RETRATO DE LA DESIGUALDAD EN CHILE

Segunda Edición Actualizada

Comisión de Desafíos del Futuro
Senado de Chile

RETRATO DE LA DESIGUALDAD EN CHILE

Segunda Edición Actualizada

Comisión de Desafíos del Futuro
Senado de Chile

Presentación del Presidente del Senado Senador Jorge Pizarro Soto

Como Senado somos la expresión política de la plural sociedad chilena y tenemos la misión –en el Chile del siglo XXI– de visibilizar los grandes problemas que esta enfrenta, fomentar el estudio y la elaboración de informes serios que permitan generar nuevas leyes y reformas en las políticas públicas y, en especial, generar debates políticos y técnicos serios y responsables que apunten a construir consensos o acuerdos mayoritarios que permitan enfrentar esos dilemas con un sentido de futuro.

En los últimos años –incluida la primera versión de este libro– hemos llamado la atención a la excesiva desigualdad social y cultural que existe en el país, que genera una situación compleja y que instala nuevas exigencias en nuestra democracia. A pesar del crecimiento económico de las últimas décadas y, por ejemplo, del aumento del Producto Interno Bruto per cápita aún subsiste una fuerte desigualdad social en el país que perjudica a la mayoría de sus habitantes y que debe modificarse si queremos tener una democracia de calidad y con inclusión social.

A diferencia de muchos países de la OCDE en los que después de aplicar una política impositiva orientada a generar mejores condiciones para todos el resultado es una importante reducción del coeficiente GINI, en el caso chileno la alta desigualdad –según ese indicador– se mantiene casi inalterable "antes y después de los impuestos". Desde el año 2009 el porcentaje de familias que viven en condición de pobreza se mantiene en alrededor de un 15% y la mayoría de los niños de nuestro país reciben una educación de mala calidad, sin importar si esta se origina en establecimientos de dependencia particular subvencionada o en colegios municipales.

Afortunadamente, la sociedad chilena se ha sensibilizado en torno a la urgencia de enfrentar con nuevas políticas públicas esta gran desigualdad social. En las recientes elecciones presidenciales y parlamentarias del año pasado, la ciudadanía votó mayoritariamente por una coalición política que quiere impulsar un nuevo ciclo de reformas políticas, económicas, tributarias y sociales que apuntan a reducir estas brechas y que permitirán hacer emerger un país más igualitario.

En esa misión, Chile necesita una mayor recaudación fiscal para financiar responsablemente y de manera sostenida un mejoramiento cualitativo de los bienes públicos como la educación y la salud.

La carga tributaria actual equivale alrededor del 20% del PIB, muy distante del promedio de los países desarrollados de la OCDE que fluctúa entre 28% y 30%, carga que no ha bloqueado el crecimiento económico con lo cual la experiencia de esos países revela que es posible armonizar progreso económico con mayor equidad social.

El debate futuro sobre estas nuevas reformas estructurales, que tendrá sede en el Parlamento desde marzo próximo, requiere asumir que no se puede ser un país equitativo con la actual carga tributaria, ya que mejorar la calidad de nuestro sistema educacional, pasando por el sistema escolar y culminando en la heterogénea educación superior, requiere sustantivamente una mayor inversión pública y que esos nuevos recursos se destinen íntegramente a fines educativos.

Mejorar el capital humano y cultural del país tendrá un efecto virtuoso en el progreso, ya que tendremos personas más creativas, más preparadas y además habrá mayor movilidad social y no la segregación social imperante.

Ese debate sobre cómo construimos un país con menos desigualdades y con menos abusos, cómo mejoramos la calidad educacional al conjunto de la población escolar –y no solo para una minoría–, cómo mejoramos un sistema tributario más equitativo requiere un diálogo político y técnico tanto en el Parlamento como en la sociedad con la mayor información posible sobre la realidad que vive la mayoría del país.

Aspiramos a que la segunda versión del Informe sobre la desigualdad que estamos poniendo a disposición de la plural sociedad chilena ayude a ese diálogo político y técnico que como sociedad profundizaremos y esperamos contribuir a una discusión política y legislativa con la mayor calidad que Chile se merece.

Así, como Senado esperamos contribuir a nuestra misión de ser protagonistas de un Chile del futuro más democrático, participativo y más justo.

Jorge Pizarro Soto
Presidente del Senado de la República

Palabras del Senador Camilo Escalona

Chile vive una etapa de debates y reflexión, no solo por el cambio de gobierno debido a los recientes resultados electorales; tampoco se trata, como piensan algunos, de un mero problema comunicacional en que no se ha logrado transmitir a la ciudadanía acertadamente los logros del país.

Desde hace años sostengo que la raíz de la insatisfacción social está en la desigualdad que afecta muy severamente a la comunidad nacional. Por eso, al ejercer la presidencia del Senado, desde marzo del 2012 a marzo del 2013, solicité de la Biblioteca del Congreso Nacional una investigación sobre esta rémora en el desarrollo nacional. Ese trabajo entregado en septiembre de ese año fue una valiosa contribución y un estímulo a la labor intelectual y de análisis referido a los datos objetivos, para inspirar propuestas y líneas de acción que posibiliten un país con más justicia social y equidad en la economía.

Ahora, el presidente del Senado, Jorge Pizarro, ha solicitado una actualización de esta investigación multidisciplinaria a la BCN, con los nuevos datos que han surgido, muchos de ellos motivados por el impulso generado por la primera investigación.

Considero trascendente que el Senado de la República haya perseverado y profundizado en esta línea de estudio crítica y acuciosa de nuestra realidad como país.

Ello no es casual. Estoy convencido de que si no se logran revertir las fuertes tendencias hacia el aumento de la desigualdad no se resolverá acertadamente el desafío-país del próximo tiempo.

En Chile hace falta un desarrollo inclusivo, la revalorización del trabajo y el rechazo a la especulación financiera y el parasitismo social. Se necesita crecer con un criterio de sustentabilidad y robustecer las hoy debilitadas bases de legitimidad del sistema político-institucional del país.

De manera que, reitero, la desigualdad es el desafío de Chile y esta nueva investigación de la BCN es un aporte de significación a la formulación de políticas públicas que la enfrenten, reduzcan y establezcan un Chile diverso, pero justo, inclusivo y de crecimiento sostenido.

Camilo Escalona Medina
Senador

Dimensiones de la Desigualdad en Chile

Porque es una fractura. Porque un país no crece ni se desarrolla de verdad, cuando la desigualdad entre unos chilenos y otros aumenta día a día produciendo realidades tan disímiles que terminan por hablarnos de un Chile dividido por una brecha hasta ahora insalvable, es que el Presidente del Senado ha solicitado a un grupo de especialistas explorar las manifestaciones de la desigualdad en distintos sectores de la política pública en nuestro país, recogiendo un conjunto de aportes de diversas disciplinas y enfoques.

De esta manera, el objetivo de este trabajo busca determinar claramente las dimensiones a considerar, en la perspectiva de visualizar, como categoría de análisis, las estructuras de oportunidades y las formas de articulación de Estado, Mercado y Sociedad, en la dirección de reducir el abismo en materia de desigualdad en Chile.

Las principales conclusiones a las que se arribó, son las siguientes:

- En cuanto a desigualdad en la distribución del ingreso y pobreza de ingresos, es conocido el hecho de la mantención de los patrones de desigualdad, en un contexto de descenso drástico de la pobreza de ingresos en los últimos 20 años. En términos regionales, se verifica alta incidencia de pobreza en la IX Región y, en general, en hogares con jefatura femenina, entre otras tendencias que surgen del análisis de CASEN 2009. Se releva la dinámica de la pobreza, desde la perspectiva de la transición entre los estados de pobreza y no pobreza, mostrándose que la probabilidad de salir de la pobreza de ingresos supera a la de entrar en ella. En el análisis regional se evidencia que, entre 1990 y 2009, la mayoría de las regiones del país redujeron sus niveles de desigualdad, siendo la Región Metropolitana la región con mayor persistencia en altos niveles de desigualdad.

- En materia de Educación, la OCDE ha señalado al chileno como el sistema educacional más segregado de los países que la conforman. Respecto de educación escolar, el origen socioeconómico explica marcadamente el desempeño escolar en términos de SIMCE. De hecho cuando se pasa de considerar el SIMCE de Cuarto Básico a Segundo Medio, y el desempeño PSU, la correlación con el origen socioeconómico se acentúa significativamente. Se aborda, a nivel nacional, la Educación Superior o Terciaria, en cuanto a desigualdad en la oferta, en el acceso, en la

matrícula y trayectoria y en la salida laboral. Básicamente, la tendencia muestra que los grupos de menores ingresos y de primera generación universitaria aumentan su participación en la educación superior en los últimos 20 años, pero no siempre disponen del capital cultural, ni del apoyo institucional requerido para tener éxito y egresar con un título.

- En cuanto a Salud, se consideran indicadores como años de vida potencialmente perdidos (AVPP), dotación de profesionales médicos y acceso a esta de acuerdo con el sistema público o privado. La AVPP aparece con variabilidad regional y según sexo, y el indicador más que se duplica en el quintil más pobre versus el más rico. Por su parte, la dotación de profesionales depende fuertemente del territorio (región) de que se trate. En materia de salud mental se aborda la prevalencia de depresión, desagregando análisis por sexo y región, y considerando acceso a tratamiento. Las brechas en este último se maximizan correlacionadas con estrato socioeconómico más bajo.

- En el ámbito del Trabajo o del mercado laboral se abordan indicadores relativos a trabajo precario y a trabajo infantil y juvenil, considerando sector productivo, quintil de ingreso y sexo.

- Desde una perspectiva que localiza las desigualdades en términos territoriales, resultan relevantes los análisis de desigualdad en cuanto a accesibilidad y en cuanto a movilidad. Respecto de accesibilidad, la noción de zona aislada da cuenta a la vez de bajos niveles de integración al resto del país y alta incidencia de pobreza, así como bajos porcentajes de educación formal y básica completa. En cuanto a la movilidad urbana, se releva la segregación territorial, conformada según fuertes desigualdades sociales. En ese contexto, las políticas de transporte lejos de integrar, han profundizado las brechas.

- En el ámbito de la seguridad ciudadana, tanto la percepción de inseguridad, como de aumento de delincuencia, exposición al delito y vulnerabilidad frente a este, aparecen claramente correlacionados con el estrato socioeconómico. Las diferencias según estratos socioeconómicos son aún más claras para el fenómeno de la inseguridad, pues el estudio de las categorías analíticas de percepción de aumento de la delincuencia, exposición al delito y vulnerabilidad frente al delito prueban que este fenómeno afecta mayormente a los estratos de menores ingresos.

Se trata en todos los casos de ámbitos donde se verifican brechas de desigualdad según situación socioeconómica, territorio, sexo, y que conforman una mirada que invita a nuevos abordajes del fenómeno de la desigualdad, incorporando la mirada cualitativa –al nivel de los actores y sus narrativas–, y revisando los indicadores cuantitativos con nuevos alcances de reflexión. Se releva fuertemente el carácter relacional de la desigualdad en todos los sectores analizados.

Agradecimientos a: Biblioteca del Congreso Nacional

Director: Manuel Alfonso Pérez Guíñez.

Equipo de Investigadores:
Nicolás Martínez Aránguiz
Irina Aguayo Ormeño
Luis Castro Paredes
Guillermo Fernández Lores
Eduardo Goldstein Braunfeld
Francisco Mardones Galleguillos
Andrés Muñoz Ortiz
Militza Salinas Berríos

Derechos reservados, prohibida su reproducción.

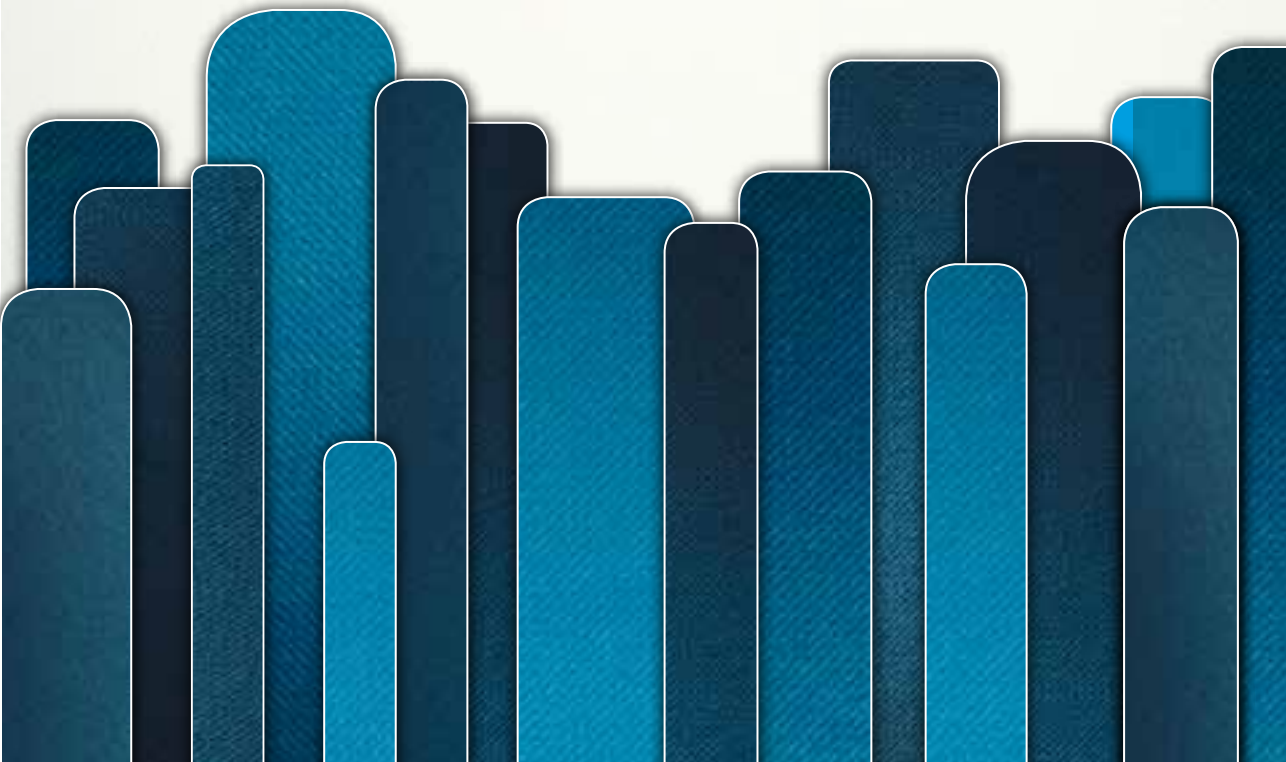
Gestión Editorial y Diseño: COMUN & K Producciones Ltda.
Diseñadores: Estrellita Riveros, Moisés Cheuquepán

Tabla de Contenidos

Concepto de Desigualdad y su Sentido en Distintos Sectores de Política Pública 15
Distribución de Ingresos 23
Desigualdad de oportunidades para la generación escolar 2011 41
Desigualdad de oportunidades en la Educación Superior 83
Desigualdades en Salud en Chile según Sexo y Territorio 109
Desigualdad en el Mercado Laboral 131
Componentes de Desigualdad en la Comisión de Delitos 169
Movilidad como factor de Desigualdad Social en Chile y en sus Áreas Metropolitanas 189
Accesibilidad, Fronteras Interiores y Desigualdad Social 211
Algunas recomendaciones de Política Pública 229

Concepto de Desigualdad

y su Sentido en Distintos Sectores de Política Pública



El Concepto de Desigualdad y su Sentido en Distintos Sectores de Política Pública

La desigualdad es una noción central del debate de las ciencias sociales, la economía y el diseño de políticas públicas, a nivel mundial. Más allá de las diversas aproximaciones teóricas se rescata como esencia del concepto su carácter relacional. Asimismo, Fernández Enguita distingue entre desigualdad en el acceso final a los recursos, y desigualdad en el acceso inicial a las oportunidades para perseguir esos recursos. En esa perspectiva, y en consonancia con el Enfoque de Capacidades de Amartya Sen, que releva las oportunidades como parte esencial del análisis de la desigualdad, resulta útil para este trabajo la categoría analítica de "estructura de oportunidades" entendida como el espacio de posibilidades que generan Estado, Mercado y Sociedad, para que las personas y las familias desarrollen sus proyectos de vida.

El conjunto de documentos que este texto integra aborda manifestaciones de la desigualdad en diversos sectores de política pública en Chile: Distribución y Pobreza de Ingresos, Educación, Salud, Trabajo, Seguridad Ciudadana, Accesibilidad y Movilidad Urbana. Se trata en todos los casos de ámbitos donde se verifican brechas de desigualdad según situación socioeconómica, territorio, sexo y que conforman una mirada que invita a nuevos abordajes del fenómeno de la desigualdad, incorporando la mirada cualitativa –al nivel de los actores y sus narrativas– y revisando los indicadores cuantitativos con nuevos alcances de reflexión. Se releva fuertemente el carácter relacional de la desigualdad en todos los sectores analizados.

Introducción

Este documento aborda algunos elementos de la discusión teórica relativa a desigualdad, en una revisión rápida, así como su abordaje reciente desde Chile. Se profundiza en la noción de "oportunidades" como variable crítica, desembocando en la propuesta de considerar la categoría de "estructura de oportunidades" para el análisis de la desigualdad, como abordaje a desarrollar, incorporando aspectos cuantitativos y cualitativos.

Finalmente se presentan de modo breve los sectores estudiados en el conjunto de documentos que este texto introduce: Pobreza y desigualdad de ingresos, Educación, Salud, Trabajo, Seguridad Ciudadana, Accesibilidad y Movilidad Urbana.

I. La discusión teórica sobre Desigualdad

Por desigualdad se alude a distintas nociones con diversos alcances y matices, en la medida en que, además, se aplica a diferentes variables (recursos, bienes, derechos u oportunidades) en ciencias sociales, en economía y en el diseño de políticas públicas. El caso más presente en el debate actual quizá sea el de desigualdad en la distribución del ingreso, pero, como veremos, no es el único. El uso de la categoría de desigualdad, aunque con distintos rótulos, se remonta a los aportes de los teóricos fundadores de la Sociología y se actualiza permanentemente en el discurso de los organismos internacionales y de los gobiernos, en particular de los países en vías de desarrollo o subdesarrollados. Conceptos conexos aluden a "discriminación", a "explotación" (Marx), a "cierre social"[1] (Weber), a "pobreza como construcción social" (Simmel), a "exclusión", a "vulnerabilidad" (Moser), entre muchos otros.

Una distinción dentro de ese universo de categorizaciones, útil para la perspectiva exploratoria de este trabajo, es la del sociólogo español Mariano Fernández Enguita[2], quien establece la diferenciación entre desigualdad en el acceso final a los recursos (a los "bienes escasos", o "económicos") y la desigualdad en el acceso inicial a las oportunidades de perseguir esos recursos (empleo, ciudadanía, posibilidad de ser propietario). La primera, señala Fernández Enguita, puede asociarse con la desigualdad de riqueza (o de ingresos); la segunda, con la desigualdad de derechos o de la posibilidad de ejercer esos derechos.

1 *"Una relación social [...] se llama 'abierta' al exterior cuando y en la medida en que la participación en la acción social recíproca que, según su sentido, la constituye, no se encuentra negada por los ordenamientos que rigen esta relación a nadie que lo pretenda y esté en situación real de poder participar en ella. Por el contrario, llámase 'cerrada' al exterior cuando y en la medida en que aquella participación resulte excluida, limitada o sometida a condiciones por el sentido de la acción o por los ordenamientos que la rigen." (Weber, 1922: I, 35)*

2 *Fernández Enguita "Los engranajes de la desigualdad", cap. 3.*

Entre la multiplicidad de aproximaciones, sea tomando recursos u oportunidades, un elemento central e invariante en todas ellas es el reconocimiento de que se trata de un concepto relacional puramente comparativo. Y en esa perspectiva algunos sociólogos han vinculado la noción a otros conceptos de carácter relacional: Giddens, definiendo explotación como "desigualdad de oportunidades de vida"; Parkin, al subsumirla junto a la discriminación sexual o étnica dentro de la lógica del "cierre social". Así, en general, se ha asociado desigualdad de riqueza (ingreso) con la noción de explotación, y desigualdad de oportunidades con la de discriminación.

Un teórico de gran influencia en el pensamiento social y económico contemporáneo, el economista Amartya Sen, ha abordado la temática de la desigualdad con una mirada amplia y transdisciplinaria. Su trabajo a este respecto ha redundado en la generación del llamado "Enfoque de Capacidades", en que se rebasa el abordaje exclusivamente cuantitativo. En este enfoque las capacidades se entienden "como las oportunidades para llevar una u otra clase de vida"[3].

El aporte de Sen en los informes e índices sobre el desarrollo humano elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es reconocido como determinante al nivel de que su aporte ha ido "dando forma a la evolución del Informe sobre Desarrollo Humano a lo largo de los años" (PNUD, 2005).

Asimismo, Sen es parte del trabajo de Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), en la Universidad de Oxford[4], que ha desarrollado el concepto y enfoque de "pobreza multidimensional".

En el debate sobre desigualdad en Chile, además de lo estándar a desigualdad de la distribución del ingreso[5], desde fines de la década de 1990 la mirada se amplía hacia aspectos cualitativos (que, en todo caso, bien pudieran estudiarse como causa o efecto de algunos aspectos cuantitativos). Desde el informe "Las paradojas de la modernización" (PNUD, 1998), hasta instrumentos especialmente enfocados sobre aspectos subjetivos de la desigualdad (por ejemplo: "Percepciones Culturales de la Desigualdad" (Cumsille & Garretón, 2000; Garretón & Cumsille, 2002)). Asimismo, existen otras menciones a análisis de indicadores de actitudes hacia la desigualdad en encuestas como el Latinobarómetro (Lagos, 2005), la encuesta de la comisión "Trabajo y Equidad" (Consejo Trabajo y Equidad, 2008) y la encuesta del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales (ICSO, 2008)[6].

3 *"…y mediante ellas se obtiene la noción de bienestar agregado utilizada en los Informes sobre Desarrollo Humano elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo".*

4 *Disponible en: http://www.ophi.org.uk/ (Junio,, 2012).*

5 *Mantención del Coeficiente de Gini alto y prácticamente constante durante dos décadas, pese a la reducción drástica de la pobreza relativa de ingresos en el mismo período.*

6 *Sin embargo, las encuestas mencionadas no consideran habitualmente indicadores de percepción de desigualdad, y en caso de incluirse, el análisis se restringe a un indicador general ("Las diferencias de ingreso en Chile son demasiado grandes"), donde la estrategia de análisis se restringe a lo descriptivo. Disponible en: http://mideuc.cl/wp-content/uploads/2011/09/it1101.pdf (Junio, 2012).*

II. La Estructura de Oportunidades

Una de las alternativas de visualizar desigualdad (y pobreza) como resultado de diversas condiciones en distintos ámbitos de vida económica, social y cultural, es la noción de estructura de oportunidades. Ella puede entenderse como "una distribución de oportunidades para el acceso a posiciones sociales diferencialmente evaluadas" (Filgueira, 2001)[7] y básicamente integra distintas dimensiones o sectores de la política pública y social, las que en conjunto determinan un espacio de posibilidades para las personas y familias en la perspectiva del desarrollo de sus proyectos de vida.

La estructura de oportunidades es enfrentada por las personas y las familias a la hora de desarrollar sus distintos proyectos de vida. Se identifican tres grandes agentes dentro de la estructura de oportunidades, como son el Estado, el Mercado y la Sociedad[8].

Se trata de un enfoque muy sensible al factor territorial. De hecho, el estudio de la estructura de oportunidades permite explorar el modo en que los territorios facilitan o dificultan la movilidad de activos por parte de las familias pobres y por la forma en que estas últimas van configurando su espacio de vida. Son estas estructuras las que permiten a las familias movilizar o no el stock de activos –tangibles, como los bienes inmuebles y los ingresos, e intangibles, como el capital social o cultural– que posee. De igual forma, son los perfiles productivos regionales, la peculiar configuración geográfico-productiva del país, los que crean grandes diferencias en las oportunidades que los diversos territorios ofrecen a su población. En la práctica, por ejemplo, el centralismo existente en un país contribuye fuertemente a que dichas estructuras de oportunidades sean "territorialmente polarizadas y concentradoras"[9].

Resulta claro, entonces, que la estructura de oportunidades incide de manera importante en el nivel de bienestar de las familias, en tanto facilita que estas movilicen sus recursos o les provea otros nuevos, sirviendo como fuente de los mismos. Así, la estructura de oportunidades puede entenderse como "una distribución de oportunidades para el acceso a posiciones sociales diferencialmente evaluadas"[10], lo que se da por medio de los tres agentes básicos: Estado, Mercado y Sociedad. Cada uno de estos ámbitos de acción determina diferentes estructuras, cada una de las cuales, a su vez, constituyen escenarios paralelos que definen "las probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades que determinan en buena medida el bienestar de los individuos y de las familias".

7 *Citado en: Bilbao Quiroga, Alejandro (2011). El "fractal" territorial. Pobreza y estructura de oportunidades en los territorios de Chile. Disponible en: http://www.desigualdades.cl/wp-content/uploads/2011/05/BILBAO_ALEJANDRO.pdf (mayo, 2012).*

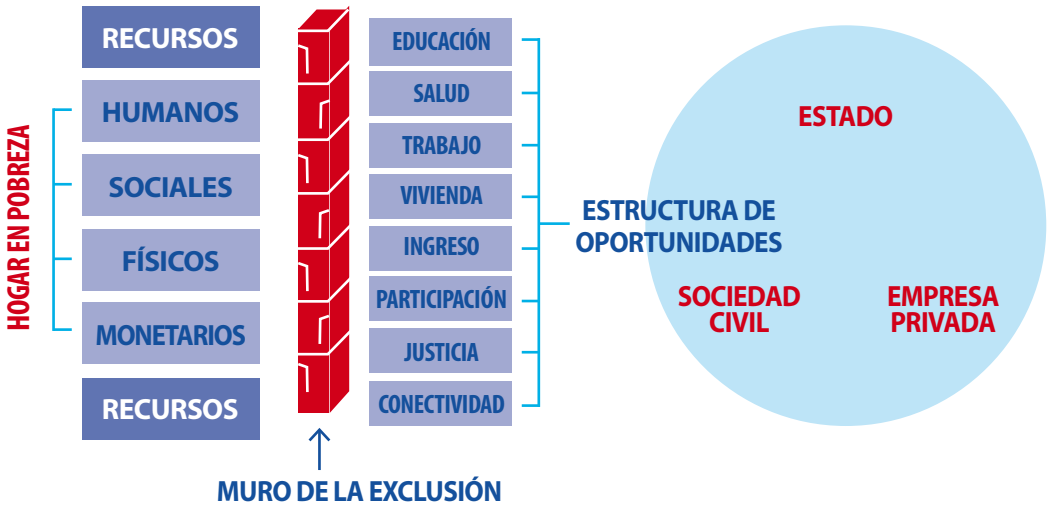
8 *De algún modo, se podría asociar aquella estructura con estos actores, con la visualización de los Estados de Bienestar de Esping Andersen, donde estos actores configuran distintos esquemas de provisión de bienestar.*

9 *Bilbao, op. cit.*

10 *Filgueira, C., 2001. "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes." En: 2001 Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. División de Población. CELADE.*

Una visualización útil de la Estructura de Oportunidades se aprecia en la Figura 1, que aporta la Fundación Superación de la Pobreza. En ella se operacionaliza dicha estructura en ocho dimensiones o ámbitos (Educación, Salud, Trabajo, Vivienda, Ingreso, Participación, Justicia y Conectividad), dentro de los cuales se dan distintas acciones de los tres actores. Acciones que configuran de diversa manera dicha estructura, para distintos colectivos, estratos sociales, grupos e individuos.

Figura 1. Proceso de Producción de Pobreza y Estructura de Oportunidades



Fuente: Umbrales sociales para Chile hacia una futura Política Social, Fundación Superación de la Pobreza, 2010, p.11[11].

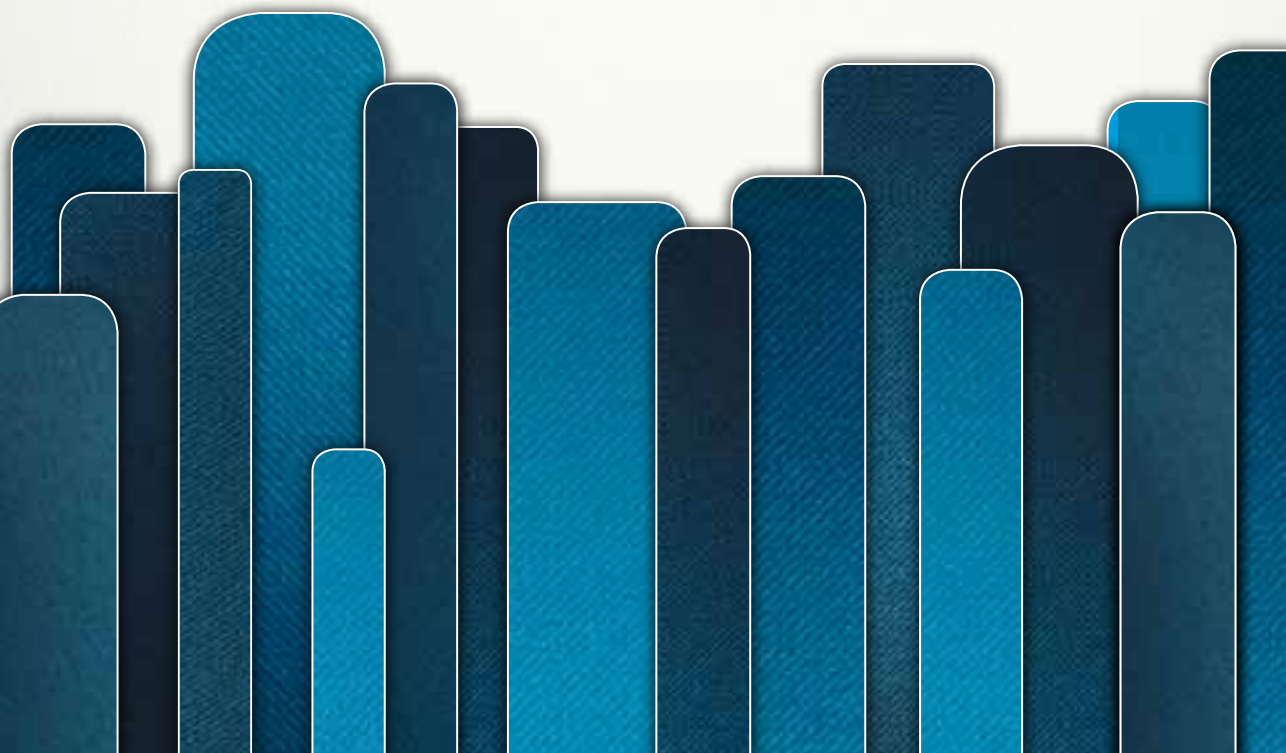
Como se ha señalado, esta Estructura de Oportunidades varía sensiblemente con el territorio considerado e incide fuertemente en el bienestar –y por esta vía, en la pobreza o no– de la población de dicho territorio. Son, en consecuencia, escenarios sociales dinámicos, que cambian producto de diversos factores, desde naturales a políticos[12].

11 *Disponible en: http://www.fundacionpobreza.cl/EditorFiles/File/Umbrales%202009/Final/UMBRALES_COMPLETO.pdf (mayo, 2012).*

12 *"Y como escenarios sociales, las estructuras de oportunidades no son estáticas, sino que cambian a causa de muchos factores, entre ellos los periodos de expansión o crisis económica, los cambios demográficos, las políticas públicas, las diversas formas de capital, los fenómenos de la naturaleza, las transformaciones tecnológicas y los cambios políticos. De igual modo, por su carácter diverso, los territorios a los cuales se circunscriben estas estructuras juegan un rol fundamental en su conformación", Bilbao, op. cit.*

Distribución de Ingresos

Pobreza y distribución de ingresos en Chile: evolución y análisis territorial



Distribución de Ingresos

Pobreza y distribución de ingresos en Chile: evolución y análisis territorial

Se realiza una discusión metodológica respecto de los indicadores en pobreza y desigualdad de ingresos, indicándose que dichos indicadores de pobreza absoluta, en comparación a los de pobreza relativa, son insensibles a la distribución de ingresos, lo cual queda plasmado en la definición de la línea de pobreza, que puede ser absoluta o relativa. En la dimensión empírica, se introduce una perspectiva dinámica de la pobreza, mostrándose que, desde la perspectiva de la transición entre los estados de pobreza y no pobreza, la condición de "no pobre" es dinámicamente mayoritaria en Chile, y que la probabilidad de salir de la pobreza supera a la de entrar en ella. Por último, en la dimensión territorial se revela la heterogeneidad de la desigualdad regional de ingresos, señalándose que entre 1990 y 2011, la mayoría de las regiones del país redujeron sus niveles de desigualdad, siendo las regiones Metropolitana y de La Araucanía aquellas con permanentes altos niveles de desigualdad. Ello explicaría, en gran medida, la persistencia del alto nivel de desigualdad de ingresos en el país.

Introducción

Con objeto de estudiar la evolución de la pobreza y la desigualdad de ingresos en Chile y en el plano territorial, se realiza en primer término, una discusión conceptual respecto de los indicadores en pobreza, dinámica de la pobreza y desigualdad de ingresos[13].

En relación con los indicadores en pobreza, se discute respecto de tres dimensiones relevantes: i) la elección de la línea de pobreza, ii) la elección del indicador de pobreza, y iii) la relación entre pobreza y desigualdad de ingresos. Transversalmente, la discusión gira en torno a la comparabilidad o verificación cuantitativa de cambios en pobreza, argumentándose que para un mismo indicador es factible verificar cambios robustos en pobreza, en dos momentos del tiempo (por ejemplo, utilizando las encuestas CASEN en dos años distintos), solo tras verificar condiciones de consistencia (dominancia estocástica) en el indicador que aproxima el diferencial de pobreza[14].

En otra dimensión de análisis, como es la dinámica de la pobreza, se tiene que es la dimensión longitudinal la que cobra relevancia, y el foco está puesto en la variación temporal de los ingresos para una misma unidad de análisis (individuos u hogares). Los análisis longitudinales requieren de encuestas de panel, que en general son costosas de realizar, dado que realizan un seguimiento en el tiempo a las unidades originalmente encuestadas. Se producen ganancias en el análisis longitudinal a la hora de preguntarse por los factores explicativos del cambio en pobreza, cuestión que es, metodológicamente, difícil de obtener a través de encuestas de corte transversal.

En el plano de la desigualdad, se explica la forma de cálculo del Coeficiente de Gini, indicador más ampliamente utilizado en la cuantificación de la desigualdad de ingresos.

En la dimensión empírica, en primer lugar se presentan resultados de las transiciones en pobreza, en concordancia con el concepto dinámico de pobreza, identificado como vulnerabilidad social o, más específicamente, como "vulnerabilidad a o riesgo de caer en pobreza". Luego se muestra la evolución de la desigualdad de ingresos a nivel país y en el plano territorial. En esta última dimensión, se estiman brechas distributivas a nivel regional, quedando de manifiesto que la desigualdad de ingresos es altamente persistente en las regiones Metropolitana y de La Araucanía, y que en la mayoría de las regiones del país se produjo una caída en los niveles de desigualdad de ingresos entre 1990 y 2011. Por último, basándose en datos de 2011, se aplican indicadores de desigualdad

13 *En varias partes de este acápite se bordea la relación problemática entre desigualdad y pobreza. Cabe señalar que, como en todos los aportes de este trabajo, no se postulan aquí hipótesis explicativas para las distintas dimensiones de desigualdad. Sin perjuicio de ello, es preciso acotar que en ciertos enfoques conceptuales, como el de producción de la pobreza, la desigualdad –quizá en plano más abstracto de lo que se trata en este texto, como en poder u oportunidades– se releva como variable explicativa de la pobreza.*

14 *Una de las formas de realizar este ejercicio, siguiendo a Atkinson (1987), es hacer variar artificialmente el valor de la línea de la pobreza, y verificar si en todo el rango de la distribución del diferencial de pobreza las variaciones en el porcentaje de pobres van en el mismo sentido (aumentar o disminuir).*

local en las regiones del país, como la razón 10/10 y 20/20, cuyos resultados son coincidentes con lo informado a través del Coeficiente de Gini.

I. Sobre los indicadores en pobreza

La literatura económica propone diversos indicadores en pobreza. Uno de los autores más reconocidos por sus estudios teóricos sobre indicadores en pobreza es A. Atkinson[15] que en su texto On the Measurement of Poverty (1987) evalúa tres dimensiones que pueden influir en la comparabilidad de los indicadores: i) la elección de la línea de pobreza, ii) la elección del indicador de pobreza, y iii) la relación entre pobreza y desigualdad de ingresos. Una de las motivaciones iniciales del autor para indagar en esta materia, fue la constatación de que la literatura sobre la medición de la pobreza poco había iluminado la relación entre pobreza y desigualdad de ingresos. Así, uno de sus hallazgos fue identificar una amplia diversidad de juicios tras la medición de la pobreza, los que se pueden reconocer explícitamente en la elección de diferentes indicadores.

En primer lugar, veamos lo relacionado con la elección de la línea de pobreza. En efecto, al considerar las implicancias de la elección de línea de pobreza en su trabajo de 1987, Atkinson realizó un ejercicio de simulación sobre la medición de la pobreza en el Reino Unido, en el cual, relativizando el valor de la línea desde un 50% hasta un 150% de la línea oficial existente, concluye que según el indicador oficial utilizado en el Reino Unido[16], i) la pobreza no varió entre 1974 y 1979 al considerar la línea de pobreza oficial, ii) que la pobreza subió entre 1974 y 1979 si se considera una línea equivalente al 75% de la línea oficial, y iii) que bajó entre 1974 y 1979 si la línea equivale a 125% o 150% de la línea oficial. A su vez, concluye que la pobreza fue mayor en 1982 respecto de 1974 y de 1979, en términos absolutos, esto es, independientemente del valor escogido de la línea de pobreza.

Este ejercicio de simulación respecto de distintos valores de la línea de pobreza, confirma la intuición de que los cambios en pobreza dependen de la definición de la línea de pobreza. En la medida en que la línea de pobreza se defina a partir de una canasta básica de alimentos, como es el caso de Chile, el indicador corresponderá a una medida de pobreza absoluta. En cambio, si la línea de pobreza se define basándose en un estadístico característico de la distribución de ingresos, como el que se construye como un porcentaje de la mediana de los ingresos de la población, entonces el indicador corresponderá a una medida de pobreza relativa[17]. De esta forma, desde un punto de vista práctico, los países que utilizan la línea de pobreza absoluta son aquellos que usualmente se encuentran en tempranas etapas de desarrollo, mientras que la línea de pobreza relativa la utilizan países que presentan un alto desarrollo y elevados estándares de vida.

15 *Atkinson A.B. (1987). "On the Measurement of Poverty". Econométrica, Vol. 55, Nº 4. (Jul., 1987). Págs. 749-764.*

16 *Correspondiente al "Head Count", que se define a continuación.*

17 *El concepto fundamental que subyace en el concepto de pobreza relativa es la necesidad de cubrir necesidades determinadas culturalmente más que aquellas que se establecen fisiológicamente.*

Esta discusión se conecta con la segunda dimensión de interés, relativa a la elección de los indicadores en pobreza. Atkinson reconoce que detrás de dicha elección se esconden diferentes conceptualizaciones respecto de la relación entre pobreza y distribución de ingresos, y ejemplifica sus argumentos proponiendo dos indicadores de pobreza de ingresos, uno de carácter absoluto y otro de carácter relativo.

En efecto, el primer indicador utilizado, que podemos traducir como "porcentaje de pobres"[18], y que en adelante denominaremos H, contabiliza el número de personas que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza, en relación con el total de la población. En efecto, si el número de personas en condición de pobreza es H y el tamaño de la población corresponde a U, dado un valor oficial de la línea de pobreza, tendremos que el porcentaje de pobreza es H/U.

El segundo, conocido como "déficit o brecha de pobreza"[19] (D), pondera a cada persona en condición de pobreza según su ubicación relativa en el ranking de pobreza, determinado este por la distancia entre su ingreso personal y la línea de pobreza. Así, individuos cuyos ingresos están próximos a la línea de pobreza, ponderan menos sobre D que individuos cuyos ingresos están muy por debajo de la línea de pobreza. En lo relacionado con el ponderador[20], dentro del conjunto de indicadores del tipo D, la diferencia entre estos se expresa en diferentes formas funcionales para el ponderador, las que responden a diversas valoraciones respecto de la desigualdad de ingresos al interior de la población pobre. En otras palabras, estos ponderadores castigan más o menos el indicador de pobreza, dependiendo de la importancia relativa que se le da a la desigualdad de ingresos al interior de la población pobre.

En el ejemplo propuesto por Atkinson el objetivo es mostrar que un indicador absoluto de pobreza difiere de otro relativo, en términos de que el primero es totalmente insensible a la distribución de ingresos, lo cual, en el fondo, obedece a una forma de comprender el fenómeno de la pobreza. Ahora bien, tanto los indicadores H y D pueden ser construidos a partir de contabilizar individuos u hogares pobres, introduciendo en la discusión lo relativo a la estructura de la pobreza.

Por ejemplo, un indicador que busca capturar las diferencias en necesidades al interior del grupo estimado pobre, podría considerar que los hogares que viven en pareja ponderan más que los unipersonales, o que las parejas con hijos ponderan más que las parejas sin hijos, o que una pareja con dos hijos pondera más que una con un solo hijo, y así sucesivamente. Lo cierto es que al

18 *Traducción del inglés "Head Count".*

19 *Traducción del inglés "Poverty Deficit".*

20 *El indicador de Watts utiliza un ponderador logarítmico y el ponderador de Foster uno exponencial. Más adelante se presenta un cálculo para el indicador de Foster y se lo compara con H y D. El indicador de Foster, al igual que D, pondera por distribución del ingreso, aunque en este caso el ponderador no es lineal como en D, sino que es cuadrático, con lo cual, comparado con D, suaviza el impacto en el indicador de pobreza para ingresos cercanos a la línea de pobreza, e intensifica el impacto en ingresos bajos.*

tomar en cuenta la estructura de la pobreza, los hogares difieren en ingresos y en "necesidades", con lo cual nos apartamos de una concepción unidimensional de la pobreza, en términos solo de ingresos.

En esta discusión relativa a la estructura de la pobreza resulta insoslayable el hecho de que los indicadores elegidos obedecen a una determinada concepción de ella[21]. Considerando las dimensiones relacionadas con su línea y estructura, podemos referirnos a las características del indicador de pobreza utilizado en Chile, y compararlo con otros indicadores utilizados en el mundo.

El indicador de pobreza utilizado en Chile, por al menos dos razones, responde a una concepción absoluta de la pobreza. En primer lugar, el indicador es uno del tipo H, es decir, su valor es independiente de la distribución de ingresos de la población. En segundo lugar, la línea de pobreza utilizada corresponde al valor monetario de una canasta básica de alimentos[22]. Así, el grado de "necesidad" del pobre, identificado por este indicador, no depende de las diferencias en accesos observados en la población.

Lo que se observa en otros países del mundo es la existencia de indicadores que dependen de la distribución de ingresos de la población, en la medida en que la línea de pobreza se define como un porcentaje de la mediana del ingreso de la población[23]. Este tipo de indicadores está en medio de los indicadores de tipo H y D, puesto que no castiga el valor del indicador por la ubicación del individuo en el ranking de ingresos –rasgo característico de indicadores del tipo D– pero la línea de pobreza sí depende de la distribución de ingreso.

El debate relacionado con la apertura del indicador de pobreza a otras dimensiones de la vida social, como la educación y salud, o en general hacia una visión que explicite la "estructura de oportunidades" a la que queda sujeto un ser social, corresponde más bien a una discusión relativa a la relación entre pobreza y desigualdad. En relación con este abordaje, Atkinson plantea que es aconsejable separar la dimensión de pobreza de la dimensión desigualdad, y que en término de la capacidad informativa de los respectivos indicadores, respecto de las acciones de política pública, conviene revelar el carácter absoluto de la pobreza en indicadores unidimensionales, siendo el carácter relativo propio de los indicadores de desigualdad[24]. Esto corrobora la hipótesis del presente trabajo en términos de que la desigualdad posee una irreductible condición relacional.

21 *Claramente no hay unicidad en esto: existe diversidad de conceptualizaciones de pobreza (por ejemplo, en un espectro que podría ir desde la perspectiva de necesidades básicas insatisfechas al enfoque de capacidades de Amartya Sen)*

22 *La CASEN 2011 establece la línea de pobreza de zonas urbanas en $72.098, mientras que en zonas rurales en $ 48.613 (ambas cifras expresadas en pesos de 2011)*

23 *La mediana corresponde al estadístico cuyo valor hace que la población se divida en mitades iguales. La mediana del ingreso corresponde al valor del ingreso frente al cual la mitad de la población se encuentra sobre él, y la otra mitad debajo de él.*

24 *Esta afirmación asume una posición normativa, es decir, se relaciona con las teorías de la justicia cuyo objetivo primordial es la erradicación de la pobreza absoluta más que la desigualdad.*

Finalmente, cabe señalar que nuevas técnicas para tratar la información han permitido desarrollar nuevos enfoques en la medición de la pobreza. Es así que el enfoque de pobreza basado en el ingreso, ha generado una serie de críticas, ante la imposibilidad de este para abordar en su totalidad el concepto de pobreza. En efecto, el ser humano se desarrolla en diferentes ámbitos, que difícilmente son capturados por un indicador unidimensional, es por ello que Bourguignon y Chakarvarty[25] (2003) argumentan que la pobreza no puede ser medida bajo una dimensión única y que esta debe ser medida en forma multidimensional (salud, educación, ingreso vivienda, etc.). De esta forma, la pobreza esta vinculada a un déficit en cualquiera de las dimensiones, las que se pueden definir y que afectan el bienestar del individuo, pudiendo ser pobre si sus efectos se hacen sentir en una o varias dimensiones. Parece existir un relativo consenso en los especialistas que la pobreza es un fenómeno multidimensional, pero no así en la forma de medirla. Si bien se debe reconocer que este índice, como cualquier otro, presenta limitaciones en capturar la realidad de la pobreza, no es menos cierto que hace importantes esfuerzos y contribuciones para medir dimensiones que, por lo general, se omiten en el enfoque de ingreso.

II. Sobre los indicadores de desigualdad

En el capítulo anterior se introdujo la idea de que la desigualdad y la pobreza, en tanto su naturaleza relacional, debiera ser ajustada a través de indicadores multidimensionales. Lo cierto es que la puesta en práctica de esta premisa requiere de grandes acuerdos respecto de qué dimensiones incluir en esta perspectiva. Así, el actual intento por revelar la desigualdad desde la perspectiva unidimensional de ingresos, corresponde a una mirada particular sobre la problemática de la desigualdad.

Desde el punto de vista de la estructura de oportunidades[26], Roemer[27] (1998) señala que la desigualdad del ingreso se puede explicar bajo dos vertientes. La primera de ellas asociada al 'esfuerzo' donde el individuo tiene control sobre este, y la segunda, ligada a las 'circunstancias' en las que por diversas razones el individuo no presenta control sobre estas. En opinión del mismo autor, la desigualdad provocada por 'circunstancias' debiese ser compensada, de forma que los individuos tengan igualdad de oportunidades para desarrollar su potencial 'nivelando la cancha', sin embargo, no es partidario de efectuar compensaciones cuando las preferencias de los individuos estén asociadas al 'esfuerzo' y son las propias incapacidades de estos las que impiden alcanzar mejores resultados.

25 *Bourguignon, F y Chakarvarty, S (2003): "The Measurement of Multidimensional poverty". Journal of Economic Inequality*

26 *Que hemos señalado como operacionalización útil de la desigualdad –para la perspectiva de políticas públicas en la materia–, en términos generales, en este trabajo.*

27 *Roemer, J. (1998): "Equality of Opportunity" Cambridge, MA: Harvard University Press.*

Dicho lo anterior, y en materia propia de desigualdad de ingresos, cabe señalar que el indicador más utilizado para calcular la desigualdad de su distribución es el Coeficiente de Gini. Este se calcula a partir de la Curva de Lorenz, la que a su vez corresponde a una representación de la distribución de ingresos en una población. En concreto, la Curva de Lorenz muestra el porcentaje de ingresos que cada individuo obtiene del total de ingresos de la población, comenzando desde los individuos con menores ingresos hasta aquellos de mayores ingresos. La Curva de Lorenz adquiere la forma de una recta de 45 grados cuando todos los individuos ganan el mismo ingreso.

El Coeficiente de Gini, que captura la diferencia entre el caso 'igualitario' y el real, crece en la medida en que la distribución de ingresos real se aleja del caso igualitario. Generalmente, el coeficiente se presenta en su forma estandarizada, con lo cual adquiere el valor máximo de 1 en el caso de la desigualdad absoluta, y cero en el caso igualitario (donde la Curva de Lorenz coincide con la recta de 45 grados).

El Coeficiente de Gini corresponde a un indicador sintético de la desigualdad, que aproxima la distancia entre la distribución ideal y la real. Ahora bien, para estudiar brechas distributivas al interior de la distribución de ingresos, existen ciertos indicadores locales, como los ratios 10/10 y 20/20. El ratio 10/10 indica la razón de ingresos entre el decil más rico y el más pobre, en tanto que el ratio 20/20 realiza lo mismo entre el quintil más rico y el más pobre.

III. Dinámica de la pobreza en Chile

El análisis conceptual realizado en el capítulo anterior está basado en una mirada agregada, relacionada con los determinantes metodológicos que subyacen a la cuantificación y variación del número de pobres dentro de la población. No obstante, ese debate esconde una dimensión central del concepto de pobreza, que es su carácter intrínsecamente dinámico, en el sentido de que la pobreza es una condición contingente en la cual el individuo puede verse inmerso en más de una ocasión dentro de su ciclo de vida.

La literatura se refiere al concepto de 'vulnerabilidad social' para capturar el componente dinámico de la pobreza. Tal como señala un análisis realizado por la Biblioteca del Congreso Nacional en 2010, el concepto de vulnerabilidad, en el caso particular de Chile, se ha entendido "como el riesgo de estar en pobreza (medida según el nivel de ingresos), que incluye tanto a los hogares actualmente pobres como aquellos que tienen alta probabilidad de estarlo en el futuro"[28]. Este concepto se ha operacionalizado mediante un instrumento de estudio social, denominado la Ficha de Protección Social (FPS)[29].

28 *C. Rodríguez, P. Domínguez, E. Undurraga, Instituto de Sociología UC; J. Zubizarreta, Escuela de Ingeniería UC, 2009, "Identificación y caracterización de poblaciones vulnerables: elementos para la introducción del riesgo". Disponible en: http://politicaspublicas.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos_publicaciones/adjuntos_publicacion.archivo_adjunto.b835ffe1d22751b7.436170c3ad74756c6f2031305f3038202d20506f626c6163696f6e65732076756c6e657261626c65732e706466.pdf (Diciembre, 2013).*

29 *Formato de la Ficha de Protección Social. Disponible en: http://www.fichaproteccionsocial.cl/upfile/documentos/fps_2010.pdf (Diciembre, 2013).*

Tabla 1. Transiciones entre el estado Pobre (P) y No Pobre (NP)

TRANSICIONES	1996–2001	2001–2006	EXPLICACIÓN
P P	11,3%	5,9%	PERMANECE EN POBREZA
P NP	12,2%	12,8%	SALIDA DE LA POBREZA
NP P	7,4%	4,8%	ENTRADA DE LA POBREZA
NP NP	69,1%	76,5%	PERMANECE FUERA DE LA POBREZA
	100%	100%	

La Tabla 1 resume los principales resultados relativos a la medición de la vulnerabilidad, a partir de la Encuesta Panel Casen, que posee representatividad nacional. Dicha encuesta realizó un seguimiento a hogares en los años 1996, 2001 y 2006, y basados en la movilidad de ingresos observada en estos hogares a través de los respectivos años, se cuantificaron las matrices señaladas en la Tabla 1.

En efecto, entre 1996 y 2001, del total de transiciones observadas en la población, la mayor parte (69,1%) corresponde a los hogares que siendo no pobres en 1996, mantuvieron su condición de no pobres en 2001. En la Tabla 1 se identifica a este grupo en la fila NP-NP, es decir, hogares que permanecieron fuera de la pobreza. A su vez, un 11,3% de las transiciones corresponde a los hogares que siendo pobres en 1996, seguían siendo pobres en 2001. Por su parte, un 12,2% de los hogares era pobre en 1996, y en 2001 logra salir de su condición de pobreza. Por último, se tiene que entre 1996 y 2001 la probabilidad de entrar en la pobreza ascendió a 7,4%. Como conclusión, entre los años 1996 y 2001, la probabilidad de salir de la pobreza era mayor que la probabilidad de entrar en ella.

Por otro lado, entre los años 2001 y 2006 aumenta el porcentaje de los hogares que se mantuvo fuera de la pobreza (76,5%); en tanto que el porcentaje de los hogares que permaneció en condición de pobreza ascendió a 5,9%. En este período, la probabilidad de entrar en pobreza (4,8%) también fue menor que la probabilidad de salir de ella (12,8%).

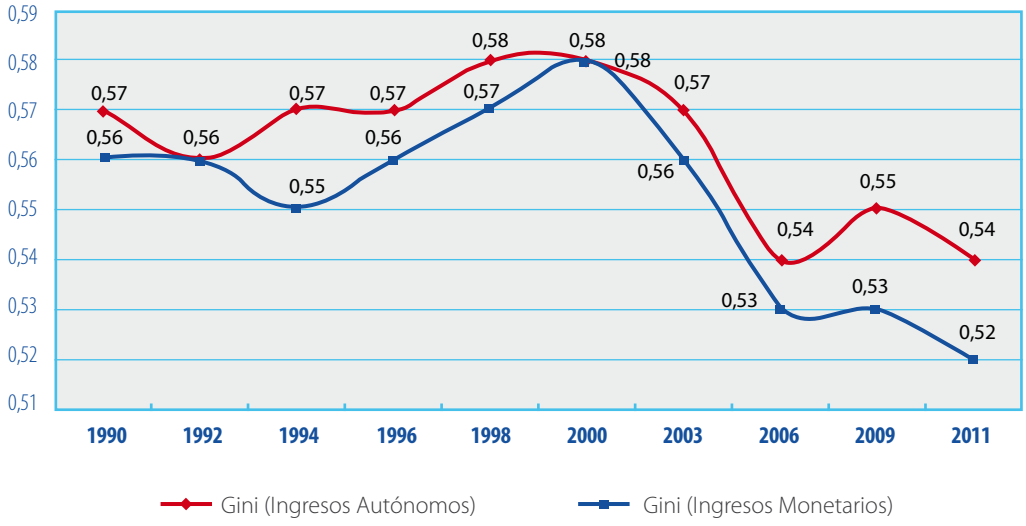
Como resultado general del período 1996-2006, se verifica la existencia de movilidad ascendente de ingresos, razón por la cual, en dicho período, la probabilidad de salir de la pobreza superó a la probabilidad de entrar en pobreza.

IV. Evolución de la desigualdad de ingresos en Chile: 1990-2011

Entre 1990 y 2011 la desigualdad de ingresos[30] medida por el Coeficiente de Gini evolucionó asimilando una "U invertida", es decir, subió fuertemente a partir del segundo quinquenio de la década de los años noventa y luego descendió en el primer quinquenio de la década recién pasada (véase Figura 1). Durante la década recién pasada y comienzos de la presente la desigualdad de ingresos –medida según el Índice de Gini– descendió progresivamente, con la excepción del año 2009. El aumento puntual en la desigualdad del ingreso durante ese año se explicaría por la crisis económica financiera de los años 2008-2009 y su impacto en los ingresos laborales de los sectores más vulnerables[31].

La Figura 1 también permite visualizar el impacto del gasto social en la redistribución de ingresos. En efecto, durante las dos décadas pasadas el gasto social, materializado mediante transferencias monetarias hacia los sectores más vulnerables, tuvo un efecto redistributivo. Dicho efecto se refuerza a partir de las mediciones de 2009 y 2011. De hecho, desde 1990 hasta 2006 el gasto social conseguía disminuir el índice de Gini, para la mayoría de los años, en un punto porcentual; en tanto que a partir de 2009 consiguió disminuirlo en al menos dos puntos porcentuales[32].

Figura 1. Evolución del Índice de Gini entre 1990 y 2011



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN.

30 *Para el cálculo de los indicadores de desigualdad de ingresos se utilizó el ingreso autónomo y monetario de los hogares, per cápita, indicado en las respectivas encuestas CASEN. Este enfoque metodológico se adapta a los recomendados por la literatura en términos de recoger información de ingresos a nivel de los hogares. La utilización de los ingresos autónomos, es decir, ingresos generados, principalmente, por el trabajo y propiedad de activos; y los ingresos monetarios, que incorporan las transferencias monetarias realizadas por el Estado, permiten evaluar el impacto del gasto social en la distribución de ingresos.*

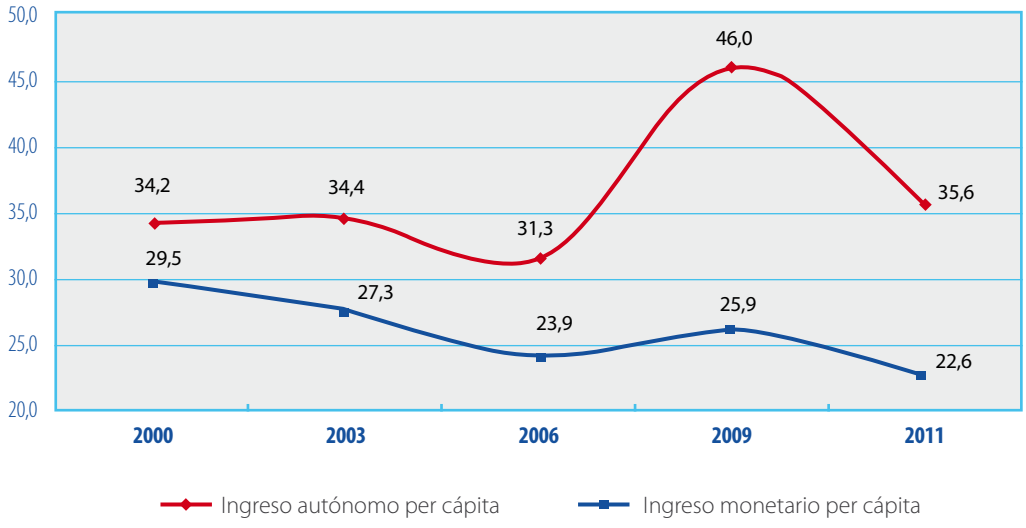
31 *Esta hipótesis se estudia luego mediante los Ratios 10/10 y 20/20 de los ingresos del trabajo.*

32 *Mediante datos extraídos del Observatorio Urbano (SUBDERE) el gasto social en Chile en el periodo 1990-2009 se ha incrementado en términos reales en 3,36 veces.*

Por otro lado, las Figuras 2 y 3 muestran la evolución de la razón 10/10 y 20/20 entre los años 2000 y 2011. Dichas razones se construyen utilizando dos métricas de ingreso: i) ingreso autónomo del hogar, per cápita ii) ingreso monetario (total) del hogar, per cápita.

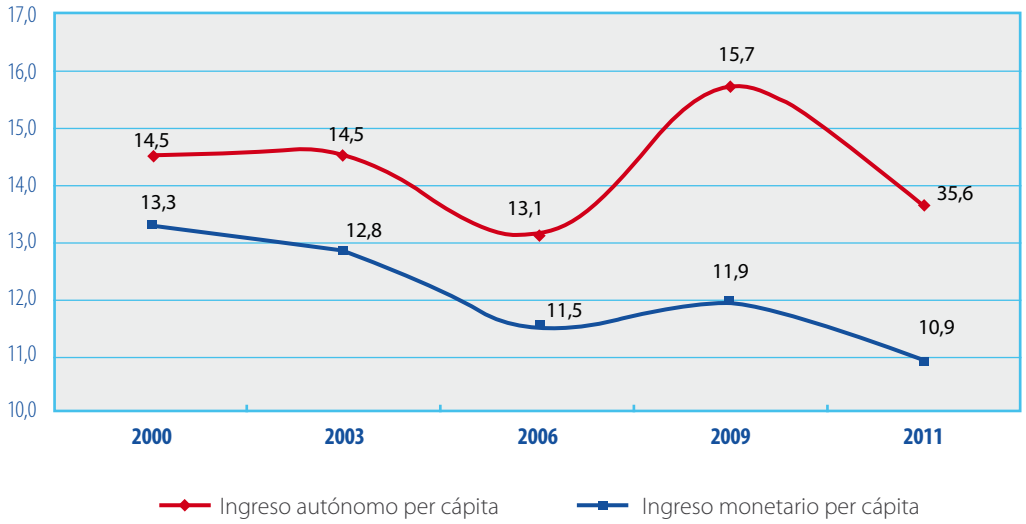
Es sabido que la variable ingresos laborales del hogar no captura variaciones de la dinámica del desempleo, esto es, información proveniente de los eventos de desempleo ocurridos al interior del hogar. Ello sí queda reflejado en los ratios construidos a partir de los ingresos autónomos del hogar, per cápita, puesto que al dividir los ingresos laborales y las rentas del capital del hogar por el número de habitantes, los habitantes que no generan ingresos quedan capturados en dicho valor.

Figura 2. Ratio 10/10 de los ingresos autónomos y monetarios del hogar, per cápita. Período 2000 - 2011.



Ministerio de Desarrollo Social, CASEN.

Figura 3. Ratio 20/20 de los ingresos autónomos y monetarios del hogar, per cápita. Período 2000 - 2011.



Ministerio de Desarrollo Social, CASEN.

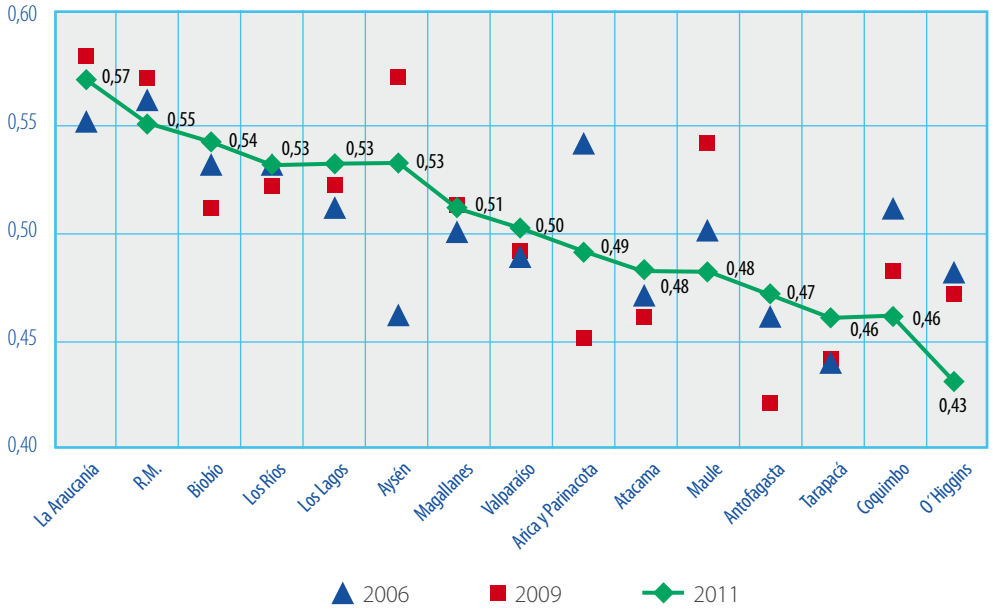
En efecto, los ratios 10/10 y 20/20 construidos con esta variable indican que el descenso en la desigualdad de ingresos es acotado una vez que se incorporan los posibles efectos de la dinámica económica en los ingresos del hogar. Asimismo, la evolución de estos ratios señala el alto impacto del desempleo en la desigualdad en el año 2009, haciendo crecer el valor de estos.

Por último, los ratios construidos con los ingresos monetarios del hogar, per cápita, incorporan el efecto redistributivo de las transferencias monetarias al hogar. En ambas figuras se percibe la importancia de dichas transferencias en los niveles de desigualdad, sobre todo en 2009 y 2011.

V. Evolución de la desigualdad de ingresos a nivel territorial: 2006-2011

La publicación de la encuesta Casen en su versión 2011, al completar tres observaciones considerando la división administrativa vigente desde 2006, permite analizar la tendencia de la desigualdad de ingresos al interior de las nuevas regiones.

Figura 4. Índice de Gini por región (ingresos autónomos del hogar, per cápita). Años 2006, 2009 y 2011

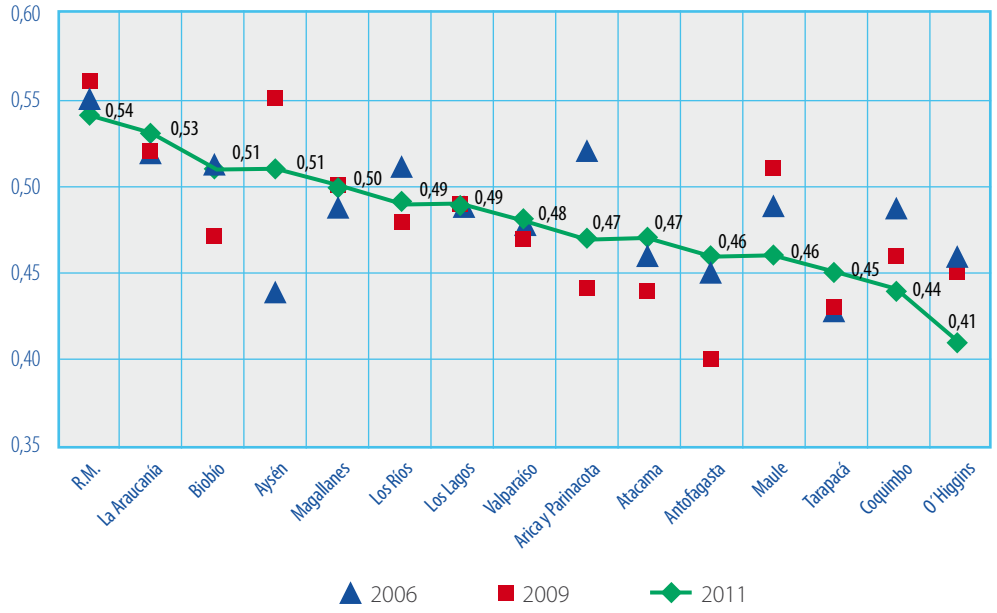


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN

La Figura 4 muestra a las regiones de Chile ordenadas decrecientemente según su nivel de desigualdad de ingresos –calculado a través del índice de Gini regional utilizando la Casen 2011–. Se observa que, en dichos términos, las regiones más desiguales son la de La Araucanía, la Región Metropolitana y la de Biobío; en tanto que las menos desiguales corresponden a la Región de Tarapacá, Coquimbo y O'Higgins.

En las regiones más desiguales se observa una disminución de la desigualdad respecto del año 2009, aun por sobre los valores observados en 2006. Se observa también el aumento de la desigualdad de ingresos en la región de Aysén entre los años 2006 y 2009, el cual tiende a disminuir en 2011. Las regiones que se encuentran al centro de la distribución tienden a no manifestar variaciones significativas en los niveles de desigualdad desde el 2006. En 2011 se mantienen menores niveles de desigualdad en aquellas regiones, que en mediciones anteriores se observaban como las menos desiguales.

Figura 5. Índice de Gini por región (ingresos monetarios del hogar, per cápita). Años 2006, 2009 y 2011



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN

La Figura 5 realiza el mismo ejercicio anterior utilizando los ingresos monetarios del hogar, per cápita. Se observa una caída en los niveles de desigualdad de ingresos de todas las regiones una vez considerado el efecto de las transferencias monetarias. También se produce un reordenamiento del ranking regional de desigualdad, posicionándose la Región Metropolitana como la más desigual al incorporar el efecto del gasto social. Por su parte, la región de La Araucania logra descender un puesto, dejando a la región del Biobío en tercer lugar.

El impacto del gasto social en los niveles de desigualdad regional se puede observar en la Tabla 2. En efecto, el mayor impacto ocurre en la región de La Araucanía, donde las transferencias monetarias redujeron el índice de Gini en tres puntos porcentuales en 2006, seis en 2009 y cuatro en 2011. Otras regiones con alto impacto son Los Lagos, Los Ríos y Biobío.

