



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile
Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad

La Ficha de Protección Social.^{*†}

Rodrigo Herrera[‡]
Osvaldo Larrañaga[§]
Amanda Telias^{**}

Documento de Trabajo
Agosto 2010

Palabras clave: Ficha de Protección Social, focalización.

* Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad del o los autores y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

† Este trabajo fue publicado en el libro “Las nuevas políticas de protección social”. Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras editores. Santiago de Chile, 2010.

‡ Consultor, PNUD.

§ PNUD.

** Consultor, PNUD.

LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Rodrigo Herrera

Oswaldo Larrañaga

Amanda Telias

1. Introducción

La focalización de beneficios sociales se introdujo en Chile a fines de los años 70 cuando la selección de los beneficiarios de las transferencias monetarias y otras prestaciones sociales comenzó a realizarse en base a un instrumento de focalización denominado “ficha CAS”, que evaluaba la condición socioeconómica del hogar a través de un puntaje, el cual determinaba, además, la prioridad de acceso a los beneficios sociales. Pero los cambios socioeconómicos experimentados por el país en la década de los 90 y la necesidad de incluir un nuevo segmento objetivo de la población como parte de la instalación del Sistema de Protección Social, llevaron a que en el año 2007 se introdujera un nuevo instrumento de focalización denominado Ficha de Protección Social (FPS).

La principal modificación que trajo consigo el nuevo instrumento fue el enfoque utilizado para caracterizar a las familias, el que transitó desde una perspectiva de carencias asociadas a pobreza a una de vulnerabilidad socioeconómica. Esta vulnerabilidad fue entendida como el riesgo de estar en pobreza e incluyó tanto a los hogares que califican como pobres como a aquellos que tienen una alta probabilidad de estarlo en el futuro. Actualmente, la Ficha de Protección Social es la puerta de ingreso de las personas a la mayoría de las prestaciones y/o beneficios sociales del Estado. La cobertura del instrumento ha sido amplia y hoy se le ha aplicado a más de la mitad de la población chilena.

Este capítulo presenta, en primer término, los antecedentes que dan origen a la Ficha de Protección Social. Asimismo, incluye el marco conceptual que subyace tras el instrumento y las variables que se consideran para efectos del cálculo del puntaje utilizado con el fin de seleccionar a los postulantes de los beneficios sociales focalizados.

En segundo lugar, se presentan aspectos de la implementación y funcionamiento de la FPS, como el número de hogares encuestados entre fines del 2006 y enero del 2010; el rol que cumplen Mideplan y los municipios en la recolección de los datos y su posterior elaboración, y un catastro de las instituciones y programas sociales que utilizan la Ficha de Protección Social para seleccionar beneficiarios.

Tercero, y desde una dimensión más analítica, se realiza una evaluación de la consistencia de la información recolectada por la FPS, sobre la base de una comparación con los datos provistos por encuestas a hogares de poblaciones equivalentes. Este análisis identifica discrepancias significativas en algunas de las variables que no están sujetas a un proceso de verificación y que afectan seriamente la calidad del proceso de selección de los beneficiarios de los programas sociales.

Finalmente, se discuten aspectos analíticos de la FPS, como la periodicidad que debieran tener sus mediciones y las deficiencias asociadas a la actual práctica de no

renovar los puntajes en el tiempo; los problemas de incentivos en materia de trampas de pobreza que pueden caracterizar a los programas focalizados, pero cuyo foco está en el diseño de los beneficios antes que en el instrumento de focalización; los alcances y límites que tiene la FPS en cuanto a su utilización por parte de los programas sociales; y los desarrollos deseables que, a futuro, debiera tener la práctica de focalización en el país.

2. Antecedentes

¿Qué es la focalización?

Un programa social focalizado tiene por grupo objetivo a la población pobre o a algún subgrupo específico, como los adultos mayores en pobreza o los niños en igual condición. El programa focalizado es la antítesis de un programa universal, que está dirigido a toda la población. Las transferencias monetarias del Estado representan un ejemplo del primer grupo de programa en Chile, mientras que los servicios sociales como la educación o la salud pública son universales en cuanto están disponibles para toda la población.

Hay diferentes tipos de instrumentos de focalización, según cómo seleccionan a la población objetivo. Un conjunto de instrumentos selecciona beneficiarios a través del nivel de ingreso o riqueza (test directo de medios) o a través de variables indirectas que se relacionan con la condición socioeconómica (test relacionado de medios). Otros instrumentos seleccionan grupos de individuos según su pertenencia a unidades territoriales como comunas, barrios o escuelas (focalización por grupos). También existe la focalización comunitaria, donde la selección de beneficiarios se realiza a través de líderes o representantes de la comunidad.

La elección del instrumento depende de las características de la pobreza y de las capacidades institucionales del país. Los test directos de medios se usan en países más desarrollados, que cuentan con buenos sistemas de información sobre los niveles de ingreso o riqueza de las familias; mientras que la focalización territorial tiene mayor sentido en países donde la pobreza se concentra en determinadas áreas geográficas. En Chile se han utilizado tests indirectos de medios, como la ficha CAS y la Ficha de Protección Social, dado que la predominancia de las fuentes de ingreso informales en la población pobre ha hecho difícil la utilización de test directos de medios. Por otra parte, la dispersión geográfica de la pobreza torna relativamente ineficientes a los instrumentos grupales en el país.

La focalización tiene fundamentos políticos y financieros. Desde una perspectiva política, la focalización tiene mayor cabida en un Estado de Bienestar residual o liberal, que deposita en los individuos la responsabilidad principal por su bienestar material y donde el Estado actúa en forma subsidiaria, cuando no hay capacidades económicas en

las personas y sus familias (Esping Andersen, 1989). Desde una perspectiva de finanzas públicas, la focalización permite aumentar el monto de las prestaciones que se otorgan a la población beneficiaria, dado que un mismo nivel de recursos se distribuye en un grupo más acotado de personas.

Un instrumento de focalización debe cumplir con dos propiedades deseables. Primero, debe ser capaz de discriminar entre la población en un sentido estadístico, de modo de poder identificar a la población más pobre. Por ejemplo, las primeras versiones de la ficha CAS utilizaban el acceso a la energía eléctrica como una de las variables del índice de focalización. Sin embargo, la posterior universalización de tal servicio le restó relevancia como variable que discriminaba entre pobres y no pobres puesto que ambos grupos tenían acceso a ella. En segundo lugar, las variables utilizadas para focalizar deben ser verificables para evitar su sub-reporte por parte de la población encuestada, dado que existen incentivos para tratar de calificar como pobres y así acceder a beneficios sociales.

La focalización también tiene costos asociados puesto que hay que financiar los sistemas de información que recolectan y verifican los datos de la condición socioeconómica. El procedimiento está sujeto a “rendimientos decrecientes” en el sentido que las ganancias asociadas a una identificación totalmente correcta pueden no superar los costos asociados a tal efecto. Esto significa que desde una perspectiva de recursos fiscales puede ser óptimo operar con cierto margen de error. En tal sentido, la elección del instrumento de focalización se realiza minimizando los errores de focalización asociados a cada cual, incluyendo al error de inclusión que consiste en el ingreso de quienes no son pobres y el error de exclusión que deja fuera del beneficio a población pobre.¹

Otro tipo de costos tanto o más importantes son los relacionados con los incentivos. Ello puesto que todo instrumento de focalización envía una señal, en cuanto a que habría un beneficio para quienes califiquen como pobres. Para algunas personas que son pobres, o que están en el margen de la pobreza, podría resultar conveniente mantener la condición de pobreza si el balance entre beneficios sociales adquiridos y esfuerzos requeridos para superar la pobreza es favorable a los primeros. Esto origina trampas de pobreza o relaciones de dependencia de la asistencia pública. Hay que notar que el problema no radica en el instrumento de focalización, sino en el diseño del beneficio y se exagera en aquellos que son de carácter discreto, donde un incremento marginal en el esfuerzo personal puede significar la pérdida del conjunto de beneficios. Hay menos problemas de trampas de pobreza cuando hay una relación más continua entre incremento de los recursos propios y pérdida de los beneficios sociales.

¹ Esta evaluación se puede realizar a través de simulaciones en encuesta de hogares donde se conoce la verdadera condición socioeconómica de cada familia o individuo, así como los errores de inclusión o exclusión asociados a diferentes instrumentos de focalización.

La experiencia de focalización en Chile²

La focalización de los beneficios sociales en el país se introdujo a fines de los años 70, en el contexto del Estado de Bienestar liberal introducido por el régimen militar de la época (Larrañaga, 2009). En las décadas previas los ingresos y el poder adquisitivo se redistribuían a través de mecanismos generales, como controles de precios de productos de consumo básico, tasas de impuestos diferenciadas por tipo de bienes, salarios mínimos que variaban según sectores de la economía y asignaciones familiares para todos los asalariados y cuyo monto crecía con el nivel de salario, entre otros. En el contexto de las reformas económicas de los años 70, estos instrumentos dejaron de cumplir un rol redistributivo y se les especializó en sus funciones principales: los precios en la asignación de recursos, los impuestos en la recaudación tributaria, etc. La acción redistributiva de los ingresos quedó circunscrita a las transferencias monetarias de bajo monto dirigidas a los sectores de mayor pobreza, como la Pensión Asistencial, el Subsidio Único Familiar y una Asignación Familiar focalizada en los asalariados con ingresos más bajos.

En este período la política social se “tecnifica”. La selección de los beneficiarios de las transferencias monetarias y otras prestaciones sociales comenzó a realizarse en el año 1979 en base a un instrumento de focalización denominado la ficha CAS, que evaluaba la condición socioeconómica del hogar a través de un puntaje que determinaba la prioridad de acceso a los beneficios sociales. La ficha CAS fue un símbolo del cambio de paradigma del Estado de Bienestar, desde uno que beneficiaba a las personas según afiliación laboral a otro de carácter residual, que asiste a los más pobres. En esos años se introducen también los mapas de pobreza que servirán de guía en la planificación de la política social, así como las encuestas Casen, cuyo propósito original era evaluar cuán bien focalizado estaba el gasto social en los hogares pobres.

La ficha CAS era un test relacionado de medios, cuya primera versión calificaba a los hogares en cinco niveles de acuerdo a información sobre la vivienda, la escolaridad y la ocupación de sus miembros. Sin embargo, se trataba de un instrumento precario en cuanto su consistencia y logística y era de fácil manipulación por parte de los usuarios.

