

La Fundación ha contado desde sus inicios con financiamiento público, a través de la Ley de Presupuestos, para implementar y desarrollar sus programas, los que han sido evaluados positivamente en tanto permiten conjugar de manera virtuosa la estrategia de superación de la pobreza y la motivación de las nuevas generaciones de profesionales por involucrarse y participar en la resolución de uno de los problemas sociales más desafiantes del país.

En ese contexto, el convenio 2013-2014 suscrito entre la Fundación y el Ministerio de Desarrollo Social, tuvo por finalidad realizar intervenciones sociales ejecutadas por jóvenes profesionales y estudiantes de educación superior, de manera de desarrollar y fortalecer conocimientos, habilidades y aptitudes en ellos. Dichas intervenciones buscan contribuir a mejorar el acceso de personas, hogares, comunidades y organizaciones que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad social, a oportunidades de desarrollo en ámbitos claves del bienestar. El Convenio implicó la transferencia de 3 mil millones de pesos.

La iniciativa se denominó “Contribución a la Superación de la Pobreza”, y en su marco se desarrolló el Programa SERVICIO PAÍS, el cual tiene como propósito que personas que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad social, visibilicen, activen y conecten capacidades y recursos para llevar a cabo proyectos de desarrollo en algún(os) ámbito(s) de su bienestar (educación, salud, hábitat, trabajo o cultura), generando a la vez que jóvenes en pleno desarrollo profesional adquieran competencias para la intervención e investigación en

70. La información a continuación corresponde a lo reportado en el Informe Técnico Final SERVICIO PAÍS, periodo marzo 2013 - marzo 2014, del convenio FSP-MDS.

contextos de pobreza, que puedan posteriormente aplicarse en los espacios laborales- a lo largo del país- donde estos/as jóvenes se desempeñarán.

Entre los logros y avances alcanzados en el Ciclo de marzo 2013 a marzo 2014 del Convenio, destacan que 233 profesionales, 718 voluntarios, 101 practicantes y 27 tesistas participaron de los programas de SERVICIO PAÍS. A su vez, un 76% de los/as profesionales SERVICIO PAÍS demuestra haber adquirido de forma significativa herramientas para la gestión de intervenciones sociales en contextos de pobreza.

Por su parte, se realizaron 156 intervenciones en los ámbitos de trabajo, salud, educación, cultura y vivienda-hábitat, con la finalidad de que personas, hogares, comunidades y organizaciones en situación de pobreza visibilicen, activen y conecten capacidades y recursos para llevar a cabo proyectos de desarrollo local con el apoyo de jóvenes SERVICIO PAÍS. Dichas iniciativas tuvieron una cobertura territorial de 15 regiones y 97 comunas, llegando a un total de 13.809 personas y 579 organizaciones beneficiarias, además de prestar apoyo a 150 instituciones locales (municipios, escuelas u otras). Asimismo, un total de 191 proyectos apoyados por SERVICIO PAÍS lograron financiamiento público y privado.

Cabe señalar que durante este año 2014 se está implementado el convenio 2014 con las mismas características y componente de trabajo del convenio 2013 expuesto.

e) Los desafíos de la División de Cooperación Público-Privada

La División de Cooperación Público-Privada posee una serie de desafíos que apuntan a fortalecer las acciones que incentiven o faciliten el vínculo entre los actores de la sociedad civil para la ejecución de servicios y prestaciones públicas o con financiamiento público, destinados a favorecer especialmente a personas o grupos de personas vulnerables.

i. Donaciones Sociales

En relación a las Donaciones Sociales, es necesario continuar mejorando los procesos de apoyo técnico para el ejercicio de las labores encomendadas por la Ley de Donaciones Sociales, especialmente para el funcionamiento del Consejo de Donaciones Sociales. Al respecto, es importante recalcar que durante el primer semestre de 2014 se realizó la elección de un Consejero representante de organizaciones comunitarias, por lo que por primera vez esta entidad funcionará de manera completa y tal como lo exige la Ley. Junto con lo anterior, en la elección de representantes de la sociedad civil participó más del doble de Corporaciones y Fundaciones que en la elección anterior (44 en 2012 versus 119 en 2014), y se logró representación de sectores que no habían estado presentes anteriormente.

Resulta fundamental mejorar los niveles de supervisión de las donaciones sociales, tanto en sus procedimientos, como en el monitoreo y evaluación de resultados de los proyectos que se financian a través de la Ley. Complementariamente, se deben seguir perfeccionando los niveles de transparencia y acceso público a la información relativa a las donaciones sociales, lo que implica también un mayor esfuerzo respecto de la sistematización de los datos.

