



*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

HACIA UN NUEVO MECANISMO DE IDENTIFICACION DE USUARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES.*

Oswaldo Larrañaga[†]
Rodrigo Herrera[‡]
Denise Falck[§]

Documento de Trabajo
Marzo 2014

Palabras clave: focalización, programas sociales.

* 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 documento fue presentado en el 5to. Encuentro Anual de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas.

[†] PNUD.

[‡] PNUD.

[§] PNUD.

I. Introducción

Chile fue uno de los primeros países en desarrollo que hacia inicios de los 80s implementó instrumentos de focalización de cobertura masiva. A partir de esa fecha el país ha asignado subsidios monetarios, viviendas sociales y otros beneficios a través del uso de “fichas” que miden la condición socioeconómica de los hogares y les entrega un puntaje que determina la prioridad de acceso a estos beneficios. Ha habido diferentes versiones de la “ficha”, pero todas ellas se basan en la auto-declaración de la condición socioeconómica de parte de los postulantes a beneficios sociales, verificándose por medios externos solo una parte de la información entregada. La asignación de un puntaje por hogar ha tenido la intención de ordenarlos en una fila de modo de poder distinguir grados de carencias al interior de la población vulnerable.

Así, en 1980 año se introduce la ficha Cas, la cual calificaba a los hogares en cinco niveles de acuerdo a los datos de vivienda, escolaridad y ocupación de sus miembros. Sin embargo, se trataba de un instrumento precario en cuanto su consistencia de fácil manipulación por parte de los usuarios. En 1987 se introdujo la ficha Cas-2 que se basa en información de 50 variables agrupadas en cinco factores y que opera sobre un sistema de puntuación continua que es calculado computacionalmente, diferencia áreas geográficas y la condición urbano-rural, tiene vigencia de dos años, e incorpora procedimientos bien definidos para la recolección y procesamiento de la información.

Una década más tarde se reformula la ficha Cas-2 para actualizar sus contenidos, los cuales habían perdido poder de discriminación en el contexto del cambio en las condiciones de vida del país. A través de un proceso que combina trabajo de expertos y participación de actores relevantes, se propuso un nuevo sistema de cálculo que reduce el número de variables y factores, a la vez que modifica la codificación y peso de las variables en el índice Cas. Posteriormente, en el 2002 se realizó una nueva evaluación de la Ficha CAS-2 que dio lugar a una propuesta de modificación del instrumento de focalización a partir de la cual Mideplan desarrolló la Ficha Familia. Sin embargo, antes de su entrada en vigencia se produjo un cambio de autoridades en Mideplan, que derivó en una modificación sustantiva en la concepción del instrumento de focalización, originando la Ficha de Protección Social (FPS)

La Ficha de Protección Social se introduce en 2007 junto a la ampliación de la cobertura de los programas focalizados para abarcar la población vulnerable en el marco de la instalación de un sistema de protección social. El puntaje de la FPS es la suma de las capacidades estimadas de generación de ingresos de cada persona en edad y condiciones de trabajar en el hogar, dividida por un índice de recursos del hogar, sustituyendo las variables de tenencia de bienes durables y características de la vivienda. Con el transcurso del tiempo el instrumento se vio afecto a serios problemas de subdeclaración de atributos del hogar y de las personas que redundan en una baja artificial de los puntajes.

En este contexto, el año 2010 se constituye un Comité de Expertos a efectos de analizar el instrumento en los aspectos de diseño e implementación, así como formular una propuesta de mejoramiento del mecanismo de focalización de los programas sociales en Chile. En los años siguientes se trabajó en un nuevo modelo de cálculo a la vez se procedió a entrevistar a gran parte de los hogares vulnerables en la denominada Ficha Social. No obstante, este trabajo tardó bastante más de lo esperado y a la fecha no ha entrado en vigencia esta nueva ficha.

Este documento postula que el modelo de focalización basado en “fichas” está agotado y propone su reforma a través de una evaluación de los hogares basada en información provista en registros administrativos y que opere bajo una lógica de identificación y exclusión, esto es, verificando que los postulantes no pertenezcan a sectores acomodados de la población antes que intentar poder discriminarlos por su grado de pobreza. En el sistema propuesto no requiere que los postulantes a beneficios sociales tengan que demostrar que son más pobres que otros para acceder a estos programas. El uso de registros administrativos libera al sistema de la carga de la subdeclaración y permite recuperar la legitimidad del instrumento de focalización. Es además más simple de operar y económico de financiar, puesto que opera en base a información ya disponible por el Estado.

La propuesta se basa en los siguientes fundamentos.

Primero, el modelo vigente está sobrepasado. Después de 30 años lidiando con este tipo de instrumentos la población ha aprendido como manipularlos a efectos de obtener puntajes bajos que le favorezcan su acceso a los beneficios sociales. Este ha llegado a un extremo en la Ficha de Protección Social (FPS) donde el porcentaje de población que califica en los tramos inferiores de puntajes excede largamente al estimado por fuentes externas de información. Una manera de controlar este tipo de situaciones en el pasado era a través de mantener en secreto el algoritmo de cálculo del puntaje, pero ello no es posible en los tiempos actuales caracterizados por el empoderamiento de la ciudadanía y las prácticas de transparencia. [El Ministerio de Desarrollo Social ha tomado precauciones en los últimos años para lidiar con estas prácticas a través de la creación de una unidad de fiscalización y de la voluntad de utilizar solo variables sujetas a comprobación en la ficha que reemplazaría a la FPS. Sin embargo, por ahora se trata de intenciones y no es claro que se logre controlar el problema, entre otras razones porque es difícil que la población acepte que el nuevo puntaje se calcule a través de un algoritmo que no ha sido dado a conocer y que éste no utilice variables contenidas en el cuestionario, como el gasto en medicamentos.]

Segundo, la ficha de focalización ha dado lugar a comportamientos extendidos de falseamiento de información y enseñado que “mentir paga” en términos del acceso a beneficios sociales. Cuando la manipulación de la información es extendida las personas enfrentan dilemas del tipo “miento también o pierdo acceso a beneficios”. Esto representa una corrosión de las prácticas sociales y está muy lejos del funcionamiento que se querría de la política social, la cual no solo debe contribuir a elevar el bienestar material de la población con carencias, sino que también a impulsar una mejor sociedad.

Tercero, los intentos por controlar el problema a través de la introducción de nuevas “fichas” que modifican las variables utilizadas y el cálculo de puntajes dista de ser gratuito en términos de la masiva incertidumbre a que se somete a la población pobre y vulnerable en términos de la continuidad de los subsidios y beneficios sociales a los cuales acceden.

Cuarto, cuando los puntos de corte de los beneficios que representan la mayor parte del gasto social focalizado rondan a un 50% de la población resulta más eficiente excluir a quienes no califican a los beneficios sociales que identificar (incluir) a aquellos que sí lo hacen. Ello considerando que la población de ingresos medios y altos pertenecen en su gran mayoría al mercado formal de trabajo y por lo tanto sus datos de ingresos laborales están registrados, así como los ingresos provenientes de otras fuentes y la tenencia de activos como propiedades y vehículos.