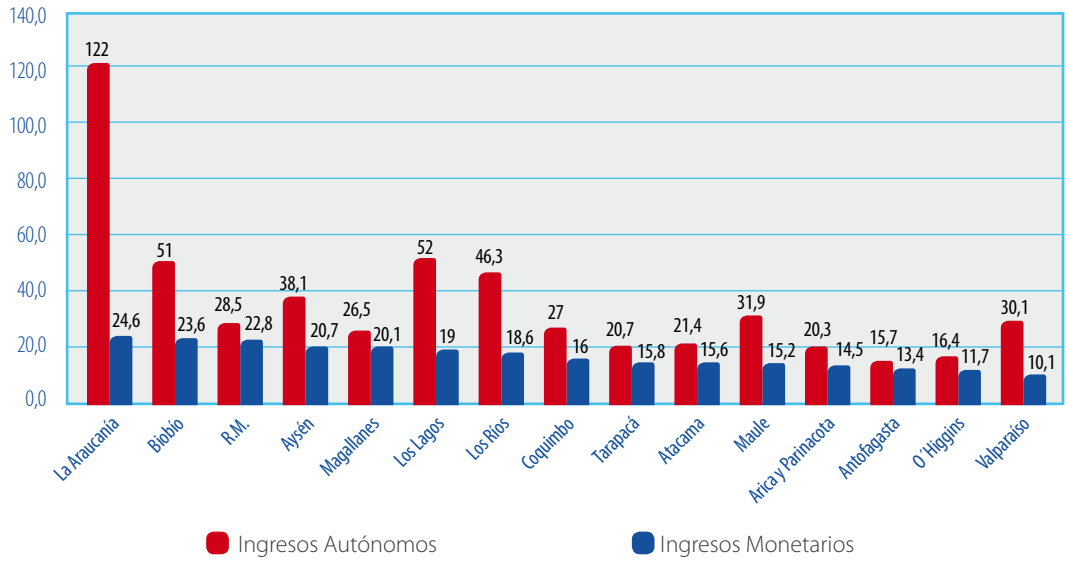
Tabla 2. Disminución del Índice de Gini (en puntos porcentuales) tras incorporar el efecto de las transferencias monetarias

REGIÓN	2011	2009	2006
ARAUCANÍA	4	6	3
LOS RÍOS	4	4	2
LOS LAGOS	4	4	2
BIOBÍO	3	4	2
COQUIMBO	2	2	2
O´HIGGINS	2	2	2
AYSÉN	2	2	2
ARICA- PARINACOTA	2	1	2
MAULE	2	3	1
VALPARAÍSO	2	2	1
ANTOFAGASTA	1	2	1
TARAPACÁ	1	1	1
MAGALLANES	1	1	1
METROPOLITANA (RM)	1	1	1
ATACAMA	1	2	1

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN

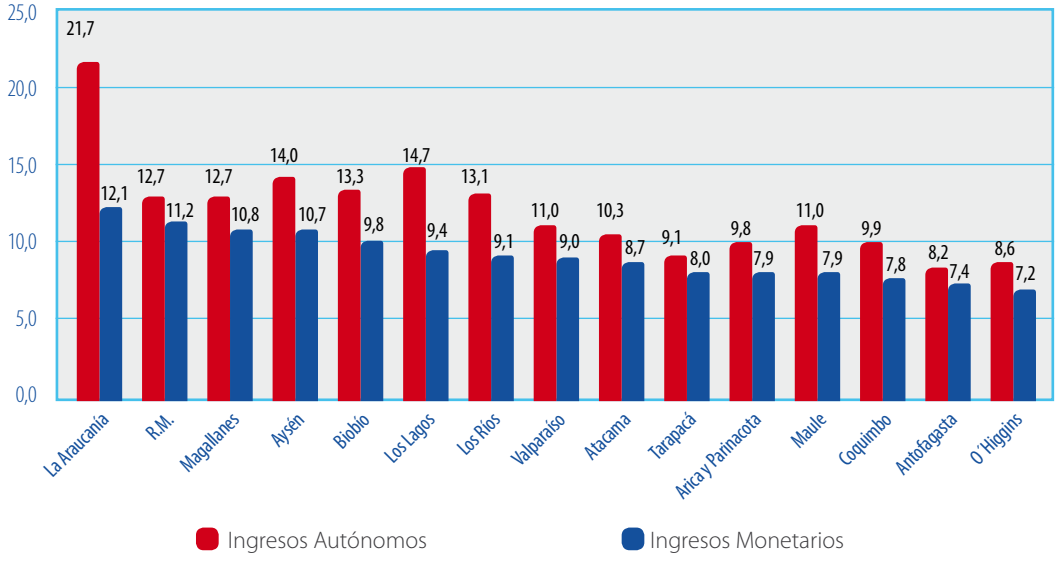
Las Figuras 6 y 7 muestran los ratios 10/10 y 20/20, respectivamente, en cada una de las regiones del país. Las conclusiones que se obtienen a partir de la información arrojada por los ratios son similares a las obtenidas a través del índice de Gini. La región más desigual, previa y posterior a las transferencias monetarias, es la de La Araucanía. En ambas figuras también se puede observar la profundidad del impacto de las transferencias sobre la desigualdad de ingresos en las regiones de La Araucanía, Los Lagos, Los Ríos y Biobío, lo cual coincide con lo señalado en la Tabla anterior.

Figura 6. Ratio 10/10 de los Ingresos Autónomos y Monetarios del Hogar, per cápita. Año 2011



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN (2011)

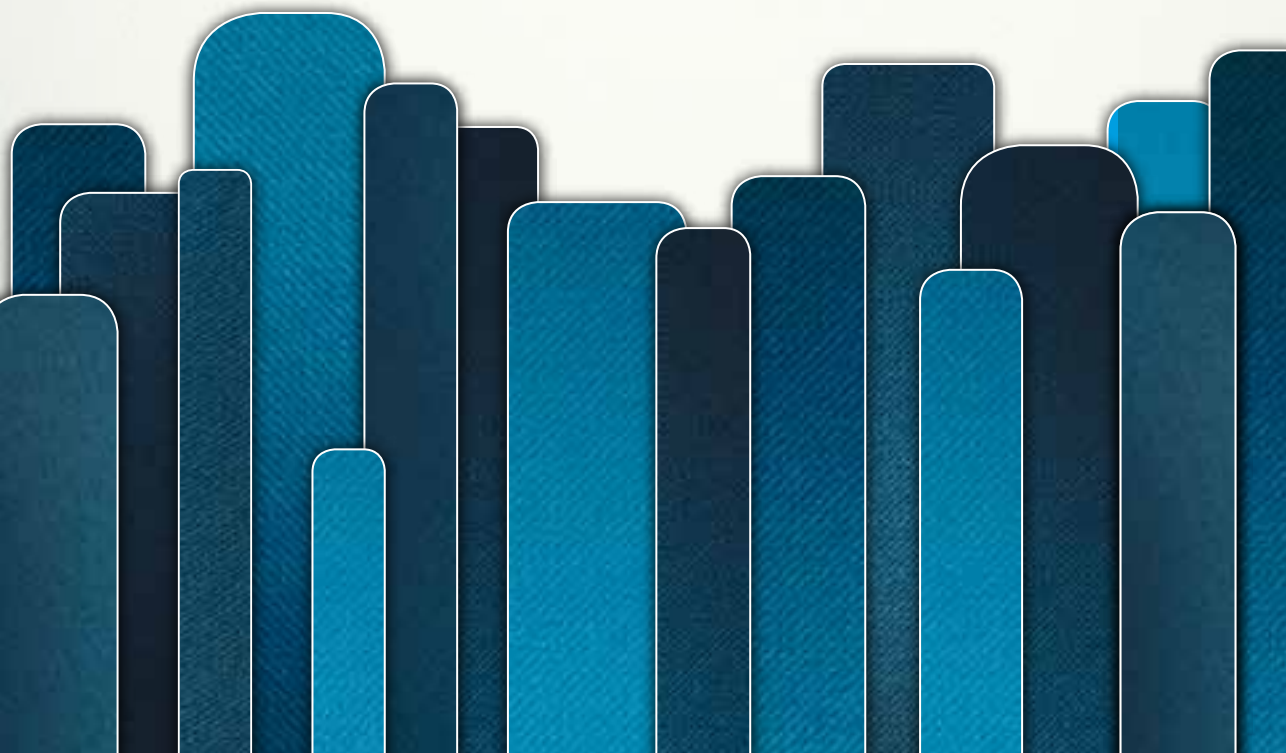
Figura 7. Ratio 20/20 de los Ingresos Autónomos y Monetarios del Hogar, per cápita. Año 2011



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN (2011)

Educación

Desigualdad de oportunidades para la generación escolar 2011



Educación

Desigualdad de oportunidades para la generación escolar 2011

Los movimientos estudiantiles en 2006 y 2011 convirtieron en una prioridad de la agenda política, el derecho de los niños y jóvenes a una educación escolar y superior, pública, de calidad y gratuita. Ello porque la notable expansión de la cobertura educacional no ha estado necesariamente acompañada de lo esencial: cumplir con la promesa de movilidad social, que la educación representa para los amplios sectores de ingresos bajos y medios.

En materia de expectativas sociales, la fuerza de esta demanda de igualdad de oportunidades educacionales ha sido reconocida como un verdadero cambio cultural.

Este capítulo busca retratar cómo se manifiesta la desigualdad educacional en el acceso y trayectoria en la educación escolar, mirada como un continuo, y de acuerdo a los desempeños promedios que registran los estudiantes de la educación municipal, particular subvencionada y particular pagada. Se toma, como caso de análisis, la trayectoria de la generación de estudiantes que egresó del sistema escolar el año 2011.

En términos generales, se analiza cómo la inequidad en la distribución de las oportunidades de aprendizaje, se refleja en los resultados SIMCE, PISA y, particularmente, en la PSU, es decir, cuando 'el daño está hecho' y 'la suerte está echada'. Los hallazgos confirman la hipótesis que sustenta el reclamo social: la trayectoria y destino de la generación escolar 2011 está fuertemente marcada, primero, por la condición social de origen y, luego, por el tipo de institución educativa en la que cursaron su escolaridad obligatoria.

En el capítulo siguiente –Desigualdad de oportunidades en la Educación Superior– revisaremos cómo, lo anterior, en el contexto de mercado de la Educación Superior, tiende a determinar el acceso a determinados estratos institucionales, que representan trayectorias de educación superior claramente diferenciadas por grados de calidad.

I. Introducción. Una mirada desde la trayectoria de los estudiantes

Es común que los padres –de ingresos medios y bajos– transmitan a sus hijos que la mejor herencia que les pueden dejar es la educación, por tanto, se estimula y presiona a los hijos a estudiar. Estos, de alguna manera, asisten a las escuelas y liceos con esta expectativa.

En los ochenta, los jóvenes de los sectores más postergados advirtieron que los sueños de ascenso social no cristalizaban necesariamente con lo que lograban aprender en las instituciones educativas a las que podían asistir[33]. Y en los noventa, con la recuperación de la democracia, el discurso político prevaleciente revitalizó la promesa de que la educación es la principal palanca de la movilidad social y, con esa idea fuerza, impulsó un conjunto de políticas públicas en el sector educación. Sin duda, muchas de estas políticas contribuyeron a reducir y mitigar las brechas educativas que existían en el país en los años ochenta.

Sin embargo, en los años 2000, los movimientos estudiantiles han puesto de manifiesto que el sistema educacional tiene una cuestionable capacidad para la movilidad social y, más bien, tiende a reproducir las diferencias sociales, ya que no garantiza la igualdad de oportunidades para que niños y jóvenes adquieran las armas del conocimiento para superar la condición social de origen.

Así pues, este capítulo retrata la desigualdad de oportunidades que existen en el sistema educacional, según los tipos de instituciones educacionales a las que puedan acceder los estudiantes. En orden a ello se revisan los principales hitos de la trayectoria escolar de la generación de egresados 2011, de acuerdo con los sistemas de medición de la calidad educativa escolar, conocidos como Simce y PISA. Se desprende que las trayectorias escolares son claramente diferenciadas, según tres grupos que siguen tres vías institucionales muy distintas: la municipal, la particular subvencionada y la pagada. En este ciclo, el hito culminante, sin duda, es la PSU, como el principal instrumento del proceso de selección de los mejores estudiantes para cursar las carreras académicamente más exigentes y/o socialmente más valoradas. Razón por la cual se analiza con mayor detalle el itinerario del proceso de admisión 2012 conforme al Compendio de Estadísticas del proceso de admisión a las universidades, año académico 2012, del Consejo de Rectores[34].

33 *En este orden, la canción ´Pateando piedras' del grupo musical 'Los Prisioneros' es elocuente.*

34 *Disponibles en: http://www.demre.cl/estadisticasP2012.htm (Diciembre, 2013)*

II. Generación de egresados del sistema escolar 2011

En el año 2011, de acuerdo con el Ministerio de Educación, en 4° año medio se encontraban matriculados 211.091 estudiantes, distribuidos en cuatro grupos, según los distintos tipos de administración de instituciones de educación escolar existentes (ver tabla 1). A ellos nos referimos cuando hablamos de 'generación 2011' de egresados del sistema escolar.

Tabla 1. Composición de la generación de egresados del sistema escolar año 2011

TIPO DE INSTITUCIÓN ESCOLAR	MATRÍCULA 4° MEDIO, 2011	%
PARTICULAR SUBVENCIONADO	101.061	47,88%
MUNICIPAL	80.564	38,17%
PARTICULAR PAGADO	17.601	8,34%
ADMINISTRACIÓN DELEGADA (D.L. 3.166)	11.865	5,62%
	211.091	

Elaboración propia, basada en el Ministerio de Educación[35]

En su mayor parte, la generación de egresados 2011 nació el año 1994 e ingresó al sistema escolar en el año 2000 a cursar 1er año básico. En términos de edades, al 31 de diciembre de 2011 estaba integrada por 148.156 jóvenes de 17 años cumplidos (el 70,2%), 49.190 de 18 años (el 23,3%) y 13.420 de 19 años o más (el 6,36%). Mientras que solo 325 habían cumplido 16 años de edad o menos (el 0,02%).

En 2006, cuando cursaban 7° año básico, fueron parte del 'movimiento pingüino', la más grande manifestación de descontento con la calidad de la educación escolar, especialmente municipal, que paralizó a cerca de un millón del estudiantes de norte a sur del país. En 2007, esta generación rindió el Simce de 8° básico. Dos años más tarde, en 2009, rindió el test internacional PISA 2009. Y en el año 2011, junto con ser parte del movimiento estudiantil que lideraron las universidades del CRUCH, rindió la PSU.

En este capítulo se describen los principales hitos de desempeño académico de esta generación, que culminó sus 12 años de escolaridad en el año 2011, la cual, por todos estos hitos en su trayectoria educativa, resulta en un muy interesante objeto de estudio. Actualmente, una porción de ella está terminando su 2° año de educación superior, en instituciones y carreras diversas, otra porción tal vez ya ha desertado, y probablemente, la mayor parte se divide entre jóvenes que trabajan y buscan ingresar por vez primera a la educación superior.

35 *Ministerio de Educación. Estadísticas de la Educación 2011, p. 70.*

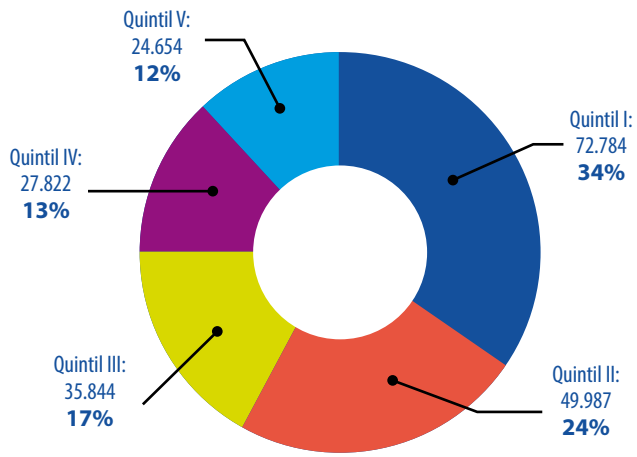
III. Años 1992 - 1994. Nacen en cunas diferentes

La familia en la que nace un niño juega un papel importante en la determinación de oportunidades de vida. En Chile, las brechas en oportunidades se abren tempranamente. Los 211.000 estudiantes que egresaron en 2011 del sistema escolar nacieron hacia los años 1992 y 1994, pero no tuvieron los mismos puntos de partida. Los ingresos de sus respectivas familias eran muy desiguales. Esta fue la primera desigualdad que enfrentaron: la socioeconómica, por un lado, mientras que por otro, la de la 'reproducción cultural' –como diría Pierre Bourdieu– en el seno de sus familias. Es decir, desigualdades de origen que, como veremos, la institucionalidad de la educación escolar, a lo largo de 12 años de trayecto obligatorio, no parece haber sido capaz de modificar sustancialmente en favor de la igualdad.

Los datos de la encuesta CASEN permiten caracterizar las familias de los años 90. Por ejemplo, Dante Contreras estima que en 1996, el 20% de la población más pobre del país (Quintil I) capturaba solo el 3,55% del total del ingreso, mientras que el 20% más rico (Quintil V) de la población ganaba alrededor del 60,03% de los ingresos. Con esto, la diferencia de ingresos promedio entre el quinto y primer quintil (Q5/Q1) era de casi 17 veces. Por su parte, el Q2 capturaba el 7,0%, el Q3 el 10,98% y el Q4, el 18,44%.[36]

Si consideramos la distribución de la población por quintil de ingresos, es posible que los 211.000 egresados se hubieran distribuido, en los años noventa, de la siguiente forma:

Figura 1. Estimación del número y proporción de los 211.091 egresados 2011 por quintil de ingresos de las familias en que nacieron



Elaboración propia. Basada en Casen 1996.

36 *Ver Dante Contreras (1998): Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos. En este trabajo, entre los indicadores de desigualdad, D. Contreras, calcula el coeficiente de Gini en 0,56. Disponible en: http://www.dii.uchile.cl/~Revista/revista/vol2/n2/07.pdf (Diciembre, 2013)*

Si bien se trata de datos aproximados, permiten visualizar cómo desde los primeros años de vida, la generación 2011 del sistema escolar se desenvolvió en familias cuyos ingresos eran ampliamente desiguales: el 34% (72.784) pertenecían a familias que solo accedían al 3,6% de los ingresos, el 24% (49.784) integraban familias que solo capturaban el 7,0% de los ingresos, el 17% (35.844) formaban parte de familias que accedían al 11% de los ingresos, el 13% (27.822) integraban familias que ganaban el 18,44% de los ingresos del país, el 12% (24.654) pertenecían a familias que poseían el 60% de los ingresos del país.

La misma encuesta Casen ha mostrado que el nivel de ingresos del grupo familiar está asociado al nivel de educación de los padres y a la disponibilidad de bienes económicos, sociales y culturales. La evidencia indica que aquellos padres que poseen altos ingresos, así como un mayor capital cultural asociado a los códigos del currículum escolar, ofrecen mayores oportunidades para que sus hijos alcancen un mayor desarrollo del lenguaje, las habilidades cognitivas y sociales de los niños(as). Estos padres proveen de experiencias diversas, como lectura, cine, viajes al interior del país y al extranjero, y relación con pares. Aquellos niños(as) que carecen de estas experiencias previas inician su aprendizaje del currículum escolar en clara desventaja respecto de aquellos que sí las tuvieron.

IV. Un sistema escolar estructurado por clases sociales

¿Cuáles son las oportunidades educacionales que el Estado –desde una concepción subsidiaria– está en condiciones de ofrecer y cómo se distribuyen socialmente? Esto es lo que vamos a examinar.

En los años 2000, el sistema escolar se compone esencialmente de tres tipos de instituciones que imparten educación escolar:

a) Institución escolar particular y pagada íntegramente por la familia. Se trata de empresas privadas, que pueden elegir libremente con qué familias establecen contratos de servicios educacionales, por lo tanto, pueden seleccionar unilateralmente estudiantes, o expulsarlos por infracciones a los reglamentos establecidos por el dueño.

b) Institución escolar particular subsidiada por el Estado, gratuita, o en numerosos casos, con copago familiar. En principio, no están absolutamente abiertos a todas las familias, dado que el sostenedor puede establecer condiciones de ingreso, compatibles con su proyecto educativo. Incluso, pueden contemplar una modalidad de financiamiento compartido por las familias (cobrando hasta 4 UF mensual).

c) Institución escolar municipal gratuita. Está abierta a todas las familias. Desde esta perspectiva no podrían invocar criterios de selección o permanencia.

Formalmente, estas tres avenidas institucionales otorgan la misma certificación para aquellos niños y jóvenes que cumplan con el ciclo escolar obligatorio.

Sin embargo, se trata de tres experiencias formativas que no ofrecen las mismas oportunidades de aprendizaje del currículum escolar. De antemano, en los años noventa se observaba que la distribución de la matrícula escolar presentaba una fuerte asociación entre el tipo de institución escolar y el nivel de ingresos de las familias (ver tabla 2). Al respecto, la evidencia indica que la estratificación social de las escuelas tiene consecuencias sobre la calidad de las experiencias de aprendizaje de los niños/as.

Tabla 2. Distribución de la matrícula escolar por tipo de institución escolar y nivel de ingresos

	QUINTIL 1		QUINTIL 2		QUINTIL 3		QUINTIL 4		QUINTIL 5	
ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES	MATRÍCULA	%	MATRÍCULA	%	MATRÍCULA	%	MATRÍCULA	%	MATRÍCULA	%
MUNICIPAL	501.664	41,7	329.441	27,4	204.258	17,0	123.041	10,2	45.664	3,8
PARTICULAR SUBVENCIONADO	166.366	25,1	143.216	21,6	141.366	21,3	132.951	20,0	79.744	12,0
PARTICULAR PAGADO	5.473	3,3	7.092	4,3	10.875	6,6	27.891	16,9	113.517	68,9

Fuente: CASEN 1994. Encuesta Educación.

El 69,1% de la matrícula de instituciones del sector municipal pertenece a familias de menores ingresos (quintiles 1 y 2) y solo el 3,8% a familias del quintil 5. En el otro extremo, el 85,8% de la matrícula de las instituciones escolares de régimen particular pagado pertenecen a las familias de mayores ingresos (quintiles 4 y 5) y solo el 3,3% pertenecen a familias del quintil 1.

En consecuencia, no es extraño que el informe OCDE (2004), que revisó el modelo y las políticas educacionales de Chile, haya resaltado que el sistema escolar chileno está 'conscientemente estructurado por clases sociales'[37]. Al respecto, citó una investigación nacional que mostraba la segregación social de la matrícula escolar por decil de ingreso familiar (ver tabla 3)[38].

Tabla 3. Distribución de estudiantes en educación básica por ingreso familiar de estudiantes individuales y promedio de ingreso familiar en las escuelas donde asisten, 1996 (%).

DECIL DEL PROMEDIO DE INGRESO FAMILIAR EN LAS ESCUELAS A LAS QUE ASISTEN	DECIL DE INGRESO FAMILIAR DE ESTUDIANTES INDIVIDUALES									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
1	44.4	20.8	10.3	4.8	2.1	15.6	1.1	0.4	0.2	0.2
2	31.8	23.5	14.5	8.8	3.5	13.0	2.6	1.1	0.7	0.5
3	25.1	20.7	16.1	10.8	6.9	12.0	4.6	2.3	1.0	0.5
4	19.9	18.7	16.7	12.6	8.4	11.3	6.3	3.6	1.8	0.8
5	14.6	15.5	15.7	14.4	10.9	11.5	8.6	5.2	2.6	0.9
6	10.3	12.6	14.2	14.4	12.5	9.9	11.4	8.7	4.5	1.4
7	5.8	8.6	11	13.6	12.7	9.6	14.7	13.0	8.3	2.7
8	2.4	4.5	6.8	10.1	12.3	8.1	15.9	18.6	15.7	5.6
9	0.7	1.5	2.4	4.3	8.1	6.7	11.6	19.4	26.9	18.3
10	0.1	0.1	0.1	0.4	6.4	8.0	1.5	3.5	14.4	65.4
NO HAY INFORMACIÓN	1.0	1.2	1.8	1.5	19.8	68.0	1.7	1.7	2.1	1.2

Fuente: Informe OCDE (2004)[39].

González et al. 2001. La información del sexto decil de ingreso familiar está afectada por un 68% de información que no hay acerca de ese grupo.

37 *OCDE (2004): Revisión de políticas nacionales de educación Chile, p. 277.*

38 *Ibídem, p. 279*

39 *OCDE (2004) cita González, Pablo, Alejandra Mizala y Pilar Romaguera (2001): "Recursos diferenciados para la educación subvencionada en Chile". Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.*

El referido Informe OCDE (2004)[40] señala que la combinación de dos mecanismos ('selección de los estudiantes' y 'financiamiento compartido') produce un sistema altamente estratificado, concentrando a niños en escuelas con niños de antecedentes socioeconómicos similares. Así, en las escuelas, el 20% más bajo y el 20% más alto de los ingresos se concentra en los niños de antecedentes socioeconómicos similares. En un extremo, el 65% de los estudiantes de familias con el 20% más bajo de ingreso familiar, asiste a escuelas que promediaban el 10% más bajo de ingreso familiar. Y, en el otro, el 80% de los alumnos que pertenecen a familias del quintil más alto de ingresos, asiste a escuelas cuyo promedio de ingresos corresponde al 10% más alto.

Concluye el referido informe que en general, en Chile, las escuelas privadas con pago educan a los alumnos más aventajados en términos socioeconómicos; las escuelas privadas con subsidio atraen a familias de ingresos medios; y las escuelas municipales atienden a los sectores más pobres de la sociedad.

V. Año 2000. Ingresan a las instituciones escolares que pueden

Como señalamos anteriormente, la mayoría de los estudiantes que egresaron del sistema escolar el año 2011 habrían ingresado a las instituciones del referido sistema el año 2000. Resulta pertinente intentar una caracterización de las escuelas a las que pueden acceder, por tanto, su ingreso y trayectoria a las diferentes escuelas puede condicionar la experiencia formativa y con ello las oportunidades de aprendizaje y éxito escolar.

El año 2000, por primera vez, el Ministerio de Educación clasificó y entregó los resultados de los estudiantes de 8º año básico que rindieron Simce, según pertenecieran a determinadas escuelas caracterizadas por el predominio de determinados grupos socioeconómicos.

De modo que, desde ese año, los gobiernos disponían de datos que permitían medir con precisión cómo se distribuían los resultados de aprendizaje en el nivel de educación básica, según dependencia y grupo socioeconómico prevaleciente de la escuela.

40 Ibídem, pp. 277-279.

Panorama de la situación escolar, año 2000

Una manera de caracterizar el panorama de la situación del sistema escolar en 2000, entonces, la entregó el propio Ministerio de Educación con motivo de haber aplicado ese año la Prueba Simce correspondiente a 8º básico. En esa oportunidad, el Gobierno clasificó a las escuelas en cinco grupos de acuerdo con las características socioeconómicas predominantes de sus alumnos.

- Grupo A (grupo socioeconómico Bajo): aquellos establecimientos educacionales que atienden a alumnos de 8° básico con un menor nivel educacional de los padres, un menor ingreso familiar y tienen un mayor porcentaje de su matrícula considerada "vulnerable" (según Junaeb).
- En el otro extremo, llamó grupo E (grupo socioeconómico Alto), a aquellos establecimientos que atienden a alumnos de 8º básico cuyos padres presentan un mayor nivel educacional, un mayor ingreso familiar y en los cuales no existe matrícula considerada "vulnerable" por Junaeb.
- Los grupos socioeconómicos Bajo (B), Medio Bajo (C) y Alto (D) presentaban una situación intermedia de las características consideradas. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación combinó esta información con la dependencia administrativa de los establecimientos y los costos para la familia.

En la siguiente tabla se expone cómo se distribuyeron los estudiantes y establecimientos por grupo socioeconómico[41]:

Tabla 4. Distribución de los establecimientos y alumnos que rindieron Prueba SIMCE 8º Básico 2000 por grupo socioeconómico

GRUPO SOCIOECONÓMICO	ESTUDIANTES		ESTABLECIMIENTOS	
	N	%	N	%
A (BAJO)	23.052	9%	1.160	23%
B (MEDIO BAJO)	79.395	32%	1.538	30%
C (MEDIO)	88.647	35%	1.230	24%
D (MEDIO ALTO)	41.920	17%	653	13%
E (ALTO)	18.604	7%	463	9%
TOTAL NACIONAL	251.618		5.044	

Fuente: Ministerio de Educación.

41 *Ministerio de Educación (2002): Principales Resultados de la Prueba SIMCE 4º Básico 1999, 8º Básico 2000 y 2º Medio 2001. Disponible en: http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Resultados_SIMCE_99_00_01.pdf (Diciembre, 2013)*

En general, los establecimientos donde predominaban los grupos A y B eran municipales y particulares subvencionados gratuitos. En cambio, aquellos establecimientos que reciben estudiantes de los grupos C y D eran fundamentalmente municipales o particulares subvencionados con financiamiento compartido. Por último, los establecimientos particulares pagados contenían alumnos de los grupos sociales D y E.

Posteriormente, el Ministerio de Educación identificó los puntajes promedios que obtuvieron las escuelas municipales, particulares subvencionadas o particulares pagadas, distinguiendo subgrupos, según la existencia y predominio de los grupos socioeconómicos de los estudiantes en tales escuelas (ver tabla 5).

Tabla 5. Promedios nacionales Simce 2000, 8º básico, por sector de aprendizaje según grupo socioeconómico y tipo de institución escolar

GRUPO SOCIOECONÓMICO	MATEMÁTICAS			CASTELLANO			HISTORIA Y GEOGRAFÍA			CIENCIAS NATURALES		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
A (BAJO)	231	221	-	230	221	-	230	221	-	234	227	-
B (MEDIO BAJO)	232	233	-	232	234	-	-	234	-	234	235	-
C (MEDIO)	245	251	-	246	252	-	246	253	-	245	251	-
D (MEDIO ALTO)	280	275	279	278	275	280	276	274	282	274	272	280
E (ALTO)	-	303	302	-	297	297	-	295	296	-	299	297
TOTAL	239	256	299	239	257	295	239	257	294	240	256	295

Fuente: Ministerio de Educación
Notas. MUN: Establecimientos Municipales. PSUB: Establecimientos Particulares Subvencionados. PPAG: Establecimientos Particulares Pagados. –: Categorías que no tienen estudiantes o que tienen menos del 0,5% del total de ellos.

En las cuatro pruebas de la aplicación Simce año 2000, 8º básico, el Ministerio de Educación pudo verificar que las escuelas –más allá del tipo de institución– presentaron diversos patrones de rendimiento, según el grupo socioeconómico predominante de los estudiantes. En efecto, al analizar los puntajes por grupo socioeconómico, se hace evidente que esta variable tiene una influencia sobre los resultados mucho mayor que la del tipo de institución. Los resultados más altos se encuentran en las escuelas cuya mayoría de estudiantes pertenece al grupo socioeconómico medio alto y alto. Mientras que los resultados más bajos se observan en las escuelas cuya mayoría de estudiantes pertenece al grupo socioeconómico medio bajo y bajo (al tiempo que concentraban el 41% de los alumnos que rindieron la prueba). Adicionalmente, el Ministerio de Educación constató que en las escuelas donde prevalece el grupo socioeconómico alto, un 50% de los estudiantes alcanza los 300 puntos, y que en el grupo socioeconómico bajo, un 6% de los alumnos tiene puntajes superiores a 300 puntos.[42]

42 *Op. cit. Ministerio de Educación (2002).*

No obstante, los resultados permitieron observar algunas variaciones en el desempeño de las escuelas al interior de cada grupo socioeconómico, según tipo de institución.[43]

De todo lo anterior, se desprende que las familias de los niños(as) nacidos en 1994 se encontraron, hacia el año 2000, con una oferta escolar estratificada, donde el grupo social predominante y el tipo de institución escolar estaban asociados a resultados disímiles. La siguiente tabla puede servir para ilustrar la probabilidad de acceder a determinados tipos de escuelas, de acuerdo con la condición social de origen, y los logros de aprendizajes esperados.

Tabla 6. Probabilidad de acceder a determinadas escuelas y nivel de logros de aprendizajes esperados, según grupo socioeconómico. Año 2000.

GRUPO SOCIOECONÓMICO	PROBABILIDAD DE ACCEDER A UN DETERMINADO TIPO DE ESCUELA			LOGROS DE APRENDIZAJE ESPERADO		
	MUN	PSUB	PPAG	BAJOS	MEDIANOS	ALTOS
A (BAJO)	+	+	-	+	-	-
B (MEDIO BAJO)	+	+	-	+	-	-
C (MEDIO)	+	+	-	-	+	-
D (MEDIO ALTO)	+	+	+	-	-	+
E (ALTO)	-	+	+	-	-	+

Elaboración propia

El acceso a las diferentes instituciones de educación escolar estaba fuertemente marcado por el lugar social donde se había nacido. Las familias matricularon a sus hijos(as) en aquellas escuelas que su condición social y económica se lo permitía. De esta forma, las desigualdades de origen se trasladaron a las instituciones educativas, porque estas estaban configuradas para acoger distintos grupos sociales, en particular según sus ingresos y, adicionalmente, según su ubicación espacial o territorial.

Con ello, la generación de egresados del sistema escolar 2011, desde su acceso en el año 2000, quedó marcada por distintas trayectorias escolares, cada una con sus propias alternativas de aprendizaje. En consecuencia, y dado que se constataban en ese mismo año diferencias sustanciales en la calidad de las instituciones educacionales, parece razonable sostener que la generación 2011 accedió a un sistema escolar social y académicamente segregado.

43 *En el grupo A, que concentraba a las escuelas de menor nivel socioeconómico, los resultados obtenidos por establecimientos municipales superaron por entre 7 y 10 puntos a los obtenidos por establecimientos particulares subvencionados. Mientras que en el grupo C, que contempla a las escuelas de nivel socioeconómico medio, ocurrió lo inverso: los particulares subvencionados aventajaron por entre 6 y 8 puntos a los municipales. En el grupo B no había diferencias entre ambos tipos de establecimientos. Asimismo, en el grupo D, los resultados son relativamente similares para los tres tipos de establecimientos, si bien las escuelas particulares subvencionadas aparecen ligeramente por debajo en las cuatro pruebas.*

VI. Año 2007. Rinden Simce

La generación 2011 rindió el Simce de 8° básico en el año 2007. Más allá de los cambios curriculares, "la suerte estaba echada" si no mediaban intervenciones pedagógicas profundas.

Los niños(as) que habían sido matriculados en determinadas escuelas habían quedado expuestos(as) a recorrer el mismo itinerario de aprendizaje de sus compañeros(as) de cursos superiores, que en el año 2000 habían rendido Simce de 8° año básico y, por ende, a replicar en 2007 similares resultados, cuando les correspondiera la aplicación del Simce de 8º año básico.

En 2007 la generación de estudiantes egresados del sistema escolar 2011 rindió Simce en 8º básico[44]. Esta medición nos permite apreciar la magnitud de las desigualdades en términos de oportunidades y logros de aprendizaje que se produjeron al interior de esta generación durante su trayectoria escolar, de acuerdo con la procedencia social, económica y cultural, así como de la incorporación a determinado tipo de establecimiento educacional.

De acuerdo con el Ministerio de Educación, el 6 y 7 de noviembre 2007, 263.913 estudiantes, que representaban al 96% (274.909) del total de matriculados de 8º básico, rindieron las pruebas Simce.[45] Cada establecimiento fue clasificado en alguno de los cinco grupos socioeconómicos elaborados por el Simce: Bajo, Medio Bajo, Medio, Medio Alto y Alto. La tabla 7 muestra el número y porcentaje de estudiantes clasificados en cada grupo socioeconómico y tipo de institución escolar.

Tabla 7. Distribución de estudiantes de 8º básico 2007 por grupo socioeconómico y dependencia

	TOTAL ESTUDIANTES		DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR TIPO DE INSTITUCIÓN ESCOLAR		
GRUPO SOCIOECONÓMICO	N	%	MUNICIPAL	PARTICULAR SUBVENCIONADO	PARTICULAR PAGADO
BAJO	26.808	10%	8%	2%	-
MEDIO BAJO	83.150	32%	25%	6%	-
MEDIO	93.079	35%	15%	20%	-
MEDIO ALTO	43.396	16%	2%	14%	0,5%
ALTO	17.480	7%	-	1%	6%
TOTAL NACIONAL	263.913		51%	42%	6,5%

Elaboración propia, basada en datos del Ministerio de Educación.
Nota. Dado que los porcentajes están aproximados, los totales pueden no sumar exactamente.

44 *El año 2003 la medición Simce se aplicó solamente en 2º medio. Por lo tanto, no es posible analizar el desempeño Simce que habría tenido la generación escolar 2011, cuando en 2003 cursaba 4º básico. A su vez, tampoco esta generación rindió el Simce 2009, porque en esa oportunidad, cuando cursaba 2º medio, correspondía evaluar 8º básico, según el calendario de pruebas Simce.*

45 *Esta cifra es muy cercana al total de los nacidos en 1994 y que en un 86,6% se habría matriculado en 1º básico en 2000. Sin embargo, a esta altura de la trayectoria escolar, por motivos de reprobación, abandono, reincorporación, los matriculados de 8º básico están integrados tanto por estudiantes nacidos en 1994, como en años inmediatamente anteriores. Con todo, consideraremos este grupo como la base de la generación que culminó su ciclo escolar en 2011.*

Desde el punto de vista de la estratificación socioeconómica, es posible apreciar que, aproximadamente, el 42% de la población escolar de 8º básico en 2007 pertenece a los grupos Bajo y Medio Bajo, concentrándose el 33% en establecimientos municipales y el 8% en particulares subvencionados. La siguiente tabla expone el desempeño promedio por grupo socioeconómico y tipo de institución escolar.

Tabla 8. Puntajes promedio 8º básico 2007 por grupo socioeconómico y tipo de institución escolar

GRUPO SOCIOECONÓMICO	LENGUAJE			MATEMÁTICA		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
BAJO	(+)233	225	-	(+)234	224	-
MEDIO BAJO	235	238	-	236	240	-
MEDIO	246	(+)258	-	248	(+)260	-
MEDIO ALTO	(+)292	277	-	(+)299	281	-
ALTO	-	299	301	-	308	(+)314
PROMEDIO TOTAL	241	260	299	242	263	312

Fuente: Ministerio de Educación
Nota. (+): Puntaje promedio significativamente superior al puntaje promedio de algún otro tipo de institución escolar para este grupo socioeconómico.

Más allá que los establecimientos de un determinado tipo institucional logran puntajes promedio más altos en determinados grupos socioeconómicos, es evidente que existe una relación directa entre estos y los resultados que alcanzan los estudiantes.

Específicamente, en 2007, en la cohorte de 8º básico, era posible observar, en términos generales, al menos tres trayectorias disímiles, según si los estudiantes pertenecieran a determinados grupos socioeconómicos. En primer lugar, 109.958 estudiantes (42%) pertenecientes a los grupos socioeconómicos bajo y medio bajo, que cursaron la enseñanza básica en escuelas municipales y particulares subvencionadas, obtuvieron en promedio resultados muy bajos. Las expectativas de buen desempeño futuro para estos estudiantes era muy baja, porque carecían de los conocimientos previos que les serían exigidos en la enseñanza media para poder aprender los conocimientos y habilidades propias del nivel. En consecuencia, estos estudiantes solo podían acumular deficiencias para el momento de egresar y rendir las pruebas PSU.

En segundo lugar, 93.079 estudiantes (35%) pertenecientes al grupo socioeconómico medio, que cursaron la enseñanza básica en escuelas municipales y particulares subvencionadas, obtenían en promedio resultados bastante mediocres. Las expectativas de desempeño hacia la educación media eran muy limitadas. Con muchas dificultades pueden haber conseguido superar las deficiencias de aprendizaje y logrado avanzar en los contenidos específicos de la educación media.

Finalmente, 60.876 estudiantes (23%) pertenecientes a los grupos socioeconómicos medio alto y alto, que cursaron la enseñanza básica en escuelas municipales (2%), particulares subvencionadas (15%) y particulares pagadas (7%), obtuvieron en promedio resultados altos. Sus logros constituyeron una buena base para lograr un buen desempeño en la educación media y PSU.

Estos resultados son plenamente concordantes con los patrones de rendimiento que se observaban en Simce 2000, según el grupo socioeconómico predominante de los estudiantes. Esta variable sigue mostrando una influencia sobre los resultados mucho mayor que la del tipo de institución escolar. De manera que la pertenencia a un determinado grupo socioeconómico, junto con condicionar el acceso a una determinada escuela, influiría significativamente sobre la calidad de los aprendizajes.

Ciertamente, las diferencias individuales de rendimiento al interior de los grupos también reflejan variaciones entre estos. De acuerdo con el Ministerio de Educación, en todos los grupos hubo estudiantes que obtuvieron puntajes promedio sobre los 300 puntos, pero los porcentajes de estos estudiantes son claramente más bajos en los grupos de menores ingresos y ascienden a medida que se incrementan los ingresos de las familias:

- 1.877 estudiantes (7%) y 2.145 (8%) del grupo socioeconómico bajo obtuvieron puntajes sobre los 300 puntos en Lenguaje y Matemática, respectivamente.
- 7.484 estudiantes (9%) del grupo socioeconómico medio bajo alcanzaron puntajes sobre los 300 puntos tanto en Lenguaje como en Matemática
- 15.823 estudiantes (17%) del grupo socioeconómico medio lograron puntajes sobre los 300 puntos tanto en Lenguaje como en Matemática.
- 15.623 estudiantes (36%) y 16.924 (39%) del grupo socioeconómico medio alto obtuvieron puntajes sobre los 300 puntos en Lenguaje y en Matemática, respectivamente.
- 9.789 estudiantes (56%) y 11.712 (67%) del grupo socioeconómico alto alcanzaron puntajes sobre los 300 puntos en Lenguaje y en Matemática respectivamente.

VII. Año 2009. Rinden Pisa

La prueba PISA es un proyecto internacional de la OCDE para medir las competencias de los estudiantes de 15 años en tres áreas: Lectura, Matemáticas y Ciencias Naturales. Desde el año 2000 se ha aplicado –con carácter muestral– pruebas estandarizadas cada tres años, con énfasis diversos en las distintas áreas. En 2009, el foco estuvo puesto en Lectura[46, 47]. Ese año, los egresados 2011, nacidos en 1994, cumplían 15 años, por lo tanto, les correspondió participar. En general, el informe OCDE de la Prueba PISA 2009 confirmó que el sistema escolar nacional está social y académicamente segregado. A continuación se examinan los resultados de Chile en PISA 2009, por grupo socioeconómico y tipo de institución.

Los estudiantes chilenos obtuvieron una calificación promedio de 439 puntos en Lectura, Matemáticas y Ciencias en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE. Esta calificación es más baja que el promedio de la OCDE de 497.

Para facilitar la interpretación de los resultados alcanzados por la generación 2011 es indispensable destacar las definiciones básicas de la referida prueba en materia de competencia lectora. PISA define Lectura como "la comprensión, el uso y la reflexión sobre textos escritos, con el fin de alcanzar metas personales, desarrollar los propios conocimientos y potencialidades y participar en la sociedad".

En PISA 2009, el promedio de la escala de Lectura para el conjunto de países participantes fue de 493 puntos. Chile, con 449 puntos promedio, se ubicó en el lugar 44 entre 65 países participantes.

Los resultados PISA son reportados mediante escalas de puntaje independiente. Se informa la distribución de los estudiantes en niveles de desempeño asociados a dichas escalas. Ser clasificado en un nivel significa poder desarrollar las tareas que se indican para tal nivel. En el área de Lectura se distinguen 7 niveles de desempeño, donde los niveles superiores implican capacidades crecientemente complejas.

46 *En este apartado seguimos el Informe "Resumen de Resultados PISA 2009 Chile", elaborado por la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación, 2011. Disponible en: http://www.agenciaeducacion.cl/wp-content/files_mf/resumenderesultadospisa2009chile..pdf (Diciembre, 2013).*

47 *Ibídem.*

Tabla 9. Descripción sintética de los niveles de desempeño en la escala de Lectura. PISA 2009

NIVELES	PUNTAJES	EJEMPLOS DE LAS CAPACIDADES DE LOS ESTUDIANTES
6	699 O MÁS PUNTOS	LECTORES EXPERIMENTADOS, HACEN ANÁLISIS MUY PRECISOS, TIENEN UNA COMPRENSIÓN DETALLADA Y PUEDEN EVALUAR LO QUE LEEN A NIVEL GENERAL.
5	DE 626 A 698	COMPRENDEN TEXTOS FAMILIARES Y NO TAN FAMILIARES. PUEDEN REALIZAR INFERENCIAS Y EVALUAR CRÍTICAMENTE.
4	DE 553 A 625	FORMULAN HIPÓTESIS Y EVALÚAN TEXTO DE UNA MANERA CRÍTICA. COMPRENDEN DE MANERA EXACTA TEXTOS EXTENSOS Y COMPLEJOS
3	DE 481 A 552	LOCALIZAN FRAGMENTOS MÚLTIPLES DE INFORMACIÓN, RELACIONAN EL CONTENIDO CON CONOCIMIENTOS PREVIOS.
2	DE 407 A 480	LOCALIZAN INFORMACIÓN QUE SATISFACE VARIOS CRITERIOS, IDENTIFICAN INFORMACIÓN EXPLÍCITA CON DISTINTOS NIVELES DE DIFICULTAD.
1A	DE 335 A 406	RECONOCEN LA IDEA PRINCIPAL DEL TEXTO Y CONECTAN INFORMACIÓN DEL TEXTO CON LA EXPERIENCIA COTIDIANA.
1B	DE 262 A 334	IDENTIFICAN INFORMACIÓN EXPLÍCITAMENTE DECLARADA Y REALIZAN INFERENCIAS DE BAJO NIVEL.

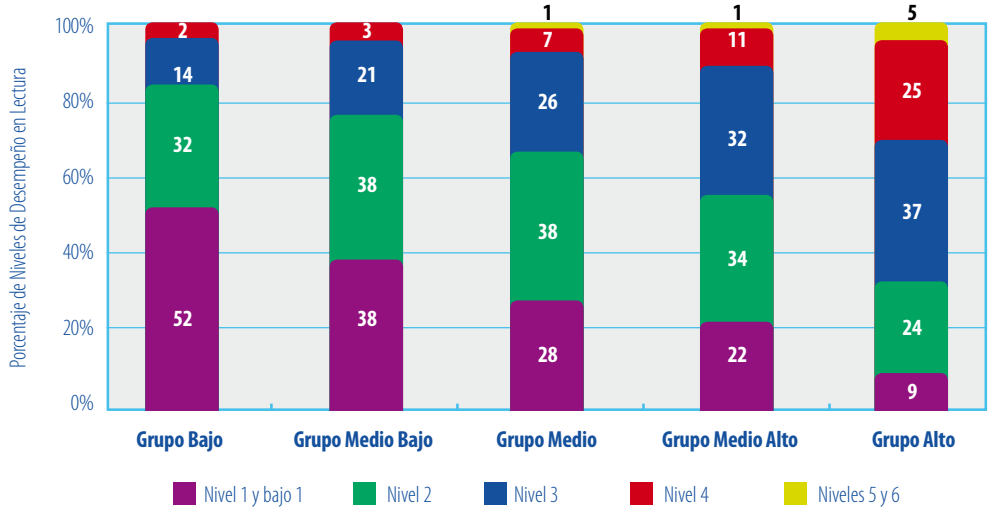
Elaboración propia, basada en informe del Ministerio de Educación.

PISA define al nivel 2 como la línea de base de la competencia lectora, en tanto implica manejar las habilidades lectoras mínimas que requeriría una persona para participar activamente en la sociedad.

Los resultados generales mostraron que el 31% de los estudiantes chilenos no superó el nivel 1 y bajo 1 en la Prueba de Lectura PISA 2009.[48] El 33% logró el nivel 2, el 26% el nivel 3, el 9% el nivel 4, y el 1% los niveles 5 y 6.

Sin embargo, estas cifras variaron cuando se examinaron los resultados por grupo socioeconómico (ver figura 2):

Figura 2. Chile. Distribución de estudiantes en niveles de desempeño en Escala de Lectura, según Grupo Socioeconómico y Cultural



Fuente: Base de datos PISA 2009, OCDE.

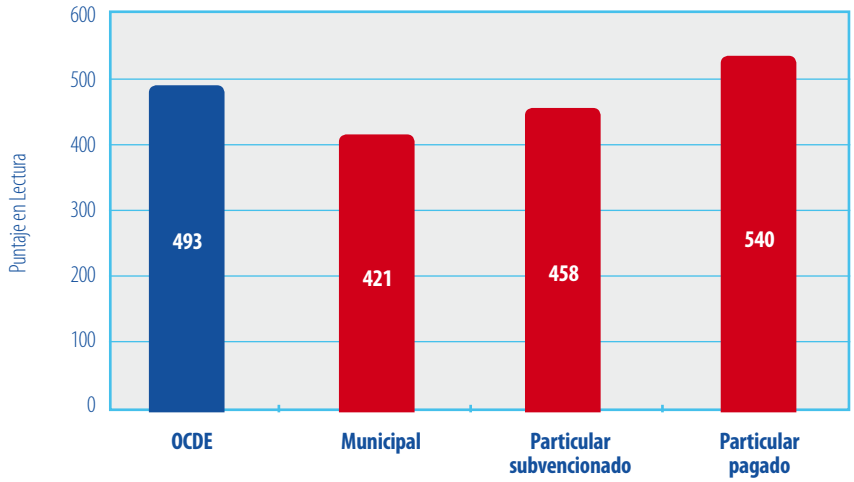
48 *Si bien hay que destacar que el año 2000, esta cifra llegaba a 48%.*

La proporción de estudiantes con los niveles de desempeño más bajos –nivel 1 y bajo 1– aumenta a medida que el grupo socioeconómico al que pertenecen es más bajo, llegando a 52% en el Grupo Bajo, donde uno de cada dos no alcanza el nivel lector mínimo (nivel 2). En cambio, la proporción de estudiantes con mayores niveles de desempeño en Lectura –nivel 3 y 4 por ejemplo– asciende mientras más alto es el grupo socioeconómico al que pertenecen.

Este panorama de desempeño en PISA 2009 sigue la misma lógica de estratificación de resultados y diferenciación al interior de los grupos que detectamos en Simce 2000, cuando estos estudiantes accedieron al sistema escolar y, posteriormente en el año 2007, cuando estos mismos estudiantes rindieron las Pruebas Simce de 8º básico. La variable socioeconómica de origen tiene un peso significativamente mayor en los resultados que los estudiantes alcanzan.

Ciertamente, las diferencias por grupo socioeconómico se reflejaron también en los resultados por dependencia administrativa de la escuela:

Figura 3. Puntaje Promedio Lectura, según tipo de institución escolar



Fuente: base de datos PISA 2009, OCDE

Se observó una brecha de 119 puntos entre los establecimientos del sector municipal y los particulares pagados, y de 37 puntos entre los primeros y los particulares subvencionados. Como vimos en el informe Simce 8º básico, del año 2007, estas brechas, se explicarían, en parte, porque aproximadamente el 42% de los estudiantes se ubica en los grupos socioeconómico Bajo y Medio Bajo, concentrándose el 33% en establecimientos municipales y el 8% en particulares subvencionados.

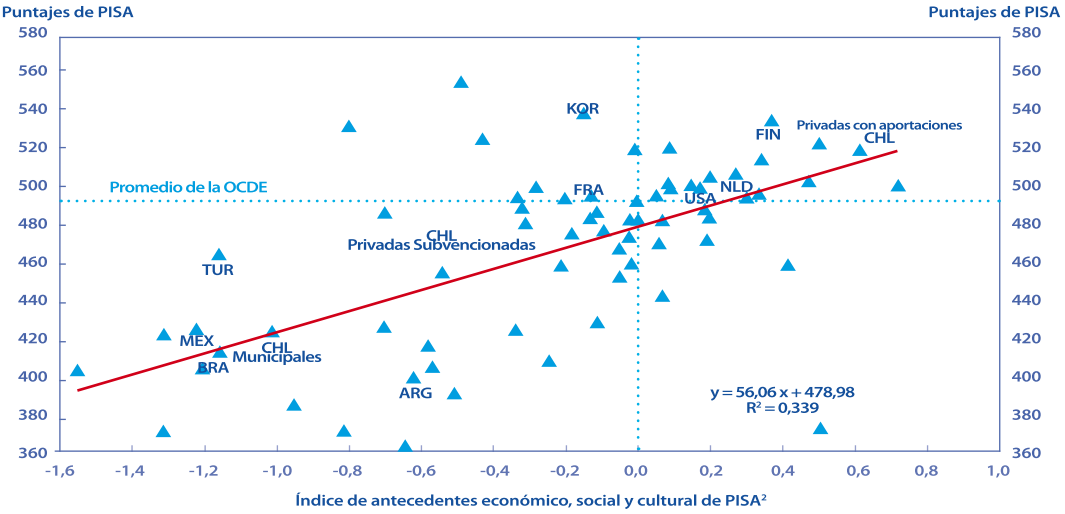
Distribución de resultados en Prueba PISA 2009, según antecedente social de los estudiantes y tipo de institución escolar

El referido Informe OCDE (2004) plantea que las regulaciones para las escuelas municipales y privadas son diferentes y pueden llegar a ser "muy injustas". Las escuelas privadas pueden tanto seleccionar[49] como expulsar. Las escuelas municipales –con la excepción de las pocas prestigiosas que tienen gran demanda–están obligadas a aceptar a todos los estudiantes que piden acceso a ellas. En estas circunstancias, se puede esperar que los resultados difieran a favor de las escuelas particulares subvencionadas[50].

Esto explicaría, de alguna manera, los resultados alcanzados por los estudiantes chilenos en las Pruebas de Ciencias, Lectura y Matemáticas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) aplicadas en 2009 y su relación con el sector de las escuelas y los antecedentes socioeconómicos de los alumnos (ver figura 4).

Figura 4. Resultados educativos de Chile desagregado por sector –municipal, privadas subvencionadas y privadas pagadas– y antecedente social

C. Antecedente social y puntaje de PISA, 2009



Fuente: OCDE (2011)[51]

Nota: El índice PISA de estado económico, social y cultural (EESC) resume varios aspectos del antecedente socioeconómico, como escolaridad y situación laboral del padre y la madre, y acceso del alumno a recursos educativos. Se normaliza a cero para el promedio de la OCDE. Un mayor valor en el índice señala mejores antecedentes socioeconómicos.

49 *Desde el proceso de admisión 2010, de acuerdo con la Ley N° 20.370, de 2009, está prohibida la selección de estudiantes entre prekínder y 6º básico, por razones socioeconómicas y/o académicas. Sin embargo, el movimiento 2020 ha denunciado que algunos establecimientos privados han desconocido la norma.*

50 *OCDE (2004). Ibídem, pp. 277-278.*

51 *OCDE (2011): Mejores Políticas para el Desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile, p. 73. Disponible en: http://www.oecd.org/dataoecd/41/39/47496842.pdf (Diciembre, 2013).*

El informe PISA 2009 revela que pese a las mejoras desde el año 2000, los resultados 2009 de Chile aún son bajos[52]. Se observa que, en promedio, los resultados varían de acuerdo con el origen social y a la administración de las escuelas. El sistema escolar chileno no logra buenos resultados con estudiantes cuyo índice de antecedentes económicos, social y cultural es inferior a la media. Los puntajes de las escuelas municipales y privadas subvencionadas –que representan el 92% de la matrícula– se ubican muy por debajo del promedio de la OCDE.

Al mismo tiempo, la figura muestra que las escuelas municipales concentran la mayor proporción de estudiantes con los más bajos índices de antecedentes económicos, sociales y culturales, sin embargo, el impacto en los resultados de aprendizaje es el más bajo.

Distribución de los estudiantes por rendimiento, según escuelas que mezclan o concentran estudiantes por desempeño

La prueba PISA no solo evalúa calidad de los aprendizajes logrados, también mide factores asociados. Entre estos factores, mide la eficiencia y la equidad de los sistemas escolares nacionales. En materia de equidad, los resultados de la evaluación PISA 2009 (OCDE 2010)[53] revelan amplias diferencias, tanto entre los países como al interior de cada uno de ellos. Aquellos países que han sido capaces de conseguir resultados robustos y equitativos –por encima de la media OCDE– tienden a tener escuelas que procuran la diversidad social y cultural de la población estudiantil, potenciando las capacidades e intereses de todos, con enfoques de aprendizaje individualizado cuando los estudiantes lo requieran.

Por el contrario, los países con sistemas educativos de bajo rendimiento –por debajo de la media OCDE– tienden a segregar a los estudiantes en escuelas que incluyen, según sus capacidades o características sociales. En general, en este tipo de sistema escolar, los estudiantes de similares condiciones socioeconómicas y académicas asisten a las mismas escuelas (ver tabla 10).

52 *El referido informe precisa que los resultados de Chile en las pruebas PISA mejoraron considerablemente entre 2000 y 2009. Sin embargo, en PISA Lectura 2009, el promedio OCDE fue 493, Chile: 449 (ocupando el penúltimo lugar en países OCDE). Op cit., p. 72.*

53 *Pisa 2009. Results, Volume II, Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes, looks at how successful education systems moderate the impact of social background and immigrant status on student and school performance. Disponible en: http://www.oecd.org/dataoecd/10/60/48852584.pdf (Diciembre, 2013).*

Tabla 10. Distribución de estudiantes por escuelas según desempeño en Chile. Pisa 2009

DESEMPEÑO DE LAS ESCUELAS	DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES		
	MAYOR DESEMPEÑO	DESEMPEÑO MEDIO	MENOR DESEMPEÑO
ALTO	76%	14%	10%
MEDIO	35%	22%	46%
BAJO	4%	15%	81%

Elaboración propia, basado en resultados Pisa 2009.

En efecto, se observa una alta concentración de los estudiantes según capacidades académicas. El 76% de las estudiantes de alto desempeño asiste a escuelas también de alto desempeño. Mientras que en el otro extremo, el 81% de los estudiantes de bajo desempeño estudia en escuelas de bajo desempeño. El informe referido muestra que Chile –junto a Macao-China– comparte el penúltimo y último lugar en tres escalas de segregación. Como resultado, Chile cuenta con el sistema escolar más segregado de los países OCDE.

VIII. Año 2011. Rinden PSU. La contienda es desigual

El año 2011, la generación de estudiantes aquí analizada, junto con culminar su ciclo escolar, rinde la Prueba de Selección Universitaria[54] (PSU). Las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) cuentan con un proceso de admisión basado esencialmente en este mecanismo, como principal herramienta de selección de postulantes, es decir, de identificación y selección de los "mejores estudiantes" que egresan del sistema escolar.[55] Desde el año académico 2012, ocho (8) universidades privadas no tradicionales adhirieron a este proceso de admisión[56].

De acuerdo con el "Compendio Estadístico del Proceso de Admisión Año Académico 2012"[57], en 2011, 199.227 estudiantes de la promoción de 4º medio, se inscribieron para rendir la PSU correspondiente al referido proceso de admisión académica. Junto con ellos, también se inscribieron 72.635 egresados de promociones anteriores y 2.864 por concepto de reconocimientos y validación de estudios. En total, se inscribieron 271.862 estudiantes con la aspiración de obtener un puntaje PSU que les permitiera lograr un cupo en una carrera e institución de prestigio.

Sin embargo, la contienda es desigual porque la trayectoria escolar ha sido desigual. Los estudiantes de 4° medio postulan a la educación superior con diferentes armas, según su origen social y la institución en la que cursaron su vida escolar.

El daño escolar ya está hecho, pero la PSU lo incrementa

El proceso de admisión –representado esencialmente por la PSU– toma como criterios de evaluación el marco curricular establecido para cursar la educación media. Sin embargo, los resultados Simce y PISA evidencian que no todos los egresados de educación media han tenido las mismas oportunidades para formarse y desarrollar sus habilidades básicas.

54 *Las PSU son instrumentos de evaluación educacional que miden la capacidad de razonamiento de los postulantes egresados de la educación media, teniendo como medio "los contenidos del Plan de Formación General de Lenguaje y Comunicación, de Matemática, de Historia y Ciencias Sociales y de Ciencias. Esta última incluye a Biología, Física y Química". Estas pruebas son administradas por el CRUCH, a través del DEMRE.*

55 *La PSU se sostiene sobre la base que los mejores puntajes serán mejores estudiantes, pues con ello habrán demostrado capacidad para enfrentar las exigencias del rigor académico.*

56 *El año 2011 CRUCH acordó invitar a las universidades privadas no tradicionales a utilizar el sistema de admisión de la PSU. En respuesta a dicha invitación, las siguientes ocho universidades privadas decidieron incorporarse: Universidad Diego Portales, Universidad Mayor, Universidad Finis Terrae, Universidad Andrés Bello, Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad de los Andes, Universidad del Desarrollo y Universidad Alberto Hurtado.*

57 *Universidad de Chile, Vicerrectoría de Asuntos Académicos, DEMRE (2013): "Compendio Estadístico del Proceso de Admisión Año Académico 2012". Disponible en: http://www.demre.cl/text/pdf/p2013/compendio_p2013.pdf (Diciembre, 2013)*

La PSU hace una evaluación de aprendizajes en Lenguaje y Matemáticas –y otras áreas– que descansa en lo que los estudiantes hayan podido aprender en su trayectoria escolar. En consecuencia, estas pruebas, por sí solas mantienen las desigualdades. Si bien es cierto que "el daño ya está hecho"[58] por el sistema escolar, un estudio encargado en junio de 2011, por el Ministerio de Educación y el CRUCH[59], evaluó la PSU y encontró severas fallas que permitirían sostener que el daño causado por el sistema escolar se ve incrementado por la aplicación de la PSU como principal criterio para seleccionar los postulantes a las universidades del Consejo de Rectores.[60]

Itinerario de postulación y selección mediante PSU. Año académico 2012

Siguiendo el Compendio Estadístico del Proceso de Admisión Año Académico 2012[61], vamos a analizar el itinerario de postulación y selección de los estudiantes a través de la PSU[62], según provengan de establecimientos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados. En la primera parte, analizaremos en particular el itinerario y desempeño PSU de la promoción de estudiantes de 4° medio 2011.

En la segunda parte agregaremos a los inscritos de la promoción 2011, aquellos correspondientes a los egresados del sistema escolar de años anteriores, examinando el itinerario y desempeño PSU promedio de la totalidad de los inscritos, según procedencia y, adicionalmente, según ingresos del grupo familiar.

58 *La expresión es de Fernando Atria.*

59 *Final Report Evaluation of the Chile PSU. Disponible en: http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201301311057540.Chile_PSU-Finalreport.pdf (Diciembre, 2013)*

60 *La primera cosa de diseño –que se sabía– era que la PSU perjudica a los estudiantes que egresan de la modalidad de educación media Técnico Profesional, en tanto, mide un currículum que no corresponde al que está diseñado para dicha modalidad. Pero el estudio PEARSON identificó errores de enfoque, consistencia y validez predictiva. Es decir, fallas en la formulación de preguntas, en la fundamentación y alternativas de respuestas (casos en que dos alternativas son correctas), etc. Adicionalmente, el Informe critica los usos que se hacen de los resultados PSU (como asignación de becas). Ver Resumen Ejecutivo. Disponible en: http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201301311058200.ChilePSU-Resumen_Ejecutivo.pdf (Diciembre, 2013)*

61 *Universidad de Chile, Vicerrectoría de Asuntos Académicos, DEMRE (2013): "Compendio Estadístico del Proceso de Admisión Año Académico 2012". Disponible en: http://www.demre.cl/text/pdf/p2013/compendio_p2013.pdf (Diciembre, 2013)*

62 *Es decir, se revisará qué aconteció con los estudiantes a lo largo del proceso que comienza con la fase inscripción en PSU y culmina con la fase de matrícula en la universidad, pasando por cuatro interfaces: rinden la PSU (o no), obtienen un puntaje, postulan (o no) y son seleccionados (o no).*

1. Itinerario PSU 2012 de la promoción 4° medio 2011

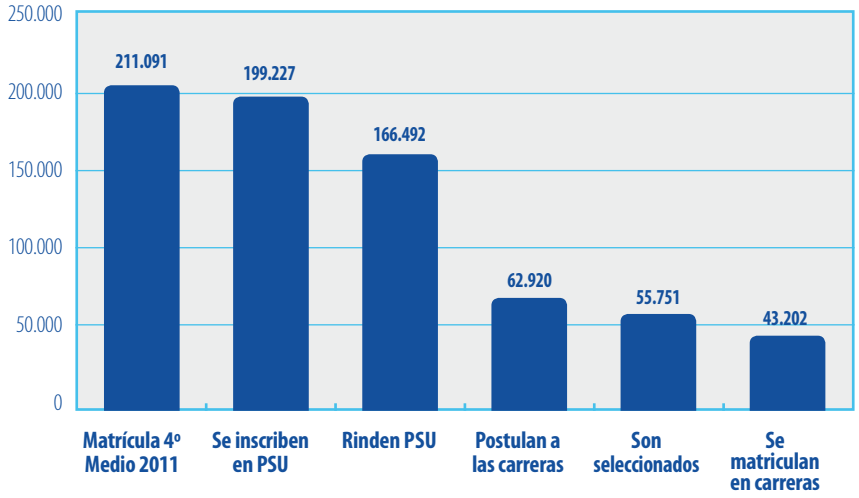
Tal como lo vienen haciendo varias generaciones, desde los años sesenta, para ingresar a una carrera profesional de una universidad de prestigio, los 211.000 estudiantes de la generación 2011 debieron sortear un complejo proceso, que comprende inscripción, rendición, información, postulación, selección y matrícula. De acuerdo con el compendio estadístico citado, es posible sintetizar el itinerario y desempeño de la generación de estudiantes de 4° medio de 2011 en la siguiente tabla y figura.

Tabla 11. PSU 2012. Itinerario del proceso de postulación y selección de la generación 2011.

N° ESTUDIANTES	SE INSCRIBEN EN PSU	RINDEN PSU	POSTULAN A LAS CARRERAS	SON SELECCIONADOS	SE MATRICULAN
211.091	199.227	166.492	62.920	55.751	43.202
100%	94,4%	78,9%	29,8%	26,4%	20,5%

Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Educación y DEMRE.

Figura 5. PSU 2012. Itinerario del proceso de postulación y selección de la generación 2011.



Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Educación y DEMRE.

Como puede apreciarse, de acuerdo con el Compendio de Estadísticas del Consejo de Rectores, solo un 20,5% de la generación 2011 se matriculó en 2012 en una carrera perteneciente a una de las 33 universidades que organizaron su proceso de admisión en torno a la PSU. Se trata de una tasa de transición notablemente baja.

Meritocracia o darwinismo social

Esta situación puede ser objeto de dos lecturas. Por una parte, si consideramos que las 33 universidades que participan del proceso de admisión año académico 2012 son universidades de elite o semielite[63], entonces parece razonable que elijan a los mejores postulantes del sistema escolar. A su vez, como sociedad, parece razonable que aquellos estudiantes con mejor preparación accedan a las profesiones más exigentes y cuyo desempeño social es crítico (médicos, ingenieros, abogados, geólogos, odontólogos, entre otras)[64]. Desde esta perspectiva, no debiera sorprender que estas universidades seleccionen solo una fracción de los egresados del sistema escolar para su matrícula de 1er año. En este caso, llegó al 20,5% de los egresados de promoción del año anterior[65].

Sin embargo, también es cierto que los resultados pueden dar cuenta de un 'darwinismo social exacerbado'[66]. Los datos permiten observar que 1 de cada 3 postula, 1 de cada 4 es seleccionado, y solo 1 de cada 5 logró matricularse en una carrera de las 33 de universidades que organizaron su proceso de admisión, año académico 2012, basándose en la PSU.

A su vez, desde un criterio básico de igualdad de oportunidades, parece justo esperar que el referido 20,5% se distribuya de forma representativa, según la participación de base de los grupos de procedencia de los estudiantes. Sin embargo, si desagregamos el itinerario PSU que experimenta cada grupo de estudiantes por tipo de institución escolar de procedencia, veremos que esto no ocurre.

Tabla 12. Del 4°año de Educación Media 2011 al 1er año de Educación Superior, Admisión 2012 (33 universidades basándose en la PSU)

	MATRÍCULA 4° MEDIO	INSCRITOS	RINDEN	OBTIENEN PROMEDIO PSU	POSTULAN	SELECCIÓN	MATRÍCULA 1° EDUC. SUPERIOR
MUNICIPAL	80.564	75.095	57.969	452,8	14.063	12.418	8.728
PART. SUB.	112.926	103.741	88.942	489,2	33.772	29.305	21.822
PART. PAG.	17.601	18.737	18.431	609,9	14.791	13.783	12.460
S/I		1.654	1.150	468,4	294	245	192
	211.091	199.227	166.492	489,7	62.920	55.751	43.202

Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Educación y DEMRE.

Notas: 1) En rigor, la matrícula de colegios particulares subvencionados corresponde a 101.061 estudiantes. Sin embargo, en esta tabla se incluye la matrícula correspondiente a los 11.865 estudiantes de colegios Técnico Profesionales de Administración Delegada, regidos por D.L. N° 3.166, de 1980, 2) La matrícula de 17.601 estudiantes de 4° año medio 2011 de los colegios particulares pagados corresponde a la informada por el Ministerio de Educación; sin embargo, DEMRE registra 18.737 inscritos correspondientes a dicha promoción, 3) s/i se refiere a los estudiantes con reconocimiento y validación de estudios, 4) La matrícula de 1er Año de Educación Superior corresponde a la matrícula efectiva en las 33 universidades que participaron del proceso PSU admisión 2012, incluye las 25 del CRUCH y las 8 universidades privadas no tradicionales que adhirieron al proceso, 5) El promedio PSU corresponde al promedio de las Pruebas Obligatorias (Lenguaje y Comunicación y Matemática).