Por otro lado, se trabajará para modernizar y agilizar los procedimientos de la Ley de Donaciones Sociales, facilitando y fomentando que más empresas, pero también personas naturales, utilicen este mecanismo. Para esto se contempla un mayor trabajo colaborativo tanto con las empresas como con los donatarios, pero también coordinación con otros servicios como el Servicio de Impuestos Internos, así como la evaluación del desarrollo de nuevas tecnologías, como el certificado electrónico de donación.

Por último, es importante repotenciar el Fondo Mixto de Apoyo Social, considerando su carácter redistributivo y de equidad para el sistema de donaciones sociales. Para ello se comenzará un trabajo colaborativo con empresas interesadas en promover la sostenibilidad y el desarrollo social como parte de sus políticas de responsabilidad social. Adicionalmente, se trabajará con empresas y donatarios para ampliar el universo de instituciones que reciben donaciones sociales a través del Banco de Proyectos, prestando asesoría técnica para mejorar la calidad de los proyectos así como para mejorar la distribución territorial de las donaciones.

ii. Iniciativas Concursables para la Superación de la Pobreza

En relación al Fondo de Iniciativas para la Superación de la Pobreza, a partir de la experiencia producto del concurso Chile de Todas y Todos, que amplió casi tres veces la cantidad de postulaciones recibidas, se continuará trabajando para ampliar las instituciones que acceden al fondo, manteniendo la difusión, no sólo a través de los medios de comunicación, sino también con el apoyo de otras instituciones públicas que trabajan con las organizaciones, como Municipalidades, Gobernaciones e Intendencias. Además, se explorarán posibilidades para contar con un sistema de postulación el línea, que permita incluso mejorar el sistema de postulación vía correo electrónico que se estableció este año y también contribuyó a aumentar los proyectos recibidos.

Asimismo, se perfeccionarán los niveles de monitoreo, sistematización y evaluación de resultados de éstos una vez implementados. Para ello, se ampliará la supervisión en terreno de los proyectos y mejorará el análisis sobre lo que se ésta financiando de modo que permita avanzar en diálogo social y recrear las políticas sociales en superación de pobreza y vulnerabilidad en conjunto con la sociedad civil.

Junto con lo anterior, se avanzará en la capacitación a los ejecutores en formas de rendir recursos e informes técnicos analíticos para dejar capacidades instaladas y mejorar el uso de recursos públicos.

iii. Participación Ciudadana en la Gestión Pública

En relación a la Participación Ciudadana, se deben mejorar y profundizar los canales de participación ciudadana del Ministerio, con el objetivo de lograr la profundización del rol de la ciudadanía en la generación, ejecución y evaluación de la política social. Para esto se requiere ampliar los mecanismos con que cuenta el Ministerio, acorde a la nueva legislación vigente (Ley N° 20.500 de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública), al Instructivo Presidencial de agosto 2014 y al contexto ciudadano de mayor interés por los asuntos públicos.

Hoy existe un espacio importante para avanzar en el desarrollo de una política social que incentive la participación ciudadana, encaminado a ir más allá del enfoque en la mera superación de pobreza, enfocándose en la redistribución y el fortalecimiento de los actores sociales. Para lo anterior, es necesario desarrollar espacios de articulación virtuosa entre lo público y lo privado, con y sin fines de lucro, que tiendan a desarrollar capacidades y asociatividad popular. Esto implica generar un concepto consistente de participación ciudadana, con legitimidad social, y también desarrollar políticas activas para movilizar a los actores y recursos hacia dicha meta. Esto se puede realizar en el marco legal y tributario vigente, pero probablemente implique comenzar a pensar en nuevas modificaciones legales e institucionales de carácter más permanente y en el marco de una nueva estrategia de desarrollo social con cooperación público-privada.

iv. Desarrollo Inclusivo

Considerando dentro de la cooperación público-privada a actores diversos, más allá de la tradicional sociedad civil, el Departamento de Desarrollo Inclusivo buscará fomentar la investigación y enseñanza en temáticas de desarrollo inclusivo para la superación de la pobreza y la vulnerabilidad.

Para ello, se realizará un estudio respecto del voluntariado corporativo, profesional y universitario, que analizará la oferta de voluntariado, en particular el corporativo y el proveniente de las asociaciones gremiales o profesionales y del estudiantado universitario. Lo anterior, con el propósito de articular la oferta pública del Ministerio de Desarrollo Social y sus

servicios asociados así como los de otros Ministerios y Servicios, e identificar oportunidades de colaboración al alero del voluntariado.

