



Comité Fichas Protección Social

informe final

COMITÉ DE EXPERTOS
FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL
octubre 2010

Integrantes del Comité de Expertos

Alejandra Candia

Rodrigo Castro

Germán Codina

Rodrigo Delgado

Rodrigo Herrera

Julio Guzmán

Ignacio Irrarázaval (Coordinador)

Oswaldo Larrañaga

Cecilia Ormazábal

Mahia Saracosti

Mónica Titze

Salvador Valdés

Secretaría Ejecutiva:

Jorge Fantuzzi: Coordinación general

M. Angeles Morandé: Edición Informe

Rolando Ritter: Secretaría de actas

Matías Navarrete: Sitio web

INDICE

Resumen Ejecutivo	4
I. Objetivos del Comité de Expertos	10
II. Introducción	11
III. Antecedentes conceptuales de la focalización, instrumentos y la experiencia internacional	13
IV. Diagnóstico	23
4.1 Antecedentes generales de la Ficha de Protección Social	23
4.2 Diagnóstico respecto del modelo de cálculo de puntajes FPS	28
4.3 Diagnóstico en relación a los aspectos operativos de la FPS	49
4.4 Diagnóstico respecto de la institucionalidad y financiamiento del sistema	62
4.5 Diagnóstico respecto al uso de la FPS en los programas sociales	71
V. Propuestas	75
5.1 Consideraciones generales respecto a las propuestas del Comité de Expertos	75
5.2 Propuestas relativas al modelo de cálculo del puntaje FPS	76
5.3 Propuestas relativas a los aspectos operativos de la implementación de la FPS	87
5.4 Propuestas relativas a la institucionalidad y financiamiento del sistema	93
5.5 Propuestas relativas al uso de la FPS en los programas sociales	97
VI. Conclusiones y recomendaciones para la puesta en marcha de las propuestas	102
VII. Referencias Bibliográficas	106
VIII. Referencias Integrantes Comité de Expertos	107
ANEXOS	109
Anexo 1: Listado de audiencias del Comité de Expertos	
Anexo 2: Instituciones y sus programas sociales que utilizan la FPS	

RESUMEN EJECUTIVO

- En Chile se han hecho notables esfuerzos por mejorar la identificación de los beneficiarios de la política social. Sin embargo, se debe continuar avanzando en esta materia, perfeccionando la actual Ficha de Protección Social (FPS) para que los puntajes interpreten de la manera más fidedigna posible la realidad socioeconómica de cada hogar en relación a la realidad del promedio de la población, de modo de ordenar correctamente a los hogares y asegurar un acceso equitativo a los beneficios sociales.

- A la fecha se han acumulado algunas críticas provenientes de distintos sectores sociales y políticos respecto al diseño y aplicación de la FPS, generándose una creciente demanda por revisar la Ficha de Protección Social, para lo cual se ha convocado a este Comité de Expertos.

- El Comité reconoce dentro de las fortalezas del instrumento, su posicionamiento como mecanismo de focalización y el ordenamiento base que permite de la población beneficiaria, dada la extensa cobertura que ha alcanzado su aplicación a nivel comunal -equivalente al 65% de la población nacional- y su amplia utilización por las instituciones administradoras de los beneficios sociales del Estado.

- Las principales dificultades radican en el reporte de las variables en la encuesta, por la existencia de comportamientos fraudulentos de beneficiarios u operadores del sistema que intentan alterar la información con la finalidad de bajar los puntajes y acceder a los beneficios sociales, distorsionando la focalización que produce la FPS.

- En el Comité se ha establecido que la raíz del problema se encuentra en la no verificación de la información que se reporta en la ficha vía registro administrativo o en base a documentación que proporcionen los propios encuestados. Si bien se han hecho esfuerzos por avanzar en esta materia desde la creación de la FPS, en la práctica no se han hecho efectivos los convenios que permiten el intercambio de información entre MIDEPLAN y las instituciones públicas, ni se han establecido los protocolos que hagan exigible la documentación de respaldo para validar la información recogida en el cuestionario por autoreporte.

- En relación a lo anterior, existen variables más sensibles al cálculo del puntaje que son reconocidas entre la población como información crítica para subir o bajar los puntajes, predominando la subdeclaración y/o sobredeclaración de información en dimensiones relativas a la escolaridad, la discapacidad, o la composición del hogar.

- La variable escolaridad es relevante en la estimación de la capacidad generadora de ingresos (CGI) de las personas. Su reporte en la FPS

a la fecha no se verifica ni con datos administrativos ni con documentos de los propios encuestados. Esto ha incentivado la subdeclaración de esta variable entre la población, sumado a la creencia de que un mayor nivel de educación “se castiga” con altos puntajes.

- La incorporación de la variable discapacidad sin verificación formal de esta condición, distorsiona fuertemente los puntajes asignados a los hogares que presentan esta situación. En el cálculo del puntaje se anula la CGI de la persona con discapacidad, se le imputa un adulto cuidador con CGI cero y se aumenta el peso relativo de la persona en el hogar de acuerdo a su nivel de dependencia en el índice de necesidades.

- La composición del hogar es también una variable crítica para el cálculo de los puntajes. La proliferación del número de hogares en la base de datos de la FPS corrobora las intenciones de los beneficiarios de distorsionar la información respecto al tamaño del hogar para bajar sus puntajes.

- Por otra parte, en el trabajo en terreno se evidencia heterogeneidad en los procesos y debilidades en los equipos comunales a cargo de la aplicación de la FPS desde los distintos municipios. La generalización de malas prácticas se ve agravada por la falta de un mayor control respecto al levantamiento de información en terreno y la inaplicabilidad de sanciones a nivel de encuestados, encuestadores, equipos comunales o de las propias autoridades responsables.

- Respecto al diseño de los programas sociales, se ha constatado que los puntajes discretos de acceso o el retiro abrupto de los beneficios que establecen los programas, incentivan los comportamientos fraudulentos entre los beneficiarios o los operadores del sistema para efectos de bajar los puntajes FPS y calificar en los programas. En efecto, un 35% de la población encuestada se ubica en el primer decil de la distribución de puntajes FPS.

- La actualización de las FPS en base a la demanda espontánea de las familias, se relaciona con lo anterior, incitando la solicitud de actualización en la medida que los cambios en la situación del hogar favorezcan la baja de puntajes. En este sentido, las familias que mejoran su situación no tienen incentivos a actualizar sus puntajes, elevando los errores de inclusión en la focalización. Esto responde a la falta de procesos regulares y sistemáticos de actualización de la FPS así como a la inexistencia de caducidad de los puntajes de los hogares.