Quinto, la experiencia de los países desarrollados muestra que el aumento del ingreso per capita viene acompañado de más (y no menos) gasto social en relación al PIB. Por ello, es probable que a futuro sigan incrementando los cortes de puntaje de los programas sociales (o que al menos no descendan). Así también, seguirá creciendo el porcentaje de población cuyos ingresos y tenencias se reportan a través de registros administrativos. Por ambas razones, la modalidad de focalización por exclusión será cada vez más conveniente para identificar a los usuarios de programas sociales focalizados.

En las siguientes secciones se presenta el nuevo mecanismo que se propone basado en la exclusión de los no elegibles; la información que sería necesaria para su implementación y el tipo de programas sociales que podrían operar bajo el nuevo sistema. Adicionalmente se presentan micro-simulaciones del nuevo mecanismo utilizando la información de la encuesta CASEN 2011 y se compara la efectividad de este sistema en comparación al modelo de la Ficha de Protección Social, en términos del error de inclusión y exclusión de beneficiarios asociados a cada mecanismo.

II. Propuesta

La propuesta consiste en identificar los postulantes a programas sociales focalizados a través de una evaluación socioeconómica de los recursos y necesidades que poseen los miembros del hogar. A diferencia de la ficha de protección social y demás instrumentos utilizados a la fecha, el nuevo sistema descansa en información contenida en registros administrativos en reemplazo de la auto-declaración de datos de parte de los postulantes, así como en basar la selección de los postulantes basado en la exclusión de los sectores medios y acomodados de la población en vez de comparar puntajes entre familias vulnerables o pobres.

Recursos económicos

Los recursos son medidos a través del ingreso anual percibido por los miembros del hogar, el valor de activos como propiedades y vehículos, y otras variables relacionadas con la capacidad de poder de compra de los hogares.

Los ingresos obtenidos por las personas quedan registrados en diversas bases de datos: el seguro de cesantía, que considera a todos los asalariados a excepción de los empleados públicos y las trabajadoras de casa particular; la base de cotizaciones previsionales, que incorpora a todos los asalariados (públicos y privados) y aquellos independientes que cotizan en el sistema previsional; la base de datos del Servicio de Impuestos Internos, que cuenta con la información de ingresos de todos los asalariados y de aquellos independientes que trabajan con boleta de honorarios, así como de pensionados y empleadores; los registros del sistema previsional y las bases de datos administrativos de los subsidios pagados por el Estado.

También hay información de la tenencia de bienes raíces y vehículos, que son las principales formas de activos económicos en posesión de los hogares. Asimismo, el Servicio de Impuestos Internos tiene acceso a información sobre compras de bienes durables, transacciones financieras y otras relacionados que utiliza en la fiscalización de los pagos tributarios.

Todos los datos descritos están asociados al Registro Unico Tributario (RUT) de las personas. Ello posibilita que la información de las distintas bases de datos pueda ser integrada en un registro común. La base de datos resultante entrega información bastante completa de los recursos y activos económicos de las personas, la cual puede ser actualizada en forma continua puesto que los registros administrativos descritos incluyen los nuevos datos de ingresos y activos a medida que se generan. Todo ello a costos muy bajos, puesto que se utilizan datos y registros en existencia.

Hay que notar que la información de ingresos y activos que efectivamente tienen personas y hogares reflejan las diversas circunstancias sociales, personales y geográficas que facilitan o dificultan la generación de medios económicos. El contraste con la FPS es aquí ilustrativo puesto que ella informa sobre los ingresos *promedios* que una persona de determinada escolaridad, edad, género y localidad puede generar. Bajo la nueva propuesta se tiene información de los ingresos que las personas efectivamente generan, que depende de una multiplicidad de factores en adición a las variables citadas.

Los registros administrativos no incluyen información de los ingresos de los sectores más informales de la población: trabajadores independientes que no entregan boletas, microempresarios que no declaran impuestos, etc. Aquí hay dos grupos necesarios de distinguir. Por una parte están los sectores informales que tienen capacidad económica y que pueden ser identificados a través de la información de tenencia de activos y transacciones financieras. Por otra parte están los informales pobres, pero ellos no representan un problema en la medida que el método está basado en exclusión de sectores medios y acomodados. Distinto sería el caso bajo el esquema de las fichas utilizadas hasta la fecha, que requieren asignar un puntaje a cada postulante a los programas sociales.

Hogares o grupos familiares

Tradicionalmente la política social ha otorgado beneficios focalizados en función de la condición socioeconómica del hogar, es decir, de las personas que comparten una vivienda y gastos asociados. No obstante, las pensiones solidarias establecidas en 200x se otorgan en función de la condición socioeconómica del núcleo familiar, definido con la persona postualnte al beneficio, su pareja y los hijos dependientes. Adicionalmente hay requerimientos individuales del postulante que varían según los programas, pero siempre es el hogar o grupo familiar la unidad relevante en términos de focalización en Chile.¹

La definición de la unidad de evaluación socioeconómica incluye consideraciones de distinta naturaleza. A nivel político corresponde definir los alcances y límites de la responsabilidad pública por la protección social de los individuos, en relación a las responsabilidades de las familias. Hay también incentivos a considerar, puesto que las definiciones de la política pública en la materia tienen efectos sobre la composición de los hogares. Por ejemplo, en países en que el Estado se responsabiliza por la protección de los individuos es común que los adultos mayores no vivan junto a sus hijos, a diferencia de los casos donde tal responsabilidad es depositada en las familias (Europa del norte versus países de Asia). No menos importante son las consideraciones operativas, relacionadas con la capacidad del Estado para verificar los arreglos de vida familiares.

Si bien la definición de la unidad de evaluación socioeconómica trasciende el ámbito del instrumento de focalización, hay que tener presente que el subreporte de los miembros del hogar ha sido uno de los principales problemas en la operatoria de la FPS por los incentivos que tienen las familias a omitir la residencia de personas que aportan capacidad de generación de ingresos al hogar. Este es un problema que es necesario resolver en el marco de la actual propuesta en tanto que necesita acudir al auto-reporte de los postulantes en materia de la residencia de personas en la vivienda (siendo esta la única variable que debe ser reportada por los postulantes). Ello a fines de convertir la información de ingresos y activos desde el nivel individual contenido en registros administrativos al nivel del grupo requerido (hogar o núcleo), así como insumo en el índice de necesidades (más abajo).

En este contexto, es necesario contar con un registro de hogares cuya información sea verificada, al menos a nivel de lazos sanguíneos, con la información del registro civil. Este registro de hogares debe contener a todos aquellos interesados en postular a los diversos programas sociales y debe ser único, es decir, cada individuo se encuentra vinculado a una y sólo una composición familiar, independiente del programa social al cual esté postulando. Cualquier cambio de composición familiar en este registro debiera ser debidamente acreditado con la documentación pertinente y entrar en vigencia una vez que la información haya sido verificada. También puede usarse la información recolectada a través de la Ficha Social, la cual puede convertirse en ser el pilar de un

¹ Hay países que asignan beneficios según la condición socioeconómica del individuo., con independencia de los recursos del hogar o de la familia.

futuro registro de composición de hogares además de constituir una poderosa herramienta de caracterización y de gestión para los gobiernos locales.

Necesidades del hogar

El índice de necesidades del hogar tiene tres componentes: número de personas que integran el hogar o núcleo familiar, personas con discapacidades que requieren cuidados y gastos adicionales, costo de vida regional.

La información de los miembros del hogar o grupo familiar proviene del registro de residentes ya citado. La conversión de esta información en términos de necesidades requiere contrar con un factor de conversión, utilizándose cada vez más en la práctica internacional las escalas de equivalencia donde las necesidades del hogar crecen a una tasa menos que proporcional que el número de personas,. De hecho, la reciente propuesta realizada por el Panel de Expertos (2014) recomienda el uso de escalas de equivalencia para la medición de la pobreza en Chile en sustitución del criterio per cápita. En este documento se utiliza el índice de la OECD que considera el número de persona elevado a un exponente de 0,5.

La información sobre personas con discapacidades es aquella contenida en los registros del Conpin, que representa una fuente técnicamente validada en la evaluación de la condición de discapacidad de las personas. El desafío pendiente a resolver previo a la instalación de la propuesta es convertir esta información en el gasto monetario requerido en el cuidado y tratamiento de estas personas. Hay metodologías disponibles para tal efecto, pero se necesita conducir un estudio específico para el país que tenga en cuenta las prestaciones que el sistema de salud dispone para estas personas, entre otras variables.

Existen, al menos, 5 métodos que se han utilizado para estimar y ajustar por el costo adicional vinculado a las necesidades especiales: (i) suponer que el proceso político que dio origen al sistema de beneficios existente para las personas con necesidades especiales es el resultado de una evaluación aceptable de los costos de la discapacidad/enfermedad en cuestión; (ii) conformar un panel de expertos que emita un juicio respecto de los costos adicionales asociados a tener necesidades especiales, incluyendo profesionales del área de la salud y personas discapacitadas o con enfermedades crónicas; (iii) estimar escalas de equivalencia en función de patrones de gasto de los hogares, comparando aquellos con y sin integrantes con necesidades especiales; (iv) basarse en el nivel de bienestar subjetivo reportado por los individuos²; (v) medir directamente el menor estándar de vida que experimentan las personas con necesidades especiales por tener que desviar recursos hacia bienes y servicios relacionados con su condición.³

² Jones, A., and O'Donnell, O. (1995) "Equivalence Scales and the Costs of Disability"

³ Culminant, J., Gannon, B., and Lyons, S. (2011) "Estimating Extra Cost of Living for People with Disabilities"
Marciano, M., Hancock, R., and Pudney, S. (2012) "Disability Costs and Equivalence Scales in the Older Population"

De las diversas metodologías se considera la asociada a la medición del estándar de vida como la más precisa a la hora de estimar el costo adicional de contar con una persona con necesidades especiales al interior del hogar. A modo de ejemplo, Mociano et. al. (2012) construyen un Índice de Estándar de Vida basado en un conjunto de indicadores de privación que provienen de una serie de preguntas sobre ítems y actividades que son consideradas como potenciales necesidades para las familias (Cuadro 1 en Anexo). En términos generales, la metodología de estándar de vida aplicada para Irlanda (Cullinan, 2011) y Reino Unido (Morciano, 2012) encuentra que, dependiendo del grado de discapacidad o enfermedad de la persona con necesidades especiales del hogar, esta condición se traduce en un costo adicional que fluctúa entre el 20.3% y 38% de los ingresos del hogar.

Finalmente, es un hecho conocido el hecho que el costo de vida no es el mismo en todas las regiones del país, por lo que resulta necesario incorporar este criterio en la determinación del costo de las necesidades de hogares o grupos familiares. A tal efecto puede usarse la información de precios al consumidor capitales regionales y sus zonas conurbadas incluidas en el levantamiento de información que realiza el INE para estimar el índice de precios.⁴ Es importante destacar que para efectos de la focalización no es necesario contar con datos mensuales ni anuales de precios regionales, ya que la relación existente entre los precios de diversas regiones debiera permanecer relativamente.

Institución responsable

Si bien es cierto que Chile cuenta con los registros administrativos para desarrollar este proyecto, la consolidación de toda la información en un solo sistema requiere que existan los acuerdos suficientes entre ministerios y servicios del Estado para hacer posible la vinculación total y expedita de los datos. Por lo tanto es recomendable designar una entidad encargada de resguardar y vincular toda la información o bien crear una agencia autónoma encargada de esta labor.

De las instituciones existentes en nuestro país, el Servicio de Impuestos Internos es la institución que cuenta con la mayor parte de la información requerida para realizar la evaluación socioeconómica de los hogares o grupos familiares, incluyendo los datos más confidenciales como son los ingresos y tenencia de bienes raíces y automóviles. Esta entidad ha desarrollado también un conjunto de mecanismos para verificar la consistencia y veracidad de las declaraciones de renta de las personas, cuya utilización es necesaria en el mecanismo de focalización.

No obstante lo anterior, la dirección y coordinación del sistema de focalización debe seguir estando en el Ministerio de Desarrollo Social, atendiendo que se trata de la institución del Estado cuya misión es precisamente dirigir y coordinar la política social en el país.

⁴ INE, "Manual Metodológico del Índice de Precios al Consumidor"

http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_precios/ipc/metodologia/pdf/manual_metodologico_IPC_base_2013.pdf

Incentivos

Otro aspecto a considerar son los posibles efectos que un sistema como el propuesto puede tener en términos de comportamientos de la población. Una de las lecciones aprendidas de la experiencia de focalización en el país es el rápido aprendizaje del cómo subreportar la situación socioeconómica. Ello se ve dificultado por el reemplazo de la ficha auto-reportada por datos administrativos. Hay dos aspectos principales a cuidar en la materia: que los registros administrativos no se contaminen por efectos de su nuevo uso, como sería el caso en que los trabajadores le pidan a sus empleadores que les coticen por una remuneración inferior a la efectiva, y que no haya incentivos a que grupos de la población se informalicen.

Para reducir este tipo de riesgo se proponen tres tipos de medidas.

Primero, la auto regulación por incentivos. Los trabajadores tienen un incentivo en dirección opuesta a la subdeclaración de la renta a fines de postular a créditos comerciales y bancarios. Asimismo, los empleadores tienen un incentivo a reportar la remuneración efectivamente pagada porque así disminuye la base del impuesto a las utilidades que ellos deben pagar. Para que estos incentivos actúen como restricciones a la subdeclaración de rentas en el sistema de focalización se requiere que la documentación exigida sea la misma que es utilizada para los primeros usos.

Segundo, contar con verificadores de la situación socioeconómica que informen sobre la consistencia de la situación de ingresos reportada, como es el caso de las compras de bienes durables y las transacciones financieras.

Tercero, tener distintos tramos de corte socioeconómicos para acceder a los beneficios sociales antes que cortes discretos del tipo “todo o nada” minimiza los incentivos a falsear información. Actualmente, gran parte de los beneficios entregados por el Estado operan bajo la lógica del todo o nada, es decir el beneficio se pierde (o se accede a él) cuando se cruza un umbral de elegibilidad. Es mejor tener tramos donde los montos de los beneficios se reducen en forma gradual, lo que resta relevancia a calificar por encima o debajo de un umbral determinado. En el contexto del sistema propuesto es posible contar con al menos tres tramos de corte: i) aquellos que pertenecen al 40%, ii) aquellos que se encuentran entre el 40% y el 50%, iii) entre el 50% y el 60%.

Mecanismo de Operación

El mecanismo específico para evaluar la condición socioeconómica del hogar o grupo familiar dependerá de los datos específicos que se dispondrán, así como de los atributos que tendrá la institución encargada de realizar la evaluación. Por ello, el mecanismo que se describe a continuación *tiene solo carácter preliminar e ilustrativo*.

- 1) Toda persona que quiera postular a algún programa social debe, en primer lugar, acreditar residencia y conformación del hogar o grupo familiar. Esta información debiera ser verificada con el registro civil y también validada internamente para asegurar que ninguno de los componentes del grupo familiar pertenezca a otra familia. Una vez consignado y validado el grupo familiar, cualquier modificación a su composición debe ser debidamente acreditado.
- 2) El Servicio de impuestos Internos (o entidad encargada) asocia a cada componente de la familia, los ingresos monetarios declarados para el pago de impuesto a la renta y demás registros administrativos, para luego computar el ingreso del hogar y dividirlo por el índice de necesidades.
- 3) Se compara el índice resultante del paso previo con criterios de corte calculados con similar información en la encuesta Casen, clasificando al postulante en tramos A, B, C y D, según su pertenencia, al 40% más pobre de la población; entre el 40% y 50%; entre el 50% y 60% y por encima del 60%.⁵. Las personas en el tramo D no califican para beneficios sociales focalizados.
- 4) Los hogares y grupos familiares clasificados en los tramos A, B y C son sujetos a un segundo filtro de verificación, que permite corregir cuando hay subestimación de los ingresos contenidos en los registros administrativos. Para ello se construyen tramos equivalentes en función de un puntaje estimado en base a la información de vivienda, automóviles, y demás variables disponibles en los datos disponibles, incluyendo información territorial asociada a la comuna de residencia. En función de los resultados de esta etapa se conforma o modifica el tramo estimado en el primer procedimiento.
- 5) Parte fundamental de todo sistema de identificación de beneficiarios de programas sociales es que los postulantes rechazados puedan apelar y ser sujetos a evaluación en detalle por funcionarios municipales. Este proceso debiera ser sujeto a fiscalización de parte del MDS.

En términos más generales, es importante destacar que sistema opera sobre la base de la postulación de los interesados en los beneficios sociales, de manera que no entrega beneficios automáticos a quienes sean identificados como no excluidos, es decir, existe un proceso previo de autoselección de los hogares que deciden voluntariamente postular a los programas, y es en función de esos hogares que se realiza el mecanismo de exclusión.

⁵ En la siguiente sección se explica en detalle cómo se encuentran estos puntos de corte.

III. Simulaciones en la encuesta CASEN

El objetivo de esta sección es realizar micro-simulaciones en la encuesta Casen 2011 del modelo de focalización propuesto. El ejercicio es preliminar y de carácter parcial, puesto que la encuesta Casen no contiene todas las variables que serían usadas en el sistema propuesto. Por ello, los resultados que se obtienen en términos de la precisión del esquema de focalización constituyen una cota inferior de los que podrían obtenerse cuando se cuente con todos los datos disponibles. Las simulaciones que se presentan se realizan considerando el hogar como unidad de evaluación socioeconómica.⁶

El sistema de selección propuesto opera, en primera instancia, utilizando la información de ingreso de las personas contenida en la declaración del impuesto a la rentas en el Servicio de Impuestos Internos y otros registros administrativos.⁷ Según la encuesta CASEN, del total de personas que declaran estar trabajando, un 72% lo hace con un contrato firmado o bien entregando boletas de honorarios (trabajadores formales), es decir, sería factible identificar los ingresos de un 72% de los trabajadores por medio de datos administrativos. Si realizamos este análisis por decil de ingreso autónomo, en el tabla 1 se observa que son precisamente los trabajadores de menores ingresos los que presentan mayores niveles de informalidad. Sin embargo, la informalidad también tiene incidencia en los niveles más altos de ingreso, por lo tanto es necesario llevar a cabo un filtro adicional al simple cálculo del ingreso equivalente de las familias con datos administrativos.

Tabla 1: Distribución de trabajadores según formalidad por decil de ingreso autónomo

Decil Ingreso Autónomo	Informal	formal	Total
1	56.3	43.7	100
2	39.1	60.9	100
3	32.9	67.1	100
4	29.9	70.1	100
5	25.5	74.5	100
6	27.3	72.8	100
7	27.4	72.6	100
8	24.8	75.2	100
9	20.7	79.3	100
10	17.3	82.7	100
Total	27.7	72.3	100

⁶ Un 83% de los hogares contiene solo un núcleo familiar (Casen 2011). Cuando hay más de un núcleo resulta que un 69% de los jefes del segundo núcleo corresponde a un hijo o yerno del jefe de hogar

⁷ En el año tributario 2012 se cuenta con la declaración de ingresos de 5,95 millones de asalariados y 1,27 millones de trabajadores independientes (incluyendo casos de trabajadores que alternan ambas categorías ocupacionales)

Primer filtro: ingreso corregido por índice de necesidades

El primer filtro clasifica a los hogares en base al ingreso dividido por el índice de necesidades. Sin embargo, en la encuesta Casen se dispone solo del primer componente del índice de necesidades, el número de personas que habitan en el hogar, quedando pendiente la corrección por personas discapacitadas y el ajuste de precios regional para cuando se disponga el acceso a esas variables.⁸

La clasificación de los hogares a efectos del primer filtro de selección se realiza en función del ingreso equivalente, definido como la suma de los ingresos autónomos del hogar divididos por una escala de equivalencia que utiliza la raíz cuadrada del número de miembros del hogar. Se distinguen dos tipos de ingresos autónomos: (i) el ingreso efectivo es aquel que tienen los hogares y que es informado en la encuesta Casen; (ii) el ingreso formal es aquel provisto por los perceptores de ingresos formales, cuyos ingresos quedan registrados en fuentes de datos administrativos. Nótese que solo el ingreso formal sería observado en el sistema de focalización y que este ingreso es menor o igual al ingreso efectivo (que contiene además ingresos informales).

El ejercicio que se realiza evalúa la elegibilidad de hogares a beneficios sociales focalizados según el ingreso formal y el ingreso efectivo. Las discrepancias entre ambas clasificaciones informan sobre los errores de inclusión y exclusión del sistema de focalización propuesto. Esta es la metodología estándar para probar las bondades teóricas de un método de focalización.⁹ El ejercicio se realiza para tres cortes posibles de elegibilidad: 40% más pobre de los hogares, 50% y 60%.

La tabla N°2 muestra los umbrales de ingreso autónomo *efectivo* del hogar por decil de ingreso equivalente y número de personas que conforman el hogar, para los tres puntos de corte considerados.

Tabla 2: Umbrales de focalización en términos de ingreso autónomo del hogar, según número de personas en el hogar (*)

umbrales	Número de personas en el hogar					
	1	2	3	4	5	6
Percentil 40	204,860	289,603	354,639	409,507	458,100	501,880
Percentil 50	253,899	359,450	440,335	508,216	568,200	622,488
Percentil 60	315,202	446,410	547,000	631,439	706,168	773,550

Nota: (*) corrección por escala de equivalencia da lugar a una relación no lineal entre el umbral de ingresos y el número de personas en el hogar.