En 1987 se introdujo la segunda versión de la ficha, denominada CAS-2, cuyo diseño estuvo a cargo de un grupo de expertos sociales y estadísticos. Estos seleccionaron un conjunto de 50 variables, agrupadas en cinco factores, sobre la base de indicadores de carencias socioeconómicas y la aplicación de técnicas de componentes principales y factores discriminantes. El nuevo instrumento --que incorporó a la vivienda como unidad de aplicación y a la familia como unidad de análisis-- operó sobre un sistema de puntuación continua calculado computacionalmente, que diferenció áreas geográficas y condición urbano-rural; tuvo vigencia de dos años e incorporó procedimientos bien definidos para la recolección y procesamiento de la información.

² Esta sección está basada en Larrañaga (2004).

Una década más tarde se reformuló la ficha CAS-2 para actualizar sus contenidos, los cuales habían perdido poder de discriminación en el contexto de las mejoras en las condiciones de vida del país. A través de un proceso que combinó trabajo de expertos y participación de actores relevantes, se propuso un nuevo sistema de cálculo que redujo el número de variables y factores, a la vez que modificó la codificación y peso de las variables en el índice CAS (Mideplan, 1989). No se incorporaron nuevas variables, lo cual permitió introducir el nuevo cálculo sin necesidad de re-encuestar al stock de familias que tenían ficha CAS vigente a la fecha de la introducción de la metodología (septiembre de 1999).

En el año 2002 se realizó una nueva evaluación de la ficha CAS-2, detectándose problemas en la consistencia de algunas variables; en el tratamiento de la condición urbano-rural y en la definición de la unidad de análisis (Larrañaga, 2003) De dicha investigación surgió una propuesta de modificación del instrumento de focalización a partir de la cual Mideplan desarrolló la Ficha Familia. Antes de la entrada en vigencia de este instrumento, se produjo un cambio de autoridades en Mideplan que derivó en una modificación sustantiva en la concepción del instrumento de focalización, originando la actual Ficha de Protección Social.

3. La Ficha de Protección Social

Esta Ficha tuvo su origen en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, quién planteó como desafío la instalación progresiva de un Sistema de Protección Social inclusivo, que acompañase a las personas a lo largo de su ciclo vital, asegurando el acceso a las oportunidades de educarse y trabajar, cubriendo los riesgos de enfermedad e invalidez y garantizando una vejez digna. Los cimientos del sistema de protección social son las reformas de salud (Auge), el Chile Solidario y el seguro de desempleo, introducidas en el gobierno de Ricardo Lagos.

El sistema de protección social es un conjunto de políticas y programas dirigidos a reducir la vulnerabilidad. En su acepción más amplia, incluye la mayor parte de los programas sociales en actual operación: aquellos orientados a la acumulación de activos en los hogares (educación, vivienda); programas de seguridad social que proveen ingresos cuando las personas no pueden obtenerlos (pensiones, seguro de desempleo); programas de asistencia social orientados a los más pobres (subsidios monetarios); programas que cuidan la salud de las personas (atención preventiva y curativa de salud, saneamiento ambiental, etc.), y programas orientados a proteger los bienes y los derechos de las personas (acceso a justicia, seguridad ciudadana, etc.). En la clasificación de gasto social que realiza la OECD, las políticas de protección social incluyen la seguridad social, la vivienda, la salud y las transferencias monetarias.

Los beneficios del Sistema de Protección Social trascienden a la población pobre y favorecen a sectores de ingresos medios que se consideran vulnerables. La ampliación de la población objetivo y el cambio de paradigma de pobreza a vulnerabilidad, motivan la introducción de un nuevo instrumento de identificación de beneficiarios de los programas sociales.

De lo anterior se desprende la necesidad de diseñar e implementar un nuevo instrumento para la selección de beneficiarios de las prestaciones sociales, denominado Ficha de Protección Social. Este instrumento es el medio para identificar, caracterizar y estratificar a la población nacional, con el fin de que se focalicen las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado.

El concepto de vulnerabilidad

La nueva Ficha considera cambios conceptuales importantes respecto del instrumento predecesor. La principal modificación tiene que ver con el enfoque utilizado para caracterizar a las familias según su nivel de vulnerabilidad socioeconómica, entendida como el riesgo de estar en pobreza. Ello incluye tanto a los hogares efectivamente pobres como aquellos que tienen una alta probabilidad de empobrecerse en el futuro. En tal sentido, la vulnerabilidad es un concepto dinámico y más amplio que la noción de carencias asociadas a pobreza que consideraba la Ficha CAS.

A tal respecto, la Encuesta Panel Casen aportó datos reveladores en términos de las importantes fluctuaciones que exhiben los ingresos de los hogares en el tiempo. Más de la mitad de la población que calificó como pobre en 1996 (55,8%), en 2001 tenía ingresos superiores a la línea de pobreza. A la vez, un 46,6% de quienes calificaron como pobres en el año 2001, no lo eran cinco años antes. Estas cifras muestran que la definición estática de la pobreza es insuficiente para dar cuenta de la realidad socioeconómica³. Así, no es necesariamente cierto que un hogar haya “superado la pobreza” por exhibir ingresos por encima de la línea en un determinado período. Del mismo modo, la perspectiva dinámica de la vulnerabilidad entrega una mejor caracterización de la pobreza dura, referida a aquellos hogares cuyo nivel de ingreso está sistemáticamente por debajo de la línea de pobreza⁴.

Hay tres tipos de factores que inciden en la condición de vulnerabilidad que experimentan los hogares: (i) un bajo nivel de activos económicos en relación a las necesidades del hogar; (ii) un nivel de exposición a riesgos económicos que es elevado en relación a los activos del hogar; (iii) una ausencia relativa de mecanismos de defensa frente a riesgos.

³ Esta es una conclusión generalizada en estudios provenientes de encuestas de panel. No se trata de un hecho particular a la encuesta Panel Casen.

⁴ La vulnerabilidad es una condición probable (ex ante) mientras que la pobreza es un hecho efectivo (ex post). La medición estadística de la vulnerabilidad se basa en un umbral (piso) de probabilidad de pobreza futura, existiendo diversas alternativas para su cálculo operativo. Ver Hoddinot y Quisumbing (2003).

Los activos económicos de los hogares son principalmente de dos tipos: (i) la capacidad de generación de ingresos monetarios, que se relaciona principalmente con las competencias laborales de las personas en edad de trabajar; (ii) los activos físicos y financieros, como son la vivienda, los bienes durables y los ahorros (deudas).

La definición de riesgos económicos es amplia, puesto que incluye tanto factores que hacen caer los ingresos del hogar (por ejemplo, desempleo) como aquellos que elevan las necesidades materiales del hogar (por ejemplo, presencia de personas dependientes, adultos mayores, entre otros). Los riesgos pueden clasificarse en macroeconómicos, que son aquellos que afectan a toda la población del país (recesiones económicas, crisis inflacionarias); locales o territoriales, cuyo ámbito de acción son grupos territoriales de población (factores ambientales y climáticos); e idiosincrásicos, definidos como aquellos que afectan a hogares individuales (enfermedades, muertes, desempleo).

Por último, los mecanismos de defensa incluyen tanto instrumentos que reducen la exposición frente a los riesgos como a aquellos que minimizan los efectos de éstos cuando se hacen efectivos. Incluyen tanto mecanismos formales como informales, públicos y privados.

El puntaje de la Ficha de Protección Social

El puntaje de la FPS se calcula en base a la capacidad de generación de ingresos de los miembros del hogar, ajustada por el nivel de necesidades económicas. La unidad de análisis es el hogar, definido como las personas que comparten una vivienda y presupuesto de alimentación.

La capacidad generadora de ingresos mide, básicamente, las competencias laborales de las personas que están en edad de trabajar, excluyendo a los estudiantes, madres de hijos menores, discapacitados y otros grupos que tienen dificultades objetivas para incorporarse al mercado laboral. La capacidad de generación de ingresos de cada persona se calcula en base a características como los años de escolaridad, la experiencia laboral, el tipo de afiliación laboral y otras variables relacionadas. También se incluyen variables del entorno que afectan la capacidad de generación de ingresos, como es el nivel de desempleo y otras características de la comuna o región de residencia. Estas variables aproximan los riesgos territoriales asociados a la generación de ingresos. A modo de ejemplo, cuando se vive en una comuna con mayor nivel de desempleo hay un riesgo más elevado de dejar de generar ingresos laborales, en comparación a residir en una comuna con bajo nivel de desempleo.

La conversión de las citadas variables en capacidad de generación de ingresos se realiza sobre la base de parámetros que son estimados en ecuaciones de ingresos en la encuesta Casen. Estas ecuaciones se estiman separadamente para hombres y mujeres, así como para trabajadores dependientes e independientes. Para las personas que están

desempleadas o inactivas y que pertenecen a la población con capacidad de generación de ingresos, se ajustan las estimaciones con datos provenientes de encuestas de panel que informan sobre su capacidad potencial para obtener ingresos laborales.

Los coeficientes así estimados permiten predecir la capacidad de generación de ingresos de los miembros del hogar, tomando como referencia los ingresos efectivamente obtenidos por los grupos que comparten un mismo conjunto de características relacionadas con la capacidad laboral. Adicionalmente, se consideran los ingresos efectivamente percibidos por concepto de pensiones y subsidios monetarios, dado que se trata de flujos de ingresos ciertos y permanentes. El resto de los ingresos efectivos se incluyen en el cálculo del puntaje de la FPS, pero con una baja ponderación en el índice final.

El puntaje de la Ficha de Protección Social no incluye la tenencia de activos físicos o financieros, aún cuando ésta es informativa de los flujos de ingresos permanentes de sus poseedores. Esta fue una decisión de Mideplan para reducir las señales de castigo al progreso asociados a la inclusión de variables como la vivienda y los bienes durables en un instrumento de focalización de programas sociales. Al respecto, resultan ilustrativos los casos en que las familias escondían los bienes durables cuando eran encuestados por la Ficha CAS. Por tales motivos, si la nueva Ficha de Protección Social recoge información acerca de algunas características de la vivienda, éstas no son consideradas en el cálculo del puntaje.