- Las propuestas del Comité se concentran en un mejoramiento del diseño de la Ficha de Protección Social y su forma de aplicación, que permita avanzar en aquellos aspectos identificados como más deficitarios del instrumento actual. Lo anterior significa que los cambios que aquí se recomiendan esperan impactar fuertemente la calidad del instrumento vigente, pero no implican un nuevo instrumento de focalización ni un re-encuestaje total de la población.

- Las propuestas elaboradas se estructuran en base al mejoramiento del modelo de cálculo de puntajes de la FPS, los procesos operativos de la aplicación del instrumento, la institucionalidad y financiamiento del sistema, así como recomendaciones relacionadas con el uso de los puntajes por parte de las instituciones que administran los programas sociales.

- En primer lugar, se sostiene que se debe avanzar hacia la verificación total de la información que se incorpore en el cálculo de los puntajes, procurando el uso de registros administrativos del Estado en complementación a otras fuentes de información provenientes de los mismos beneficiarios. En esta línea, las propuestas relativas al modelo de cálculo de puntajes, se basan en la elaboración de índices que solamente recojan información verificable y permitan ordenar a los hogares de acuerdo a su condición socioeconómica a efectos de permitir su selección por parte de programas sociales focalizados.

- Se propone un nuevo modelo de cálculo de puntaje para la FPS que recoge los recursos del provenientes de los ingresos y el consumo familiar en función de las necesidades del hogar, sobre la base de tres índices:

- Un índice de recursos en base a la capacidad del hogar de generar ingresos laborales y de las transferencias estatales; correspondiente a la suma de la CGI de los integrantes del hogar mayores de 18 años, que considere los ingresos efectivos monetarios e ingresos predichos, provenientes de: (i) el trabajo en base a la base de datos del Seguro de Cesantía, de la Superintendencia de Pensiones o de otras fuentes administrativa que permitan verificar los ingresos laborales de las personas; (ii) de pensiones y subsidios monetarios obtenidos de registros administrativos; (iii) ingresos predichos para personas de entre 18 y 65 años; a excepción de los estudiantes menores de 24 años que acrediten esta situación y personas con discapacidad severa o invalidez permanente debidamente acreditada.

- Un índice de gasto del consumo familiar; que incluya los ingresos originados por la propiedad de capital físico y activos financieros del hogar, que permita corregir las impresiones del índice de recursos basados en los ingresos laborales y transferencias, y que en combinación con el mismo en un índice de recursos del hogar se acerque a una mejor medida de la capacidad económica de los hogares.

- Un índice de necesidades que corrija el tamaño del hogar de acuerdo a escalas de equivalencia y la incorporación del nivel de autovalencia/dependencia en base al estado de salud de las personas, siempre que se cuente con información verificable por registro administrativo. Para este índice es clave la identificación correcta del número de miembros del hogar, ante lo cual se propone verificar esta variable a partir de di-

ferentes medios; como registros de cargas familiares de FONASA o de aquellas registradas para recibir Subsidio Único Familiar o asignación familiar o maternal; postulaciones a programas de vivienda, uso de declaración jurada o libreta de familia como elemento de acreditación.

- En relación a los aspectos operativos de la implementación de la FPS, el Comité propone estandarizar los procedimientos de postulación a la FPS en los municipios, así como los procedimientos de aplicación de la FPS en terreno; con recomendaciones concretas respecto a los documentos de respaldo a solicitar en las visitas domiciliarias para el encuestaje y su exigencia; la figura de un pre llenado de la FPS con datos administrativos antes de ir a terreno; el requerimiento del consentimiento y la oportuna comunicación a los encuestados respecto a las posibilidades de verificación de información reportada a partir de fuentes institucionales; y la aplicación de sanciones disuasivas a las personas que oculten datos o declaren información falsa en la FPS.

- En relación a esto último, se estima que se debe incentivar mayores responsabilidades por parte de los beneficiarios, quienes deben cooperar en la entrega de información fidedigna y certificada, y en la actualización de la información.

- Se recomienda también normar y precisar los procesos relativos a la FPS en el nivel central para resguardar la calidad de la información, con propuestas concretas respecto a mecanismos de validación permanente de la consistencia de la base de datos FPS a niveles comunales; procesos sistemáticos de actualización de las fichas con puntajes de vigencia bianual; procedimientos explícitos de actualización de fichas por demanda espontánea de las familias; y ampliación de los sistemas de actualización mensual en línea de los puntajes vía cruces con bases de datos administrativos.

- Lo anterior no será posible si no existe una supervisión estricta de la aplicación del instrumento en terreno. Al respecto, en concreto el Comité propone: establecer capacitaciones periódicas y obligatorias para encuestadores y equipos comunales con evaluaciones vinculantes para permanecer en la condición de encuestador u otra; implementar el Registro Nacional de Encuestadores que establece la Ley 20.379; aumentar el nivel de profesionalización de los equipos comunales con mayores exigencias de capacitación y certificación; aplicar sanciones a encuestadores, digitadores o revisores que cometan errores reiterados, omisiones o falsificación de información en la aplicación de la FPS; quienes serán suspendidos de sus labores temporal o permanentemente dependiendo de la gravedad de la infracción.

- Asimismo, se propone un sistema de supervisión regular de la aplicación de la FPS, que en base a muestras aleatorias y representativas, permita monitorear y reducir los errores de elegibilidad de los beneficiarios y detectar fraudes en los procesos de levantamiento de información.

- Además se estima necesario una mayor fiscalización por parte de MIDEPLAN respecto al uso del instrumento, medida que busca entregar un mensaje a beneficiarios y operadores del sistema respecto a la gravedad de manipular un instrumento público y cometer fraude. Es necesario entonces revisar la estructura institucional procurando que existan las disposiciones administrativas y legales para precisar las funciones en esta materia a nivel central y regional. Se propone al respecto, la creación de una Unidad de Fiscalización en la Secretaría Ejecutiva de Protección Social en MIDEPLAN central y la incorporación de la figura de un fiscalizador en las SERPLAC que resuelva inconsistencias e investigue fraudes en caso de ser necesario.

- Se propone también dentro de las medidas referentes a la institucionalidad, establecer que los Encargados Comunales dependan técnicamente de MIDEPLAN y administrativamente del municipio, bajo la figura de contratación por programas, con transferencia desde el nivel central y con selección conjunta entre MIDEPLAN y el municipio. Esto con el objeto de eliminar tensiones técnico-políticas que puedan existir en la relación entre estos funcionarios y las autoridades municipales.

- En relación a las atribuciones de MIDEPLAN, se recomienda desde el Comité de Expertos, elaborar una política de datos en la que dicho Ministerio tenga las atribuciones necesarias para solicitar y compartir la información con las instituciones públicas pertinentes bajo convenios efectivos de intercambio de información. En esta línea, los Ministerios sectoriales sociales deberán proveer oportunamente la información administrativa a MIDEPLAN, así como contar fluidamente con el ordenamiento base de la población que MIDEPLAN elabora a partir de la FPS.