Para simular el sistema de asignación de beneficios en la encuesta CASEN se calcula un ingreso autónomo *formal* de los hogares, considerando a los ingresos de todos aquellos que declaran tener

⁸ La encuesta Casen informa sobre la presencia de discapacitados en los hogares, según auto-declaración de los entrevistados. Sin embargo, no se cuenta con ponderadores que informen sobre la necesidad de gasto asociados a la discapacidad en sus diferentes grados.

⁹ "Teórico" en el sentido que se trata de un ejercicio de oficina que evalúa el método asumiendo que no hay otras discrepancias entre los datos observados y los verdaderos.

un trabajo formal (con contrato o boleta) junto con las jubilaciones y pensiones. Estos serían los ingresos que dispondría el sistema de focalización en la práctica, contenidos en las bases de registros administrativos existentes.

A continuación se clasifica a las familias en función de los umbrales definidos en el tabla 2. Considerando que el ingreso autónomo formal es menor o igual al ingreso autónomo efectivo, se tiene que los hogares quedan clasificados por debajo (a la sumo mismo) percentil que les correspondería de acuerdo a sus ingresos efectivos (ver Cuadro 2 en Anexo).

El sistema de focalización propuesto opera bajo la lógica de exclusión. Por ello, se procede a excluir a los hogares cuyo nivel de ingreso formal supere al umbral de simulación. El resultado se presenta en la tabla N° 3 en términos de tres criterios: (i) porcentaje de hogares que clasifican como elegibles como porcentaje del total de hogares del país; (ii) error de inclusión, que es el porcentaje de hogares incorrectamente considerados elegibles sobre total hogar seleccionados; (iii) error de exclusión o porcentaje de hogares incorrectamente excluidos sobre total de hogares a incluir.

La focalización intenta minimizar los errores de inclusión y exclusión; el primero porque encarece el programa al incluir a personas que no clasificarían para ello; el segundo porque deja fuera del programa a quienes habría que incluir. Nótese la distinta naturaleza de los errores de inclusión y exclusión, por lo que no es claro que se quiera reducir la suma de ambos errores en el sentido que se puede entregar distinta valoración a cada uno de ellos.

El primer filtro de selección no tiene error de exclusión por efecto que el ingreso formal es menor o igual al ingreso efectivo, por lo que un hogar siempre quedará clasificado en un percentil inferior (o igual) al percentil que le correspondería según sus ingresos efectivos. La contrapartida es un mayor error de inclusión que encarece el costo de los programas focalizados. Nótese en todo caso que el error de inclusión disminuye cuando más elevado sea el criterio de corte de elegibilidad; puesto que mientras mayor sea el porcentaje de población que se considere elegible, menor será la que puede ser erróneamente incluida.

Tabla N° 3 Distribución de hogares, primer filtro de selección (% sobre total hogares país).

Umbral de clasificación	% hogares seleccionados (% hogares país)	Error de inclusión (%)	Error de exclusión (%)
Percentil 40	58,2	31,2	0,0
Percentil 50	66,6	24,9	0,0
Percentil 60	73,7	18,6	0,0

Nota: error de inclusión es el % de hogares incorrectamente incluidos sobre total hogar incluidos; error de exclusión es el total de hogares incorrectamente excluidos en % del total de hogares a incluir)

Fuente: microsimulaciones en encuesta Casen 2011.

Nota: el error de inclusión como porcentaje de los hogares incluidos se expresa

Segundo filtro: Corrección por variables de activos y relacionadas

Como se observa en el paso 3, la selección de hogares en función de sus ingresos equivalentes formales genera un porcentaje importante de error de inclusión, el cual se explica por aquellos hogares que teniendo ingresos mayores no se ven reflejados debido a que son de carácter informal. El objetivo de esta etapa consiste en encontrar aquellas características que distinguen a los hogares que, quedando incluidos por sus ingresos formales equivalentes, no debieran estar en el grupo de beneficiarios. La caracterización de los hogares debe ser a través de variables verificables, idealmente registros administrativos o bien que no existan incentivos a la sobre o sub declaración por parte de las familias.

Se estima una regresión donde la variable dependiente son los percentiles de ingreso equivalente de los hogares en función de una serie de atributos del hogar que pueden ser encontrados en registros administrativos, para luego estimar un percentil predicho y realizar el ejercicio de exclusión.

Para la estimación se exploraron dos alternativas, ambas con datos verificables como variables explicativas. La primera alternativa considera un conjunto de datos de fácil acceso como: escolaridad del jefe de hogar, tenencia de vehículos, vivienda de más de 100m² (proxy en Casen del valor de la vivienda), número de personas con trabajo formal en el hogar y número de menores de 12 años de edad en el hogar. Por su parte, la segunda alternativa incorpora un conjunto de registros de más difícil acceso como el tipo de establecimiento educativo al que asisten los niños del hogar, el acceso al sistema de isapres y a tarjetas de crédito.

En el Cuadro A-3 del Anexo se presentan las estimaciones descritas. Se observa un leve aumento en la capacidad explicativa del modelo al pasar a la alternativa con registros de más difícil acceso. Sin embargo este aumento parece no ser significativo dada las dificultades asociadas a conseguir la información necesaria para esta estimación. Así, son los percentiles predichos por el primer modelo los que se utilizan para esta segunda etapa de exclusión.

La tabla número 4 muestra la distribución de los hogares luego de aplicar este segundo filtro de exclusión. Si bien disminuye el número de hogares incluidos erróneamente (error de inclusión) y aumenta el número de hogares excluidos erróneamente (error de exclusión), esto se debe a que la estimación busca encontrar aquellas características de las familias que, en promedio, se relacionan con distintos niveles de ingreso y, por lo tanto, se genera este tipo de error.

Tabla N° 4 Distribución de hogares, segundo filtro de selección (% sobre total hogares país).

Umbral de clasificación	% hogares seleccionados (% hogares país)	Error de inclusión (%)	Error de exclusión (%)
Percentil 40	41,4	19,8	17,0
Percentil 50	52,0	15,9	12,6
Percentil 60	62,2	13,2	10,0

Nota: error de inclusión es el % de hogares incorrectamente incluidos sobre total hogar incluidos; error de exclusión es el total de hogares incorrectamente excluidos en % del total de hogares a incluir)

Fuente: microsimulaciones en encuesta Casen 2011.

Este segundo filtro permite identificar a aquellos hogares que no se comportan (en términos de ingreso) de acuerdo al promedio de los hogares con sus características. La tabla N° 6 muestra las características promedio de los hogares en función de si resultan incluidos o excluidos de acuerdo a la estimación de ingresos. Se observa que, en promedio, la brecha en escolaridad del jefe de hogar entre los hogares incluidos y excluidos es de 5 años y se duplica el número de personas con trabajo formal dentro del hogar. Por otro lado, más de un 60% de los excluidos declara tener automóvil (mientras que esta cifra es en torno al 10% para los incluidos) y más de un 15% vive en casas de más de 100m² (mientras que esta cifra es en torno al 3% para los incluidos). En resumen, las diferencias entre los hogares incluidos y excluidos mediante esta estimación son significativas y dan cuenta de distintos estándares de vida de las familias. De hecho, uno de los factores que puede afectar la estimación de ingresos es que ésta se realiza con los ingresos de un solo mes (el mes anterior a la aplicación de la encuesta) los que no son representativos necesariamente del flujo de ingresos anuales que la familia percibe, el cual sí se vería reflejado en el estándar de vida que puede alcanzar.

Es importante hacer notar que este segundo filtro reduce los incentivos a la informalidad y/o falseamiento de registros administrativos que podrían surgir si se usaran solo el filtro de ingresos.

Tabla N° 5: Comparación entre un sistema basado solo en ingresos formales y el que incorpora la exclusión por estimación de ingresos, en términos del porcentaje de hogares bien y mal focalizados

Focalización		escolaridad jefe de hogar	menores de edad	personas con trabajo formal	automóvil	vivienda de más de 100m ²
40%	incluidos	7.60	0.66	0.87	0.07	0.03
	excluidos	12.31	0.46	1.92	0.53	0.16
50%	incluidos	8.10	0.64	0.96	0.10	0.03
	excluidos	12.74	0.45	2.04	0.60	0.19
60%	incluidos	8.55	0.62	1.06	0.14	0.04
	excluidos	13.22	0.42	2.18	0.68	0.22

Fuente: microsimulaciones en encuesta Casen 2011

Comparación con la Ficha de Protección Social

Para evaluar la efectividad de este nuevo sistema de identificación de beneficiarios de programas sociales se le puede comparar con el que utiliza actualmente, es decir, la Ficha de Protección Social. Esta comparación se llevará a cabo en términos del error de inclusión y de exclusión, aún cuando es necesario advertir que la referencia de evaluación, distribución del ingreso efectivo del hogar en la Casen, puede ser discutida en cuanto su pertinencia a tal efecto,

El ejercicio se realiza en la encuesta CASEN 2009 sobre la cual se calculan los puntajes de la Ficha de Protección Social y se clasifican los hogares según los puntajes de corte que se utilizan para clasificar a las familias en cada decil. Por tanto, la comparación es con el modelo teórico de la FPS y no con su

funcionamiento efectivo, que está sujeto a prácticas extendidas de subdeclaración de la condición socioeconómica. La tabla N°6 muestra la distribución de hogares en términos de los errores de inclusión y exclusión asociados. Se observa, que para todos los niveles de focalización, el nuevo mecanismo propuesto presenta menores niveles de error que el mecanismo de focalización vigente en nuestro país (comparación con tablas 4 y 5).

Tabla 6 Distribución de hogares, Ficha de Protección Social (% sobre total hogares país).

Umbral de clasificación	% hogares seleccionados (% hogares país)	Error de inclusión (%)	Error de exclusión (%)
Percentil 40	47,6	32,7	22,5
Percentil 50	56,8	25,2	17,3
Percentil 60	65,9	19,3	13,2

Nota: error de inclusión es el % de hogares incorrectamente incluidos sobre total hogar incluidos; error de exclusión es el total de hogares incorrectamente excluidos en % del total de hogares a incluir)

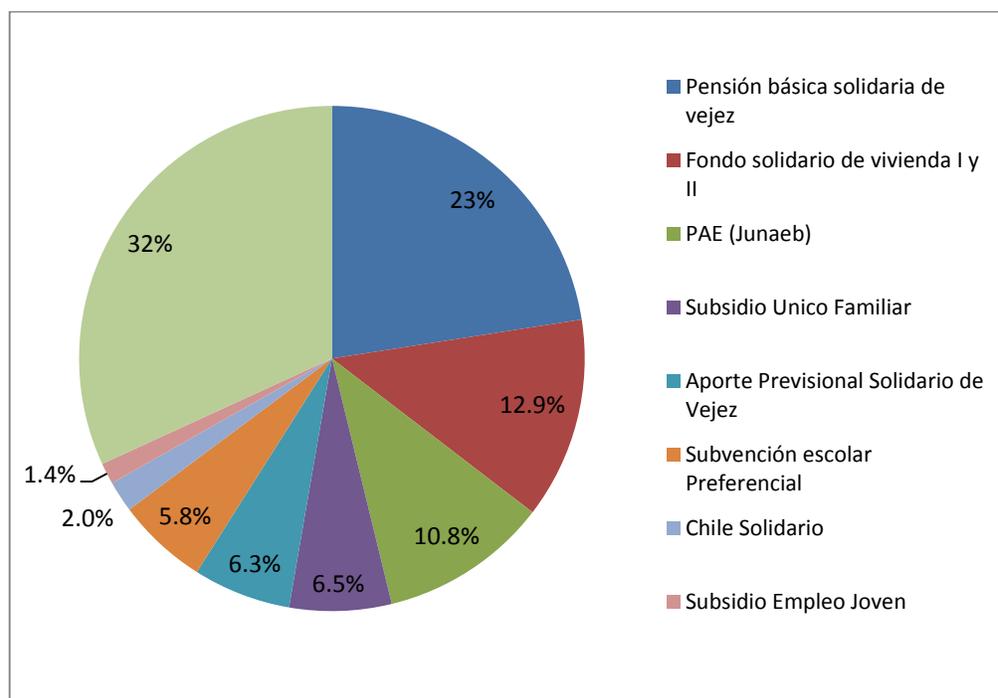
Fuente: microsimulaciones en encuesta Casen 2011.

IV. Aplicación a Programas Sociales en Chile

Actualmente, 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.

En efecto, el informe de expertos que revisó la Ficha de Protección Social¹⁰ (2010) señaló que cerca de 60 programas sociales utilizaban este instrumento para seleccionar a los beneficiarios de sus prestaciones sociales, a los cuales se les asignaba un presupuesto anual que ascendía a más de \$2.200 MM¹¹. A partir de la información contenida en dicho informe, es posible constatar que un 35% de este monto corresponde sólo al presupuesto asignado al pago de Pensión Básica Solidaria (PBS) y al programa Fondo Solidario de Vivienda (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Distribución del presupuesto focalizado con FPS. Año 2010.



¹⁰ Ver en Informe Final Comité de Expertos FPS. Disponible en:

<http://www.nuevaficha.gob.cl/upfile/documentos/25062013100208INFORME%20COMITE%20EXPERTOS%20FPS.pdf>

¹¹ Correspondiente al 15% del gasto social del año 2010.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del “Informe de expertos FPS”.

En relación a la cobertura que hoy tienen los programas y/o beneficios sociales en Chile, notar que desde hace algún tiempo la estrategia social del Estado chileno es de carácter mixto, ya que por una parte se mantiene la prioridad asignada a las políticas sociales universales, y por otra parte, la oferta pública de programas y servicios está orientada también a atender a grupos específicos de la población que necesitan de acciones especializadas y/o altamente focalizadas.