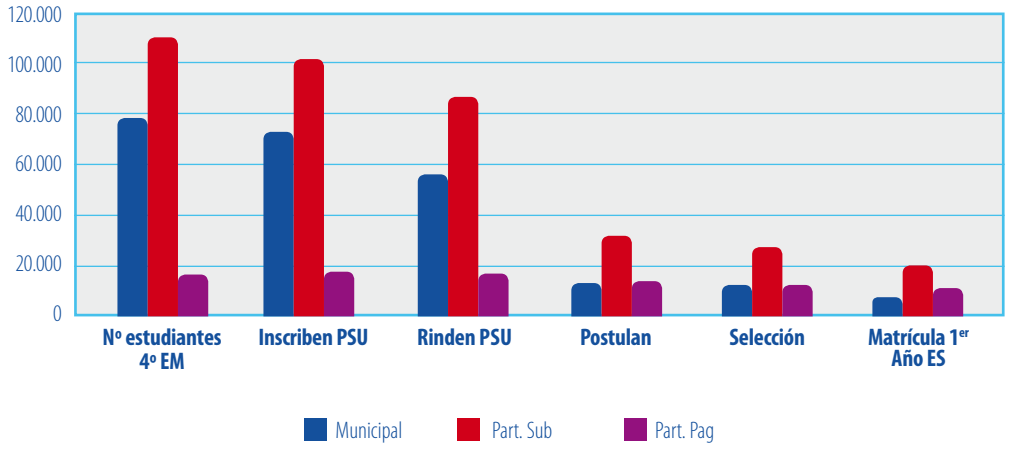
63 *En oposición a las universidades de mera absorción de demanda o masivas (Daniel Levy, 2011)*

64 *Lo anterior, independientemente de otras consideraciones, como demanda de profesionales, regulación de las ofertas de vacantes universitarias, entre otras.*

65 *Esta cifra se verá incrementada con los estudiantes de promociones de años anteriores que vuelven a postular o lo hacen por primera vez.*

66 *En esta materia, Ernesto Treviño (académico UDP) ha señalado que el esquema básico de este sistema educacional puede caracterizarse como "sálvese quien pueda". Disponible en: http://cnnchile.com/noticia/2013/09/13/experto-por-alza-en-ponderacion-de-notas-pagamos-los-costos-de-transitar-a-un-sistema-mas-equitativo (Diciembre, 2013)*

Figura 6. Itinerario de la generación de egresados del sistema escolar 2011 que rinden la PSU para acceder a la Universidad, proceso admisión año académico 2012



Elaboración propia

¿Por qué? La explicación más inmediata se encuentra en la magnitud de las brechas de rendimiento PSU. En promedio, los estudiantes del sector municipal alcanzan 452,8 puntos, los del sector particular subvencionado, 489,2 puntos, y los del sector particular pagado, 609,9 puntos.

Con estos puntajes PSU promedio por sector, se producen disparidades muy profundas:

- En un extremo, solo el 10,83% de los estudiantes del sector municipal logra matricularse en 1er año de educación superior entre las universidades de elite o semielite.
- En el otro extremo, el 70,79% de los estudiantes que provienen de colegios particulares pagados consigue matricularse.
- Entre ambos se sitúa la educación particular subvencionada, que solo logra que el 19,33% de la matrícula de 4° medio acceda a las universidades de elite o semielite.

Estas desiguales tasas de transición por sector alteran los porcentajes de participación de los estudiantes, respecto de como se distribuían al egresar de la educación media, generando un cuadro de sub o sobrerrepresentación en el primer año de educación superior (ver tabla 13 y figura 7).

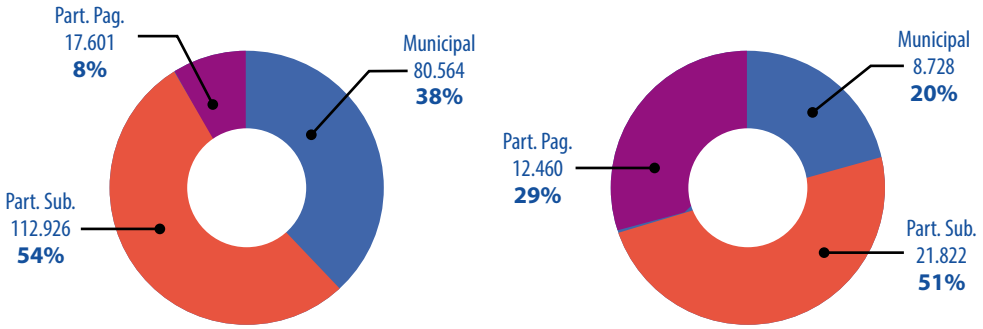
Tabla 13. Sobre o subrepresentación en 1er año de Educación Superior 2012 (CRUCH más 8 adscritas), según colegios de procedencia de los estudiantes egresados en 2011

PROCEDENCIA	MATRÍCULA 4° MEDIO 2011	PARTICIPACIÓN	MATRÍCULA 1° E. SUPERIOR 2012	PARTICIPACIÓN	SOBRE O SUB-REPRESENTACIÓN
MUNICIPAL	80.564	38%	8.728	20%	- 18
PART. SUB.	112.926	54%	21.822	51%	- 3
PART. PAG.	17.601	8%	12.460	29%	+ 21
	211.091		43.202		

Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Educación y DEMRE.

Notas. 1) La matrícula de Particular Subvencionado incluye matrícula de AD, DL 3.166 (101.061 + 11.865). 2) La matrícula de 1er Año de Educación Superior corresponde a la matrícula efectiva en las 33 universidades que participaron del proceso PSU admisión 2012: las 25 del CRUCH y las 8 universidades privadas no tradicionales que adhirieron. Para simplificar el análisis se han omitido los 192 estudiantes con reconocimiento y validación de estudios que se matricularon en 1er año, tras rendir la PSU.

Figura 7. Sobre o subrepresentación en 1er año de Educación Superior 2012 (CRUCH más 8 adscritas), según colegios de procedencia de los estudiantes egresados en 2011



Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Educación y DEMRE.

Se observa que la matrícula de 43.202 estudiantes de 1er año de educación superior correspondiente a 2012, muestra una sobrerrepresentación del sector particular pagado respecto de la que tenía en 4° año medio (del 8% salta al 29%), a costa de la subrepresentación del sector municipal (del 38% desciende al 20%). Paralelamente, el sector particular subvencionado exhibe una ligera subrepresentación (bajando tres puntos porcentuales).

Es decir, cuando nos preguntamos de qué tipo de colegios provienen los 43.202 estudiantes seleccionados, y qué resultados promedio PSU obtuvieron, es posible advertir que estos resultados no son casuales, sino que están asociados a trayectorias escolares diferenciadas en las que no todos los contendientes tuvieron las mismas oportunidades para prepararse y participar en igualdad de condiciones.

Entonces, tenemos un problema de equidad en la educación superior que se expresa en fenómenos de subrepresentación de los estudiantes que provienen de los colegios municipales y particulares subvencionados y una sobrerrepresentación de los estudiantes que proceden de los colegios particulares pagados.

En su conjunto, estos datos contribuyen a retratar la desigualdad en la distribución de oportunidades y logros educacionales, específicamente en el tránsito de la educación media a la educación superior.

Más allá del factor familias de origen –que naturalmente influye–, como hemos sostenido en los apartados precedentes, es evidente que el fenómeno de sobre o subrepresentación de determinados estudiantes aparece asociado a la naturaleza de la institución escolar de la que proceden.

Lo anterior fue debidamente observado en el informe OCDE, BID y Banco Mundial (2009), que revisó las políticas nacionales de educación en Chile. OCDE estimó que los problemas de equidad en la educación surgen cada vez que los jóvenes con igual talento o capacidad para beneficiarse de la educación terciaria tienen resultados significativamente distintos según sus características socioculturales y trayectorias de formación diferentes.[67]

2. Itinerario PSU 2012 de todos los inscritos

Junto con los 199.227 estudiantes de la promoción escolar 2011 se inscribieron 72.635 egresados de años anteriores para rendir la PSU. En total, 271.862 estudiantes, distribuidos de la siguiente forma: 103.627 del sector municipal, 139.449 del sector particular subvencionado, 25.922 del sector particular pagado y 2.864 por reconocimientos y validación de estudios.

Para concentrar el análisis en los grupos provenientes de los tres tipos de institución escolar descontamos los 2.864 estudiantes por reconocimientos y validación de estudios, para trabajar con 268.998 estudiantes como cifra base para el análisis.

A continuación se analiza el itinerario y desempeño promedio PSU en las dos Pruebas Obligatorias (Lenguaje y Comunicación y Matemática) que obtuvieron los tres grupos de estudiantes, según procedieran del sector municipal, particular subvencionado y particular pagado.

67 *OCDE (2009): La educación superior en Chile, p. 79. Disponible en: http://www.mineduc.cl/usuarios/1234/File/1la_es_en_chile.pdf (Diciembre, 2013)*

Tabla 14. PSU. Proceso de admisión año académico 2012. Desempeño del total de los inscritos, según tipo de institución escolar del que procedan

INSTITUCIÓN ESCOLAR	TOTAL INSCRITOS PSU	RINDEN PSU	OBTIENEN	POSTULAN	SELECCIÓN	MATRÍCULA 2012 EN 1er AÑO
MUNICIPAL	103.627	83.253	469,4	28.509	25.052	17.775
PART. SUB.	139.449	121.175	500,1	56.127	48.383	36.168
PART. PAG.	25.922	24.549	609,9	21.368	19.537	17.277
TOTAL	268.998	228.977		106.004	92.972	71.220

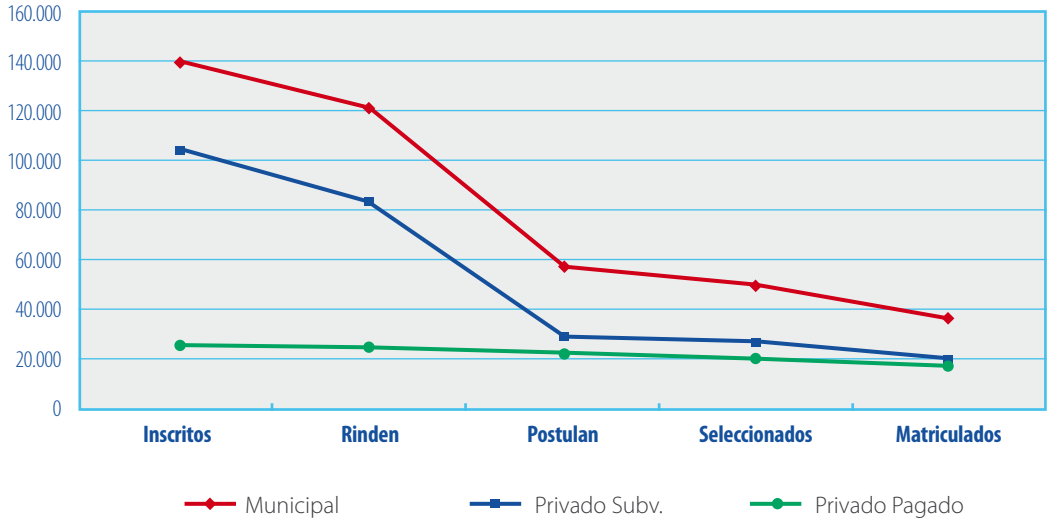
Elaboración propia basada en Compendio Estadístico DEMRE.

Como se observa, los 268.998 estudiantes inscritos, según provinieron de establecimientos municipales, particulares subvencionados o particulares pagados confirman la hipótesis de desempeño heterogéneo, a lo largo del proceso de admisión, desde la inscripción hasta la matrícula, pasando por cuatro interfaces: rinden (o no), obtienen (o no), postulan (o no) y son seleccionados (o no).

Itinerario PSU por tipo de institución escolar. Comparación consigo misma

La siguiente figura ilustra el proceso de merma de posibilidades y reducción de márgenes de actuación que afectó a los estudiantes que provenían del sector municipal y particular subvencionado, en el intento por captar un cupo en las universidades del Consejo de Rectores o universidades privadas asociadas.

Figura 8. PSU 2012. Desempeños de las diferentes instituciones de educación escolar comparadas consigo mismas



Elaboración propia basada en Compendio Estadístico DEMRE.

Tabla 15. PSU 2012. Desempeños de las diferentes instituciones de educación escolar comparadas consigo mismas

INSTITUCIÓN ESCOLAR	INSCRITOS	RINDEN	POSTULAN	SELECCIONADOS	MATRICULADOS
MUNICIPAL	100,0%	80,3%	27,5%	24,2%	17,2%
PRIVADO SUBV.	100,0%	86,9%	40,2%	34,7%	25,9%
PRIVADO PAGADO	100,0%	94,7%	82,4%	75,4%	66,6%

Elaboración propia basada en Compendio Estadístico DEMRE.

Los 25.922 estudiantes que provienen del sector particular pagado mostraron el itinerario más estable. No se advierten grandes variaciones entre el punto de partida (inscripción) y el punto de llegada (matrícula). Tres de cada cuatro consigue un cupo y dos de cada tres hace efectiva su matrícula.

En cambio, los 103.627 estudiantes que provienen del sector municipal evidenciaron una progresiva reducción de sus posibilidades y márgenes de actuación. Por distintas razones, uno de cada cinco inscritos no asiste a rendir la PSU. Entre los que rinden y obtienen un puntaje promedio de 469,4, solo uno de cada tres postula. En definitiva, solo el 17,2% de los inscritos logra matricularse en una carrera.

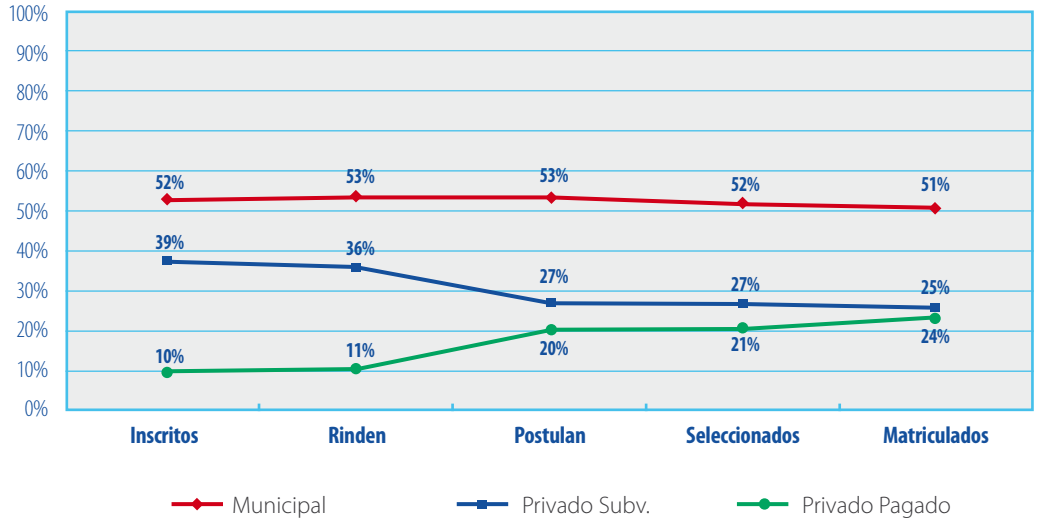
Paralelamente, los 140.000 estudiantes que proceden del sector particular subvencionado también sufrieron de una significativa merma de sus posibilidades en su propósito de capturar una vacante en una universidad del Consejo de Rectores o, en una de las ocho universidades asociadas al proceso de admisión 2012. Si bien seis de cada siete rindieron la PSU, y alcanzaron un puntaje promedio de 500 puntos, menos de la mitad (56.127) hizo efectiva su postulación. En última instancia, uno de cada cuatro inscritos consiguió matricularse en una carrera.

En ambos casos, se observa que después de rendir la PSU, y conocer su puntaje, una cantidad importante de estudiantes del sector municipal y particular subvencionado 'abandonan la carrera' antes de comenzar la carrera propiamente universitaria. En cifras duras, de los 243.076 inscritos que suman ambos sectores, solo 84.636 postularon después de conocer su puntaje (34,8%), es decir, uno de cada tres. Dos tercios quedaron en el camino.

Itinerario PSU por tipo de institución escolar. Comparación entre ellos

La siguiente figura compara el desempeño PSU entre los tres grupos de estudiantes, en relación con las diversas fases del proceso de admisión 2012.

Figura 9. Itinerario PSU 2012. Tipos de institución escolar comparadas entre sí.



Elaboración propia. Fuente: DEMRE

A lo largo del proceso de admisión al año académico 2012, el sector particular subvencionado mantuvo su proporción en torno al 52% en cada una de las fases. A su vez, en línea con los datos que analizamos anteriormente, los estudiantes inscritos que provenían de la educación municipal perdieron 14 puntos de participación entre la inscripción y la matrícula en carreras del Consejo de Rectores y Universidades asociadas al proceso PSU. Por el contrario, los estudiantes inscritos del sector particular pagado subieron 14 puntos de participación, de manera proporcional a la disminución que sufre el sector municipal[68].

Un conjunto de fenómenos parecen explicar el desbalance, que se va produciendo en el itinerario PSU 2012, entre el sector municipal y particular pagado:

- En la fase rendición de la PSU, la principal baja en la asistencia la registraron los estudiantes del sector municipal. Casi 20.000 de los 103.000 inscritos no se presentaron a rendir la PSU Admisión 2012.

68 *A ello, habría que agregar que en el punto de partida, la inscripción, el sector particular pagado sube dos puntos respecto de su matrícula en el sistema escolar (8%).*

- Sin embargo, tal vez el principal factor que hace retroceder en nueve puntos la participación de los estudiantes del sector municipal tiene lugar después de conocer los puntajes PSU alcanzados. Este grupo de estudiantes obtiene el promedio para la admisión año 2012 más bajo: solo 469,4. Con esta cifra promedio, la mayoría no calificaban para postular al crédito CAE, que exige un puntaje promedio de PSU igual o superior a 475.
- Por lo anterior, cerca de 55.000 estudiantes del sector municipal que rindieron la PSU –es decir, más de la mitad de los inscritos– conociendo su puntaje, 'decidió' no postular a ninguna de las carreras del CRUCH.
- En consecuencia, pese a que su participación en el número de los inscritos llega al 39%, en la hora de la verdad, el número efectivo de matriculados, solo llega al 25%. Recordemos que nos estamos refiriendo a las 33 universidades que organizaron su proceso de admisión año 2012 en torno a la PSU.

3. Tramos de puntajes PSU admisión 2012 por tipo de institución escolar

Una mejor explicación de este fenómeno de 'desistimiento' de postular es posible encontrarlo en la distribución de los puntajes PSU por grupo de estudiantes, según tipo de institución (ver tabla 16).

Tabla 16. Distribución de los puntajes PSU admisión 2012, por tramo y tipo de institución

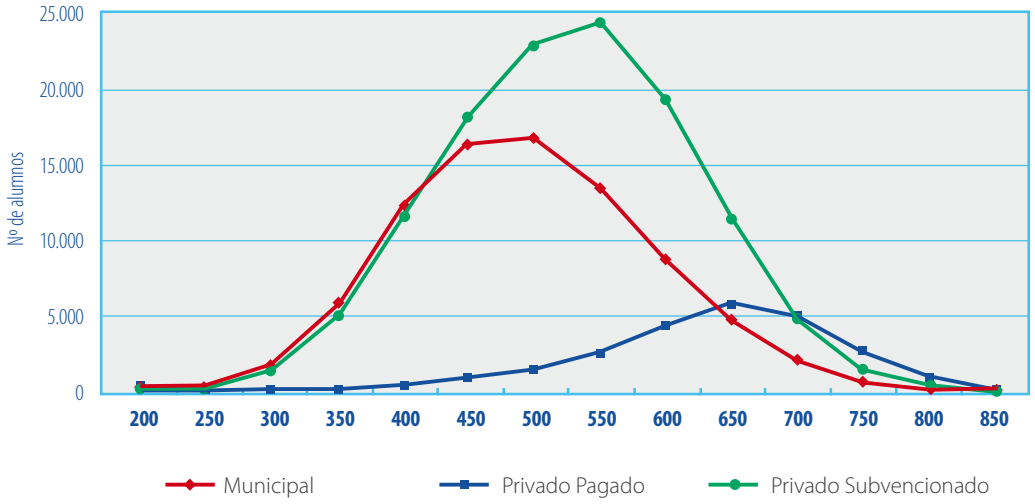
PUNTAJE ESTÁNDAR	MUNICIPAL	PARTICULAR SUBVENCIONADO	PARTICULAR PAGADO	TOTAL ESTUDIANTES
150 A 199,5	10	9	0	19
200 A 249,5	304	245	12	561
250 A 299,5	1.741	1.425	42	3.208
300 A 349,5	5.883	4.999	180	11.062
350 A 399,5	12.278	11.671	437	24.386
400 A 449,5	16.346	18.208	866	35.420
450 A 499,5	16.729	23.106	1.473	41.308
500 A 549,5	13.472	24.318	2.548	40.338
550 A 599,5	8.673	19.279	4.379	32.331
600 A 649,5	4.764	11.460	5.818	22.042
650 A 699,5	2.152	4.809	5.054	12.015
700 A 749,5	703	1.338	2.688	4.729
750 A 799,5	180	271	904	1.355
800 A 850	18	37	148	203
TOTAL	83.253	121.175	24.549	228.977

Elaboración propia, basada en el Compendio Estadístico Proceso de Admisión Año Académico 2012 (DEMRE).

Para analizar estas cifras, es necesario tener presente que la administración de la PSU establece los 500 puntos como promedio estándar. Sobre la base de este puntaje, divide el total de los estudiantes que rinden la PSU en dos mitades. La aplicación de este criterio determinó que de los 228.977 estudiantes que conforman los tres subconjuntos en estudio, 113.013 quedaron sobre 500 y 115.964 bajo 500.

En la siguiente figura puede visualizarse mejor la distribución absoluta de los rendimientos PSU para el proceso de admisión año académico 2012.

Figura 10. Curvas de distribución de los puntajes PSU 2012, por tipo de institución



Elaboración propia

Las curvas facilitan la visualización del tamaño y desempeño de cada uno de los subconjuntos de estudiantes, según el tipo de institución de la que egresaron:

- El segmento de los colegios particulares subvencionados es el más grande y tiende a mostrar una distribución normal.
- El segmento de los estudiantes que provienen del sector municipal se ubica en una dimensión intermedia y se inclina hacia los puntajes más bajos.
- Mientras que el de los estudiantes que proceden de colegios particulares pagados es el más pequeño y se inclina hacia los puntajes más altos.

La siguiente tabla sintetiza desempeño de los tres subconjuntos, en términos absolutos y proporcionales:

Tabla 17. Distribución porcentual de los puntajes PSU, 2012, por tipo de institución escolar

PUNTAJE	MUNICIPALES		PARTICULARES SUBV.		PARTICULARES PAGADOS	
150 A 499,5	53.291	64,0%	59.663	49,2%	3.010	12,26%
500 – 599,5	22.145	26,6%	43.597	36,0%	6.927	28,2%
600 – 699,5	6.916	8,3%	16.269	13,4%	10.872	44,3%
700 – 850	901	1,1%	1.646	1,4%	3.740	15,2%
	83.253	100%	121.175	100%	24.549	100%

Elaboración propia. Fuente: DEMRE.

Estas tablas permiten hacer lecturas diversas. Podemos comparar el desempeño de cada grupo respecto de sí mismo, pasando de un tramo de menor a mayor puntaje.

Así, de los 83.253 estudiantes que proceden de los Liceos municipales:

- La mayor parte (53.291), el 64%, no alcanzó los 500 puntos PSU.
- 22.145 (26,6%) se ubicó en el intervalo 500 – 599,5 puntos (1 cada 4).
- Solo 6.916 (8,3%) se ubicó en el intervalo 600 – 699,5 puntos (8 cada 100).
- Solo 901 (1,1%) se ubicó en el intervalo 700 – 850 puntos (1 cada 100).

Asimismo, de los 121.175 estudiantes de colegios particulares subvencionados que rindieron la PSU:

- La mitad, 59.663 (el 49,2%) no superó los 500 puntos.
- 43.597 (el 36%) se ubicó en el intervalo 500 – 599,5 puntos.
- Solo 16.269 (13,4%) se ubicó en el intervalo 600 – 699,5 puntos.
- Solo 1.646 (1,4%) se ubicó en el intervalo 700 – 850 puntos.

Finalmente, de los 24.549 estudiantes de colegios particulares pagados que rindieron la PSU 2012:

- Solo 3.010 (12,26%) se ubicó por debajo de los 500 puntos.
- 6.927 (28,2%) se ubicó en el intervalo 500 – 599,5 puntos.
- 10.872 (44,3%) se ubicó en el intervalo 600 – 699,5 puntos.
- 3.740 (15,2%) se ubicó en el intervalo 700 – 850 puntos.

Adicionalmente, un análisis por tramos de los colegios particulares pagados permite apreciar que 21.539 (el 87,74%) se posicionó sobre los 500 puntos, y que hasta los 649,5 puntos el número de estudiantes se comporta de forma directamente proporcional con los puntajes (aumentan los estudiantes y, al mismo tiempo, aumentan los puntajes).

Asimismo, podemos comparar las cifras de los grupos entre sí respecto de cada tramo de puntajes. Si analizamos los 115.964 estudiantes que conforman la mitad inferior a 500 puntos PSU[69], se observa lo siguiente:

- La mayoría relativa (51,45%) corresponde al sector particular subvencionado.
- Poco menos de la mitad (45,95%) proviene del sector municipal.
- Solo el 2,6% corresponde a estudiantes de colegios particulares pagados.

Por otra parte, si analizamos los 113.013 estudiantes que conforman la mitad superior de puntajes igual o superior a 500 puntos, se observa lo siguiente:

- Solo 29.962 (26,5%) corresponde al sector municipal.
- 61.512 (54,4%) estudiantes proviene del sector particular subvencionado.
- 21.539 (19,1%) son estudiantes que proceden de colegios particulares pagados.

Sin embargo, un análisis de los tramos más altos de puntajes, permite apreciar que, pese a que representa el 8% de la matrícula de educación media, desde los 600 puntos, el número absoluto de estudiantes de colegios particulares pagados supera a los de los sectores municipal y desde los 650, supera a los de los sectores municipal y particular subvencionado. Así, consiguen un puntaje igual o superior a 600 puntos, admisión 2012: solo el 9% de los estudiantes de los colegios municipales (1 de cada 10), el 15% de los estudiantes de colegios subvencionados y el 60% de los estudiantes de colegios particulares pagados (6 de cada 10).

En el rango más selecto de puntajes PSU, entre 650 y 850 puntos, donde se ubican 18.302 de los estudiantes que rindieron la PSU admisión 2012, se distribuyen de la siguiente forma: 8.794 corresponden a colegios particulares pagados, 6.455 a colegios particulares subvencionados y solo 3.053 a colegios municipales.

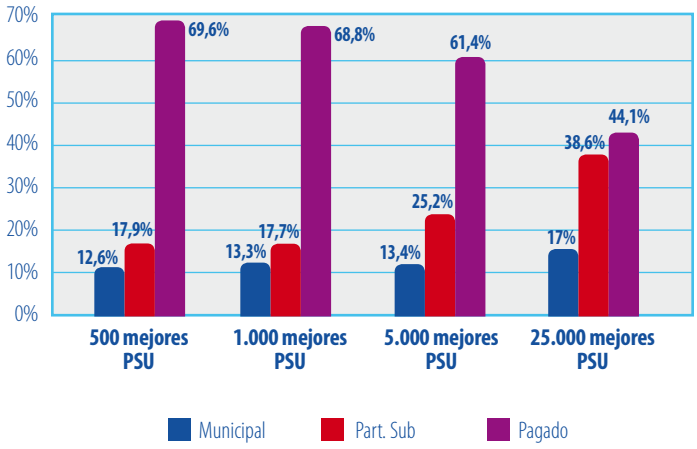
En consecuencia, en los intervalos de puntajes más altos de la PSU, el sector particular pagado alcanza una supremacía no solo porcentual, también en valores absolutos. Con ello, se distancia de los otros dos segmentos, y compiten entre ellos, por su inserción en las carreras de mayor selectividad y prestigio.

En cambio, los segmentos subvencionados por el Estado quedan rezagados en los puntajes de la medianía o, directamente en los más bajos, en el caso de los estudiantes municipales. Con ello sus opciones para competir por un cupo en carreras selectivas disminuyen y, en muchos casos, son nulas.

El propio sistema de admisión informa cómo se distribuyen los puntajes más altos por tipo de institución escolar.

69 De acuerdo con los criterios de distribución de los resultados en puntajes estándar esta cifra es esperable.

Figura 11. Representación de los mejores puntajes PSU admisión 2012 por tipo de colegio



Elaboración propia basada en DEMRE.

4. Desempeño PSU admisión 2012 por ingresos de la familia

Complementariamente, el propio DEMRE expone los resultados PSU, proceso de admisión 2012, según los ingresos brutos del grupo familiar de los estudiantes, divididos en 12 tramos.

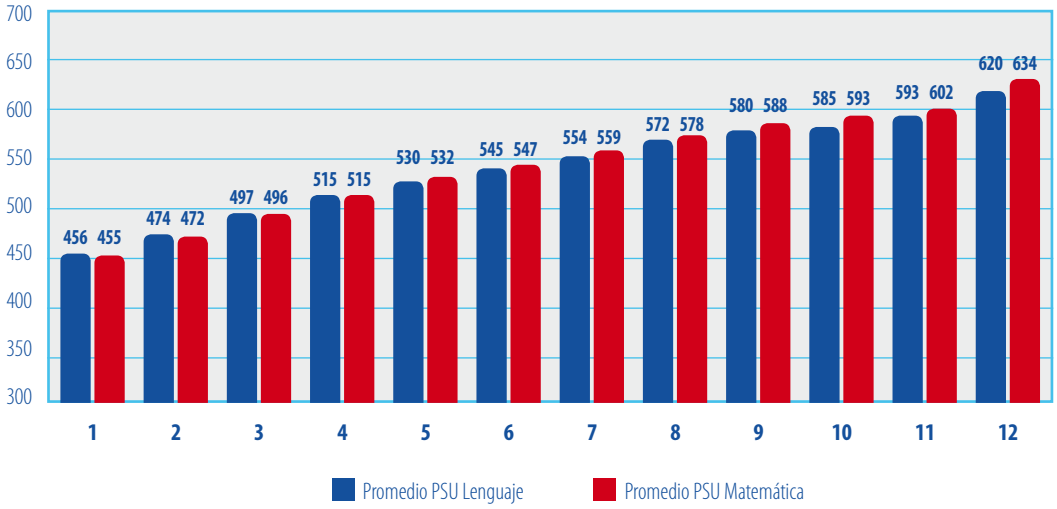
Tabla 18. Resultados Promedios PSU, admisión 2012, por ingreso bruto familiar

GRUPOS	INGRESOS DEL GRUPO FAMILIAR	PSU LENGUAJE	PSU MATEMÁTICA
1	MENOS DE $ 144 MIL	456	455
2	$ 144 - 288 MIL	474	472
3	$ 288 - $ 432 MIL	497	496
4	$ 432 - $ 576 MIL	515	515
5	$ 576 - $ 720 MIL	530	532
6	$ 720 - 864 MIL	545	547
7	864 MIL - 1,08 MILLONES	554	559
8	1,08 - 1,15 MILLONES	572	576
9	1,152 - 1,29 MILLONES	580	588
10	1,296 - 1,44 MILLONES	585	593
11	1,440 - 1,58 MILLONES	593	602
12	MÁS DE 1,584 MILLONES	620	634

Elaboración propia, basada informe del Consejo de Rectores[70].

70 *Consejo de Rectores (Enero, 2012): Proceso de Admisión 2012. Conferencia de Prensa. Disponible en: http://www.consejoderectores.cl/web/pdf/PSU_2012_Analisis_Proceso_Admision.pdf (Diciembre, 2013).*

Figura 12. Resultados Promedios PSU, admisión 2012, por ingreso bruto familiar



Elaboración propia, basada informe del Consejo de Rectores.

En relación con la brecha de puntajes tanto entre tipos de institución escolar como de carácter socioeconómico, el Consejo de Rectores ha comentado que el proceso de admisión 2012 muestra patrones estables en comparación con los años precedentes.

Lo anterior permite apreciar que la variabilidad de resultados que alcanzan los estudiantes después de haber cursado los 12 años de educación obligatoria, aparece asociada de forma directa al tipo de institución escolar e ingresos de la familia de origen:

- En la medida en que los estudiantes provienen de colegios particulares pagados y familias cuyos ingresos son más altos, mayor es su probabilidad de alcanzar un puntaje PSU superior y de ingresar a la educación superior en la carrera e institución que desee.
- Como contraparte, en la medida en que los estudiantes provienen de colegios municipales y familias cuyos ingresos son más bajos, mayor es su probabilidad de alcanzar un puntaje PSU inferior y de limitar su acceso a carreras e instituciones de educación superior, de no elite y mera absorción de demanda.

Adicionalmente, el CRUCH también ha mostrado que existe una relación directa entre nivel de educación alcanzado por los padres y puntaje promedio PSU en todas las pruebas.

IX. 'Aprendí todo lo que me enseñaron, pero no sirvió'

De acuerdo con la encuesta CEP, de agosto de 2012, se ha constatado que los chilenos le atribuyen una innegable relevancia a la educación como herramienta "para surgir en la vida". Entre 12 opciones, la educación es la principal alternativa elegida. Un 76% considera a la educación como esencial o muy importante para prosperar en la vida.[71] En general, los padres –de ingresos bajos y medios– aspiran a que sus hijos se superen y alcancen una posición en el orden social que les reporte bienestar. En este sentido, tienden a valorar la educación superior como el principal instrumento para la movilidad social.

Los organismos internacionales que han revisado las políticas nacionales de educación lo han destacado: "Los chilenos valoran la educación; la ven como el camino más importante y seguro hacia una continua prosperidad y hacen grandes esfuerzos, como individuos y como sociedad, para tener acceso a una educación de calidad…"[72]. Asimismo, desde que se aplica, la Casen ha mostrado que existe una relación directa positiva entre los años de educación de las personas y el monto del ingreso promedio mensual del trabajo que alcanzan. En otras palabras, sugiere que a mayor educación y calificación que logren las personas, mayores serán las tasas de retorno.[73]

Sin embargo, el sistema escolar y sus instituciones no garantizan que todos sus estudiantes –aunque se esfuercen y muestren mérito– puedan disponer de la preparación requerida para tener éxito en las Pruebas de Selección Universitaria (PSU).

En efecto, las experiencias de desigualdad de oportunidades educacionales se inician tempranamente y luego se expresan en brechas irreductibles. La distribución de los resultados Simce en los establecimientos anticipa que la preparación es desigual. Por ello, los estudiantes del sector municipal y particular subvencionado obtienen, en general, resultados más bajos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU)[74].

Cuando los jóvenes, cuyas familias pertenecen a grupos de ingresos bajos y medios, rinden la PSU porque aspiran a ingresar a una institución de educación superior de prestigio, constatan que no cuentan con la preparación académica requerida.

---

71 Centro de Estudios Públicos (2012): Estudio Nacional de Opinión Pública, Julio-Agosto 2012. Disponible en: http://www.cepchile.cl/1_5110/doc/estudio_nacional_de_opinion_publica_julio-agosto_2012.html#.UaTqg9LJZe8 (Diciembre, 2013)

72 OCDE & BIRF/BANCO MUNDIAL (2009): "La Educación Superior en Chile". Revisión de las Políticas Nacionales de Educación, pp. 11. Disponible en: http://www.mineduc.cl/usuarios/1234/File/1la_es_en_chile.pdf (Diciembre, 2013).

73 Por cierto, esta relación hay que combinarla con otras variables para explicar el comportamiento de los distintos retornos y la dispersión salarial, como la fuerza de trabajo, la demanda y oferta de individuos con distintas calificaciones, la existencia de redes sociales y el valor de las credenciales.

74 El sistema de ponderación basado en el ranking o posición relativa buscaría atenuar y mitigar las inequidades que se derivan de estas desigualdades de origen.

Justine Alguerno pertenece a la generación de egresados del sistema escolar 2011 y representa el caso de muchos estudiantes cuyos aprendizajes eran insuficientes para rendir una buena PSU y ser seleccionados en el proceso de admisión 2012.

En ese proceso de admisión no tuvieron ninguna posibilidad de acceder a una carrera e institución de educación superior de prestigio aun cuando hubieran aprendido en su escuela y liceo todo lo que les enseñaron, y se destacaran como los primeros de su colegio.

El caso de Justine Alguero fue relatado por los medios de prensa escrita y digital: "Aprendí todo lo que me enseñaron, pero no sirvió". "Con un 6,9 promedio de Notas de Educación Media en el Liceo de Maipo, Buin, ni siquiera pudo postular a la universidad. Obtuvo 460 en Lenguaje, 383 en Matemática y 125 en Ciencias. Su promedio ponderado de 423 puntos no le alcanzó para cumplir su sueño de ser enfermera universitaria. Ni siquiera para postular. "Nunca hubo expectativas en el Liceo", aclara Justine. De los 25 compañeros que rindieron la PSU –la mayoría hijos de obreros agrícolas y temporeros– solo cuatro superaron los 450 puntos. El promedio de Lenguaje y Matemática fue de 357, lejos del mínimo exigido para postular a un cupo en las universidades.[75]

¿En qué medida se implementa el currículum?

Tras los resultados Simce, PISA y PSU de Justine y de la mayoría de los estudiantes que cursan su escolaridad en establecimientos municipales o particulares subvencionados, se encuentran las prácticas de gestión y enseñanza que predominan en dichos establecimientos.

Un estudio del Ministerio de Educación levantó información en diversos liceos y concluyó que la cobertura curricular es parcial. En promedio, los profesores enseñan el 78% de los contenidos mínimos para el nivel de educación media. Sin embargo, estos contenidos estarían siendo trabajados privilegiando los conceptos teóricos en desmedro del desarrollo de habilidades de pensamiento superior.[76]

Estudios previos del propio Ministerio de Educación habían constatado que los profesores no enseñan lo mismo en todas las aulas del país. Los profesores hacen opciones de ritmo, secuencia, nivel de complejidad y recorte de las materias prescritas en el marco curricular.

75 *La Tercera, 12 de enero de 2012. Disponible en Fundación Superación de la Pobreza: http://www.superacionpobreza.cl/EditorFiles/File/Noticias%202012/Enero/Aprendi_todo_lo_que_me_ensenaron.pdf (Diciembre, 2013)*

76 *Ministerio de Educación (Septiembre, 2013): Implementación del currículum de Educación Media en Chile. Serie Evidencias, Año 2, N° 21.*

En este orden, la brecha de resultados Simce, PISA y PSU esconde una brecha entre el currículum prescrito y el currículum efectivamente implementado por los profesores y aprendido por los estudiantes.

Entre los resultados del estudio de implementación del currículum que comentamos, se destaca lo siguiente:

- En todos los niveles, los colegios particulares pagados dedican, en promedio, más horas a la enseñanza de la asignatura de Lenguaje que los establecimientos municipales.
- Por otra parte, si bien los colegios particulares subvencionados se mantienen en una categoría intermedia, se aproximan más a los municipales.
- En promedio, el currículum de Lenguaje trabajado en 2011 alcanza una cobertura declarada por los docentes encuestados de 81% de los contenidos mínimos. Por su parte, según el análisis de los registros de los Libros de Clases, realizados por los especialistas curriculares del Ministerio de Educación, los contenidos mínimos trabajados alcanzan en promedio a 50,1%.

Lo anterior podría estar relacionado con que están mostrando investigaciones recientes en materia de distribución de los profesores. Se ha observado que los profesores menos calificados son más propensos a comenzar sus carreras y seguir trabajando en las escuelas de bajo nivel socioeconómico.[77] Este fenómeno tiende a atribuirse a problemas que las escuelas de estudiantes vulnerables tienen con el reclutamiento y retención de los profesores. Sin embargo, también podría asociarse a la escasa regulación que ha tenido la formación de docentes en el país y en la ausencia de la cualificación académica del profesorado.[78]

77 *Ricardo Paredes et al (Enero, 2013): Los Determinantes del Primer Trabajo para Profesores de Educación Básica en la Región Metropolitana. FONIDE (Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación). Ministerio de Educación.*

78 *Ver resultados de Prueba INICIA.*

X. Conclusiones

Este trabajo aporta antecedentes para contribuir a apreciar la desigualdad de oportunidades educacionales que afecta a los estudiantes del sistema de educación escolar. Se analiza la trayectoria de la generación de egresados 2011, desde la cuna hasta la rendición de la PSU, distinguiendo tres tipos de instituciones de educación escolar que determinan la conformación de tres colectivos diferenciados de estudiantes: a) Estudiantes que asisten a colegios de dependencia municipal, b) Estudiantes que asisten a colegios particulares subvencionados, y c) Estudiantes que asisten a colegios particulares pagados.

Se observa que las brechas entre los estudiantes de diferente condición social se abren tempranamente, y el sistema escolar no muestra capacidad para mitigar o compensar efectivamente las inequidades de origen. Por el contrario, las brechas sociales se expanden y consolidan en un sistema escolar organizado 'conscientemente por clases sociales' (OCDE, 2004).

En este orden, los resultados Simce, PISA y PSU de la generación escolar 2011 revelan que la oportunidad de competir seriamente no la tienen todos. La marcada brecha que existe entre quienes pueden asistir a una educación pagada y de "calidad" y otra gratuita de dudosa "calidad" revela dos cosas:

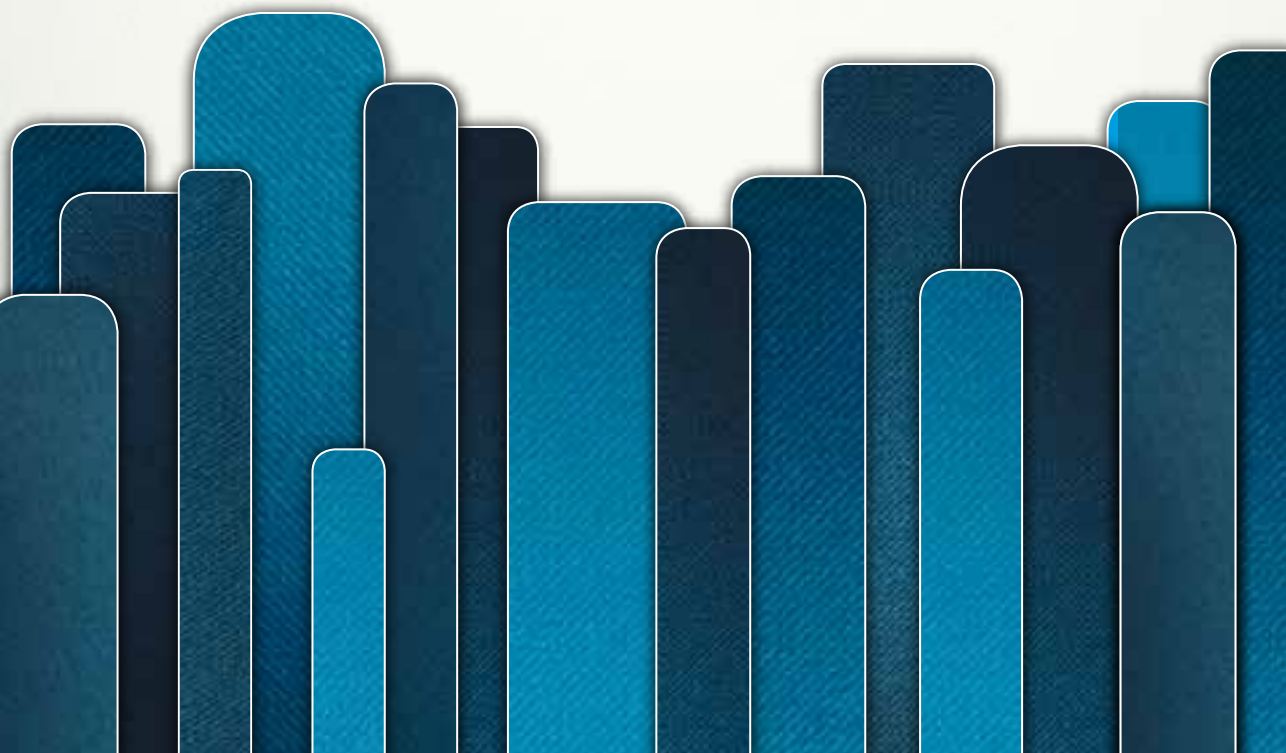
- Por una parte, el fracaso de la educación municipal y particular subvencionada para compensar las desigualdades de origen que sufren los pobres y los sectores medios bajos.
- Por otra parte, están las ventajas que gozan los estudiantes de los colegios particulares pagados en un contexto de competencia injusta, ya que una fracción importante de estudiantes, por no recibir una educación de calidad, queda excluida de competir con todas las herramientas del conocimiento.

Detrás de la incapacidad de las escuelas para vencer el 'peso de la cuna', los análisis y estudios destacan las deficiencias de diseño institucional para promover calidad educativa. Adicionalmente, la segregación escolar resultante, la implementación parcial del currículum, la proliferación de profesores menos cualificados en los sectores más vulnerables, la desregulación de la formación docente, etc., ponen en jaque la idea de que la movilidad social ascendente depende fundamentalmente del esfuerzo, talento y aprovechamiento de las oportunidades que haga cada estudiante en cualquier institución escolar.

En una sociedad fuertemente estratificada, pero que persigue darle un importante impulso a la movilidad social, garantizar una educación de calidad para todos se convierte en un factor crítico. El nuevo ciclo de reformas educativas tiene como desafío asegurar que todos los estudiantes, independientemente de su origen social, puedan acceder a los recursos del conocimiento y al desarrollo de sus capacidades, para poder participar de la sociedad y sus procesos de modernización. Sin embargo, parece difícil pensar en la modernización de la sociedad chilena sin haber materializado la igualdad de oportunidades en educación.

Educación

Desigualdad de oportunidades en la Educación Superior



Educación

Desigualdad de oportunidades en la Educación Superior

Chile, según el Banco Mundial, ingresó al 'club de los países de altos ingresos'. En la actualidad, el Ingreso Nacional Bruto (INB), llega a los US$ 14.280 per cápita. Sin embargo, Chile al mismo tiempo es un 'país líder en desigualdad'. Si bien en la última década ha avanzado en igualdad social, aún es uno de los países más desiguales del planeta, con un coeficiente de Gini de 0,52, muy superior al promedio mundial (0,42) y al de los países de la OCDE (0,31).[79]

En el ámbito educacional, Chile suele aparecer clasificado como el país de la OCDE con la mayor segregación socioeconómica a nivel escolar y con baja movilidad social. Lo anterior, porque el nivel de educación e ingresos de los padres determina las oportunidades de acceder a una educación escolar de buena o mala calidad, sin que el Estado pueda mitigar el efecto de las desigualdades de origen. Esta situación limita significativamente a los estudiantes desventajados el acceso a la educación superior, especialmente cuando aspiran a ingresar a las universidades y carreras de prestigio.

No obstante, las familias de ingresos bajos y medios valoran la educación superior, y la consideran la llave maestra para el ascenso y el progreso social de sus hijos. Por lo tanto, los alientan a culminar su educación media y postular a la educación superior. En concordancia, el Estado ha desarrollado una creciente política de ayudas estudiantiles (expresadas en becas y créditos, según las leyes anuales del presupuesto del sector público, Ley N° 19.287, de 1994, y Ley N° 20.027, de 2005).

A su turno, sobre la base de los principios y normas establecidos en los decretos con fuerza de ley del año 1981, el mercado de la educación superior se ha diversificado ampliamente. La oferta académica, especialmente privada, después de aprobar su licenciamiento (LOCE, 1990), tendió a expandirse de forma desmedida, sin asegurar que las nuevas sedes, programas y vacantes contaran con la misma calidad que ofrecían en las casas centrales. En este orden, al parecer el Estado no abordó con la eficacia requerida los problemas de aseguramiento de la calidad, "asimetrías de información" e "información imperfecta" que se producen en el mercado de la educación superior, en tanto las dinámicas del mercado por sí solas tienden a no incentivar la calidad y la transparencia de la oferta académica.

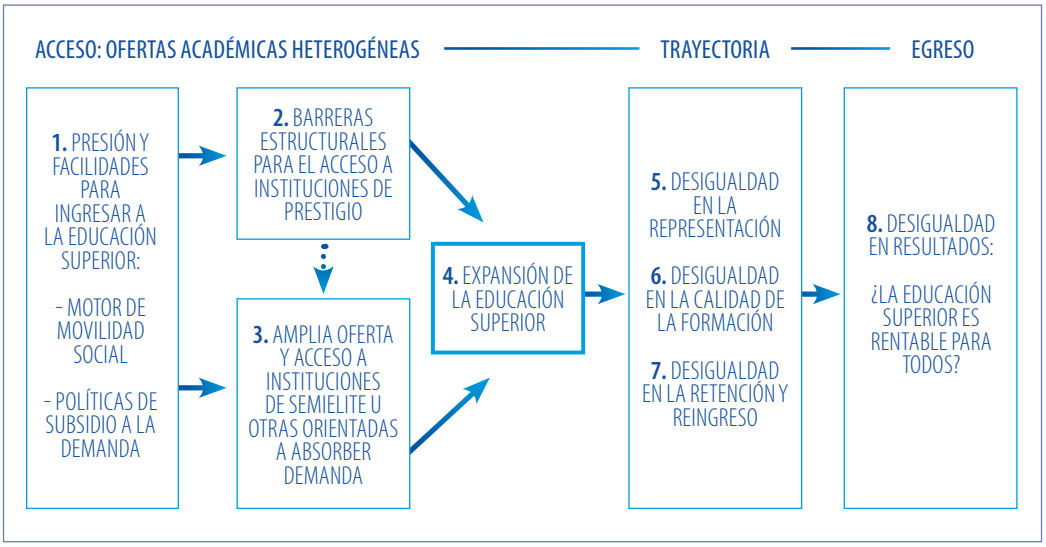
Este capítulo destaca que Chile ha logrado una notable expansión de la educación superior, pasando de 165.000 estudiantes en 1980 a más de un millón de estudiantes en 2011. Pero, al mismo tiempo, destaca que este proceso de masificación ha tenido lugar sin que el Estado pueda dar fe pública de la calidad de la oferta académica en su conjunto, y sin que las instituciones, en general, garanticen a la diversidad de estudiantes condiciones de equidad de acceso, y de progreso y egreso, cuando logran acceder a sus carreras y programas.

79 *CEP (Centro de Estudios Públicos). Ciclo de Políticas Públicas "Combatiendo la desigualdad". Bernardita del Solar V., Puntos de Referencia 364, noviembre 2013. Disponible en www.cepchile.cl (Diciembre 2013)*

Introducción

Este capítulo aborda el fenómeno de la desigualdad en la educación superior en Chile desde un enfoque descriptivo y exploratorio. Una revisión de la literatura disponible permite seleccionar y desarrollar algunas categorías y datos para analizar cómo se manifiesta el fenómeno de la desigualdad, en particular, en el acceso, trayectoria y egreso de los estudiantes de educación superior (figura 1).

Figura 1. Propuesta de esquema conceptual para identificar estructuras que generan brechas de desigualdad en el acceso, trayectoria y salida de la educación superior en Chile



Elaboración propia

Se aportan antecedentes en cada uno de los puntos, aunque con particular énfasis se busca contribuir a develar la estructura de estratificación académica y las desigualdades que representan para los distintos grupos de estudiantes.

Se asume que la educación superior de un país, particularmente la universitaria, tiene un carácter multidimensional. Aporta a la dimensión pública, pero también a la privada. Forma para una ciudadanía crítica, participativa y responsable de contribuir al bien común. Desarrolla los talentos y capacidades de las personas relacionadas con un área profesional específica y le otorga una credencial para insertarse en el mundo laboral y ganarse la vida.[80]

80 *Arturo Fontaine, citando a Martha Naussbaum, afirma que la educación superior prepara no solo para carrera, sino también para una ciudadanía crítica y responsable. En: "Contra la visión fabril de la universidad", Ciper, Centro de investigación periodística, 24 de julio de 2012.*

I. Presión y facilidades para acceder a la Educación Superior

En las últimas décadas ha prevalecido la concepción que asocia la educación superior a un bien privado, es decir, a un valor orientado a mejorar la productividad de las personas y el crecimiento económico. Desde esta perspectiva, la educación superior representaría una mayor empleabilidad y remuneraciones más altas. En esta línea argumental, en 2011, una autoridad del Ministerio de Educación destacó la educación superior como "la gran palanca de movilidad social en Chile". Apoyado en datos de la encuesta CASEN, expuso la relación promedio entre años de educación e ingresos. Postuló que a partir de los 12 años o más de educación se incrementan sustancialmente los ingresos: "si una persona con educación media completa logra un ingreso 1, con educación superior completa se produce un salto en las remuneraciones esperadas: por 1,5 en las carreras técnicas; por 1,9 en las carreras profesionales no universitarias; por 3 en las carreras profesionales universitarias y por 5 en los postgrados".[81]

La última encuesta Casen (2011) muestra esta correlación entre años de formación e ingresos, pero con matices.

Tabla 1. Ingresos, según duración de la carrera (solo para aquellos que finalizaron su carrera)

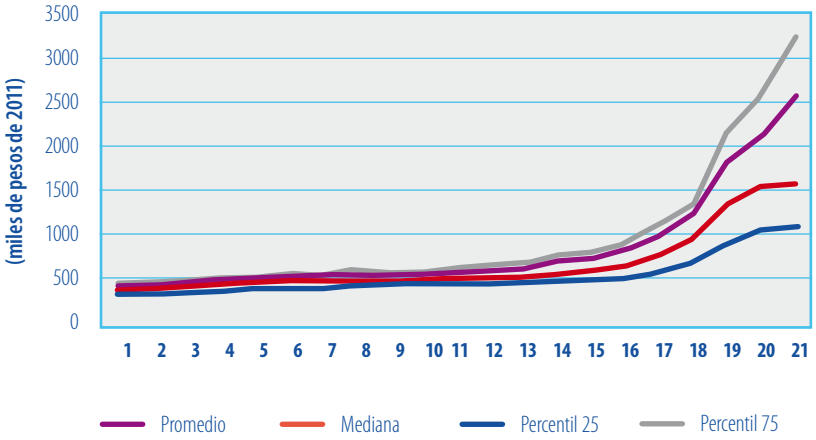
AÑOS DE DURACIÓN DE LA CARRERA	PROMEDIO DE INGRESOS	MEDIANA DE INGRESOS
2	$ 613.256	$ 406.604
3	$ 662.475	$ 437.600
4	$ 823.489	$ 550.646
5	$ 1.040.024	$ 700.160
6	$ 1.640.543	$ 1.094.000
7	$ 1.891.533	$ 1.228.926

Fuente: Ministerio de Educación con datos Casen 2011[82]

81 *Juan José Ugarte, ex Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación. Presentación en la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, 2 de noviembre de 2011.*

82 *Ministerio de Educación (2012): Encuesta CASEN 2011. Análisis Módulo Educación. Disponible en: http://static1.mineduc.cl/doc_mailing/20121026%20analisis%20casen%20final.pdf (Diciembre, 2013)*

Figura 2. Nivel de ingresos según años de escolaridad. Año 2011



Fuente: Ministerio de Educación con datos Casen 2011

De acuerdo con la tabla 1 y figura correspondiente, las diferencias de ingreso entre las personas se inician entre los 13 y 16 años de educación, pero es a partir de los 16 años que las remuneraciones dan un salto notable. Las diferencias de ingresos se intensifican con carreras cuya duración es de seis o más años. Al parecer, quienes acceden al sistema de educación superior alcanzarían una mayor rentabilidad económica en su futuro laboral, pero solo en la medida en que logren la titulación.[83]

Ciertamente, esta idea ya estaba instalada desde hace mucho tiempo: quien logra acceder a la educación superior mejora sus ingresos. Asumiendo de forma genérica esta concepción, el Estado progresivamente fue construyendo otro piso en el diseño de un sistema de educación superior y se convirtió en fuente de apoyo financiero –vía becas y créditos[84]– para que los egresados de educación media no estuvieran impedidos de proseguir estudios, si su familia de origen no contara con los recursos suficientes. La hipótesis central que ha inspirado al Estado habría sido que el sistema de educación superior es un motor de la movilidad social y, por lo tanto, uno de los pilares fundamentales para superar la pobreza y desigualdad.[85]

83 *Centro de Estudios Públicos (CEP). Sergio Urzúa: La Rentabilidad de la Educación Superior en Chile ¿Educación Superior para todos? Documento de Trabajo Nº 386, marzo, 2012. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4991.html#.UBcROGGP1e8 (Diciembre, 2013).*

84 *Fondo Solidario para los estudiantes del CRUCH, y CAE para todos los estudiantes que cumplan requisitos mínimos (5,3 promedio NEM y 475 puntos PSU).*

85 *Estas ideas han sido desarrolladas por Sergio Urzúa, en distintos medios y seminarios.*

II. Barreras estructurales para el acceso a instituciones de prestigio

Los organismos internacionales que han revisado las políticas nacionales de educación lo han destacado: "Los chilenos valoran la educación; la ven como el camino más importante y seguro hacia una continua prosperidad y hacen grandes esfuerzos, como individuos y como sociedad para tener acceso a una educación de calidad…".[86]

Sin embargo, como revisamos en el capítulo anterior, las primeras experiencias de desigualdad se verifican en las fases previas al acceso a la educación superior. Cuando los jóvenes aspiran a ingresar a una institución de prestigio deben rendir la PSU, una prueba de mérito que mide el dominio de los aprendizajes establecidos en el currículum escolar nacional.

Es aquí donde se expresa la principal desigualdad estructural previa para acceder a una institución de prestigio: la preparación académica de los postulantes es desigual. Ello es así, porque la cancha ha estado desnivelada y los resultados de la PSU –antes de su rendición– son predecibles, ya que sistemáticamente están asociados a los ingresos socioeconómicos de las familias de los estudiantes y la dependencia de los establecimientos.[87]

Como analizamos, los estudiantes del sector municipal y particular subvencionado obtienen, en general, resultados más bajos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y, por ende, se matriculan con menor frecuencia en las universidades de mayor prestigio del Consejo de Rectores que sus pares del sector particular pagado. Por esto, este organismo ha comenzado a aplicar un sistema de ponderación basado en el ranking o posición relativa de los estudiantes, buscando atenuar estas desigualdades de origen.

86 *OCDE & BIRF/BANCO MUNDIAL (2009): "La Educación Superior en Chile". Revisión de las Políticas Nacionales de Educación, pp. 11. Disponible en: http://www.mineduc.cl/usuarios/1234/File/1la_es_en_chile.pdf (Diciembre, 2013).*

87 *Consejo de Rectores (Enero, 2012): Proceso de Admisión 2012: Antecedentes y Resultados. Disponible en: http://www.consejoderectores.cl/site/pdf/PSU_2012_Analisis_Proceso_Admision.pdf (Diciembre, 2013).*

III. Amplia oferta y acceso a instituciones de diverso estatus y orientación

La evidencia indica que desde los años ochenta, la educación superior chilena se estructura y comporta como un mercado.[88] Entre los principios orientadores del nuevo régimen de mercado, Araneda H. (1982) destaca los siguientes: 1) fin del monopolio universitario del Consejo de Rectores, apertura de la educación superior al mercado de la libertad de enseñanza entendida como libertad para abrir establecimientos educacionales en cualquier nivel, 2) diversificación de la enseñanza superior inducida mediante la consagración legal de tres niveles institucionales diferenciados, según la jerarquía de las credenciales educacionales expedidas, 3) facilidades para crear y autorizar el funcionamiento de nuevas instituciones privadas mediante un diseño de mercado con bajas barreras de entrada, 4) competencia entre las instituciones de educación superior como factor para aumentar la calidad de la oferta académica, 5) sistema de financiamiento universitario basado en dinámicas competitivas, que fuerzan a las instituciones a captar recursos en el mercado, y 6) reestructuración de las dos universidades estatales para reducir su influencia dentro del sistema de educación superior y el país.[89]

Sobre esta base, el sistema de educación superior evolucionó hacia un mercado con distintas estructuras y dinámicas de segmentación, diversificación de la oferta e intensa competencia por recursos y estudiantes.

Así, junto a la diversificación vertical, constituida por 'tres pisos' institucionales: I) Universidades que otorgan títulos profesionales y grados académicos, II) Institutos Profesionales (IP) que entregan títulos profesionales y técnicos, y III) Centros de Formación Técnica (CFT), que solo pueden conferir títulos técnicos de nivel superior,[90] se generó una diversificación institucional horizontal, con el surgimiento de nuevos proveedores, que ampliaron la oferta académica para distintos segmentos de población. Por lo tanto, para comprender mejor la oferta de instituciones de educación superior constituida por universidades del Consejo de Rectores, con aportes estatales, y otro conjunto diverso de instituciones privadas, es necesario introducir otras categorías para analizar el mercado de la educación superior. Ello permitirá entender la naturaleza de la competencia que despliegan las diversas instituciones en los distintos segmentos de alumnos, con la finalidad de obtener la mayor cantidad de recursos.

88 *J. Brunner (2009), "Educación Superior en Chile, Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967 – 2007)". Ediciones Universidad Diego Portales, p. 41.*

89 *Citado por J. Brunner (2009), H. Araneda (1982): "Bases Generales del nuevo régimen universitario chileno, Cuadernos del Consejo de Rectores, N° 16, Op. Cit. pp. 222 y ss.*

90 *Artículo 52, del DFL 2, de 2009, del Ministerio de Educación. Disponible en: http://bcn.cl/1bh7g (Diciembre, 2013)*

En este orden, D. Levy[91] propone diversas categorías de análisis para clasificar las instituciones de educación superior. Entre dichas categorías seleccionamos las de 'elite', 'semielite', y 'no elite o absorción de la demanda', para clasificar la heterogeneidad de instituciones de educación superior surgidas en Chile. Así, es posible tipificar a las instituciones según una combinación de criterios académicos y de mercado, de diverso estatus y orientación, con los correspondientes criterios de acceso de los estudiantes (ver tabla 2).

Tabla 2. Esquema básico para representar la heterogeneidad de instituciones de la educación superior y su impacto sobre el acceso

INSTITUCIONES	ESTATUS Y ORIENTACIÓN	ACCESO DE POSTULANTES
DE ELITE	ALTO PRESTIGIO EN INVESTIGACIÓN BÁSICA, CALIDAD EN LA DOCENCIA Y LA VINCULACIÓN CON EL MEDIO NACIONAL E INTERNACIONAL	ACCESO RESTRINGIDO. ALTA SELECTIVIDAD.
SEMIELITE	ESTATUS SUPERIOR AL PROMEDIO. FOCO EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL. PUEDE COMPLEMENTAR CON NICHOS DE INVESTIGACIÓN.	ACCESO MEDIANAMENTE SELECTIVO.
ABSORCIÓN DE DEMANDA	REACTIVA A DEMANDA DE FORMACIÓN PROFESIONAL O TÉCNICA. CRECE PORQUE CARECE DE BARRERAS ACADÉMICAS Y ABSORBE MUCHOS POSTULANTES NO LOGRAN ACCEDER A INSTITUCIONES DE ELITE O SEMIELITE	ACCESO AMPLIO. BAJA SELECTIVIDAD

Elaboración propia basada en las categorías de D. Levy (2011)

La competencia en el mercado de formación de pregrado suele darse bajo modalidades segmentadas, en el sentido de optar por determinados segmentos de estudiantes, definidos por características académicas y/o socioeconómicas. Así, el vértice superior del sistema es ocupado por un grupo de universidades del más alto prestigio, mientras que en 'una escala descendente de reputación', las demás instituciones se ordenan jerárquicamente desde las posiciones intermedias hasta llegar a la base. Las universidades que ocupan el vértice superior de mayor prestigio suelen ser instituciones tradicionales, que han recibido históricamente aportes del Estado, con la misión de formar las elites y el capital humano avanzado del país.[92]

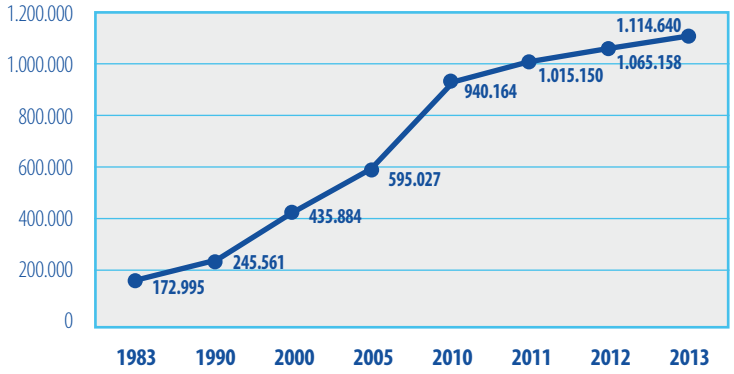
91 *Daniel Levy (2011): "Las múltiples formas de educación superior privada: un análisis global", en: "El Conflicto de las Universidades: entre lo Público y lo Privado". José Joaquín Brunner y Carlos Peña editores. Ediciones Universidad Diego Portales, p. 141.*

92 *J. Brunner, 2009, Op Cit.*

IV. La expansión de la educación superior en Chile

En este mercado escasamente regulado, la oferta académica de diverso estatus y orientación ha mostrado un extraordinario dinamismo para captar a los jóvenes que no han podido acceder a instituciones de educación superior de prestigio, produciéndose un crecimiento significativo de la cobertura de la educación superior. Así, aun cuando aumentaran los costos de la educación superior, las familias han estado dispuestas a pagar por sus propios medios o mediante endeudamiento.

Figura 3. Evolución de la matrícula de pregrado de educación superior (1983-2013)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Educación. [93]

Como puede apreciarse, al cabo de tres décadas, la matrícula de pregrado de educación superior se quintuplicó. Entre 1983 y 2013 pasó de tener 173.000 estudiantes a más de un millón. Especialmente significativo es el crecimiento en el quinquenio 2006-2010, probablemente apalancado por el Crédito con Aval del Estado (CAE).[94] Aparentemente, las familias "compraron" la idea de que la educación superior en forma genérica e indiferenciada –cualquiera sea la carrera y la institución oferente– aseguraría un futuro laboral próspero para sus hijos.

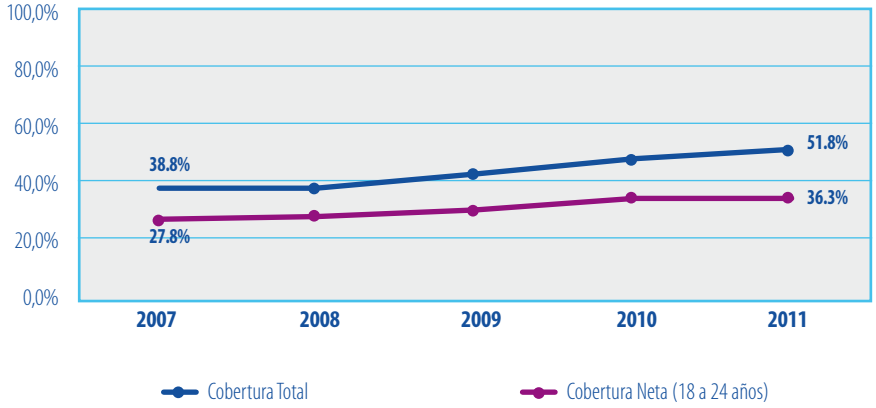
El informe de la Comisión de Financiamiento Estudiantil,[95] muestra cómo han evolucionado las coberturas brutas y netas en el quinquenio 2007-2011:

93 *http://www.mifuturo.cl/index.php/informacion-del-sies/estructura-compendio (Diciembre, 2013)*

94 *La Comisión Administradora del CAE, estima que en total, desde 2006 y hasta 2012, han utilizado esta ayuda del Estado 443.369 beneficiarios convirtiéndola en la principal alternativa de financiamiento utilizada por los estudiantes chilenos", Cuenta Pública 2012. Disponible en: http://portal.ingresa.cl/ (Diciembre, 2013)*

95 *Ministerio de Educación (2012): Informe Comisión de Financiamiento Estudiantil: Análisis y recomendaciones para el sistema de financiamiento estudiantil. Disponible en http://200.6.99.248/~bru487cl/files/ComParedes.pdf (Diciembre, 2013)*

Figura 4: Cobertura bruta y neta (2007-2011)



Fuente: Ministerio de Educación

Se observa que el incremento de la población estudiantil en el sistema de educación superior se tradujo en un incremento tanto en la cobertura bruta[96] como en la cobertura neta.[97] Entre 2007 y 2011 la cobertura bruta pasó de 38,8% a 51,8%, mientras que la cobertura neta lo hizo desde 27,9% a 36,3%.

El informe citado concluye que el aumento de los egresados de la educación media y el creciente rol del Estado como proveedor de ayudas estudiantiles, en la forma de becas y créditos, combinado con el aumento significativo de las instituciones y programas de educación superior, habrían producido una expansión sin precedentes de la matrícula en el sistema de educación superior.

Lo anterior, en opinión de algunos investigadores de políticas sociales, no debe hacer olvidar que la mitad de los jóvenes de entre 18 y 25 años en nuestro país no ha tenido ningún contacto con el sistema de educación superior. En opinión de Sergio Urzúa, investigador del CEP, "para ellos, el proceso educativo concluyó en el liceo (y para algunos, antes). Observan a la distancia un debate ajeno, plagado por eslóganes que hablan de gratuidad y becas universitarias. Representan la otra mitad, la olvidada. ¿En qué están estos jóvenes?".[98]

96 *Proporción entre el número total de estudiantes que asisten a la educación superior y la población total de 18 a 24 años.*

97 *Proporción entre el número total de estudiantes de entre 18 y 24 años que asisten a la educación superior y el total de la población comprendido en el mismo rango etario.*

98 *El mismo Sergio Urzúa en El Mercurio, 21 de julio de 2012, ha señalado que de acuerdo con Casen 2009, aun cuando no se encuentran estudiando, solo la mitad declara tener un empleo, y 419 mil declaran no estar buscando trabajo. En la literatura, este último grupo se conoce como los "NINI", pues ni estudia ni trabaja. Así, en Chile casi uno de cada cinco jóvenes pertenece a este grupo, siendo además la gran mayoría mujeres: siete de cada 10. Más adelante, Andrea Betancur, Directora de Estudios de Comunidad Mujer y profesor adjunto de la Universidad Adolfo Ibáñez, en La Tercera, 19 de diciembre de 2013, ha actualizado las cifras, de acuerdo con Casen 2011: "Alrededor de 580.000 jóvenes de entre 18 y 24 años no estudia ni trabaja (NINI). Es decir, 26% de quienes están en ese segmento de edad es NINI: 200.000 hombres y 380.000 mujeres". El fenómeno crece y sigue concentrado en las mujeres.*

V. Desigualdad de representación en la educación superior

El tránsito hacia un sistema de educación superior masificado no ha llegado a conformar una matrícula, cuya composición social sea justa y equilibrada.

Tabla 3. Participación de la población entre 18 y 24 años en la Educación Superior por quintil de ingreso autónomo. Evolución 2003 a 2011

QUINTIL DE INGRESO	2003	2006	2009	2011
I	7,7%	8,8%	10,5%	12,2%
II	13,0%	14,0%	15,9%	18,1%
III	19,1%	19,7%	19,1%	18,2%
IV	27,8%	27,5%	24,0%	23,9%
V	32,3%	30,0%	30,5%	27,6%

Fuente: Elaboración propia, basándose en Encuesta Casen, 2003 a 2011, MDS

Si bien en el período 2003-2011 se aprecia un aumento sostenido de la participación de los quintiles de ingresos más bajos (I y II), siguen estando subrepresentados y se mantiene un alto nivel de inequidad en el acceso a la educación superior. No obstante, llama la atención el relativo estancamiento de los sectores medios. Según un informe de Cinda, es posible que las políticas de ayuda estudiantil estén impactando fundamentalmente en el acceso de los quintiles de ingresos más bajos, sin ofrecer mayores oportunidades a los sectores medios. [99]

Este fenómeno de subrepresentación de los sectores de menores ingresos en la educación superior se asocia a la subrepresentación de los estudiantes del sector municipal en la educación superior, como lo examinaremos más adelante.

Tabla 4. Representación de los estudiantes de educación media por institución escolar en la educación superior. Año 2012

TIPO DE INSTITUCIÓN ESCOLAR	EDUCACIÓN MEDIA	EDUCACIÓN SUPERIOR	DIFERENCIA
MUNICIPAL	40,1	33,9	-6,2
PARTICULAR SUBVENCIONADO	52,3	53,4	1,1
PARTICULAR PAGADO	7,6	12,6	5,0

Elaboración propia, basada en datos del Ministerio de Educación.

99 *Zapata, Gonzalo (Coord.); Tejeda, Ivo y Rojas, Álvaro (2011) 'Educación Superior en Chile-Informe Nacional'. En: 'Educación Superior en Ibero América: Informe 2011'. CINDA Centro Interuniversitario de Desarrollo. Santiago de Chile.*

La población de estudiantes de educación media municipal que asciende a 40,1% en la matrícula total de educación media aparece subrepresentada en la educación superior, descendiendo su participación al 33,9%. En cambio, la población de estudiantes de colegios particulares pagados sube su representación en la educación superior en 5 puntos porcentuales.

VI. Desigualdad en la calidad de la formación

Como se sabe, una educación superior de calidad es esencial para el desarrollo económico del país y la movilidad social. Las personas y los empleadores esperan que las instituciones de educación superior –cualquiera sea la diversidad de orientación– cuenten con una oferta académica relevante y de calidad. [100]

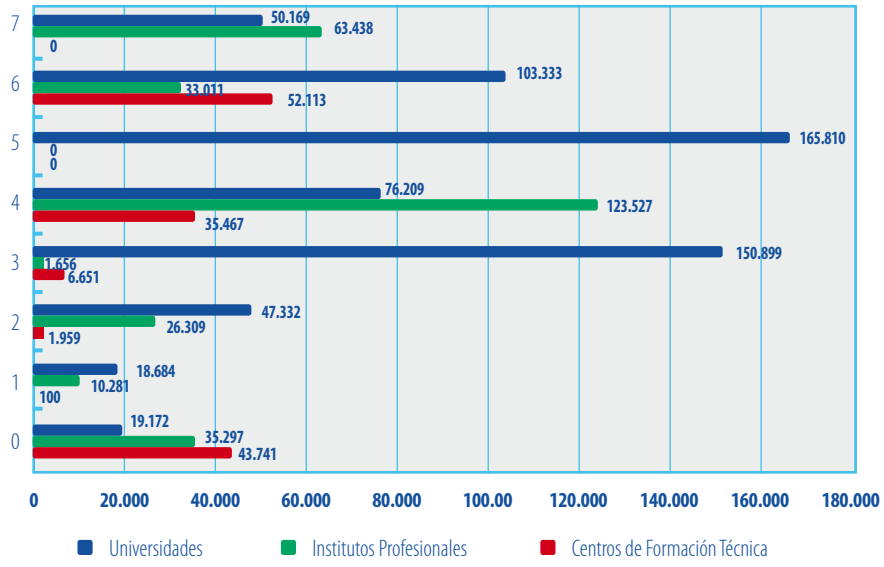
Sin embargo, el crecimiento de la oferta y la matrícula de educación superior han puesto en evidencia algunos problemas de gobernanza del sistema, y en particular de la calidad de la educación superior. Al sistema de acreditación –más allá de los cuestionamientos que ha sido objeto– se le ha pedido que se haga cargo, al mismo tiempo, de controlar el cumplimiento de requisitos mínimos de operación, por un lado, y promoción del mejoramiento continuo, por otro. A su vez, tiene la responsabilidad de determinar qué instituciones son elegibles para obtener financiamiento estudiantil con aval estatal.

En este contexto, la Comisión Nacional de Acreditación –con altos y bajos, según las Presidencias y Secretarías Ejecutivas que han ejercido– ha tenido la función de acreditar por una cantidad determinada de años –de 1 a 7– o no acreditar, de acuerdo con los antecedentes que proveen los informes de autoevaluación, pares evaluadores y otras fuentes. En este proceso ha cobrado importancia la asignación de años de acreditación, como señal diferenciadora de mayor a menor calidad, de acuerdo con los criterios de evaluación y áreas obligatorias de acreditación. En este orden resulta sugerente examinar cómo se distribuye la matrícula de educación superior de 2012 (que ascendió a 1.065.158 estudiantes)[101] en los distintos tipos de instituciones de educación superior, según los años de acreditación.

100 En el entendido que las instituciones de educación superior cuentan con reconocimiento oficial, las personas y empleadores también esperan que el Estado garantice la validez y confiabilidad de esta oferta académica. Así, cuando el Estado licencia –y posteriormente acredita– a las Instituciones de Educación Superior está dando fe pública de la calidad de los programas académicos o vocacionales conducentes a grados o títulos, que imparten dichas instituciones, y al mismo tiempo, está garantizando que el financiamiento estudiantil tenga un correcto destino.

101 En 2012, 631.608 (59,3%) de los estudiantes estaba matriculado en alguna Universidad, 293.519 (27,6%) en Institutos Profesionales y solo 140.031 (41%) en Centros de Formación Técnica.

Figura 5. Estratificación de la matrícula total de pregrado en las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, según años de acreditación. Año 2012



Elaboración propia, basada en datos del Ministerio de Educación.

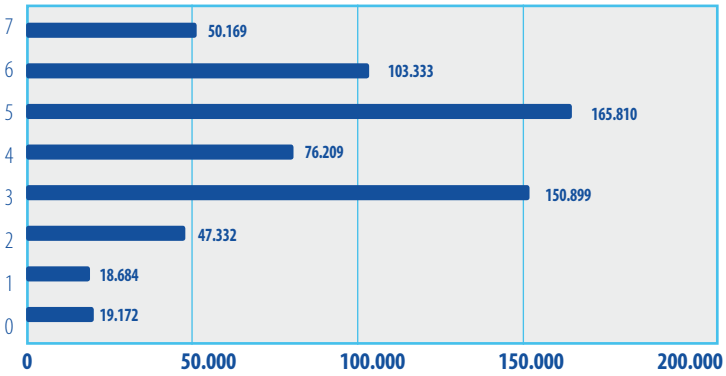
En términos generales, es posible observar que la masificación de la matrícula no va acompañada de una participación generalizada en instituciones y carreras de reconocida calidad. Las oportunidades de acceder a una formación de calidad no se distribuyen de forma homogénea para 1.065.158 estudiantes. Por el contrario, dichas oportunidades aparecen visiblemente estratificadas por años de acreditación.

Cada estrato representa un determinado nivel de calidad. Para analizar las implicancias para los estudiantes por cada estrato de calidad, lo ideal sería contar con estándares plenamente definidos y asumidos por la comunidad académica, en los tres tipos de institución de educación superior (Universidad, Instituto Profesional, Centros de Formación Técnica). Entonces, podríamos ilustrar con precisión qué significa que una institución ocupe una determinada posición en 'una escala de reputación institucional', que va desde 1 a 7 años, y qué implica específicamente para los estudiantes, en términos de indicadores claves para la movilidad social, como la retención, la empleabilidad y las remuneraciones que se logran con 'determinadas' carreras en 'determinadas' instituciones.

Estratificación de la matrícula de pregrado de las universidades

A continuación, nos concentraremos en los estratos de calidad de las universidades, ya que contienen el 60% de la matrícula y seguir una carrera profesional en las universidades sigue siendo la principal aspiración de los postulantes.[102]

Figura 6. Distribución de la matrícula 2012 de Universidades, según años de acreditación.



Fuente. Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Educación.
Nota: los años de acreditación corresponden al cuadro de situación, a diciembre 2011.

La comunidad académica suele distinguir con relativa claridad qué significa que una universidad obtenga determinados años de acreditación. Asimismo, las resoluciones de la Comisión Nacional de Acreditación contienen los fundamentos de sus decisiones. En consecuencia, existen algunos elementos de juicio de expertos, que resultan útiles para ilustrar el significado de la estratificación por calidad:

- El 'vértice superior del sistema' con siete años de acreditación es ocupado por dos universidades de alto prestigio nacional. solo el 7,9% de la matrícula 2012 de estudiantes universitarios tiene el privilegio de cursar sus estudios en estas universidades. En general, el mercado laboral tiende a valorar como los mejores, los títulos profesionales y grados académicos que llevan el sello de estas universidades.
- A continuación, 'en jerarquía reputacional', se encuentran siete universidades con seis años de acreditación. El 16,4% de la matrícula universitaria 2012 pertenece a estas instituciones. La mayoría son universidades privadas tradicionales.[103] En general, cuentan con un cuerpo de académicos de alto nivel, pero en algunos casos presentan tasas significativas de deserción, lo que implicaría

102 Si bien, desde 2007 en adelante, se observa que cada vez más personas optan por una carrera técnica. Los datos expuestos por el Sistema de información Índices 2012, del Consejo Nacional de Educación muestran una tendencia sostenida: la razón del número de estudiantes de carreras técnicas v/s profesionales pasó de 0,47 en 2007, a 0,71 en 2012. Disponible en: www.cned.cl (Diciembre, 2013)

103 Una de estas universidades descendió a 5 años en su proceso de reacreditación.

que sus procesos formativos no siempre son efectivos. No obstante, sus títulos tienen una alta valoración en el mercado laboral.

- Luego, 14 universidades ostentan cinco años de acreditación. El 26,3% de los estudiantes universitarios cursan carreras en estas instituciones. Ocho de estas universidades son privadas post 1980 y compiten en determinados segmentos de mercado, con una propuesta formativa de creciente calidad.[104] En general, sus títulos profesionales suelen ser valorados en el mercado laboral. Son percibidos como una marca válida y confiable.
- Hasta el nivel anterior no debieran existir grandes dudas sobre la calidad de la formación que estas universidades entregan, aunque claramente, unas ostentan mejor reputación que otras. Lo destacable, es que juntas suman una matrícula de 319.312 estudiantes universitarios, es decir, el 50,6%.
- Si bien es debatible en la comunidad académica, existe cierto consenso en que a partir de los cuatro años de acreditación hacia abajo, los problemas son crecientes en materia de calidad de la gestión institucional, calidad de la propuesta formativa y mecanismos de aseguramiento de la calidad.[105]
- Con cuatro años de acreditación, ocupando una posición intermedia en esta escala, se encuentran siete universidades (cuatro privadas y tres estatales), cuya matrícula conjunta asciende al 12,1% del total de la matrícula universitaria. Se trata de un segmento que reúne instituciones con identidades y planes estratégicos muy diversos. Tras haber pasado por procesos de reacreditación en los últimos años, cinco de estas universidades se mantienen en esta posición y dos han descendido, lo que revela cierta inestabilidad en el segmento.[106] En general, los títulos profesionales que otorgan estas universidades son 'mirados con lupa' por parte del mercado laboral más exigente.
- Por lo tanto, desde el 'vértice superior' hasta la posición intermedia se acumula una matrícula de 395.521 estudiantes universitarios, que representan el 62,6% de la matrícula universitaria total. Por debajo de la posición intermedia hasta llegar a la base se ubican 30 universidades.
- Catorce universidades cuentan con solo tres años de acreditación. Su matrícula conjunta sobrepasa los 150.000 estudiantes, representando el 23,9% de la matrícula universitaria total. En general, son universidades con limitaciones académicas y administrativas financieras para garantizar una formación de calidad: cinco son estatales y nueve son privadas no tradicionales. En la perspectiva del gobierno que asume, las primeras tienen mayor probabilidad de potenciarse y mejorar

104 Una de estas universidades –líder en matrícula, actualmente con alrededor de 45.000 alumnos– descendió a 4 años en un reciente proceso de reacreditación, arrastrando a este segmento reputacional al 25% de la matricula que se ubicaba en esa posición de calidad en 2012.

105 Al respecto, para mayor detalle pueden consultarse las resoluciones de la CNA, correspondientes a casos de acreditación institucional por 4 o menos años. Disponibles en http://www.cnachile.cl/ (Diciembre, 2013)

106 Se trata de dos universidades privadas post 1980. Una, cuya matrícula bordea los 30.000 alumnos, descendió al segmento de los tres años de acreditación. En general, está orientada a 'absorber demanda', a lo largo del territorio nacional, pero con sedes y carreras, cuya calidad no es homologable con los programas que desarrolla en la capital o sedes más antiguas. La otra, con una matrícula cercana a los 15.000 alumnos, descendió a dos años de acreditación. La 'crisis de gobernabilidad' que sufrió en 2011, tras los intentos de cambio de administración, tuvo impacto negativo en la gestión institucional y la calidad académica. En suma, 45.000 alumnos del estrato de 4 años de acreditación descendieron del nivel de calidad acreditado hasta diciembre de 2011.

su posición. De hecho, en la actualidad, tres de las estatales ya han mejorado su acreditación, y actualmente dos subieron al peldaño de los cuatro años de acreditación y una escaló al selecto grupo de universidades con cinco años de acreditación.

Sin embargo, las restantes nueve universidades privadas son un grupo muy variopinto. En un lugar más lúcido, dos universidades ascendieron al tramo de cuatro años de acreditación,[107] con un perfil más opaco, dos universidades se mantuvieron en los tres años, sin revelar avances significativos en su calidad, dos universidades descendieron un peldaño y tres universidades cayeron en la sombra de la no acreditación.[108] En suma, la mitad de estas universidades se encontrarían en una situación límite. Por distintas razones, su imagen académica está comprometida y su viabilidad financiera no está debidamente sustentada por sus controladores.

- Finalmente, en el estrato de dos a cero años de acreditación pueden agruparse 16 universidades. Suman 85.188 estudiantes, es decir, el 13,5% de la matrícula universitaria total. Dos de estas universidades son estatales.[109] Las restantes, 14 universidades privadas no tradicionales, presentan situaciones muy diversas. Cinco (5) no aprobaron la reacreditación ante la CNA.[110] Dos (2) se han postulado a la acreditación, pero han sido rechazadas. Una no ha logrado consolidarse[111] y se mantiene en la misma condición precaria de dos años de acreditación. Otra, con una identidad confesional declarada, y una matrícula de 1.600 alumnos, ascendió dos peldaños, alcanzando cuatro años de acreditación. Por otra parte, una de estas universidades tiene una matrícula superior a 10.000 alumnos, pero nunca ha manifestado interés en acreditarse. Finalmente, una o dos son universidades emergentes, sus matrículas bordean los 1.000 alumnos y necesitan tiempo para demostrar su valía académica.
- Ciertamente, las 30 universidades, ubicadas en los segmentos inferiores de años de acreditación –de tres a cero años– causan preocupación sobre la calidad de la propuesta formativa, e incertidumbre sobre el desarrollo futuro de la propia institución y sus alumnos: ¿serán capaces de consolidarse y lograr jerarquía académica? ¿qué valoración tendrán en el mercado laboral las credenciales profesionales y técnicas que otorguen?

107 Una de ellas, tras certificar su autonomía en 2001, con 2.443 alumnos, en 2011, llegó a 21.570. Podría ser un caso interesante de análisis de una universidad orientada a la absorción de la demanda, que mejora gradualmente su acreditación de calidad.

108 Una de ellas, logró la autonomía en el año 1997 con 1.480 alumnos y en el año 2012, su matrícula ya superaba los 30.000 alumnos. Este proceso de expansión se basó en la apertura de numerosas sedes, carreras y vacantes, sin contar con una política pertinente de dotación y desarrollo de académicos. Asimismo, la CNA puso en duda su viabilidad y gestión administrativa financiera.

109 Una de las dos estatales, en 2012, registra 12.017 alumnos en carreras de pregrado. En su proceso de reacreditación, la CNA dejó constancia de la compleja situación financiera derivada del cierre de sedes, como también de las asimetrías entre el desarrollo de las sedes y la casa central. Al parecer, esta universidad no logró resolver la tensión derivada entre un 'modelo de consolidación' y otro de 'expansión'.

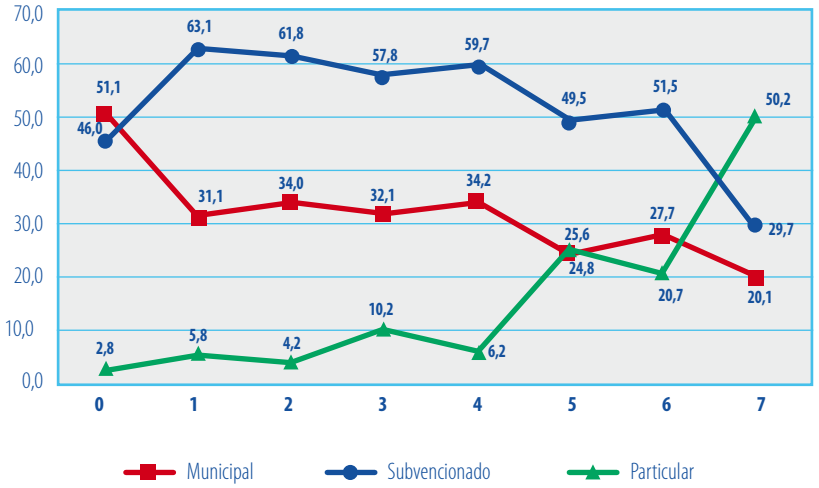
110 Una de ellas es la Universidad del Mar, que con 20.020 alumnos en 2011, y tras una investigación de conocimiento público, el Ministerio de Educación revocó el reconocimiento oficial (Decreto 17, de 2013). Las demás universidades perseveran. En su corto período de acreditación, sus estudiantes pudieron optar por el CAE. En consecuencia, dichas instituciones siguen recibiendo desde el Estado sumas de dinero.

111 Es la única universidad cuya matrícula presenta un descenso sistemático en los últimos quinquenios. En 2003 llegó a tener 6.838 alumnos, mientras que en 2011, su matrícula descendió a 3.404 alumnos.

Composición de la matrícula por estrato de calidad de las universidades

Complementariamente, examinaremos la composición de la matrícula por estrato de calidad, según su procedencia, en orden a identificar si existen patrones asociados. El análisis de las bases de datos del Ministerio de Educación nos permite construir el siguiente gráfico de tendencias entre la composición de matrícula según establecimiento de procedencia y años de acreditación en Universidades.

Figura 7. Distribución porcentual de los estudiantes, de acuerdo con su procedencia, en el sistema de universidades, según años de acreditación. Año 2012



Elaboración propia. Fuentes: Ministerio de Educación y Comisión Nacional de Acreditación.

El análisis de correlación entre la variable 'años de acreditación de las universidades' y la variable 'participación de grupos de estudiantes, según tipo de institución escolar de la que proceden' arroja los siguientes resultados:

- El coeficiente de correlación directa más fuerte (0,84) se registra entre el grupo de estudiantes que proceden de colegios Particulares Pagados, y años de acreditación de las universidades: a medida que aumentan los años de acreditación en Universidades, se puede ver que el porcentaje de alumnos provenientes de colegios particulares pagados también lo hace.
- En el otro extremo, el coeficiente de correlación entre años de acreditación de las universidades y participación de estudiantes que proceden de colegios municipales es inverso (-0,83): a medida que aumentan los años de acreditación en Universidades, el porcentaje de alumnos provenientes de colegios municipales disminuye.
- Asimismo, los estudiantes que provienen de colegios subvencionados también exhiben un coeficiente de correlación negativa con los años de acreditación de las universidades a las que asisten,

aunque moderado (-0,55). Esto significa que a medida que aumentan los años de acreditación de las universidades disminuye moderadamente la presencia de estudiantes que provienen de colegios particulares subvencionados.

En términos generales, los datos indican que los estudiantes de los colegios particulares pagados tienden a concentráse en las universidades de mayor calidad, mientras que la mayoría de los estudiantes que proceden de establecimientos subvencionados se distribuyen en las demás universidades. En el extremo, se observa que en las universidades no acreditadas, el 97,1% de los estudiantes provienen de establecimientos subvencionados.

De forma más específica, es posible identificar tres grupos de universidades con una disímil composición de la matrícula:

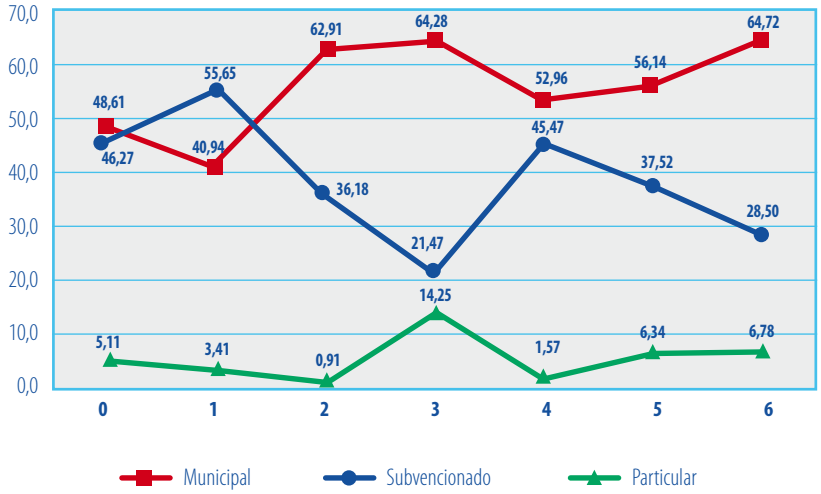
- En las universidades con siete años de acreditación –destinadas a la elite–, se observa que la mitad de los estudiantes proviene del 7,6% de la matrícula de la educación media, correspondiente a los colegios particulares pagados, de lo que se deduce claramente una sobrerrepresentación de los mismos y una subrepresentación de los colegios subvencionados y municipales.
- En las universidades de cinco a seis años de acreditación –que puede asimilarse a la categoría de semielite–, la matrícula que proviene de los colegios particulares pagados también alcanza una sobrerrepresentación, que fluctúa entre el 20% y el 25%. Por el contrario, la matrícula que procede de la educación municipal oscila entre el 25% y el 28%, lo que está por debajo del 40% que representa en la educación media.
- En cambio, la participación de la matrícula se invierte en las universidades que cuentan con un acreditación de uno a cuatro años –que pueden clasificarse en general y preliminarmente como instituciones orientadas a la mera absorción de demanda–. Aquí se observa que los estudiantes que proceden de colegios particulares pagados tienden a estar por debajo de su representación en la educación media (7,6%), o en algún caso, ligeramente por encima. Entre el 90% y 95% de la matrícula procede de establecimientos subvencionados y municipales.

Composición de la matrícula por estrato de calidad en los Institutos Profesionales

En 2012, 293.519 estudiantes asistían a los Institutos Profesionales (IP), representando el 27,6% de la matrícula de educación superior. Paralela y complementariamente, el análisis de la participación de los estudiantes, según su procedencia, en la matrícula de los IP, también arroja evidencias respecto de quiénes estudian en estas instituciones y cómo se distribuyen.

Por lo tanto, a continuación se presenta un gráfico de tendencias entre la composición de estudiantes según establecimiento de procedencia, y años de acreditación de los Institutos Profesionales.

Figura 8. Distribución porcentual de los estudiantes, de acuerdo con su procedencia, en el sistema de Institutos Profesionales, según años de acreditación. Año 2012



Elaboración propia. Fuentes: Ministerio de Educación y Comisión Nacional de Acreditación.

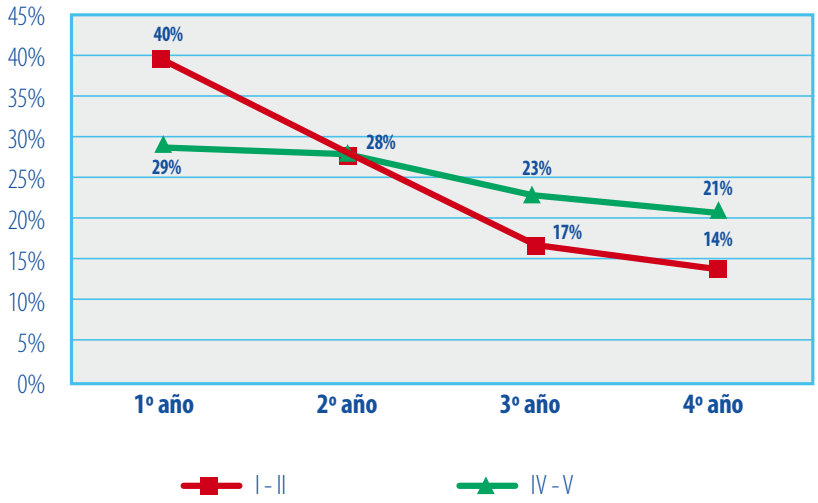
El análisis de la dependencia estadística no permite apreciar una tendencia marcada con los estudiantes de colegios particulares pagados, como sí lo hizo con la matrícula de las universidades.

En términos generales, no hay un claro aumento de alumnos de colegios particulares pagados a medida que aumentan los años de acreditación. Por el contrario, en este tipo de instituciones disminuye la presencia de estos estudiantes. Los datos indican de forma directa que la matrícula predominante en los Institutos Profesionales está compuesta por estudiantes que provienen de colegios particulares subvencionados y de colegios municipales, destacándose los primeros en los institutos ubicados en los estratos más altos de calidad.

VII. Desigualdad en la retención y reingreso

Se sabe que no todos los estudiantes logran mantenerse y completar sus carreras. Esto ha sido materia de preocupación, por lo menos desde los años 2000, una vez que el sistema entró en una fase de expansión de su matrícula. Uno de los primeros estudios que puede identificarse es el que publicó el PNUD[112] el año 2006. Dicho estudio muestra la forma en que se distribuyen los estudiantes de las universidades, según quintiles de ingreso a lo largo de su trayectoria formativa.

Figura 9. Distribución de los estudiantes en las Universidades, según quintil de ingresos y curso



Fuente: Elaboración propia basada en PNUD (2006)

Estos antecedentes indicaban una manera muy distinta de distribución de los estudiantes, según su nivel socioeconómico. Los estudiantes de los grupos sociales más pobres presentan una distribución heterogénea a lo largo de su trayectoria universitaria. Se concentran en los primeros años, tienen dificultades en su trayectoria y disminuyen su presencia en los cursos superiores. En cambio, la distribución de los estudiantes de los quintiles más ricos es más o menos homogénea entre los distintos cursos de las carreras universitarias. Si bien disminuyen su presencia en los cursos superiores, se observa una tasa de abandono mucho menos pronunciada.

Un conocido informe sobre la educación superior en Chile (OCDE, 2009) ratificó esta evidencia afirmando que, una vez que son admitidos, los jóvenes que provienen de las familias más pobres o colegios municipales (o ambos a la vez) tienen mucho más probabilidades de abandonar sus estudios, y aún menos probabilidades de completar sus carreras y graduarse dentro del tiempo esperado.

112 *PNUD (2006): "Expansión de la Educación Superior en Chile. Hacia un enfoque de la equidad y la calidad". Temas de Desarrollo Sustentable Nº 10, p. 55. Disponible en: http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/pub10/Ed%20superior.pdf (Diciembre, 2013).*

En los últimos años, el SIES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior)[113] ha comenzado a proporcionar información sobre retención y reingreso. Un estudio de Rodrigo Rolando y otros profesionales del SIES mostró que "aunque las cifras de deserción en Chile son considerables –cerca de un 30% de los estudiantes no continúa luego del primer año de estudios, lo que aumenta a un 43% en segundo año–, un número importante de los alumnos que se retiran el primer año vuelven a ingresar al sistema en los años siguientes, matriculándose en otras carreras o instituciones".[114]

El informe concluye que, en cifras generales, al analizar la cohorte 2008 se observa que del 30,6% que deserta en 1er año, existe un porcentaje significativo (44%) que reingresa a educación superior en los tres años siguientes. Por lo tanto, del total de estudiantes de primer año de la cohorte 2008, solo hay un 17,2% que deserta de modo más definitivo y no vuelve al sistema en el corto plazo (al menos en los tres años siguientes).

En materia de instituciones escolares de procedencia de los estudiantes, el estudio citado revela que el reingreso a la educación superior varía significativamente: el reingreso de estudiantes que provienen de establecimientos particulares pagados llega al 72,6%, mientras que el porcentaje de reingreso de estudiantes provenientes de establecimientos subvencionados y municipales es de 53,4% y 45,6% respectivamente.

VIII. Desigualdad en resultados: ¿la educación superior es rentable para todos?

Las políticas públicas aparentemente fueron pensadas para aumentar cobertura y disminuir deserción, bajo la lógica de ofrecer becas y/o endeudamiento a aquellos jóvenes que carecían de recursos para financiar sus estudios. De este modo, se esperaba que el acceso al sistema de educación superior debiera haber generado mayor movilidad social, mejores oportunidades laborales, menor pobreza y mejor distribución de ingresos.

El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior ha comenzado a proporcionar información relativamente accesible a los usuarios del sistema (familias y estudiantes) sobre la calidad y retorno que ofrecen determinadas carreras e instituciones para que sus decisiones aseguren los resultados esperados. Sin embargo, falta mucho por avanzar hacia las mejores prácticas que reduzcan las asimetrías de información.

113 Creado mediante la Ley N° 20.129, de 2006.

114 Ministerio de Educación (2013): Deserción & Reingreso a la Educación Superior". Disponible en: http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/desercion_reingreso_a_educacin_superior.pdf (Diciembre, 2013).

En este ámbito, un estudio de Sergio Urzúa[115] mostró evidencia acerca del rol esperado del sistema de educación superior, poniendo en duda si es o no necesariamente un mecanismo de movilidad social. El estudio se pregunta: ¿Contribuye el sistema de educación superior a la movilidad social?

Entre las conclusiones del estudio se destaca que el sistema de educación superior contribuye a la movilidad social, siempre que la oferta académica sea de calidad y el estudiante tenga la capacidad para aprovecharla. Sin embargo, para un porcentaje importante de la población, particularmente aquellos que no se titulan, el paso por el sistema de educación superior puede no significar mejores condiciones económicas que las que hubiesen tenido en caso de no haber pasado por él. Lo más sorprendente es que para otros que se titularían en determinadas carreras e instituciones –como periodismo, psicología e ingeniería comercial– el retorno laboral puede llegar a ser negativo.[116]

"Efectivamente –señala Urzúa– estamos ante situaciones en que puede haber un beneficio para el alumno, y a la vez, un retorno social negativo. O sea, puede ser que el alumno consiga pagar su carrera, el punto es que socialmente se tomó una decisión respecto de financiar determinadas cosas sin asegurar la calidad del profesional y ese retorno social puede ser negativo. Y eso es inaceptable".[117] Lo anterior causa preocupación, porque muestra que el mercado puede discriminar entre los profesionales, según provengan de universidades diferentes. Y eso condiciona los ingresos de esos profesionales, mantiene las desigualdades y no surge esta igualdad de estatus que a veces se invoca.

Paralelamente, un estudio de Alejandra Mizala y Bernardo Lara concluyó que habría un efecto positivo y estadísticamente significativo de asistir a la educación superior y titularse sobre la empleabilidad, comparado con la situación de haberse quedado solo con la enseñanza media. Para la relación entre ingresos y tipo de Institución de Educación Superior los resultados resultan principalmente positivos, es decir, hay mayores tasas de retorno económico en comparación con solamente obtener la educación media, con la excepción de las universidades privadas no selectivas, donde no existiría asociación estadística.[118]

115 *Sergio Urzúa (2012): La rentabilidad de la educación superior en Chile. Revisión de las bases de 30 años de políticas públicas. Estudios Públicos N° 125, 2012. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_5029.html#.UA8lIWGP1e8 (Diciembre, 2013)*

116 *En todo caso, el estudio concluye la necesidad de generar más y mejor evidencia respecto del verdadero rol del sistema de educación superior como generador de movilidad social.*

117 *Entrevista a Sergio Urzúa en Ciper, Centro de Investigación Periodística, 26 de junio de 2012.*

118 *Alejandra Mizala Salces (U.CH) / Bernardo Lara Escalona (U.CH), 2013: "Asistir a la educación superior, ¿tiene algún efecto sobre la empleabilidad e ingresos de los graduados?". En Aequalis: "Acceso y permanencia en la educación superior: sin apoyo no hay oportunidad". Disponible en: www.aequalis.cl*

IX. Conclusiones

En las últimas décadas, la educación superior ha experimentado un crecimiento notable de su cobertura. Sin embargo, el modelo de desarrollo adoptado para tal logro, al parecer no ha garantizado que esa cobertura se haya desplegado con calidad y consistencia para todos. En un contexto de expansión desregulada, con una diversidad de propuestas académicas y formativas, se observa un conjunto de brechas que afectan, esencialmente, a los estudiantes de familias de ingresos bajos o medios.

En materia de acceso, solo una porción de estudiantes –aquellos que proceden de los colegios particulares pagados– cuenta con la preparación, la información y la experiencia previa familiar para competir con buenas armas por el acceso a un cupo en una carrera e institución de prestigio. En el otro extremo, los estudiantes que provienen de colegios subvencionados no disponen de una preparación robusta y sufren de una aguda asimetría de información.

En relación con la representación y la calidad, los grupos de los quintiles más altos tienen mayor participación en la matrícula de educación superior –especialmente en las universidades de prestigio, donde, en promedio llegan al 50%–. Esta reputación les otorga ventajas comparativas, respecto de los demás estudiantes que cursan en instituciones que carecen de ese prestigio.

En materia de retención y progreso, la mayoría de los estudiantes que desertan y no se reincorporan son estudiantes que provienen de los colegios municipales. En este sentido, la pregunta es: ¿En qué medida esta situación se debe a condiciones subjetivas o estructurales? En Chile suele pensarse que la responsabilidad de tener éxito en la educación superior es individual. En EE.UU. y Reino Unido se cree que la principal responsabilidad radica en la institución. Probablemente se requiere de una buena interacción de la institución con el estudiante para que la experiencia formativa sea exitosa.

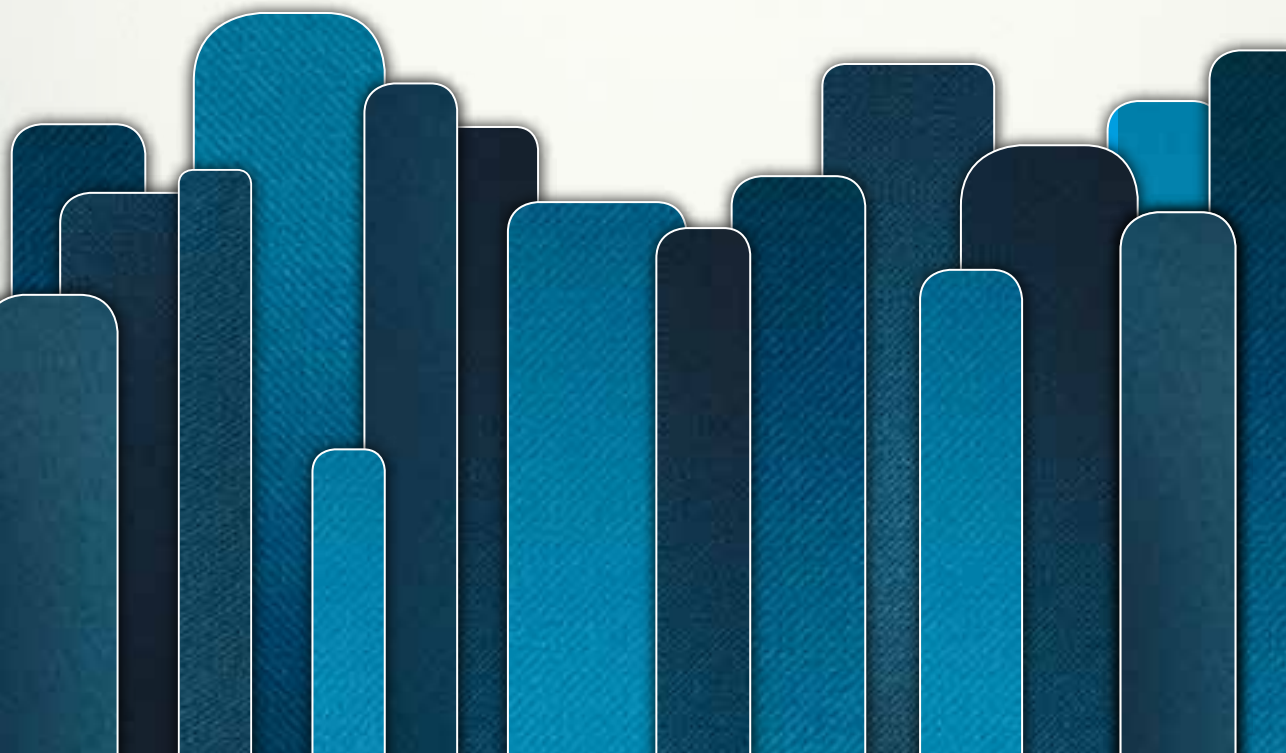
Finalmente, en el ámbito de los resultados, la dinámica de la expansión no siempre ha estado acompañada de la dinámica requerida para la movilidad social. La evidencia indica que la movilidad social, solo es posible si la institución y la carrera que cursan los estudiantes son de calidad. Esta condición no se puede asegurar para una porción numerosa de estudiantes que accedió a instituciones orientadas a la absorción de la demanda.

En suma, los estudiantes más desventajados enfrentan muchos escollos para el acceso, progreso y éxito en la educación superior. En una primera etapa enfrentan barreras académicas, cognitivas y financieras para acceder. Luego, si consiguen franquear las barreras de acceso, enfrentan el desafío de adaptarse académica y socialmente para poder permanecer y progresar en la carrera. Finalmente, si han tenido éxito con su graduación, enfrentan el mercado laboral, que los discriminará si proceden de universidades de escasa o nula reputación.

Una evaluación del contenido e implementación de las últimas leyes dictadas en educación superior –Ley N° 20.027 y Ley N° 20.129–, sustentada en la investigación calificada de los principales centros nacionales de estudios en educación, podría contribuir a aportar antecedentes para la reforma educacional que se prevé en este nivel. En este orden, parece pertinente contar con un análisis longitudinal y transversal sobre las trayectorias de los estudiantes en las distintas instituciones, según su acreditación, y si han accedido o no a financiamiento estatal para cursar sus carreras, antes de adoptar decisiones de rediseño del sistema.

Salud

Desigualdades en Salud en Chile según Sexo y Territorio



Salud

Desigualdades en Salud en Chile según Sexo y Territorio

Se da cuenta de la relevancia que ha adquirido el conocimiento de las desigualdades en salud. En el marco internacional, la Organización Mundial de la Salud ha diseminado este enfoque a través de la Comisión sobre Determinantes Sociales encargada de promover la equidad sanitaria. En el país este objetivo está incluido explícitamente en la estrategia nacional del Ministerio de Salud, que con relación a las desigualdades geográficas ha identificado comunas prioritarias de intervención mediante el análisis del indicador Años de Vida Potenciales Perdidos (AVPP). Aquí se presentan las brechas con este indicador, que tiene la particularidad de aproximarse a la medición de una mortalidad evitable.

Luego, al comparar la tasa de AVPP por mil, según sexo en el quinquenio 2005–2009, se observa que los hombres han perdido 50 años más de vida que las mujeres por cada 1.000 habitantes. En cuanto a la brecha entre regiones, al comparar los valores extremos en este indicador, se encuentran diferencias de casi 24 años, donde la región de Los Lagos se ubica en el extremo superior (con 91,9 AVPP por mil) y la de Coquimbo en el extremo inferior (con 68,0 por mil). Visto a nivel de comuna, las brechas se acentúan, observándose algunas de hasta 168 años de AVPP cada mil habitantes, al comparar las comunas más desiguales de acuerdo con dicho indicador.

En el ámbito de la salud mental se aborda la prevalencia de depresión, desagregando análisis por sexo y región, y considerando acceso a tratamiento. Las brechas en este último se maximizan correlacionadas con estrato socioeconómico más bajo.

I. Medición de las desigualdades y movimiento internacional por la equidad en salud

Numerosos autores han puesto en entredicho el que los promedios de los logros sanitarios sean indicadores suficientes a la hora de evaluar los resultados de la política pública en materia de salud[119], relevando, al mismo tiempo, la distribución de la salud como un tema igualmente prioritario. Con esta premisa, Gakidou y colaboradores señalan que "los compromisos prácticos entre las políticas que mejoran esos niveles medios y las que fundamentalmente reducen las desigualdades en salud constituyen un terreno importante de debate"[120] en lo que atañe a la función rectora de salud, lo que remite a tener que resolver la ecuación entre cuestiones éticas, técnicas y políticas, que imponen estos compromisos.

Ampliando luego el debate hacia los diferentes métodos de medición de la desigualdad, Schneider recoge la conceptualización propuesta por Whitehead cuando señala: "Medir las desigualdades en las condiciones de vida y salud constituye el primer paso hacia la identificación de inequidades en el campo de la salud. Desigualdad no es sinónimo de inequidad. La inequidad es una desigualdad injusta y evitable, y en esto radica su importancia para las instancias decisorias" [121].

Coincidente con este espíritu reparatorio, la Organización Mundial de la Salud (OMS) puso en marcha en 2005 la Comisión sobre determinantes sociales de la salud con el fin de "recabar datos científicos sobre posibles medidas e intervenciones en favor de la equidad sanitaria y promover un movimiento internacional para alcanzar ese objetivo"[122].

En el informe final de esta Comisión, publicado el año 2008 bajo el título "Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud"[123], se incorpora un enfoque particular de desarrollo, en el cual se reconoce que "el crecimiento por sí solo, sin políticas sociales adecuadas que aseguren que sus beneficios se reparten de forma relativamente equitativa, contribuye poco a la equidad sanitaria". De aquí que entre las recomendaciones generales de la Comisión se señala que "conseguir que se evalúe la magnitud de la inequidad sanitaria a nivel nacional y mundial es un punto de partida esencial para la acción"[124].

119 *Gakidou, E. et alt. Definición y medición de las desigualdades en salud: una metodología basada en la distribución de la esperanza de salud. Boletín de la Organización Mundial de la Salud. Recopilación de artículos No 3, 2000. Disponible en http://diagnosticoregional.cl/images/stories/documentos_teoricos/mediciones_de_desigualdad_en_salud/definicion_y_medicion_de_las_desigualdades_en_salud.pdf?ml=5&mlt=system&tmpl=component. (Junio, 2012).*

120 *Gakidou, E. et alt. Op. Cit.*

121 *Whitehead M. The concepts and principles of equity and health. (Series No. 9; OPS) citado en Schneider,Maria Cristina et alt. Métodos de medición de las desigualdades de salud. Rev Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health 12 (6), 2002.*

122 *OMS. Determinantes Sociales. Disponible en www.who.int/social_determinants/es/index.html (Junio, 2012).*

123 *OMS. Comisión sobre determinantes sociales de la salud. Subsanar las desigualdades en una generación. Disponible http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/es/index.html (Junio, 2012).*

124 *En Recomendación número 3 de 3: Medir la magnitud del problema, analizarlo y evaluar los efectos de las intervenciones.*

II. Los ámbitos de desigualdad y los factores explicativos

En general, se reconocen dos grandes áreas de desigualdad: la situación de salud y los servicios de salud. En cuanto a los servicios, estos a su vez nos remiten a la desigualdad de acceso, financiamiento y/o distribución equitativa según necesidad sanitaria[125].

Para cada uno de estos ámbitos existen diferentes métodos de medición, con niveles muy distintos de complejidad, cuya elección va a depender del objetivo central de la investigación[126]. Existen igualmente diferentes modelos y marcos conceptuales sobre los determinantes sociales[127] que inciden en estas desigualdades. En lo que sigue solo se ilustra el efecto explicativo de unas pocas variables seleccionadas sobre la situación de salud de la población[128].

En Chile, la reforma sanitaria impulsada desde los inicios del presente siglo es coincidente con este enfoque[129]. Así, la Estrategia Nacional de Salud para el Cumplimiento de los Objetivos Sanitarios de la Década 2011–2020 incluyó, entre los nueve objetivos estratégicos para este período[130], uno que se propone "Reducir las inequidades en salud de la población a través de la mitigación de los efectos que producen los determinantes sociales y económicos de la salud"[131].

El análisis de la situación parte aquí del reconocimiento de que las diferencias prevenibles en salud vinculadas a la posición social como a la ubicación geográfica, constituyen una realidad indiscutible.

125 *Frenz Patricia. Equidad y Determinantes Sociales de la Salud. Disponible en http://www.minsal.gob.cl/portal/url/item/6b9b038df97d550fe04001011e014080.pdf (Mayo, 2012).*

126 *Schneider, Maria Cristina et alt. Métodos de medición de las desigualdades de salud. Rev. Panam. Salud Publica/Pan Am J Public Health 12 (6), 2002.*

127 *La OMS define los determinantes sociales de la salud como las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluyendo aquí también a los sistemas de salud.*

128 *En este ámbito hay autores que defienden los indicadores vinculados a la esperanza de vida por su carácter sintético de otras condiciones de salud.*

129 *Los otros objetivos sanitarios considerados en esta reforma fueron: Mantener y mejorar logros sanitarios alcanzados; Enfrentar los desafíos del envejecimiento y cambios de sociedad y; satisfacer necesidades y expectativas.*

130 *Esto en continuidad con objetivos para la década anterior.*

131 *MINSAL. Objetivo Estratégico N° 5 de Metas 2011–2020; en Estrategia Nacional De Salud para el Cumplimiento de los Objetivos Sanitarios de la Década 2011–2020. Disponible en http://www.minsal.gob.cl/portal/docs/1/5648346.pdf (Junio, 2012).*

III. Diferencias entre dotaciones y sistemas de salud

Como marco general de las diferencias vinculadas a la posición social, cabe recordar que el sistema de salud chileno es mixto, compuesto de fondos y prestadores tanto públicos como privados. El subsector público está representado principalmente por el FONASA[132], y el subsector privado por Instituciones de Salud Previsional, ISAPRES. Actualmente, cerca de las tres cuartas partes de la población pertenece a FONASA, verificándose importantes diferencias regionales en la afiliación a un determinado sistema[133], así como en el gasto per cápita de cada sector[134].

La dotación de recursos humanos es reconocida como uno de los factores críticos en la gestión de salud de nuestro país, problema cuya resolución se ve limitada por la dificultad de dimensionar las brechas, considerando que no hay métodos consensuados para la estimación de necesidades de recursos humanos.

De acuerdo con registros del Servicio de Impuestos Internos, se estimaba que a inicios del 2008 había en Chile un promedio de 176 médicos por cada 100.000 habitantes, cifra que resulta muy poco representativa de la realidad nacional si se considera la desigual distribución de estos entre los diferentes sistemas de salud y zonas geográficas.

En este sentido, se constata una fuerte concentración de médicos en el sector privado, considerando que mientras en FONASA[135] (sector público) se cuentan 902 beneficiarios por médico, en el caso de las ISAPRES y otros seguros esta relación es de solo 279[136] (ver Figura 1).

132 *Fondo Nacional de Salud.*

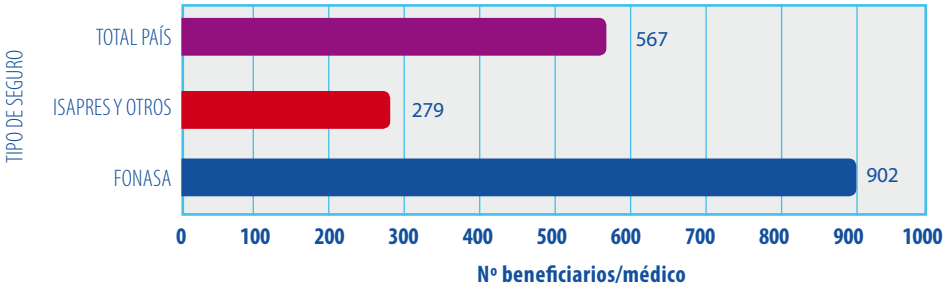
133 *De acuerdo con la encuesta Casen 2009, se constata que la mayor tasa de afiliación a Isapre se da en Región Metropolitana (20% versus 13% del promedio nacional).*

134 *Cardemil, Felipe. En segundo ampliado programático de Salud (Julio, 2011). Algunas estimaciones calculan para el año 2008 que el gasto per cápita de un beneficiario Isapre fue de $750.000 que contrasta con los $320.000 del gasto per cápita de un beneficiario de FONASA. De acuerdo a Salud un Derecho. Las cifras de la Desigualdad de la Salud en Chile. Disponible en:http://www.saludunderecho.cl/archivos/2011/07/Salud–en–Chile–en–Cifras–Desigualdad.pdf (Junio, 2012).*

135 *Fondo Nacional de Salud.*

136 *Sistema Integrado de Información de Recursos Humanos (SIRH) 2010, citado en Informe Brechas Especialistas sector Público de Salud. MINSAL (mayo, 2011).*

Figura 1: Estimación del Número de Beneficiarios por Médico según tipo de Seguro. Total país 2009-2010

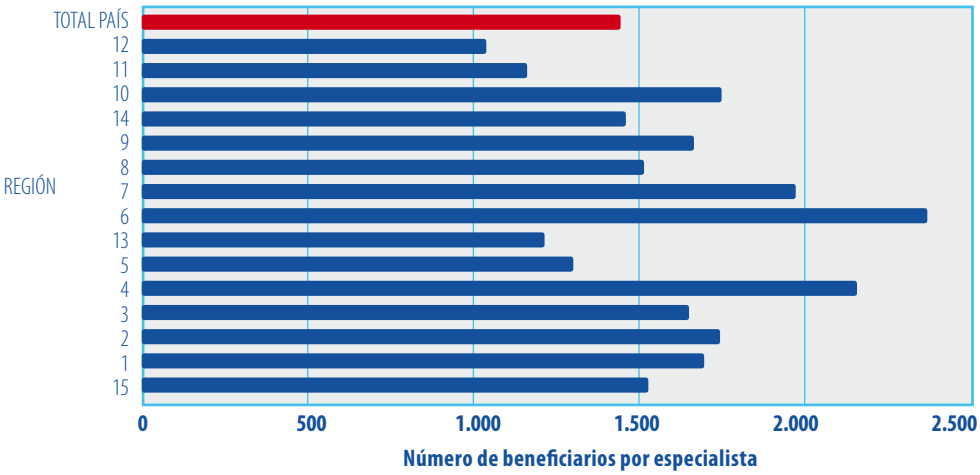


Fuente: Sistema Integrado de Información de Recursos Humanos (SIRH) 2010, en Informe Brechas Especialistas sector Público de Salud. MINSAL (mayo, 2011).

La desigual distribución de médicos por tipo de seguro y región se verifica igualmente en el caso de las especialidades médicas. Mientras para el sector público se calcula una proporción de 1.442 beneficiarios FONASA por especialista, para beneficiarios de ISAPRES y otros seguros la relación es de 772[137].

En cuanto a la desigual distribución territorial de los médicos de especialidad, la Figura 2, a continuación, muestra la distribución territorial de estos profesionales entre los beneficiaros FONASA, donde se observa una fuerte concentración en la Región Metropolitana (R.M.). De este modo, mientras la R.M. ostenta la mejor proporción (con 1.215 beneficiarios por especialistas), en el otro extremo la Región de O`Higgins (VI) se presenta como la más deficitaria con la peor proporción (registrando 2.365 beneficiarios por especialista).[138]

Figura 2: Número de Beneficiarios de FONASA por Especialidad y Región



Fuente: Sistema Integrado de Información de Recursos Humanos (SIRH) 2010, en Informe Brechas Especialistas sector Público de Salud. MINSAL.

137 Considerar que datos similares del capítulo I se refieren a médicos en general y estos a especialistas.

138 Ministerio de Salud. Informe Brechas de Especialistas Sector Público de Salud. División de Gestión y Desarrollo de las Personas.

Por otro lado, en lo que atañe al acceso a la atención, la encuesta CASEN 2009, permite dimensionar los obstáculos del acceso a la atención médica por parte de la población que declaró algún problema de salud según sistema de aseguramiento (FONASA /ISAPRE). La Tabla 1, en anexo, muestra que si bien no hay grandes diferencias en la proporción de personas que tuvo la consulta médica en los diferentes sistemas (más del 80% de los entrevistados), dentro de los motivos para no consultar se evidencia que los afiliados del sistema público (FONASA) se topan más frecuentemente con barreras de accesibilidad (por tiempo o distancia) que los afiliados al sistema privado (ISAPRE)[139]. Esto es considerando que un 2,5% y 0,4%, respectivamente, declaran como motivo de no consulta el que le cuesta llegar al lugar de atención, no consiguió la hora médica o habiéndola obtenido, aún no le toca. Lo que significa que en términos porcentuales, el dato en FONASA sextuplica al de ISAPRE.

En cuanto a la frecuencia con que se presentan estas barreras en distintas regiones para los afiliados de FONASA, la Tabla 2 en anexo muestra diferencias que varían dentro de un rango que va de 0,9% (la XII Región con menor frecuencia de barreras) a 4,1% (en la XV Región).

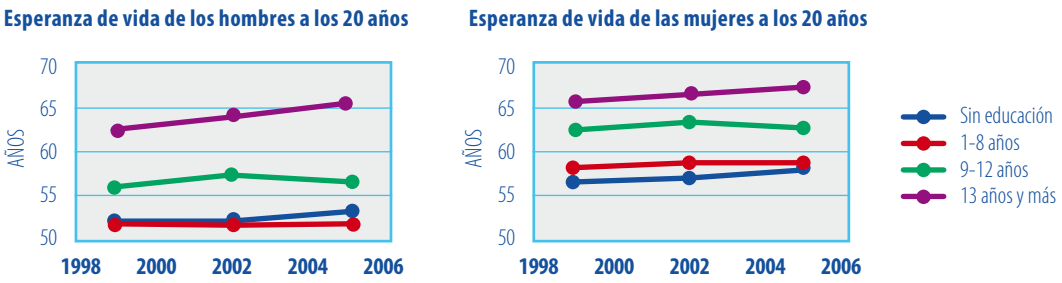
IV. Diferencias en la esperanza de vida según nivel educacional

Entre otras inequidades vinculadas a la posición social, en el diagnóstico de la situación de salud para la elaboración de la estrategia nacional, se destaca la evolución diferencial de la esperanza de vida entre los años 1998 y 2006. Así, si bien la esperanza de vida a los 20 años en Chile aumentó en 1,5 años en promedio, se observan importantes diferencias cuando se distingue a la población según sexo y nivel educacional (ver Figura 3). Aquí se puede observar que la esperanza de vida a los 20 años de los hombres sin escolaridad aumentó en 0,8 años, mientras que para el grupo con 13 y más años de educación el aumento fue de 2,8 años[140].

139 Esto es más acentuado para los afiliados a FONASA del grupo A (indigentes), quienes solo tienen derecho a la atención en modalidad institucional (esto es, sin opción a modalidad de libre elección).

140 MINSAL, Op. Cit.

Figura 3: Evolución de la Esperanza de vida a los 20 años de edad según año y sexo, años 1998, 2002 y 2006



Fuente: MINSAL, DEIS.

V. Estimación de los Años de Vida Potenciales Perdidos (AVPP) y la desigualdad por sexo y territorio

Los Años de Vida Potenciales Perdidos (AVPP) corresponden a un indicador global de daño en salud, que también permite comparar distintas realidades geográficas[141]. "El indicador Años de Vida Potenciales Perdidos (AVPP) ilustra sobre la pérdida que sufre la sociedad como consecuencia de la muerte de personas jóvenes o de fallecimientos prematuros. El supuesto en el que se basan los AVPP es que cuanto más prematura es la muerte, mayor es la pérdida de vida"[142]. El interés de este indicador para el análisis de inequidades es que se aproxima a la medición de la mortalidad evitable[143].

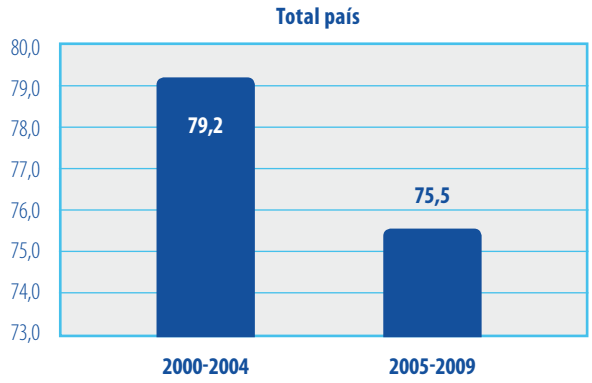
La Figura 4, a continuación, muestra que la tasa promedio de AVPP a nivel nacional en el quinquenio 2005 a 2009 se estimaba en 75,5 años por mil habitantes, lo que comparado al quinquenio anterior da cuenta de una ganancia de 3,7 años de vida a nivel global, entre ambos períodos.

141 *El método de cálculo a nivel de regiones se puede resumir en los siguientes pasos: para un periodo determinado se calcula el número promedio de defunciones según sexo y grupos quinquenales de edad hasta el tramo 75-79 años. Se da por supuesto que el límite potencial de la vida de la población chilena es de 80 años. Luego, para obtener los AVPP –considerando el supuesto anterior– para cada sexo en las regiones, se suma la diferencia entre el límite potencial de la vida y la edad de muerte (central del intervalo de edades) ponderada por el número de defunciones ocurridas antes de alcanzar los 80 años en el período.*

142 *MINSAL. Departamento de Epidemiología. Diagnóstico Regional. Disponible en: http://www.diagnosticoregional.cl/images/stories/tutoriales/tutorial_6.pdf?ml=5&mlt=system&tmpl=component (Mayo,2012).*

143 *Esto con la ventaja adicional, que se ha comprobado que este indicador se correlaciona significativamente con otros indicadores de mortalidad.*

Figura 4: Años de Vida Potenciales Perdidos (AVPP) por quinquenios para los períodos 2000–2004 y 2005–2009. (AVPP por mil habitantes menores de 80 años)



Elaboración propia en base a datos DEIS–MINSAL.

1. Desigualdad por sexo

En el informe final de la Comisión sobre determinantes sociales de la salud de la OMS, publicado el 2008, tiene un lugar destacado la lucha contra la desigualdad entre los sexos, fundamentado en su origen social, de donde se desprende que "estas [desigualdades] pueden modificarse"[144], planteamiento que es recogido igualmente por el Ministerio de Salud en la formulación de los objetivos estratégicos de la década[145]. Desde esta perspectiva, se entiende que si bien hay desigualdades en salud que son explicables por las diferencias biológicas de los sexos, hay otras que se relacionan más bien con factores culturales (construcción de identidades sexo-género)[146]. En esta línea, los objetivos estratégicos del Ministerio de Salud ejemplifican las inequidades reconociendo que "las mujeres presentan mayor prevalencia de algunos problemas de salud y de factores de riesgo como sedentarismo, obesidad, estrés, insomnio y menor tiempo para descanso y recreación", esto además de otras diferencias con los hombres desde la perspectiva de la carga de enfermedad.[147]

144 *OMS. Op. Cit pp. 22.*

145 *MINSAL. Objetivo Estratégico N° 5 de Metas 2011–2020; en Estrategia Nacional De Salud para el Cumplimiento de los Objetivos Sanitarios de la Década 2011–2020. Disponible en http://www.minsal.gob.cl/portal/docs/1/5648346.pdf (Junio, 2012).*

146 *Sobre algunas desigualdades, como la esperanza de vida al nacer, se podría debatir sobre cuánto inciden las determinantes sociales y cuánto las condiciones naturales en la menor esperanza de vida que históricamente han tenido los hombres al compararlos con las mujeres. En cuanto a los AVPP, si consideramos que las desigualdades de género en este indicador se acentúan con el avance de la pubertad, es más difícil atribuirla a características biológicas inevitables, evidenciando alguna asociación a los roles de género y su diferenciación.*

147 *MINSAL. Op.Cit. pp. 213.*

La Tabla 3, a continuación, muestra la tasa de AVPP por sexo para los quinquenios 2000-2004 y 2005-2009. Se observa que los hombres concentran una mayor cantidad de años perdidos que las mujeres, lo que se mantiene a todo lo largo del decenio. Luego, comparando los AVPP a finales del período, se advierte que el año 2009 la pérdida entre los hombres llega al doble de la pérdida observada entre las mujeres (106,3 años/1.000 habitantes de sexo masculino versus 53,6 años/1.000 habitantes de sexo femenino).

Comparando las tasas entre ambos sexos, se observa que la diferencia entre estas poblaciones es de 48 años más perdidos en hombres que en mujeres, el primer quinquenio, y de 50 años más en el segundo quinquenio, lo que evidencia un incremento de la brecha entre ambos sexos estimada en dos años promedio dentro del período.

De estas estadísticas se desprende, a nivel de la población total, que gran parte de los años de vida ganados durante el período se explican principalmente por la disminución en los AVPP entre las mujeres, los que se redujeron en 2,4 años por mil en el segundo quinquenio (esto es contrastando con la disminución de 0,4 años por mil del sexo opuesto).

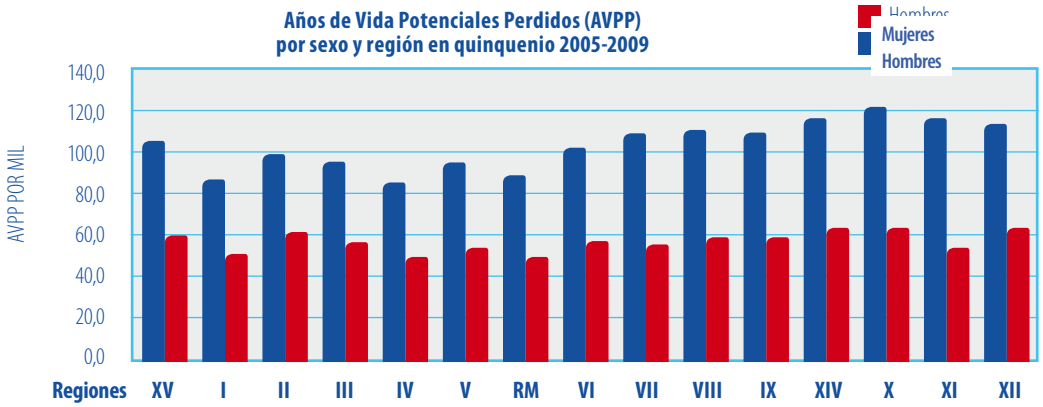
Tabla 3: Años de Vida Potenciales Perdidos (AVPP) por sexo y quinquenios para los períodos 2000-2004 y 2005-2009. (AVPP por mil habitantes menores de 80 años)

	QUINQUENIO1	QUINQUENIO2	
AÑOS	2000-2004	2005-2009	Q2-Q1
MUJERES	56,3	54,0	−2,4
HOMBRES	104,5	104,0	−0,4
BRECHA (H-M)	48,1	50,1	

Elaboración propia en base a datos DEIS–MINSAL.

En lo que respecta a las desigualdades por zona geográfica, según la propia Estrategia Nacional de Salud, el lugar donde la gente vive afecta de manera significativa sus resultados de salud, por lo cual las metas de la década incluyen igualmente una reducción de la brecha explicada por ese factor. En cuanto a la desigualdad entre los sexos, la mayor tasa de años perdidos de los hombres, en comparación con las mujeres, se verifica en todas las regiones del país. Sin embargo, las diferencias entre ambos sexos no es pareja, observándose que la magnitud de la brecha varía entre una zona geográfica y otra (ver Figura 5).

Figura 5: Tasa de Años de Vida Potenciales Perdidos por Región y Sexo, quinquenio 2005-2009 (AVPP por mil habitantes menores de 80 años de edad)



Elaboración propia a base de datos DEIS-MINSAL.

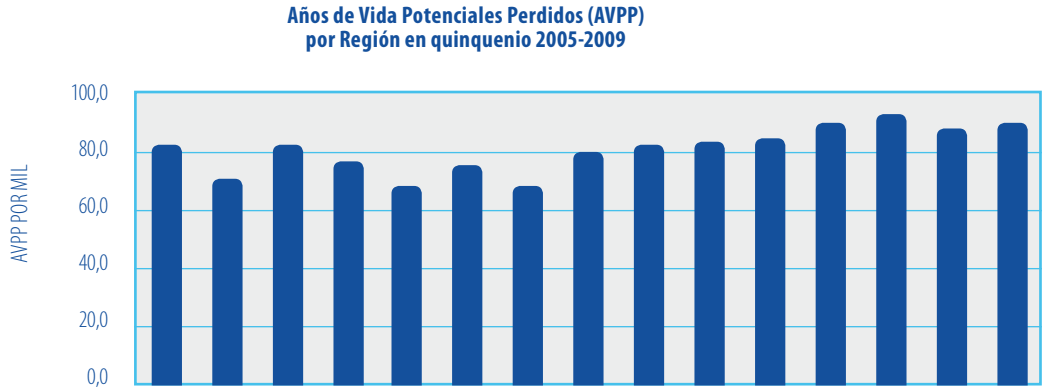
2. La desigualdad por Región

Estudios anteriores han mostrado que, con posterioridad a 1990, es en las regiones del centro sur y extremo sur[148], donde generalmente han persistido las mayores tasas de AVPP, añadiéndose en los estudios más recientes la Región de Arica y Parinacota. Es lo que evidencian igualmente las tasas de AVPP por región para el quinquenio 2005-2009, donde se observa que las regiones del sur continúan presentando las tasas más elevadas.

Así, la Figura 6 muestra que en el segundo quinquenio de las regiones con mayores tasa de AVPP se ubican la X (de Los Lagos con 91,9 por mil); XII (de Magallanes y de la Antártica Chilena con 89,3 por mil); y XIV (de Los Ríos con 89,1 por mil). En el otro extremo, con menores tasas se ubican las regiones IV (de Coquimbo con 68,0 por mil); RM (Metropolitana de Santiago con 68,1) y I (de Tarapacá con 69,6).

148 MINSAL. Op.Cit. pp. 213.

Figura 6: Tasa de Años de Vida Potenciales Perdidos por Región, quinquenio 2005-2009 (AVPP por mil habitantes menores de 80 años de edad)



XV	I	II	III	IV	V	RM	VI	VII	VIII	IX	XIV	X	XI	XII
81,4	69,6	80,8	75,7	68,0	74,2	68,1	79,3	82,2	83,3	83,6	89,1	91,9	86,5	89,3

Elaboración propia a basede datos DEIS-MINSAL.

De aquí se desprende que la diferencia entre las regiones con mayor y menor tasa en el quinquenio aquí considerado es de 23,9 años de vida perdido cada mil habitantes.

Si atendemos a la evolución de estos indicadores al comparar los dos quinquenios, se constata que donde más aumentaron proporcionalmente las muertes prematuras es en la región de Atacama, con un incremento de 4,2 años en la tasa de AVPP, lo que representa una variación de 5,9% respecto de la tasa calculada para el quinquenio anterior (ver Tabla 6, en anexo).

Por otro lado, la región que más años de vida ha ganado en el período es la VII Región (del Maule), que redujo la tasa de AVPP en 8,3 años en comparación al quinquenio anterior. Esta baja representa una variación de 9,1% respecto de la tasa calculada para el primer quinquenio del presente siglo (ver Tabla 6, en anexo).

Sobre esta evolución, cabe advertir que está marcadamente influida por la ganancia en población masculina, entre quienes la tasa de AVPP se redujo en más de 10 años, a diferencia de la población femenina, donde se observa igualmente una baja en la tasa de AVPP, pero de magnitud menor (6,3 años menos).