- El Comité estima que se deberá avanzar en una mayor orientación y coordinación de los programas sociales en términos del uso del instrumento, lo que se plantea como especial desafío para la nueva institucionalidad social que se discute en la actualidad. En este punto, la propuesta concreta tiene que ver con crear una Unidad de Asistencia Técnica en MIDEPLAN que asesore a los administradores de programas sociales que dan uso a la Ficha de Protección Social para focalizar sus beneficios, en especial si se aplican métodos que cambien el ordenamiento que entrega la FPS.

- En la misma línea, se propone utilizar la Ficha de Protección Social como instrumento rector para la focalización de los programas sociales, que entregue un puntaje global de ordenamiento de la población de acuerdo a los tramos de puntajes que MIDEPLAN ponga actualizadamente a disposición de las instituciones usuarias.

- En relación a lo anterior, MIDEPLAN deberá actualizar permanentemente los tramos de puntaje de acuerdo a la última distribución de los puntajes FPS de la población ya encuestada, como de las nuevas

encuestas CASEN, asegurando una consistencia que elimine el sesgo existente en la actualidad que conlleva un porcentaje superior al 20% que debiera ubicarse en el primer quintil de la distribución de puntajes. Para lo anterior, el Comité recomienda un ajuste gradual, una vez al año, de los puntajes de corte que MIDEPLAN informa a los administradores de programas.

- Desde el Comité se propone también que los programas sociales incorporen en su diseño criterios de gradualidad, evitando el retiro abrupto de los beneficios para desincentivar los comportamientos de fraude. Se propone además adecuar la reglamentación de los programas sociales de manera de incorporar como criterio de selección de su población objetivo, los deciles de puntajes relativos a la FPS y no a puntajes de corte estáticos que impidan su adecuada actualización.
- Respecto al financiamiento del sistema, el Comité estima necesario en primer lugar, realizar una estimación precisa de los costos de aplicación y operación del sistema FPS que permita tener una aproximación real de los recursos que se invierten y su procedencia. Luego, se propone estudiar las transferencias que se realizan desde el nivel central a los municipios para efectos de la FPS; transferir recursos para la contratación del encargado comunal en los municipios; y diseñar una transferencia diferenciada para las comunas que enfrenten un mayor costo per cápita de aplicación del instrumento por concentración de pobreza o dispersión territorial.
- Por último, el Comité recomienda comenzar inmediatamente con la implementación de las propuestas relativas a los aspectos operativos de la FPS; referidas a la institucionalidad, la aplicación de sanciones a quienes abusan del sistema, la supervisión y fiscalización del trabajo en terreno. Al respecto, se recomienda constituir a la brevedad un Consejo Autónomo de la FPS formado por expertos del mundo académico, de entes públicos y representantes de la sociedad civil; con el rol de orientar y pedir cuentas respecto a los procesos relacionados con la FPS; en su diseño, implementación y uso para la focalización de los programas sociales.

I. OBJETIVOS DEL COMITÉ DE EXPERTOS

El actual Gobierno ha declarado dentro de sus prioridades la superación de la pobreza como medio eficaz para construir una sociedad de oportunidades. Para ello se ha establecido que el Estado debe diseñar y aplicar eficazmente políticas sociales modernas, focalizadas en los grupos más vulnerables, para lo cual es necesaria una mayor celeridad en la identificación de los beneficiarios.

Dada la envergadura de este compromiso gubernamental, es que MIDEPLAN ha planteado para este año la tarea de revisar y perfeccionar la Ficha de Protección Social, convocando como primer paso a un Comité de Expertos.

El objetivo principal de esta convocatoria es revisar todos los aspectos relacionados con la Ficha de Protección Social, desde que se diseña el cuestionario hasta los datos que se ingresan al sistema y son procesados para hacer el cálculo del puntaje.

Específicamente se ha encargado al Comité lo siguiente:

- Producir un diagnóstico claro y coherente respecto a la Ficha de Protección Social como instrumento de focalización de beneficiarios de programas sociales que existe en Chile
- Producir una propuesta coherente e implementable de los cambios que deben hacerse al instrumento de focalización de modo de cumplir su objetivo a cabalidad.
- Formular propuestas que hagan más eficiente la operación y aplicación de la FPS a través de todas las instancias que participan del sistema.
- El Comité de Expertos podrá hacer también recomendaciones relacionadas con el uso que se da posteriormente al puntaje de la FPS.

Bajo este mandato, el presente informe, fruto del trabajo del Comité de Expertos, entrega una serie de propuestas relativas al mejoramiento de la Ficha de Protección Social.

II. INTRODUCCIÓN

Chile tiene más de 30 años de experiencia en la utilización de métodos de focalización del gasto social. Hacia fines de los años setenta se creó el primer instrumento de focalización, la Ficha CAS que al igual que sus posteriores versiones -CAS 2 y Ficha Familia- tenían el objetivo de identificar a las familias con mayores necesidades para canalizar la ayuda estatal proveniente de subsidios y programas sociales.

A comienzos del año 2007 entra en vigencia la Ficha de Protección Social (FPS), la cual considera cambios conceptuales y metodológicos importantes respecto de los instrumentos anteriores y amplía la población objetivo de la política social, al incorporar una noción dinámica de la pobreza basada en la vulnerabilidad de los hogares de permanecer o caer en la pobreza.

Si bien, se han hecho notables esfuerzos por mejorar la identificación de los beneficiarios de la política social bajo un concepto de equidad en la entrega de los beneficios sociales, Chile debe continuar avanzando en esta materia. En este sentido, aún cuando la FPS es un instrumento relativamente reciente, no ha estado exento de críticas, acumulándose una serie de aprensiones sobre el diseño del instrumento y su aplicación, provenientes de distintos sectores sociales y políticos.

En el contexto de un nuevo gobierno, se ha establecido como meta nacional erradicar la extrema pobreza al año 2014 y la pobreza al 2018. Para ello resulta clave que el Estado y sus agencias intermedias puedan ejecutar políticas sociales eficaces en la reducción de la pobreza e indigencia, contando con un instrumento de focalización que permita identificar adecuadamente a los beneficiarios, garantizando que la ayuda social esté bien dirigida y que las políticas apunten a los grupos correctos. Es así como, tanto en el Programa de Gobierno, como en el Discurso Presidencial del 21 de Mayo pasado, se establece que se perfeccionará la FPS como uno de los pilares fundamentales para cumplir este compromiso.