Adicionalmente, se ha apoyado la coordinación de instancias que promuevan el desarrollo de iniciativas destinadas a potenciar una mayor inclusión financiera en la población más vulnerable, que incorporan el establecimiento de estándares de protección del consumidor y el fomento a la educación financiera. Estas líneas de acción son consecuentes con los lineamientos del Gobierno sobre esta materia y responden a los compromisos y recomendaciones que nuestro país ha recibido y suscrito con diversas organizaciones internacionales.

6

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

6. Referencias Bibliográficas

- Alfaro, R., Gallardo, N., & Stein, R. (2010), "The Determinants of Household Debt Default". (Documento de Trabajo No. 57). Banco Central de Chile.
- Alkire, S., & Santos, M. E. (2011). "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries" (Proceedings of the German Development Economics Conference, Berlin 2011 No. 3). Verein für Socialpolitik, Research Committee Development Economics.
- Angulo, R., Díaz, Y., & Pardo, R. (2011). "Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010". (Archivos de economía. Documento 382). Departamento Nacional de planeación.
- Arellano, J. (2012). "Veinte años de políticas sociales. Chile 1990-2009". Santiago: CIEPLAN
- Baytelman, Y., Cowan, K., & Gregorio, J. D. (1999). "Política económico-social y bienestar: El caso de Chile" (Documentos de Trabajo No. 56). Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Cárdenas, A., Link, F., & Stillerman, J. (2012). "¿Qué significa el trabajo hoy?: cambios y continuidades en una sociedad global".
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), "Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible". Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), "Panorama Social de América Latina 2013". Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), "¿Qué Estado para qué igualdad?". Publicación de las Naciones Unidas.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2010), "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México". Publicación del CONEVAL.
- Deaton, A., & Paxson, C. (1997). "Economies of Scale, Household Size, and the Demand for Food" (Paper No. 178). Princeton, Woodrow Wilson School - Development Studies. Retrieved from <https://ideas.repec.org/p/fth/priwds/178.html>
- Delamaza, G. (2009). "Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile". Santiago: LOM Ediciones.
- FOSIS (2013). "Encuesta La Familia y sus Recursos". Elaborado por Departamento de Estudios y Evaluación, FOSIS. Ministerio de Desarrollo Social
- Fundación Superación de la Pobreza. (2010). "Voces de los pobres" Santiago: Fundación Superación de la Pobreza.
- Gajardo, F. (2014), "Medición multidimensional de la pobreza en Chile: ¿Se está midiendo a quienes viven bajo el fenómeno?". (Revista del Centro de Investigación Social de un Techo para Chile, N° 17). Un Techo para Chile.

- Gallego, F. (2002). "Competencia y Resultados Educativos: Teoría y Evidencia para Chile". Latin American Journal of Economics-Formerly. Cuadernos de Economía.
- Grabosky, P. N., & Australian Institute of Criminology. (1995). "Fear of crime and fear reduction strategies". Canberra, A.C.T.: Australian Institute of Criminology.
- International Labour Office, & United Nations. (1998). "Chile: crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social". Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Larrañaga, O. (2007). "La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso". Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- Larrañaga, O., & Contreras, D. (2010). "Las nuevas políticas de protección social en Chile". Santiago de Chile: Uqbar Editores : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
- Martin, M. (2012). "El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: Un análisis de policy frames"
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (1996). "Balance de seis años de las políticas sociales, 1990-1996". Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Pereira, L. C. B., Cunill Grau, N., Barreto, M. I., & Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998). "Lo público no estatal en la reforma del Estado". Buenos Aires, Argentina; Caracas, Venezuela: Paidós ; CLAD.
- Porter, M., & Kramer, M. (2011). "Creating Shared Value: How to fix Capitalism and Unleash a New Wave of Growth". The Harvard Business Review.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), "Informe sobre desarrollo humano 2010". Publicación de las Naciones Unidas
- Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018.
- Robles, C. (2012). "El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad" (Documento de proyecto). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Ruiz-Tagle, J., García, L., & Miranda, Á. (2013). "Proceso de Endeudamiento y Sobre Endeudamiento de los Hogares en Chile" (Working Papers Central Bank of Chile No. 703). Central Bank of Chile
- Sanhueza, C., Denis, A., & Gallegos, F. (2010). "Medición de Pobreza Multidimensional en Chile". Ministerio de Planificación - Universidad Alberto Hurtado.
- Stippel, J. A. (2006). "Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile: un estudio acerca de acceso a la justicia, la violación de derechos y el nuevo proceso penal". Santiago: LOM Ediciones.
- Wormald, G., Ruiz-Tagle P, & Jaime. (1999). "Exclusión social en el mercado del trabajo el caso de Chile". Santiago: Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Zahler, R. (2008)."Bancarización privada en Chile". Santiago, Chile: CEPAL.



www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl