



*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

## **De la Ficha de Protección Social a la Reforma de la Focalización.\***

Oswaldo Larrañaga<sup>†</sup>  
Denise Falck<sup>‡</sup>  
Rodrigo Herrera<sup>§</sup>  
Amanda Telias<sup>\*\*</sup>

Documento de Trabajo  
Diciembre 2014

**Palabras clave:** focalización, Ficha de Protección Social, 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 publicado como capítulo en: O. Larrañaga y D. Contreras (eds.): Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile, edición ampliada y actualizada, Uqbar, Santiago, 2015.

<sup>†</sup> PNUD.

<sup>‡</sup> PNUD.

<sup>§</sup> División de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>\*\*</sup> Universidad de Manchester.

## 1. Introducción

La selección de postulantes a las transferencias monetarias y otras prestaciones sociales se introduce en Chile a inicios de los años 80, con la puesta en marcha de un instrumento de focalización denominado “Ficha Cas” que evaluaba la condición socioeconómica del hogar a través de un puntaje que determinaba la prioridad de acceso a los beneficios sociales.<sup>1</sup>

Durante las décadas siguientes, en Chile se profundizó el uso de instrumentos de focalización en términos del número de personas evaluadas y de los programas sociales que los utilizaban para seleccionar a sus usuarios. Hubo varias versiones de la Ficha Cas a medida que cambiaban las variables usadas para evaluar la situación económica de los hogares y se volvían más complejos los algoritmos para convertir la información de estas variables en puntajes que determinan la prioridad de los hogares para acceder a los programas sociales.

La instalación del Sistema de Protección Social en la década del 2000 amplió la cobertura de la población objetivo de programas focalizados, desde los hogares pobres a los vulnerables, esto es, incluyendo a hogares de ingresos medios-bajos que no tienen una situación económica consolidada y enfrentan riesgo de caer en pobreza.

Este cambio de orientación en la política social motivó la introducción de un nuevo instrumento de selección de postulantes, denominado Ficha de Protección Social (FPS). El nuevo instrumento contiene un cambio conceptual y metodológico importante respecto de mecanismos anteriores, sustituyendo la tenencia de bienes durables y características de la vivienda, por estimaciones de la capacidad de generación de ingresos de los individuos y de las necesidades del hogar.

La FPS ha sido el principal mecanismo que usa el Estado chileno para seleccionar postulantes a programas sociales desde el año 2006 a la fecha (2014). Ello, no obstante que está afectada a serios problemas de tergiversación de atributos del hogar y de las personas que lo componen, que redundan en una baja artificial de los puntajes. Esto sucede dado que buena parte de las características que se utilizan para calcular el puntaje, son auto declaradas por los mismos postulantes.

---

<sup>1</sup> Ellos refieren a los programas sociales focalizados, en contraste con aquellos de acceso universal, como son los sistemas públicos de educación y salud.

En los inicios del gobierno de Sebastián Piñera (2010) se constituye un Comité de Expertos con el fin de realizar un diagnóstico de la FPS y formular propuestas para la selección futura de postulantes. Las recomendaciones del Comité inducen a este gobierno a desarrollar un nuevo instrumento (Ficha Social) para reemplazar a la FPS. Por diversas razones, este nuevo instrumento no alcanzó a entrar en vigencia antes del cambio de gobierno el año 2014.

El segundo gobierno de Michelle Bachelet en 2014 decidió suspender la aplicación de este instrumento y avanzar hacia un mecanismo de selección de beneficiarios de programas sociales basado en la exclusión de los grupos acomodados, utilizando a tal efecto información de registros administrativos de ingreso y bienes durables de las familias. Esta decisión fue muy influenciada por la pérdida de legitimidad social de la Ficha de Protección Social.

Este capítulo presenta un recuento crítico de la experiencia de focalización en el país, con especial énfasis en la experiencia de la FPS y desarrollos posteriores. El capítulo se organiza en seis secciones, aparte de esta introducción. La segunda sección provee una breve síntesis de la operatoria de la Ficha Cas, correspondiente a la primera etapa de la focalización que se centraba en la población más pobre. La tercera sección da cuenta de la FPS en cuanto a su diseño y puesta en marcha, su funcionamiento durante los gobiernos del período 2006 a 2014, los problemas que la aquejan y sus efectos sobre la selección de postulantes. La sección cuarta presenta la experiencia de la Ficha Social y los problemas que enfrentó su desarrollo que llevaron a su postergación a fines del gobierno de Sebastián Piñera. A continuación se presentan los lineamientos del nuevo modelo de selección de participantes de los programas sociales, que se encuentra en fase de desarrollo por parte del segundo gobierno de Michelle Bachelet. Una última sección presenta las conclusiones del capítulo.

## **2. Antecedentes**

Hasta mediados de los años 70 la política redistributiva en Chile utilizaba como instrumentos los 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, entre otros mecanismos. Con la transformación de la economía que trajo consigo el gobierno militar, 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. (Larrañaga, 2009).

La política de redistribución de los ingresos quedó circunscrita a 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. La selección de los beneficiarios de las transferencias monetarias y otras prestaciones sociales empieza a realizarse 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 rol del Estado en la economía, que asumió un papel subsidiario de redistribución de ingresos solo 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 (Caracterización Socio Económica), 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 (*proxy mean test*), aquel que utiliza variables indirectas relacionadas con la condición socioeconómica, la escolaridad, características de la vivienda y acceso a servicios básicos. En cambio, un test directo de medios selecciona a los usuarios en base a sus niveles de ingreso o riqueza. Otros esquemas de focalización seleccionan a los usuarios según su pertenencia a unidades territoriales como comunas, barrios o escuelas (focalización por grupos). También existe la focalización comunitaria, donde la selección de usuarios se realiza a través de líderes o representantes de la comunidad.<sup>2</sup>

La primera versión de la ficha Cas 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 a 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; tenía vigencia de dos años e incorporaba procedimientos bien definidos para la recolección y procesamiento de la información.

Una década más tarde se reformuló la Ficha Cas-2 para actualizar sus contenidos y las variables que habían perdido poder de discriminación en el contexto de las mejoras en las

---

<sup>2</sup> La elección del instrumento depende de las capacidades institucionales del país y características de la población objetivo. 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.

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).

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 del hogar (Larrañaga, 2003). Este diagnóstico dio lugar a una propuesta de modificación del instrumento de focalización a partir de la cual Mideplan (Ministerio de Planificación) desarrolló la Ficha Familia. Sin embargo, 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 Ficha de Protección Social que entra en vigencia el año 2007.

### **3. La Ficha de Protección Social (FPS)**

Esta Ficha tuvo su origen en el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), quien planteó como desafío de su gobierno la instalación 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. Las políticas de protección social tienen como población objetivo a los hogares vulnerables, concepto que incluye a quienes viven en situación de pobreza, así como a sectores de ingresos medios y bajos que aún no alcanzan una situación económica consolidada.

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. Es así como la Ficha de Protección Social surge como nueva herramienta 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.

La nueva Ficha considera cambios conceptuales importantes respecto del instrumento predecesor. 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. De esta manera, la unidad de análisis de la Ficha es el hogar, es cual es definido como las personas que comparten 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 observables, 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. 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 de pensiones y subsidios monetarios, dado que se trata de flujos 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, aun cuando estos datos son informativos de los flujos de ingresos permanentes de sus poseedores. La decisión fue adoptada por Mideplan para reducir las señales de castigo al progreso, que aparecen 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, aun cuando la FPS 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 algunos de los miembros del hogar presente una condición de discapacidad física o mental.

En ocasiones se postula que la FPS es un instrumento especialmente diseñado para medir la situación de vulnerabilidad de los hogares. No obstante, la mayor parte de las variables

incluidas en la FPS podrían también formar parte de la evaluación de los recursos de los hogares en un instrumento de focalización basado en la pobreza. Por ello, hay alguna exageración en el argumento de que la ficha Cas medía pobreza y la Ficha de Protección Social mide vulnerabilidad. La distinción principal entre pobreza y vulnerabilidad ocurre en la cobertura que tienen los programas y beneficios sociales, puesto que, una política destinada a lidiar con la vulnerabilidad debe cubrir a un mayor número de personas que las orientadas contra la pobreza.

### **Implementación de la FPS**

Además de ser responsable del diseño de la FPS, Mideplan debe supervisar su administración en el territorio nacional y ser garante del procesamiento de datos así como de la utilización del instrumento. Los municipios 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. Desde mediados del 2010 se cuenta con un Registro Nacional de Encuestadores que acredita que estas personas tienen las competencias requeridas para llevar a cabo las evaluaciones de los hogares.

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 el ministerio. A tal efecto los municipios reciben financiamiento de Mideplan por ficha aplicada, cuyo monto depende de las características de la comuna tales como ruralidad, dificultades de acceso y otras relacionadas. En promedio, el monto transferido (entre transferencias fijas y variables) es alrededor de \$6.000 por ficha realizada en el año 2014.

La información recolectada a través de la aplicación del instrumento es digitada en los municipios y traspasada a Mideplan, organismo a cargo de aplicar el modelo de cálculo y asignar un puntaje a cada ficha. Los municipios retienen la base de datos, la cual pueden utilizar para fines de diagnóstico de la población vulnerable, así como para focalizar programas asistenciales de iniciativa local. El responsable comunal de la ficha cuenta con una clave que le permite acceder a la información recolectada en el proceso de encuesta al grupo familiar, y a su puntaje.

El proceso de aplicación de la FPS se inicia en diciembre de 2006 con una re-encuesta a las familias que tenían Ficha Cas vigente. La implementación del nuevo instrumento fue muy rápida permitiendo que el puntaje de la FPS empiece a utilizarse en la selección de los postulantes a fines de mayo del 2007, con más de 3 millones de personas ya encuestadas.

A fines del primer gobierno de Michelle Bachelet se contaba con 8,56 millones de personas encuestadas con FPS y durante el mandato de Sebastián Piñera se sumaron 3,29 millones hasta completar 11,86 millones en marzo del 2013, a fines de su gobierno, lo

que representa un 67% de la población nacional (Cuadro 1). De este total, un 34% se somete a una nueva evaluación durante el período, por motivos que se especifican en el siguiente acápite.

Cuadro 1  
Población encuestada por la Ficha de Protección Social, 2006 a 2014

Año	Miles personas	% en total	% acumulado	% que actualiza posteriormente
2006	156,8	1,3	1,3	48,6
2007	4362,0	36,6	37,9	45,2
2008	2164,1	18,1	56,0	37,8
2009	1705,4	14,3	70,3	31,8
2010	1034,0	8,7	79,0	29,1
2011	1064,3	8,9	87,9	23,4
2012	737,4	6,2	94,1	11,1
2013	559,9	4,7	98,8	2,8
2014*	141,2	1,2	100,0	1,7
Total	11925,1	100,0	34,0	34,0

Fuente: Registros administrativos FPS

\*Nota: en el 2014 cubre hasta el mes de Mayo

El gran volumen de población encuestada se explica por tres causas principales: (i) la gran cantidad de programas sociales que usan el puntaje de la FPS para seleccionar a sus usuarios; (ii) un conjunto de estos programas sociales opera con altos niveles de cobertura, puesto que atienden a la población vulnerable que es el 60% de la población de menor nivel socioeconómico;<sup>3</sup> (iii) la vigencia indefinida de la FPS abulta el número de fichas “vigentes”, aun cuando muchas de ellas no tengan uso actual.

Según datos del Ministerio de Desarrollo Social, hacia mediados de 2014 había 80 programas, pertenecientes a 11 ministerios y 21 servicios, que utilizan la FPS para seleccionar a sus beneficiarios. Los ministerios que lideran la cantidad de programas que utilizan el instrumento son: el Ministerio de Desarrollo Social (23 programas), el Ministerio del Trabajo (17 programas) y el Ministerio de Educación (15 programas). La mayor parte de estos programas usan el puntaje Ficha junto a otros requerimientos de elegibilidad específicos a la naturaleza del programa (tramos de edad, condición escolar, etc). También hay programas importantes, como las pensiones solidarias o la vivienda social, que combinan información de la FPS con otro tipo de variables para crear el puntaje que ordena a los postulantes según prioridad de acceso

<sup>3</sup> No hay una medición formal de la vulnerabilidad. El estudio del Banco Mundial sobre clase media en América Latina define como vulnerables, a hogares con ingreso per cápita por debajo de 10 dólares diarios y como pobres, a quienes tienen menos de US\$ 4 diarios de ingreso per cápita. En el año 2011 un 38 % de la población en Chile tenía ingresos diarios per cápita entre US\$ 4 y US\$ 10.



Los programas difieren en el puntaje de corte que utilizan para definir la elegibilidad socioeconómica de sus usuarios. Algunos tienen como población objetivo a la población en extrema pobreza, como es el caso de Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar, pero otros tienen a los hogares en situación de vulnerabilidad, que pueden alcanzar hasta el 60% de la población de menores ingresos. También hay programas universales, en tanto están disponibles para todos los estratos socioeconómicos (educación, salud) pero que disponen de trato financiero preferencial para la población vulnerable, por lo que se necesita identificarla (subvención escolar preferencial en educación, grupos A y B del Fonasa en salud).

Entre los programas de cobertura más masiva destacan varios de introducción más reciente:

- Pensiones solidarias: son introducidas por la reforma del sistema de pensiones del 2008 y tienen por objetivo proveer medios de vida a la población de adultos mayores y de discapacitados pertenecientes al 60% de la población de menor nivel socioeconómico que no accede a pensiones contributivas, o que accede a pensiones de bajo monto. En este contexto, se hizo necesario aplicar la FPS en aquellos hogares con adultos mayores que podían optar a los beneficios de la reforma.<sup>4</sup>
- Programas de Vivienda: Los programas del área tienen una gran demanda en cuanto representan probablemente el beneficio más importante que ofrece la política social en términos tanto económicos, como simbólicos (“el sueño de la casa propia”). Hay distintos programas de acuerdo a la población objetivo, desde la vivienda que se otorga prácticamente gratuita a la población más pobre, como a aquella parcialmente subsidiada para la población de estratos medios.<sup>5</sup> Los programas de vivienda social utilizan el puntaje de la FPS como requisito de elegibilidad general, pero luego priorizan al interior de esta población, con un puntaje de carencia habitacional que combina información de la FPS y de las postulaciones de los interesados.
- Subvención Escolar Preferencial: entra en vigencia el año 2008 y consiste en una subvención adicional por alumno dirigida a los establecimientos que cuentan con alumnos prioritarios, definidos como aquellos que pertenecen al tercio más vulnerable de hogares. Este programa dio lugar a un aumento en la aplicación de fichas a aquellas familias con alumnos potencialmente elegibles para el beneficio.

---

<sup>4</sup> A partir del 2010 las pensiones solidarias utilizan el instrumento técnico de focalización, que usa información de registros administrativos de ingresos, como se detalla en el respectivo capítulo de este volumen.

<sup>5</sup> La postulación al subsidio habitacional para grupos medios no requiere tener FPS; sin embargo, tener FPS con un puntaje bajo 13.484 (percentil 60) es un factor que contribuye a acceder al beneficio.

- Sistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo: Se implementa a partir del año 2007. Contempla beneficios de carácter universal y otros focalizados al 60% de la población más vulnerable.

### **Evaluación sin renovación**

Una característica peculiar de la FPS es que no necesita ser renovada en el tiempo, de modo que las familias pueden postular a beneficios sociales, sin necesidad de ser re-entrevistados y sin importar cuándo se les haya realizado la evaluación. La excepción ocurre cuando las familias solicitan ser re-encuestadas, en cuyo caso procede realizar una nueva evaluación que, por lo general, redundará en una baja en el puntaje de la ficha.

Esta situación contrasta con la práctica previa que fijaba en dos años el período de validez del puntaje de la Ficha Cas, después del cual procedía una nueva evaluación de la situación socioeconómica del hogar, en caso que se necesitara postular a nuevos programas sociales o si los beneficios ya otorgados necesitaban actualización del puntaje.

De acuerdo a información emanada del Ministerio de Desarrollo Social, habría dos razones que subyacen a la decisión de no exigir actualización de la FPS. Primero, cuando se introdujo el instrumento, se esperaba que prontamente se utilizaría información proveniente en su mayor parte de registros administrativos que tienen mecanismos propios de actualización. Segundo, se suponía que el puntaje de la Ficha dependía de variables que no requerían actualización porque no se modificaban, como la escolaridad de los adultos, o de variables que se actualizaban en forma automática, como las asociadas a la edad de las personas.

Estas condiciones no se cumplieron en la práctica. Por una parte, la información para la FPS continuó siendo provista a través del auto-reporte de los postulantes y, por otra, se producen cambios importantes en la composición de los hogares (miembros que entran y que salen) para los cuales no se dispone de ajustes automáticos en la Ficha.

No obstante, durante el gobierno de Sebastián Piñera se actualizó un número considerable de Fichas de Protección Social. Ello sucede en el contexto de la aplicación de la Ficha Social, que es el instrumento que esta administración desarrolla para sustituir a la FPS (detalles en la sección 4, más adelante). Cuando los encuestadores llegaban a los hogares a realizar la entrevista para el nuevo instrumento, traían consigo la información del hogar contenida en la FPS, lo que hacía posible detectar casos de evidente obsolescencia de este mecanismo que seguía en vigencia, hasta que no entrara en funciones el nuevo sistema. No es claro si los mismos encuestadores procedían a revisar la información de la FPS o si solicitaban al municipio que se hiciera cargo de la renovación de la información, pero el caso es que alrededor de un tercio del total de Fichas de Protección Social se actualizaron entre el 2010 y 2013.

La vigencia indefinida de los puntajes afecta la calidad de la selección de postulantes, puesto que no es claro que quienes acceden a beneficios con información pasada serían los mismos que resultarían elegidos si se usaran datos actualizados. Además, hace crecer el número de usuarios puesto que los programas sociales operan solo con puertas de entrada, en el sentido que quienes no accedieron a ellos pueden volver a postular tras solicitar ser re-encuestados por la FPS. En cambio, quienes han accedido al beneficio, no pierden tal condición aún en caso de haber mejorado su condición socioeconómica y dejado de pertenecer al grupo elegible (no hay puertas de salida). Esta última situación se refiere solo a programas que tengan duración definida en el tiempo, como es el caso del Subsidio Unico Familiar que tiene vigencia por tres años tras los cuales debe ser renovado.

### **Los problemas de la Ficha de Protección Social durante el primer gobierno de Michelle Bachelet**

El principal problema que experimentó la Ficha de Protección Social fue la entrega de antecedentes falsos por parte de los postulantes a los programas sociales, lo cual dio lugar a un sub-reporte masivo en los puntajes de la FPS. Ello desvirtuó la finalidad del instrumento, que es ordenar a los postulantes según su condición socioeconómica para determinar la prioridad en el acceso a programas sociales.

Este diagnóstico era ya conocido a fines del primer gobierno de Michelle Bachelet, como se podía desprender de la comparación de los datos provistos por la Ficha de Protección Social y fuentes de datos externos para aquellas variables que más se prestaban a manipulación por ser de difícil verificación externa, como la presencia de discapacitados en el hogar, el número de residentes en el hogar y la jefatura femenina (Herrera, Larrañaga y Telias, 2010).<sup>6</sup>

En el Cuadro 2 se compara la distribución de estas variables para los datos reportados en la FPS hasta mediados del 2008 versus los datos declarados por los hogares en la Casen 2003. En este último caso se consideran solo los hogares que declaran tener Ficha Cas puesto que ello permite comparar grupos relativamente similares.<sup>7</sup> Los resultados son claros para mostrar las diferencias en los atributos de los hogares que son reportados en ambas fuentes de información.

En la base de datos de la FPS el porcentaje de hogares con discapacitados es alrededor de 2,5 veces más alto que en la Casen; el número de personas por hogar un 15% más bajo y el porcentaje de hogares con jefatura mujer 1,6 veces más alto. Las dos últimas variables dicen relación con la omisión de los maridos, una situación recurrente en la información

---

<sup>6</sup> La discapacidad es una vulnerabilidad que resta puntos en la FPS mientras que las otras dos variables están relacionadas con la omisión de residentes con capacidad de generación de ingresos (“esconder a los maridos”).

<sup>7</sup> Dado que en una primera etapa la FPS re-encuestó a los hogares que ya tenían Ficha Cas.

reportada a la FPS y que busca reducir la capacidad de generación de ingresos en los hogares. Las brechas más agudas están en los deciles bajos, posiblemente porque a mayor tergiversación de los datos, más probable resulta que el hogar califique en los deciles inferiores del puntaje FPS.

Cuadro 2  
Comparación de resultados entre la FPS a mayo del 2008 y la Casen 2003

Decil hogar	% hogares con discapacitados		Número de personas por hogar		% de jefes de hogar mujeres	
	FPS	Casen	FPS	Casen	FPS	Casen
1	77,9	16,3	2,20	4,86	62,4	27,6
2	68,9	17,7	3,28	4,71	50,4	22,7
3	54,7	18,5	3,60	4,49	44,2	21,5
4	54,3	19,1	3,49	4,32	39,3	22,7
5	43,2	18,5	3,64	4,21	34,2	24,5
6	41,4	18,5	3,44	4,09	34,8	22,8
7	38,8	17,8	3,45	3,92	33,5	24,3
8	28,4	18,4	3,35	3,66	31,6	25,4
9	21,7	14,9	3,21	3,49	30,9	24,8
10	16,4	11,7	2,84	3,10	31,1	22,2
total	44,6	17,72	3,52	4,14	39,3	23,8

Nota: en el caso de la FPS los deciles se definen con el puntaje reportado; en la Casen se definen usando el ingreso per cápita de los hogares con ficha Cas.

Fuente: elaboración en base a micro datos de la FPS (a mayo 2008) y Casen 2003.

La entrega de información falsa originó una baja generalizada de los puntajes de la FPS. Así, en el mes de enero del 2010 se registraba un total de 3,77 millones de personas, equivalente a un 22,5% de la población nacional, que tenía menos de 6.035 puntos en la FPS. Este es el puntaje corresponde al percentil 10 de corte por lo que se esperaba que como máximo hubiera alrededor de 1,67 millones de personas bajo el referido puntaje. En la práctica había más del doble, como consecuencia del masivo subreporte en la FPS.<sup>8</sup>

La entrega de información falsa es posibilitada por la inclusión de variables no sujetas a verificación en la FPS. Ello se agudiza en la medida que los postulantes perciben que se trata de una práctica generalizada (que muchos otros se “estén saltando la cola”). También hay mayor incentivo para falsear datos cuando los programas sociales usan reglas de acceso discontinuas, en el sentido que unos pocos puntos más en la FPS puede ser causa para transitar desde la recepción total a un nulo beneficio.

<sup>8</sup> Para una población estimada por el INE de 16,7 millones de personas a fines del 2009 debiera haber 1,67 millones en el primer decil como tope máximo, puesto que requeriría que toda la población de bajo nivel socioeconómico hubiese sido encuestada. El dato es reportado por el Comité de Expertos (2010).

La información que presenta el Cuadro 2 corresponde a las entrevistas de la FPS realizadas entre diciembre del 2006 y mayo del 2008, es decir durante los primeros 18 meses de operación del nuevo instrumento. En ese corto período un porcentaje significativo de la población ya sabía cómo manipular los datos que entregaban para obtener un puntaje más bajo del que les correspondía. Este rápido aprendizaje fue facilitado porque Mideplan informaba pedagógicamente a la población sobre las vulnerabilidades del hogar del que el nuevo instrumento se hacía cargo, así como la aparición de diversos sitios web que enseñaban sin tapujos cómo manipular el puntaje de la FPS.

Hay también evidencia puntual respecto del rol que jugaron algunos municipios -o equipos en su interior- para que los encuestados obtuviesen un bajo puntaje en la FPS y acceder así a mayor número de beneficios sociales. De ese modo se beneficiaba la población local, sin que los costos de financiamiento asociados recayeran en los gobiernos locales (municipios), habida cuenta que el gasto social en el país es de cargo del gobierno central (ministerios).

### **La Ficha de Protección Social durante la administración de Sebastián Piñera (marzo 2010 a marzo 2014)**

Los problemas descritos indujeron a que, a inicios de su administración, el gobierno de Sebastián Piñera convocara a una comisión de expertos para que realizara un diagnóstico de la Ficha de Protección Social y recomendara cursos de acción a seguir. A partir de las recomendaciones que entregó la comisión, el gobierno decidió reemplazar a la FPS como mecanismo de selección de postulantes a programas sociales. La labor de diseño e implementación del nuevo instrumento se extendió durante los años siguientes, sin que alcanzara a terminarse ni a entrar en vigencia durante ese gobierno (este proceso se detalla en la próxima sección).

Por ello, en dicha gestión gubernamental se siguió evaluando con la Ficha de Protección Social a los postulantes a programas sociales y actualizándose la información en los casos solicitados.

Para lidiar con los problemas que arrastraba la Ficha de Protección Social se formó en el Ministerio de Planificación, próximo a convertirse en Ministerio de Desarrollo Social, el Departamento de Supervisión, que se especializaría en combatir el fraude por parte de los postulantes a programas sociales. Para ello contó con un equipo de 15 a 20 personas en el nivel central y otras tantas a nivel del conjunto de las secretarías regionales del ministerio.

La efectividad de esta unidad estuvo por debajo del esperado porque no desarrolló una labor de análisis e inteligencia de datos que les hubiese permitido lidiar en forma más

exitosa con el sub-reportaje de puntajes. En lugar de eso, concentró su labor en investigar las denuncias puntuales de vecinos y de otras fuentes sobre posibles problemas de falseamiento de información en la FPS.

A mediados del 2011 se emite un reportaje televisivo que denuncia los llamados “falsos pobres”, que son familias que habrían accedido a beneficios sociales entregando información falsa en la FPS. El reportaje dio una mayor visibilidad pública al problema y puso presión a la labor de fiscalización que venía realizando el ministerio. A los pocos días de la emisión del reportaje, el entonces ministro Joaquín Lavín denunciaba 4.000 casos de adulteración de información en la FPS, detectados a partir del cruce de información de la Ficha con registros administrativos. Esta labor de análisis de información fue realizada por la División de Información Social que depende de la subsecretaría de Evaluación Social.

La denuncia se formuló a los juzgados de policía local correspondientes, exigiéndose a los inculcados el pago de una multa de 800 mil pesos (US\$ 1.600 en la época) y la devolución de los subsidios malhabidos. A la postre, nada de esto fructificó puesto que las faltas que atienden los juzgados de policía local prescriben a los seis meses de realizada la infracción, plazo más que cumplido en la generalidad de los casos denunciados. La situación es en todo caso ilustrativa de la escasa preparación que tenía el ministerio para lidiar con los problemas de falseamiento de información por parte de los postulantes.

A fines de marzo del 2012 el Ministro Joaquín Lavín anunció que los puntajes de la FPS no subirían durante un año, no obstante lo dictaminasen los mecanismos automáticos de modificación de puntajes. Esta medida tuvo por objetivo facilitar la aplicación del nuevo instrumento de focalización (Ficha Social) puesto que había confusión de parte de los usuarios que vinculaban los aumentos de puntajes en la FPS con la aplicación del nuevo instrumento. Para hacer más expedita la aplicación de la Ficha Social se restringieron también las solicitudes de actualización de la FPS a los casos de modificación del hogar por causa de: nacimientos o muertes, creación de nuevos hogares y cambios en su jefatura.

No obstante los esfuerzos realizados por la administración de Sebastián Piñera, el porcentaje de personas clasificado en el primer decil de puntaje de la FPS aumentó de 22,5% del total nacional en diciembre del 2009 a 27,7% en diciembre del 2013. De esta manera durante esta administración se agudizó la baja de puntajes en la FPS.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> El umbral de 6.034 puntos del percentil 10 corresponde a datos del 2003 y no han sido renovados a la fecha. El crecimiento de la economía debe haber elevado los puntajes que sirven de umbrales entre los deciles, de modo que la cifra de 27,7% puede subestimar el total de población en el primer decil efectivo. Un factor que puede compensar el efecto del crecimiento sobre los puntajes de corte entre deciles está asociado a los cambios que se han realizado en el modelo de cálculo, que reducen los puntajes obtenidos para algunos grupos de la población.

El gráfico 1 presenta el porcentaje de personas que clasifica en el primer decil de puntajes respecto del total que es evaluado por la FPS en cada año. Las cifras muestran con claridad que a partir del 2011 este porcentaje aumenta significativamente hasta alcanzar a un 52% en el 2013; es decir, más de la mitad de las personas que se evaluaron en 2013, obtuvo un puntaje que le sitúa en el primer decil de puntajes de la FPS.

Gráfico 1  
% de personas en decil 1 de puntaje FPS, según año de evaluación



#### 4.- La Ficha Social

Una de las primeras medidas de política social que implementó el gobierno de Sebastián Piñera fue la revisión de la FPS para lo cual convocó a un Comité de Expertos que incluía a analistas de la política social y personeros vinculados a la implementación del instrumento en los gobiernos locales. El Comité de Expertos desarrolló su trabajo en cuatro meses y en octubre del 2010 entregó al Presidente Piñera su informe con un diagnóstico y recomendaciones.

Dicho diagnóstico está en línea con las apreciaciones que se tenía previamente de la FPS. El principal problema a juicio de esta instancia es la tergiversación de información que se genera en el uso de variables no verificables y que conduce a un sub-reporte de la capacidad de generación de ingresos y la consiguiente disminución de puntajes en la ficha. También se identifican serias debilidades en la aplicación del instrumento y diversidad de criterios entre distintos municipios, así como una excesiva presión sobre el instrumento de focalización que se origina en programas sociales que operan con reglas de acceso discontinuas en materia del puntaje de la FPS. Otro problema significativo a juicio del Comité, es la falta de actualización del instrumento, dado que ello queda al arbitrio de los usuarios.

En materia de recomendaciones el Comité establece que a futuro deben utilizarse sólo datos que sean verificables para el cálculo del puntaje, sean estos provistos a través de registros administrativos o por los propios entrevistados. También se recomienda estandarizar la aplicación en terreno de la ficha así como de los otros procedimientos a cargo de los municipios; crear en el ministerio instancias efectivas de fiscalización y de sanción a los infractores; y contar con un sistema de actualización permanente para la información que recoge la FPS.

El gobierno de Sebastián Piñera hizo suyas las recomendaciones del Comité de Expertos y en enero de 2011 conformó un equipo en Mideplan a cargo de diseñar un nuevo instrumento de caracterización socioeconómica. Esta instancia estableció contacto con los distintos ministerios y agencias públicas a objeto de conocer la información que requerían para seleccionar a los usuarios de sus programas. También se trabajó con la Asociación Chilena de Municipalidades y con los responsables de la Ficha de Protección Social de distintas comunas para fortalecer el levantamiento de la información. Adicionalmente, se realizaron diálogos ciudadanos en los que participaron más de 3.000 personas pertenecientes a distintas organizaciones sociales, para incorporar así la visión de los usuarios del instrumento de focalización.

La conversión de Mideplan en Ministerio de Desarrollo Social a fines del 2011 dio lugar a dos subsecretarías que asumieron distintas responsabilidades en la confección del nuevo instrumento, que se denominó Ficha Social (FS).<sup>10</sup> La subsecretaría de Evaluación Social quedó a cargo del modelo de cálculo del puntaje, para lo cual requiere elegir las variables que se usarán para evaluar la condición de vulnerabilidad de los hogares y desarrollar un modelo cuantitativo que convierta la información de estas variables en un puntaje para cada hogar. En la segunda subsecretaría –de Servicios Sociales- se instaló la división de focalización a cargo de la implementación en terreno del instrumento, así como de su fiscalización posterior.

La separación de funciones trajo consigo problemas de coordinación que afectaron el desarrollo del nuevo instrumento. De esta manera, en agosto de 2011 la división de focalización ya había confeccionado un cuestionario de la Ficha Social que constaba de 114 preguntas en ocho dimensiones: identificación de miembros del hogar; vivienda y condiciones de habitabilidad; gastos básicos; escolaridad; condición de salud; patrimonio; situación ocupacional e ingresos. Lo anterior, pese a que la unidad a cargo del modelo de cálculo aún no definía las variables que en definitiva iban a formar parte del nuevo puntaje.

El cuestionario de la Ficha Social resultó bastante más extenso que el usado por la FPS e incluye un conjunto de preguntas que fueron muy bien recibidas por la población puesto que daban cuenta de necesidades “sentidas” que no habían sido tomados en cuenta por la FPS ni por la Ficha Cas. Entre otras, destacan los gastos incurridos por el hogar en

---

<sup>10</sup>Esta división del trabajo empezó a funcionar antes de la creación formal del nuevo ministerio.



alimentación, transporte, educación, medicamentos, pago de deudas, y los servicios de electricidad, agua y gas. También se pregunta por la presencia de enfermos crónicos y los gastos por emergencia e imprevistos de la salud.

La Ficha Social reincorpora las preguntas sobre materialidad y habitabilidad de la vivienda, que formaban parte de la antigua Ficha Cas. Se postula que la ausencia de estas variables en la FPS habría impedido obtener una buena caracterización de la situación de los hogares después del terremoto del 2010 (el puntaje de la FPS no daba cuenta de la pérdida total o parcial de la vivienda de los afectados por el terremoto). Por su parte, los módulos de ingreso, educación y residentes conservan la estructura de la FPS, pero son más detallados en las preguntas que se formulan.

La aplicación en terreno del cuestionario de la Ficha Social empieza en diciembre de 2011 y se da prioridad a los hogares que tenían un bajo puntaje en la FPS, puesto que uno de los primeros usos que se daría a la Ficha Social sería la selección de postulantes del Ingreso Ético Familiar que se focaliza en los hogares más pobres.<sup>11</sup> A tal efecto, los hogares reciben una carta del ministerio que les invita a ser evaluados por el nuevo instrumento, para lo cual un informante calificado del hogar debe acudir a la municipalidad con las cuentas de servicios básicos que acreditan la dirección del hogar, y registrar a todos los residentes asociados a esa dirección. Esta última información se avala con declaraciones juradas simples, habida cuenta que se trata de una variable con fuerte subreporte en la FPS y para la cual no se dispone de una fuente de validación externa. En la visita al municipio se acuerda una fecha para la aplicación del cuestionario en el domicilio, después de lo cual los postulantes pueden acudir al municipio para verificar o confirmar los datos entregados al encuestador.

La aplicación de la Ficha Social fue relativamente lenta durante el primer año y a diciembre del 2012 se contaba con algo menos de 900 mil hogares encuestados, lejos de la meta de dos millones de hogares que el ministerio había puesto para la entrada en vigencia de la Ficha Social (prevista para marzo del 2013). Esta meta no sería alcanzada sino hasta fines del 2013, a pocos meses del término de la administración de S. Piñera. En cambio, la Ficha de Protección Social había entrado en vigencia a los seis meses de aplicación del instrumento en el 2007, cuando se había encuestado a algo menos de un millón de hogares.

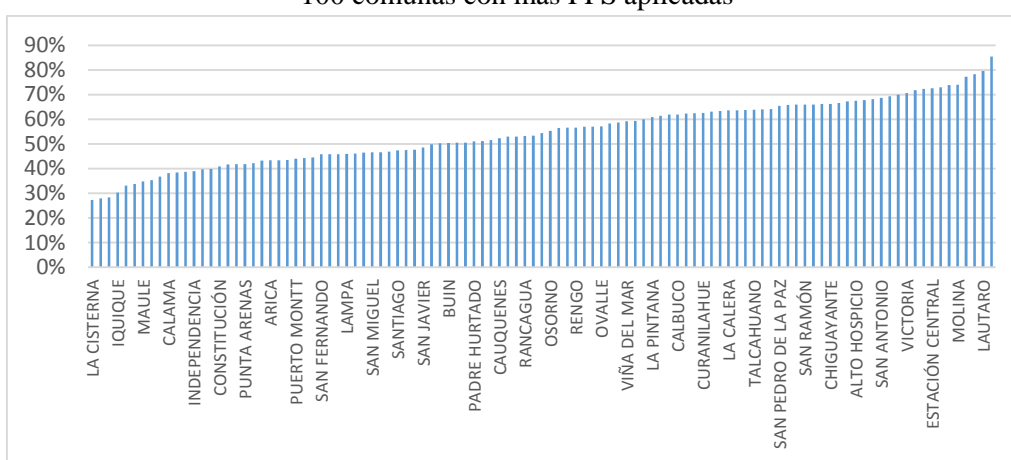
De acuerdo a versiones del ministerio, el retraso en la recolección de datos se habría originado en las dificultades que enfrentaron los municipios para aplicar el nuevo instrumento, al tiempo que debían seguir operando con la Ficha de Protección Social. El gráfico 2 muestra la heterogeneidad de los municipios en términos del grado de avance de la aplicación de la Ficha Social, en relación a la población con FPS en la comuna.

---

<sup>11</sup> El Ingreso Ético Familiar es el sucesor de Chile Solidario y tenía 2013 como fecha de partida (ver capítulo respectivo en este texto).

Otro motivo fue la demora en disponer de las bases de datos administrativas que se requerían para verificar la información que se entregaba en la aplicación del cuestionario. Si bien la creación del Ministerio de Desarrollo Social facilitó considerablemente el acceso a estas fuentes de datos, la puesta en marcha de un sistema de información social tomó mucho más tiempo que el previsto, por dificultades en la integración de las bases de datos. Adicionalmente se comprobó que variables importantes no contaban con información digitalizada, como la acreditación de discapacidad y parte de los certificados de educación.

Gráfico2  
Cobertura FS respecto individuos con FPS a Diciembre 2013  
100 comunas con más FPS aplicadas



La aplicación en terreno del cuestionario de la Ficha Social se realizó bajo circunstancias peculiares que a la postre complicaron la puesta en marcha del nuevo mecanismo. En primer término, el cuestionario se aplicó antes que se definiera el modelo de cálculo del puntaje y contenía muchas más variables de las que en definitiva consideraría el modelo de cálculo cuando estuvo disponible. Ello generó falsas expectativas por la inclusión de preguntas que finalmente no fueron consideradas en el modelo de cálculo porque no eran posibles de verificar (gastos en medicamentos y otros) o porque podían entregar señales equívocas a la población (tener deudas baja el puntaje). Tener que revertir la inclusión de estas variables, habiéndose encuestado a dos millones de hogares, generaba un problema político no menor al gobierno en un año electoral.

En segundo lugar, la aplicación del cuestionario de la Ficha Social tuvo lugar al tiempo que seguía operando la Ficha de Protección Social y continuaban evaluándose los hogares con este instrumento. Esta situación provocó confusión en parte de la población que culpó (erróneamente) a la Ficha Social de la pérdida de beneficios que experimentaron grupos de usuarios, producto de las actualizaciones automáticas de puntaje que tienen lugar en la Ficha de Protección Social. Este hecho se convirtió en uno de los temas recurrentes

planteados a la candidata Bachelet durante la campaña presidencial de fines del 2013 y la solución del problema se convirtió en una de las promesas electorales.

Como quiera que sea, los retrasos en la aplicación de la Ficha Social hizo postergar la puesta en marcha del nuevo instrumento, a tal punto que hacia fines del 2013, con la nueva Presidenta ya electa, el ministro de Desarrollo Social informó que la entrada en vigencia de la Ficha Social sería aplazada hasta que asumiera el nuevo gobierno. El ministro señaló que "por deferencia, responsabilidad y pensando en las familias más vulnerables es que hemos tomado la decisión de poner a disposición de la nueva administración que va a asumir en marzo todo el trabajo desarrollado a propósito de la nueva ficha social".<sup>12</sup>

Esta fue una decisión razonable, dadas las circunstancias, puesto que haber precipitado un cambio en el instrumento de selección de postulantes con la consiguiente modificación de puntajes y prioridades de acceso a los beneficios sociales a pocos meses del cambio de gobierno, habría significado la imposición de hechos consumados a la nueva administración, sin dar espacios a que se avalara la propuesta y se dispusieran las medidas necesarias para su implementación. Es también probable que haya existido una evaluación desfavorable del costo político que a pocos meses de la elección presidencial podría traer consigo el cambio de puntajes y la incertidumbre que ello provocaría en la población vulnerable.

Por otra parte, la evaluación retrospectiva señala que la Ficha Social no habría solucionado los problemas de manipulación de información que habían afectado a la Ficha de Protección Social. En efecto, el Cuadro 3 muestra que la información recolectada por ambos instrumentos presenta una gran similitud en la distribución de las variables que eran objeto de mayor manipulación en la FPS. La comparación se realiza solo para los hogares que fueron evaluados por ambos instrumentos y que representan a alrededor de 6 millones de personas. Los hogares se ordenan en deciles de acuerdo al puntaje obtenido en la FPS, dado que no se dispone de un modelo de cálculo para los puntajes de la FS.<sup>13</sup>

Este análisis se realiza con la información disponible a mayo del 2014 y no hay antecedentes que apunten a que haya sido un factor que contribuyera a la decisión de fines del 2013 de postergar la puesta en marcha de la FS (ni que haya estado en conocimiento de las autoridades de la época).

---

<sup>12</sup> Comunicación pública del Ministro Bruno Baranda del 27 de diciembre del 2013.

<sup>13</sup> Más precisamente, se compara a hogares según la persona que era jefe de hogar en la FPS. Hay cambios en la composición de los hogares en el tiempo que no permiten comparar en forma estricta a cada persona que incluía el hogar original (FPS).

Cuadro 3  
Comparación de resultados entre la FS y la FPS a diciembre del 2013

Decil hogar	% hogares con discapacitados		Número de personas por hogar		% de jefes de hogar mujeres	
	FS	FPS	FS	FPS	FS	FPS
1	51,5	51,8	2,91	3,02	73,0	72,8
2	44,8	46,4	3,51	3,66	62,3	60,8
3	44,4	47,1	3,33	3,53	56,1	54,7
4	43,0	46,5	3,28	3,53	51,5	50,2
5	40,8	44,1	3,30	3,53	48,2	46,1
6	38,1	41,4	3,14	3,36	47,1	44,6
7	37,1	40,8	3,03	3,21	45,1	41,5
8	32,5	35,0	2,83	2,99	47,1	42,9
9	26,6	29,2	2,82	2,97	43,4	39,0
10	18,2	19,2	2,39	2,46	40,6	37,0
total	37,7	40,1	3,05	3,21	51,5	49,0

Fuente: Micro datos de la Ficha de Protección Social y de la Ficha Social.

## 5.- Hacia un Nuevo Sistema de Selección de Beneficiarios

### Antecedentes

La masiva manipulación de la información que afectó a la Ficha de Protección Social y la incipiente reproducción de estos problemas en la Ficha Social reflejan en última instancia una crisis del modelo de focalización que el país ha usado desde los años 80. Este se basa en la autodeclaración de variables relacionadas con la situación socioeconómica del hogar, a partir de lo cual se ordena a los hogares según el puntaje obtenido en el instrumento para definir su prioridad de acceso a los programas sociales.

La manipulación de los puntajes en la FPS se produce en un ambiente de creciente deslegitimización del instrumento, que es percibido como incapaz de dar cuenta de la realidad económica y social de los hogares. En estudios cualitativos realizados para la Fundación para la Superación de la Pobreza se establece que: "...para los destinatarios, el fichaje encierra la promesa de comprender situaciones de necesidad/vulnerabilidad y repartir justicia a través del apoyo, no obstante, la paradoja es que las personas perciben todo lo contrario: incomprensión e injusticia".<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Fundación Superación de la Pobreza, (2013). "Umbrales sociales para Chile: Una mirada sobre pobreza"

La percepción de la Ficha de Protección Social como un instrumento injusto justifica muchas veces la entrega de información no fidedigna por parte de los postulantes a los programas sociales. A su vez, la extendida práctica de manipulación del puntaje contribuye a deslegitimar aún más el instrumento y retroalimenta una espiral de manipulación y deslegitimización.

Por ello, el informe de la Fundación de Superación de la Pobreza sobre Umbrales Sociales 2013 plantea la necesidad de limitar al máximo el uso de Fichas y avanzar hacia sistemas basados principalmente en registros administrativos o bien datos más agregados (a nivel de territorios, por ejemplo) que eviten que las familias tengan que “demostrar miseria”. La necesidad de reemplazar el auto reporte por información provista en registros administrativos, también se adelantaba en la primera edición de este capítulo (Herrera, Larrañaga y Telias, 2010).

Esta posibilidad se torna viable cuando se considera la creciente disponibilidad de registros administrativos y la existencia de un identificador individual (RUN) que permite integrar la información de los usuarios de programas sociales en estas bases de datos. Los registros administrativos pertenecen a entidades públicas, como el Registro Civil, para la variable demográfica; el Servicio de Impuestos Internos, para los salarios y otros ingresos; la Superintendencia de Pensiones, para los pagos previsionales, etc.

El problema de los datos administrativos es que tienen menos cobertura para los hogares vulnerables debido a la mayor frecuencia de relaciones informales con la economía. Ello constituye un obstáculo mayor, si el objetivo es asociar un puntaje a cada hogar vulnerable, para luego proceder al ranking habitual de la focalización. Sin embargo, la actual predominancia de programas sociales focalizados en el 40% o 60% más vulnerable de la población, permite revertir esta lógica y basar la selección de postulantes en la exclusión de los sectores de mejor situación económica. El objetivo en este caso es comprobar que el postulante a beneficios sociales *no* pertenezca a los estratos medio o alto, para quienes se dispone de información de ingresos y activos en los registros administrativos (Falck, Herrera y Larrañaga, 2013).

Estos antecedentes, junto a los reclamos expresados por la población sobre los instrumentos de focalización recogidos durante la campaña presidencial, llevaron a que el programa de gobierno de Michelle Bachelet en el 2013 mencionara explícitamente la necesidad de dar inicio a “...un proceso para superar en forma gradual la Ficha de Protección Social (FPS) en tanto instrumento de focalización, de manera tal de transitar hacia la asignación de transferencias monetarias por el mecanismo de la exclusión de los sectores de mayores ingresos. De esta forma, es el Estado quien asume la responsabilidad de identificar y seleccionar, no el ciudadano”. Se postula que en el intertanto se seguirá utilizando la FPS, pero de una manera más fidedigna: “Para esto debemos establecer una administración transparente y justa de la Ficha, ajustando los procedimientos operativos; identificar a personas y familias y ordenarlas por estratos sociales; establecer un nuevo modelo de cálculo del puntaje que recoja los recursos provenientes de los ingresos y el

consumo familias en función de las necesidades del hogar, corrigiendo la fórmula de la Capacidad Generadora de Ingresos.”

Bajo este contexto el Ministerio de Desarrollo Social comienza a trabajar en un nuevo sistema de selección de beneficiarios de programas sociales. Para su diseño, se implementa un conjunto de mesas de trabajo con diversos servicios públicos que utilizan la FPS en sus programas, con el objetivo de evaluar las necesidades de focalización de cada programa y apoyarlos en la transición al nuevo sistema. Adicionalmente, se efectúa un conjunto de consultas e instancias de diálogo con municipios, representantes de la sociedad civil y académicos para incorporar sus necesidades, percepciones y opiniones dentro de este nuevo sistema. Todo este trabajo da origen al denominado “Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales”.

### **Lineamientos del nuevo modelo**

La estructura de este Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios<sup>15</sup> considera los siguientes componentes:

i) Registro de Información Social (RIS)

El objetivo de este componente es proveer un sistema integrado de información para la población del país que es participante potencial de los programas y beneficios de la red de protección social. El Registro de Información Social se nutre de información auto declarada por las familias en los instrumentos ya existentes como la Ficha de Protección Social y la Ficha Social, así como de información proveniente de registros administrativos disponibles en instituciones del Estado. Adicionalmente, el Registro contendrá información de los usuarios de prestaciones sociales administradas por entidades públicas y/o privadas.

De esta manera, el RIS proveerá al Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales información necesaria para la selección de beneficiarios de programas sociales, así como datos para caracterizar la demanda potencial de los programas, estimar coberturas efectivas y desarrollar análisis georeferenciados a nivel territorial.

La base de información del Registro proviene de la Ficha de Protección Social y la Ficha Social, que en conjunto abarcan a casi 13 millones de personas. Solo aquellas personas que no estén registradas en estos instrumentos y que requieran postular a algún beneficio social, deberán solicitar su ingreso al RIS a través de un formulario que recoja la información requerida.

---

<sup>15</sup> Toda la información sobre el nuevo sistema fue extraída del “Informe de Desarrollo Social” (MDS, 2014)

Otra característica relevante del RIS es que contará con una plataforma donde los registrados pueden acceder y revisar su información, contribuyendo así a la transparencia del Sistema, bajo la premisa de que toda persona tiene derecho a conocer la información que el Estado tiene de ella.

- ii) Instrumentos y mecanismos que permitan determinar la condición de elegibilidad de las personas y hogares

El nuevo sistema tiene por objetivo apoyar los procesos de identificación y selección de usuarios a los distintos tipos de programas sociales existentes, pero supeditado a los criterios utilizados por cada uno en la definición de su población objetivo. De esta manera, el nuevo sistema no es un instrumento de caracterización socioeconómica (como la actual FPS), sino que provee información multidimensional de la realidad que se hace disponible para el diseño e implementación de políticas, programas y prestaciones sociales. De forma tal que los procesos de selección de beneficiarios de programas sociales se realicen tomando en consideración la información que es efectivamente prioritaria en cada caso.

La condición socioeconómica de los hogares que proveerá el nuevo sistema no estará dada por la hipotética capacidad de generación de ingreso de la FPS, sino por sus ingresos efectivos a partir de la información provista en registros administrativos. Tampoco se realizará una ordenación de hogares individuales de acuerdo a algún puntaje, sino que se clasificará a los hogares en tramos socioeconómicos amplios.

- iii) Procedimiento para rectificar, actualizar y/o complementar información

El nuevo sistema considera un mecanismo que permita solicitar la rectificación de datos. A tal efecto, los individuos podrán acceder a la plataforma de información del RIS y verificar si hay datos incorrectos de ellos o sus familias. Los individuos podrán solicitar la actualización de su información para que el Registro dé cuenta de la dinámica que tiene la composición de los hogares (nacimientos, defunciones, cambios de domicilio, etc). Por último, los postulantes a programas sociales y público en general podrán complementar la información que no se encuentre disponible en registros administrativos y que sea relevante para su clasificación socioeconómica. Toda la información complementaria requerirá la certificación correspondiente y será sometida a un conjunto de protocolos de verificación.

Estos procesos serán llevados a cabo en los municipios, los cuales serán apoyados por el Ministerio de Desarrollo Social para solventar los gastos administrativos y las necesidades tecnológicas, de capacitación y asistencia técnica que requiera la implementación del nuevo sistema.

## **6.- A modo de conclusión**

Probablemente Chile sea uno de los países con mayor experiencia acumulada en materia de focalización de programas sociales. El país introdujo mecanismos estandarizados de focalización hace más de 35 años, en reemplazo de la práctica previa que depositaba en asistentes sociales la identificación de beneficiarios sociales. La ficha Cas que se introduce a inicios de los años 80 fue precursora de instrumentos similares que posteriormente se aplicaron en diversos países de la región.

La Ficha de Protección Social entra en vigencia el 2006 y representa un punto de inflexión en la práctica de focalización en el país, puesto que acompaña a la instalación de la estrategia de protección social. Ello amplía la cobertura de programas focalizados, desde la pobreza a la vulnerabilidad, la cual puede abarcar al 60% o más de los hogares del país. De este modo, el instrumento de selección de postulantes deja de apuntar a un “foco” específico de la población. A fines del 2014 se tiene a más de 12 millones de personas con Ficha de Protección Social, constituyendo el registro más masivo de información socioeconómica de que dispone el país, después del censo de población.

La expansión de la cobertura de la FPS trae consigo serios problemas de crecimiento. Su uso generalizado hace que un mayor número de personas dependa del puntaje de la Ficha para acceder a los más diversos beneficios, prestaciones y programas sociales. Con ello crecen los incentivos a la manipulación en la entrega de información de parte de los postulantes, con miras a obtener un puntaje más favorable en el instrumento. La institucionalidad pública, por su parte, se hace insuficiente para contener la tergiversación de datos y consiguiente distorsión en los puntajes de la Ficha.

Por otra parte, los mecanismos de focalización enfrentan una población de usuarios cada vez más reactiva e informada en el país. Ya no es posible mantener en reserva el modelo de cálculo, como se hacía en los tiempos de la Ficha CAS, ni pasar por alto la aceptación de los instrumentos por parte de los usuarios. La FPS se encuentra deslegitimada socialmente, lo que induce una mayor manipulación de datos y alimenta una espiral de deslegitimización y manipulación.

No sólo eso, sino que el modelo de focalización usado a la fecha, consistente en el auto-reporte de información y la ordenación de los hogares según su nivel de pobreza, se encuentra sobrepasado. La fallida experiencia de la Ficha Social durante el gobierno de Sebastián Piñera muestra que a pesar de los resguardos del caso, siguió habiendo manipulación masiva de datos de parte de la población. Su postergación a fines del gobierno es causada por el retraso en la aplicación del cuestionario, pero probablemente también fue influenciada por los eventuales costos políticos asociados a un rechazo social del nuevo instrumento y sus implicancias en el acceso a beneficios.



Este contexto muestra que es hora de cambiar el modelo de selección de usuarios a los programas sociales, al menos en tres aspectos centrales: (i) utilizar la información provista por registros administrativos en vez del auto-reporte de los postulantes; (ii) abandonar el ranking detallado de los hogares según sus niveles de pobreza o vulnerabilidad, enfocándose en cambio en excluir a la población de estratos más acomodados; (iii) proveer información para que se seleccione a los participantes acorde a los fines específicos de cada programa, en lugar de aplicar un puntaje único a todos por igual. Un sistema de tales características se encuentra en desarrollo por parte del segundo gobierno de Michelle Bachelet.

## Referencias Bibliográficas

Comité FPS (2010). *“Informe Final Comité de Expertos Ficha de Protección Social.”* Publicación Mideplan.

Esping-Andersen, Gosta (1990). *“The Three Worlds of Welfare Capitalism.”* Princeton University Press.

Falck, D., Larrañaga, O. y Herrera, R. (2013). *“Hacia un nuevo mecanismo de identificación de usuarios de programas sociales.”* Documento de trabajo PNUD.

Fundación Superación de la Pobreza (2013). *“Umbrales sociales para Chile: Una mirada sobre la pobreza.”*

Hoddinot, J. y A. Quisumbing (2003). *“Methods for microeconomic risk and vulnerability assessments.”* Social Protection Discussion Paper Series 0324. The World Bank, diciembre.

Larrañaga, Osvaldo (2002). *“Propuesta de reformulación de la ficha Cas.”* Informe preparado para Mideplan

Larrañaga, Osvaldo (2003). *“Focalización de programas sociales en Chile. El sistema Cas.”* Social Protection Center. Latin America and Caribbean Region. World Bank, D.C. (processed)

Larrañaga, Osvaldo (2010). *“El estado de bienestar en Chile: 1925-2010.”* En Ricardo Lagos (ed.) Chile en el Bicentenario, Santiago (en prensa).

Ministerio de Desarrollo Social (2014). *“Informe de Desarrollo Social.”* Publicaciones MDS.