El mejoramiento de los métodos de focalización tiene directa relación con la reducción de la pobreza, en especial cuando esta meta no es tan lejana si se efectúa una correcta asignación de los recursos.

Se ha analizado en la literatura que la brecha de la pobreza como porcentaje del PIB, entendida como el gasto necesario para eliminar la pobreza, o el porcentaje del ingreso nacional que tendríamos que transferir a las personas que viven bajo la línea de pobreza para

lograr superar esta condición; es menor al 1% del producto nacional, correspondiendo en el 2009 al 0,69% del PIB de acuerdo a la última Encuesta CASEN¹. Este panorama es favorable al desafío de terminar con la pobreza en el mediano plazo, en especial si comparamos nuestra realidad con la situación de otros países latinoamericanos donde estas brechas superan el 50% de su ingreso nacional.

La discusión acerca de la eficacia de la focalización es fundamental y pertinente al diseño de una nueva institucionalidad social que tendrá como ejes principales coordinar y evaluar la política social, con sistemas de información integrados que permitan una acción coordinada y eficiente de las instituciones administradoras de los programas sociales. Así también, encontrarnos ad portas de la implementación de una transferencia gubernamental relevante para la superación de la pobreza, como el Ingreso Ético Familiar, presiona al desafío de mejorar nuestros mecanismos de focalización para una distribución equitativa de los beneficios sociales.

En este marco, se ha generado una creciente demanda por revisar la Ficha de Protección Social, para lo cual se ha convocado a este Comité de Expertos con un mandato específico de analizar el instrumento actual en su diseño e implementación, formular propuestas de mejoramiento para los procesos de aplicación de la FPS y elaborar recomendaciones relacionadas con el uso de los puntajes por parte de las instituciones que administran los programas sociales.

Durante tres meses este Comité formado por representantes del mundo académico, político y de instituciones públicas que hacen uso de la Ficha de Protección Social; discutió y formuló un diagnóstico contundente respecto al instrumento y elaboró propuestas para su mejoramiento que se presentan a continuación.

En forma paralela se llevó a un cabo proceso consultivo para recoger las visiones y experiencias de actores relacionados a la FPS en Santiago y regiones. Se consultó entre otros a Alcaldes, DIDECOS, encargados comunales, encuestadores, beneficiarios de programas sociales, organismos que asignan beneficios en base a la FPS, parlamentarios, organizaciones de base y otras organizaciones sociales. Además se recogieron opiniones ciudadanas en un foro virtual a través del sitio web del Comité de Expertos.

Todo lo anterior, acogiendo la relevancia de contar con un instrumento reconocido y aceptado por los distintos sectores de la sociedad, y en el compromiso de aportar al mejoramiento de las políticas públicas para la superación de la pobreza.

¹ Esto es si se considera con exactitud el ingreso de cada hogar y si éste se mantiene fijo en presencia de la transferencia, y sin considerar los costos adicionales de focalización e incentivos existentes (Larrañaga, 2008).

III. ANTECEDENTES CONCEPTUALES DE LA FOCALIZACIÓN, INSTRUMENTOS Y LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Se entiende como focalización dar prioridad a un grupo objetivo de la población para la entrega de beneficios sociales, ya sea dirigidos a la población más pobre o a algún grupo específico de acuerdo a las prioridades que establezca una sociedad.

La focalización es un mecanismo que puede ser eficaz en el objetivo de reducir la pobreza o aumentar el bienestar en una sociedad, bajo el supuesto que en función de un presupuesto limitado, un Estado, opta por canalizar su ayuda a quienes tengan menor capacidad de acceder a los servicios sociales por sus propios medios económicos.

Desde un punto de vista político, estos fundamentos se basan en un rol subsidiario del Estado que compensa la responsabilidad individual por el bienestar cuando no hay capacidades económicas en las personas. Desde una perspectiva económica, la focalización se justifica en tanto permite aumentar el monto de las prestaciones otorgadas a una población beneficiaria determinada para un mismo nivel de recursos públicos que se distribuyen entre un grupo más acotado (Herrera, Larrañaga, Telias; 2010). En estos mismos términos, la focalización es un medio para aumentar la eficacia de un programa al incrementar el beneficio que se puede obtener dentro de un presupuesto estatal fijo (Coady, Grosh y Hoddinott; 2004).

En este sentido, un programa social focalizado se diferencia de un programa universal dirigido a toda la población, en que tiene por grupo objetivo a la población pobre o grupos específicos de la población. Un instrumento de focalización permite entonces ordenar a la población potencial beneficiaria de acuerdo a sus necesidades, para distribuir la ayuda estatal a través de los programas sociales.

3.1 Costos de focalizar

Es necesario reconocer que la focalización siempre tendrá costos asociados a la obtención de información, costos en los que incurren los propios beneficiarios para acceder a los beneficios, costos indirectos o de incentivos, costos sociales y costos políticos, todos los cuales se deben tener presente a la hora de elegir o diseñar un instrumento de focalización (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004; Irarrázaval, 2004; Herrera, Larrañaga y Telias, 2010).

En primer lugar, existen costos administrativos que corresponden a los sistemas de información para recolectar los datos necesarios para distinguir a los potenciales beneficiarios de quienes no lo son. Esta información es a su vez siempre imperfecta, y tiene además costos de verificación, los que en conjunto pueden superar las ganancias de obtener una identificación totalmente perfecta de los beneficiarios.

En este sentido, desde una perspectiva fiscal podría ser válido operar con cierto margen de error en la inclusión o exclusión de beneficiarios, intentando minimizar estos errores mediante el instrumento de focalización elegido.

También existen costos privados, que tienen que ver con los costos en que incurren los beneficiarios en relación a la obtención de las prestaciones, ya sea costos de oportunidad (de tiempos de espera, por ejemplo) o costos monetarios en que deben incurrir para acceder a los beneficios (transporte, certificaciones que exige un programa, etc.). Además hay costos indirectos en focalizar, que se relacionan con los incentivos que pueden llevar a las personas a tener comportamientos evasivos o de fraude para convertirse en beneficiarios. Uno de los principales problemas que se visualiza al respecto, es la tendencia a manipular la información en el intento de permanecer bajo el umbral estipulado por el instrumento de focalización para acceder o mantener los beneficios sociales. De alguna manera, esto podría generar una especie de trampa de la pobreza ya que desde el punto de vista de los beneficiarios que se encuentran en los límites de estos umbrales, es más conveniente mantener su condición de pobreza que incrementar su esfuerzo por salir de ella, lo que finalmente puede elevar la dependencia a la asistencia del Estado más que promover la responsabilidad en los individuos por su bienestar, además del mayor costo fiscal que esto genera.

Los costos asociados a incentivos constituyen limitaciones importantes de manejar a priori en el diseño de un instrumento de focalización, de modo de no enviar señales equívocas que induzcan al fraude por parte de algunos beneficiarios. Como en general, las transferencias no están graduadas, quienes se encuentren en torno al valor límite de la focalización tendrían mayores incentivos a cambiar su comportamiento para acceder a los beneficios sociales. Este problema tiene su origen en el diseño de los programas sociales y no en el instrumento de focalización mismo. Si el retiro de los beneficios se establece en función de puntajes discretos y de una vez en el tiempo, el incentivo al subreporte en el instrumento de focalización es mayor, pues el esfuerzo personal puede verse “castigado” (en lenguaje de los beneficiarios) al dejar de percibir un conjunto de beneficios asociados a un puntaje de corte. Diferente situación acontecería considerando un retiro gradual del beneficio por parte de los programas, de modo de asegurar una salida paulatina de los beneficios y no perpetuar la trampa.

Por último pueden existir costos sociales que tienen que ver con la generación de un estigma social sobre quien recibe el beneficio, dada la identificación pública de alguna condición específica (pobreza, discapacidad, enfermedades como VIH, etc.). También se pueden identificar costos políticos en el caso de que la exclusión de ciertos grupos como la clase media, puede restarles base de apoyo a los gobiernos o parlamentarios de turno.

3.2 Instrumentos o métodos de focalización

Existen distintos métodos de focalización de acuerdo a cómo seleccionan a la población objetivo. Los instrumentos de focalización permiten ordenar a la población para la distribución de la ayuda estatal a través de los beneficios sociales, sin embargo, este ordenamiento necesariamente implica que los programas dejarán a las personas de menor prioridad relativa con beneficios de menor magnitud, e incluso a ciertos grupos sin beneficios, lo cual es intrínseco a cualquier política social focalizada.

De esta manera, a través de los instrumentos se busca identificar de forma correcta y eficiente a los destinatarios de los beneficios sociales, intentando minimizar los errores de inclusión- selección de población que no pertenece al grupo objetivo de las prestaciones sociales focalizadas- y errores de exclusión – discriminación de un beneficio social a quienes sí pertenecen al grupo objetivo. Un error de inclusión desperdicia los recursos de un programa social determinado tornándose ineficiente. Un error de exclusión hace que un programa no sea eficaz en cumplir sus objetivos, por ejemplo, de reducir la pobreza.

Los instrumentos de focalización se pueden agrupar en función de la forma en que seleccionan al grupo objetivo; en mecanismos de evaluación familiar o individual, focalización categórica y autoselección. Un primer enfoque de Focalización Individual o Familiar agrupa instrumentos que evalúan directamente los medios de vida de los hogares o individuos, independientemente de si reúnen o no los requisitos para un programa.

Existen distintos tipos de instrumentos bajo este enfoque (Coady, Grosh y Hodinnott; 2004):

- Comprobación de medios de vida verificada (Verified means test, VMT). También se conocen como Test Directos de Medios y permiten seleccionar a los beneficiarios a partir de su nivel de ingresos o riqueza, verificado a través de datos administrativos o por verificación independiente a partir de datos facilitados por los potenciales beneficiarios (certificados, liquidaciones de sueldo, colilla de pago de impuestos, antecedentes patrimoniales o cualquier dato formal que permita evaluar su condición socioeconómica). Este método representa el mejor de los escenarios para la focalización, sin embargo es costoso y poco común en países en desarrollo, pues tiene algunas limitantes que tienen que ver con (i) la capacidad administrativa de los países para disponer, procesar y actualizar en forma permanente esta información; (ii) la disponibilidad por parte de los beneficiarios de respaldos para verificar la información; (iii) requiere una definición muy clara del tipo de ingresos a contabilizar; (iv) no considera el ingreso obtenido en el mercado informal, situación bastante común en los grupos de menores ingresos.

- Comprobación de medios de vida simples (Simple means test o unverified means test, UTM). Por lo general, la recolección de antecedentes se efectúa a través de visitas de asistentes sociales en el hogar, quienes califican cualitativamente el nivel de vida del hogar, sin verificación administrativa o independiente de la información. La principal limitación de este método tiene que ver con los incentivos a la subdeclaración y con la dificultad para cuantificar la información proveniente de ingresos producto de la informalidad, estacionalidad o la complejidad de valorar ingresos en especies.

- Comprobación sustitutiva de medios de vida (Proxy means test, PMT). También denominados Test Relacionados de Medios, seleccionan a los beneficiarios a partir de variables indirectas que en conjunto aproximan la situación socioeconómica de las personas u hogares. Es el método más usado en países en desarrollo y consiste en la recolección de datos observables a través de encuestas que permitan calcular un puntaje que indique el nivel socioeconómico del hogar. Los indicadores y sus ponderaciones se derivan de un análisis estadísticos (por lo general análisis de regresión o de componentes principales) de datos provenientes de otras encuestas de hogar aplicadas periódicamente a una muestra de la población. La verificación de la información es en general parcial. En Chile se ha optado por utilizar este tipo de instrumentos (Fichas CAS, CAS 2, FPS) donde a partir de la selección de una combinación de variables, se intenta aproximar los ingresos de los hogares y de las personas para obtener un puntaje de focalización que sirva de corte para la selección de beneficiarios en los programas sociales.

- Focalización comunitaria, consiste en que los propios miembros de una comunidad a través de un representante seleccionan quién debe recibir el beneficio.

Un segundo enfoque corresponde a la Focalización Categórica o Restrictiva que también se conoce como focalización estadística o focalización grupal, que consiste en designar a los beneficiarios de un programa a partir de una categoría específica como edad, género, etnia, ubicación geográfica o unidad territorial, etc. Define la elegibilidad de los beneficiarios en función de características fáciles de observar y difíciles de tergiversar.

Por último, la auto selección o auto focalización que constituye mecanismos que permiten que las poblaciones objetivo y no objetivo de un programa revelen su verdadera identidad (de modo que entren los primeros y salgan los segundos). Se diseñan de modo que sólo la población objetivo tenga incentivos a participar mediante la incorporación de costos de participación por ejemplo; programas de empleo con bajos salarios, ubicación de los puntos de entrega de los servicios, programas que requieren tiempos de espera).

La elección de instrumentos o métodos de focalización depende de las características de la pobreza, de las capacidades institucionales de un país y de los tipos de programas a focalizar. En general, los programas de transferencias monetarias son los que requieren de evaluación individual, lo cual no es excluyente de otros enfoques. Si bien, en el ideal los métodos de comprobación de medios de vida verificada (test directos de medios) representan la mejor opción, la combinación de test relacionados de medios con otros de selección categórica es también una posibilidad válida. Un buen ejemplo en Chile ha sido el mecanismo de focalización que se está utilizando para la entrega de pensiones solidarias, que combina la Ficha de Protección Social (PMT) con una variable categórica como es la edad de los beneficiarios.