La tabla 12 presenta la cobertura y el presupuesto 2013 asociado a los principales programas y/o beneficios sociales actualmente disponibles en Chile (correspondiente a cerca del 15% del gasto social presupuestado para 2012). En base a esta información, se debe señalar que en la actualidad no todos los receptores de beneficios sociales son seleccionados con un único instrumento. Si bien la FPS es el instrumento más ampliamente utilizado, también se dispone del Instrumento Técnico de Focalización (ITF) utilizado desde mediados de 2010 en la asignación de Pensiones Básicas Solidarias. Asimismo, el salario de los trabajadores también es utilizado como criterio para seleccionar beneficiarios, como es el caso de la Asignación Familiar. O es posible encontrar casos como el del Subsidio al Empleo joven donde se utiliza tanto el puntaje FPS para identificar beneficiarios, como el ingreso del trabajador para determinar el monto del subsidio. Adicionalmente, la mayoría de los programas sociales complementan el uso del instrumento de focalización con otros criterios de selección o requisitos de acceso en forma autónoma dependiendo de sus objetivos y del grupo al que se quiera beneficiar.

Asimismo, la información que presenta la tabla 12 indica que, salvo en el caso de Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar, la mayoría de los programas y/o beneficios sociales actualmente vigentes en el país son de amplia cobertura, abarcando al menos el 20% de la población, como en los casos del Fondo Solidario de Elección de Vivienda del MINVU y el Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la JUNAEB; al 40% de la población como en el caso del SUF y la SEP; y llegando inclusive a abarcar al 60% de la población como en el caso de la PBS y el APS. Por lo mismo, los programas de más amplia cobertura son aquellos que tienen un presupuesto más elevado.

También es importante considerar que, según se explicita en el informe del comité de expertos, se observa una sobredimensión de los deciles en función de los puntos de corte establecidos en la FPS, de manera que al focalizar al primer quintil (20%) se está focalizando al 33% de la población en términos reales, ya que un 33% de los hogares queda bajo el puntaje de corte asociado al 20%.

Ahora bien, dada esta información respecto de las coberturas que tiene la política social en Chile, es lógico pensar que los instrumentos que se utilicen en la selección de beneficiarios políticas con distintos niveles de focalización no sean los mismos. En 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, es más conveniente utilizar una lógica de selección de beneficiarios que opera sobre la base de la exclusión de quienes son no elegibles. Por otra parte, para beneficios muy focalizados (por ejemplo el Ingreso Ético Familiar, 2.8% de la población más pobre) debiera operar un mecanismo que permita identificar de manera más precisa a quienes cumplen los requerimientos de entrada a este tipo de programas.

Tabla N°12. Cobertura y presupuesto 2013 asociado a los principales programas y/o beneficios sociales actualmente disponibles en Chile

Beneficio	Monto Miles de \$	Cobertura
Subsidio Único Familiar (SUF)	188,877,567	Segundo quintil: 11.734 puntos FPS
Asignación Familiar	36.055.710	Trabajadores con remuneraciones hasta \$500.000 (aprox. 75% de trabajadores)
Pensión básica solidaria de vejez (PBSV)	412,260,662	Tercer quintil: determinado por el Puntaje de Focalización Previsional
Pensión básica solidaria de invalidez (PBSI)	211,727,158	Tercer quintil: determinado por el Puntaje de Focalización Previsional
Aporte Previsional Solidario (APS)	178,698,754	Tercer quintil: determinado por el Puntaje de Focalización Previsional
Chile Solidario	46,566,742	225 mil familias más bajas en la Ficha de Protección Social.
Ingreso Ético Familiar	84,349,692	170 mil familias de extrema pobreza
Subsidio Empleo Joven	47,599,962	Segundo quintil: 11.734 puntos en FPS, renta menor a \$391.000
Subsidio Empleo a la Mujer, Ley N° 20.595	26,861,714	Segundo quintil: 11.734 puntos FPS
Subvención Escolar Preferencial (SEP)	340,059,668	Segundo quintil: 11.734 puntos FPS
PAE (JUNEAB)	304,245,612	Primer quintil: 8.500 puntos en FPS
Subsidios Fondo Solidario de Vivienda (Título I y II)	499,962,093	Título I: Subsidios para Grupos Emergentes: tercer quintil, máximo 13.484 puntos en FPS (viviendas de hasta 1.000 UF). Título II: Subsidios para la Clase Media, FPS no es obligatoria pero otorga puntaje si cuenta con menos de 13.484 puntos (viviendas de hasta 2.000 UF)
Fondo Solidario de Elección de Vivienda	188,750,386	Primer quintil, puntaje de Carencia Habitacional en la Ficha de Protección Social (FPS) sea igual o menor a 8.500 puntos.
Total	2,529,960,010	

Fuente: elaboración propia en base a información de Ley de Presupuestos 2013 e información de cada programa y/o beneficio social.

Considerando la cobertura, tipo de beneficiario y selectividad de los programas y/o beneficios sociales, es posible establecer la siguiente distinción:

1. Políticas muy focalizadas, de baja cobertura, que tienen por destino exclusivo grupos familiares en situación de pobreza extrema, como es Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar.
2. Transferencias monetarias de amplia cobertura, como el Subsidio Único Familiar (SUF) o la Pensión Básica Solidaria (PBS), donde la elegibilidad depende de la condición socioeconómica del hogar. O aquellas transferencias que están dirigidas a personas en la fuerza de trabajo¹², como el subsidio al empleo joven y al empleo de la mujer, o el subsidio de cesantía, donde el beneficio puede depender de la condición socioeconómica del hogar y características propias del individuo que lo percibe.
3. Transferencias no monetarias de amplia cobertura, como el PAE donde la asignación del beneficio depende de la condición socioeconómica del hogar, o los programas asociados a vivienda donde la asignación y monto del beneficio depende de la condición socioeconómica del hogar.
4. Políticas universales como el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), y políticas universales que incorporan selectividad en la entrega de algunas prestaciones, como Chile Crece Contigo.

¿Cómo se integran estos beneficios con el sistema propuesto?

Como se ha mencionado, el nuevo mecanismo de asignación de beneficios sociales propuesto establece un umbral que determina la exclusión de individuos no elegibles. Este umbral representa el porcentaje de población al que se quiere cubrir con un beneficio social determinado, y en combinación con otros requisitos, es un insumo más en el proceso de identificación de receptores de beneficios sociales del Estado.

Como se señaló en la sección V, un instrumento de selección de beneficiarios de programas y/o beneficios sociales basado en la exclusión de individuos no elegible, en el contexto de la realidad chilena, funciona bien cuando se fijan umbrales que excluyen al 60%, 50% y 40% o más de la población. Esto implica que: i) gran parte de los beneficios actualmente vigente pueden operar bajo la lógica de exclusión de individuos no elegibles, y ii) a partir de estos umbrales es posible generar tramos que complementen el uso de la exclusión con un mecanismo que permita graduar la entrega y monto de los beneficios sociales al interior del grupo elegible (es decir, tramos entre los umbrales que definen al 40%, 50% y 60% de la población).

A continuación se presenta un ejemplo de cómo debiera funcionar en la práctica el nuevo mecanismo de asignación de beneficios sociales para un programa de amplia cobertura (como el SUF, por ejemplo):

1. La institución responsable del beneficio y/o programa social que se quiere entregar, determina los requisitos y el porcentaje de población que desea abarcar. Esto a su vez

¹² Cuyos diseños buscan explícitamente que no produzcan comportamientos de dependencia de los recursos del Estado.

determina un umbral de exclusión. En otras palabras, si con el beneficio social se pretende cubrir al 40% de la población, se debe excluir al 60% restante.

2. Por lo tanto, todo potencial beneficiario que sobrepase un determinado umbral queda excluido de la entrega del beneficio.
3. La pertenencia al grupo no excluido no debiera implicar la obtención automática del beneficio. Es decir, en la población no excluida debieran operar criterios de autoselección (de manera previa a la asignación del beneficio). Es importante que el diseño de cualquier beneficio establezca mecanismos de autoselección, a través de diseños en la postulación y asignación de beneficios que desincentiven la participación de población que no necesita la ayuda del Estado. Una forma de hacerlo es que los beneficiarios siempre deban realizar algunas acciones (las que por lo tanto implican costos) para registrarse y obtener un beneficio¹³.
4. Asimismo, podría ser deseable graduar el monto del beneficio. En tal caso, al interior de la población elegible es posible priorizar a los hogares estableciendo nuevos umbrales.
5. De manera complementaria a este mecanismo de asignación de beneficios y/o programas sociales, es deseable que se instaure un sistema de orientación municipal, el que debiera contribuir a: i) vincular a nivel individual la oferta pública existente con los problemas y necesidades que viven las personas que acuden al municipio, y ii) contar con un mecanismo de apelaciones. Lo anterior es un desafío mayor, pues implica fortalecer o establecer en los municipios capacidades de gestión de redes en materia de protección social, con el objetivo que exista una correspondencia efectiva entre la oferta social y los problemas de las personas y sus familias.

¹³ Ver “Experiencia internacional de métodos de focalización”. Disponible en https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ministeriodesarrollosocial.gob.cl%2Fcomitefps%2Findex.php%2Fdocumentos%2Fdoc%2F30%2Fraw&ei=SCZDUsidFrDh4APP2YDoDQ&usg=AFQjCNGXV0V4EgN4Gye6RqIJWtV5z-q_7Q&sig2=F_puQPXJM5pOzUbf4sKFSg

V. Consideraciones y conclusiones

- Se propone un nuevo mecanismo para identificar a los beneficiarios de programas sociales basado principalmente en sus ingresos formales, es decir, aquellos que figuran en registros administrativos, y en función de ciertas características verificables del hogar. Este mecanismo es un sistema de exclusión, es decir, opera bajo la lógica de verificar que el postulante no pertenezca a los grupos de condición económica consolidada para lo cual no se requiere seguir operando con el mecanismo de “ficha”..
- El abandono de la “ficha” como mecanismo de focalización pone término a un sistema que después de operar durante tres décadas muestra señales claras de agotamiento que se expresan en su deslegitimación en la población y en prácticas masiva de subdeclaración. El nuevo esquema termina con el modelo de pedirles a los pobres “que demuestren su pobreza” para acceder a beneficios sociales.
- Este sistema avanza en dirección a lo propuesto por el comité de expertos en su informe el año 2010, siendo su principal desafío verificar la composición del hogar de los postulantes. Para esto se propone, por un lado, que el registro de hogares sea validado con el registro civil, y por otro, ¿¿que cualquier modificación en la composición de las familias debe ser debidamente acreditado con todos los documentos que necesarios (certificado de nacimiento, certificado de defunción, cese de convivencia, entre otros).
- Este sistema consta de dos filtros. El primer filtro, se excluye en función del ingreso formal equivalente de los hogares. El segundo filtro excluye en función de ciertas características del hogar como la escolaridad del jefe de hogar, el número de menores de edad, la tenencia de vehículos y características de la vivienda entre otros.
- Luego de simular este mecanismo de identificación de beneficiarios en la Encuesta CASEN, se concluye que, al compararlo con la Ficha de Protección Social, presenta menores niveles de error de focalización tanto al 40%, 50% y 60% de focalización.
- Si bien podría pensarse que el uso de registros oficiales de ingreso podría incentivar el paso a la informalidad de parte de los trabajadores, o bien que estos le pidan a sus empleadores cotizarles por montos menores; la segunda etapa del sistema asegura que aquellas familias con un estándar de vida que no es acorde a su nivel de ingresos encontrados serán igualmente excluidos del sistema. Otros países como Argentina, cuentan con registros de gasto y consumo de sus habitantes y a través de éstos imputan ingresos a los hogares con trabajadores informales.
- Se propone el uso de este sistema para aquellos programas dirigidos a segmentos más amplios de la población, mientras que para beneficios muy focalizados debiera operar un mecanismo que permita identificar de manera más precisa a quienes cumplen los requerimientos de entrada a este tipo de programas.

ANEXO

Cuadro 1: Preguntas consideradas para construir el índice de estándar de vida en UK

Usted considera que usted y su familia tienen:	
i	suficiente dinero como para mantener su hogar decorado
ii	actividades de ocio o algún hobby
iii	vacaciones por al menos una semana al año
iv	seguro para los bienes de su hogar
v	amigos o familia que vienen de visita a comer al menos una vez al mes
vi	ahorros de al menos \$X al mes
vii	dos pares de zapatos para cada temporada para cada miembro del hogar
viii	dinero para reemplazar muebles rotos
ix	dinero para reemplazar electrodomésticos dañados
x	dinero para gastar en si mismo

Anexo 1: Distribución de hogares en función del decil de ingreso autónomo efectivo y clasificación de ingreso autónomo formal

		Categorización en función del ingreso formal equivalente ($Y_{\text{formal}}/n^{0.5}$)										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Decil de ingreso autónomo equivalente ($Y/n^{0.5}$)	1	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
	2	39%	61%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
	3	30%	20%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
	4	24%	12%	18%	46%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
	5	21%	9%	10%	17%	43%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
	6	16%	8%	7%	12%	18%	38%	0%	0%	0%	0%	100%
	7	14%	5%	5%	7%	11%	19%	40%	0%	0%	0%	100%
	8	13%	4%	3%	4%	8%	9%	18%	41%	0%	0%	100%
	9	9%	2%	2%	2%	4%	4%	7%	23%	47%	0%	100%
	10	8%	0%	1%	1%	2%	1%	3%	5%	17%	63%	100%
	Total		27%	12%	10%	9%	8%	7%	7%	7%	6%	6%

Anexo N°2: Estimación percentiles de ingreso equivalente

	M1	M2
Escolaridad jefe de hogar	1.931 (96.08)**	1.457 (70.19)**
Auto en el Hogar	13.620 (69.51)**	10.542 (54.09)**
Vivienda de más de 100 m2	8.772 (29.99)**	5.564 (19.37)**
Pobreza comunal	-0.537 (43.15)**	-0.422 (34.56)**
Número de personas con trabajo formal	12.362 (146.47)**	12.161 (148.62)**
Número de menores de 12 años	-6.703 (65.96)**	-6.488 (65.45)**
Tarjeta de crédito en el hogar		11.308 (48.67)**
Todos están en el sistema de isapre		9.055 (28.38)**
Niños asisten a establecimiento PP		5.089 (11.14)**
Constant	20.933 (63.90)**	21.989 (69.42)**
Observations	59084	59084
R-squared	0.52	0.55