En cuanto al aumento de los AVPP en Atacama, en los dos primeros quinquenios del siglo, este se dio con incrementos de magnitud similar en ambos sexos: 4,0 años en hombres y 4,4 años en mujeres (ver Tabla 5, en anexo).

3. La desigualdad por Comuna

Al ordenar, por otro lado, las comunas según tasas de AVPP se evidencian diferencias mayores aún que las observadas a nivel de región. Así, las comunas con mayor tasa de AVPP que agrupan al 10% de la población presentan un promedio de 111,0 AVPP por 1.000 habitantes, mientras que las comunas con menores AVPP que agrupan a otro 10% de la población presentan un promedio de 29,7 AVPP por 1.000[149].

Cabe advertir que en evaluaciones de períodos anteriores[150], si bien se había constatado una disminución de los AVPP entre los años 1990 y 2003, la brecha comunal había aumentado discretamente en el último quinquenio[151]. A modo ilustrativo de la magnitud de esta brecha, la Tabla 4, en anexo, muestra los primeros y últimos lugares del ranking de 344 comunas, ordenadas en forma decreciente por promedio quinquenal de AVPP (años 2005 a 2009) de acuerdo con datos del Ministerio de Salud[152]. Aquí se pueden observar brechas de hasta 168 años de AVPP cada 1.000 habitantes considerando las comunas más desiguales de acuerdo con dicho indicador.

Con vistas a la identificación de comunas prioritarias para la intervención en salud, el MINSAL utilizó la media de tasa quinquenal de AVPP de las comunas que agrupan al 10% de la población, ordenadas de mayor a menor tasa de AVPP (n=81 comunas). En la Figura 6 del anexo se identifican las comunas que agrupan el 10% de la población con mayores daños en salud, considerando esta vez la media de la tasa de AVPP para el período 2004-2009.

Un estudio sobre la evolución de los AVPP por quintil de ingreso y principales grupos diagnósticos en 34 comunas del Gran Santiago[153], para los trienios 1994-1996 y 1999-2001, mostró que el mayor número de años perdidos se concentra en los grupos más pobres, esto es clasificando las comunas de acuerdo con el ingreso promedio por hogar en quintiles. De los datos se desprende que hay un 37% de mayor mortalidad prematura en el quintil más pobre en relación con el quintil más rico[154], brecha que se mantiene exactamente igual entre ambos períodos[155].

Luego, al considerar los AVPP por grupo de diagnóstico y quintil de ingreso, el estudio de Sánchez[156] da cuenta de que las relaciones más dispares de años perdidos entre el quintil más pobre y el más

149 A nivel nacional, el promedio comunal de tasas de AVPP es de 68,0.

150 MINSAL. Op. Cit.

151 Esto es al comparar la brecha entre la comuna con mayor tasa de AVPP y menor tasa de AVPP, entre quinquenio 1994-1998 y el quinquenio 1999-2003, para comunas con población mayor de 10.000 habitantes.

152 MINSAL. Departamento de Estadísticas. Disponible en http://deis.minsal.cl/deis/avpp/AVPP_Sexo_Region%C2%AD_Comuna_2000-2009.htm (Junio, 2012).

153 Sánchez R, Hugo; Albala B, Cecilia y Lera M, Lydia. Años de vida perdidos por muerte prematura (AVPP) en adultos del Gran Santiago: ¿Hemos ganado con equidad?. Rev. méd. Chile. 2005, vol.133, n.5. pp. 575–582. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034–98872005000500010 (Junio, 2012).

154 Esto es tomando la diferencia de los AVPP de las comunas más pobres respecto de los AVPP de las comunas más ricas, clasificadas de acuerdo con ingreso promedio del hogar (101,6 AVPP en quintil I versus 73,8 AVPP en quintil V para trienio 1994–1998; y 81,2 AVPP en quintil I versus 59,0 AVPP en quintil V para trienio 1999–2001).

155 Esto se da en un marco donde todos los quintiles ganaron años de vida, al comparar los dos trienios aquí considerados

156 Sánchez R., Hugo. Op. Cit.

rico para el trienio 1999-2001, de acuerdo con la razón 20/20 (quintil I/quintil V), se observa en la categoría diagnóstica de causas digestivas (2,14 veces más altas en el quintil de menor ingreso) y causas traumáticas (2,19 veces más alta en el quintil de menor ingreso).

VI. Estimación de la Prevalencia de Depresión

El estudio de Benjamín Vicente[157] advierte que la carga de enfermedades mentales en Chile "ha sido gravemente subestimada por los enfoques tradicionales que en su valoración consideran las muertes y no las discapacidades".

En Chile, los trastornos neuropsiquiátricos se estima que contribuyen con 31% de los años de vida con discapacidad (AVISA), uno de los más altos del mundo según los autores señalados[158]. Así, por ejemplo, en América Latina y en el Caribe la contribución a los AVISA es solamente 22%. De acuerdo con datos del año 2002, de los trastornos más relevantes por su contribución a los AVISA, las depresiones mayores y los trastornos por consumo de alcohol clasifican en el primer y segundo lugar[159].

Por otro lado, en relación con trastornos emergentes resultantes de la transición epidemiológica en nuestro país[160], los autores también advierten sobre los componentes de salud mental que pueden resultar en condiciones psiquiátricas como "homicidio, suicidio, accidentes en vehículos motorizados, consumo de sustancias, HIV/SIDA, abuso de menores, abuso de mujeres y otros tipos de violencia"[161], algunos de los cuales constituyen parte importante de los grandes grupos de causas de muerte entre las denominadas causas externas (como ocurre con los accidentes de tránsito en el país).

Con relación a la prevalencia de depresión en nuestro país, la segunda Encuesta Nacional de Salud (ENS 2009–2010) del Ministerio de Salud[162] incluyó un tamizaje de síndromes depresivos utilizando el CIDI (Composite Internacional Diagnostic Interview), instrumento ampliamente utilizado a nivel internacional.[163]

157 *Vicente P. Benjamín; Kohn, Robert; Saldivia B. Sandra y Ríoseco S. Pedro. Carga del enfermar psíquico, barreras y brechas en la atención de Salud Mental en Chile. Rev. méd. Chile. 2007, vol.135, n.12, pp. 1591–1599. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0034–98872007001200014&script=sci_arttext (Junio, 2012).*

158 *VICENTE P, B. et alt. Op. Cit.*

159 *9,9% y 5,1% respectivamente.*

160 *Chile se encuentra en una fase de transición avanzada, donde la disminución de las enfermedades infecciosas ha venido aparejada de una prevalencia creciente de enfermedades crónicas. En países con elevado nivel de desarrollo, la fase postransicional se caracteriza porque muchos de los problemas de salud guardan relación con aspectos de calidad de vida, salud mental, conductas y relaciones humanas, junto a la emergencia de nuevas enfermedades infecciosas.*

161 *VICENTE P. Benjamín. Op. Cit.*

162 *MINSAL. Encuesta Nacional de Salud (ENS 2009–2010). Disponible en http://www.minsal.gob.cl/portal/url/item/bcb-03d7bc28b64dfe040010165012d23.pdf (Junio, 2012).*

163 *La encuesta realizada por el MINSAL en conjunto con la Escuela de Medicina de PUC y el Observatorio Social de UAH, fue aplicada a una muestra de 5.434 personas mayores de 15 años, con representatividad nacional y regional.*

A partir de los resultados del estudio se estima que la prevalencia de síntomas depresivos en el último año en la población de 15 años y más, es de 17,2 %. En base a otro estudio nacional, realizado en cuatro regiones del país, Vicente calculaba que las depresiones mayores eran del 5,1%, ubicándose en el segundo lugar entre las enfermedades con mayor contribución de AVISA, después de los trastornos por consumo de alcohol[164].

1. Los síntomas depresivos según sexo

Al desagregar los datos de la Encuesta Nacional de Salud por sexo del encuestado, se observa que los síntomas depresivos en el último año entre las mujeres son significativamente más prevalentes que entre los hombres (26% y 9%, respectivamente)[165].

Tabla 6: Prevalencia de síntomas de depresión en último año

HOMBRES	8,5%
MUJERES	25,7%
TOTAL	17,2%

Elaboración propia a base de MINSAL Chile 2009-2010.

Si consideramos el autorreporte de diagnóstico médico de depresión alguna vez en la vida, recogido por la misma encuesta, se encuentra que la tercera parte de las mujeres mayores de 15 años ha sido diagnosticada, siendo a su vez esta proporción tres veces mayor que el autorreporte de los varones (33,1% versus 9,7%, respectivamente).

El estudio observa igualmente que hay una asociación estadísticamente significativa entre la prevalencia de síntomas depresivos de último año y el nivel educacional, observándose la prevalencia más alta en el nivel bajo (20,8%), que contrasta con el nivel educacional alto, donde solo es poco más de la mitad (11,8%), tendencia que se verifica tanto en hombres como en mujeres[166].

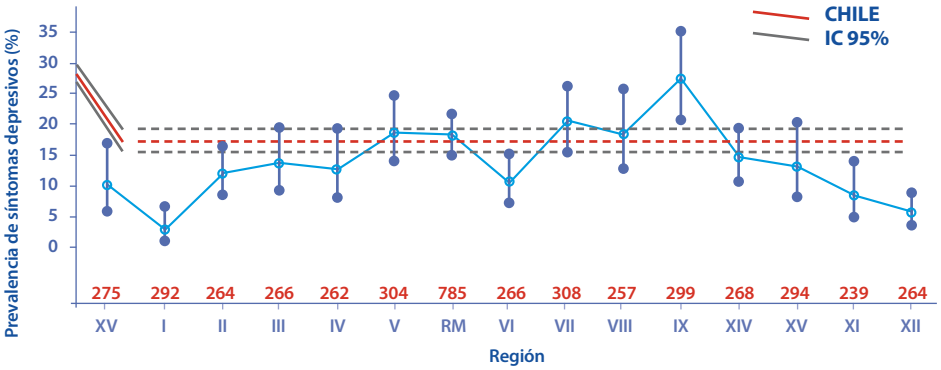
2. Los síntomas depresivos según región

La Tabla 7 (en anexo) muestra la prevalencia de síntomas depresivos el último año por regiones, donde se observa una distribución muy desigual a lo largo del territorio, esto en un rango que va de 2,7% al 27,3% según región, lo que da cuenta de una brecha de factor diez en la prevalencia de síntomas, entre regiones extremas, de acuerdo con la extensión de esta sintomatología.

164 Vicente P, B. et alt. Op. Cit. pp. 1.592.
165 MINSAL. Encuesta Nacional de Salud. ENS 2009-2010. Op. Cit. pp. 414.
166 MINSAL. Encuesta Nacional de Salud. ENS 2009-2010. Op. Cit. pp. 415.

Así, en el primer quintil de regiones con más altas prevalencias se ubican las regiones IX, VII y V (con 27,3%; 20,3% y 18,7%, respectivamente). En el otro extremo, con las prevalencias más bajas se ubican las regiones I, XII y XV (con 2,7%; 5,7% y 10,2%, respectivamente). Cabe señalar que las regiones Metropolitana y VIII se ubican igualmente sobre el promedio nacional, con prevalencias cercanas al 18% (ver Figura 8).

Figura 7: Prevalencia de síntomas depresivos el último año, por regiones (2009)



Prevalencias % (intervalo 95% de confianza).

Fuente: MINSAL. ENS Chile 2009-2010.

3. Acceso a tratamiento

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud, la frecuencia de reporte de tratamiento por depresión durante la vida, en la población considerada en este estudio, fue de 19,8%, siendo significativamente mayor la frecuencia en mujeres (30,9%) que en hombres (8,1%)[167].

Coincidiendo con estas observaciones, Vicente, refiriéndose a los trastornos psiquiátricos en general en el país, observaba que la mayoría de las personas que lo requerían no buscaban atención de salud mental. Entre las explicaciones para ello, señala que la población tiene la percepción de una falta de eficacia en los tratamientos, a pesar de las evidencias científicas en contrario. A esto se añade la creencia común de que el problema se va a terminar por sí solo. En este sentido, para explicar las brechas en los tratamientos, referido al porcentaje de individuos que necesitan tratamiento y no lo están recibiendo, señala que "la falta de conocimientos acerca de las enfermedades mentales y el estigma, constituyen las principales razones por las cuales los chilenos no buscan tratamiento", siendo esperable que "las brechas de tratamiento sean mayores entre aquellas personas de clases sociales más bajas"[168].

167 MINSAL. Op. Cit. pp.423
168 Vicente B. et atl. OP. Cit. pp.1.597.

Anexo

Tabla 1: Acceso a la atención Médica por parte de la población que tuvo algún problema de salud (enfermedad, accidente laboral o escolar, por accidente no laboral ni escolar) y motivos de no atención por seguro y total nacional.

ACCESO A LA ATENCIÓN MÉDICA Y MOTIVOS ¿POR QUÉ NO TUVO CONSULTA NI ATENCIÓN?	FONASA	ISAPRE
NO LO CONSIDERÓ NECESARIO, ASÍ QUE NO HIZO NADA	6,6	9,3
PREFIRIÓ ESPECIALISTA EN MEDICINAS ALTERNATIVAS	6,3	5,4
PENSÓ EN CONSULTAR, PERO NO TUVO TIEMPO	1,4	0,8
ENCONTRÓ OBSTÁCULOS DE ACCESO *	2,5	0,4
CONSIGUIÓ HORA, PERO NO LA UTILIZÓ	0,3	0,2
SUBTOTAL: NO TUVO ATENCIÓN MÉDICA EN ESTABLECIMIENTO DE SALUD	17,1	16,1
SUBTOTAL: SÍ TUVO ATENCIÓN MÉDICA EN ESTABLECIMIENTO DE SALUD	82,9	83,9
TOTAL	**100,0**	**100,0**
(N)	1.987.926	258.568

Elaboracion propia a base de CASEN 2009.

** Incluye los siguientes motivos "pensó en consultar, pero le cuesta mucho llegar al lugar de atención"; "pidió hora, pero no la obtuvo" y "consiguió hora, pero todavía no le toca".*

*** Incluye población total (afiliados FONASA, ISAPRES, otras y no asegurados).*

Tabla 2: Acceso a la atención Médica de la población que tuvo algún problema de salud y motivos de no atención por Región.

CASEN 2009	REGIÓN															PAÍS
ACCESO A LA ATENCIÓN MÉDICA Y MOTIVOS ¿POR QUÉ NO TUVO CONSULTA NI ATENCIÓN?	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	XIV	XV	TOTAL
NO LO CONSIDERÓ NECESARIO, ASÍ QUE NO HIZO NADA	8,6	4,7	18,3	5,5	6,7	6,6	7,1	6,7	7,4	6,9	9,9	5,3	6,0	6,4	5,3	6,6
PREFIRIÓ ESPECIALISTA EN MEDICINAS ALTERNATIVAS	2,0	6,0	5,6	9,0	7,9	5,0	4,4	7,9	6,0	6,3	7,0	10,3	5,4	6,0	5,0	6,3
PENSÓ EN CONSULTAR, PERO NO TUVO TIEMPO	1,1	0,0	1,0	0,4	1,5	0,8	0,8	1,4	0,5	0,3	1,1	0,2	2,2	0,4	3,9	1,4
ENCONTRÓ OBSTÁCULOS DE ACCESO	1,9	2,6	2,7	2,9	3,8	1,3	1,5	2,5	2,2	2,7	1,8	0,9	2,5	2,1	4,1	2,5
CONSIGUIÓ HORA, PERO NO LA UTILIZÓ	0,1	1,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,4	0,4	0,0	0,3
SUBTOTAL: NO TUVO ATENCIÓN MÉDICA EN ESTABLECIMIENTO DE SALUD	13,7	14,5	27,8	18,0	20,0	13,9	13,9	18,8	16,3	16,4	19,9	16,7	16,5	15,2	18,4	17,1
SUBTOTAL: SÍ TUVO ATENCIÓN MÉDICA EN ESTABLECIMIENTO DE SALUD	86,3	85,5	72,2	82,0	80,0	86,1	86,1	81,2	83,7	83,6	80,1	83,3	83,5	84,8	81,6	82,9
TOTAL	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Elaboración propia a base de CASEN 2009.

** Incluye los siguientes motivos "pensó en consultar, pero le cuesta mucho llegar al lugar de atención"; "pidió hora, pero no la obtuvo" y "consiguió hora, pero todavía no le toca".*

Tabla 3: Tasa promedio de Años de Vida Potenciales Perdidos en comunas con mayores y menores tasas, quinquenio 2005.2009 (AVPP por 1.000 habitantes menores de 80 años)

NRO DE ORDEN	COMUNA	PROMEDIO 2005-2009
COMUNAS DE MAYOR AVPP:		
1	TORTEL	179,8
2	PORTEZUELO	163,2
3	INDEPENDENCIA	158,4
4	NINHUE	141,5
5	RÁNQUIL	140,5
6	SAN JUAN DE LA COSTA	139,6
7	LAGO RANCO	135,2
8	SAAVEDRA	126,4
9	MAULLÍN	122,9
10	EL CARMEN	121,4
COMUNAS DE MENOR AVPP:		
335	MAIPÚ	38,9
336	LO BARNECHEA	35,1
337	TIMAUKEL	22,9
338	PICA	22,8
339	SAN GREGORIO	19,2
340	GENERAL LAGOS	18,4
341	TORRES DEL PAINE	15,8
342	JUAN FERNÁNDEZ	15,0
343	CAMARONES	13,4
344	CABO DE HORNOS	11,5

Elaboración propia a base de datos DEIS-MINSAL[169].

169 *MINSAL, Departamento de Estadísticas e Información de Salud. Disponible en http://deis.minsal.cl/deis/avpp/AVPP_Sexo_Region%C2%AD_Comuna_2000–2009.htm (Mayo, 2012).*

Tabla 4: Tasa de Años de Vida Potenciales Perdidos por Región y Sexo en quinquenios 2000–2004 y 2005-2009. (AVPP por mil habitantes menores de 80 años de edad)

		HOMBRES			MUJERES		
N°	REGIÓN	2000-2004 (1)	2005-2009 (2)	DIFERENCIA (2-1)	2000-2004 (1)	2005-2009 (2)	DIFERENCIA (2-1)
XV	ARICA Y PARINACOTA	103.8	104.3	0.4	56.1	59.2	3.1
I	DE TARAPACÁ	92.1	86.1	-6.0	53.0	51.7	-1.3
II	DE ANTOFAGASTA	99.9	98.6	-1.3	59.2	61.3	2.1
III	DE ATACAMA	90.4	94.4	4.0	51.8	56.2	4.4
IV	DE COQUIMBO	85.0	85.3	0.3	52.4	50.9	-1.5
V	DE VALPARAÍSO	99.5	94.3	-5.2	57.4	54.5	-2.9
RM	METROPOLITANA	92.2	87.9	-4.3	51.8	49.1	-2.7
VI	GRAL. B. O'HIGGINS	110.2	101.8	-8.3	60.8	56.1	-4.7
VII	DEL MAULE	118.2	108.2	-10.1	62.6	56.3	-6.3
VIII	DEL BIOBÍO	115.6	109.3	-6.3	60.6	57.8	-2.7
IX	DE LA ARAUCANÍA	115.0	108.1	-6.9	63.3	59.4	-3.9
XIV	DE LOS RÍOS	119.3	115.8	-3.5	62.3	62.3	0.1
X	DE LOS LAGOS	125.7	119.5	-6.2	61.5	63.2	1.7
XI	DE AYSÉN	122.5	115.8	-6.7	62.7	53.6	-9.1
XII	DE MAGALLANES	121.6	112.3	-9.2	62.5	63.7	1.1
TOTAL	TOTAL PAÍS	104.5	104.0	-0.4	56.3	54.0	-2.4

Tabla 5: Tasa de Años de Vida Potenciales Perdidos por Región y variación porcentual entre quinquenios 2000-2004 y 2005-2009. (AVPP por mil habitantes menores de 80 años de edad)

REGIÓN	N	PREVALENCIA	INTERVALO DE CONFIANZA
XV	275	10,2	(5,8 - 17,2)
I	292	2,7	(1 - 6,8)
II	264	11,9	(8,4 - 16,6)
III	266	13,6	(9,1 - 19,8)
IV	262	12,7	(8 - 19,5)
V	304	18,7	(13,8 - 24,9)
RM	785	18,1	(14,9 - 21,9)
VI	266	10,6	(7,1 - 15,4)
VII	308	20,3	(15,3 - 26,4)
VIII	257	18,4	(12,7 - 25,9)
IX	299	27,3	(20,5 - 35,3)
XIV	268	14,4	(10,4 - 19,6)
X	294	13,1	(8,1- 20,5)
XI	239	8,5	(4,9 - 14,4)
XII	284	5,7	(3,5 - 9,1)
CHILE	4663	17,2	(15,4 - 19,2)

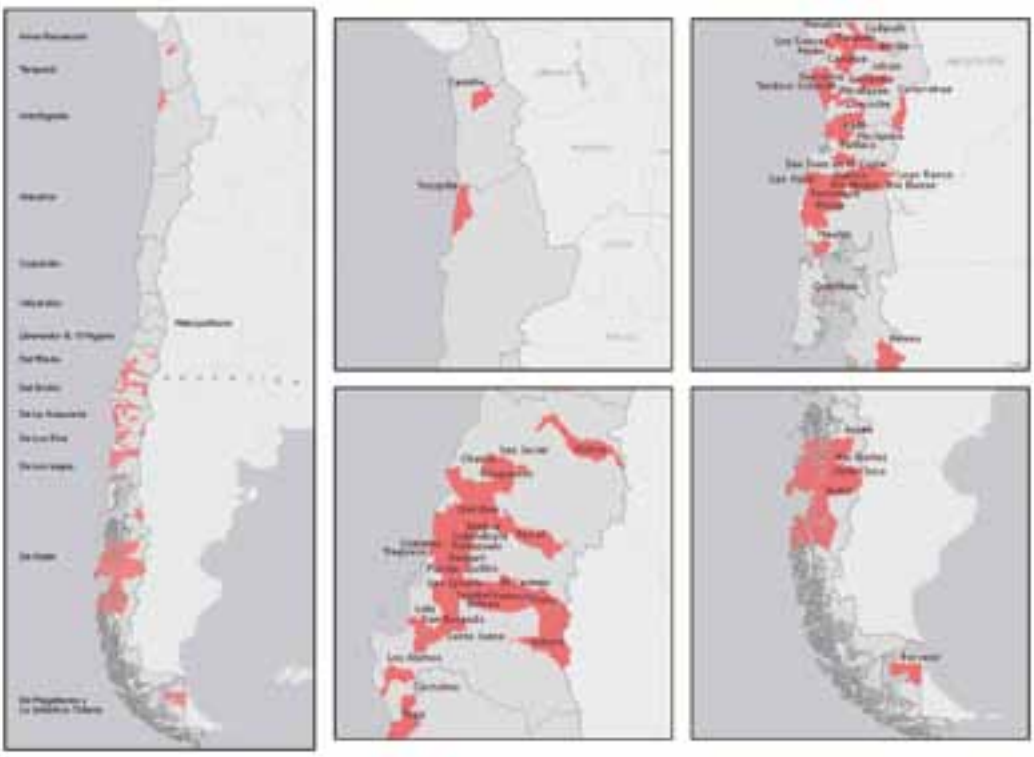
Fuente: Elaboración propia en base a datos DEIS– MINSAL.

Tabla 6: Prevalencia de síntomas depresivos por regiones. Chile 2009-2010

			POBLACIÓN TOTAL		
N°	REGIÓN	2000-2004 (1)	2005-2009 (2)	DIFERENCIA (2-1)	VARIACIÓN %
XV	ARICA Y PARINACOTA	79.2	81.4	2.2	2.7%
I	DE TARAPACÁ	73.3	69.6	-3.7	-5.0%
II	DE ANTOFAGASTA	80.5	80.8	0.4	0.4%
III	DE ATACAMA	71.5	75.7	4.2	5.9%
IV	DE COQUIMBO	68.6	68.0	-0.6	-0.8%
V	DE VALPARAÍSO	78.1	74.2	-3.9	-5.1%
RM	METROPOLITANA	71.6	68.1	-3.5	-4.8%
VI	GRAL. B. O'HIGGINS	85.8	79.3	-6.5	-7.6%
VII	DEL MAULE	90.5	82.2	-8.3	-9.1%
VIII	DEL BIOBÍO	87.8	83.3	-4.5	-5.1%
IX	DE LA ARAUCANÍA	89.0	83.6	-5.4	-6.1%
XIV	DE LOS RÍOS	90.9	89.1	-1.8	-1.9%
X	DE LOS LAGOS	94.1	91.9	-2.3	-2.4%
XI	DE AYSÉN	94.3	86.5	-7.8	-8.3%
XII	DE MAGALLANES	93.6	89.3	-4.3	-4.6%
TOT	**TOTAL PAÍS**	**79.2**	**75.5**	**-3.7**	**-4.6%**

Fuente: MINSAL. Encuesta Nacional de Salud (ENS 2009-2010).

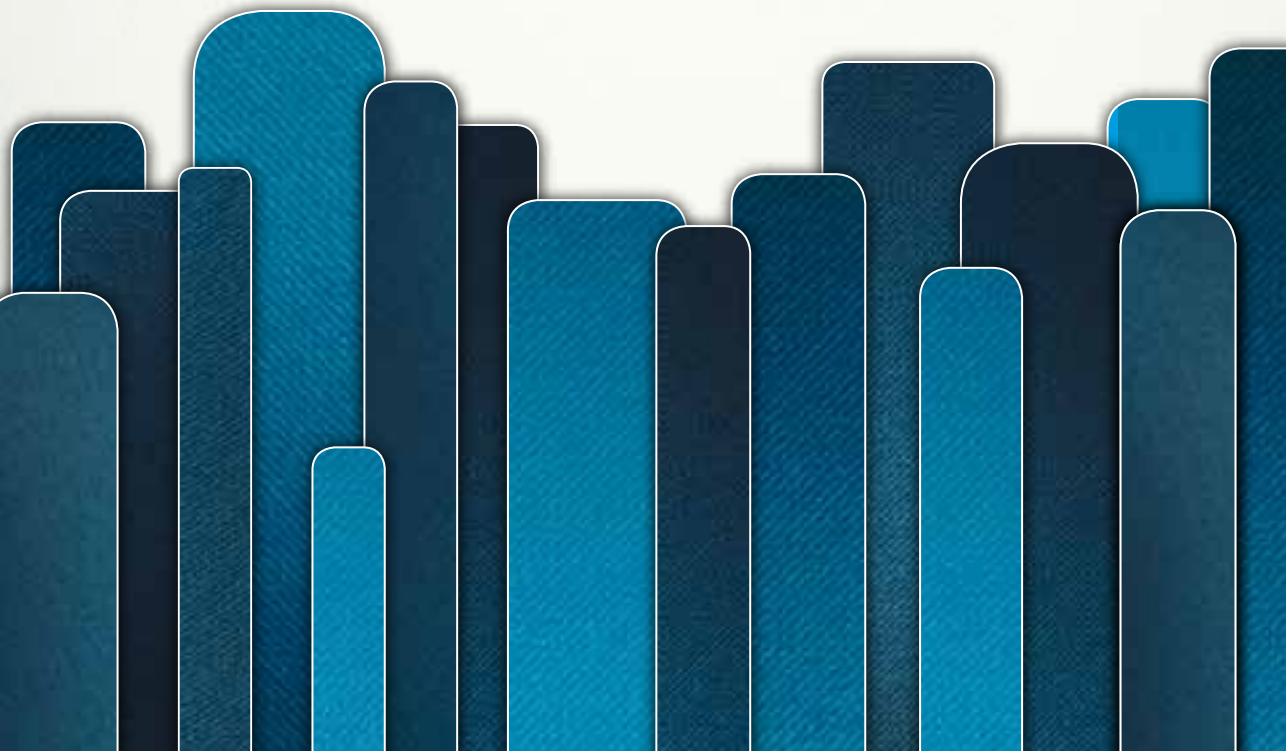
Figura 6: Comunas con mayor tasa de AVPP por 1.000 habitantes, que agrupan al 10% de la población (período años 2004-2009)



Elaboración propia a base de datos MINSAL.

Trabajo

Desigualdad en el Mercado Laboral



Trabajo

Trabajo Precario, Trabajo Infantil, Trabajo Juvenil y peores formas de Trabajo Infantil

En el marco de la actualización del "Retrato de la Desigualdad en Chile" solicitada, el presente documento actualiza el capítulo dedicado a trabajo precario y trabajo infantil y juvenil con la Encuesta CASEN 2011; solo se realizó una comparación con la Encuesta CASEN 2009 en el caso de trabajo precario, ya que para trabajo infantil y juvenil los datos obtenidos con ambas encuestas difieren, probablemente, en función de cambios metodológicos introducidos en el diseño muestral. Además, se actualizó el registro de las peores formas de trabajo infantil, cuya información es consolidada por el Servicio Nacional de Menores (SENAME). Se comparan los cuatro trimestres de los años 2011 y 2012, encontrándose que el registro para el año 2012 contiene en explotación laboral y peores formas de trabajo infantil aquellos correspondientes a la utilización de menores y adolescentes en explotación sexual comercial, a diferencia del año 2011 que no lo incorpora.

Como el uso de las tarjetas de crédito, bancarias o de casas comerciales está bastante extendido en el país, se analizó qué ocurre con los ocupados en empleos precarios y se determina en porcentaje que posee algún tipo de tarjeta sobre el total de ocupados con este tipo de empleo, se encuentra que no solo poseen mayoritariamente algún instrumento financiero los que tienen empleos permanentes, sino que también aquellos que se encuentran en empleos de temporada o estacional.

En el presente documento se analiza el uso de tres tarjetas: débito, crédito bancario y crédito de casa comercial se vincula el uso de ellas, especialmente a los trabajadores de empleos precarios, ya que este documento se enmarca en una extensión del análisis que se realiza para este tipo de empleo en el "Retrato de la Desigualdad en Chile"

I. Trabajo Precario

En Chile las cifras dan cuenta de que un importante grupo de trabajadores/as se encuentra con empleos precarios, sin contratos de trabajo, sin seguridad social y con salarios que los sitúa bajo la línea de la pobreza. Tal vez, esta sea la definición más clásica de lo que se entiende por un trabajador con empleo precario. Sin embargo, actualmente se constata una precarización del empleo formal, aquel que cuenta con contrato de trabajo y seguridad social. Esta precarización del empleo formal se manifiesta en la tendencia creciente de contratos definidos, a plazo fijo, por obra o faena determinada, introduciendo un elemento de inseguridad al trabajador, más aun cuando no cuenta con herramientas de negociación.

Al respecto, otro aspecto interesante en lo que dice relación con la precarización del empleo, es la baja sindicalización y la existencia de grupos negociadores al interior de las empresas, observándose que, en gran medida, la negociación colectiva queda restringida a la negociación de las remuneraciones. Por otro lado, el número de sindicatos aumenta, atomizando la unidad sindical, lo que de cierta forma merma la capacidad de negociación, y contribuye, por esta vía, a la precarización del empleo formal.

En el presente documento se ha centrado la atención en el empleo precario bajo su definición más formal o clásica, a saber, aquel trabajador que no cuenta con contrato de trabajo y no cuenta con seguridad social, dejando para un estudio posterior el análisis del empleo precario formal y sus ribetes, en relación con la subcontratación y sindicación, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, para determinar los trabajadores con empleos precarios se utilizó la definición contenida en el documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) "Los desafíos de la medición del empleo y del desempleo en la globalización"[170], donde el empleo precario comprende:

- empleadores, empleados y obreros de empresas de más de cinco personas que no tienen contrato de trabajo ni seguridad social;
- empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de cinco personas sin contrato de trabajo y sin seguridad social;
- trabajadores por cuenta propia sin seguridad social; y
- trabajadores de casa particular sin contrato de trabajo ni seguridad social.

Utilizando esta definición como base y con los datos CASEN 2009 y 2011 se determinó el número de trabajadores cuya ocupación principal es de carácter precario, generando indicadores al respecto. En el caso de seguridad social se consideró a aquellos trabajadores sin contrato de trabajo y con FONASA A y/o B. Se consideró –para todos los trabajadores sin contrato de trabajo y sin seguridad social– a aquellos cuya jornada de trabajo fuese igual o mayor a 44 horas semanales.

170 M.Schkolnik, CEPAL, 2000. Disponible en: http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER5/25.pdf (Diciembre, 2013)

Para la determinación de indicadores regionales se utilizaron dos bases de comparación distintas: según el total de empleo precario a nivel nacional y según el total de ocupados en cada una de las regiones según corresponda. De esta manera, se 'corrigió' el indicador, ya que –como es esperable– al calcular las regiones con mayor empleo precario en relación con el total de empleo precario nacional, las regiones más densamente poblada tenderán a aparecer como las con mayor empleo precario. Sin embargo, cuando se calcula sobre el total de ocupados de la región, se aísla –de alguna manera– el efecto que tiene la densidad poblacional.

a) Trabajo precario según quintil de ingresos

Si bien se reconoce que desde el punto de vista metodológico existen diferencias entre las encuestas CASEN 2009 y 2011, se ha optado por mantener algunas comparaciones, teniendo presente estas diferencias metodológicas.

El empleo precario por quintil de ingresos muestra, en términos absolutos, una disminución de este tipo de empleo al comparar los datos de CASEN 2011 con la CASEN 2009. La Tabla 1 contiene el empleo precario según tipo de ocupación y quintil de ingreso, de acuerdo con la CASEN 2011 y 2009.

Tabla 1. Trabajo precario según quintil de ingresos, CASEN 2011 y CASEN 2009

	CASEN 2011							
	I	II	III	IV	V	TOTAL	% TOTAL DE PRECARIOS	% TOTAL OCUPADOS
PERMANENTE	25.943	30.098	31.446	30.112	5.725	123.324	45,0	1,8
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	30.830	27.507	17.471	10.772	1.994	88.574	32,3	1,3
OCASIONAL O EVENTUAL	6.131	8.889	6.964	4.171	1.134	27.289	10,0	0,4
A PRUEBA	1.963	1.824	1.522	676	233	6.218	2,3	0,1
POR PLAZO O TIEMPO DETERMINADO	6.906	9.383	4.426	7.059	941	28.715	10,5	0,4
TOTAL	71.773	77.701	61.829	52.790	10.027	274.120	100	4,0
	CASEN 2009							
PERMANENTE	24.978	39.988	37.763	24.791	9.836	137.356	45,5	2,1
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	32.398	30.931	23.615	11.760	2.620	101.324	33,6	1,5
OCASIONAL O EVENTUAL	12.580	10.580	9.700	5.981	1.325	40.166	13,3	0,6
A PRUEBA	2.169	2.772	1.960	2.141	287	9.329	3,1	0,1
POR PLAZO O TIEMPO DETERMINADO	3.065	3.506	3.439	2.865	795	13.670	4,5	0,2
TOTAL	75.190	87.777	76.477	47.538	14.863	301.845	100	4,5

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011 y 2009

En términos generales, la estructura del empleo precario se mantiene, siendo las ocupaciones permanentes y de temporada o estacional las de mayor importancia relativa respecto del total de empleo precario. Mientras el empleo permanente pasa de representar un 45,5% del total de empleo precario en la CASEN 2009, a representar un 45,0% en la CASEN 2011, en tanto el empleo precario de temporada o estacional disminuye desde un 33,6% en 2009 a un 32,3% en 2011.

Los contratos a plazo o tiempo determinado registrados por la CASEN 2011 experimentan un aumento de seis puntos porcentuales en relación con lo ocurrido con la CASEN 2009.

b) Trabajo precario según nivel educacional

Como se sabe, existe una correlación entre empleo y educación. CEPAL sugiere que en el caso de Chile, la escolaridad de las personas no asegura un buen ingreso al mercado laboral, ya que pareciera que el conocimiento entregado por la educación formal (básica y media) no prepara para una adecuada inserción laboral[171].

La Tabla 2 contiene información sobre empleo precario, tipo de ocupación y años de escolaridad, de acuerdo con los datos CASEN 2011, destacando que del total de personas en empleo precario, la mayoría de ellos se encuentran en empleos de carácter permanente.

Destaca, además, que cualquiera sea el tipo de ocupación precaria del trabajador, los mayores porcentajes se encuentran en aquellos con 12 años de escolaridad seguidos de aquellos con 8 años de escolaridad.

Al observar la distribución según años de escolaridad, resulta interesante que los trabajadores se concentren al término de la educación básica (8 años de escolaridad) y al término de la educación media (12 años de escolaridad), esto podría estar reafirmando la opinión de CEPAL en relación con que la educación formal en Chile –pero también en otros países latinoamericanos– no prepara para el mercado laboral, por lo que los trabajadores con bajo nivel de escolaridad no pueden sino incorporarse a puestos de trabajo precarios.

171 *El eslabón perdido entre educación y empleo. Análisis sobre las percepciones de los jóvenes urbanos de escasos recursos en Chile. María Luisa Marinho. CEPAL, octubre 2007. Disponible en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/32663/sps137_lcl2783.pdf (Diciembre, 2013).*

Tabla 2. Trabajo precario según tipo de ocupación y años de escolaridad. CASEN 2011 y CASEN 2009

AÑOS ESCOLARIDAD	PERMANENTE (EPP)	DE TEMPORADA O ESTACIONAL	OCASIONAL O EVENTUAL	A PRUEBA	POR PLAZO O TIEMPO DETERMINADO	EMPLEO PRECARIO TOTAL (EPT)	PORCENTAJE EPT/TOTAL CASEN 2011	PORCENTAJE EPT/TOTAL CASEN 2009
0	1.814	2.710	681	57	368	5.630	2,1	3,0
1	602	961	54	0	307	1.924	0,7	0,8
2	1.203	1.717	63	0	537	3.520	1,3	1,9
3	3.865	2.726	975	0	167	7.733	2,8	3,0
4	3.585	3.394	780	203	95	8.057	2,9	3,7
5	3.977	4.198	607	91	1.473	10.346	3,8	4,2
6	11.098	8.161	2.026	137	1.900	23.322	8,5	7,4
7	4.436	4.717	713	156	1.601	11.623	4,2	3,7
8	16.905	18.485	5.029	443	5.292	46.154	16,8	16,2
9	9.954	4.239	1.454	226	733	16.606	6,1	5,7
10	9.520	6.719	2.415	429	2.278	21.361	7,8	8,4
11	5.974	3.263	1.590	435	1.518	12.780	4,7	5,0
12	41.733	22.654	9.380	3.681	9.472	86.920	31,7	30,1
13	2.142	650	559	72	925	4.348	1,6	1,6
14	2.921	1.107	653	288	1.348	6.317	2,3	1,6
15	1.369	567	222	0	382	2.540	0,9	1,3
16	1.926	225	64	0	122	2.337	0,9	1,0
17	1.404	625	24	0	74	2.127	0,8	1,2
18	233	200	0	0	123	556	0,2	0,0
19	17	0	0	0	0	17	0,0	0,0
TOTAL - 2011	**124.678**	**87.318**	**27.289**	**6.218**	**28.715**	**274.218**	**100**	**100**
TOTAL - 2009	**138.997**	**101.145**	**40.131**	**9.329**	**13.746**	**303.348**	**100**	

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011 y 2009.

c) Trabajadores con empleo precario según tipo de ocupación y género

El empleo precario diferenciado por género da cuenta de que las mujeres acceden a empleos precarios permanentes en una proporción mayor que los hombres. Sin embargo, esta proporción disminuyó el 2011 (49,9%) en relación con el 2009 (56,2%).

En contrapartida, la proporción de mujeres en empleos de temporada o estacional aumenta con los datos de la CASEN 2011, al pasar de representar un 24,7% en 2009 a representar un 30,3% en 2011. Algo similar ocurre con la participación de las mujeres en empleos precarios por plazo o tiempo determinado.

Es interesante observar que mientras los hombres en empleo precario independiente del tipo de ocupación disminuyen en un 14,9% pasando de 184.611 trabajadores el 2009 a 157.042 trabajadores el 2011, las mujeres en empleos precarios permanecen prácticamente inalteradas. Esta evidencia resulta interesante, ya que sugiere que las mujeres presentarían menor movilidad en el mercado del trabajo.

La Tabla 3 contiene información de trabajadores/as con empleo precario según tipo de ocupación, de acuerdo con datos de la CASEN 2011 y 2009, respectivamente.

Tabla 3. Trabajadores con empleo precario según tipo de ocupación y género. CASEN 2011 y CASEN 2009

	CASEN 2011					
	HOMBRE	**MUJER**	**TOTAL**	**HOMBRE**	**MUJER**	**TOTAL**
PERMANENTE	65.587	59.091	124.678	41,8	49,9	45,3
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	52.657	35.917	88.574	33,5	30,3	32,2
OCASIONAL O EVENTUAL	17.389	9.900	27.289	11,1	8,4	9,9
A PRUEBA	3.975	2.243	6.218	2,5	1,9	2,3
POR PLAZO O TIEMPO DETERMINADO	17.434	11.281	28.715	11,1	9,5	10,4
TOTAL	**157.042**	**118.432**	**275.474**	**100**	**100**	**100**
	CASEN 2009					
PERMANENTE	72.203	66.794	138.997	39,1	56,2	45,8
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	71.909	29.415	101.324	39,0	24,7	33,4
OCASIONAL O EVENTUAL	27.050	13.116	40.166	14,7	11,0	13,2
A PRUEBA	4.924	4.405	9.329	2,7	3,7	3,1
POR PLAZO O TIEMPO DETERMINADO	8.525	5.221	13.746	4,6	4,4	4,5
TOTAL	**184.611**	**118.951**	**303.562**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011 y 2009.

d) Trabajadores con empleo precario según tipo de ocupación y región

Para el análisis del empleo precario a nivel regional se corrigió por el total de la fuerza de trabajo ocupada de la región, de esta manera se evita el sesgo natural de que las regiones más densamente pobladas son las que presentan mayor cantidad de trabajadores/as en empleo precario.

Al incorporar al análisis la cantidad de fuerza de trabajo ocupada que tiene cada región y determinar la proporción de trabajadores/as en empleo precario respecto del total del empleo de la región, se llega a que las regiones del Maule, O'Higgins y Los Ríos son las que presentan mayor empleo precario.

En el caso particular de las regiones del Maule y O'Higgins el tipo de empleo es de carácter estacional o temporal, a consecuencia de que en ellas existe una actividad frutícola-agrícola importante.

La Región de Antofagasta es la con menor empleo precario en el país, debido probablemente a que su economía está fundamentalmente vinculada a la minería.

Tabla 4. Trabajadores con empleo precario según tipo de ocupación y región. CASEN 2011 y CASEN 2009

	PERMANENTE	DE TEMPORADA O ESTACIONAL	OCASIONAL O EVENTUAL	A PRUEBA	POR PLAZO O TIEMPO DETERM.	TOTAL	TOTAL OCUPADOS	% EP SOBRE TOTAL EP	% EP SOBRE OCUPADOS REGIONAL
TARAPACÁ	1.911	361	352	49	129	2.802	123.294	1,0	2,3
ANTOFAGASTA	2.148	637	693	172	352	4.002	222.586	1,5	1,8
ATACAMA	1.546	1.223	481	26	181	3.457	109.641	1,3	3,2
COQUIMBO	4.564	4.555	1.198	116	2.050	12.483	270.288	4,5	4,6
VALPARAÍSO	13.082	7.709	3.052	717	1.390	25.950	675.069	9,4	3,8
LIB. B O'HIGGINS	6.075	11.993	781	201	1.493	20.543	360.709	7,5	5,7
MAULE	7.750	23.093	3.394	313	2.008	36.558	408.120	13,3	9,0
BIOBÍO	16.135	11.529	2.887	547	4.830	35.928	719.142	13,0	5,0
LA ARAUCANÍA	5.710	3.287	2.049	458	1.971	13.475	337.013	4,9	4,0
LOS LAGOS	7.327	2.529	1.942	480	632	12.910	325.509	4,7	4,0
AYSÉN	482	268	99	122	47	1.018	43.644	0,4	2,3
MAGALLANES ANTÁRTICA	744	262	150	87	167	1.410	67.404	0,5	2,1
REGIÓN METROPOLITANA	51.741	19.520	9.282	2.662	12.211	95.416	3.054.900	34,6	3,1
LOS RÍOS	3.984	1.350	598	119	1.001	7.052	134.156	2,6	5,3
ARICA Y PARINACOTA	1.479	258	331	149	253	2.470	66.415	0,9	3,7
TOTAL	**124.678**	**88.574**	**27.289**	**6.218**	**28.715**	**275.474**	**6.917.890**	**100**	**4,0**

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011 y 2009

e) Trabajadores con empleo precario permanente según rama de actividad económica y quintil de ingresos

Para el análisis por rama de actividad económica se optó por considerar solo el empleo precario permanente, ya que la mayoría de los trabajadores con empleos precarios tienen empleos de tipo permanente y porque un empleo permanente supone que el trabajador no está buscando, activa y necesariamente, otro empleo.

Los quintiles con mayor empleo precario permanente son el II, III y IV, con un número de trabajadores/as de alrededor de 30.000 por cada uno de estos quintiles, en tanto las ramas de la actividad económica que concentran la mayor cantidad de empleo precario permanente son "Hogares privados con servicio doméstico" (26,0%), lo que se explica por la gran cantidad de trabajadoras/es de casa particular que no cuentan con contrato de trabajo y pago de imposiciones; "Comercio al por mayor y menor" (17,1%) y "Transporte, almacenamiento y comunicaciones" (13,6%).

En tanto las ramas con menor porcentaje de trabajadores en empleo precario permanente son "Intermediación financiera" (0,1%), "Suministro de electricidad, gas y agua" (0,1%) y "Explotación de minas y canteras" (0,5%). En el caso de la rama "Intermediación financiera" solo existen 64 personas empleadas, todas las cuales se encuentran en el IV quintil.

El mayor número de trabajadores/as con empleo precario permanente se encuentra en la rama "Hogares privados con servicio doméstico" del IV quintil con un total de 8.322 personas, seguido de la misma rama en el II quintil con 8.162 personas. Se constata que en los primeros cuatro quintiles de ingreso, la proporción de los/as trabajadores/as de casa particular se encuentra en torno al 27% del empleo precario permanente del quintil respectivo. La Tabla 5 muestra los trabajadores con empleo precario permanente según rama y quintil de ingreso.

Tabla 5. Trabajadores con empleo precario permanente según rama y quintil de ingreso CASEN 2011 y CASEN 2009

	I	II	III	IV	V	TOTAL	%
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA Y SILVICULTURA	4.239	2.621	2.598	2.054	185	11.697	9,5
PESCA	367	529	106	275	0	1.277	1,0
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	195	197	172	101	0	665	0,5
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	917	3.163	3.497	1.603	766	9.946	8,1
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	0	0	124	22	0	146	0,1
CONSTRUCCIÓN	2.102	1.610	2.397	1.246	106	7.461	6,0
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	4.040	4.836	4.232	6.921	1.068	21.097	17,1
HOTELES Y RESTAURANTES	2.431	2.563	4.350	1.581	551	11.476	9,3
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	3.664	4.468	4.154	3.854	675	16.815	13,6
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	0	0	0	64	0	64	0,1
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES Y DE ALQUILER	104	341	334	1.688	308	2.775	2,3
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; PLANES DE SEGURIDAD	93	327	495	494	366	1.775	1,4
ENSEÑANZA	189	80	328	446	43	1.086	0,9
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	151	603	683	377	79	1.893	1,5
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES	448	598	353	1.064	668	3.131	2,5
HOGARES PRIVADOS CON SERVICIO DOMÉSTICO	7.003	8.162	7.623	8.322	910	32.020	26,0
TOTAL	**25.943**	**30.098**	**31.446**	**30.112**	**5.725**	**123.324**	**100**
%	**27,0**	**27,1**	**24,2**	**27,6**	**15,9**	**26,0**	

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011 y 2009

II. Endeudamiento y empleo precario

En el libro "Retrato de la Desigualdad en Chile" se estimó la magnitud de los empleos precarios a base de los datos de CASEN 2009, posteriormente se actualiza dicha medición a través de la información proporcionada por la CASEN 2011, incorporando indicadores del grado de endeudamiento en Chile. La determinación de estos indicadores se funda en la percepción de que en Chile existe un alto grado de endeudamiento.

El endeudamiento es el resultado de la importancia que tiene el consumo en la sociedad chilena como medio para la aceptación y legitimación social, lo que permitió que la banca y las casas comerciales se abrieran a nichos que hasta algunas décadas atrás no estaban en su horizonte; es así como no solo abre la oferta a jóvenes que no han terminado sus estudios superiores, sino que también a trabajadores/as de niveles más bajos de ingresos, como los pertenecientes a los primeros quintiles de ingreso, que, por lo general, a lo sumo, poseen empleos de carácter precario.

En lo que sigue se determina el endeudamiento de los trabajadores con empleos precarios y los indicadores que dan cuenta de este; para tal efecto se utilizó la información del Módulo referido a inclusión financiera de la base de datos CASEN 2011.

Es importante recordar que, desde un punto de vista metodológico, para determinar a los trabajadores con empleos precarios se utilizó la definición contenida en el documento de la CEPAL "Los desafíos de la medición del empleo y del desempleo en la globalización"[172], donde el empleo precario comprende:

- empleadores, empleados y obreros de empresas de más de cinco personas que no tienen contrato de trabajo ni seguridad social;
- empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de cinco personas sin contrato de trabajo y sin seguridad social;
- trabajadores por cuenta propia sin seguridad social; y
- trabajadores de casa particular sin contrato de trabajo ni seguridad social.

Utilizando esta definición como base se determinó el número de trabajadores cuya ocupación principal es de carácter precario, generando indicadores al respecto. En el caso de seguridad social, se consideró a aquellos trabajadores sin contrato de trabajo y con FONASA A y/o B. Se consideró –para todos los trabajadores sin contrato de trabajo y sin seguridad social– a aquellos cuya jornada de trabajo fuese igual o mayor a 44 horas semanales.

172 M.Schkolnik, CEPAL, 2000. Disponible en: http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER5/25.pdf (Diciembre, 2013)

En relación con el endeudamiento, la CASEN 2011 pregunta explícitamente a todas las personas de 18 años o más si poseen tarjeta de débito, tarjeta de crédito bancaria, tarjetas de crédito de casas comerciales, chequera y línea de crédito. En el presente documento se ha centrado la atención en tres de los cinco instrumentos de endeudamiento: tarjeta de débito, de crédito bancaria y de casas comerciales, para todas las cuales se estimó el número de trabajadores con empleos precarios que poseen alguna de ellas. Se debe recordar que por el carácter de la pregunta, un trabajador puede contar con más de un tipo de tarjeta.

a) Tarjeta de débito

Las tarjetas de débito o tarjetas Redbank son otorgadas por los bancos y actualmente son de uso masivo, es así como de un total de 6.879.445 personas que se encuentran en la fuerza de trabajo ocupada, un 34,1% declara al momento de la Encuesta CASEN 2011 que posee al menos una tarjeta de débito.

La distribución porcentual muestra que el 85,2% de la población que tiene tarjeta Redbank posee además un empleo de carácter permanente. La Tabla 1 muestra la población ocupada que posee tarjeta de débito según tipo de ocupación.

Tabla 1. Ocupados que poseen tarjeta de débito (Redbank) según tipo de ocupación. CASEN 2011

TOTAL OCUPADOS A NIVEL PAÍS		
	CON TARJETA DÉBITO	PORCENTAJE (%)
PERMANENTE	1.996.023	85,2
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	129.844	5,5
OCASIONAL O EVENTUAL	88.745	3,8
A PRUEBA	12.184	0,5
POR PLAZO O TIEMPO DE	115.714	4,9
TOTAL CON TARJETA DÉBITO	2.342.510	100
TOTAL OCUPADOS PAÍS	6.879.445	
PORCENTAJE	34,1%	

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

Sin embargo, al observar qué ocurre con los trabajadores con empleos precarios, la CASEN 2011 muestra que de un total de 270.305 personas que responden el módulo de inclusión financiera, 30.562 tienen una tarjeta Redbank, lo que equivale a un 11,3% del total de trabajadores con empleo precario.

Destaca que, a diferencia de lo que sucede con el total de ocupados a nivel nacional, en el caso de los trabajadores con empleo precario, solo un 48,4% de los que tiene empleo permanente posee tarjeta de débito, en tanto un 31,4% de este tipo de trabajadores tiene una tarjeta, pese a trabajar de manera temporal o estacional. Incluso hay un 3,1% de los trabajadores a prueba que también cuentan con esta tarjeta.

La Tabla 2 muestra a las personas con empleo precario que poseen tarjeta de débito (Redbank) según tipo de ocupación, de acuerdo con la información de la CASEN 2011.

Tabla 2. Personas con empleo precario que poseen tarjeta de débito (Redbank) según tipo de ocupación. CASEN 2011

TRABAJADORES CON EMPLEO PRECARIO		
	CON TARJETA DÉBITO	PORCENTAJE (%)
PERMANENTE	14.778	48,4
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	9.608	31,4
OCASIONAL O EVENTUAL	2.121	6,9
A PRUEBA	962	3,1
POR PLAZO O TIEMPO DE	3.093	10,1
TOTAL CON TARJETA DÉBITO	30.562	100
TOTAL CON EMPLEO PRECARIO	270.305	
PORCENTAJE	11,3%	

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

b) Tarjeta de crédito bancaria

La Encuesta CASEN 2011 pregunta por la tenencia de las tarjetas de crédito bancarias, las que corresponden a las tarjetas Visa y Mastercard, entre otras. De los datos, a nivel de la población ocupada total, el 17,2% posee tarjetas de crédito bancario, de los cuales el 90% cuentan con empleos permanentes.

La Tabla 3 muestra el total de ocupados a nivel nacional que posee tarjetas de crédito, ya sea Visa, Mastercard u otra, según el tipo de ocupación.

Tabla 3. Ocupados a nivel nacional que poseen tarjeta de crédito según tipo de ocupación. CASEN 2011

TOTAL OCUPADOS A NIVEL PAÍS		
	CON TARJETA CRÉDITO	PORCENTAJE (%)
PERMANENTE	1.062.341	90,0
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	41.112	3,5
OCASIONAL O EVENTUAL	33.556	2,8
A PRUEBA	1.877	0,2
POR PLAZO O TIEMPO DE	41.137	3,5
TOTAL CON TARJETA CRÉDITO	1.180.023	100
TOTAL OCUPADOS PAÍS	6.879.445	
PORCENTAJE	17,2%	

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

Al observar cómo se distribuye la población de trabajadores con empleos precarios, de acuerdo con la definición que se está utilizando para su estimación, se encuentra que un 3,2% de estos trabajadores con empleo precario posee una tarjeta de crédito bancaria, lo que resulta significativo si se considera además que de este total un 45,2% tiene empleo precario permanente y un 30,3% tiene empleo de temporada o estacional.

Incluso, es posible observar que un 11,6% trabaja de manera ocasional o eventual y un 12,9% lo hace por plazo o tiempo determinado y, sin embargo, tienen tarjetas de crédito bancario.

La Tabla 4 muestra el total de ocupados con empleo precario que poseen tarjetas de crédito, ya sea Visa, Mastercard u otra, según el tipo de ocupación, de acuerdo con la información de la base de datos CASEN 2011.

Tabla 4. Personas con empleo precario que poseen tarjeta de crédito bancaria según tipo de ocupación. CASEN 2011

TRABAJADORES CON EMPLEO PRECARIO		
	CON TARJETA CRÉDITO	PORCENTAJE (%)
PERMANENTE	3.881	45,2
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	2.607	30,3
OCASIONAL O EVENTUAL	998	11,6
A PRUEBA	0	0,0
POR PLAZO O TIEMPO DE	1.107	12,9
TOTAL CON TARJETA CRÉDITO	8.593	100
TOTAL CON EMPLEO PRECARIO	270.305	
PORCENTAJE	3,2%	

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

c) Tarjeta de crédito de casa comercial

Al igual que en el caso de las tarjetas de débito, el porcentaje de personas que se encuentran dentro de la fuerza de trabajo ocupada que poseen tarjetas de crédito de alguna casa comercial es de más de un tercio de esa población. De acuerdo con los datos de la Casen 2011, el 38,7% de los ocupados a nivel nacional tienen tarjetas en casas comerciales.

La Tabla 5 muestra a los ocupados a nivel nacional que al momento de la Encuesta CASEN 2011 respondieron que sí tenían alguna tarjeta de crédito otorgada por alguna casa comercial.

Tabla 5. Ocupados que poseen tarjeta de crédito de casa comercial según tipo de ocupación

TOTAL OCUPADOS A NIVEL PAÍS		
	CON TARJETA CRÉDITO CASA COMERCIAL	PORCENTAJE (%)
PERMANENTE	2.220.111	83,4
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	201.198	7,6
OCASIONAL O EVENTUAL	112.777	4,2
A PRUEBA	13.064	0,5
POR PLAZO O TIEMPO DE	113.435	4,3
TOTAL CON T. CRÉDITO CASA COMERCIAL	2.660.585	100
TOTAL OCUPADOS PAÍS	6.879.445	
PORCENTAJE	38,7%	

Fuente: CASEN 2011.

En el caso de las personas ocupadas en empleos de carácter precario, un 20% de ellas posee tarjeta de crédito de alguna casa comercial. De este total, el 55,3% posee empleo precario permanente y el 27,9% se encuentra ocupado en empleos precarios de temporada o estacional.

Tabla 6. Personas con empleo precario que poseen tarjeta de crédito de casa comercial según tipo de ocupación. CASEN 2011

TRABAJADORES CON EMPLEO PRECARIO		
	CON TARJETA CRÉDITO CASA COMERCIAL	PORCENTAJE (%)
PERMANENTE	29.939	55,3
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	15.103	27,9
OCASIONAL O EVENTUAL	4.223	7,8
A PRUEBA	653	1,2
POR PLAZO O TIEMPO DE	4.185	7,7
TOTAL CON T. CRÉDITO CASA COMERCIAL	54.103	100
TOTAL CON EMPLEO PRECARIO	270.305	
PORCENTAJE	20,0%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos CASEN 2011.

d) Consideraciones generales

- Sobre el 83% de los ocupados a nivel nacional que mantienen tarjetas, ya sea de débito, de crédito bancario o de crédito de casas comerciales, se encuentran en empleos permanentes.

- En el caso de los ocupados en empleos precarios, el uso de tarjetas es mayoritario en aquellos con empleos precarios permanentes (sobre el 45%) y en aquellos con empleos precarios de temporada o estacional (sobre el 27%).

En el caso de los trabajadores ocupados por plazo o tiempo determinado, llama la atención que mientras un promedio de 4,2% de trabajadores ocupados a nivel nacional posee algún tipo de tarjeta, el 10,2% (en promedio) de los trabajadores con empleo precario por plazo o tiempo determinado, posee alguno de estos instrumentos financieros.

III. Trabajo infantil

El Convenio 182[173] de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (C182) sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999, ratificado por Chile el año 2000[174], considera niño a toda persona menor de 18 años. No obstante, en el Convenio 138[175] de la OIT de 1973 sobre la edad mínima, establece que la edad mínima para trabajar será aquella en que cese la obligación escolar, no pudiendo ser inferior a 15 años. Este Convenio fue ratificado por Chile en el año 1999 estableciendo, además, como edad mínima para trabajar los 15 años.

Se destaca que en el Convenio 182 se reconoce "que el trabajo infantil se debe en gran parte a la pobreza, y que la solución a largo plazo radica en un crecimiento económico sostenido conducente al progreso social, en particular a la mitigación de la pobreza y a la educación universal". Además, la OIT a través del mismo Convenio señala entre los trabajos ocultos y peligrosos aquellos que se realizan con maquinarias y herramientas peligrosas para los niños, en ambientes insalubres, con extensiones horarias prolongadas o que atentan contra la salud física y psicológica de los menores.

No obstante, el énfasis de los datos entregados por SENAME está puesto en niños, niñas y jóvenes menores de 18 años víctimas de explotación laboral por adultos en cualquier actividad económica que le cause daño físico, psicológico y/o moral.

En el presente documento y con el objeto de recoger lo que ocurre con el empleo infanto/juvenil –de acuerdo con la definición tanto de la OIT como del SENAME respecto de los grupos etarios– se dividió a los menores de 18 años en dos grupos: los menores de 15 años y aquellos cuyas edades se encuentran entre los 15 y 18 años. Se incorporó, además, una restricción adicional para este último grupo: en caso de declarar que no asiste a ningún establecimiento educacional, se colocó la restricción de tener educación media incompleta; de este modo, se deja fuera del análisis aquellos jóvenes que se encuentran ocupados y que no están estudiando, porque han completado el ciclo de educación básica y media. Con ello, desde un punto de vista metodológico, se considera lo señalado por la OIT a través del Convenio 138, lo que –como ya se mencionó– ha sido ratificado por Chile.

Los indicadores regionales tuvieron como base de referencia la población menor de 15 años y la población entre 15 y 18 años total de cada una de las regiones.

173 *Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil 1999, OIT. Disponible en http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C182 (Diciembre, 2013)*

174 *Lista de ratificaciones de convenios internacionales de trabajo. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312327 (Diciembre, 2013)*

175 *Convenio 138 sobre la edad mínima de 1973. Disponible en http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C138 (Diciembre, 2013)*

a) Trabajo infantil según tipo de ocupación principal y asistencia a un establecimiento educacional

Si bien las normas chilenas y la Constitución Política de la República establecen límites a la edad de trabajar, la realidad es que en Chile como en otros países de la región existe trabajo infantil desarrollado por menores de 15 años.

En algunos casos, estos menores no se encuentran asistiendo a ningún establecimiento educacional. Como se observa en la Tabla 1, según los datos de la CASEN 2011, el 35,7% de los menores no se encontraba asistiendo a un establecimiento educacional, sin embargo, se encontraba realizando algún tipo de ocupación, especialmente trabajos de temporada o estacional.

Tabla 1. Menores de 15 años según tipo de ocupación principal. CASEN 2011

	MENORES DE 15 AÑOS NÚMERO			MENORES DE 15 AÑOS PORCENTAJE		
	SÍ	NO	TOTAL	SÍ	NO	TOTAL
PERMANENTE	572	41	613	93,3	6,7	100
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	1.029	1.223	2.252	45,7	54,3	100
OCASIONAL O EVENTUAL	716	111	827	86,6	13,4	100
POR PLAZO O TIEMPO DETERMINADO	161	0	161	100,0	0,0	100
TOTAL	2.478	1.375	3.853	64,3	35,7	100

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

b) Trabajo infantil en empleo permanente según quintil de ingreso

Aun cuando el empleo permanente no es en el que se encuentran trabajando los niños menores de 15 años, se revisa este tipo de ocupación por el carácter de dicho empleo, encontrándose que está concentrado en el II quintil (45,8%) y en el III quintil (34,3%). Destaca que no existen menores empleados en trabajos permanentes en el primer (I) quintil de ingresos.

Tabla 2. Menores de 15 años en empleos permanentes según quintil de ingreso. CASEN 2011

	I	II	III	IV	V	TOTAL
NÚMERO MENORES 15 AÑOS	0	281	210	48	74	613
PORCENTAJE (%) MENORES 15 AÑOS	0	45,8	34,3	7,8	12,1	100

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

c) Trabajo infantil en empleo permanente según quintil de ingreso y género

Al analizar el empleo infantil por género, se observa que solo se encuentran en este tipo de empleo las mujeres del II y III quintil de ingresos, en el caso de los hombres, en el II, III, IV y V quintiles se encuentra a algún niño trabajando. La única excepción la constituye el primer (I) quintil, donde no hay empleo infantil, ni masculino ni femenino.

Tabla 3. Hombres y mujeres menores de 15 años con empleo permanente y quintil de ingreso autónomo. CASEN 2011

	I	II	III	IV	V	TOTAL
HOMBRES	0	240	185	48	74	547
MUJERES	0	41	25	0	0	66
TOTAL	0	281	210	48	74	613
	ESTRUCTURA PORCENTUAL					
HOMBRES	0	43,9	33,8	8,8	13,5	100
MUJERES	0	62,1	37,9	0,0	0,0	100
TOTAL	0	45,8	34,3	7,8	12,1	100

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

d) Trabajo infantil según tipo de ocupación y región

Las regiones con mayor tasa de trabajo infantil por 1.000 ocupados son la Región de Aysén (6,5 ‰), la Región del Maule (6,0 ‰) y la Región de Tarapacá (2,3 ‰), siendo además el empleo temporal o estacional el de mayor relevancia.

Tabla 4. Menores de 15 años según tipo de ocupación y región

	PERMAN.	TEMP. ESTACIONAL	OCASIONAL EVENTUAL	PLAZO O TIEMPO DETERM.	TOTAL	POBLACIÓN MENOR DE 15 AÑOS REGIONAL	MENORES OCUPADOS POR 1.000 HBTES
TARAPACÁ	115	6	49	0	170	75.550	2,3
ANTOFAGASTA	73	0	0	0	73	130.042	0,6
ATACAMA						63.019	0,0
COQUIMBO						151.522	0,0
VALPARAÍSO	0	209	83	0	292	341.243	0,9
LIBERTADOR B. O'HIGGINS						188.634	0,0
MAULE	0	1.193	91	0	1.284	212.280	6,0
BIOBÍO	13	436	28	0	477	414.796	1,1
LA ARAUCANÍA	50	107	0	0	157	206.782	0,8
LOS LAGOS	0	142	0	0	142	176.666	0,8
AYSÉN	0	6	4	145	155	23.700	6,5
MAGALLANES Y ANTÁRTICA	0	0	22	0	22	27.400	0,8
REGIÓN METROPOLITANA	362	113	521	0	996	1.438.623	0,7
LOS RÍOS	0	40	29	16	85	78.612	1,1
ARICA Y PARINACOTA						40.530	0,0
TOTAL	613	2.252	827	161	3.853	3.569.399	1,1

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

IV. Trabajo Juvenil

a) Trabajo juvenil según tipo de ocupación principal y asistencia a un establecimiento educacional

El trabajo juvenil está conformado por los menores entre 15 y 18 años que se encuentran ocupados; de acuerdo con la CASEN 2011 estos sumaban al momento de la Encuesta 88.016 niños/as, de los cuales 44.823 jóvenes no se encontraban asistiendo a ningún establecimiento educacional y 43.193 jóvenes trabajan y estudian.

Sin embargo, debe aclararse que puede haber jóvenes de 17 o 18 años que hayan terminado la educación media y que estén ocupados en virtud de que no tienen contemplado ingresar a ningún establecimiento de educación superior, sea esta técnica o profesional.

En general, los jóvenes se encuentran ocupados en empleos de temporada o permanentes en proporciones similares. La Tabla 1 muestra el número de jóvenes según si asisten o no a algún establecimiento educacional y tipo de ocupación.

Tabla 1. Número de jóvenes según si asisten a no a algún establecimiento educacional según tipo de ocupación. CASEN 2011

	SÍ	NO	TOTAL	%
PERMANENTE	13.692	15.924	29.616	33,6
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	16.500	15.034	31.534	35,8
OCASIONAL O EVENTUAL	8.667	6.120	14.787	16,8
A PRUEBA	1.207	1.798	3.005	3,4
POR PLAZO O TIEMPO DE	3.127	5.947	9.074	10,3
TOTAL	43.193	44.823	88.016	100

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

b) Trabajo juvenil según tipo de ocupación principal y quintil de ingresos

En cuanto a quintiles de ingreso, los jóvenes que se encuentran ocupados provienen, fundamentalmente, del III y IV quintiles (29,1% y 23% respectivamente, respecto del total de jóvenes empleados), destaca el alto número de jóvenes en empleos permanentes en el V quintil. En cuanto al empleo de temporada, el mayor número de jóvenes empleados se concentran en el III quintil.

Tabla 2. Jóvenes según tipo de empleo y quintil de ingreso autónomo al que pertenecen

	I	II	III	IV	V	TOTAL
PERMANENTE	1.978	5.355	6.711	7.751	8.443	30.238
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	5.768	6.638	11.144	7.762	1.953	33.265
OCASIONAL O EVENTUAL	3.641	2.372	5.823	2.302	1.314	15.452
A PRUEBA	383	604	1.012	774	258	3.031
POR PLAZO O TIEMPO DETERMINADO	1.420	2.485	1.847	2.336	1.098	9.186
TOTAL	13.190	17.454	26.537	20.925	13.066	91.172
	PORCENTAJES					
PERMANENTE	6,5	17,7	22,2	25,6	27,9	100
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	17,3	20,0	33,5	23,3	5,9	100
OCASIONAL O EVENTUAL	23,6	15,4	37,7	14,9	8,5	100
A PRUEBA	12,6	19,9	33,4	25,5	8,5	100
POR PLAZO O TIEMPO DETERMINADO	15,5	27,1	20,1	25,4	12,0	100
TOTAL	14,5	19,1	29,1	23,0	14,3	100

Fuente: Elaboración propia, en base a datos CASEN 2011.

c) Trabajo juvenil según tipo de ocupación principal, quintil de ingresos y género

La relación general de jóvenes empleados y quintil de ingreso del que provienen es muy similar a lo que acontece al observar solo a los jóvenes hombres, donde el empleo se concentra en los de tipo permanente y de temporada, y en el II, III y IV.

HOMBRES

Tabla 3. Hombres jóvenes (entre 15 y 18 años) según tipo de empleo y quintil de ingreso autónomo. CASEN 2011

	I	II	III	IV	V	TOTAL
PERMANENTE	1.270	3.452	4.169	4.399	7.990	21.280
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	3.557	4.821	5.878	5.633	1.132	21.021
OCASIONAL O EVENTUAL	2.773	1.955	4.055	1.495	1.182	11.460
A PRUEBA	213	571	801	631	103	2.319
POR PLAZO O TIEMPO DETERMINADO	991	1.371	792	1.231	193	4.578
TOTAL	8.804	12.170	15.695	13.389	10.600	60.658
	PORCENTAJE					
PERMANENTE	6,0	16,2	19,6	20,7	37,5	100
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	16,9	22,9	28,0	26,8	5,4	100
OCASIONAL O EVENTUAL	24,2	17,1	35,4	13,0	10,3	100
A PRUEBA	9,2	24,6	34,5	27,2	4,4	100
POR PLAZO O TIEMPO DETERMINADO	21,6	29,9	17,3	26,9	4,2	100
TOTAL	14,5	20,1	25,9	22,1	17,5	100

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

El caso de las mujeres difiere un poco del caso general, ya que las jóvenes se encuentran empleadas, principalmente, en el III quintil y en empleo de temporada o estacional, replicándose de alguna manera lo observado para mujeres en empleo precario. Esto respondería a que en temporada de cosecha frutícola, las contrataciones se concentran en mujeres de todas las edades.

MUJERES

Tabla 4. Mujeres jóvenes (entre 15 y 18 años) según tipo de empleo y quintil de ingreso autónomo. CASEN 2011

	I	II	III	IV	V	TOTAL
PERMANENTE	708	1.903	2.542	3.352	453	8.958
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	2.211	1.817	5.266	2.129	821	12.244
OCASIONAL O EVENTUAL	868	417	1.768	807	132	3.992
A PRUEBA	170	33	211	143	155	712
POR PLAZO O TIEMPO DETERMINADO	429	1.114	1.055	1.105	905	4.608
TOTAL	4.386	5.284	10.842	7.536	2.466	30.514
	PORCENTAJE					
PERMANENTE	7,9	21,2	28,4	37,4	5,1	100
DE TEMPORADA O ESTACIONAL	18,1	14,8	43,0	17,4	6,7	100
OCASIONAL O EVENTUAL	21,7	10,4	44,3	20,2	3,3	100
A PRUEBA	23,9	4,6	29,6	20,1	21,8	100
POR PLAZO O TIEMPO DETERMINADO	9,3	24,2	22,9	24,0	19,6	100
TOTAL	14,4	17,3	35,5	24,7	8,1	100

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

d) Trabajo juvenil permanente según rama y quintil de ingresos

En relación con las ramas de actividad económica, la encuesta CASEN 2011 registra como las actividades con mayor ocupación a "Comercio al por mayor y menor" (38,9%, especialmente, de jóvenes del III y IV quintil y a la rama "Agricultura, ganadería, caza y silvicultura" (15,9%) con jóvenes provenientes del I y II quintil de ingresos.

Tabla 5. Jóvenes (entre 15 y 18 años) según rama de actividad económica y quintil de ingreso autónomo. CASEN 2011

	I	II	III	IV	V	TOTAL	%
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA Y SILVICULTURA	4.315	4.332	3.474	2.028	349	14.498	15,9
PESCA	317	140	216	146	180	999	1,1
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	124	77	125	262	230	818	0,9
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	807	588	4.149	2.418	512	8.474	9,3
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	0	0	209	283	0	492	0,5
CONSTRUCCIÓN	699	1.705	3.559	1.732	964	8.659	9,5
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	4.237	6.526	8.211	8.440	8.034	35.448	38,9
HOTELES Y RESTAURANTES	694	855	1.821	2.231	1.033	6.634	7,3
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	486	647	263	776	246	2.418	2,7
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	0	66	14	161	103	344	0,4
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES Y DE ALQUILER	209	830	1.192	745	604	3.580	3,9
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; PLANES DE SEGURIDAD	137	119	255	212	68	791	0,9
ENSEÑANZA	0	0	83	313	209	605	0,7
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	160	49	209	168	0	586	0,6
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES	890	1.346	604	786	53	3.679	4,0
HOGARES PRIVADOS CON SERVICIO DOMÉSTICO	115	174	2.153	224	481	3.147	3,5
TOTAL	13.190	17.454	26.537	20.925	13.066	91.172	100,0

Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

e) Trabajo juvenil según tipo de ocupación y región

Las regiones con mayor porcentaje de jóvenes ocupados respecto del total de jóvenes de la región (ya sea se encuentren ocupados, desocupados o inactivos) son la Región de Aysén (10,6%), la Región del Maule (10,3%) y la Región de O'Higgins (10,1%).

Tabla 6. Jóvenes en empleo juvenil por región

	PERMANENTE	DE TEMPORADA	OCASIONAL	A PRUEBA	POR PLAZO	TOTAL	TOTAL JÓVENES EN LA REGIÓN	% TOTAL JÓVENES EMPLEO JUVENIL/ JÓVENES DE LA REGIÓN
TARAPACÁ	528	199	314	37	221	1.299	24.058	5,4
ANTOFAGASTA	1.264	618	356	665	590	3.493	44.975	7,8
ATACAMA	349	335	227	71	132	1.114	19.829	5,6
COQUIMBO	895	1.474	310	116	402	3.197	59.138	5,4
VALPARAÍSO	1.475	3.379	1.727	300	931	7.812	112.749	6,9
LIBERTADOR B. O'HIGGINS	603	3.566	988	243	641	6.041	60.092	10,1
MAULE	1.334	4.925	597	125	569	7.550	73.059	10,3
BIOBÍO	7.770	2.396	420	376	1.097	12.059	145.311	8,3
LA ARAUCANÍA	473	1.855	1.272	176	531	4.307	69.914	6,2
LOS LAGOS	732	1.607	656	76	214	3.285	60.055	5,5
AYSÉN	111	254	217	21	204	807	7.629	10,6
MAGALLANES/ANTÁRTICA	90	100	250	0	18	458	8.140	5,6
REGIÓN METROPOLITANA	14.204	11.716	7.384	654	3.448	37.406	469.426	8,0
LOS RÍOS	277	766	619	63	126	1.851	24.742	7,5
ARICA Y PARINACOTA	133	75	115	108	62	493	14.185	3,5
TOTAL	30.238	33.265	15.452	3.031	9.186	91.172	1.193.302	7,6

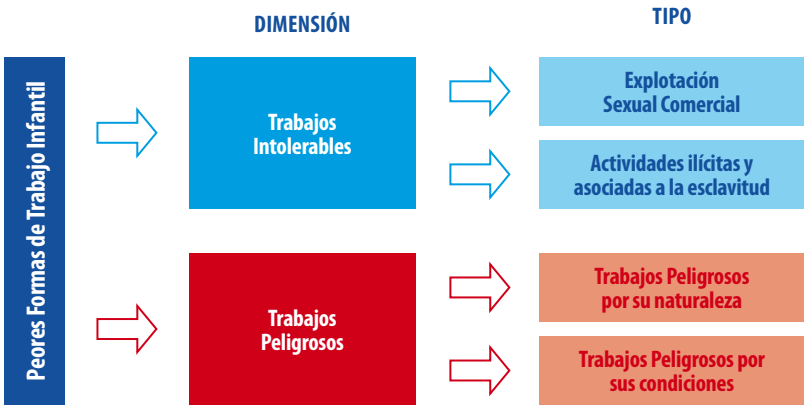
Fuente: Elaboración propia a base de datos CASEN 2011.

V. Peores formas de trabajo infantil y adolescente

Una de las características que distingue las peores formas de trabajo infantil es el daño psicológico que se evidencia en el desarrollo físico, intelectual, social y moral que produce en los menores[176]. Si bien el trabajo adolescente se permite en Chile, este debe cumplir con las normas establecidas en el Código del Trabajo, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre edad mínima para la admisión en un empleo y el Convenio 182 sobre la abolición de las peores formas de trabajo infantil, también de la OIT.

Las dimensiones de las peores formas de trabajo infantil identificadas por la OIT son los trabajos intolerables que pueden ser de dos tipos: explotación sexual comercial y actividades ilícitas, o asociadas a la esclavitud; en tanto la dimensión de trabajos peligrosos se compone, a su vez, de aquellos peligrosos por su naturaleza y aquellos peligrosos por sus condiciones. La figura 1 muestra un esquema de las peores formas de trabajo infantil, sus dimensiones y tipos.

Figura 1. Peores formas de trabajo infantil

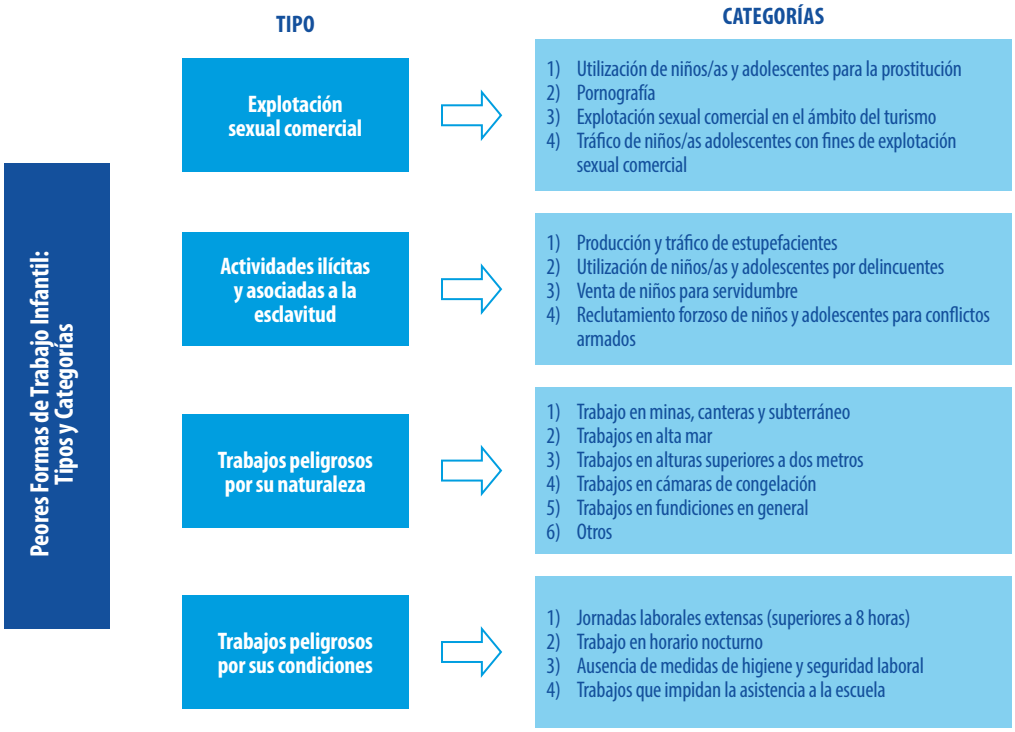


Fuente: Servicio Nacional de Menores (SENAME).

Por su parte, los cuatro tipos señalados se descomponen en distintas categorías, tal como lo muestra la Figura 2.

176 *Peores formas de trabajo infantil. Sistema de registro e intervención. Manual de capacitación. OIT, SENAME, 2007. Disponible en http://www.damclydetucker.cl/Documentos/Peores%20Formas%20de%20Traabajo%20Infantil/peores%20formas%20de%20trabajo%20infantil.pdf (Diciembre, 2013)*

Figura 2. Tipos y Categorías de peores formas de trabajo infantil



Fuente: Servicio Nacional de Menores (SENAME).

El Servicio Nacional de menores (SENAME) reconociendo que Chile no está exento de este tipo de prácticas, registra el número de niños/as y adolescentes que se encuentran dentro del Sistema de SENAME y que son sujetos de explotación laboral, explotación sexual y víctimas de violencia intra-familiar, entre otras. En lo que sigue, el documento se centrará en la explotación laboral.

SENAME utiliza la definición que hace OIT de trabajo infantil, donde este se entiende como "toda actividad laboral que es física, mental, social, o moralmente perjudicial o dañina para el niño e interfiere en su escolarización, privándole de la oportunidad de ir a la escuela; obligándole a abandonar prematuramente las aulas o exigiendo que intente combinar la asistencia a la escuela con largas jornadas de trabajo pesado. Por lo tanto, es todo aquel trabajo que priva a los niños de su infancia, de su potencial y de su dignidad"[177].

El SENAME considera en la determinación de niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil, a aquellos en que en su ingreso o diagnóstico a la Red SENAME evidencia signos de explotación laboral.

177 *Peores formas de trabajo infantil. Serie Estudios y Seminarios. Disponible en http://www.sename.cl/wsename../otros/genero/PFTI.pdf (Diciembre, 2013)*

Los datos son publicados trimestralmente y corresponden a número o porcentajes de menores "vigentes" en la Red, es decir, "niños, niñas y adolescentes que se encuentran en el sistema SENAME en un día determinado". Es como una 'fotografía' que permite ver la atención o los niños registrados en los centros o programas de la red en solo un día, por lo que va cambiando, continuamente, debido a nuevos ingresos y egresos[178]. Las estadísticas mostradas en lo que sigue, corresponden a los niños/as y adolescentes vigentes en la Red al 31 de diciembre de cada año.

a) Explotación laboral infantil y adolescente por género

En Chile se ha hecho un esfuerzo por contar con un registro de niños/as en trabajo infantil, siendo que su cuantificación fidedigna no es fácil de lograr, entre otras razones debido a que algunos de ellos –en particular aquellos denominados trabajos intolerables y que se encuentran vinculados al comercio sexual– se mantienen en niveles clandestinos; otros como los trabajos peligrosos también presentan dificultad de cuantificación, ya que muchas veces las familias tienden a esconder esta realidad, por vergüenza y por temor a quedar sin un ingreso adicional (el del menor).

Si bien en Chile la Constitución de la República garantiza 12 años de educación, muchos menores de 15 años se ven en la necesidad de incorporarse al mercado del trabajo, siendo una de las principales causas para ello la pobreza. Un porcentaje de menores que se incorporan a la fuerza de trabajo lo hacen en trabajos peligrosos por su naturaleza o en trabajos intolerables, son los denominados como explotación laboral infantil. No obstante, existe otro tipo de trabajo infantil que se encuentra más invisibilizado y que es aceptado socialmente, es el trabajo doméstico no remunerado, cuyas labores muchas veces exceden a las de su edad[179].

Las categorías de menores que se encuentran en algún tipo de explotación laboral por género, han sido ampliados en los Boletines Estadísticos de SENAME el año 2012 respecto del año 2011.

Las categorías relacionadas con la utilización de niños/as en espectáculos sexuales o para fines turísticos sexuales, en actividades sexuales remuneradas, para producción, promoción y divulgación de pornografía y como víctima de trata con fines de explotación sexual comercial, se registran el año 2012 por SENAME como explotación laboral, diferenciando por género. Estas categorías, sin embargo, no habían sido descritas en el capítulo dedicado a explotación laboral en los Boletines Estadísticos Temáticos de SENAME para el año 2011.

178 *Boletín Estadístico niños/as y adolescentes. Primer Trimestre 2012. Departamento de Planificación y Control de Gestión. SENAME. Disponible en http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=Content&pa=showpage&pid=153 (Diciembre, 2013).*

179 *Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible. CEPAL, UNICEF, enero 2009. Disponible en http://www.cepal.org/dds/noticias/desafios/5/35045/Boletin-desafios8-CEPAL-UNICEF.pdf (Diciembre, 2013).*

La Tabla 1 muestra la estructura porcentual de la explotación infantil por género, destacando que las categorías utilizadas por SENAME en sus Boletines Estadísticos Temáticos trimestrales para el año 2012, no se corresponden con las definiciones de dimensiones y tipos de peores formas de trabajo infantil que se resumen en el Manual de capacitaciones de peores formas de trabajo infantil.

Es así como una de las categorías señaladas en las estadísticas se denomina "Niños/as en peores formas de trabajo infantil" no correspondiendo a la agregación del total de categorías mostradas. Por otra parte, la categoría de "Ocupación de menores en actividades prohibidas" corresponde a la categoría de trabajos peligrosos por las condiciones en que se realizan[180]. Destaca también, la utilización de la categoría "Trabajo infantil" sin indicar qué se entiende por tal.

Por último, el año 2012 a diferencia de lo que ocurre el año 2011, se amplía la estadística de explotación laboral al considerar la utilización de niños/as y adolescentes en actividades correspondientes a explotación sexual para fines comerciales, que en el año 2011 habían sido registradas bajo la temática de "Explotación sexual" no vinculado al comercio y/o actividades laborales.

La Tabla 1 muestra el número y la estructura porcentual de niños/as y adolescentes en explotación laboral según género. Tanto en las estadísticas del año 2011 como del año 2012, se trabajó con los registros de menores vigentes al cuarto trimestre de cada año.

Se recuerda que, de acuerdo con la definición que realiza SENAME, los menores vigentes corresponden a aquellos que efectivamente se encuentran en la Red SENAME en el momento de la recolección de datos, no obstante, estos varían día a día, debido a que mientras algunos de ellos ingresan, otros egresan del sistema.

180 Manual de capacitación. Registro único de peores formas de trabajo infantil en Chile. OIT. Mayo 2003. Disponible en http://white.oit.org.pe/ipec/doc/documentos/registro_chile.pdf (Diciembre, 2013).

Tabla 1. Niños/as y adolescentes en explotación laboral según tipo de explotación y género. Cuarto trimestre 2011-2012

	CUARTO TRIMESTRE					
	2011			2012		
	MUJER	HOMBRE	TOTAL	MUJER	HOMBRE	TOTAL
NO REGISTRAN EXPLOTACIÓN LABORAL	35.242	44.628	79.870	37.474	46.445	83.919
PEORES FORMAS TRABAJO INFANTIL	113	156	269	87	121	208
OCUPACIÓN ACTIVIDADES PROHIBIDAS	7	24	31	11	27	38
TRABAJO INFANTIL	50	139	189	31	128	159
UTILIZACIÓN ESPECTÁCULOS SEXUALES					1	1
UTILIZACIÓN PARA TURISMO SEXUAL						
UTILIZACIÓN ACTIVIDAD SEXUAL REMUNERADA				36	4	40
UTILIZACIÓN EN PORNOGRAFÍA				9	2	11
VÍCTIMAS TRATA EXPLOT. SEXUAL				8		8
TOTAL	35.412	44.947	80.359	37.656	46.728	84.384
	ESTRUCTURA PORCENTUAL					
NO REGISTRAN EXPLOTACIÓN LABORAL	44,1	55,9	100	44,7	55,3	100
PEORES FORMAS TRABAJO INFANTIL	42,0	58,0	100	41,8	58,2	100
OCUPACIÓN ACTIVIDADES PROHIBIDAS	22,6	77,4	100	28,9	71,1	100
TRABAJO INFANTIL	26,5	73,5	100	19,5	80,5	100
UTILIZACIÓN ESPECTÁCULOS SEXUALES					100	100
UTILIZACIÓN PARA TURISMO SEXUAL						
UTILIZACIÓN ACTIVIDAD SEXUAL REMUNERADA				90,0	10,0	100
UTILIZACIÓN EN PORNOGRAFÍA				81,8	18,2	100
VÍCTIMAS TRATA EXPLOT. SEXUAL				100	0,0	100
TOTAL	44,1	55,9	100	44,6	55,4	100

Fuente: Boletines estadísticos temáticos al cuarto trimestre, 2011 y 2012.

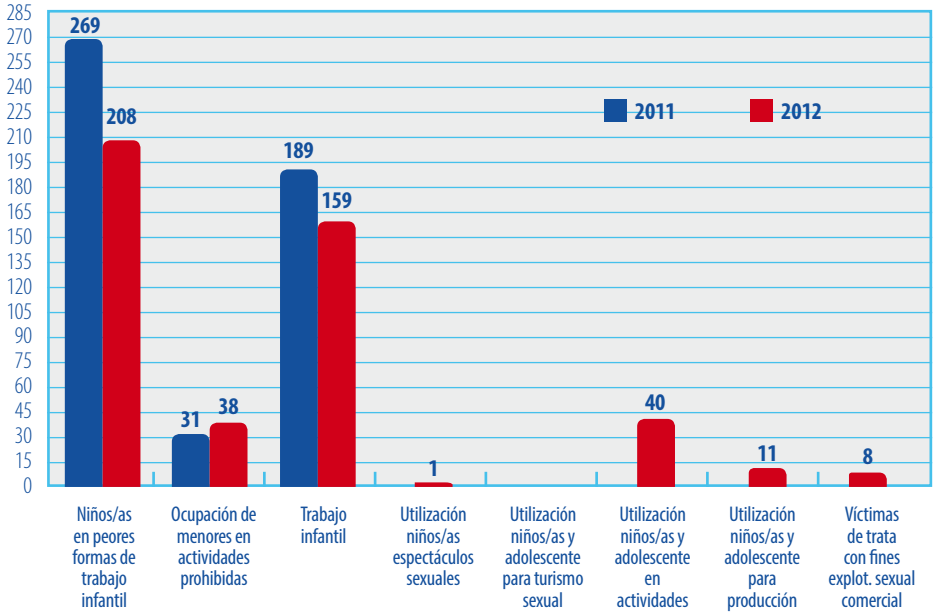
El SENAME recibe un porcentaje mayor de niños que de niñas en la Red. Los niños vigentes al 31 de diciembre de 2011 representaban un 55,9% y las niñas un 44,1%, en tanto el año 2012 estos porcentajes llegaban a 55,4% niños y 44,6% de niñas.

Pero esta composición no se mantiene al analizar cada una de las categorías que conforman la explotación laboral, donde se observa que los niños ocupados en actividades prohibidas superan a las niñas que se encuentran en las mismas condiciones, en 54,8 puntos porcentuales el año 2011

y en 42,1 puntos porcentuales el año 2012, verificándose un leve cambio en la composición de esta actividad de explotación infantil.

Si bien, la mayoría de los menores niños/as y adolescentes que ingresan a la Red SENAME no registran explotación laboral, los registros muestran una concentración de menores en la categoría "Peores formas de trabajo infantil" y en "Trabajo infantil", propiamente tal. El Gráfico 1 muestra la distribución de explotación laboral en niños/as y adolescentes según género.

Gráfico 1. Niños/as y adolescentes en explotación laboral según tipo de explotación y género. Cuarto trimestre 2011-2012



Fuente: Boletines Estadísticos Temáticos 2011 y 2012. SENAME

Como se observa en el Gráfico 1, los niños/as en peores formas de trabajo infantil disminuyeron el año 2012 respecto del 2011, lo mismo que aquellos que fueron registrados en trabajo infantil; los menores ocupados en actividades prohibidas en tanto aumentaron entre el 2011 y el 2012.

La explotación laboral vinculada al comercio sexual fue registrada solo el año 2012, sin embargo, el Boletín Estadístico mantiene, al igual que el año 2011, un apartado dedicado a explotación sexual[181].

181 *Destaca que los datos de explotación laboral sexual no corresponden a los datos para las mismas categorías que se entregan en el capítulo de explotación sexual.*

b) Explotación laboral infantil y adolescente por grupo etario

Los niños/as y adolescentes que ingresan al SENAME por explotación laboral o con diagnóstico de explotación laboral, pueden ser identificados según la edad de los menores. Las Tablas 2 y 3 muestran el número de niños, niñas y adolescentes en explotación laboral, según tipo de trabajo y edad de los menores, vigentes al 31 de diciembre del año 2011 y 2012, respectivamente. Incorporando además el porcentaje de menores en el total de peores formas de explotación laboral.

Tabla 2. Niños/as y adolescentes en explotación laboral según tipo de trabajo y grupo etario. Cuarto trimestre 2011

	CUARTO TRIMESTRE 2011												
	<1 AÑO	1-3 AÑOS	4-5 AÑOS	6-7 AÑOS	8-9 AÑOS	10-11 AÑOS	12-13 AÑOS	14-15 AÑOS	16-17 AÑOS	18 Y MÁS	EN GEST.	S/D EDAD	TOTAL
NO REGISTRAN EXPLOT. LABORAL	942	5.824	5.787	7.242	8.077	8.534	9.432	11.143	14.348	8.335	78	128	79.870
PEORES FORMAS TRAB. INFANTIL				5	9	17	35	64	99	37		3	269
OCUPACIÓN ACTIV. PROHIBIDAS						2	13	8	6	2			31
TRABAJO INFANTIL	1	3	2	6	10	15	35	43	59	15			189
TOTAL PEORES FORMAS	1	3	2	11	19	34	83	115	164	54	0	3	489
PORCENTAJE	0,2	0,6	0,4	2,2	3,9	7,0	17,0	23,5	33,5	11,0	0,0	0,6	100

Fuente: Boletines Estadísticos Temáticos 2011. SENAME.

Tabla 3. Niños/as y adolescentes en explotación laboral según tipo de explotación y grupo etario. Cuarto trimestre 2012

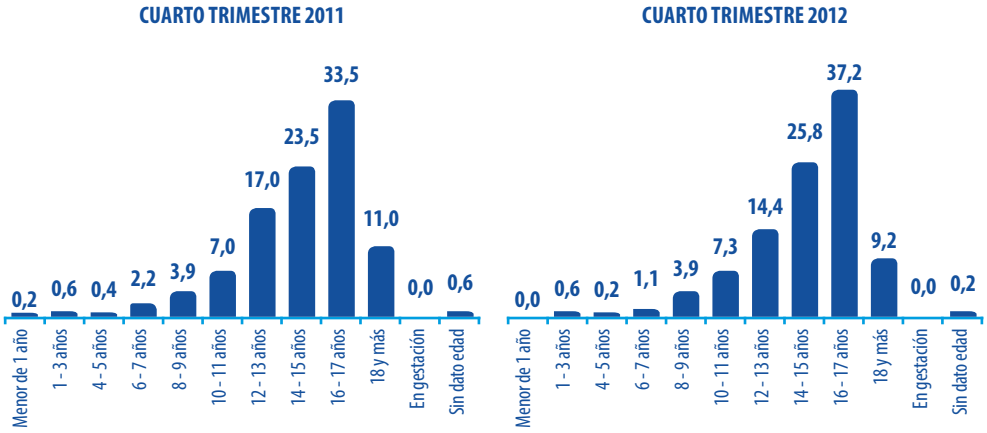
	CUARTO TRIMESTRE 2012												
	<1 AÑO	1-3 AÑOS	4-5 AÑOS	6-7 AÑOS	8-9 AÑOS	10-11 AÑOS	12-13 AÑOS	14-15 AÑOS	16-17 AÑOS	18 Y MÁS	EN GEST.	S/D EDAD	TOTAL
NO REGISTRAN EXPLOTACIÓN LABORAL	1.043	6.396	6634	7.778	8.410	8.904	9.747	11.774	14.521	8.526	70	116	83.919
PEORES FORMAS TRAB. INFANTIL		1		1	6	14	25	45	88	28			208
OCUPACIÓN ACTIV. PROHIBIDAS						2	7	13	11	5			38
TRABAJO INFANTIL		1	1	4	7	14	26	47	51	7		1	159
UTILIZACIÓN ESPECTÁCULOS SEXUALES		1											1
UTILIZACIÓN ACTIV. SEXUAL REMUN.					2	2	8	10	16	2			40
UTILIZACIÓN EN PORNOGRAFÍA					2	2	1	1	4	1			11
VÍCTIMAS TRATA EXPLOT. SEXUAL					1			4	3				8
TOTAL PEORES FORMAS	0	3	1	5	18	34	67	120	173	43	0	1	465
PORCENTAJE	0,0	0,6	0,2	1,1	3,9	7,3	14,4	25,8	37,2	9,2	0,0	0,2	100

Fuente: Boletines Estadísticos Temáticos 2012. SENAME.

Tanto en el cuarto trimestre de 2011 como en el cuarto trimestre de 2012, la explotación laboral se concentra en los niños/as y adolescentes entre 12 y 17 años, resultado que se encuentra influenciado por el registro 2012 que se hace de actividades de explotación laboral en trabajos definidos como intolerables y que comprenden la explotación sexual comercial infantil en cualquiera de sus formas.

En el cuarto trimestre de 2012 se registraron 15 menores en explotación sexual comercial entre los 14 y 15 años, elevando el porcentaje de menores en explotación laboral de ese grupo etario; en tanto, en el grupo de menores entre 16 y 17 años, el año 2012 se registraron 23 menores en explotación sexual comercial. El Gráfico 2 muestra ambas estructuras, tanto para el cuarto trimestre de 2011 como de 2012.

Gráfico 2. Niños/as y adolescentes en explotación laboral según tipo de explotación y grupo etario. Cuarto trimestre 2011-2012



Fuente: Boletines Estadísticos Temáticos 2011-2012. SENAME.

c) Explotación laboral infantil y adolescente por región

La explotación laboral infantil y adolescente por región para el año 2011 muestra que 489 menores se encontraban en esa situación en el cuarto trimestre. Esta información está contenida en la Tabla 4. La Tabla 5, por su parte, contiene la información del cuarto trimestre del año 2012, destacando que ese mismo año –como ya se ha señalado– el concepto de explotación laboral se amplió de manera de incluir aquella explotación de carácter sexual que se realiza con fines comerciales, dando cuenta de que un total de 465 menores sufrieron explotación laboral en dicho cuatrimestre.

Si bien la cantidad de menores en explotación laboral disminuyeron entre el cuarto trimestre de 2012 y 2011, para la comparación regional se calculó la tasa por mil habitantes menores de 18 años de cada región, de manera de incluir el efecto poblacional en los datos.

Tabla 4. Niños/as y adolescentes en explotación laboral según tipo de explotación y región. Cuarto trimestre 2011

	CUARTO TRIMESTRE 2011						
	NO REGISTRAN EXPLOTACIÓN LABORAL	NIÑOS/AS EN PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL	OCUPACIÓN DE MENORES EN ACTIVIDADES PROHIBIDAS	TRABAJO INFANTIL	TOTAL PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL	POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MENOS	TOTAL MENORES EN PEORES FORMAS POR 1000 HBTES. MENORES DE 18 AÑOS
ARICA/PARINACOTA	1.251	8		5	13	54.715	0,24
TARAPACÁ	1.221	10	1	1	12	99.608	0,12
ANTOFAGASTA	2.066	3			3	175.017	0,02
ATACAMA	2.484	7		2	9	82.848	0,11
COQUIMBO	2.799	11		7	18	210.660	0,09
VALPARAÍSO	8.623	35	1	19	55	453.992	0,12
L. B. O'HIGGINS	3.623	4		7	11	248.726	0,04
MAULE	4.545	12		6	18	285.339	0,06
BIOBÍO	9.318	33	3	48	84	560.107	0,15
LA ARAUCANÍA	4.881	7	2	4	13	276.696	0,05
LOS RÍOS	1.719	4	1	2	7	103.354	0,07
LOS LAGOS	4.390	36	4	7	47	236.721	0,20
AYSÉN	1.002				0	31.329	0,00
MAGALLANES	1.245	2			2	35.540	0,06
R. METROPOLITANA	30.703	97	19	81	197	1.908.049	0,10
TOTAL	79.870	269	31	189	489	4.762.701	0,10

Fuente: Boletines Estadísticos Temáticos 2011. SENAME.

Tabla 5. Niños/as y adolescentes en explotación laboral según tipo de explotación y región. Cuarto trimestre 2012

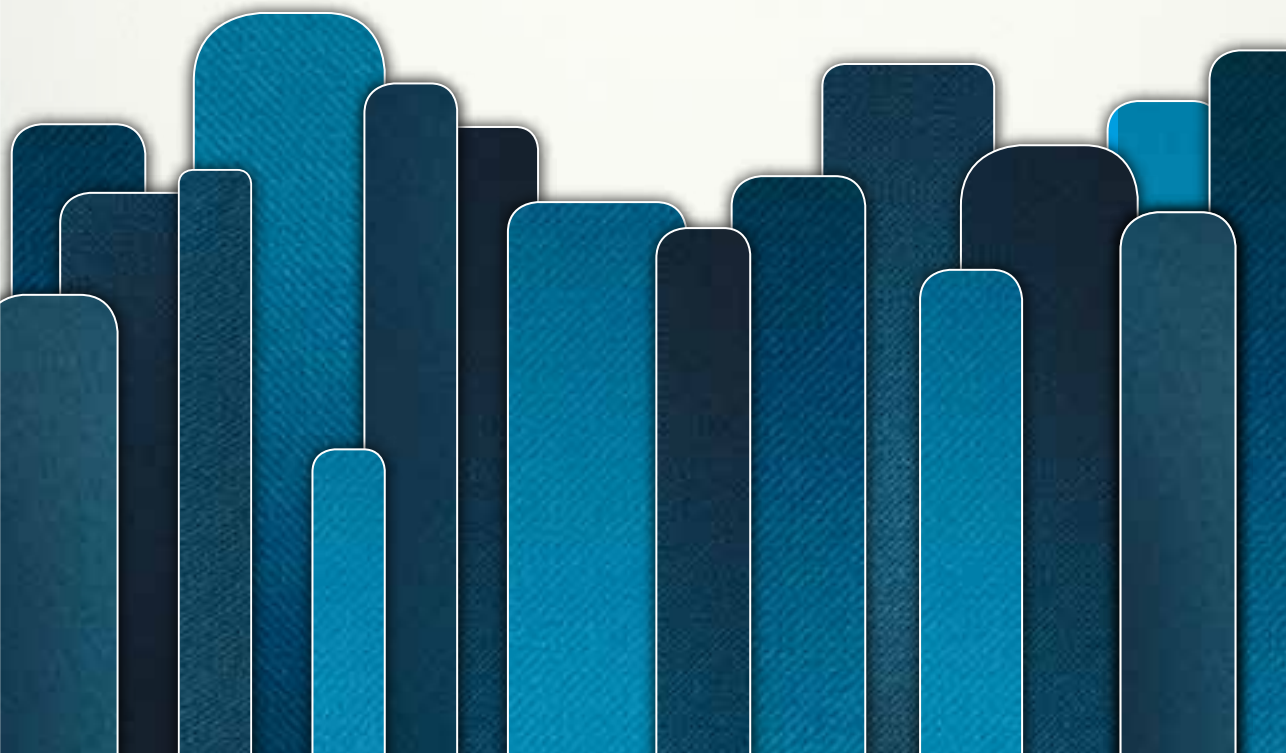
	CUARTO TRIMESTRE 2012									
	NO REGISTRAN EXPLOTACIÓN LABORAL	NIÑOS/AS EN PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL	OCUPACIÓN DE MENORES EN ACTIVIDADES PROHIBIDAS	TRABAJO INFANTIL	UTILIZACIÓN NIÑOS/AS ESPECTÁCULOS SEXUALES	UTILIZACIÓN NIÑOS/AS Y ADOLESCENTE EN ACTIVIDADES	UTILIZACIÓN NIÑOS/AS Y ADOLESCENTE PARA PRODUCCIÓN	VICTIMAS DE TRATA CON FINES EXPLOT. SEXUAL COMERCIAL	TOTAL PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL	TOTAL MENORES EN PEORES FORMAS POR 1000 HBTES. MENORES DE 18 AÑOS
ARICA/PARINACOTA	1.397	4		2					6	0,11
TARAPACÁ	1.430	6		1		1	1	4	13	0,13
ANTOFAGASTA	2.416	2	1	2					5	0,03
ATACAMA	2.584	5		2		3	1		11	0,13
COQUIMBO	2.735	12	1	3					16	0,08
VALPARAÍSO	9.099	13	1	12		2			28	0,06
L. B. O'HIGGINS	3.909	5	1	2					8	0,03
MAULE	5.144	6		4					10	0,04
BIOBÍO	9.668	25	2	46	1	3			77	0,14
LA ARAUCANÍA	4.613	6	2	8		9	1	1	27	0,10
LOS RÍOS	1.861	1		2					3	0,03
LOS LAGOS	4.214	34	2	8					44	0,19
AYSÉN	1.086			1					1	0,03
MAGALLANES	1.332	1							1	0,03
R. METROPOLITANA	32.431	88	28	66		22	8	3	215	0,11
TOTAL	83.919	208	38	159	1	40	11	8	465	0,10

Fuente: Boletines Estadísticos Temáticos 2012. SENAME.

Si bien la tasa de menores en explotación laboral por 1.000 menores de 18 años se mantuvo constante al 31 de diciembre de 2011 y 2012, en 0,10 %, en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, La Araucanía, Aysén y Región Metropolitana, esta tasa aumenta al comparar el cuarto trimestre de 2012 con el mismo período del año anterior.

Seguridad

Componentes de Desigualdad en la Comisión de Delitos



Seguridad

Componentes de Desigualdad en la Comisión de Delitos

El fenómeno de la delincuencia y, especialmente, la comisión de delitos, presenta importantes diferencias socioeconómicas, ciertos componentes territoriales e incluso de género.

Desde el punto de vista socioeconómico, los estratos de más bajos recursos sufren mayormente con el flagelo de la delincuencia, especialmente al considerar los delitos violentos.

Las diferencias según estratos socioeconómicos son aún más claras para el fenómeno de la inseguridad, pues el estudio de las categorías analíticas de percepción de aumento de la delincuencia, exposición al delito y vulnerabilidad frente al delito, prueban que este fenómeno afecta mayormente a los estratos bajos. Adicionalmente, al relacionar dicha percepción con la victimización real declarada por cada grupo, se observa que la brecha resultante entre dicha percepción y la victimización real es cada vez mayor, a medida que se desciende en la categorización socioeconómica de los hogares.

Desde el punto de vista de género, la distinción más clara se da en el componente de inseguridad, ya que la percepción de aumento de la delincuencia y vulnerabilidad frente al delito afecta mayormente a las mujeres, fundamentalmente por sus características objetivas de vulnerabilidad. De este modo, en el caso de las mujeres la percepción de temor al estar solas en su casa es tres veces superior a la de los hombres, dos veces más alta cuando caminan a solas por su barrio y un 70 por ciento superior cuando esperan el transporte público.

A nivel territorial las regiones que proporcionalmente presentan las tasas más altas delictuales son las del extremo norte del país, especialmente en lo relacionado con los delitos contra la propiedad, contra la libertad e intimidad de las personas, las lesiones y los delitos asociados al tráfico y consumo de drogas. Le siguen los centros urbanos mayormente poblados: las áreas metropolitanas del Gran Valparaíso, Gran Concepción y Gran Santiago.

Introducción: Aspectos metodológicos

La criminalidad no está constituida solamente por un hecho objetivo como lo es la victimización u ocurrencia de hechos delictuales, sino que se compone de un segundo elemento de carácter subjetivo: la sensación de inseguridad.

En Chile tres de cada diez hogares son victimizados anualmente, el Ministerio Público tramita un millón trescientos mil delitos al año y los índices de percepción de temor que presenta la población son notablemente altos. De este modo, la delincuencia y la inseguridad constituyen una de las principales preocupaciones para los chilenos.

Sin embargo, la realidad delictual no opera de forma homogénea, constatándose importantes diferencias territoriales, socioeconómicas y de género.

El presente documento da cuenta, en forma actualizada, de los principales indicadores de delincuencia e inseguridad utilizando los registros de denuncia del Ministerio Público y las estadísticas de victimización de las dos encuestas que presentan un mayor grado de sistematicidad y continuidad en el tiempo: la "Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana" (ENUSC)[182], implementada por el INE y el "Índice Paz Ciudadana – Adimark"[183].

Dichos indicadores son desarrollados a nivel nacional y regional, desagregando los resultados por estratos socioeconómicos y sexo, según corresponda.

182 Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. INE. Disponible en: http://bcn.cl/18qmz (Diciembre, 2013)
183 Índice Paz Ciudadana – Adimark. Fundación Paz Ciudadana. Disponible en: http://bcn.cl/1htyl (Diciembre, 2013).

I. Comisión de delitos

1. Casos ingresados al Ministerio Público

A nivel nacional, durante el año 2012 ingresaron a tramitación del Ministerio Público más de un millón trescientos mil casos delictuales (Tabla 1), significando una reducción de -4% respecto al año anterior.

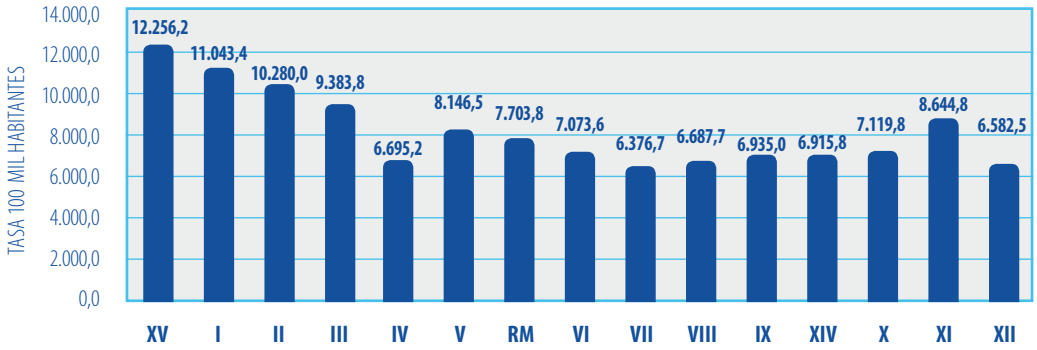
Tabla 1. Casos ingresados al Ministerio Público, total nacional, 2006-2012

AÑO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CASOS INGRESADOS	944.547	1.078.307	1.213.797	1.276.296	1.247.104	1.378.873	1.323.645
VARIACIÓN % ANUAL		14,16%	12,57%	5,15%	-2,29%	10,57%	-4,01%

Elaboración propia a base deMinisterio Público.

Tal como se observa en el Gráfico 1, proporcionalmente, la comisión de delitos se concentra en el norte del país y en las regiones de Aysén, de Valparaíso y Metropolitana.

Gráfico 1. Tasa de denuncias por cada 100 mil habitantes por región, año 2012

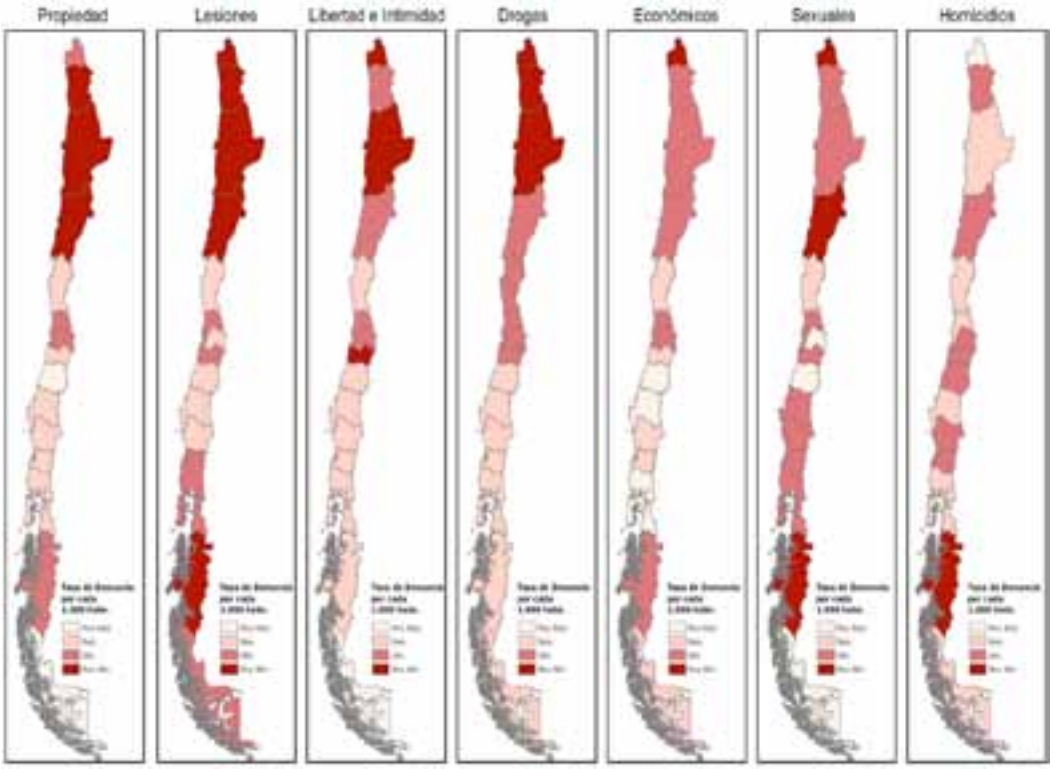


Elaboración propia a base de Ministerio Público.

A su vez, la Figura 1 muestra el impacto de la criminalidad en el territorio nacional según las distintas categorías delictuales, destacando el hecho de que son las regiones del extremo norte las que concentran los mayores niveles de criminalidad, especialmente en los delitos contra la propiedad, contra la libertad e intimidad de las personas, las lesiones y los delitos asociados al tráfico y consumo de drogas[184].

184 *En anexo 1 se establecen las consideraciones técnicas para construcción de rangos.*

Figura 1. Tasa de denuncia por cada 100 mil habitantes por región, según categoría delictual, año 2012



Elaboración propia a base de Ministerio Público.

2. Tasas de Victimización

Debido a que los registros de denuncia contemplan solamente aquellos ilícitos que la ciudadanía ha reportado a las autoridades, las encuestas de victimización se erigen como un instrumento de vital importancia en la medición de los delitos. Dichos instrumentos buscan registrar el número real de hechos delictuales ocurridos, incorporando la llamada "cifra negra", la cual está constituida por todos aquellos delitos no que no han sido denunciados[185].

Según la ENUSC en el año 2012 un 26,3% de los hogares chilenos fue víctima de un delito, lo que implicó una reducción de -15% respecto del año anterior (véase Tabla 2).

185 *Para los efectos de este estudio, es importante señalar que, de acuerdo con los estudios del INE, la disposición ciudadana a denunciar tiene un claro componente socioeconómico. En efecto, según datos de la ENUSC, entre 2010 y 2012 dejaron de denunciarse en promedio un 54,6% de los delitos. Sin embargo, el promedio de no denuncia del grupo ABC1 Fue de 37,8% mientras que para los grupos D y E fue de 59,4% y 53,7%, respectivamente.*

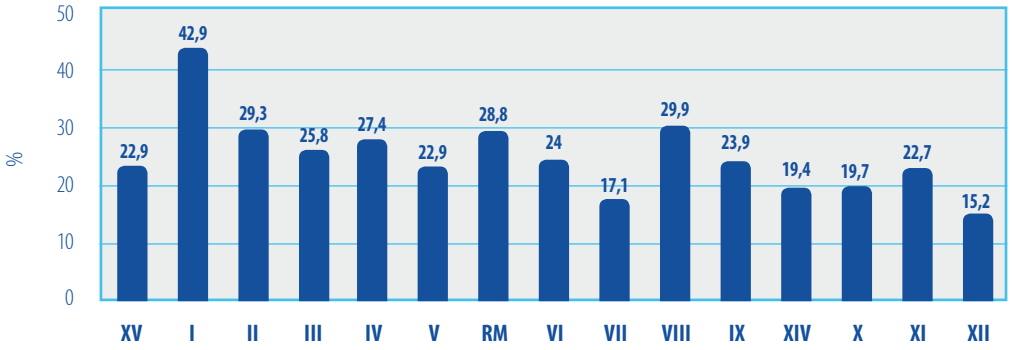
Tabla 2. Tasa de victimización general por hogar, promedio nacional, 2006-2012

AÑO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TASA	38,4%	34,8%	35,3%	33,6%	28,2%	31,1%	26,3%
VARIACIÓN % ANUAL		-9,3%	1,3%	-4,8%	-16,1%	10,3%	-15,5%

Elaboración propia a base de ENUSC.

El Gráfico 2 muestra que las regiones que ostentan los mayores niveles de victimización son las del extremo norte del país (Iª a IVª) y las regiones del Biobío y Metropolitana.

Gráfico 2. Tasa de victimización general por hogar, por región, año 2012

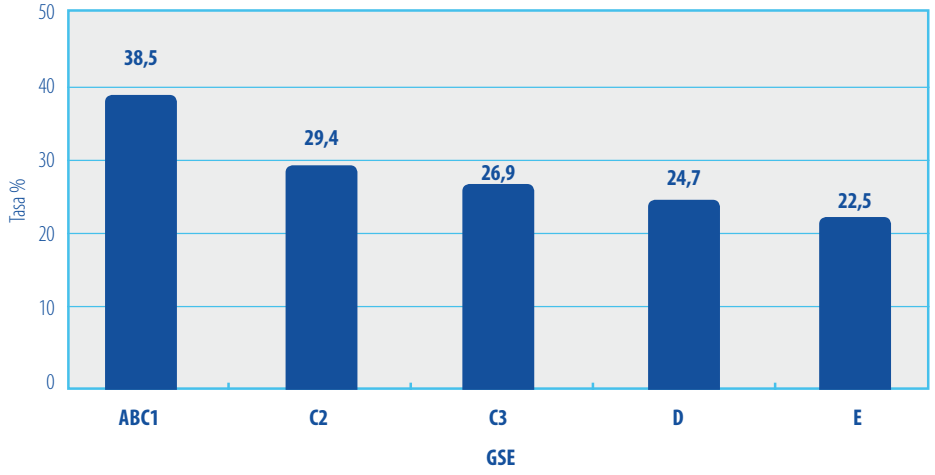


Elaboración propia a base de ENUSC.

2.1 Victimización según estrato socioeconómico
a) victimización general

El Gráfico 3 incorpora la tasa de victimización general según grupo socioeconómico. Se observa que el grupo ABC1 tiene una tasa de victimización superior a los demás grupos y que dicha tasa disminuye a medida que se desciende en la categorización socioeconómica.

Gráfico 3. Tasa de victimización general según estrato socioeconómico, año 2012

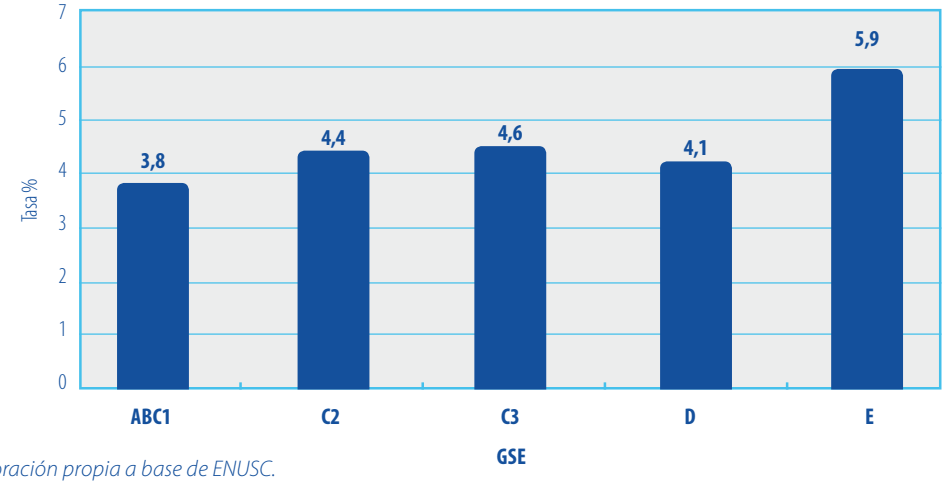


Elaboración a base de ENUSC

Sin embargo, la estadística anterior refiere a la totalidad de los delitos. Si se efectúa un análisis de las diferentes tipologías delictuales, se observa que existen delitos que se dan con mayor frecuencia en grupos de menores ingresos. Dentro de los delitos incorporados en la encuesta, el "robo con fuerza en las cosas"[186] es considerado como el delito que reporta mayor temor en la población, ya que su ejecución implica invadir la intimidad del hogar, espacio considerado como seguro[187].

El Gráfico 4 da cuenta de la distribución según estrato socioeconómico NSE de este delito, constatándose que este afecta en mayor medida a los hogares pertenecientes a la categoría E.

Gráfico 4. Tasa de victimización para el delito de robo con fuerza en las cosas, según nivel socioeconómico, año 2012



Elaboración propia a base de ENUSC.

186 Refiere a robo al interior de la vivienda.

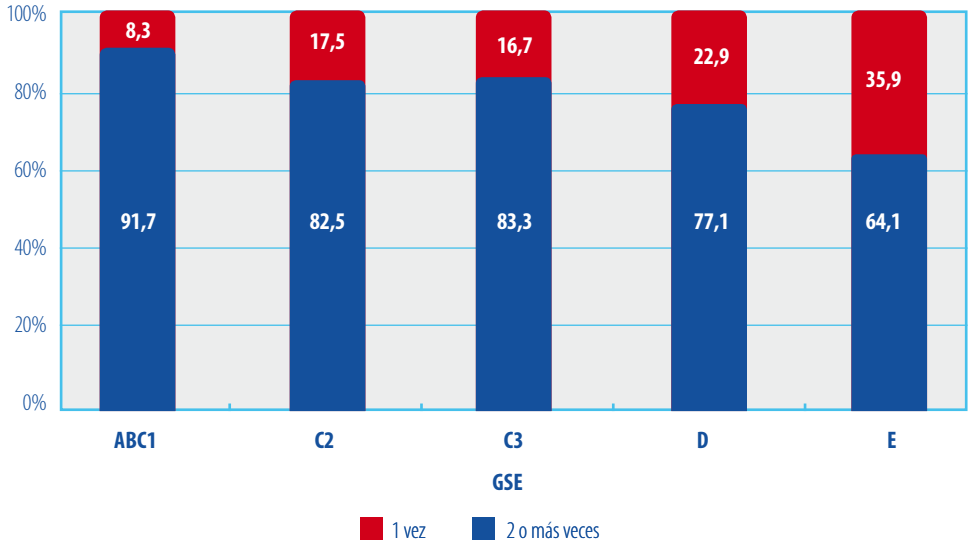
187 La encuesta no incorpora delitos de gran gravedad como por ejemplo el homicidio, la violación o el secuestro.

b) Revictimización

La desigual distribución del delito de robo con fuerza en las cosas se hace aún más evidente cuando consideramos la variable "revictimización", es decir, el número de veces en que los hogares han sido victimados en el periodo de un año.

Tal como muestra el Gráfico 5, en el caso del delito de robo con fuerza en las cosas la tasa de revictimización aumenta a medida que se desciende en la categorización socioeconómica.

Gráfico 5. Porcentaje de revictimización para el delito de robo con fuerza en las cosas, según nivel socioeconómico, año 2012



Elaboración propia a base de ENUSC.

De este modo, el grupo E –aquel que presenta la mayor tasa de victimización por este delito específico (5,9%)– también es el grupo mayormente revictimizado, ya que en un tercio de los casos sufre dos o más robos al año.

c) Victimización según espacios territoriales

Dada la conformación socioeconómica de la ciudad de Santiago, el Índice Paz Ciudadana – Adimark divide el área metropolitana de la capital en cuatro grandes sectores: nororiente, suroriente, norponiente y surponiente

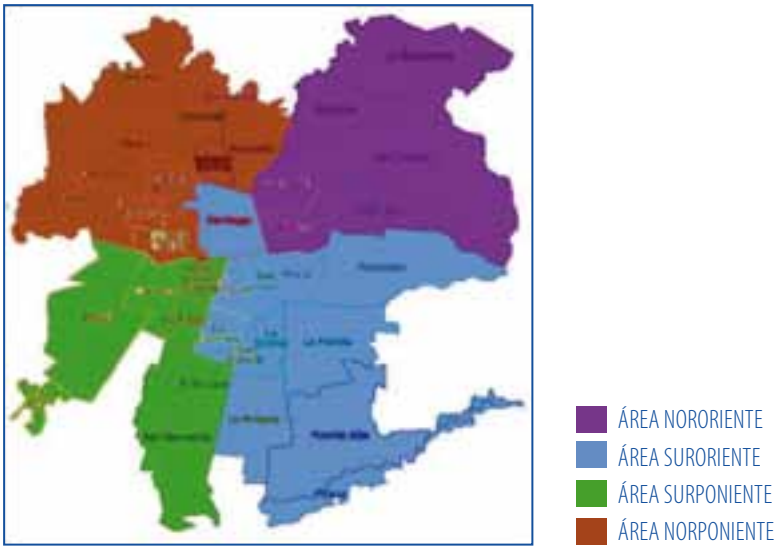
Tal como muestran la Tabla 3 y la Figura 2, dicha división marca importantes diferencias en cuanto a las tasas de victimización. Según esta estadística, para el año 2012, el área con menor victimización corresponde a las comunas de Providencia, Ñuñoa, Vitacura, Las Condes, La Reina y Lo Barnechea, las cuales, en promedio, concentran un 19,34% menos de victimización que el área surponiente, un 14,51% menos que el área suroriente, y un 17,82% menos que el área norponiente, la cual concentra los mayores índices de victimización[188].

Tabla 3. Victimización en el gran Santiago, según área geográfica, año 2012

ÁREA	% DE VICTIMIZACIÓN
NORORIENTE	33,1
SURORIENTE	37,9
NORPONIENTE	39,0
SURPONIENTE	39,5

Elaboración propia a base de Paz Ciudadana.

Figura 2. Victimización en el Gran Santiago 2012, según área geográfica



Fuente: Paz Ciudadana

188 *Índice Paz Ciudadana, diciembre 2012. Op. Cit.*

II. Inseguridad

En materia de inseguridad, los estudios suelen identificar tres indicadores:

- Percepción de los niveles de delincuencia.
- Exposición ante el delito.
- Vulnerabilidad frente al delito.

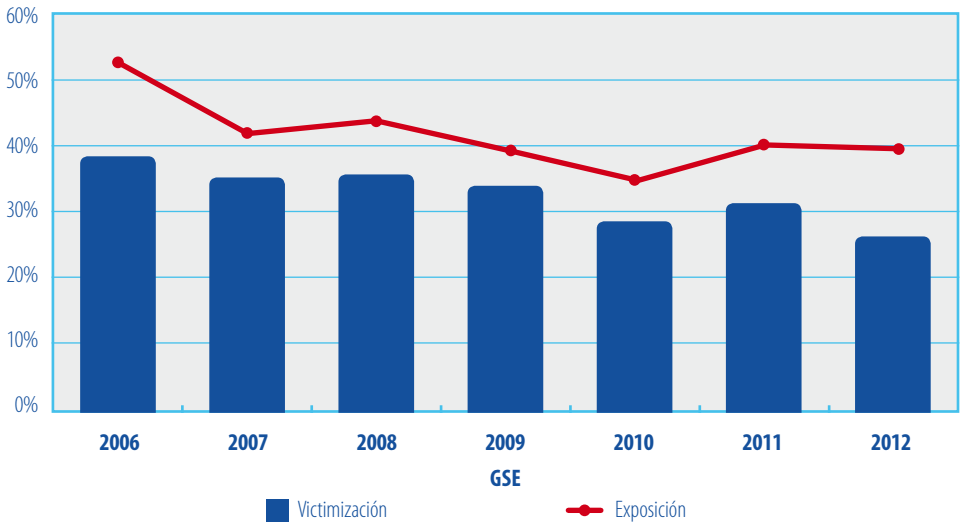
El presente capítulo analiza la evolución de dichos indicadores incorporando las desigualdades socioeconómicas y de género en la percepción de temor de la ciudadanía.

1. Aspectos generales

Los datos muestran que las personas creen que serán víctimas de un delito en mayor proporción que las probabilidades reales de serlo (véase evolución de ambos indicadores en el Gráfico 6).

Lo anterior implica que los individuos tienen una valoración de la inseguridad independiente de la victimización realmente experimentada, por lo cual su percepción de temor se encuentra relativamente disociada de la experiencia que sienten frente al delito, experimentando niveles de temor que no consideran necesariamente la realidad delictual que enfrenta el país.

Gráfico 6. Evolución tasa de victimización y exposición, 2006-2012[189]

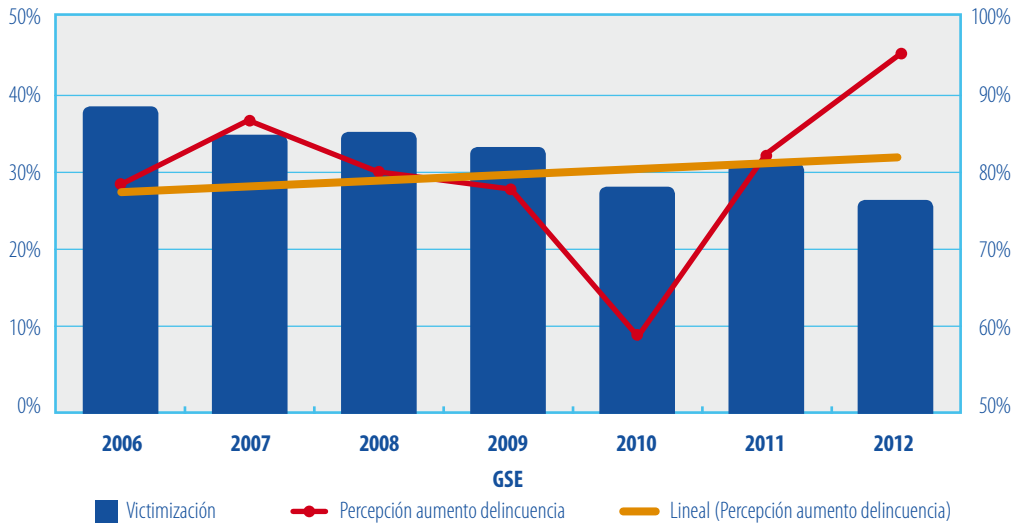


Elaboración propia a base de ENUSC.

189 *Se informa porcentaje de respuestas "sí" a pregunta: "¿Cree usted que será víctima de un delito en los próximos doce meses?"*

Un segundo indicador que constata lo anterior, consiste en la percepción que tiene la ciudadanía sobre el aumento de la delincuencia la cual, como puede observarse en el Gráfico 7, evoluciona de manera independiente a la victimización (véase línea de tendencia).

Gráfico 7. Evolución tasa de victimización y percepción de aumento de la delincuencia, 2006-2012[190]



Elaboración propia a base de ENUSC.

Para explicar esta disociación entre la realidad delictual y la percepción ciudadana han sido elaboradas una serie de hipótesis, algunas de las cuales se enmarcan dentro de la tesis de la interdependencia con la cual opera el fenómeno de la percepción de inseguridad.

Dentro de ellas, destaca aquella que explica el fenómeno desde lo que ha sido denominado "la inercia de la inseguridad". Este elemento implicaría que, independientemente de eventuales descensos en los niveles de victimización, el recuerdo de hechos delictivos repercute negativamente en la percepción de inseguridad, haciendo que esta sensación se prolongue en el tiempo.

Asimismo, dado que la inseguridad no requiere necesariamente la presencia de un delito, las experiencias de victimización no solo repercuten en la persona directamente afectada, sino que también en terceros. Esta circunstancia es la que permitiría entender el porqué los grupos de población que presentan menores tasas de victimización, en ocasiones, presenten mayores grados de inseguridad.

190 Se informa porcentaje de respuestas "sí" a pregunta: "Pensando en la delincuencia, ¿usted diría que durante los últimos doce meses la delincuencia aumentó en el país?"

Dentro de esta línea, se argumenta sobre la incidencia de los medios de comunicación. Sin embargo, si bien el relato de hechos de violencia pueden incrementar la sensación de inseguridad, también se sostiene que la excesiva presentación del fenómeno podría producir el efecto contrario, es decir, una banalización y normalización de la violencia, haciéndola parte de la vida social[191].

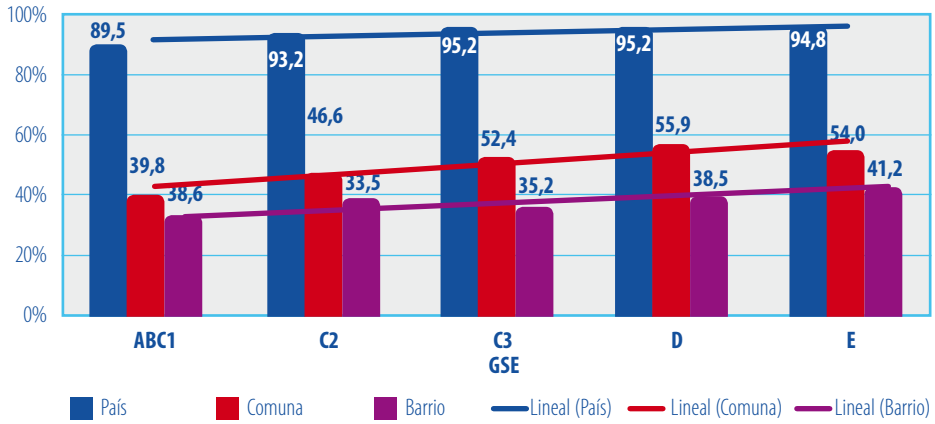
2. La desigual percepción de temor al delito según estrato socioeconómico

2.1 Percepción de los niveles de delincuencia

Según la ENUSC, las divergencias del fenómeno de la percepción de inseguridad se relacionan con la segmentación socioeconómica y también con las unidades territoriales sobre las cuales son consultados los individuos[192]. De este modo, los resultados de la encuesta arrojan importantes brechas respecto de la percepción del fenómeno delictual según la unidad territorial consultada.

El Gráfico 8 muestra que el nivel de percepción de aumento de la delincuencia a nivel nacional es notablemente mayor que la percepción que existe del fenómeno a nivel local (barrio y comuna), lo cual se explica por el hecho de que las percepciones de inseguridad de las personas se relacionan, en gran parte, con los espacios que les resultan mayormente ajenos y, por tanto, mayormente inseguridad. En otras palabras, el temor se posiciona sobre lo desconocido, lo que explica que la percepción del aumento de la delincuencia en el país duplique las percepciones a nivel de barrio de residencia de los encuestados[193].

Gráfico 8. Percepción de aumento de la delincuencia en los últimos doce meses en los distintos niveles socioeconómico y según unidad territorial, año 2012[194]



Elaboración propia en base a ENUSC

191 Al respecto ver: (1) Rey, Germán. Ed. "Los relatos periodísticos del crimen" Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2007 y (2) Dammert, Lucía "El temor y los medios" Disponible en: http://bcn.cl/18r0f (Diciembre, 2013).

192 La encuesta indaga en forma separada por el grado de incremento de la delincuencia a nivel del barrio de residencia del encuestado, la comuna de residencia y el país.

193 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Las Paradojas de la Modernización". Informe de Desarrollo Humano. Santiago, 1998.

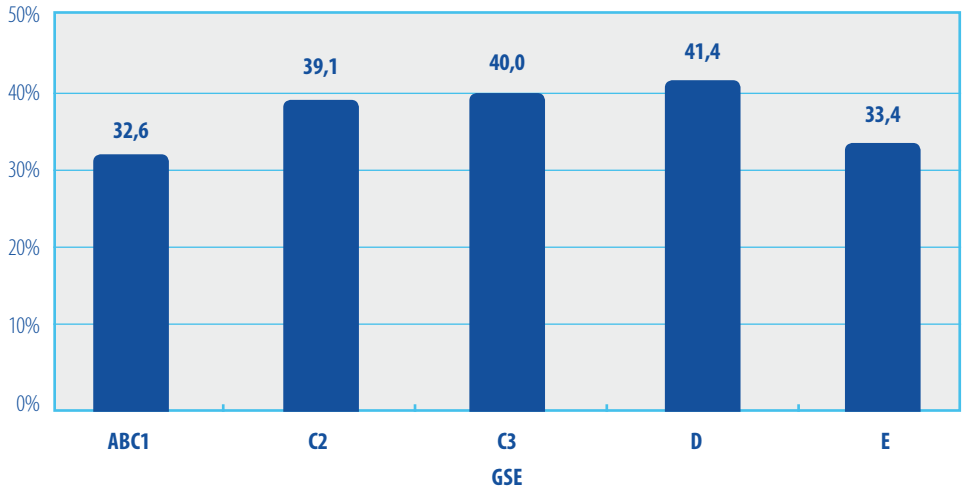
194 Se informa porcentaje de respuestas "sí" a pregunta: "Pensando en la delincuencia, ¿usted diría que durante los últimos doce meses la delincuencia aumentó en el país, en su comuna, en su barrio?"

También resulta relevante constatar que a medida que se desciende en la escala de caracterización social, los individuos presentan una mayor percepción del problema de la delincuencia, brecha que se acentúa de manera más pronunciada en los niveles locales (véase línea de tendencia para los casos del barrio y la comuna).

2.2 Exposición

El concepto de exposición refiere a la percepción individual de ser víctima de un delito en un periodo determinado (en este caso un año). Como se observa en el Gráfico 9 los grupos C2, C3 y especialmente el D, perciben con mayor intensidad que serán víctimas de un delito en los próximos doce meses.

Gráfico 9. Exposición frente al delito según nivel socioeconómico, año 2012[195]

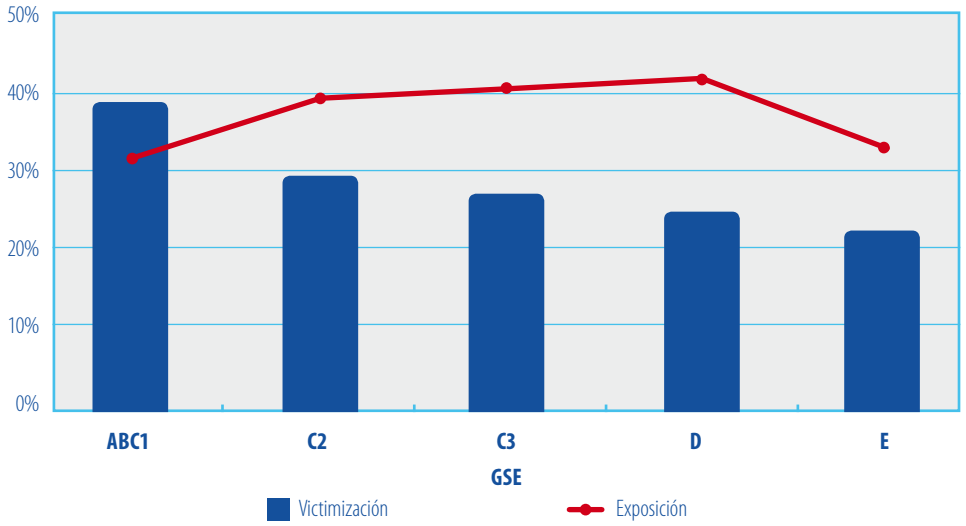


Elaboración propia a base de ENUSC.

Al relacionar dicha percepción con la victimización real de cada grupo (Gráfico 10) observamos que mientras el grupo ABC1 siente un grado de exposición menor a la victimización real, los demás grupos socioeconómicos se sienten significativamente más expuestos a un delito que la real posibilidad de serlo.

195 *Se informa porcentaje de respuestas "sí" a pregunta: "¿Cree usted que será víctima de un delito en los próximos doce meses?"*

Gráfico 10. Tasa de victimización y percepción de exposición frente al delito y según nivel socioeconómico, año 2012



Elaboración propia a base de ENUSC.

2.3 Vulnerabilidad

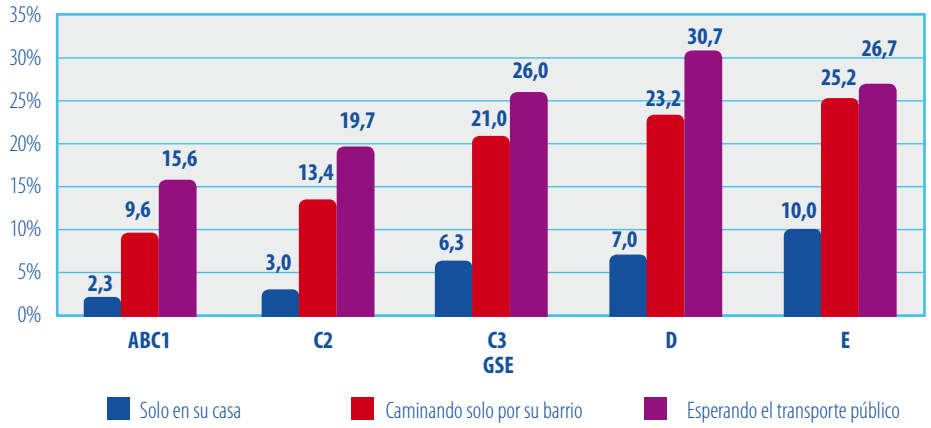
La vulnerabilidad es medida a través de una serie de preguntas referidas al grado de seguridad/inseguridad que experimentan las personas frente a diversas situaciones. En ello inciden fuertemente las características personales de la víctima y los recursos (de todo tipo) con los que el individuo cuenta.

En el caso de la ENUSC se ha utilizado la pregunta "¿Qué tan seguro se siente en las siguientes situaciones cuando ya está oscuro?:"

- ¿Caminando solo por su barrio?
- ¿Solo en su casa?
- ¿Esperando el transporte público?

Según se observa en el Gráfico 11, en los tres casos consultados la sensación de temor es mayor a medida que desciende en la categorización socioeconómica de los hogares.

Gráfico 11. Percepción de vulnerabilidad según nivel socioeconómico, año 2012[196]



Elaboración propia a base de ENUSC.

En efecto, para el caso de la vulnerabilidad percibida al esperar el transporte público, los grupos C3, D y E prácticamente duplican al ABC1, situación que se repite en el caso de la vulnerabilidad percibida en el espacio barrial, significando entonces que los grupos de menores ingresos perciben los espacios públicos como lugares altamente inseguros.

Sin embargo, el caso que presenta una mayor disparidad refiere a la vulnerabilidad percibida al interior del hogar, la cual, en el caso del grupo E (10%), cuadruplica a la inseguridad que siente el grupo ABC1 (2,3%). Este último punto se condice con los niveles de victimización reportados por los hogares pertenecientes al grupo E, los cuales, como ya fue señalado, son muy superiores a los demás grupos: en 2012 el 5,9% de dichos hogares sufrió un robo al interior del hogar, teniendo además un altísimo porcentaje de revictimización por dicho delito (35,9%).

3. Desigualdades de género en la percepción de temor al delito

Para efectos del presente estudio resulta relevante considerar una mirada de género. Al respecto se constatan importantes diferencias en el temor que hombres y mujeres experimentan frente al delito.

Como ha sido señalado, el factor "recursos" constituye un elemento vital en la percepción de seguridad. Por recursos deben entenderse las capacidades de defensa que tienen las personas (o perciben que tienen) ante la eventualidad de ser víctimas de un delito. En este sentido, en la generalidad de los casos, las mujeres sienten que ante una agresión delictual tienen menores posibilidades de defensa que los hombres.

196 *Se informa porcentaje de respuestas "muy inseguro" ante pregunta: "¿Qué tan seguro se siente en las siguientes situaciones cuando ya está oscuro?: ¿Caminando solo por su barrio?, ¿Solo en su casa? y ¿Esperando el transporte público?".*

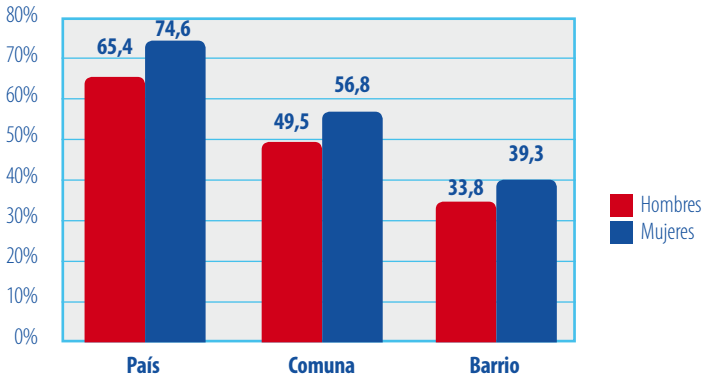
Ello se prueba tanto para la variable percepción de los niveles de delincuencia como vulnerabilidad; no así en la variable exposición frente al delito.

2.1 Percepción de los niveles de delincuencia

Como se aprecia en el Gráfico 12, en los tres territorios consultados las mujeres perciben con mayor frecuencia el hecho de que la delincuencia aumenta.

Asimismo, se constata nuevamente que la percepción frente al fenómeno de la delincuencia desciende según los niveles nacionales, comunales y barriales.

Gráfico 12. Percepción de aumento de la delincuencia según sexo, año 2012

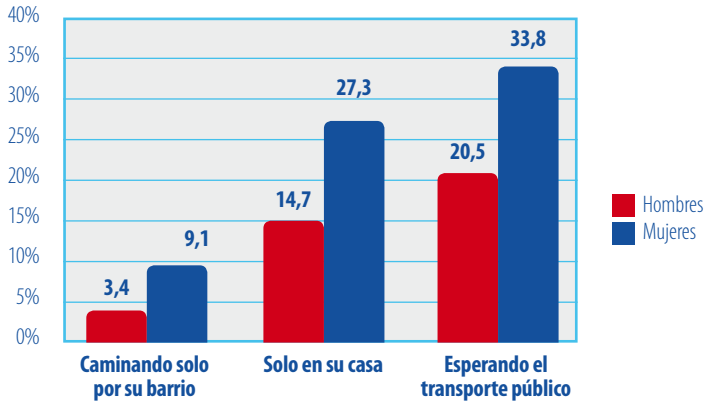


Elaboración propia a base de ENUSC.

2.2 Vulnerabilidad

Según se observa en el Gráfico 13, las mujeres sienten sustancialmente mayores niveles de temor que los hombres en cada una de las situaciones consignadas, lo cual llega incluso a triplicarse en el caso de estar a solas en su casa cuando ya está oscuro.

Gráfico 13. Percepción de vulnerabilidad según sexo, año 2012

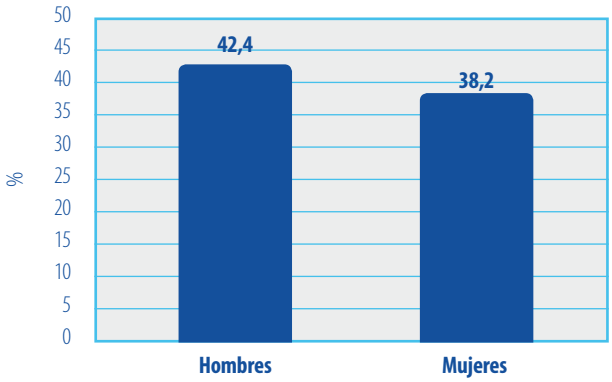


Elaboración propia a base de ENUSC.

2.3 Exposición

La relación anterior no se constata en el caso de la exposición frente al delito, ya que para el 2012 fueron los hombres quienes consideraron en mayor número que serían víctima de un delito en los próximos doce meses (véase Gráfico 14).

Gráfico 14. Exposición frente al delito según sexo, año 2012.



Elaboración propia a base de ENUSC.

IV. Conclusiones

En Chile existen importantes diferencias en el cómo se viven los fenómenos de la delincuencia y la inseguridad. Ello se comprueba a nivel de estratos socioeconómicos, del sexo de las víctimas y según consideraciones territoriales.

Desde el punto de vista socioeconómico, quienes mayormente sufren con la delincuencia son los estratos de más bajos recursos. Ello se prueba especialmente al analizar la comisión de delitos violentos como el robo al interior de las viviendas y la variable revictimización.

Dicha diferenciación es aún más clara para el fenómeno de la inseguridad, pues el estudio de las categorías analíticas de percepción de aumento de la delincuencia, exposición al delito y vulnerabilidad frente al delito, prueban que este fenómeno afecta mayormente a los estratos bajos que los altos. Dentro de ello resalta el hecho de que al relacionar la percepción de ser víctima de un delito en un futuro cercano (exposición) con la victimización real declarada por cada grupo, la brecha entre dicha percepción y la victimización real aumenta progresivamente al transitar desde el estrato socioeconómico ABC1 al E. Otro aspecto relevante es que en los grupos socioeconómicos C3, D y E aumenta considerablemente la percepción de vulnerabilidad en los espacios públicos.

Desde el punto de vista del género, la distinción más clara también se da en el componente percepción de inseguridad, ya que el estudio de las categorías analíticas de percepción de aumento de la delincuencia y vulnerabilidad frente al delito prueban que este fenómeno afecta mayormente a las mujeres en una proporción muy alta, que puede incluso triplicar a la experimentada por los hombres en ciertos casos.

Respecto de la distribución territorial del delito, se constata que a nivel regional, las regiones que presentan las tasas más altas de comisión de delitos son las del extremo norte del país y, en menor medida, las regiones V, VIII y Metropolitana.

Anexos

Anexo 1

Metodología de construcción de rangos para tasas de denuncias de delitos (por cada 100.000 habitantes)

Utilizando los datos semestrales del Ministerio Público de denuncias por grupo de delito, se construyeron rangos para tasa de denuncias (denuncias por cada 100 mil habitantes), utilizando la siguiente metodología:

El criterio empleado para definir dicha comparación fue la distancia respecto de un valor de referencia válido para el conjunto de datos; según la magnitud de dicha distancia en torno a este valor referencial, será la clasificación que reciba cada dato.

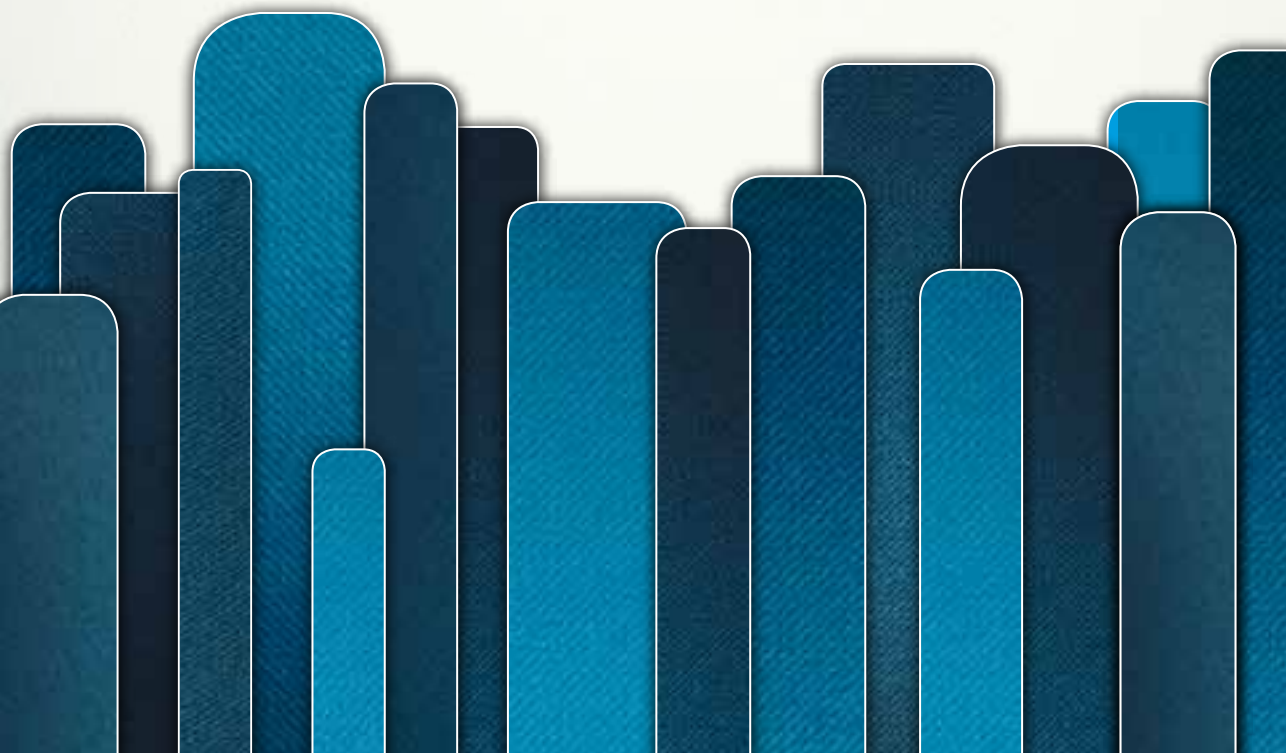
El conjunto de datos a clasificar corresponde a las tasas regionales, para una categoría de delito dada en un año determinado. La Tasa País fue el valor de referencia empleado para las regiones. La medida de distancia utilizada para establecer la escala, fue la desviación estándar calculada a base de los valores regionales.

De esta manera, la clasificación propuesta de las tasas regionales considera los siguientes cuatro rangos:

RANGO	DESCRIPCIÓN
1	MÁS DE UNA DESVIACIÓN ESTÁNDAR POR DEBAJO DE LA TASA PAÍS (“MUY BAJO”)
2	MENOS DE UNA DESVIACIÓN ESTÁNDAR POR DEBAJO DE LA TASA PAÍS (“BAJO”)
3	MENOS DE UNA DESVIACIÓN ESTÁNDAR POR ENCIMA DE LA TASA PAÍS (“ALTO”)
4	MÁS DE UNA DESVIACIÓN ESTÁNDAR POR ENCIMA DE LA TASA PAÍS (“MUY ALTO”)

Movilidad Urbana

Movilidad como factor de Desigualdad Social en Chile y en sus Áreas Metropolitanas



Movilidad Urbana

Movilidad como factor de Desigualdad Social en Chile y en sus Áreas Metropolitanas

El capítulo expone una serie de consideraciones acerca de la movilidad, tanto interna como urbana. La configuración territorial del país, la variación en las estructuras productivas, y el acomodo del sistema urbano a las condiciones impuestas por la globalización provocan patrones de desigualdad social. Desde esta perspectiva se presenta un análisis a partir del cual se visualizan conceptos que permiten explicar y verificar patrones de desigualdad de manera general en Chile, y particularmente en dos de sus grandes áreas metropolitanas mediante un estudio de contexto socioeconómico y cómo su relación con la estructura de los principales sistemas de transporte público produce desigualdades sociales. En ese sentido, se observa una fuerte relación entre las comunas más pobres de las áreas involucradas y la deficiencia en el servicio y la cobertura del transporte público.

Introducción

Para la realización del presente informe se consideraron dos elementos principales: un apartado de contexto basado en la movilidad interna en Chile; y por otra parte se focaliza el análisis a partir de la movilidad urbana en las grandes áreas urbanas, intentando estudiar la forma en la cual la dinámica de dos grandes áreas metropolitanas (Santiago y Concepción) pueden provocar desequilibrios socioeconómicos que se traduzcan en desigualdad.

Para el análisis de la movilidad urbana se realizó una diferenciación del conjunto seleccionado dada la dispar cantidad de comunas existente entre el Gran Santiago (39) y el Gran Concepción (10). En el caso de Santiago se concentró el foco en las seis comunas con mayor índice de pobreza comunal (CASEN 2009), mientras que para Concepción se utilizaron las 10 comunas involucradas, confrontándolas de acuerdo con su posición respecto del valor regional. Posteriormente, se analizan tres indicadores de contexto extraídos de la encuesta CASEN 2009, porcentaje de población ocupada según rama de la producción, porcentaje de población comunal según lugar donde estudia o trabaja, y porcentaje de población comunal según medio de transporte utilizado. Finalmente, se espacializa y mapea la estructura del transporte urbano en ambas áreas metropolitanas, relacionándolas con la representación cartográfica del índice de pobreza de cada comuna.

A la vista de los antecedentes que se expondrán, quedan algunas situaciones que deben ser al menos discutidas utilizando una ampliación de la data recopilada. En esa perspectiva, es necesario ampliar el rango de estudio para las comunas que presentan mayor movilidad en Chile, aun cuando es posible observar la premisa de la fuerte influencia en la movilidad de las personas con el factor socioeconómico.

I. La movilidad interna en Chile

El concepto de movilidad ha adquirido una serie de connotaciones en la medida en que el tema ha crecido en interés dentro de la comunidad científica y técnica. Existen diferentes definiciones para esta denominación[197]; sin embargo, se puede entender como un conjunto de relaciones que se establecen entre una población que utiliza el espacio de manera tal que provoca patrones e improntas territoriales, flujos e iniciativas de uso y apropiación de dicho espacio, y la infraestructura que permite que todas estas relaciones y acciones se lleven a cabo.

En el caso de Chile, la movilidad se sustenta en las diferencias geográficas entre las distintas regiones que componen el territorio nacional. Por una parte, la desigual dotación de recursos naturales y la desigualdad competitiva ha generado movimientos de la población en las distintas zonas del país, movimientos que pueden tener un carácter cotidiano, como pendular o permanente. Por una parte, el intenso proceso de urbanización que experimentó el país desde mediados de la década de 1960, que provocó un creciente proceso "descampesinista", que terminó significando un eventual vaciamiento del campo. Este fenómeno fue sustentado por la liberalización de la estructura y sistemas agrarios, favoreciendo la agroexportación en detrimento del antiguo sistema que predominaba, de carácter latifundista y extensivo. Los procesos de reforma y contrarreforma agraria provocaron un nuevo paisaje en el campo, que a comienzos del siglo XXI presentaba a Chile con una cantidad de población urbana que rondaba el 86%[198].

Dentro de todo ese marco general, se puede indicar que existe un cierto acuerdo en la literatura en señalar que una de las condiciones básicas de la movilidad en el país se vincula con una propensión a desplazarse según el nivel socioeconómico de las personas: a mayor nivel socioeconómico, mayor propensión a desplazarse, en contra de un menor nivel de movilidad si la persona pertenece a un bajo nivel socioeconómico[199]. Siguiendo lo expuesto por Daniel Delaunay, muchas veces las condiciones en las cuales se realiza el movimiento interno provoca un vaciamiento de las comunas más pobres hacia lugares que se suponen de mejores oportunidades, pero que en muchos casos se tornan inaccesibles por múltiples razones, como falta de capacitación o dificultad para acreditarse como trabajadores calificados o especializados, con lo que en muchos casos pasan a ser aun más vulnerables que en su origen.

De acuerdo con el Censo del año 2002, las regiones con mayor cantidad de población migrante eran la Región Metropolitana, la Región de Valparaíso, la Región del Biobío y la Región de Los Lagos.

197 *Una definición sencilla indica: "Los desplazamientos de personas y bienes producidos en un ámbito o territorio (nota del autor, en este caso la ciudad) y referido a una duración determinada". Zoido, Florencia 2000. Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio. Pág. 230. Editorial Ariel Referencia, Barcelona.*

198 *De acuerdo con Censo 2002, 86,6%.*

199 *Delaunay, Daniel. 2000. Relaciones entre pobreza, migración y movilidad: dimensiones territorial y contextual. Presentado en la "Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 14-15 de noviembre de 2006 (CELADE, CEPAL).*

Tabla 1. Población mayor de cinco años en condición de migrante, según región

REGIÓN	MIGRANTES	PORCENTAJE
TARAPACÁ	41.617	10,7
ANTOFAGASTA	41.900	9,5
ATACAMA	20.024	8,6
COQUIMBO	47.905	8,6
VALPARAÍSO	99.448	7,0
LIB. BERNARDO O'HIGGINS	47.106	6,6
DEL MAULE	46.272	5,5
DEL BIOBÍO	78.757	4,6
LA ARAUCANÍA	53.099	6,6
LOS LAGOS	60.178	6,1
AYSÉN	8.737	10,6
MAGALLANES	15.994	11,7
METROPOLITANA	221.853	4,0

Fuente: INE, 2002. Censo de Población.

Sin embargo, al observar la Tabla 1 es posible distinguir que en términos relativos, son las regiones extremas las que reciben aportes de mayor connotación dentro de su población regional. La Región de Magallanes, Tarapacá (en ese tiempo aún sin dividir) y la Región de Aysén, muestran una situación en que la cantidad de población migrante posee un mayor peso y por ende se percibía con mayor intensidad.

II. La desigualdad en las grandes áreas urbanas de Chile

En el caso de la movilidad urbana, dentro de los componentes contextuales e históricos, el desarrollo de las ciudades grandes e intermedias en Chile a partir de fines de la década de los 70[200] se caracterizó por la desregulación y libertad respecto de las políticas urbanas, tendencia que trató de ser revertida a partir del aumento de atribuciones asignadas a los gobiernos regionales, durante los primeros años del siglo XXI, y el fortalecimiento de las instituciones que regulaban el desarrollo urbano y el sistema de transporte. Sin embargo, mediante fuertes intervenciones urbanas, las políticas se superpusieron continuamente, anulándose y en algunos casos agudizando muchos de los conflictos que pretendían revertir, principalmente debido a una concepción desintegrada y jerarquizada que no tuvo claras las consideraciones ni los impactos sociales que involucraban[201].

200 Sabatini, Francisco. 2000. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. EURE (Santiago) [online]. 2000, vol.26, n.77 [citado 2012-05-30], pp. 49-80.

201 Mallea, María Isabel. Ordenamiento territorial y la dimensión ambiental de los instrumentos de planificación en Chile. En Revista de Derecho (Chile), n.22. Julio de 2009. pp. 56-82.

De esta forma, luego de la puesta en marcha de complejos sistemas de transporte urbano, como el Transantiago o los planes de transporte urbano del Gran Valparaíso o el Gran Concepción, las implicancias y efectos sobre la movilidad espacial han dejado pendientes algunos aspectos que se relacionan con conceptos de fragmentación y segregación urbana, y que principalmente han acentuado las diferencias territoriales y socioeconómicas[202].

Resulta significativo señalar que de acuerdo con la literatura, el modelo de crecimiento del Gran Santiago se vio replicado en las restantes áreas metropolitanas menores y en general en todas las restantes ciudades intermedias, aunque con matices debido a consideraciones intrínsecas a la realidad de cada una de ellas. Por esta razón resulta significativo analizar la situación de la desigualdad asociada a la movilidad, así como poder establecer adecuadamente esta situación en las distintas áreas metropolitanas.

1. El caso de la ciudad de Santiago

Según Sabatini y Brain, luego de los problemas experimentados por la reformulación del sistema de transporte público terrestre, la implementación de las autopistas urbanas y la inconsistencia del instrumento intercomunal de planificación, la polarización o máxima diferenciación de las distintas partes de la ciudad, dan como consecuencia –según estos autores– lo que se denomina segregación urbana, y lo que es aún más dramático, la segregación residencial[203]. En ese sentido, la movilidad urbana resulta un factor más que acrecienta las desigualdades sociales, toda vez que inhibe y dificulta el acceso eficiente de los estratos más desposeídos hacia bienes y servicios, infraestructura, fuentes laborales, y en general, mejores medios para superar su condición carencial.

a. Las condiciones socioeconómicas

De acuerdo con la encuesta CASEN 2009, las seis comunas con mayor cantidad de población pobre son: La Pintana, La Granja, San Ramón, Renca, Quilicura y Cerro Navia. Si se analizan los principales aspectos de estas comunas, se puede indicar que poseen ciertos factores comunes, como por ejemplo que sobre el 60% de la población económicamente activa se desempeña en ramas de la industria manufacturera; comercio mayor/menor, restaurantes, hoteles; y servicios comunales sociales[204].

Otra característica importante de recalcar es que con excepción de la comuna de Quilicura, las comunas con mayor población pobre también adscriben al desempeño en oficios similares. De este modo, los habitantes de estas comunas se asocian a oficios como trabajadores de los servicios

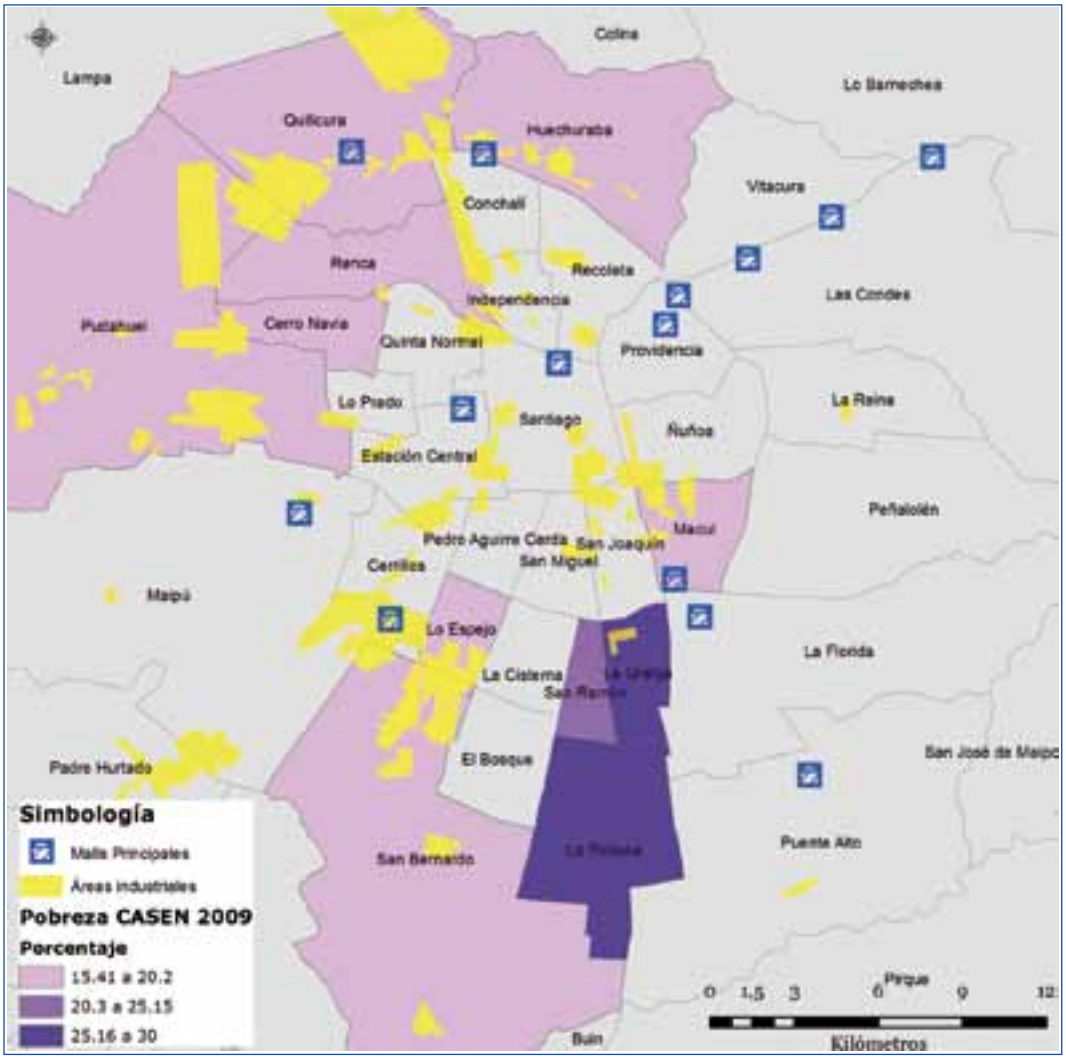
202 *Figueroa, Óscar y Orellana, Arturo. Transantiago: gobernabilidad e institucionalidad. EURE (Santiago) [online]. 2007, vol. 33, n.100 [citado 2012–05–30], pp. 165–171 .*

203 *Sabatini, Francisco y Brain, Isabel. La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. EURE (Santiago) [online]. 2008, vol.34, n.103 [citado 2012–05–30], pp. 5–26.*

204 *Ver anexo estadístico.*

y vendedores de comercio y mercado; oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios; y finalmente trabajadores no calificados.

Figura 1. Mapa del Gran Santiago de acuerdo con porcentaje de pobreza comunal y localización de las áreas industriales



Elaboración propia basado en MIDEPLAN Encuesta CASEN 2009 y Proyecto OTAS 1997 (GoreRM).

Como se aprecia en la Figura 1, el patrón de localización de la industria (tanto liviana como pesada) y los grandes centros comerciales se presentan dispersos a través del Gran Santiago. Sin embargo, en ambos casos se puede observar la escasez de industrias y alta presencia de nodos de comercio en los sectores altos de la ciudad, fenómeno que se repite en cinco de las seis comunas con más pobreza de la ciudad: la cuña de pobreza de la zona sur de Santiago (La Granja, San Ramón y La Pintana) y en el núcleo norponiente de Santiago (Renca y Cerro Navia). Este hecho no deja de ser significativo si se piensa que la encuesta CASEN 2009 indica que buena parte de la población de estas comunas se desempeña en industria manufacturera, comercio y servicios comunales sociales[205].

Tabla 2. Comunas con mayor porcentaje de población pobre, porcentaje de población ocupada por ramas más significativas. Gran Santiago

COMUNA	INDUSTRIA MANUFACTURERA	CONSTRUCCIÓN	COMERCIO	ESTAB. FINANCIEROS	SERVICIOS COMUNALES
CERRO NAVIA	17,03	12,96	25,78	9,46	21,84
LA GRANJA	8,13	7,41	32,75	10,91	28,94
LA PINTANA	17,56	12,13	26,71	7,66	24,83
QUILICURA	20,77	11,79	21,29	10,98	18,52
RENCA	18,73	6,75	21,82	13,12	27,91
SAN RAMÓN	14,29	11,88	33,04	6,79	24,33

Elaboración propia a base de MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2009.

Como se observa en la Tabla 2, las comunas más pobres de Santiago se emplean en rubros relacionados con su condición de movilidad. En comunas como Quilicura, y en consideración de la importante localización industrial que posee, la población empleada en manufacturas es significativa, sin ser la primordial. Sin embargo, otras comunas como La Pintana, San Ramón y Cerro Navia carecen de industrias manufactureras de importancia, aun cuando una porción importante de sus habitantes reconoce emplearse en ella. Este elemento resulta trascendental al momento de comprender la naturaleza de los desplazamientos al interior de la ciudad, ya que una buena porción de las personas empleadas debe desplazarse por distancias considerables para poder acceder a sus fuentes de empleo.

205 Los servicios comunales básicos se relacionan con empleos de baja calificación, pero que no pueden ser calificados como obreros, como por ejemplo aseadores, desempeño en labores menores en servicios de salud y veterinarios, entre otros muchos.

Tabla 3. Comunas con mayor porcentaje de población pobre. Porcentaje de población comunal según lugar donde estudia o trabaja. Gran Santiago

COMUNA	EN ESTA COMUNA	EN OTRA COMUNA	NO ESTUDIA/TRABAJO
CERRO NAVIA	21,8	38,2	40
LA GRANJA	27,9	36,6	35,5
LA PINTANA	21,7	39,5	38,9
QUILICURA	33,2	39,3	27,5
RENCA	21,2	44,3	34,5
SAN RAMÓN	21,7	38,1	40,2

Elaboración propia a base de MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2009.

De acuerdo con los datos entregados por CASEN 2009, la mayoría de la población comunal que estudia o trabaja lo realiza al exterior de su comuna de residencia (Tabla 3). En este caso en particular, la mayor parte de su población realiza sus actividades laborales o educativas fuera de sus respectivos territorios comunales, lo que en conjunto implica más de 250 mil personas desplazándose al interior de la ciudad. Si se considera el ejercicio de ida y vuelta, solo las comunas más pobres de Santiago realizan más de medio millón de viajes durante un día laboral. Este elemento es crucial al momento de considerar su interfaz con los medios de transporte.

Tabla 4. Comunas con mayor porcentaje de población pobre. Porcentaje de población comunal según medio de transporte utilizado. Gran Santiago

COMUNA	A PIE, BICICLETA	AUTO, MOTO	BUS, METRO, COLECTIVO	COMBINA T. PÚBLICO Y PRIVADO	OTROS, INSTITUCIONAL	NO SE DESPLAZA
CERRO NAVIA	12,7	5,6	75,4	0,1	1,4	4,8
LA GRANJA	11,1	7,8	61,2	11,3	0,1	8,5
LA PINTANA	15,2	6,7	73,8	0,5	0,6	3,3
QUILICURA	13,1	17,5	62,3	1,7	1,2	4,2
RENCA	10,6	10,8	71,4	2,6	0,2	4,5
SAN RAMÓN	17,3	4,1	71,9	0	1,9	4,7

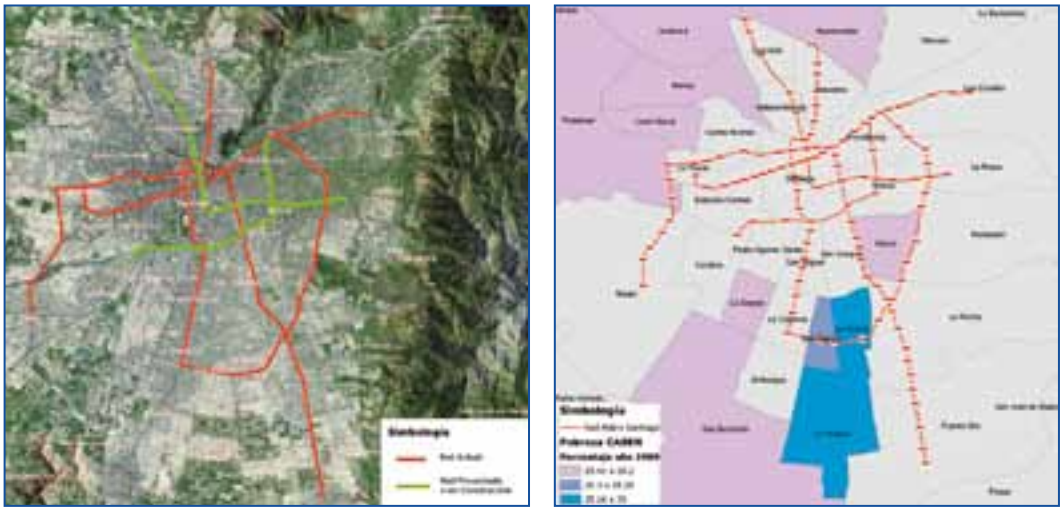
Elaboración propia a base de MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2009.

Como se observa en la Tabla 4, los movimientos internos de las comunas más pobres se realizan principalmente a través del sistema público de transporte como el metro o el microbús, dejando muy rezagado el uso de automóviles como medio de desplazamiento.

b. El sistema de transporte metropolitano y su relación con la desigualdad

Como consecuencia de la sustitución del sistema de transporte público licitado por el plan Transantiago, la disminución del énfasis en el sistema de microbuses y la generación de un sistema integrado con el ferrocarril urbano Metro, el resentimiento del acceso a los medios de transportes eficientes modificó el énfasis desde el medio terrestre hacia el subterráneo. En la práctica se consideró sustancial mejorar y extender la red de Metro, a través de la inclusión de nuevos carros, aumento de las vías y potenciación de estaciones intermodales que permitieran un flujo más expedito y libre de los pasajeros. Esta situación provocó un nuevo trazado sobre la ciudad, y por ende alteró las condiciones a partir de las cuales se realizaban los flujos al interior de la misma[206].

Figura 2. Red de Metro de Santiago



MIDEPLAN Encuesta CASEN 2009.

Con la ampliación del sistema de transporte del ferrocarril urbano se aumenta la densidad y cobertura sobre toda la ciudad, abarcando buena parte de las necesidades de los flujos y de la movilidad al interior del anillo de Américo Vespucio, y del centro histórico y anillo pericentral, aun cuando resulta evidente que todavía existen vastas zonas de la ciudad sin cobertura, particularmente la zona poniente de Santiago.

Al analizar las condiciones socioeconómicas del Gran Santiago y su relación con la red de Metro, es posible establecer algunos aspectos claves, que se vinculan con el concepto de segregación urbana y con desequilibrios y desigualdades territoriales.

206 *Lazo, Alejandra. Transporte, Movilidad y Exclusión. El caso de Transantiago en Chile. X Coloquio Internacional de Geocrítica. Barcelona, 26 – 30 de mayo de 2008. Documento electrónico disponible en http://www.ub.edu/geocrit/–xcol/64.htm.*

Tabla 5. Pobreza, población y densidad comunal relacionados con cobertura y vigencia de la red Metro

COMUNA	POBREZA (%)	POB. PROYECTADA	DENSIDAD (HAB/HECT)	COBERTURA METRO	VIGENCIA
PROVIDENCIA	0.00	126,487	87.84	SÍ	ACTUAL
LAS CONDES	1.07	289,949	29.17	SÍ	ACTUAL
LA REINA	1.75	94,802	40.51	SÍ	ACTUAL Y PROYECTADA
VITACURA	1.85	76,155	26.91	NO	-
ÑUÑOA	2.72	142,857	84.53	SÍ	ACTUAL
LO BARNECHEA	4.29	112,822	1.10	NO	-
SAN MIGUEL	4.55	69,959	73.64	SÍ	ACTUAL
MAIPÚ	5.63	888,377	66.80	SÍ	ACTUAL
QUINTA NORMAL	6.43	85,118	68.64	SÍ	ACTUAL
SANTIAGO	7.36	159,919	71.39	SÍ	ACTUAL
CERRILLOS	7.40	65,262	31.08	SÍ	PROYECTADA
INDEPENDENCIA	8.71	49,944	67.49	SÍ	PROYECTADA
ESTACIÓN CENTRAL	9.19	109,573	77.71	SÍ	ACTUAL
MACUL	15.41	95,827	74.28	TANGENCIAL	ACTUAL
SAN BERNARDO	15.64	315,221	20.32	NO	-
LO ESPEJO	15.67	97,386	135.26	NO	-
PUDAHUEL	17.04	274,33	13.90	SÍ	ACTUAL
HUECHURABA	17.79	86,201	19.24	NO	-
CERRO NAVIA	18.09	131,85	118.78	NO	-
QUILICURA	18.20	222,145	38.63	NO	-
RENCA	19.12	129,531	53.53	NO	-
SAN RAMÓN	24.77	82,58	127.05	SÍ	ACTUAL
LA GRANJA	25.92	121,833	120.63	SÍ	ACTUAL
LA PINTANA	30.03	202,146	66.06	NO	-

Elaboración propia basada en INE 2005, MIDEPLAN 2009.

A partir de la Tabla 5, de las 11 comunas más pobres del Gran Santiago, solo tres poseen cobertura actual de la red de Metro, lo que contrasta con las 11 comunas con menor índice de pobreza, las cuales solo dos no son cubiertas actualmente ni en forma proyectada (Vitacura y Lo Barnechea). Esta situación plantea en el corto plazo una situación de inequidad y dificultad para acceder a los principales núcleos de prestación de bienes y servicios: el centro de Santiago y los nuevos subnúcleos de Providencia y Las Condes.

En el caso del sistema de transporte público basado en microbuses, la intervención realizada durante la primera década de este siglo provocó una seria alteración de la malla de recorridos y de la forma en la cual el usuario solía relacionarse con sus medios de transporte. El pasajero habituado a realizar un solo recorrido, que lo llevaba de comienzo a fin, destinando largas horas de viaje pero sin mayores cambios de medio, dio paso a un sistema intermodal que, en la mayoría de los casos, buscaba la conexión con la red de Metro.

Figura 3. Cobertura del sistema de microbuses Transantiago

Elaboración propia basada en MTT (2008) y MIDEPLAN (2009).

Como se puede apreciar en la Figura 3, la morfología de la red de microbuses se observa ampliamente difundida por el área metropolitana, abarcando casi la totalidad de la ciudad. La estructura de los troncales (en color rojo) y la subred de alimentadores (en naranjo) se presentan ampliamente desarrolladas por la mancha urbana. Sin embargo, al realizar una observación más detallada de la distribución espacial se puede observar que las comunas de condiciones socioeconómicas más altas poseen una abundante cobertura del sistema troncal, por ejemplo en comunas como Santiago, San Miguel, Providencia, Ñuñoa o Maipú, entre otras. Sin embargo, al centrar el análisis en comunas como La Pintana, La Granja, Renca o Quilicura, es posible observar que la densidad de recorridos es ostensiblemente menor, y se basa principalmente en recorridos de alimentadores.

Si se une a la situación anterior el hecho de que las zonas de alta cobertura de microbuses troncales poseen adicionalmente una alta cobertura de red Metro, y que en las comunas más pobres abundan los alimentadores y carecen de acceso a la red del ferrocarril urbano, provoca una diferencia y desigualdad en términos de acceso a los servicios comunitarios y de infraestructura primaria, pero fundamentalmente en términos de alcance espacial: existen desequilibrios entre la opción de medio de transporte a abordar en las comunas de mayores ingresos y la escasez de alternativas en las comunas de menores ingresos.

2. El Gran Concepción

Con configuraciones geográficas disímiles a la capital de Chile, el Gran Concepción representa un caso de estudio distinto, al menos en la forma, ya que en el fondo su desarrollo resulta similar a lo que acontece en el Gran Santiago. Sin embargo, como lo ha venido sosteniendo sistemáticamente la literatura[207], el crecimiento de las áreas urbanas en Chile y en Latinoamérica se vinculan con patrones similares y que se relacionan con procesos como la difusión, segregación urbana y policentrismo entre otros. Del mismo modo que la ciudad capital nacional, el Gran Concepción se ha visto fuertemente afectado por la liberalización en el uso del suelo, lo que en gran parte justificó la expansión del área urbana hacia lugares nuevos y separados del casco histórico, particularmente hacia zonas de urbanización de viviendas destinadas a la clase media y alta, en San Pedro de la Paz y los desarrollos urbanos en San Andrés (Concepción). Por otra parte, la caída de la industria metalmecánica manufacturera asociada al Gran Concepción y sus alrededores, así como el cierre de las faenas mineras del carbón, todo ello durante la década de 1990, provocó un debilitamiento en las relaciones que establecía hasta ese entonces la movilidad urbana y las condiciones de asentamiento residencial.

a. Las condiciones socioeconómicas

La configuración del sistema territorial del Gran Concepción, y particularmente su emplazamiento le confiere una mixtura de elementos que inciden directamente no solo en el establecimiento de barreras que dificultan la integración (como el caso del propio río Biobío), sino también en los sistemas productivos, los cuales se encuentran distribuidos en distintas ramas de la producción. Todo ello se vincula con la herencia de la minería del carbón, que dejó un extremo sur del Gran Concepción con una fuerte necesidad de reconvertir productiva y económicamente a la población.

Tabla 6. Comunas según porcentaje de población ocupada por ramas más significativas. Gran Concepción.

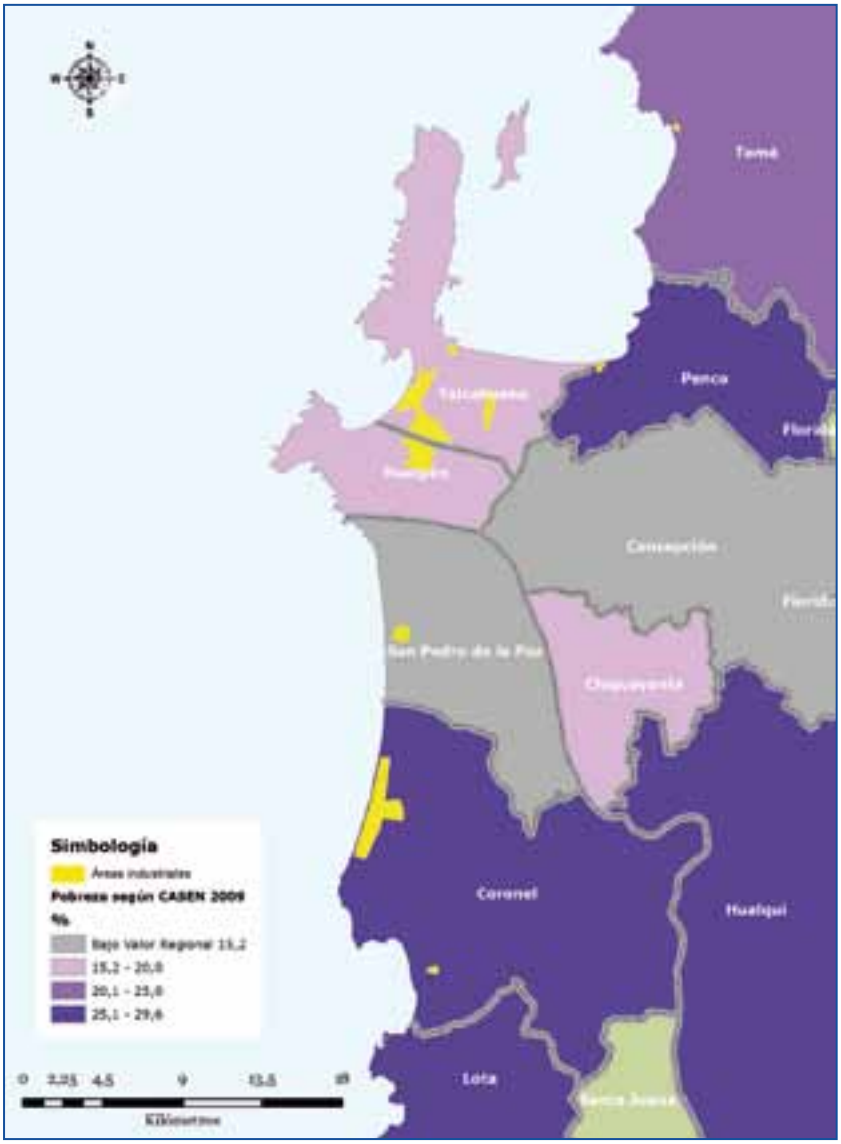
COMUNA	AGRÍCOLA Y PECUARIO	INDUSTRIA MANUFACTURERA	CONSTRUCCIÓN	COMERCIO	SERVICIOS COMUNALES
CONCEPCIÓN	4,29	13,04	11,66	17,27	34,73
CORONEL	8,79	16,28	14,54	18,48	27,11
CHIGUAYANTE	2,69	10,2	19,58	18,15	29,88
HUALQUI	23,05	10,91	11,51	17,9	27,56
LOTA	6,61	16,23	12,42	18,27	28,4
PENCO	4,12	10,43	9,06	17,48	36,77
SAN PEDRO DE LA PAZ	3,33	13,06	13,01	17,58	35,87
TALCAHUANO	5,96	18,27	6,53	20,06	32,56
TOMÉ	13,26	8,14	6,95	15,11	40,55
HUALPÉN	3,29	11,67	8,38	20,1	41,27

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2009.

207 Salinas, Edison y Pérez, Leonel. Procesos urbanos recientes en el Área Metropolitana de Concepción: transformaciones morfológicas y tipologías de ocupación. Rev. geogr. Norte Gd. [online]. 2011, n. 49 [citado 2012–06–18], pp. 79–97.

De acuerdo con lo señalado en la Tabla 6, se puede observar la dispar matriz económica, ya que por un lado existen comunas como Hualqui que poseen más de un 20% de la población ocupada en actividades agropecuarias, en contraposición con el 40% de población ocupada en servicios comunales de Tomé.

Figura 4. Mapa del Gran Concepción de acuerdo con porcentaje de pobreza comunal y localización de las áreas industriales



Elaboración propia basada en MIDEPLAN Encuesta CASEN 2009.

Como se observa en la Figura 4, existe una cierta paradoja entre las comunas con mayor porcentaje de pobreza en el Gran Concepción, en el sentido de que la mayoría de las comunas que poseen localización industrial de consideración, también poseen una cantidad significativa de población pobre. Precisamente es en este punto donde el patrón de ocupación del territorio se hace más visible, en el sentido de que las comunas como Penco, Coronel y Lota poseen una fuerte carga heredada de sus antiguas estructuras de producción, con industria manufacturera que decayó debido a su falta de competitividad con los mercados globales, o antiguos encadenamientos productivos de la minería del carbón, que dejó las faenas. Pero tal como lo plantea Daniel Delaunay, la falta de competitividad del capital humano para poder insertarse en otras ramas de la producción, provocó una reducción de sus posibilidades de moverse dentro del país o al extranjero, quedando una pobreza residual tras todo este proceso, que mayoritariamente acotó sus desplazamientos al interior del área metropolitana, principalmente en sectores del comercio y servicios comunitarios.

Tabla 7. Comunas según porcentaje de población comunal que declara dónde estudia o trabaja. Gran Concepción

COMUNA	EN ESTA COMUNA	EN OTRA COMUNA	NO TRABAJA/ESTUDIA
CONCEPCIÓN	58,8	11	30,2
CORONEL	40,4	18,9	40,7
CHIGUAYANTE	33,9	40	26,1
HUALQUI	29,7	29,5	40,7
LOTA	37,2	16,7	46,1
PENCO	31,6	32	36,3
SAN PEDRO DE LA PAZ	27,5	40,2	32,3
TALCAHUANO	42,4	21	36,6
TOMÉ	44,1	17,7	38,3
HUALPÉN	21,5	38,7	39,8

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2009.

De acuerdo con la Tabla 7, resultan significativos al menos tres patrones dominantes: la reubicación de las clases más acomodadas en San Pedro de la Paz realizando constantes desplazamientos fuera de la comuna; en segundo lugar, la autosuficiencia de la comuna de Concepción en términos de proveerse fuentes laborales y educacionales; y en tercer término, las dificultades de las comunas de menores ingresos del Gran Concepción para realizar sus desplazamientos fuera de sus territorios para optar a trabajar o estudiar, como en los casos de Lota, Tomé o Coronel, con casi un 80% de población que no sale de su comuna bajo ninguno de los dos aspectos consultados.

Tabla 8. Comunas según porcentaje de población comunal, declarando dónde estudia o trabaja. Gran Concepción

COMUNA	A PIE, BICICLETA, CABALLO, ETC.	AUTO, MOTO	BUS, METRO, COLECTIVO	COMBINA T. PÚBLICO Y PRIVADO	OTRO, INSTITUCIONAL	NO SE DESPLAZA
CONCEPCIÓN	17,7	9,5	63,6	2	3,6	3,5
CORONEL	14	4,7	70,8	1	2,3	7,2
CHIGUAYANTE	10,6	5,7	71,1	10,1	1,1	1,4
HUALQUI	34,5	3,2	54,2	2	1,6	4,5
LOTA	23,2	4,1	68,5	0,7	1,3	2,2
PENCO	18,1	9	67,6	0,9	1,2	3,2
SAN PEDRO DE LA PAZ	10,7	21,3	61,3	0,9	2,4	3,3
TALCAHUANO	11,5	11,5	68	2	3,9	3,2
TOMÉ	37	12,2	44,6	1,6	2,3	2,4
HUALPÉN	8,5	12,4	63,6	3,9	7	4,5

Elaboración propia a base de MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2009.

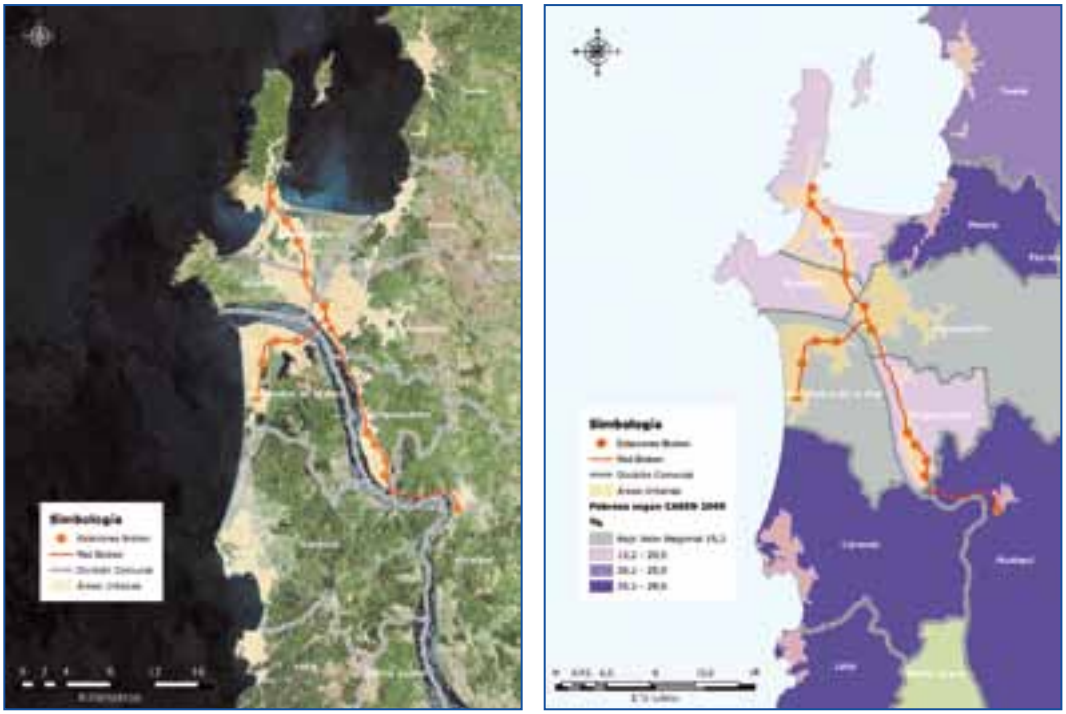
La Tabla 8 presenta aspectos aún más detallados de cómo las personas realizan sus movimientos al interior del Gran Concepción y recalca ciertos aspectos indicados respecto de desigualdad en los desplazamientos al interior del área metropolitana. Como era de esperar, la mayor parte de la población realiza sus desplazamientos a través del sistema público de transporte, tanto de microbuses como de trenes urbanos o taxis colectivos. Sin embargo, en comunas rurales como Hualqui existe una fuerte tendencia pedestre o a los medios de tracción animal. Esta situación se replica en Tomé, aun cuando posee menor componente rural. Estas diferencias en los medios utilizados, así como en el alcance espacial que esto plantea, se ven acentuadas por las barreras del medio físico y a la estructuración de los medios de transporte públicos, lo que provoca una fuerte desigualdad en el acceso a bienes y servicios de mayor jerarquía, concentrados eminentemente en la comuna cabecera regional.

b. El sistema de transporte en el Gran Concepción y su relación con la desigualdad

Nuevamente las políticas públicas destinadas a solucionar los problemas que provocó el nuevo desarrollo urbano causaron un reordenamiento en las condiciones y la calidad de vida de los ciudadanos, toda vez que en la búsqueda de satisfacer las necesidades crecientes de los habitantes distribuidos de manera desigual sobre el área metropolitana, se realizaron nuevas intervenciones de gran envergadura, basadas en modelos de injerencia masiva del transporte urbano, como la habilitación del sistema integrado de transporte Transconcepción o Biovías.

Planteado como un símil en el ordenamiento en los términos en que se desarrollaba el sistema terrestre de transporte urbano, el Transconcepción se presentaba como la solución al crecimiento de un área metropolitana que requería de formas eficientes para alcanzar las cada vez más extensas distancias a cubrir entre los polos de trabajo y educación, y las áreas de emplazamiento residencial. Para ello se habilitó una modalidad mixta entre tren urbano y movilización colectiva, cuyo mayor punto lo alcanzó con la construcción de la estación intermodal en el centro de Concepción. El Biotrén, o red urbana de ferrocarril, cubriría con vagones reacondicionados las necesidades del eje que corre paralelo al río Biobío, ofreciendo una ramificación hacia la comuna de San Pedro de la Paz en la ribera sur del mismo tren.

Figura 5. Estructuración de la red Biotrén en el Gran Concepción



Elaboración propia basada en Mideplan 2009, y Biotrén, sitio web institucional (2012).

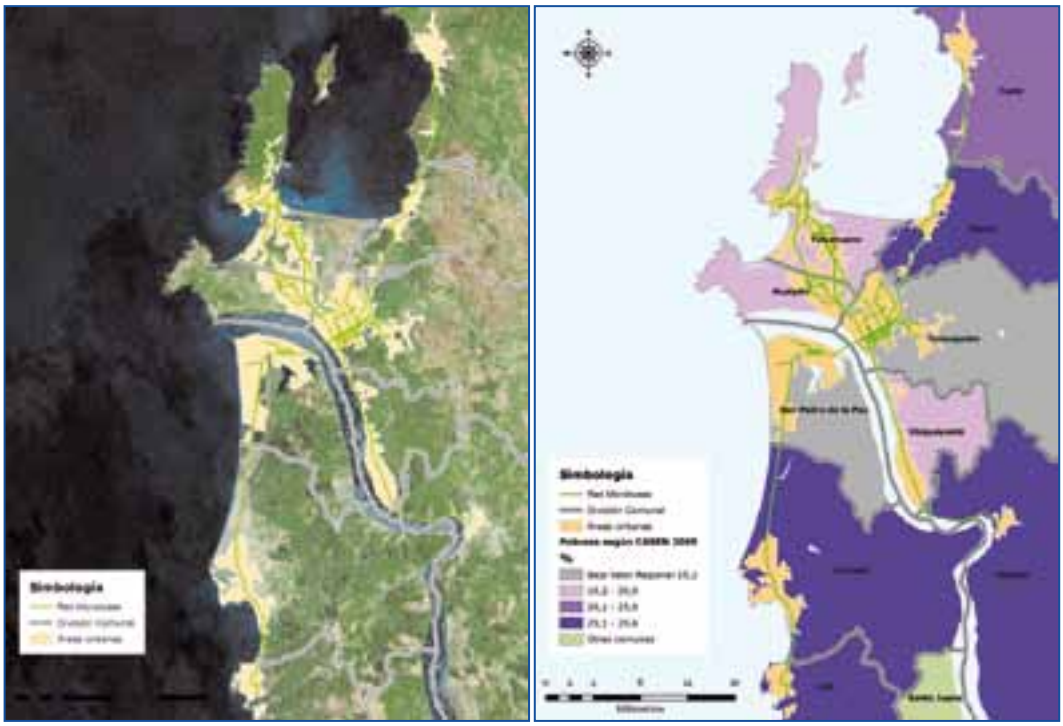
Como se observa en la Figura 5, el Biotren cubre fundamentalmente las necesidades del casco histórico de la ciudad, aun cuando puede resultar insuficiente para las secciones norte del gran Concepción y para la comuna de Penco. Por otra parte, la sección sur del Gran Concepción ha quedado desprovista del acceso al ferrocarril metropolitano, dejando extensas áreas al sistema terrestre de microbuses.

Respecto del ámbito socioeconómico, es posible observar la forma en la cual el sistema de trenes urbanos se ha estructurado, en comparación con la distribución de la pobreza en el Gran Concepción.

Desde el punto de vista de la desigualdad de acceso, solo la comuna de Hualqui posee cobertura, ya que dentro del conjunto de comunas con más de un 25% de población pobre (Penco, Coronel, Lota), la extensión del Biotrén no alcanza ni siquiera tangencialmente.

En lo que concierne al sistema de transporte basado en microbuses, la distribución de los recorridos y las coberturas son mucho más extensas y vastas que el sistema estructurante ferroviario. Al igual que en otras áreas metropolitanas secundarias, la intervención del sistema de microbuses fue menor a la realizada en el Gran Santiago, respetando en buena parte la antigua configuración, y atendiendo de manera renovada recorridos muy similares a los que existían previamente. El sistema conocido como Biovías o TransConcepción, que entró en operación a mediados del año 2006, fue uno de los mayores esfuerzos por reestructurar el sistema urbano, sustentado en las proyecciones realizadas por el Plan Maestro de Transporte 1992-2001.

Figura 6. Estructuración del sistema de transporte urbano de microbuses del Gran Concepción



Como se observa en la Figura 6, la distribución de la red de microbuses es mucho más amplia y difundida entre las distintas comunas del gran Concepción que el sistema de trenes urbanos y adicionalmente permite de mejor manera acercar a los pasajeros. La densidad de recorridos y su extensión territorial presenta mejor adaptación a las características de la ciudad.

III. Conclusiones

La movilidad en Chile provoca desigualdades significativas en los diferentes ámbitos que se observe. Por una parte aún conviven los movimientos migratorios hacia los centros urbanos de mayor jerarquía, los cuales están condicionados fuertemente por el nivel socioeconómico del migrante, y que particularmente puede provocar paradojas como que la persona que busca mejores oportunidades puede ver deteriorada aún más su condición al migrar debido a la imposibilidad de encajar en las exigencias de los sistemas productivos locales.

A nivel de regiones se puede apreciar que en términos absolutos, sigue siendo la Región Metropolitana la que concentra la mayor cantidad de migrantes, seguido por la Región de Valparaíso y la del Biobío, pudiéndose destacar la Región de Los Lagos, que a comienzos del siglo se veía impulsada por el dinamismo que imponía la industria salmonera y forestal. Sin embargo, en términos relativos las regiones de los extremos del país concentraban los mayores aportes de población, toda vez que su población es altamente sensible a los más leves ingresos de migrantes.

Respecto de la movilidad urbana, se puede señalar que a pesar de tener matices diferentes, en las dos áreas metropolitanas estudiadas existen fuertes desigualdades sociales, fomentadas principalmente por elementos vinculados a la segregación urbana, constituyendo espacios de riqueza y espacios de pobreza claramente definidos.

En el caso del Gran Santiago se puede observar que la mayoría de las comunas pobres poseen baja cobertura del sistema de microbuses y prácticamente nula presencia del sistema Metro. Por ende, los desplazamientos para acceder a los medios óptimos como el Metro o los buses troncales, pueden involucrar mucho tiempo. Todo ello sin contar las dificultades para abordar los propios sistemas centrales de transporte.

El Gran Concepción también posee desigualdades sociales, toda vez que las comunas centrales poseen una amplia distribución de medios de locomoción, pudiendo optar entre microbús o tren urbano, mientras que las comunas más pobres cuentan en su mayoría con tan solo taxibuses.

Anexo 1. Población económicamente activa de las comunas del Gran Concepción y del Gran Santiago, según rama de la producción en que se emplean

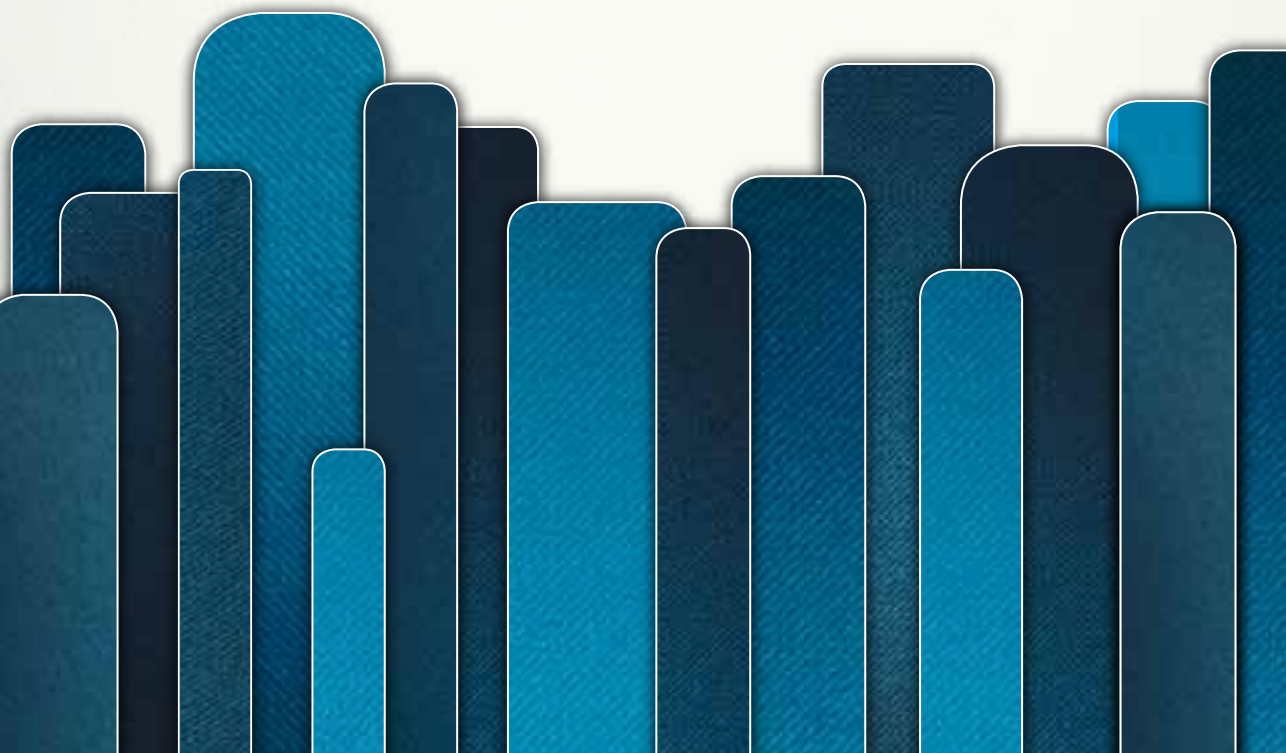
COMUNA	AGRÍCOLA Y PECUARIO	MINAS	IND. MANUFACT.	CONSTRUC-CIÓN	COMERCIO	TRANS-PORTE	EST. FINAN-CIEROS	SERV. COMU-NALES
CONCEPCIÓN	4,29	0	13,04	11,66	17,27	9,05	7,64	34,73
CORONEL	8,79	2,04	16,28	14,54	18,48	6,15	3,87	27,11
CHIGUAYANTE	2,69	0	10,2	19,58	18,15	9,42	9	29,88
HUALQUI	23,05	0	10,91	11,51	17,9	5,61	1,61	27,56
LOTA	6,61	0,76	16,23	12,42	18,27	9,4	4,17	28,4
PENCO	4,12	0,99	10,43	9,06	17,48	11,16	7,64	36,77
SAN PEDRO DE LA PAZ	3,33	0,38	13,06	13,01	17,58	7,21	7,06	35,87
TALCAHUANO	5,96	1,04	18,27	6,53	20,06	8,7	6,11	32,56
TOMÉ	13,26	0	8,14	6,95	15,11	7,18	7,8	40,55
HUALPÉN	3,29	0,22	11,67	8,38	20,1	6,71	7	41,27
SANTIAGO	0,13	0,63	10,67	5,56	20,04	6,42	28,39	27,61
CERRILLOS	0,33	0,37	10,37	12,18	28,27	11,89	9,17	25,04
CERRO NAVIA	0,31	0,86	17,03	12,96	25,78	8,92	9,46	21,84
CONCHALÍ	0,7	0,76	12,61	8,06	22,87	12,48	6,36	33,63
EL BOSQUE	1,02	0,2	12,84	11,21	29,82	9	8,16	26,24
ESTACIÓN CENTRAL	0,67	1,11	11,68	6,42	28,76	7,9	9,08	33,08
HUECHURABA	0,93	0,66	12,12	9,07	19,9	13,56	8,25	34,4
INDEPENDENCIA	0,47	0,82	15,55	4,16	22,87	8,86	9,39	35,87
LA CISTERNA	1	1,42	11,06	5,05	26,71	11,34	10,03	31,25
LA FLORIDA	0,77	1,66	10,06	6,52	25,08	8,25	11,5	32,62

COMUNA	AGRÍCOLA Y PECUARIO	MINAS	IND. MANUFACT.	CONSTRUC-CIÓN	COMERCIO	TRANS-PORTE	EST. FINAN-CIEROS	SERV. COMU-NALES
LA GRANJA	0,44	0,97	8,13	7,41	32,75	8,81	10,91	28,94
LA PINTANA	3,3	0,39	17,56	12,13	26,71	6,93	7,66	24,83
LA REINA	0,89	1,38	7,35	4,78	16,62	7,34	15,84	42,46
LAS CONDES	1,57	0	7,34	5,38	16,1	6,05	18,27	43,87
LO BARNECHEA	2,61	0,41	6,05	6,04	22,53	3,38	11,45	44,24
LO ESPEJO	1,33	0,56	17,7	10,27	25,77	7,99	8,99	22,78
LO PRADO	1,39	1,21	13,84	7,92	26,32	9,67	9,12	28,56
MACUL	0,64	0	9,53	9,05	22,63	6,4	11,04	34,9
MAIPÚ	0,12	1,37	12,16	6,28	25,6	11,62	10,28	31,79
ÑUÑOA	1,33	1,79	9,94	2,54	18,71	7	22,75	35,45
PEDRO AGUIRRE CERDA	0,6	0	12,69	7,36	32,69	8,29	9,48	26,83
PEÑALOLÉN	0	0,21	7,8	12,94	24,15	7,04	11,75	34,2
PROVIDENCIA	1,5	0,51	5,93	3,59	17,82	6,85	18,6	42,09
PUDAHUEL	2,25	0,64	13,85	11,24	29	5,8	10,3	25,81
QUILICURA	0,87	1,21	20,77	11,79	21,29	10,12	10,98	18,52
QUINTA NORMAL	0,72	0,44	16,11	7,16	20,1	12,52	10,05	31,99
RECOLETA	0,19	0,24	16,15	7,57	27,36	9,59	8,01	29,94
RENCA	0,28	0,22	18,73	6,75	21,82	8,82	13,12	27,91
SAN JOAQUÍN	0,25	0	12,29	8,76	25	11,34	8,85	31,79
SAN MIGUEL	0,65	1,12	6,6	3,56	26,71	6,93	22,29	29,86
SAN RAMÓN	0	0	14,29	11,88	33,04	7,98	6,79	24,33
VITACURA	0,29	0,29	3,7	4,23	15,01	0,92	22,51	51,75
PUENTE ALTO	0,54	0,15	15,09	12,63	20,74	10,09	8,4	30,74
SAN BERNARDO	3,05	1,09	18,39	10,13	21,04	9,33	13,07	22,84
REGIÓN DEL BIOBÍO	15,26	0,76	11,41	10,16	17,85	7,72	4,89	30,46
REGIÓN METROPOLITANA	3,09	0,74	12,45	7,96	22,8	8,41	11,99	30,71
PAÍS	**11,46**	**2,14**	**10,28**	**8,65**	**21,15**	**7,86**	**8,06**	**28,56**

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2009.

Accesibilidad

Accesibilidad, Fronteras Interiores y Desigualdad Social



Accesibilidad

Accesibilidad, Fronteras Interiores y Desigualdad Social

El capítulo presenta un análisis de las condiciones de accesibilidad geográfica y de cómo estas se relacionan con las características sociales y económicas presentes en los territorios aislados. En la caracterización socioeconómica se han considerado indicadores sociales relevantes de la población como pobreza e indigencia, nivel educacional y empleo por ramas de actividad. Se concluye que las zonas aisladas en nuestro país presentan condiciones socioeconómicas desfavorables y desventajas frente a los territorios con mejor accesibilidad, debido a sus condiciones geográficas y de conexión a la red vial, lo cual limita su acceso a centros de servicios, concentran altos niveles de pobreza, pero sobre todo indigencia junto a bajos porcentajes de educación formal y básica completa, con predominio de empleos relacionados principalmente con el sector primario y terciario.

Introducción

Una de las aristas en las cuales se han centrado los análisis teóricos de las disparidades territoriales desde hace décadas, corresponde a la concentración espacial de la actividad económica y la población. Se señala en ellos que la cercanía espacial es una de las medidas que permiten explicar diversos ejemplos de dinámicas exitosas de desarrollo territorial en todo el mundo[208].

Nuestro país presenta características geográficas muy diversas a lo largo del territorio, las cuales han significado un desafío para el desarrollo y administración de la conectividad al interior del mismo[209]. La existencia de territorios mejor o peor conectados a la red vial nacional, sumada a una desigual distribución sobre el territorio de los servicios públicos[210], ha incidido en el surgimiento de zonas favorecidas y de otras perjudicadas por encontrarse más aisladas[211].

De esta forma, la accesibilidad geográfica se ha considerado uno de los factores que influyen sobre la calidad de vida toda vez que genera en la población diferencias en cuanto a la posibilidad/oportunidad para acceder, tanto a servicios públicos como a centros de servicios, como sedes comunales o cabeceras regionales[212]. Esto sumado a que actualmente resulta menos importante la localización absoluta de las entidades pobladas, frente al nivel de conectividad que poseen éstas a las redes de flujos[213].

Considerando lo anterior se ha planteado como objetivo del capítulo entregar una visión a nivel regional de aquellos territorios que han sido caracterizados como aislados en diversos estudios, y cotejar con las condiciones socioeconómicas que estos presentan a fin de identificar relaciones que se verifican desde el punto de vista de la accesibilidad geográfica.

De acuerdo con el objetivo de este capítulo se plantea una metodología de trabajo en la cual se consideran indicadores que permitan identificar las comunas aisladas y sus características socioeconómicas desde el punto de vista de la pobreza, el nivel educacional y empleo. Posteriormente se mapearon los resultados y analizaron las relaciones territoriales que se generan.

208 *CEPAL. La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. 2010. [online] Disponible en: http://bcn.cl/jk43 (Mayo, 2012).*

209 *OCDE. Estudios Territoriales. Chile. 2010. [online] Disponible en: http://bcn.cl/jini (Junio, 2012).*

210 *Moreno, Antonio; Buzai, Gustavo. Análisis y planificación de servicios colectivos con sistemas de información geográfica. 2008. [online] Disponible en: http://bcn.cl/jiei (Junio, 2012).*

211 *Ibíd.*

212 *Aveni, S.; Ares, F. Accesibilidad geográfica a los sistemas de salud y calidad de vida: un análisis del partido de General Pueyrredón. 2008 [online] Disponible en: http://bcn.cl/nv02 (Junio, 2012).*

213 *Gutiérrez, Javier. Redes, espacio y tiempo. 1998 [online] Disponible en: http://bcn.cl/nv6h (Junio, 2012).*

1. Identificación de comunas aisladas

Se consideraron los resultados de tres estudios realizados por distintas entidades, los que evalúan factores de accesibilidad, geopolíticos y de desarrollo económico productivo, y a partir de esto entregan un indicador del nivel de aislamiento en el que se encuentran determinadas comunas.

Del estudio del MOP del año 2004[214] se seleccionaron las *comunas con zonas aisladas* definidas por el estudio. Del estudio del Ministerio de Defensa y Ejército de Chile de 1994[215] las comunas definidas en el estudio como *nivel de frontera crítica*, y del estudio de la SUBDERE e Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile del año 1999[216] se han considerado aquellas clasificadas como *comunas con aislamiento crítico*.

2. Características de la red vial nacional

Debido a la importancia de la red vial como factor de la accesibilidad, se consideraron los datos aportados por el estudio desarrollado por la Dirección de Vialidad del año 2010[217]. De este estudio se tomaron datos respecto de la longitud de la red vial nacional por región y de los tipos de carpeta presentes en ella: red vial pavimentada y red vial no pavimentada.

a. Caracterización socioeconómica de los territorios aislados

Se consideraron los siguientes datos de la última encuesta CASEN correspondiente al año 2009.

- Línea de pobreza: porcentaje de población por comuna en situación de indigencia o pobreza que superen el porcentaje a nivel país respecto de las mismas.
- Empleo: porcentaje por actividad y rama, porcentaje de desocupados por comuna que superen el porcentaje a nivel país y caracterización de la rama de actividad económica predominante.
- Educación: porcentaje de población por nivel educacional, específicamente se han considerado aquellas comunas que presentan porcentajes de personas sin educación formal y con educación básica incompleta, que superen los porcentajes que se presentan a nivel nacional.

214 *Ministerio de Obras Públicas. Estudio análisis de accesibilidad territorial-Fronteras interiores. Definición de un Plan de Accesibilidad a las zonas aisladas del territorio nacional en el período 2004-2010. 2008. [online] Disponible en: http://bcn.cl/jil6 (Junio, 2012).*

215 *Departamento de Ingeniería Geográfica-Universidad de Santiago de Chile. Identificación de Requerimientos de Accesibilidad para Localidades de la Zona Austral de Chile. 2002. [online] Disponible en: http://bcn.cl/lbfz (Junio, 2012).*

216 *Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo-Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diagnóstico y propuestas para la integración de territorios aislados. 1999. [online] Disponible en: http://bcn.cl/lbgq (Junio, 2012).*

217 *Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Vialidad. Red vial nacional. Dimensionamiento y Características. 2010. [online] Disponible en: http://bcn.cl/jixe (Junio, 2012).*

3. Espacialización de los datos

De forma de espacializar los resultados del estudio, se han preparado las bases de datos correspondientes a caracterización socioeconómica y aislamiento para ser trabajadas por medio de software especializado de sistemas de información geográfica, con el objeto de realizar un análisis espacial consistente en la superposición de capas de información con la finalidad de identificar las relaciones que se presentan en los territorios.

I. Resultados

1. Identificación de comunas aisladas

a. Estudio MOP

De acuerdo con el estudio del MOP, existen en el país 96 comunas que cuentan con algún sector definido como aislado en su territorio, y se concentran mayormente hacia los extremos norte y sur del país, como se observa en el Mapa 1. Entre las regiones de Arica y Parinacota y de Coquimbo existen 32 comunas con zonas aisladas, las que se concentran en el área cordillerana de esta macrozona y entre las que destacan General Lagos, Colchane, Ollagüe, San Pedro de Atacama, Antofagasta, Diego de Almagro, Alto del Carmen y Tierra Amarilla. En esta zona el aislamiento se asocia a lo poco densa de la red vial, sumado a una localización preferentemente costera de los servicios[218].

En las regiones del sur del país, el número de comunas con zonas aisladas asciende a 45 y en el caso de la región de Aysén se ha caracterizado todo el territorio regional con algún grado de aislamiento. En el caso de la región de Magallanes y la Antártica Chilena, se señala que se encuentra desarticulada a la conectividad nacional, por lo que se le consideraría una isla continental, autosuficiente que desarrolla una relación funcional con la zona sur de Argentina[219]. En la zona centro sur, entre las regiones de Valparaíso y de La Araucanía, existen 19 comunas y se concentran en el área cordillerana de la región del Maule y Biobío.

b. Estudio Ministerio de Defensa-Ejército de Chile

En el estudio sobre fronteras interiores desarrollado por el Ejército de Chile se establece en 45 el número de comunas caracterizadas con alguno de los tres niveles de fronteras: No crítica, Intermedia y Crítica. Para el fin de este estudio se considerarán aquellas con nivel de frontera crítica. En la Tabla 2 (ver anexo) se encuentra el listado de comunas que han sido identificadas como aisladas por este estudio a nivel nacional.

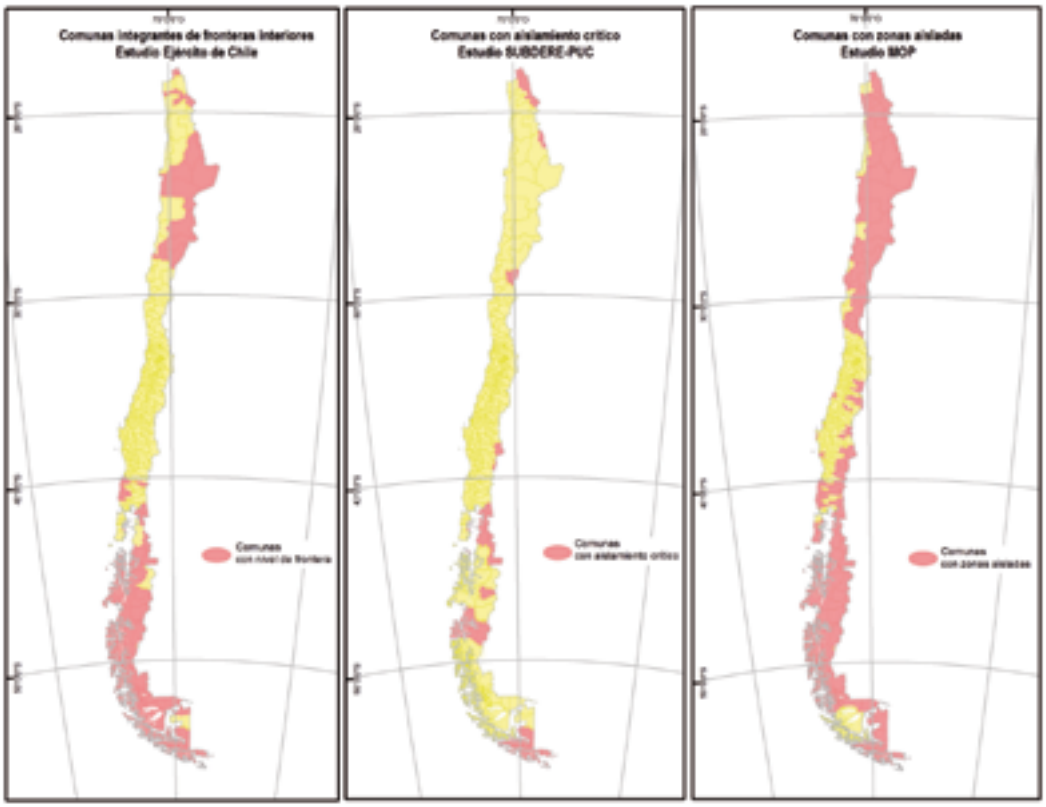
218 *Ministerio de Obras Públicas. Estudio análisis de accesibilidad territorial-Fronteras interiores. Definición de un Plan de Accesibilidad a las zonas aisladas del territorio nacional en el período 2004-2010. 2008. [online] Disponible en: http://bcn.cl/jil6 (Junio, 2012)*

219 *Ibíd.*

c. Estudio SUBDERE-PUC

En este estudio del año 1999 se han categorizado como comunas aisladas aquellas calificadas como "territorios con situación de aislamiento crítico", las cuales corresponden a "aquellas comunas que se encuentran o poseen fuertes desventajas comparativas (territoriales) respecto de las otras comunas de la región. Lo anterior, diferenciando su situación en términos físicos, económicos, demográfico–culturales y administrativos"[220]. Las comunas consideradas con aislamiento crítico a nivel nacional se presentan en la Tabla 3 (ver anexo).

Mapa 1 Comunas identificadas en estudios Ejército de Chile, SUBDERE-PUC y MOP (los datos se pueden ver en la Tabla 4 del anexo)



220 *Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo-Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diagnóstico y propuestas para la integración de territorios aislados. 1999. Disponible en: http://bcn.cl/lbgq (Junio, 2012).*

2. Caracterización de la red vial nacional

A nivel nacional, tanto hacia el norte como al sur del país, se encuentran los porcentajes más bajos de cobertura de caminos pavimentados no superando el 31% del total de los caminos en 12 de las 15 regiones del país (ver Mapa 2).

Las regiones con los menores porcentajes de cobertura de red vial pavimentada corresponden a las regiones de Aysén, de La Araucanía, de Atacama, de Magallanes y de Los Lagos, en tanto las regiones que presentan los mayores son la Metropolitana (región con mayor porcentaje de caminos pavimentados con un 47,2%), la de Valparaíso, del Libertador Bernardo O'Higgins y de Antofagasta.

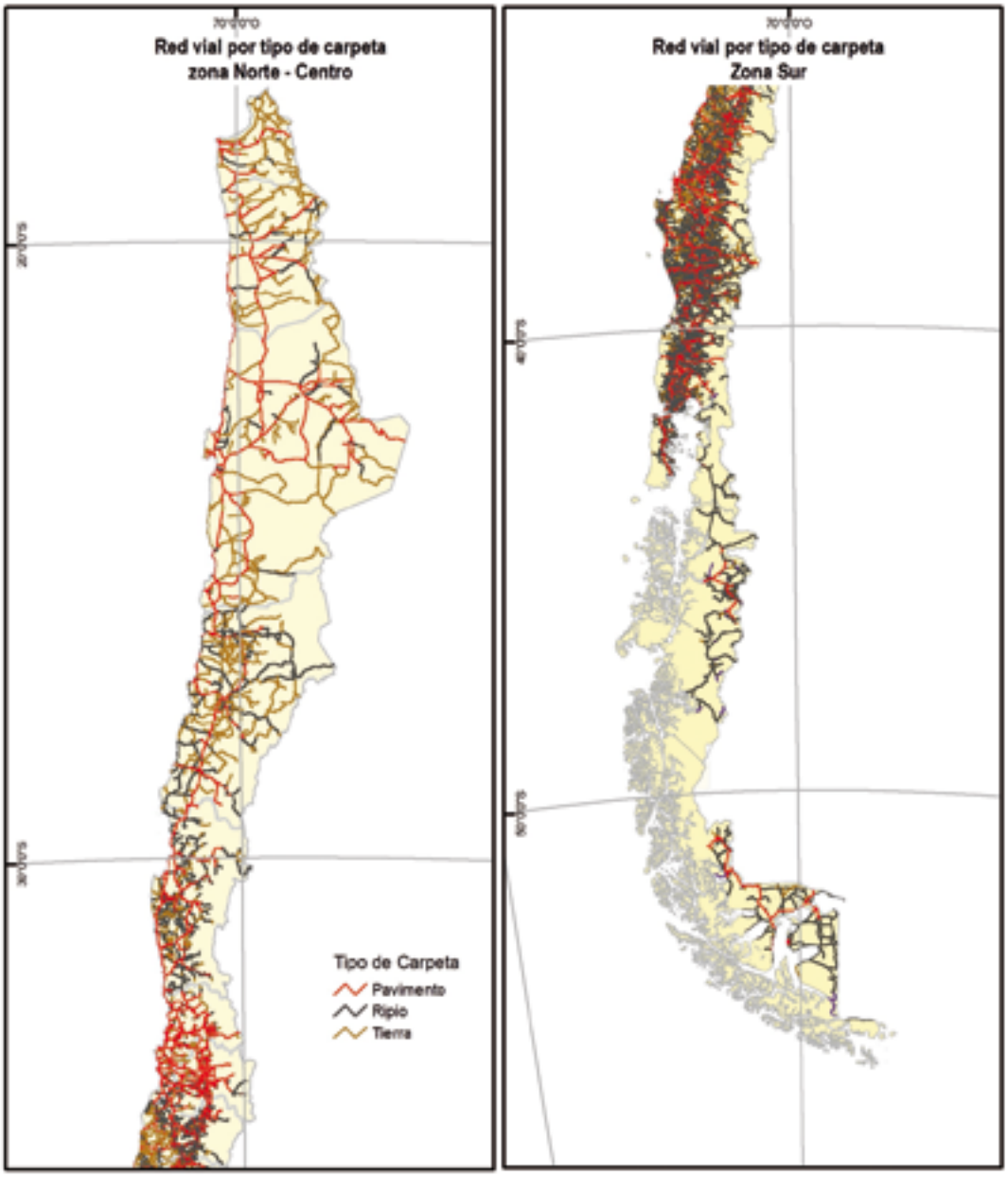
En las regiones del norte del país, desde Arica y Parinacota y hasta la región de Atacama en la red vial domina la carpeta de tierra, cubriendo más del 40% de la red en cada una de estas regiones y llegando al 55,83% en la región de Arica y Parinacota. La región de Coquimbo es la única región del norte en la cual es la carpeta de ripio la que se presenta en mayor porcentaje (ver Tabla 5 en anexo).

La red vial al sur del país se presenta con características distintas, ya que desde la región del Maule y hasta la región de Magallanes, el tipo de carpeta que predomina es la de ripio con porcentajes superiores al 44% en cada región, alcanzando su mayor porcentaje en la región de Aysén, en la cual el 75,27% de la red corresponde a este tipo de carpeta.

De acuerdo con lo definido por el MOP en su estudio de accesibilidad, las menores velocidades de desplazamiento se dan en las carpetas de ripio y tierra, ya que la velocidad promedio en ellas es de 50 y 30 km por hora, respectivamente[221].

221 *Ministerio de Obras Públicas. Estudio análisis de accesibilidad territorial-Fronteras interiores. Definición de un Plan de Accesibilidad a las zonas aisladas del territorio nacional en el período 2004-2010. 2008. Disponible en: http://bcn.cl/jil6 (Julio, 2012).*

Mapa 2 Distribución de la red vial por tipo de carpeta



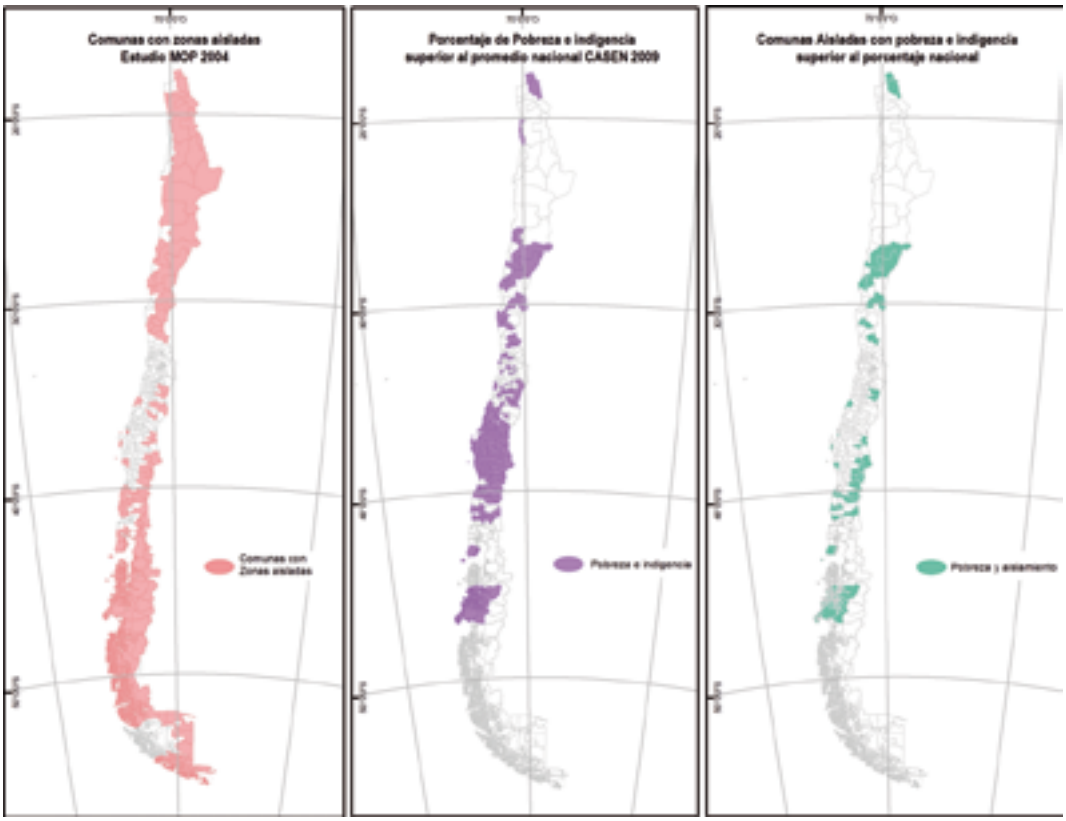
3. Caracterización socioeconómica de zonas aisladas

a. Pobreza e indigencia

A nivel nacional, el porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia alcanza el 15,1%, desagregado corresponde a un 11,4% de pobreza y un 3,7% de indigencia (CASEN 2009). Las regiones que presentan porcentajes de indigencia y pobreza por sobre la media nacional corresponden a La Araucanía, Biobío, Maule, Los Ríos, Atacama, Coquimbo y Tarapacá.

En relación con la condición de aislamiento, de las 96 comunas identificadas por el estudio del MOP, 29 se encuentran por sobre el promedio nacional de pobreza. Las comunas con mayores porcentajes de pobreza y condición de aislamiento corresponden a Putre, con un 23,8% de pobreza; Combarbalá, con un 17,8%; Lonquimay, 23,8%; Curacautín, 24,4%; Carahue, 25,6%; Lebu, 32%; Santa Bárbara, 29,7%. En cuanto a la situación de indigencia en las comunas con zonas aisladas, 47 de ellas presentan porcentajes de indigencia superiores al promedio nacional, concentrándose en las regiones de Arica y Parinacota, de Coquimbo, de La Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos y de Aysén (ver Mapa 3).

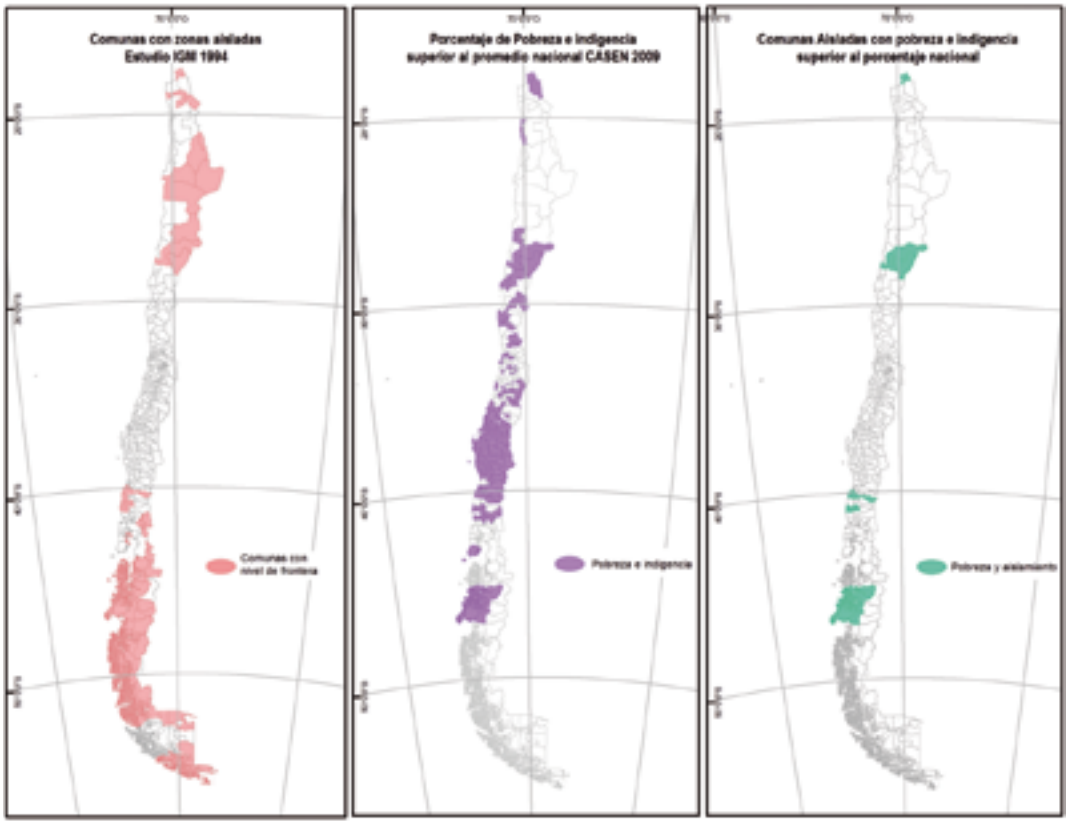
Mapa 3 Comunas aisladas estudio MOP y condición de pobreza



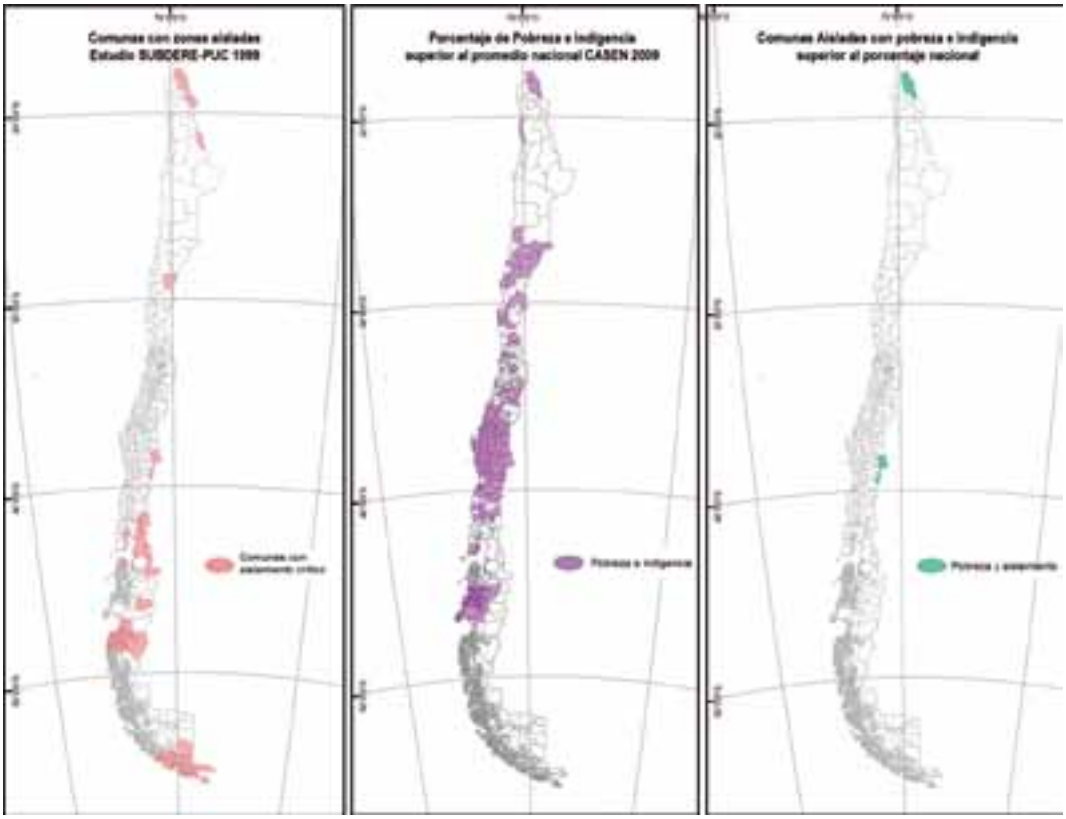
Respecto de las comunas pertenecientes a alguna de las fronteras interiores identificadas en el estudio del Ejército y el Ministerio de Defensa, cinco comunas de las 45 presentan porcentajes de pobreza superiores al 11,4% de promedio nacional: Aysén, Purranque, Río Negro, La Unión, Corral y Tierra Amarilla. Los porcentajes de indigencia en las comunas aisladas identificadas por el Ejército se presentan por sobre la media nacional en 19 de las 45 comunas con algún nivel de frontera (ver Mapa 4).

De las 25 comunas en condición de aislamiento crítico según el estudio de SUBDERE–PUC, dos se encuentran sobre el promedio nacional de pobreza: Lonquimay y Putre. En situación de indigencia, con porcentajes por sobre el promedio a nivel país, se identificaron nueve comunas pertenecientes a las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, de La Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos y Aysén (ver Mapa 5).

Mapa 4 Comunas aisladas estudio Ejército-Ministerio de Defensa y condición de pobreza



Mapa 5 Comunas aisladas estudio SUBDERE-PUC y condición de pobreza



b. Nivel educacional

El porcentaje de población sin educación formal a nivel nacional corresponde a un 3,5% de acuerdo con los resultados entregados por CASEN, en tanto que con educación básica incompleta el porcentaje corresponde a 14,4%. De acuerdo con el análisis de los datos, 229 comunas del país presentan porcentajes superiores al nacional respecto de personas sin educación formal y 253 se encuentran por sobre el 14,4% con básica incompleta.

De acuerdo con el estudio del MOP, 65 comunas presentan un porcentaje superior al nacional de personas sin educación formal, en tanto que las con educación básica incompleta corresponden a 72. En el estudio del Ejército, de las 45 comunas identificadas 22 presentan un porcentaje superior al 3,5% de personas sin educación formal que se registra a nivel nacional y 24 comunas están por sobre el 14,4% de educación básica incompleta. Por su parte, en el estudio de SUBDERE, que identifica 25 comunas con aislamiento crítico, se observa que 12 de ellas están sobre el porcentaje nacional en el caso de la categoría sin educación formal y 15 en el caso de educación básica incompleta.

c. Empleo: Actividad y rama de actividad económica

El porcentaje de desocupados a nivel nacional alcanza el 5,7%, mientras que el de ocupados alcanza el 50% y el de inactivos el 44,3%. En cuanto a la situación de las zonas aisladas en relación con el porcentaje de desocupados, no más del 20% de estas comunas presentan índices superiores al porcentaje nacional.

Desde el punto de vista de la actividad económica predominante en las comunas aisladas, se presentan principalmente tres ramas: agricultura, caza y silvicultura; comercio por mayor y menor, restoranes y hoteles, y servicios comunales sociales.

La rama agricultura, caza y silvicultura se presenta mayormente en las comunas aisladas del norte y sur del país, principalmente Arica y Parinacota, de Tarapacá y Aysén, mientras que en las comunas aisladas de las regiones de Antofagasta, Atacama y Magallanes la que predomina es la rama comercio por mayor y menor, restoranes y hoteles. La rama de servicios comunales sociales se presenta mayormente en las comunas del extremo sur del país en la región de Magallanes y la Antártica Chilena.

Conclusiones

De acuerdo con los resultados de la investigación, se puede concluir que a nivel nacional, el mayor número de comunas con algún grado de aislamiento se concentra en las regiones de los extremos norte y sur del país. Si bien los tres estudios que han medido los niveles de aislamiento en el país, y que fueron considerados en este capítulo, han sido desarrollados en años distintos y por tres instituciones diferentes, identifican territorios comunes que presentan zonas con algún grado de aislamiento a través del tiempo.

Esta situación de permanencia en condición de aislamiento se explica en gran medida por las condiciones geográficas, topográficas y climáticas propias de cada territorio y que se han considerado en estos estudios como variables centrales del análisis de accesibilidad, al momento de identificar en qué grado estas condiciones propias de nuestro país se constituyen en limitantes territoriales para la accesibilidad en estas zonas y por lo tanto para su desarrollo e integración.

Junto a los factores geográficos mencionados anteriormente, la infraestructura de conexión, en este caso la red vial nacional, se constituye en elemento central al momento de analizar y determinar aquellas zonas que se encuentran más aisladas. En nuestro país son tan solo tres las regiones en las que se observa mayor cobertura de caminos pavimentados, y corresponden a las regiones centrales y mejor conectadas y en las cuales, debido al mejor acceso a la red de conexión, la población cuenta con mayores posibilidades de acceder tanto a centros de servicios como a servicios públicos.

En los territorios aislados la red vial se presenta mayoritariamente conformada por caminos con carpeta de tierra o ripio, lo que significa el empleo de mayores tiempo de desplazamiento y de dificultades, si consideramos que son estas zonas las caracterizadas por encontrarse en condiciones extremas.

Las características socioeconómicas identificadas en las zonas aisladas se presentan en el caso de la pobreza e indigencia con porcentajes de pobreza que, si bien en algunos casos superan el porcentaje a nivel país, son menores en comparación con la condición de indigencia, la que presenta mayores porcentajes en las comunas con algún grado de aislamiento.

Desde el punto de vista del nivel educacional, las comunas con zonas aisladas presentan un comportamiento similar, ya que en cada una de ellas más del 50% superan los porcentajes nacionales de personas tanto sin educación formal, como con educación básica incompleta. Adicionalmente, en estas comunas se presentan condiciones similares desde el punto de vista del empleo, en el cual predominan actividades ligadas al sector primario y terciario.

Las comunas con zonas aisladas se presentan entonces como territorios que además de mantener un bajo nivel de integración con el resto del país, desde el punto de vista físico, concentran altos niveles de pobreza pero sobre todo indigencia junto a bajos porcentajes de educación formal y básica completa, esto además de empleos relacionados principalmente con los sectores primario y terciario.

Con todo lo anterior es posible establecer que las zonas aisladas en nuestro país presentan condiciones socioeconómicas desfavorables, lo que configura un escenario de desigualdad territorial frente a los territorios con mejor accesibilidad.

Anexo

Tabla 1. Comunas con zonas aisladas por región, estudio MOP

REGIÓN	COMUNAS
REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA	CAMARONES, GENERAL LAGOS, PUTRE
REGIÓN DE TARAPACÁ	POZO ALMONTE, HUARA, PICA, CAMIÑA, COLCHANE
REGIÓN DE ANTOFAGASTA	TALTAL, ANTOFAGASTA, SIERRA GORDA, MARÍA ELENA, CALAMA, SAN PEDRO DE ATACAMA, OLLAGÜE
REGIÓN DE ATACAMA	FREIRINA, VALLENAR, ALTO DEL CARMEN, TIERRA AMARILLA, COPIAPÓ, CALDERA, DIEGO DE ALMAGRO
REGIÓN DE COQUIMBO	ILLAPEL, SALAMANCA, COMBARBALÁ, MONTE PATRIA, LA HIGUERA, RÍO HURTADO, VICUÑA, PAIHUANO, CANELA, PUNITAQUI
REGIÓN DEL LIBERTADOR BERNARDO O'HIGGINS	SAN FERNANDO
REGIÓN DEL MAULE	LONGAVÍ, COLBÚN, SAN CLEMENTE, ROMERAL, CONSTITUCIÓN
REGIÓN DEL BIOBÍO	TIRÚA, SANTA BÁRBARA, ANTUCO, LONQUIMAY, LEBU (ISLA MOCHA), CORONEL (ISLA SANTA MARÍA)
REGIÓN DE LA ARAUCANÍA	VILLARRICA, PUCÓN, CUNCO, CURARREHUE, MELIPEUCO, CURACAUTÍN, LONQUIMAY, CARAHUE
REGIÓN DE LOS RÍOS	CORRAL, FUTRONO, LA UNIÓN, LAGO RANCO, PANGUIPULLI, RÍO BUENO
REGIÓN DE LOS LAGOS	LOS MUERMOS, FRESIA, PURRANQUE, PUERTO VARAS, RÍO NEGRO, SAN JUAN DE LA COSTA, OSORNO, COCHAMÓ, PUYEHUE, CHAITÉN, CHONCHI, CURACO DE VÉLEZ, DALCAHUE, FUTALEUFÚ, HUALAIHUÉ, PALENA, PUQUELDÓN, QUEILEN, QUELLÓN, QUEMCHI, QUINCHAO
REGIÓN DE AYSÉN DEL GRAL. IBÁÑEZ DEL CAMPO	GUAITECAS, TORTEL, O'HIGGINS, COCHRANE, RÍO IBÁÑEZ, CHILE CHICO, AYSÉN, CISNES, COYHAIQUE, LAGO VERDE
REGIÓN DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA	NATALES, TORRES DEL PAINE, PORVENIR, TIMAUKEL, SAN GREGORIO, PRIMAVERA, LAGUNA BLANCA, CABO DE HORNOS

Tabla 2. Comunas integrantes de fronteras interiores por región, según estudio Ministerio de Defensa-Ejército de Chile

REGIÓN	COMUNAS
REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA	CAMARONES, GENERAL LAGOS
REGIÓN DE TARAPACÁ	CAMIÑA, COLCHANE
REGIÓN DE ANTOFAGASTA	ANTOFAGASTA, SIERRA GORDA, CALAMA, SAN PEDRO DE ATACAMA, OLLAGÜE
REGIÓN DE ATACAMA	TIERRA AMARILLA, COPIAPÓ, DIEGO DE ALMAGRO
REGIÓN DE COQUIMBO	ILLAPEL, SALAMANCA, COMBARBALÁ, MONTE PATRIA, LA HIGUERA, RIO HURTADO, VICUÑA, PAIHUANO, CANELA,PUNITAQUI

REGIÓN	COMUNAS
REGIÓN DEL MAULE	LONGAVÍ, COLBÚN, SAN CLEMENTE, ROMERAL, CONSTITUCIÓN
REGIÓN DEL BIOBÍO	TIRÚA, SANTA BÁRBARA, LEBU (ISLA MOCHA), CORONEL (ISLA SANTA MARIA)
REGIÓN DE LA ARAUCANÍA	ANTUCO, VILLARRICA, PUCÓN, CUNCO, CURARREHUE, MELIPEUCO, CURACAUTÍN, LONQUIMAY, CARAHUE
REGIÓN DE LOS RÍOS	CORRAL, LA UNIÓN, LAGO RANCO
REGIÓN DE LOS LAGOS	LOS MUERMOS, FRESIA, PURRANQUE, RÍO NEGRO, SAN JUAN DE LA COSTA, COCHAMÓ, CURACO DE VÉLEZ, FUTALEUFÚ, HUALAIHUÉ, PALENA, PUQUELDÓN, QUEILEN, QUINCHAO
REGIÓN DE AYSÉN DEL GRAL. IBÁÑEZ DEL CAMPO	GUAITECAS, TORTEL, O'HIGGINS, COCHRANE, RÍO IBÁÑEZ, CHILE CHICO, AYSÉN, CISNES, LAGO VERDE
REGIÓN DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA	NATALES, RÍO VERDE, TORRES DEL PAINE, TIMAUKEL, SAN GREGORIO, PRIMAVERA, LAGUNA BLANCA, CABO DE HORNOS

Tabla 3. Comunas con aislamiento crítico según estudio SUBDERE-PUC

REGIÓN	COMUNAS
REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA	GENERAL LAGOS, PUTRE
REGIÓN DE TARAPACÁ	COLCHANE
REGIÓN DE ANTOFAGASTA	OLLAGÜE
REGIÓN DE ATACAMA	ALTO DEL CARMEN
REGIÓN DE VALPARAÍSO	JUAN FERNÁNDEZ, ISLA DE PASCUA
REGIÓN DE LA ARAUCANÍA	CURARREHUE, LONQUIMAY
REGIÓN DE LOS LAGOS	COCHAMÓ, CURACO DE VÉLEZ, FUTALEUFÚ, HUALAIHUÉ, PALENA, PUQUELDÓN, QUEILEN, QUINCHAO, CHAITÉN
REGIÓN DE AYSÉN DEL GRAL. IBÁÑEZ DEL CAMPO	GUAITECAS, TORTEL, O´HIGGINS, RÍO IBÁÑEZ, LAGO VERDE
REGIÓN DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA	TIMAUKEL, CABO DE HORNOS

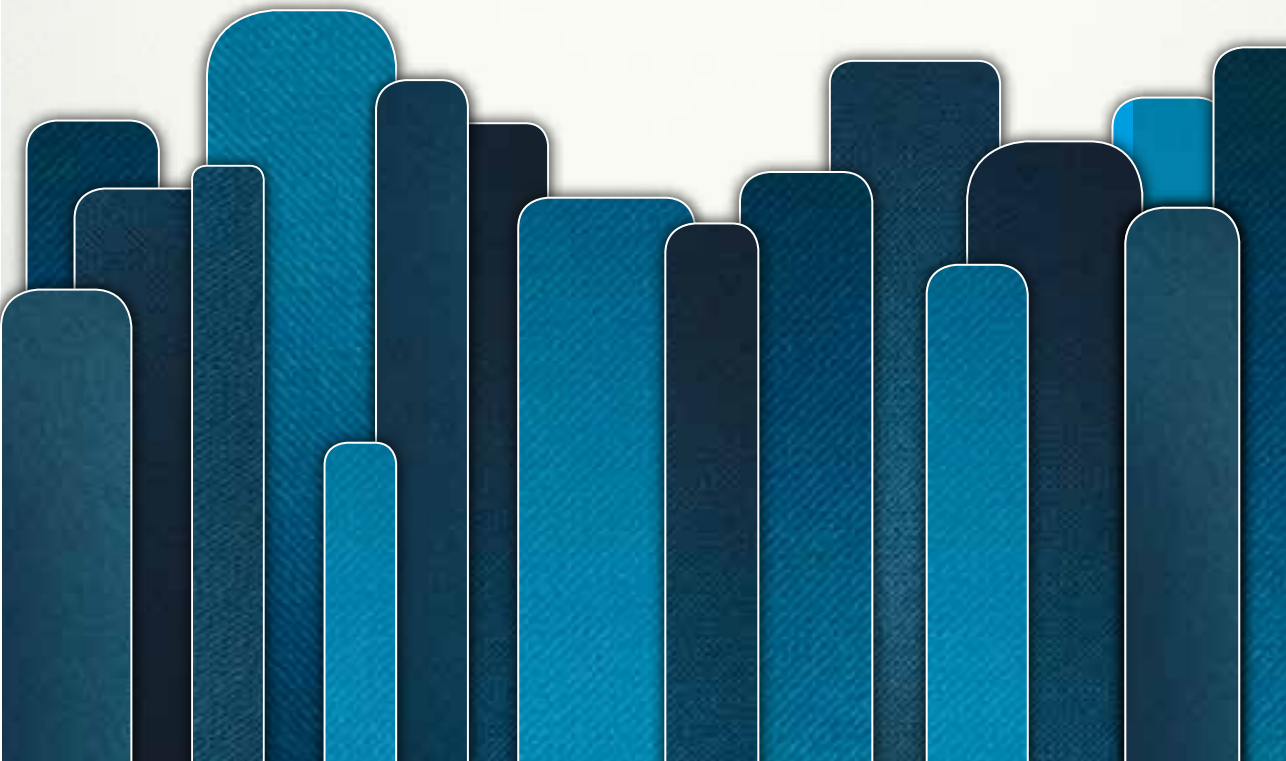
Tabla 4. Comunas identificadas en los tres estudios

REGIÓN	COMUNAS
REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA	GENERAL LAGOS
REGIÓN DE TARAPACÁ	COLCHANE
REGIÓN DE ANTOFAGASTA	OLLAGÜE
REGIÓN DE LOS LAGOS	CURACO DE VÉLEZ, PUQUELDÓN, QUEILEN, QUINCHAO, COCHAMÓ, FUTALEUFÚ, HUALAIHUÉ, PALENA
REGIÓN DE AYSÉN DEL GRAL. IBÁÑEZ DEL CAMPO	O'HIGGINS, RÍO IBÁÑEZ, LAGO VERDE, TORTEL, GUAITECAS,
REGIÓN DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA	TIMAUKEL, CABO DE HORNOS

Tabla 5. Red vial nacional porcentajes por tipo de carpeta

REGIÓN	TIPO DE CARPETA			
	PAVIMENTADO	RIPIO	TIERRA	SOLUCIÓN BÁSICA
REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA	21,6	5,39	55,83	17,19
REGIÓN DE TARAPACÁ	29,72	11,11	46,64	12,53
REGIÓN DE ANTOFAGASTA	31,36	9,49	46,84	12,3
REGIÓN DE ATACAMA	14,63	10,85	41,81	32,71
REGIÓN DE COQUIMBO	26,13	40,48	16,99	16,4
REGIÓN DE VALPARAÍSO	42,55	17,32	9,44	30,69
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO	47,91	18,74	10,54	22,81
REGIÓN DEL LIBERTADOR BDO. O'HIGGINS	36,55	23,8	22,52	17,14
REGIÓN DEL MAULE	23	44,17	24,86	7,98
REGIÓN DEL BIOBÍO	23,6	52,55	20,25	3,6
REGIÓN DE LA ARAUCANÍA	13,44	60,57	20,84	5,14
REGIÓN DE LOS RÍOS	24,43	62,89	9,38	3,3
REGIÓN DE LOS LAGOS	19,79	70,83	6	3,39
REGIÓN DE AYSÉN	12,91	75,27	7,01	4,81
REGIÓN DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA	16,13	66,81	8,93	8,14

Conclusiones



Algunas recomendaciones de Política Pública

Pobreza y Desigualdad de Ingreso

En la actualidad existe un debate relevante acerca de cómo debe ser conceptualizada y medida la pobreza, y si los actuales instrumentos de medición a través únicamente del ingreso (enfoque unidimensional), son eficientes para capturar el número de pobres que viven en el país. Por otra parte, una vertiente de nuevos investigadores sostiene que la incorporación de nuevas dimensiones como educación, salud, vivienda y otras, enriquecen los análisis entendiendo la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Países como Colombia y México hayan apostado en forma oficial por este instrumento como forma de medición de la pobreza y actualmente el PNUD, a través del Índice Multidimensional de la Pobreza (MPI, acrónimo del inglés) quien lo utiliza para medir la pobreza de los países que estudia. Considerando esa experiencia, resulta recomendable que las mediciones existentes fuesen complementadas con mediciones multidimensionales que contemplen indicadores de salud, empleo, educación, vivienda y otras variables que no solamente capturen niveles de pobreza, sino también de precariedad. En este sentido, los estudios de desarrollados por Bourguignon y Chakravaraty[222] (2003) y Alkire y Foster[223] (2007), y la propuesta para Chile de Sanhueza, Denis y Gallegos[224] (2010), resultan fundamentales para su mejor comprensión e implementación.

Otro interesante debate lo constituye cuál debe ser la línea de pobreza que se debe utilizar y cuál debe ser el instrumento para fijar ese umbral mínimo. Usualmente las formas más comunes de medir líneas de pobreza por ingresos corresponden a la absoluta (que se aplica en Chile y en la mayor parte de América Latina, en base a línea de pobreza, que en nuestro país además urge revisar actualizando la canasta de alimentos asociada) y la relativa (que se aplica en la Unión Europea).

La medición de pobreza relativa considera como "línea de pobreza" a una fracción de la mediana (50% o 60%) de los ingresos per cápita de la población[225]. La idea principal que presenta el enfoque es que las necesidades no se establecen puramente desde una perspectiva fisiológica (de las necesidades básicas), sino que existen aspectos de carácter cultural, social, o de estándares de vida mínimos (aceptados en la sociedad respectiva). Si Chile aspira a transformarse en un país desarrollado, en sentido sustantivo, en el mediano plazo, resulta altamente recomendable complementar

222 *Bourguignon , F y Chakarvarty, S (2003): "The measurement of multidimensional poverty. Journal of Economic Inequality.*

223 *Alkire S y Foster J (2007): "Recuentos y medición multidimensional de la pobreza" Working Paper Series. Queen Elizabeth House, Reino Unido. Disponible en http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7-es.pdf (enero, 2014)*

224 *A. Denis, F. Gallegos y C. Sanhueza (2010): "Pobreza Multidimensional en Chile: 1990-2009". Disponible en: http://www.economiaynegocios.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2010/07/Pobreza-Multidimensional_DIC2010.pdf*

225 *Informe final comisión de la pobreza (2011). Ministerio de Desarrollo Social (ex Mideplan) disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/20110714_Informe_Final_Comision_Medicion_Pobreza.pdf (enero, 2014)*

las mediciones existentes con indicadores de línea de pobreza relativa, de forma que exista en primer lugar, una "comparabilidad" entre Chile y los países desarrollados y, en segundo lugar, se logre incorporar algunos temas no abordados en las políticas públicas como la distribución, la equidad y la igualdad de oportunidades de sus habitantes.

Chile tras el retorno de la Democracia en 1990 ha logrado reducir significativamente la pobreza, pasando del 38,6% al 14,5% entre los años 1990 y 2011, a lo que habría contribuido en parte el crecimiento económico, la generación de nuevos empleos y el mayor gasto social durante el período. Sin embargo, los progresos conseguidos en materia de pobreza están muy distantes de los lentos avances que se perciben en desigualdad de ingresos y de oportunidades. Así en Chile entre 1990 y 2011, el Índice de Gini (medido como ingresos autónomo, esto es, los ingresos de la renta) han variado marginalmente desde 0,57 al 0,54. Recientemente la OCDE (2013) elaboró un informe de los países miembros que determina la evolución del Gini y del Índice 10/10. En éste se comprueba que el ingreso promedio del 10% más rico frente al 10% más pobre en Chile es de 27 veces, cifra muy superior al promedio de los países de la OCDE el que llega en promedio a 9,0 veces[226].

En Chile la desigualdad en la distribución de los ingresos está fuertemente vinculada a la dependencia del origen, esto es en la práctica, que el lugar de nacimiento condiciona, en buena medida, las oportunidades que presenta cada persona, lo que Clarisa Hardy llama "desigualdades biográficas". La evidencia apuntaría a que las desigualdades en Chile presentan una componente estructural de larga data, de naturaleza sociohistórica, por lo que que las recomendaciones de políticas no son tan obvias ni resultan triviales, ni pueden apuntar sólo a la "salvación individual". En este sentido, resulta recomendable que en el plano económico se fortalezca la inserción laboral, pero no solamente con la sola creación de nuevos empleos, sino también con la garantía que pueda proporcionar el Estado respecto de la calidad de esos empleos, en cuanto a remuneraciones, a vínculo contractual y al respeto de los derechos laborales entre otros. Esto resulta central por cuanto la evidencia indica que más de la mitad de los pobres en nuestro país, tienen trabajo.

Como se señala en este texto, la promesa de movilidad social que ha ofrecido la mayor cobertura de educación superior en nuestro país ha sido puesta en tela de juicio. Con un sistema que visualiza la educación como un bien de consumo, no resultaría posible garantizar la calidad de la educación para todas y todos, y su mejor empleabilidad futura.

Asimismo en materia tributaria es imperioso establecer impuestos con un mayor carácter progresivo, que propicien una justa distribución de los ingresos[227], y que el Estado pueda controlar más

226 OECD. Disponible en http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf (enero, 2014)

227 Clarisa Hardy ex Ministra de Mideplan cita a la CEPAL para señalar que Chile esta en condiciones de aumentar su carga tributaria en tres puntos del PIB dado el grado de desarrollo económico alcanzado. Palabras señaladas en "Pensando Chile" organizado conjuntamente por la Pontífice Universidad Católica de Valparaíso y el Centro de Extensión del Senado, efectuado en septiembre de 2013

eficazmente la evasión y la elusión fiscal. Cabe resaltar que las modificaciones no pueden quedar restringidas al quehacer económico, por la naturaleza estructural y sociohistórica del fenómeno ya señalada, y que supone un esfuerzo de todos los actores sociales y políticos del país, quienes deben hacer importantes esfuerzos para construir una sociedad verdaderamente moderna: más abierta, participativa, inclusiva y con mayores grados de cohesión social.

Sector Educación. Desafíos y recomendaciones

Chile ha cumplido 34 años –un tercio de siglo– con un modelo de educación impuesto autoritariamente, que concibió la educación como bien de consumo y la competencia por captar estudiantes como el principal motor de la calidad. Paralelamente, devaluó la formación docente y desarticuló a los educadores. Las movilizaciones estudiantiles de 2006 y 2011 denunciaron que este modelo y los esfuerzos por hacerlo más justo han fracasado. Todo el sistema educacional –a lo largo y ancho de sus niveles y modalidades– esta segregado, y no garantiza simultáneamente derechos de acceso, calidad y financiamiento. Esta situación –que afecta desde la primera infancia hasta la vida adulta– implica frustraciones y falta de horizontes reales de movilidad social para las grandes mayorías.

Hoy, la principal expectativa y anhelo de la ciudadanía es contar con el derecho a acceder a una educación de calidad de forma gratuita. En sintonía con estas aspiraciones, el programa de gobierno de la presidenta electa Michelle Bachelet tiene como pilar central reformar la educación, de manera global, en todos los niveles y modalidades, y de forma de poder garantizar oportunidades educacionales de calidad desde la cuna. Traducir esta conjunción de anhelos de la ciudadanía y propuestas de la política, en políticas públicas coherentes plantea varios desafíos. En primer lugar, implica debatir con los actores "el campo del sentido", es decir, la concepción ideológica de la educación, buscando esclarecer los fundamentos en que se sostiene el modelo actual –la educación como bien de consumo, competencia, individualismo– y los fundamentos que deben sustentar el nuevo modelo: la educación como derecho social y bien público, como condición para la realización personal, las culturas locales, el pluralismo, la cohesión social y la identidad nacional.

En segundo lugar, implica debatir con los actores "el campo normativo", es decir, deliberar el marco normativo y las instituciones requeridas: ¿Cuáles serán los requisitos que deberán cumplir los "denominados" sostenedores de establecimientos educacionales? ¿Cómo se rearticulará la autonomía y el control? ¿Cuáles serán las condiciones para acceder a recursos públicos? ¿Cuál será el rol del Estado, sus funciones, atribuciones y deberes? ¿Cómo se regulará la formación y la carrera docente, es decir, desde la selección de los estudiantes hasta el retiro y la jubilación de los docentes, de forma de poder atraer y retener en el servicio docente a los mejores egresados del sistema escolar? ¿Con qué

instituciones específicas el Estado asegurará la gobernanza del sistema de provisión educativa? ¿En qué medida dará un trato preferente a las instituciones educativas del Estado y bajo qué condiciones otorgará igualdad de trato a las instituciones educativas privadas?

Asimismo, y en paralelo, implica consensuar con los actores "el campo de la acción", es decir, considerar el largo plazo con una visión estratégica de la educación parvularia, escolar, técnica y superior: ¿Cuáles son los niveles y modalidades prioritarias? ¿Dentro de los mismos niveles y modalidades, cuáles son las prioridades? ¿Con qué secuencia se abordarán? ¿Cuántos recursos globales se requieren? ¿En qué se gastarán los recursos específicamente, y con qué gradualidad? ¿Qué debe conservarse del ordenamiento actual? Estas decisiones no admiten margen de error. En el ámbito legislativo, es necesario identificar qué es materia de una nueva constitución, y qué de modificaciones legales y/o administrativas. A su vez, qué mecanismos del sistema educacional requieren ser modificados, o sustituidos: la acreditación, la selección, la fiscalización. En el ámbito administrativo, qué acciones deben emprenderse para una mejor implementación de las leyes y normas en general, cómo prever los efectos de las medidas, sincronizar acciones y coordinar actores.

Finalmente, conjugar los anhelos de la ciudadanía con las propuestas de la política en el sector educación, implica en todo momento, considerar propiamente "el campo de la política", es decir, el desarrollo del liderazgo y coordinación de las autoridades –nacionales y subnacionales– para conducir el proceso de reforma con convicción y prolijidad, comunicando las opciones y las razones que sustentan las decisiones que se adopten. La ciudadanía quiere saber qué pasa y tener cierto control sobre la marcha del proceso. Por lo tanto, en orden a la gobernabilidad, la ciudadanía debe percibir que las bases del modelo que sustenta la segregación y la exclusión se están cambiando y que las nuevas medidas no significan 'más de lo mismo´. Al mismo tiempo, debe sentirse parte (activa y responsable) del proceso y comprender que llevará años modificar estructuras profundas del orden social y cultural. En este orden, los líderes deben informar el rumbo, los pasos que se dan y las evidencias del cambio.

Salud

Las mejoras en los promedios generales de la salud poblacional en el país, oculta las brechas que se observan al comparar estos resultados según género, nivel socio-económico, educación y lugar de residencia al interior del país.

La inequidades en la situación de salud de la población, se traducen finalmente en que algunos grupos de población tienen vidas significativamente más cortas o menos saludables, como muestran el mayor número de años de vida evitables perdidos, o el número de años vividos con discapacidad.

Para avanzar hacia una mayor equidad en salud, es imprescindible reducir las diferencias injustas y evitables en el acceso a bienes, servicios y oportunidades de salud ente los diversos grupos de la población. En nuestro país, esto pasa por implementar reformas más profundas que corrijan la creciente segmentación del sistema (en componentes de disponibilidad y oferta variable según ingresos y/o capacidad de pago) y su fragmentación. Esto es lo que refleja la desigual distribución del gasto total de salud, así como la desigual distribución de los recursos humanos de que dispone el sector, que se evidencia cuando comparamos entre Sistema Público y Privado, o entre Región Metropolitana y Otras Regiones (o comunas dentro de ellas).

De aquí se desprende el imperativo de contar con políticas redistributivas más focalizadas, orientadas a reducir las brechas en los resultados de la salud. Esto implica reducir las desigualdades en el acceso y utilización de los servicios para aquellos que tienen iguales necesidades, esto con un enfoque que incorpore los determinantes sociales de la salud, y el trabajo intersectorial, dando un énfasis más decidido a la prevención en los grupos más desfavorecidos.

Trabajo

Trabajo precario formal

La tendencia al hablar de empleo precario es la de considerar como tal a aquel que no cuenta con contrato de trabajo ni con leyes sociales (previsión y salud), sin embargo, si bien ésta es una definición que se utiliza, en particular en el presente libro, se reconoce que las relaciones laborales pueden ser precarias aun cuando medie un contrato de trabajo. O sea la precariedad existe también dentro del empleo formal. Lo anterior, se constata en Chile aun cuando los contratos definidos, a plazo fijo, por obra o faena determinada, muestran una tendencia decreciente a partir del año 2008 según datos de la Encuesta ENCLA 2011[228], dando paso a un aumento relativo de los contratos indefinidos. No obstante, esta precarización se manifiesta en los niveles salariales, la subcontratación, la escasa protección frente al despido, la calidad del empleo y las condiciones de trabajo y de seguridad precarias. Para ello se requiere –entre otras cosas- regulaciones contractuales que protejan efectivamente al trabajador subcontratado, especialmente aquellos cuyos trabajos son pesados o riesgosos por su naturaleza, regulaciones efectivas de manera que el empleador subcontratista no infrinja las normas laborales y el trabajador tenga protección no sólo en relación a las leyes sociales, sino también en caso de accidente laboral.

La imposibilidad de negociar las condiciones laborales y salariales, y los bajos niveles de sindicación, ha aumentado la brecha de ingreso; los trabajadores no cuentan con herramientas para negociar,

228 *Encla 2011, Informe de resultados. Séptima Encuesta Laboral. Disponible en http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-101347_recurso_1.pdf (Enero, 2014)*

así como tampoco cuentan con protección frente al despido, especialmente aquellos trabajadores cuyos contratos de trabajo son de temporada, a plazo fijo o por obra o faena determinada[229].

La precarización del empleo formal y la inseguridad laboral que este genera, se profundiza cuando los trabajadores no cuentan con herramientas de negociación.

La práctica sindical y de negociación colectiva es bastante precaria, lo que queda demostrado por las bajas tasas de sindicación[230]. Si bien Chile ha ratificado varios Convenios Internacionales relativos a materias laborales[231] y pese a la exigencia que estos imponen al Estado respecto de tener una política activa para incentivar la sindicación y la negociación colectiva, sigue siendo el temor a represalias por parte del empleador, la percepción de ser despedido y las prácticas antisindicales las que en mucho determinan que no existan incentivos para afiliarse a los sindicatos.

Adicionalmente, como existe la posibilidad de negociar con el sindicato y paralelamente con grupos conformados para este fin, el empleador puede desmejorar la posición negociadora de los trabajadores conformados en sindicatos, adelantándose y ofreciendo mejoras de las remuneraciones y de las condiciones de trabajo, o bien generando por esta vía incentivos en favor de las prácticas antisindicales.

Por otra parte, la mayor cantidad de empleo es generado por las micro, pequeñas y medianas empresas (de acuerdo al Servicio de Impuestos Internos (SII), para el año 2012, el 98,5% de las empresas chilenas corresponden a micro, pequeñas y medianas empresas). De estas, la microempresa es la que contribuye mayoritariamente al empleo, sin embargo, como cuentan con menos de 10 trabajadores es poco probable que tengan el quórum necesario para negociar colectivamente, lo que se traduce en que existe un grupo importante de trabajadores que se encuentran al margen de la posibilidad de negociar y defender sus derechos. Del mismo modo, los trabajadores con contratos a honorarios y aquellos que se encuentran en el mercado informal, tampoco son sujetos de estos derechos, por ello, es necesario repensar la forma que deben adquirir los instrumentos de protección, tanto para trabajadores formales como para los informales.

Sin embargo, los trabajadores que se encuentran al margen de la negociación colectiva, están expuestos a no poder superar las brechas salariales en que se encuentran, lo que los mantiene –a ellos

229 Para una discusión sobre el tema, ver "Políticas y Regulaciones para luchar contra el empleo precario" Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2011. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_164288.pdf (Enero, 2014)

230 Encla 2011, Informe de resultados. Séptima Encuesta Laboral. Disponible en http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-101347_recurso_1.pdf (Enero, 2014)

231 Convenio Nº 87 que establece el derecho de los trabajadores a constituirse voluntariamente en organizaciones sindicales y Convenio Nº 98 que establece garantías a la libertad sindical y reconoce el derecho a negociación colectiva, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por Chile. Disponible en http://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm (Enero, 2014)

y sus familias- en riesgo de vulnerabilidad. La negociación colectiva por su baja incidencia pasa a constituirse en un instrumento poco eficaz para la superación de la misma, por ello, el Estado debe redoblar los esfuerzos en promover, asegurar y hacer efectiva la negociación colectiva.

Trabajo infantil y adolescente

Tal vez una de las principales conclusiones y/o lecciones sobre trabajo infantil y adolescente, es que no basta la norma para terminar con este. Si bien la Constitución de la República eleva a rango de derecho la educación básica, un porcentaje de menores se encuentra trabajando[232].

La razón de este trabajo infantil, en muchas ocasiones tiene su origen en los niveles de ingreso y salarios que reciben sus padres, "obligando" al menor a trabajar, ya sea para aportar con ingresos en la casa o para sus propios gastos.

Sin embargo, existe otro tipo de ocupación infanto/juvenil que no siempre se aborda debido a que no necesariamente se encuentra visible ni es remunerado monetariamente, tal es la de los menores que "trabajan" en sus casas, quedando a cargo y con la responsabilidad de cuidar a sus hermanos menores o a sus abuelos no autovalentes o a cualquier otro miembro del grupo familiar que se encuentre discapacitado en cualquiera de sus formas.

Abordar este tema desde la política pública es considerar cómo se estructura el mercado del trabajo y cuál es la dinámica de éste; mejores salarios, empleos seguros y formalización de los mismos, no solo cerrarán o acortarán las brechas de ingreso sino que permitirá que los niños y jóvenes puedan contar con condiciones para estudiar y jugar, sin tener que trabajar por un salario, trabajar en sus casas o dedicarse a cualquiera otra de las peores formas de trabajo infantil.

232 Al respecto, hoy se están discutiendo en el Congreso temas relacionados con la educación temprana.

Seguridad

Tal como fue señalado en el capitulo "Componentes de Desigualdad en la Comisión de Delitos" existen importantes diferencias en el cómo se viven los fenómenos de la delincuencia y la inseguridad en el país.

Por ello, los desafíos de política pública debiesen apuntar a implementar:

- Planes de seguridad de aplicación local, diferenciados según el tipo de delito asociado a cada espacio.
- Programas enfocados en las principales víctimas de la delincuencia, esto es, las personas pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos, los cuales sufren mayor grado de violencia en la comisión de delitos.
- Programas específicos orientados a la disminución de la inseguridad, pues ésta representa un fenómeno en sí misma, que muchas veces se presenta disociada de la realidad delictual, especialmente en el caso de las mujeres y de personas pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos.

Accesibilidad

El concepto de accesibilidad geográfica abarca no sólo aspectos físicos como la disponibilidad de servicios y la infraestructura necesaria para acceder a éstos, se refiere también al ámbito socioeconómico que se relaciona con la capacidad de la población de hacer usos de estos servicios.

Ante esto, y considerando que de acuerdo al estudio una parte importante de las comunas identificadas con algún grado de aislamiento además presentan en sus territorios porcentajes significativos de pobreza e indigencia, la situación de la población respecto de la accesibilidad en estos territorios tiende a complejizarse. En este contexto es que se plantea como uno de los desafíos, el garantizar a nivel país el acceso físico de la población a los centros de servicios más cercanos, a través del mejoramiento de la red vial nacional.

Otro aspecto importante de considerar es que las comunas con mayores porcentajes de aislamiento y pobreza, se localizan en zonas predominantemente rurales. Esto resulta relevante al momento de reflexionar sobre el hecho conocido de que las áreas rurales cuentan con una provisión menor de servicios respecto de las áreas urbanas y que esto como consecuencia puede influir en su desarrollo territorial.

Frente a este escenario es que se plantea la necesidad de formulación y articulación de políticas de desarrollo territorial que incorporen las particularidades geográficas y sociales que se presentan en estas áreas, teniendo como punto central el fortalecimiento de la desconcentración de los servicios y por otro lado la formulación de instrumentos que se orienten a una localización territorialmente más equilibrada de las inversiones, promoviendo así el desarrollo económico de estas áreas. Esto no sólo provocaría una mejora en el acceso físico de la población a los servicios, sino que además incidiría en aquellos aspectos sociales y económicos que dicen relación con la accesibilidad de estos territorios.

Movilidad Urbana

La movilidad urbana en Chile presenta ciertos desafíos que se relacionan con la capacidad de viajar de las personas al interior de los conglomerados urbanos, y por otra parte del reconocimiento y atenuación de los desequilibrios territoriales que provocan gradientes de desplazamiento según el nivel socioeconómico. La política pública debería subsanar, al menos en parte, la provisión de servicios públicos, diversificar y aumentar las nuevas centralidades urbanas, y establecer una normativa de uso del suelo urbano que vele por una distribución armónica e incluyente de los elementos que provocan movilidad.

Se observa a futuro un debate intenso respecto del tamaño de las ciudades, los costos de transporte, y la sustentabilidad de los conglomerados urbanos. La movilidad urbana no sólo es reflejo de la desigualdad, sino también de una falta de regulación del suelo urbano, de la (des)coordinación del accionar del sector público, y de la superposición de los instrumentos normativos. No sólo se debe enfocar la superación de la inequidad como resultado de un par de carteras ministeriales, sino como el resultado de una acción intersectorial y trans-sectorial, en donde el crecimiento y desarrollo de las redes de transporte público no sea la única vía para atenuar los desplazamientos internos de una urbe, sino que las centralidades posean un correlato más cercano y distribuido a las necesidades de las personas, cuidando que la expansión de las ciudades tenga un carácter sustentable, tanto humana como ambientalmente.

En consideración que la movilidad urbana en Chile se encuentra sustentada principalmente en acceso a las fuentes laborales y a servicios de infraestructura pública, estos últimos mayoritariamente educacionales, la planificación y diseño de las ciudades requiere avanzar en tales aspectos, reconociendo la primacía de la mano de obra en los desplazamientos internos e incentivando la localización de las fuentes de trabajo en áreas que involucren cercanía con la residencia de los trabajadores, y desconcentrando la red de colegios y establecimientos de educación superior que resulten confiables para el ciudadano.

REPUBLICA DE CHILE
SENADO

Comisión de Desafíos del Futuro
Senado de Chile