Por otra parte, las necesidades del hogar se cuantifican en base a un índice que considera el número de personas residentes, ajustadas por características demográficas, como sexo y edad, y corregida por economías de escala puesto que el nivel de gasto en consumo aumenta menos que proporcionalmente al número de personas en el hogar. También se consideran las necesidades asociadas a que alguno de los miembros del hogar presente una condición de discapacidad física o mental.

4.- Implementación de la Ficha de Protección Social

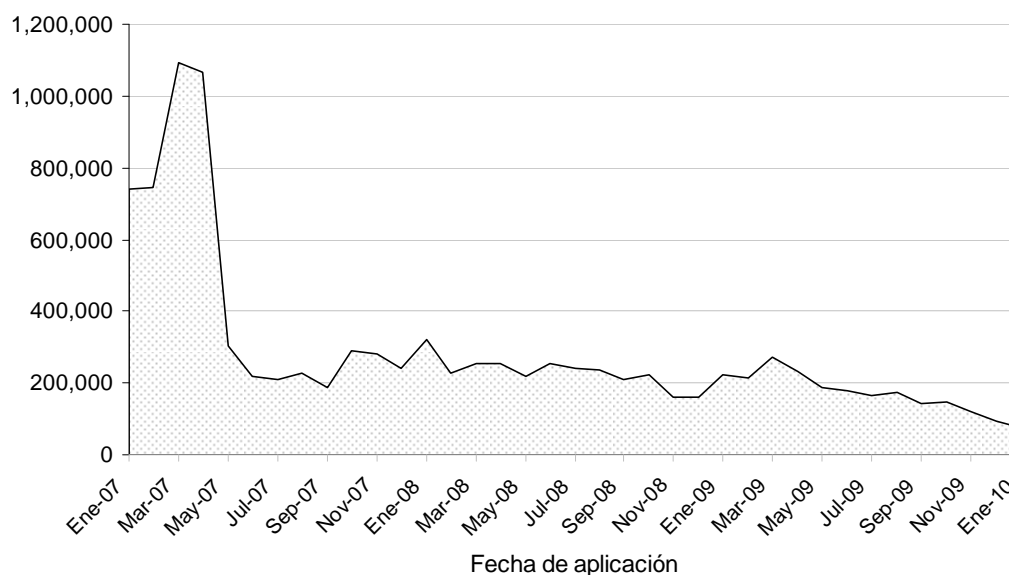
Cobertura

A fines del año 2006 empezó a encuestarse a la población a través de la Ficha de Protección Social y, en mayo de 2007, se dio inicio a la utilización de su puntaje para la selección de los beneficiarios de los programas sociales. A enero de 2010 hay más de 3,5 millones de familias con Ficha de Protección Social, equivalente a cerca de 11 millones de individuos, o dos tercios de la población nacional.

El Gráfico 1 muestra el flujo de población encuestada por la Ficha de Protección Social. En una primera etapa, entre noviembre de 2006 y mayo de 2007, se encuestó a las familias que tenían Ficha CAS-2, segmento que comprende cerca de la mitad del total

de población con FPS a enero de 2010. La segunda etapa corresponde al estado de régimen del instrumento, donde las familias deben concurrir a su municipalidad y solicitar la aplicación de la Ficha en su domicilio. Esta demanda permanece relativamente estable hasta mayo de 2009, para luego experimentar una caída sistemática.

Gráfico 1. Población encuestada con FPS, por fecha de aplicación de la ficha



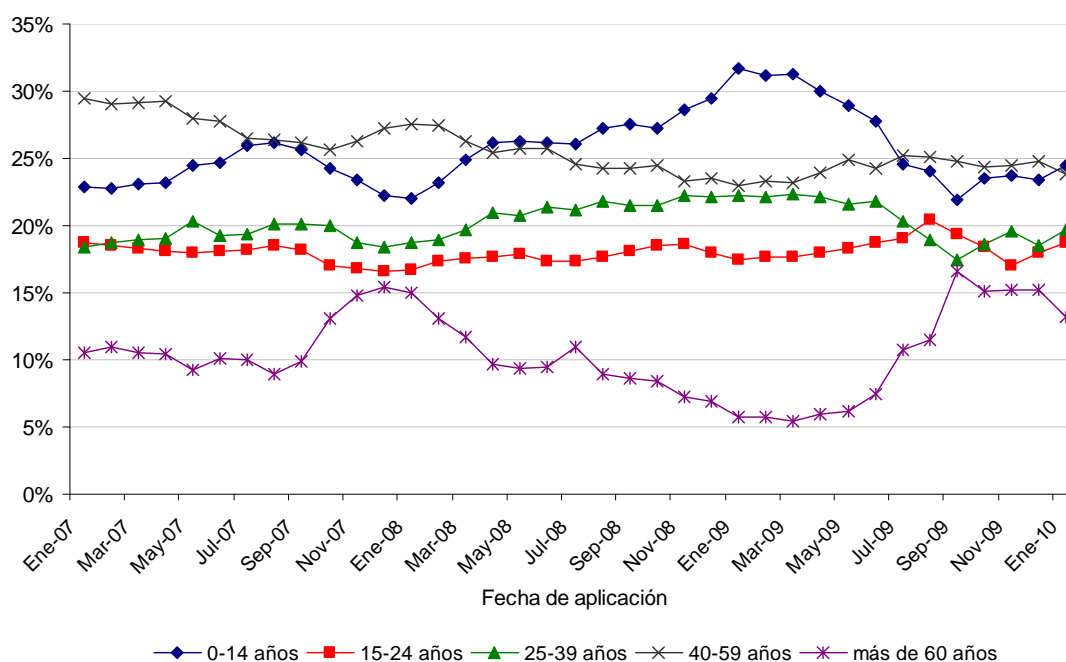
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Ficha de Protección Social a enero de 2010.

Una parte de las encuestas realizadas corresponde a las necesidades de focalización de programas específicos del Sistema de Protección Social. Estos son procesos de encuestas dirigidos a ciertos grupos objetivos, como son:

- Adultos mayores, quienes pueden optar a los beneficios de la Reforma Previsional; años 2007-2008,
- Deudores habitacionales (PET); año 2008,
- Alumnos de escuela, que pueden optar a la Subvención Escolar Preferencial del Ministerio de educación; año 2009,
- Niños menores de 6 años, cubiertos con el Sistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo; años 2008-2009,
- Adultos mayores que tienen PBS a partir de una Pensión Asistencial; Años 2009 -2010.

En cualquier caso, la encuesta se realiza a todos los miembros de los hogares a que pertenecen los citados grupos, de manera que la composición de edad de la población con Ficha de Protección Social se mantiene relativamente estable en el tiempo (gráfico 2).

Gráfico 2. Distribución etarea de la población, por fecha de aplicación de la ficha



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Ficha de Protección Social a enero de 2010.

La Tabla 1 muestra la tasa de cobertura de la Ficha de Protección Social, según el nivel de pobreza de las comunas de residencia. Para realizar el ejercicio, se ordenó a las comunas en forma ascendente, considerando el porcentaje de pobreza que presentaron en la encuesta Casen 2006. Posteriormente, se las dividió en cuatro grupos, donde el primer cuartil agrupa a las comunas con un menor nivel de pobreza. Como podía suponerse, las comunas con una alta tasa de pobreza tienen una mayor proporción de familias con Ficha aplicada. En el cuarto cuartil, que incluye a comunas donde el porcentaje de población en pobreza promedia un 28%, la cobertura de la FPS es casi de un 90%. En las comunas del primer cuartil donde la tasa media de pobreza es sólo un 6,2%, la cobertura de la Ficha alcanza a un significativo 66,6%, incluyendo casos con una cobertura cercana al 90%.

Tabla 1. Tasa de cobertura de la FPS, por nivel de pobreza comunal

Cuartiles de pobreza	N° comunas	Porcentaje medio de pobreza	Cobertura FPS (% familias con ficha)			
			media	p(10)	p(50)	p(90)
1	82	6,2%	66,6%	31,0%	72,5%	92,0%
2	76	11,9%	74,3%	57,0%	77,0%	91,0%
3	82	17,3%	78,9%	59,0%	80,5%	97,0%
4	81	28,0%	89,2%	77,0%	91,0%	100,0%
Total	321	15,9%	77,3%	52,0%	81,0%	98,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Ficha de Protección Social (a enero de 2010) y Casen 2006.

Recolección de la información

El Ministerio de Planificación es el órgano del Estado responsable del diseño de la FPS y que debe supervisar su administración en el territorio nacional. Asimismo, este ministerio es el garante del procesamiento de datos y de la utilización del instrumento. Los municipios tienen un rol fundamental puesto que están encargados de la realización de las encuestas en los hogares, de la digitación de sus datos y de su verificación y revisión. Para realizar estas actividades deben contar con un responsable comunal y un equipo de encuestadores, revisores y digitadores. Todos ellos son designados por el municipio y, a partir de 2010, formarán parte del Registro Nacional de Encuestadores (en proceso de formalización).

La relación entre Mideplan y cada municipio queda estipulada en un convenio en el cual el municipio se obliga a realizar las encuestas de la ficha de protección social siguiendo un protocolo diseñado por Mideplan, a la vez que este ministerio le transfiere un pago de \$ 2.800 por cada ficha aplicada.

El protocolo referido establece una serie de pasos para que la recolección de datos sea lo más fidedigna posible:

- La ficha es aplicada al grupo familiar, en su residencia, por un encuestador certificado por el Ministerio de Planificación.
- El responsable comunal ingresa al sistema computacional los datos sobre el encuestador y el informante calificado (integrante del grupo familiar que responde la encuesta) y asigna un folio a la ficha encuestada.
- El encuestador entrega la encuesta al responsable comunal (revisor de mesa), con la información debidamente firmada por el informante calificado de la familia. La ficha puede ser declarada inadmisibles si presenta omisiones de datos, inconsistencias, datos fuera de rango, daños o enmienda, o si no presenta las firmas del informante calificado que la contestó y del encuestador que la aplicó.
- Una ficha calificada como inadmisibles debe volver a ser aplicada en un plazo no superior a cinco días hábiles.
- Si el responsable comunal declara la ficha como admisible, le otorga un número de folio y la asigna a un digitador.
- El digitador traspassa los datos de la ficha aplicada en papel al sistema en línea de la Ficha de Protección Social⁵.
- Luego, un revisor analiza visualmente si la ficha fue bien digitada. El revisor, puede devolverla a digitación si ésta presenta errores.
- Una vez que los datos han sido ingresados al sistema en línea, se les aplica una malla de validación que verifica que no existan datos erróneos, inexactos, equívocos o incompletos. Si el sistema reporta error de validación, se devuelve

⁵ La implementación de la Ficha de Protección Social estuvo acompañada de importantes innovaciones en el ámbito informático, donde se desarrolló un sistema de ingreso de la información recolectada por la ficha en plataforma web, con una cobertura nacional conectando a los 345 municipios del país, con la funcionalidad de registrar y almacenar en línea las fichas aplicadas en terreno.

la ficha a la etapa anterior, verificando errores de omisión-consistencia y/o rango.

- Uno de los usos de la información validada es el cálculo del puntaje Ficha de Protección Social⁶, el cual es realizado por un proceso computacional, a cargo de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social del Ministerio de Planificación.
- Los datos quedan almacenados en un registro histórico de ésta, sobre el cual se hacen las modificaciones que experimente la información. Todas ellas se realizan en el sistema en línea, se actualizan los contenidos y recálculo de puntaje en tiempo real.
- Posterior a la recopilación de información, el Ministerio de Planificación ejecuta labores de supervisión aleatoria al proceso de encuestaje.

La información recolectada a través de la aplicación del instrumento es de disponibilidad del municipio. El responsable comunal de la ficha cuenta con una clave que le permite acceder a la información recolectada en el proceso de encuestaje del grupo familiar y a su puntaje. A través del responsable comunal los encargados de programas públicos pueden recibir la información de tipo estadístico, necesaria para objetivos locales-comunales, de focalización sus programas.

Programas y/o beneficios sociales que utilizan la Ficha de Protección Social:

La mayor parte de los programas que forman parte del Sistema de Protección Social en Chile poseen requisitos de selectividad, que otorgan un trato preferencial a la población vulnerable. Los subsidios monetarios están orientados a la población con menores recursos económicos; el acceso a la salud es gratuito para familias de menor nivel de ingreso; la subvención educacional es sustantivamente más alta para los estudiantes de hogares vulnerables; las becas y créditos en educación superior se garantizan a estudiantes de baja condición socioeconómica; los programas de vivienda tienen un componente variable de subsidio acorde con la capacidad de pago de los usuarios; etc.

Es importante notar que la mayor parte de los programas citados atienden a grupos de la población nacional más amplios que la población vulnerable. De tal manera, la selectividad se relaciona con las reglas de financiamiento antes que la dualidad acceso versus no acceso. La principal excepción reside en los subsidios monetarios, que sólo benefician a la población más pobre.

La selectividad de los programas sociales depende de los requisitos propios de cada programa, entre los cuales se encuentra el puntaje de la Ficha de Protección Social. A partir de Mayo del año 2007, se comenzó a utilizar la FPS para la asignación de

⁶ Una vez estimado el puntaje de la Ficha de Protección Social, éste pasa a formar parte del Registro de Información Social (RIS), el cual es un banco de datos creado y administrado por el Ministerio de Planificación. Se trata de un sistema integrado de información donde se consigna, almacena y procesa información de los atributos sociales, civiles y socioeconómicos de la población del país, susceptible de participar de la red de servicios y beneficios de la Red de Protección Social.

subsidios asignados por el Estado, reemplazando a la ficha CAS. Con el paso del tiempo, han aumentado las instituciones que utilizan la ficha para focalizar sus prestaciones sociales, las cuales pueden utilizar el puntaje o algunas variables específicas contenidas en el instrumento.

Actualmente, hay 14 ministerios (24 servicios y 200 programas⁷), que utilizan la ficha. Los ministerios que lideran la cantidad de programas que utilizan el instrumento son el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo. De los 200 programas que utilizan la ficha, 50 utilizan el puntaje como parte de los requisitos de postulación a las prestaciones que ofrecen. Mientras que el resto de los programas utiliza una o más variables recolectadas por la Ficha.

Los programas establecen distintos puntajes de corte para postular a los beneficios sociales que ofrecen. De éstos, 3 programas se focalizan en el 5% más vulnerable de la población, 22 programas están dirigidos a quienes califiquen en el 20% más vulnerable de la población, 10 programas amplían la cobertura hasta el 40% y los restantes 10 están orientados a población de nivel medio (tercer y cuarto quintil de vulnerabilidad). Por lo tanto, los programas sociales atienden a poblaciones diversas, tienen una cobertura diferente y cuentan con recursos disímiles para repartir.

5.- Análisis de Consistencia de Datos de la Ficha de Protección Social

Esta sección contiene un análisis de consistencia de los datos recolectados por la FPS a objeto de identificar eventuales problemas que pueden originarse en una sub-declaración de antecedentes, errores en el diseño u otro tipo de situación que puede afectar la calidad del instrumento de focalización.

La metodología utilizada es un análisis comparado entre los datos recolectados por la FPS y la encuesta Casen. El análisis se realizó en base a una muestra aleatoria de 244.642 hogares, correspondientes al 10% de los hogares entrevistados por la FPS entre inicios de 2006 y mediados de mayo de 2008. Los datos de la FPS fueron contrastados con los datos de la Casen 2003, pero considerando el sub-conjunto de hogares que tenía ficha CAS en ese año de modo que el análisis se realizara entre poblaciones relativamente similares. Se eligió la Casen 2003 porque es la única encuesta de hogares con representatividad nacional que reporta si el hogar cuenta con ficha CAS.

La encuesta Casen es una medida válida de referencia puesto que sus encuestados no tienen razones para reportar información falsa en sus datos socioeconómicos y porque, además, la información allí provista es consistente con la proporcionada por otras fuentes de datos, como son los censos de población.

⁷ Catastro realizado por Mideplan, ver Anexo 2.

Un punto de discrepancia entre los datos de la FPS y de la Casen son los años de la medición (2006 a 2008 versus 2003). En la medida que la condición socioeconómica mejora en este período se espera que la situación socioeconómica reportada por la FPS sea algo mejor a la reportada por la Casen.

La comparación se realizó a nivel de las variables más críticas en la FPS, como son el nivel de escolaridad, el tamaño del hogar, el género del jefe de hogar, la presencia de discapacitados en el hogar y la tasa de ocupación. Para cada variable, se comparó sus valores promedios a nivel de los percentiles de las respectivas distribuciones: los puntajes de la FPS y los ingresos per cápita en la Casen, considerando en este último caso sólo a los hogares que tenían ficha CAS.

Resultados en la variable escolaridad

La escolaridad está referida al número de años de estudio y forma parte importante del cálculo del puntaje FPS, siendo una variable que podría ser manipulada para entregar un puntaje favorable al hogar en su postulación a beneficios sociales.

Los gráficos 3 y 4 (ver Anexo 3) presentan los resultados del análisis de consistencia entre los datos de la FPS y de la Casen 2003 para la escolaridad de personas entre 30-39 y 40-49 años, respectivamente. El procedimiento específico es el siguiente: i) en la base de la FPS se divide a los hogares en 100 percentiles según el puntaje FPS, de modo que el primer percentil corresponde al 1% de hogares con menor FPS, el segundo percentil al 2% siguiente, etc.; ii) se calculó la escolaridad promedio de las personas de las edades descritas a nivel de cada percentil; iii) el procedimiento se repitió en el caso de la encuesta Casen, esta vez clasificando a los hogares (con ficha CAS) en percentiles según su nivel de ingreso per cápita, para luego calcular la escolaridad promedio de las personas en las edades consideradas para cada percentil.

La comparación entre las respectivas distribuciones es la base del análisis de consistencia. El Gráfico 3 muestra gran coincidencia entre ambas curvas. Ello significa que, para la población entre 30-39 años, el nivel de escolaridad declarado en la FPS es similar al declarado en la Casen, a nivel de cada uno de los 100 percentiles de nivel socioeconómico. Ello con la excepción del decil inferior FPS, que presenta niveles de escolaridad por arriba de la referencia. El Gráfico 4 repite el mismo procedimiento, en el caso de las personas entre 40-49 años. Esta vez, es posible inferir una tendencia a la sub-declaración de la escolaridad en la base FPS, puesto que en la mayor parte de los percentiles el nivel de escolaridad en la FPS está por debajo del reportado en la Casen.

Tamaño del hogar (número de miembros)

La FPS identifica al hogar como la unidad de referencia para el cálculo del puntaje, definiéndose hogar como las personas que comparten la vivienda y que cocinan en común. Esta es una definición objetiva del hogar y similar a la utilizada en los censos de

población y en la encuesta Casen. El análisis se realizó para la variable “tamaño del hogar”, medida por el número de personas que allí viven.

Los resultados en el Gráfico 5 (ver Anexo 3) muestran que el hogar FPS es significativamente más pequeño que el hogar reportado en la Casen, a lo largo de todos los percentiles de la variable socioeconómica. La brecha es especialmente importante en los 15 percentiles inferiores de la FPS, lo que significa que los hogares con los más bajos puntajes de FPS –y por tanto con mayor probabilidad de acceder a beneficios sociales–son hogares especialmente pequeños.

Este resultado podría ser explicado por una diferente estructura de edades entre ambas distribuciones. Por ejemplo, podría ocurrir que los adultos mayores estén sobre-representados en la Ficha de Protección Social, y que ellos vivieran preferentemente en hogares uni o bipersonales, explicando el resultado anterior. Sin embargo, este no es el caso, como lo demuestra una comparación de la edad promedio de los jefes de hogar entre la FPS y la Casen 2003 (ver Anexo 3). La estructura de edades resultante es muy similar entre ambas distribuciones, salvo en el caso del 5% inferior de la distribución donde la edad de los jefes en la FPS es mayor que en la Casen. Por tanto, la estructura de edades no explica las discrepancias referidas en el tamaño de los hogares.

En cambio, el resultado descrito es sugerente de una partición de los hogares para efectos de la entrevista de la FPS, aún cuando ello ocurre en una magnitud acotada. Al respecto hay que notar que un hogar que no califica para un subsidio puede subdividirse en dos hogares, uno de los cuales sí puede calificar para el subsidio si es que en éste viven personas con baja capacidad de generación de ingresos o alto nivel de necesidad.

Un análisis a nivel de datos comunales revela que la subestimación del tamaño del hogar es transversal y que no se origina en diferencias de criterios a nivel de los equipos comunales que realizan la entrevista para la FPS. Es muy probable que esta práctica se remonte a la etapa de la ficha CAS, cuando la unidad de evaluación era la familia, la que era definida por auto-reporte de los mismos entrevistados. Ello considerando además que la mayoría de las personas con ficha de protección social también tenían ficha CAS.

Género del Jefe de Hogar

Una dimensión relacionada es la jefatura del hogar según género. Para tal efecto, el Gráfico 6 (ver Anexo 3) muestra el porcentaje de hogares con jefe mujer que se reportan en los datos FPS y en los datos Casen. Los datos de la FPS muestran un grado significativo de sobre-representación de las jefas mujer en la parte inferior de la distribución de la variable. En particular, más de la mitad de los hogares en los 20 percentiles inferiores de la FPS tienen jefe mujer, mientras que en la Casen la proporción respectiva es menor a un tercio.

El hecho de que un hogar tenga jefe mujer no es motivo para que obtenga un menor puntaje en la FPS, aún cuando ello podría ser percibido de esa forma por la población y podría explicar el “exceso” de jefes mujeres. Sin embargo, la explicación más obvia es el “exceso” de hogares pequeños, puesto que cada vez que un hogar se subdivide en dos hogares tiene que aparecer un nuevo jefe de hogar, que las más de las veces es una mujer.

Discapacidad

La FPS fue publicitada como un instrumento que da cuenta de las vulnerabilidades de los hogares. En este punto, una dimensión importante es la discapacidad, situación que reduce el puntaje de la FPS pues incluye miembros del hogar sin capacidad de trabajar, que demandan tiempo y cuidado de los otros miembros del hogar.

El análisis se realiza a nivel de hogares, identificando si hay personas con discapacidad. La FPS considera en esta condición a los que tienen discapacidad de los sentidos (ceguera, sordera, etc.), discapacidad mental u otro tipo de enfermedad invalidante. La encuesta Casen 2003 inquiriere sobre estas mismas condiciones, lo que permite realizar un análisis comparativo entre ambas bases de datos.

Los resultados en el Gráfico 7 (ver Anexo 3) muestran que hay una gran brecha entre la variable declarada en la FPS y la reportada en la encuesta Casen. La tasa de incidencia promedio de la discapacidad en la FPS es más del doble que la reportada en la encuesta Casen. A nivel de los dos quintiles inferiores (40% con menor puntaje) el porcentaje de hogares con discapacitados es mayor a 60% y, en el decil inferior, se eleva sobre el 80%.

Nuevamente, tenemos un caso donde la distorsión en los datos de la FPS está asociada a un “pago”, puesto que se eleva la probabilidad de que el hogar obtenga un bajo puntaje FPS y obtenga mayor acceso a beneficios sociales.

La distorsión en los datos de la FPS se originaría a nivel del trabajo de campo de los equipos locales que tienen a su cargo las entrevistas con los postulantes a beneficios sociales. Ello se deduce a partir de la información presentada en los gráficos 1-A y 1-B en el Anexo, donde se ordenan las 200 comunas más grandes, según el porcentaje de hogares con discapacitados de acuerdo a los datos de la FPS y de la encuesta Casen. Se constata que hay una diferencia apreciable en la dispersión de los datos según comunas. Mientras la encuesta Casen reporta diferencias de entre 10% y 25%, excluyendo *outliers*, los datos de la FPS fluctúan entre 20% y 80%, alcanzando hasta 85% en algunos casos.

La heterogeneidad de los resultados por comunas sugiere que la responsabilidad de las situaciones irregulares detectadas radicaría en los equipos comunales, lo cual puede

deberse a diferencias de criterios por problemas en la capacitación (por ejemplo, algunos entienden que el uso de anteojos indica discapacidad, otros que no). No se puede descartar otro tipo de motivaciones, pero los datos no permiten conocer con exactitud las causas definitivas del problema.

Tasa de Ocupación

El Gráfico 8 (ver Anexo 3) compara los resultados a nivel de la tasa de ocupación, definida como el porcentaje de personas que está trabajando en relación al total de la población en edad de trabajar. En este caso, no se obtienen distorsiones de importancia entre las bases de datos de la FPS y de la Casen, aún cuando hay una diferencia que puede ser explicada por el tratamiento que tiene la ocupación en las variables puntaje de la FPS vs. ingreso per cápita.

En síntesis

La evidencia presentada en esta sección identifica con claridad la existencia de serias distorsiones en los datos recolectados por la FPS, que alteran la prioridad que tienen los hogares en las postulaciones a los beneficios sociales, lo que atenta contra los principios de justicia y equidad que deben animar la política social.

En particular, los errores en la identificación de la discapacidad provocan distorsiones significativas en el ranking de puntajes para obtener beneficios sociales. A modo de ejemplo, considere una familia de cinco personas: dos adultos con estudios básicos completos y en edad de trabajar, y tres menores que asisten a la escuela. Este hogar experimenta un cambio de alrededor de 15 a 20 percentiles de la distribución del puntaje si uno de los padres es calificado como discapacitado. La magnitud del cambio de puntaje afecta considerablemente la posibilidad de acceso de los hogares a los beneficios sociales.

La responsabilidad principal recaería en el trabajo de equipos comunales que, con una u otra intención, dan origen a datos muy alejados de los reales en variables como tamaño del hogar, género del jefe de hogar y presencia de discapacitados en el hogar. El nivel central también es responsable en materia de regulación de un sistema que funciona en forma descentralizada, pero que debiera cumplir normas estrictas de calidad y objetividad. Por otra parte, en Mideplan se han registrado cambios de criterios que agravan los problemas identificados. Este es el caso específico de la definición de la condición de discapacidad que actualmente clasifica “sin capacidad de generación de ingresos” a todas las personas que presentan algún grado de discapacidad a menos que sean autovalentes.

6.- Otras consideraciones analíticas

Vigencia de la ficha y actualización de la información

La ficha CAS tenía vigencia de dos años, después de los cuales se necesitaba reevaluar la condición socioeconómica de las familias para efectos de su postulación a beneficios sociales o para renovación de los existentes. La excepción respecto a esto último eran los beneficios que tenían vigencia indefinida en el tiempo, como era el caso de la pensión asistencial (Pasis). En cambio, la Ficha de Protección Social actualiza solo los datos de edad y pensiones pagadas, no así el resto de la información auto-reportada por los hogares. La excepción corresponde a solicitudes de actualización que provengan de los usuarios.

Ello tiene dos tipos de implicancias negativas. Primero, el acceso a cualquier beneficio tiende a mantenerse en el tiempo con independencia de potenciales mejoras en la condición socioeconómica de los usuarios.⁸ Segundo, se puede postular a un nuevo beneficio con una evaluación socioeconómica antigua, que puede ser poco representativa de la actual condición socioeconómica. Esto sucede porque tampoco hay requerimientos de postulación a los programas sociales que establezcan que el puntaje de la FPS deba corresponder a un determinado período.⁹

La vigencia indefinida de los beneficios tiene por consecuencia la pérdida de focalización, puesto que hay usuarios que los siguen obteniendo aunque su condición socioeconómica ya no lo amerite. Además, se produce un exceso de gasto social pues los programas sociales operan con puertas que sólo funcionan en la entrada, con la correspondiente acumulación del número de beneficiarios en el tiempo. Ello sucede porque quienes no accedieron en un período lo pueden hacer en otro, ya que los postulantes tienen derecho a exigir re-evaluación de su puntaje de la FPS. Por otra parte, no hay puerta de salida para los beneficiarios que dejaron de pertenecer al grupo objetivo de la política.

También se producen problemas de equidad horizontal en el proceso de postulación a los beneficios sociales. Si la vigencia de la ficha es indefinida (o muy larga), el ranking de puntajes se realizará sobre información que no es comparable. Específicamente, si los puntajes de la FPS aumentan en el tiempo por efecto del crecimiento económico, se tenderá a producir un sesgo favorable a las familias con FPS más antiguas. Para ilustrar este punto considere a dos familias que en el año 0 tenían igual situación socioeconómica, equivalente a un puntaje igual a 100, y que en el año 1 continúan siendo iguales, pero ambas con puntaje igual a 110 por efecto de una mejora de la

⁸ El beneficio puede cesar por otro tipo de requisitos, como ocurre con el subsidio único familiar que cesa cuando los menores cumplen 18 años.

⁹ Ello puede ser un resabio de la ficha CAS, cuya validez por dos años hacía superfluo que los programas establecieran requerimientos de fecha de la evaluación socioeconómica.

economía del país. Claramente, estas dos familias debieran tener igual puntaje FPS en su postulación a beneficios sociales en el año. Sin embargo, si la familia A fue evaluada por la FPS en el año 0 y la familia B en el año 1, entonces la primera familia aparece con un puntaje más bajo (100 vs. 110), con la correspondiente prioridad en el acceso al beneficio social. Esto produce una situación de trato diferente entre familias iguales.

Uso de la FPS

La Ficha de Protección Social es utilizada por múltiples programas sociales, como fue descrito en la Sección 4. La evaluación de la condición socioeconómica de los hogares realizada por la FPS constituye un insumo principal en el proceso de selección de beneficiarios de aquellos programas que operan bajo la lógica de focalización. Entre ello se incluyen las políticas que tienen por destino exclusivo a estas poblaciones, como es Chile Solidario, pero también políticas de tipo universal que operan con copagos o con financiamientos diferenciados, según la condición socioeconómica de los usuarios. Entre estas últimas se incluye la reciente subvención preferencial, a través de la cual se transfieren más recursos a los establecimientos educacionales subvencionados cuando los alumnos pertenecen al 40% más pobre de la población, aunque el acceso a esas escuelas sea de carácter universal. En tal sentido, la FPS tiene un uso que excede el ámbito de los programas exclusivamente focalizados.

Casi todos los programas sociales que utilizan la FPS cuentan con otros requerimientos para la selección de sus beneficiarios. Estas condiciones adicionales son específicas a la naturaleza de cada programa y están, muchas veces, relacionadas con la promoción de comportamientos no asistencialistas. Por ejemplo, la mayoría de los subsidios monetarios se orientan a individuos que, además de ser pobres, tienen impedimentos objetivos para trabajar con remuneración. En este caso se incluyen los menores, los adultos mayores, o bien personas con discapacidad. En el caso de los programas de vivienda orientados a las poblaciones más pobres, generalmente se exige un ahorro previo con el que los beneficiarios realizan una contribución proporcional a sus medios, y cuyo propósito es fomentar una cultura del esfuerzo en vez de dependencia de la política pública.

El uso extendido de la FPS es una práctica eficiente porque el instrumento tiene características de bien público, en el sentido de que no hay costos asociados a su acceso una vez que se encuentra disponible. Esta práctica es posible por los requerimientos específicos de selección de usuarios a nivel de cada programa social, lo que permite que la FPS se especialice en la medición de la situación económica y no intente dar respuesta a los demás objetivos de la selección de los usuarios. En ese caso, no lograría dar adecuada cuenta de ninguno de ellos, considerando que el número de instrumentos debe ser igual al número de objetivos si se quiere lograr cada uno de éstos.

La característica de bien público de la FPS conlleva el riesgo de un uso excesivo si se utiliza, por ejemplo, en instancias donde otros instrumentos de selección son más

eficientes. Este es el caso particular de los beneficios que se dirigen a segmentos muy amplios de la población, incluyendo tanto a grupos pobres como de capas medias. En estos casos, puede ser más conveniente utilizar una lógica de selección de beneficiarios en base a la *exclusión* de quienes no son elegibles, a través de los denominados test de afluencia, y no la FPS que opera en base a identificar a quienes cumplen los requerimientos de entrada a los programas.

Las pensiones solidarias representan un ejemplo relevante. Estas son transferencias dirigidas a adultos mayores y personas discapacitadas pertenecientes al 60% más pobre de la población.¹⁰ En este caso, resulta más eficiente identificar postulantes que *no* pertenecen a este segmento, situando el foco de la selección en variables que identifiquen a la población de ingreso alto y medio-alto que no califica para los beneficios. Entre esas variables se cuentan los ingresos laborales y la tenencia de activos financieros, vehículos y propiedades. Para este tipo de variables se cuenta con datos de buena calidad que están disponibles en registros administrativos, con los cuales se puede trabajar en forma directa sin necesidad de utilizar instrumentos adicionales.¹¹

El problema de los incentivos asociados a la focalización

Las políticas focalizadas pueden inducir cambios de comportamientos en la población que postula o accede a los beneficios sociales, con efectos no deseados en las mismas variables que la política intenta modificar. El caso principal son las denominadas trampas de pobreza. Cuando la política social asegura medios de vida para quienes no tienen ingresos suficientes y retiran la ayuda cuando la situación de ingresos mejora, para algunas personas puede resultar conveniente no realizar esfuerzos para superar la situación de pobreza si prefieren vivir bajo la asistencia pública.

El problema de incentivos de las políticas focalizadas es uno de los argumentos de quienes defienden las políticas de ingresos universales, ya que en ese caso la transferencia pública sirve como un piso de ingresos que no se pierde si se generan recursos propios. Sin embargo, el uso generalizado de políticas de ingresos focalizadas, tanto en países en desarrollo como desarrollados, sugiere que el balance de beneficios y costos de estas políticas es, a la larga, favorable. Para que ello efectivamente ocurra así, se necesita contar con un buen diseño de las condiciones de entrega del beneficio, a la vez que el instrumento de focalización debe medir en forma fidedigna la condición socioeconómica de los postulantes. En otras palabras, los problemas de incentivos están relacionados con el diseño de los beneficios y no con el instrumento de focalización.

El diseño de la transferencia es menos proclive a generar trampas de pobreza mientras menor sea la pérdida del ingreso público frente a la generación de ingresos propios por

¹⁰ Ello ocurrirá cuando la política alcance el estado de régimen en el 2011.

¹¹ En los dos primeros años de aplicación de las pensiones solidarias, se utilizó la FPS para seleccionar a los beneficiarios. A partir de julio de 2011, debe entrar en operación un mecanismo definitivo, el que aún no ha sido definido a marzo de 2010.

parte de los beneficiarios. La pérdida de ingresos públicos es nula cuando no hay políticas de transferencia o cuando ella tiene cobertura universal, que son dos casos de políticas *no* focalizadas. En el caso de la política focalizada, se trata de reducir la sustitución entre ingresos privados y públicos, de modo que por cada \$ 1 que genera la persona exista una reducción *menor* a \$ 1 de la transferencia pública, hasta un límite de ingresos donde la transferencia cese de operar.

Este no es el caso en Chile, donde las actuales transferencias monetarias son “discontinuas” en el sentido de que se produce una pérdida total del ingreso público cuando se cruza un umbral de elegibilidad. Por ejemplo, la pensión básica solidaria entrega \$ 75.000 a sus beneficiarios siempre y cuando su grupo familiar esté por debajo de un determinado puntaje en la Ficha de Protección Social. La señal enviada es que los postulantes se mantengan por debajo de ese puntaje, causando el problema de incentivos. Un diseño alternativo podría haber dispuesto que el beneficio descendiera a medida que el puntaje de la ficha aumentara, de modo de hacer menos significativas las consecuencias de contar con un mejor puntaje.

El caso de la pensión básica sirve para ilustrar dos factores adicionales que son relevantes en la relación entre focalización e incentivos. Primero, esta pensión se entrega a adultos mayores o discapacitados, personas que, por lo general, no generan ingresos por trabajo, por lo que están exentas del problema de incentivos descrito. De hecho, las (pocas) transferencias monetarias que ha habido en Chile han estado, por regla general, dirigidas a poblaciones que por edad o condición de salud, no participan en la fuerza de trabajo. Este es un rasgo intencional de la política social chilena, precisamente para minimizar los problemas de incentivos que han caracterizado a otras experiencias. No obstante, igual se produce algún grado de “contaminación” cuando condición socioeconómica que permite acceder al beneficio social es la misma para todos los integrantes del hogar, ya que puede producir efectos negativos en el comportamiento de otros miembros del hogar.

En este último punto hay que hacer una distinción entre las transferencias monetarias “tradicionales”, como la Pasis o el SUF --donde la elegibilidad depende de la condición socioeconómica del hogar-- y las pensiones solidarias donde se evalúa sólo al “grupo familiar” integrado por los cónyuges y los hijos menores o estudiantes. Cuando la evaluación socioeconómica no considera a otros miembros del hogar donde reside el adulto mayor o discapacitado, no se producen efectos negativos sobre la oferta laboral de esos grupos.¹²

En los últimos años, se ha introducido algunas transferencias que están dirigidas a personas en la fuerza de trabajo, pero su diseño busca explícitamente que no produzcan comportamientos de dependencia de los recursos del Estado. El seguro de desempleo

¹² Tampoco se produce una señal negativa respecto de la conformación de los hogares porque, si la evaluación fuera a nivel del hogar, podrían ocurrir casos de hogares que se separan para efectos de poder acceder a la pensión básica.

transfiere recursos a los trabajadores que quedan cesantes, pero el grueso de su financiamiento proviene de contribuciones que los mismos trabajadores han realizado en una cuenta de ahorro. Asimismo, el monto de los beneficios es acotado y decreciente en el tiempo (ver capítulo de Ramos y Acero). Por otra parte, a partir de las propuestas del Consejo de Trabajo y Equidad se están introduciendo transferencias que complementan la remuneración de las personas con rentas bajas con un aporte fiscal. En este caso se busca estimular la incorporación a la fuerza de trabajo de mujeres y jóvenes con bajos niveles de productividad y que, en ausencia de la transferencia, probablemente no participarían en la fuerza laboral.

Otro rasgo de las transferencias monetarias que existían en el país hasta antes de la introducción de las pensiones solidarias era su bajo valor monetario. Esta es otra manera de reducir los problemas descritos de incentivos, puesto que una transferencia baja implica que la pérdida de ingresos públicos que se deriva de aumentos en el ingreso privado es correspondientemente baja. Sin embargo, ello tiene un costo en términos de desvirtuar el mismo sentido de la transferencia, que es proveer medios de vida a quienes no los tienen.

El futuro de la focalización en Chile

Chile empezó a utilizar instrumentos de focalización en el año 1980, cuando se introdujo la primera versión de la ficha CAS. Treinta años más tarde, se continúa utilizando el mismo tipo de instrumento de focalización: un test relacionado de medios (*proxy means test*), aún cuando ha habido cambios a nivel del instrumento específico. Por su parte, el ingreso per cápita del país se ha más que duplicado y se dispone de sistemas de información mucho más desarrollados.

De este modo, es pertinente preguntarse sobre el futuro de la focalización en Chile. Es decir, el rol que le cabe a las políticas sociales y a los instrumentos de focalización en la medida que el país se desarrolla y va superando la pobreza.

Si se examina la práctica de los actuales países desarrollados, se constata que el gasto como porcentaje del PIB que se realiza en transferencias de ingresos y otras políticas de protección social es bastante más elevado que en Chile y demás países de América Latina (OECD, 2008). En esos países hay un uso extensivo de políticas de protección social de carácter universal, como son las transferencias por niño (*family benefits*), pero también utilizan ampliamente programas de ingresos focalizados en la población más pobre y que tienen como función asegurar un piso de subsistencia. En estos casos, la selección de los beneficiarios se realiza utilizando test de medios, basados en el ingreso del grupo familiar, activos financieros, vehículos y otros activos. Esta modalidad entrega una medición directa de la situación de ingresos y/o riqueza de los individuos, antes que la aproximación indirecta que realizan los test relacionados de medios. El requisito para la aplicación del primer tipo de instrumentos es que los gobiernos puedan disponer de información certera verificable y los ingresos y/o activos de las personas.

Es natural pensar que, en el futuro, Chile debiera transitar hacia instrumentos de focalización que midan directamente el ingreso y/o riqueza de las personas. En el país, hay bases de datos que cuentan con este tipo de información para extendidos segmentos de la población, como lo son el seguro de desempleo, los registros de impuestos internos, los registros de vehículos y de propiedades, los sistemas de pagos de pensiones, entre otros. También se cuenta con información del Registro Civil que permite identificar los lazos de parentesco entre las personas, además de registrar oportunamente nacimientos y decesos. Es posible de poner toda esta información en conjunto a través del número único de identificación personal (RUT).