Con todo, considerando las restricciones y limitaciones de los distintos métodos de focalización, se puede afirmar que un buen instrumento de focalización debe cumplir al menos con dos condiciones: por un lado, debe ser capaz de discriminar estadísticamente entre la población para identificar a los más pobres o sujetos de beneficios sociales, y por otro, debe considerar variables verificables para evitar el subreporte de la población a beneficiar, dados los incentivos existentes para tratar de calificar y acceder a los beneficios sociales. (Herrera, Larrañaga, Telias; 2010)

3.3 La focalización en la experiencia internacional

La elección de un mecanismo de focalización va a depender de la capacidad institucional que tenga un determinado país, de la información disponible y de los recursos que destine para las políticas de focalización. En general los países desarrollados utilizan métodos de comprobación de medios de vida verificada, donde la disponibilidad de datos administrativos y la formalidad de sus mercados laborales, permite contar con información detallada respecto a la condición socioeconómica de los individuos y los hogares. Además cuentan con políticas establecidas para la actualización de la información, ya sea a través de recertificación periódica o exigiendo a las familias informar sobre aquellos cambios que afecten su elegibilidad.

En Estados Unidos las principales transferencias y beneficios sociales se focalizan bajo estos métodos, en función de la demanda ciudadana de postulación a los beneficios de acuerdo a criterios de elegibilidad previamente establecidos. En general los procesos de selección de los beneficiarios son complejos y difieren entre los programas sociales y entre estados; incluyen además de una selección inicial y asesoría respecto de los programas a los que postular, corresponsabilidades por parte de los beneficiarios, encuestas de elegibilidad y la aplicación de distintos test de elegibilidad (test de activos, test de ingresos brutos, ingresos netos, prestaciones). Todo esto con intensiva verificación de la infor-

mación entregada por los postulantes (desde provisión de documentos hasta tecnología biométrica y huella digital) y cruces de validación de la información provista para identificar beneficiarios y evitar el falseamiento de los datos o fraude. (Castañeda, Lindert y Fernandez; 2003)

Algo interesante del caso norteamericano son los mecanismos de control de calidad y del fraude, y los esfuerzos en que incurren por minimizar los errores de una mala focalización. Un ejemplo de ello es el sistema de control de calidad para el programa de cupones de alimentación que selecciona aleatoriamente casos donde se ha entregado efectivamente el beneficio para controlar si el hogar era efectivamente elegible (error de inclusión) y si recibió el monto correcto de cupón alimentario; y casos en los que se ha negado el beneficio para identificar errores de exclusión. A esto se suman incentivos financieros para focalizar adecuadamente; estando los estados sujetos a sanciones financieras si sus tasas de errores de focalización son mayores al promedio nacional. En caso contrario, pueden recibir aumentos en los fondos administrativos. Para controlar el fraude relacionado con la manipulación de información para recibir los beneficios, se han desarrollado algunas medidas adicionales a las ya mencionadas de control de calidad, verificación, y cruces de información; especialmente sanciones del tipo: reintegro del beneficio entregado, descalificación del beneficiario para un programa en forma permanente o temporal dependiendo de la infracción e incluso aplicación de mecanismos criminales. Como medida complementaria, las oficinas de bienestar locales cuentan con “investigador de fraudes” en sus equipos profesionales. (Lindert, 2003)

Relacionado con lo anterior, y en gran parte, como reflejo de la cultura norteamericana, operan en la focalización de beneficios sociales lógicas de derechos y deberes para quienes postulan y acceden dichos beneficios. Esto se materializa en documentos de carácter oficial que explicitan los derechos y responsabilidades de los beneficiarios y de las instituciones que brindan la asistencia estatal. En el caso de la ciudad de Nueva York², destacan entre los derechos en la solicitud de beneficios, el acceso a información sobre los programas disponibles y sobre las acciones necesarias para acceder a dichos beneficios. En relación al derecho a la privacidad personal de la información, se establece la obligación por parte de los beneficiarios de entregar información que se les solicite para determinar si reúnen o no los requisitos para recibir los beneficios; se explicitan además los derechos de las instituciones o los estados, a compartir la información con otros estados o agencias para evitar la duplicación y el fraude; y se explicita que se podrá solicitar a otras instituciones que confirmen o complementen la información proporcionada por los beneficiarios, asegurando el resguardo de la confidencialidad de la información. Además se establecen derechos para solicitar audiencias por inconsistencias de información en casos preestablecidos con los procedimientos para hacerlo y otros derechos en

relación al acceso a determinados beneficios o programas. En términos de las responsabilidades se establecen explícitamente las obligaciones de los beneficiarios y las sanciones asociadas al no cumplimiento de ellas. Algunos ejemplos tienen que ver con el deber de proporcionar información veraz y precisa, la exigencia de proporcionar pruebas para certificar la información entregada con la especificación de los documentos a entregar en cada caso; la obligación de informar cambios en la situación de los beneficiarios que pueden afectar el mantenimiento en la elegibilidad de los beneficios, entre otras.

En los países en desarrollo se usan en general los métodos de comprobaciones sustitutivas de medios de vida (PMT) para focalizar los beneficios sociales, especialmente por la dificultad para acceder a información respecto del ingreso real de los hogares, dada la mayor existencia de economías informales y la falta de bases de datos centralizadas que puedan confirmar este tipo de datos. Los métodos de PMT se combinan en algunos casos con focalización categórica o autoselección, especialmente cuando los recursos o cupos de beneficios sociales son más restrictivos. En América Latina se han usado principalmente instrumentos de este tipo en combinación con otros medios de focalización categórica o geográfica (Coady, Grosh y Hoddinott; 2004). En países como Uruguay, Nicaragua, Colombia o México, se utilizan métodos PMT en complemento con métodos de autoselección o variables categóricas. En Chile desde los años setenta se ha focalizado con instrumentos de este tipo como la Ficha CAS, CAS 2 y FPS, los que arrojan un puntaje global que en algunos casos han sido complementados con métodos de focalización categórica por variables geográficas o grupos de edad para programas específicos.

En términos de los sistemas de información de beneficiarios, éstos son relevantes en tanto permiten identificar de manera eficiente e integrada a los individuos beneficiarios de los distintos programas sociales del Estado, sus características, así como las de aquellos potenciales beneficiarios que cumplan con los requisitos establecidos para ello. Estos sistemas se conocen como Sistemas Únicos de Información de Beneficiarios, los cuales permiten además realizar cruces de información relevantes entre distintas bases de datos administrativas. (Irrázaval 2004).

Dentro de Latinoamérica, un caso interesante de analizar es el de Argentina, que ha logrado instalar un sistema de identificación (SINTyS) que reúne e identifica los atributos sociales y fiscales de las personas mediante un sistema coordinado de intercambio de información social y tributaria proveniente de bases de datos estatales y privadas, que permiten establecer patrones de consumo de los habitantes, asumiendo la dificultad de conseguir datos de ingresos reales de los hogares y dada la alta informalidad de la economía en ese país. La información del

sistema se actualiza en forma periódica y las bases de datos permanecen en el organismo originario de la información y son intercambiadas por medio de convenios con las instituciones involucradas, que establecen las formas de intercambio, plazos de actualización y confidencialidad mutua. Las bases de datos son pareadas a través de claves únicas de identificación de los beneficiarios (RUT en el caso chileno) y los programas sociales o instituciones usuarias del sistema, utilizan criterios de focalización dependiendo de sus objetivos y establecen sus mecanismos de estratificación y sus indicadores de acceso. Otra cosa interesante es que las variables del sistema se utilizan para controlar la focalización de los programas sociales, permitiendo verificar beneficiarios que no cumplen con los requisitos de entrada que exigen los programas (errores de inclusión) o reconocer potenciales beneficiarios que debieran estar incorporados y que no lo están a los programas sociales (errores de exclusión). La implementación de este sistema requirió de un análisis exhaustivo de la legislación respecto a las bases de datos y el intercambio de información, pues en muchos casos las instituciones son reticentes a compartir la información, por eso la responsabilidad institucional y administrativa del sistema radicó en un principio en la Jefatura del Gabinete de Ministros y luego en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales dependiente de la Presidencia de la Nación, ambas instancias de nivel superior dentro de las jerarquías de gobierno. (Fenochietto y Pessino, 2006).

En síntesis, existen elementos de la experiencia internacional interesantes de rescatar en términos de asegurar y resguardar la calidad de la información que se utiliza para la elegibilidad de los beneficiarios de los programas sociales y la correcta focalización de los recursos públicos. Destacan algunos mecanismos para el control de calidad de la información y del fraude, la estipulación explícita de derechos y responsabilidades de los beneficiarios, los métodos e incentivos para avanzar hacia la disminución de los errores de focalización, los sistemas de verificación y actualización de la información, y el manejo de sistemas de información integrada de beneficiarios.

3.4 Instrumentos de focalización en Chile

En las reformas económicas de los años setenta y ochenta en Chile se introduce el concepto de focalización como un objetivo explícito de la política social, en tanto permitía aumentar la efectividad del gasto social asignando los recursos escasos a los grupos que presentasen mayores carencias. Este principio se mantiene activo hasta hoy día en la política social actual, sumando además el supuesto de que en una sociedad con alta desigualdad en la distribución del ingreso como la nuestra, la ayuda del Estado debe concentrarse en quienes no tienen las capacidades para alcanzar el bienestar social.

En Chile se comenzó a focalizar los beneficios sociales desde fines de los años setenta, utilizando distintos instrumentos que se han venido perfeccionando en sintonía con las orientaciones que ha ido tomando la política social. El primer instrumento de focalización utilizado, la Ficha CAS³, permitía caracterizar la condición socioeconómica de los hogares en función de variables que remitían a alguna manifestación de la pobreza como la vivienda, la escolaridad y el empleo, y determinaba a través de un puntaje la prioridad de acceso a los beneficios. A fines de los ochenta se introdujo un segundo instrumento “CAS-2”, el que bajo la forma de un test relacionado de medios, recogía un conjunto de cincuenta variables agrupadas en cinco factores, que a través de análisis estadísticos como técnicas de componentes principales y de factores discriminantes, identificaba a los hogares más pobres.

En términos operativos, las Fichas CAS y CAS-2, eran aplicadas de manera descentralizada en el territorio nacional por las municipalidades, respondiendo a las solicitudes directas realizadas por las familias, o a un conjunto de familias localizadas mediante la realización de barridos comunales. A finales del año 2005, MIDEPLAN administraba información para cerca de 2 millones de familias en el Sistema Nacional CAS. Ese mismo año 2005 en el intento de responder a los cambios socioeconómicos experimentados en el país, se diseñó un tercer instrumento, denominado “Ficha Familia”, que buscaba perfeccionar la Ficha CAS considerando nuevas variables para detectar a las familias con mayores necesidades, de modo de canalizar los subsidios y programas sociales, focalizando la acción social en aquellos que presentasen un menor nivel de recursos en el momento de la medición.

Este instrumento no alcanzó a ser implementado a cabalidad, ya que en el proceso, por una decisión política de instalar un Sistema de Protección Social, se requirió de un instrumento de focalización acorde al nuevo enfoque respecto a la forma de seleccionar a la población beneficiaria de los programas sociales, introduciéndose en el 2006 la actual Ficha de Protección Social.

El principal cambio que se instauró con este nuevo instrumento, tiene que ver con un intento por incluir los riesgos sociales a los que están expuestas las personas, grupos y segmentos vulnerables de la población, apuntando a seleccionar a los potenciales beneficiarios de los programas sociales y beneficios del Estado, no sólo en virtud de su condición socioeconómica general, sino también en función de necesidades diferenciadas y de situaciones específicas, como discapacidad, vejez, desempleo, bajos ingresos, enfermedades, entre otras vulnerabilidades.

³ La Ficha CAS tomó el nombre de los Comités de Asistencia Social, organizaciones que a nivel local fueron creadas con el fin de diagnosticar y ejecutar la política social.

A partir de la FPS, que es también un test relacionado de medios, se amplió el enfoque de la política social, entendiendo la vulnerabilidad socioeconómica como el nuevo criterio de focalización que incluyera a los hogares efectivamente pobres (o bajo la línea de la pobreza) y aquellos con mayores probabilidades de caer en la pobreza en el futuro. Este tránsito desde un enfoque de pobreza asociado a necesidades básicas insatisfechas al concepto de vulnerabilidad, se basa en un concepto dinámico de pobreza que se sustenta en las fluctuaciones de ingreso que puede haber en los hogares en el tiempo.

En el diseño de la FPS se considera el nivel de recursos económicos actuales y potenciales que poseen las familias bajo el concepto de capacidad generadora de ingresos, en relación a las características y necesidades de los miembros del hogar mediante el concepto de escalas de equivalencia y necesidades. La FPS integra en su modelo de cálculo del puntaje estos conceptos.