En suma, se dispone de un gran volumen de información en la forma de registros administrativos que podrían ser usados para la evaluación directa de la situación socioeconómica. Ciertamente, hay temas legales que atender en términos de la utilización de estas bases de datos, así como hay segmentos de la población para los cuales puede ser difícil conocer algunas de las variables requeridas. Por tanto, puede ser necesario aproximarse al nuevo mecanismo a través de una transición donde se combinen ambos tipos de datos (directos y relacionados). Pero, a la larga, Chile debiera adoptar un test directo de medios. La evaluación debiera realizarse sobre la base del contrafactual, que son los test relacionados de medios como la FPS, y los problemas que acompañan a este tipo de instrumentos.

7.- Conclusiones

La Ficha de Protección Social (FPS) es el instrumento de focalización utilizado actualmente en Chile para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales que tienen por objetivo a la población en situación de pobreza o de vulnerabilidad social. El puntaje de la FPS también se utiliza para definir tratamientos diferenciales en materia de transferencias y copagos en programas universales, abiertos a toda la población.

La FPS fue precedida por la ficha CAS que, en diversas modalidades, fue usada para focalizar los beneficios sociales entre 1980 y 2006, convirtiendo a Chile en uno de los países con mayor experiencia en prácticas de focalización. La principal diferencia entre ambos instrumentos es que la FPS está orientada a la medición de la vulnerabilidad socioeconómica, categoría relacionada con los riesgos de estar bajo pobreza y que abarca a una población más amplia que la que vive en pobreza en un período determinado. Otra diferencia importante es que la FPS no considera las características de la vivienda o la tenencia de bienes durables, porque su uso en la ficha CAS estaba asociado a una señal de castigo al progreso por parte de la política social.

Desde mediados de 2006 a fines de 2009, se han encuestado cerca de 11 millones de personas, equivalentes a dos tercios de la población nacional. Esta gran cobertura responde a la amplitud que han alcanzado las políticas de protección social, como las pensiones solidarias o la subvención diferenciada. Por otra parte, constituye una demostración del desarrollo de las instituciones que participan en el proceso de recolección y procesamiento de los datos, como son los equipos comunales y las instancias centrales de coordinación.

Sin embargo, el análisis de consistencia realizado en el capítulo identifica que hay problemas serios en el reporte de variables, como la condición de discapacidad y la definición del hogar, las que están, muy probablemente, asociadas a comportamientos oportunistas por parte de los entrevistados con el fin de obtener un bajo puntaje en la FPS y acceder a los beneficios sociales. En cualquier caso, la raíz del problema radica en la utilización de variables que no están sujetas a un proceso de verificación, siendo éste uno de los criterios básicos que deben cumplir los instrumentos de focalización en la elección de sus indicadores. Adicionalmente, la gran dispersión en el porcentaje de discapacitados entre comunas sugiere que ha habido diferencias importantes en los criterios que utilizan los equipos comunales que realizan las entrevistas.

Otro problema asociado a la FPS han sido las modificaciones introducidas al cálculo de los puntajes como respuesta a una u otra crítica proveniente de parlamentarios u otros actores sociales que identifican algún tipo de problema en la aplicación del mecanismo en la realidad local. La dificultad con este procedimiento es que la suma de los ajustes parciales puede producir inconsistencias a nivel del conjunto del instrumento, con efectos negativos sobre la calidad final del instrumento.

En el futuro inmediato, es indispensable fortalecer la FPS a través de la verificación de las variables declaradas. Este proceso se puede realizar a través de diversos métodos, desde la verificación universal por medios directos hasta la comprobación aleatoria, unida a un fuerte castigo que actúa como elemento disuasivo de la práctica. Por regla general, un indicador que no pueda ser sujeto de verificación debe ser excluido del instrumento, puesto que deteriora su calidad global.

En el mediano plazo, debe transitarse hacia la adopción de un test directo de medios, basado en registros administrativos, donde la entrevista constituya un mecanismo complementario para clarificar datos o revisar la consistencia de algún indicador. Esta es la práctica habitual en los países desarrollados y, la larga experiencia que ha tenido Chile en materia de instrumentos de focalización, junto al avance en la formalización de la economía y en mejores sistemas de información, sugiere que el país debiera emigrar hacia ese tipo de mecanismos. Ellos son más simples de aplicar y están exentos de muchos de los problemas que caracterizan a los test relacionados de medios como la FPS.

ANEXO 1. Cobertura de la Ficha de Protección Social por tamaño de las comunas.

Tabla 1. Cobertura de la FPS en comunas de menos de 50.000 habitantes.

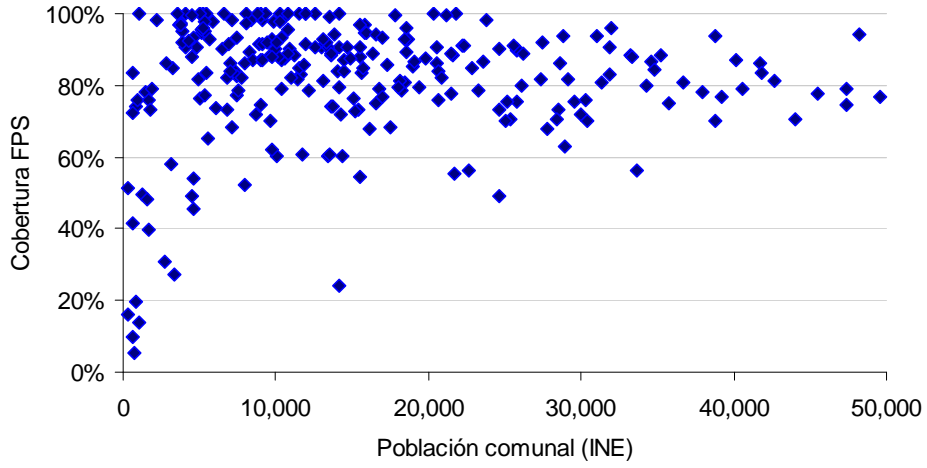
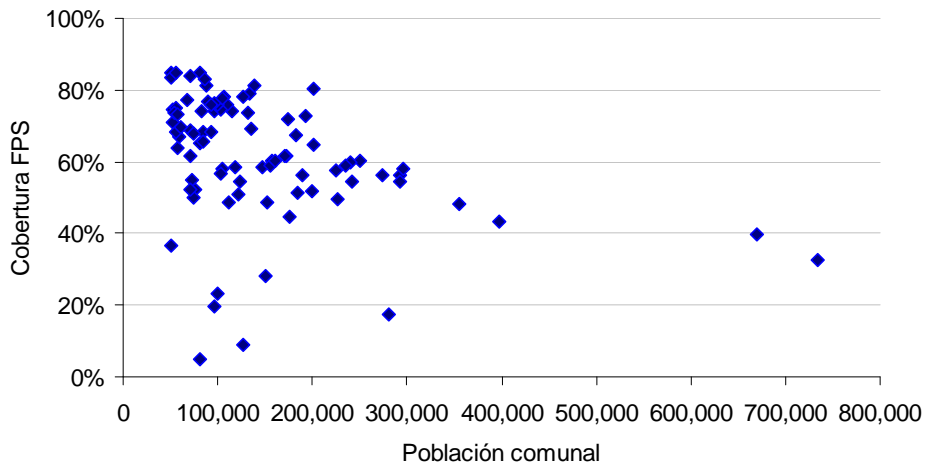


Tabla 2. Cobertura de la FPS en comunas de más de 50.000 habitantes.



ANEXO 2. Ministerio, Servicios Relacionados y Programas que utilizan el puntaje Ficha de Protección Social.

Ministerios	Servicios	Programas	Puntaje de corte
Comisión Nacional de Energía	-	Proyectos de Normalización	14.236
Ministerio de Planificación	Secretaría Ejecutiva de Protección Social	CHILE SOLIDARIO/Puente	4.213
	Secretaría Ejecutiva de Protección Social	CHILE SOLIDARIO/Vínculos	4.213
	Secretaría Ejecutiva de Protección Social	Chile Crece Contigo	13.484
	Fosis	Programa de Apoyo al Microemprendimiento	8.500
	Fosis	Programa de Apoyo a Actividades Económicas	11.734
	Fosis	Programa Emprenden Más	11.734
	Fosis	Programa Empleabilidad Juvenil	8.500
	Fosis	Programa Preparación para el Trabajo (ex Nivelación de Competencias laborales)	8.500
	Conadi	Línea: Capacitación Técnica y Asesorías	4.213
	Conadi	Fondo Tierras y Agua: Subsidio para aplicación art. 20 letras a y b	11.734
	Conadi	Saneamiento de la propiedad indígena para certidumbre jurídica	13.484
	Fonadis	Ayudas técnicas	11.734
Ministerio de Bienes Nacionales	-	Otorgamiento de subsidio al costo del trámite de regularización para personas de mayor vulnerabilidad,	13.484
Ministerio de Economía	Superintendencia de Electricidad y Combustibles	Subsidio eléctrico de ley 151 de lgse	11.734
	SERNATUR	Cupos sociales tercera edad	15.000
Ministerio de Educación	JUNJI	Jardín infantil clásico de administración directa	11.734
	JUNJI	Jardín alternativo	11.734
	JUNJI	Programa educativo para la familia	11.734
	JUNJI	Jardín infantil clásico vía transferencia de fondos	11.734
	JUNJI	Convenio de alimentación	11.734
	JUNAEB	Beca TICs	11.734
	JUNAEB	Beca de alimentación educación superior (BAES)	11.734
	JUNAEB	Programa de alimentación educación prebásica, básica y media (PAE)	8.500
	JUNAEB	Programa de útiles escolares para prebásica, básica y media	8.500
	JUNAEB	Definición de alumnos prioritarios para recibir subvención escolar preferencial	6.427
	JUNAEB	Definición de alumnos vulnerables según Ley de Integración Social (15%)	8.500
	JUNAEB	Programa de alimentación escolar vacaciones	8.500
	JUNAEB	Programa alimentación escolar para actividades extra programáticas	8.500
	JUNAEB	Programa de alimentación para refuerzo educativo	8.500

Ministerios	Servicios	Programas	Puntaje de corte
	-	Beca Puntaje PSU	14.557
	-	Beca de Excelencia Académica	14.557
	-	Beca Bicentenario	11.734
	-	Beca Juan Gomez Millas	11.734
	-	Beca Milenio	11.734
	-	Fondo Solidario de Crédito Universitario	14.557
Ministerio de Minería	-	Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal (PAMMA)	11.734
Ministerio del Trabajo	SENCE	Subsidio al Empleo de Trabajadores Jóvenes	11.734
	IPS	Pensión Básica Solidaria de Vejez	12.666
	IPS	Pensión Básica Solidaria de Invalidez	12.666
	IPS	Aporte Previsional Solidario de Vejez	12.666
	IPS	Aporte Previsional Solidario de Invalidez	12.666
	IPS	Subsidio a la Discapacidad Mental	8.500
	IPS	Subsidio Único Familiar	11.734
	SENCE	Programa formación en oficios	11.734
	SENCE	Programa nacional de becas laborales	11.734
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	-	Fondo solidario de vivienda I	8.500
	-	Fondo solidario de vivienda II	11.734
	-	Subsidio habitacional rural	11.734
	-	Programa de protección del patrimonio familiar	13.484
Servicio Nacional de la Mujer	-	Mejorando la empleabilidad y las condiciones laborales de las mujeres jefas de hogar	13.484

ANEXO 3

Gráfico 3: Escolaridad para 30-39 años

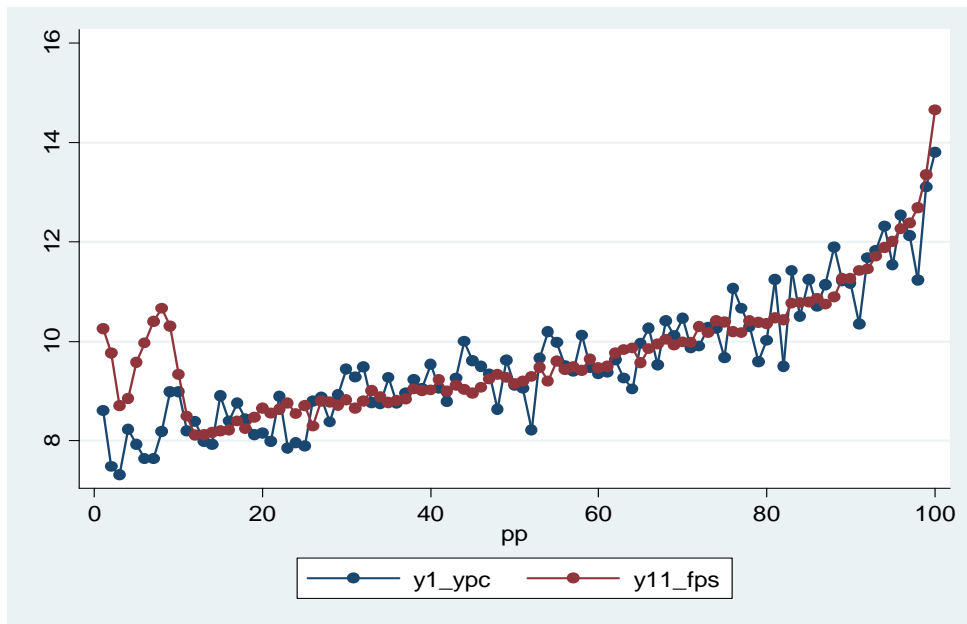


Gráfico 4: Escolaridad en grupo de 40-49

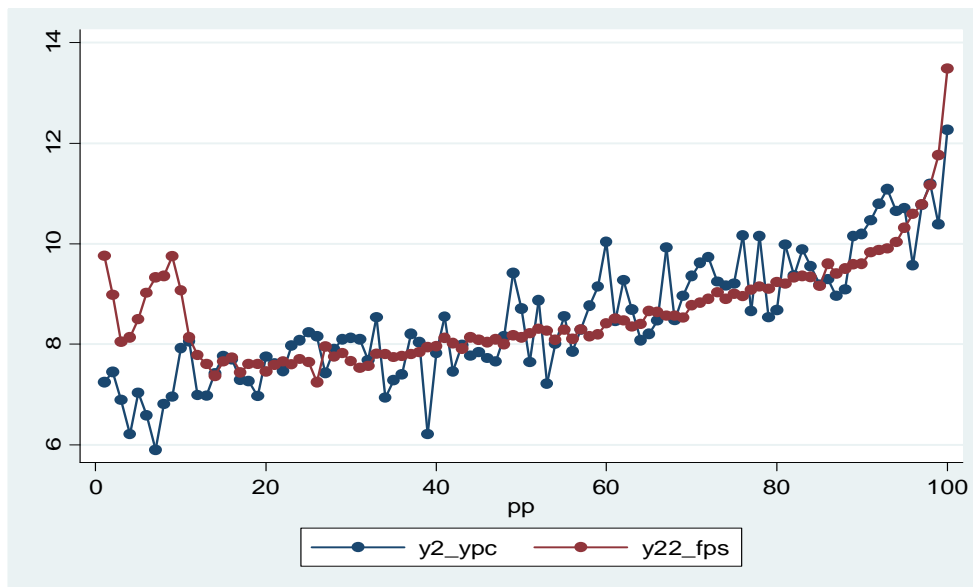
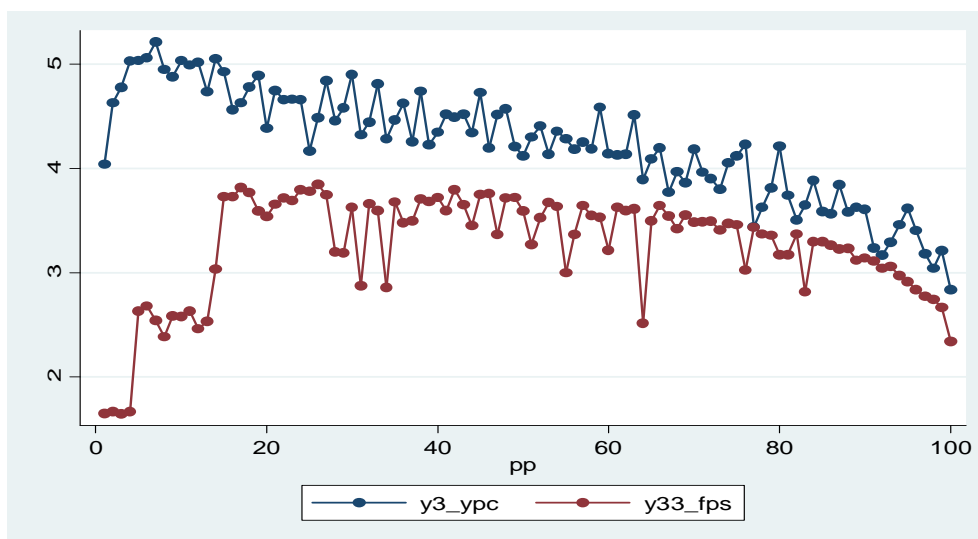


Gráfico 5: Tamaño promedio del hogar



Edad del jefe de hogar, según ventiles socioeconómicos

Ventil	FPS	Casen 2003
1	64,9	41,8
2	45,9	44,6
3	47,2	45,5
4	45,4	45,2
5	44,9	46,7
6	46,6	46,6
7	49,6	47,9
8	48,1	47,6
9	47,4	47,9
10	47,9	48,9
11	50,1	49,0
12	49,3	49,5
13	52,0	50,9
14	48,9	50,6
15	48,9	52,4
16	50,5	52,5
17	51,0	51,1
18	50,0	51,9
19	49,7	50,8
20	51,2	50,7

Gráfico 6: % hogares con jefe mujer

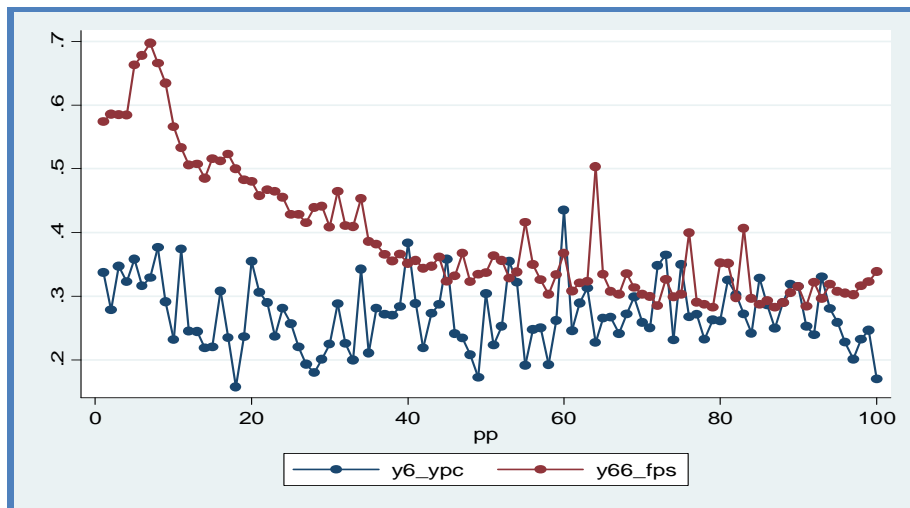


Gráfico 7: % de hogares con discapitados

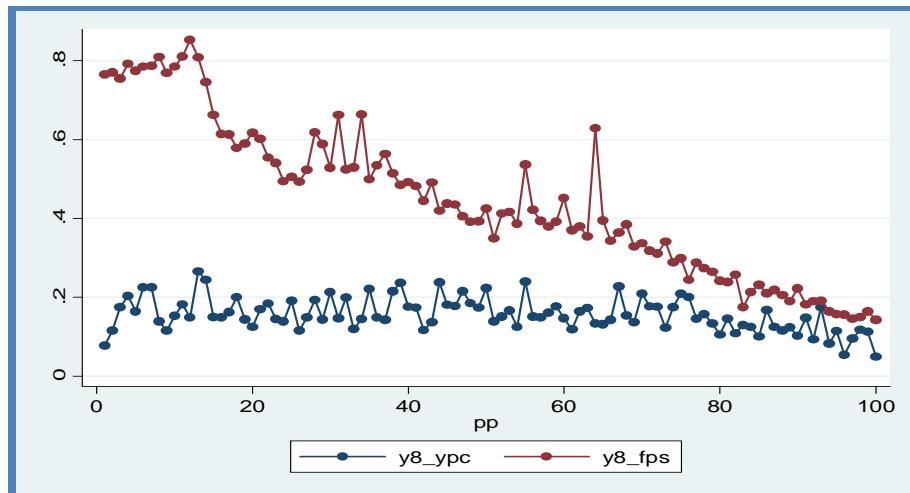


Gráfico 8. Tasa de ocupación