La Ficha de Protección Social comenzó a ser aplicada en forma de piloto a fines del año 2006, entrando en vigencia en mayo de 2007. En un primer momento, el encuestaje fue dirigido a las familias que tenían Ficha CAS. Posteriormente, las familias fueron solicitando en las municipalidades la aplicación de la FPS en su domicilio. Adicionalmente, se han realizado encuestajes dirigidos a grupos específicos de población, con el propósito de facilitar el acceso a programas y/o beneficios particulares como la subvención educacional preferencial, las pensiones solidarias, entre otras. Actualmente, tres millones y medio de familias cuentan con su FPS, lo que corresponde a cerca de once millones de individuos.

Aun cuando el instrumento actual es relativamente reciente, han surgido algunas aprensiones desde el mundo social y político que tienen que ver con debilidades del modelo y con falencias respecto al manejo y aplicación del instrumento, lo que plantea la necesidad de revisión y mejoramiento del mismo.

IV. DIAGNÓSTICO

4.1 Antecedentes generales de la Ficha de Protección Social

La Ficha de Protección Social recoge la información para identificar y caracterizar beneficiarios de los programas sociales, lo que ha permitido avanzar en la consolidación de una base única de beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas sociales, sirviendo de fuente principal para el Sistema de Información Social que junto con el Registro de Información Social (RIS) constituyen el sistema de información donde se almacena y procesa la información respecto de las prestaciones sociales del Estado y sus beneficiarios.

Lo anterior se relaciona con los esfuerzos que se han hecho en el país por instalar como eje de la política social un sistema de protección social, que tiene como sus soportes principales el instrumento de focalización como puerta de acceso a este sistema, el sistema único de información de beneficiarios que permita una adecuada focalización y asignación de los beneficios, y las transferencias monetarias o subsidios dirigidos a superar la pobreza. (MIDEPLAN, 2009).

4.1.1 Administración del instrumento

- El diseño y la gestión de la información que arroja la FPS es administrado a nivel central por MIDEPLAN, según lo establece la Ley 20.379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social aprobada en 2009, que ordena la reglamentación de un instrumento de caracterización socioeconómica de la población nacional⁴. Existe un cuestionario único de aplicación nacional, el cual en su aplicación y actualización es administrado descentralizadamente a través de los municipios de acuerdo a procedimientos y protocolos que se establecen desde el nivel central.
- Esta modalidad de diseño centralizado y aplicación descentralizada ha sido heredada desde el anterior sistema CAS y tiene sus fundamentos en la existencia de supuestos que tienen que ver con mantener la responsabilidad de la asignación de los recursos estatales desde el nivel central para no generar distorsiones a nivel local y con cierta incertidumbre respecto a la capacidad técnica de los municipios como para manejar en forma autónoma la selección de beneficiarios de los beneficios sociales del Estado. (Larrañaga, 2005).
- Visiones críticas han argüido la falta de capacidad técnica y económica de los municipios para llevar adelante el levantamiento de la información en la FPS; apuntando a la heterogeneidad de la realidad municipal, y a la falta de recursos humanos y financieros idóneos para

⁴ Este reglamento corresponde al Decreto Supremo N°28 de 2010 del Ministerio de Planificación que aun no entra en vigencia. Por el momento el reglamento que opera es el DS 291 de Noviembre de 2006 que reglamenta el diseño, uso y aplicación de la FPS y que es el continuador legal de la Ficha CAS.

resguardar la calidad de la aplicación del instrumento. Incluso desde los mismos funcionarios municipales se manifiesta la sobrecarga de funciones que implica tener que asumir roles de focalización y ejecución de la política social. Sin embargo, fundamentos contrapuestos justifican que la administración de la aplicación de la FPS se mantenga a nivel local, debido al mayor conocimiento y cercanía que tienen las autoridades municipales con la población, y que además es consistente con la política de descentralización de la política social vigente en el país.

- La administración local de la aplicación del instrumento se refleja también en la forma de financiamiento, el que se basa en un sistema de cofinanciamiento entre MIDEPLAN y los municipios, en el que grueso del trabajo en terreno, procesamiento y administración de la FPS es financiado por éstos últimos con recursos propios.

4.1.2 Diseño del instrumento

- La FPS se aplica a partir de un cuestionario que se organiza en siete módulos temáticos que permiten recolectar datos de identificación del grupo familiar, información respecto a la localización territorial, salud, educación, situación ocupacional, vivienda e ingresos (ver tabla 4.1.2).

- No todos los datos se incorporan finalmente en el cálculo del puntaje, y para sus efectos la información se procesa de acuerdo a distintos tipos de variables relacionadas con los recursos económicos del hogar, las necesidades de sus miembros y los riesgos a los que se enfrentan a nivel individual y del territorio donde residen. Estos conceptos se relacionan con factores que inciden en la vulnerabilidad de los hogares, y que la FPS pretende desde su diseño identificar a partir de la información que recoge el instrumento.

- Toda la información recabada en la FPS es ingresada a un sistema en línea, administrado por MIDEPLAN, quien tiene la responsabilidad por la validación y procesamiento de los puntajes FPS que ordenan a la población en tramos de puntaje que van desde los 2.072 puntos sin límite superior, para estratificar a la población para la asignación de los beneficios sociales. Además se usa la información recopilada en el instrumento a nivel agregado para caracterizar a la población a nivel comunal o de sectores acotados.

Tabla 4.1.2 Módulos y variables de la FPS

Módulo FPS	Variables
Localización Territorial: Información sobre el territorio donde habita la familia.	Dirección, zona urbana o rural, región, comuna, manzana, tipo de vivienda.
Identificación del grupo familiar: Información respecto a cada uno de los miembros de la familia y sus relaciones de parentesco.	Nombre completo y RUT, edad, sexo, nacionalidad de todos los integrantes, parentesco con jefe de hogar para identificación de grupos familiares. Pertenencia a pueblos originarios.
Salud: Información respecto a la condición de salud de los miembros del hogar y el grado de dependencia de quienes presenten dificultades de salud.	Control de niño sano, control de embarazo, control de adulto mayor al día; Consumo problemático de drogas o alcohol; Presencia de dificultades psiquiátricas, físicas o sensoriales; Dependencia generadas por estas dificultades; Inscripción en el Registro Nacional de Discapacidad; Acceso a Servicios de Urgencia.
Educación: Información relativa al capital humano de los integrantes de la familia.	Asistencia a establecimientos educacionales, razones de no asistencia; Nivel educacional alcanzado y último curso aprobado.
Situación Ocupacional: Información respecto a la situación de los miembros económicamente activos del hogar.	Experiencia laboral, cotizaciones en sistema previsional, situación ocupacional actual y del último mes, tiempo de búsqueda de empleo, inscripción en OMIL, razones de inactividad laboral. Categoría ocupacional, rama de actividad, temporalidad o permanencia, tenencia y tipo de contrato, horas diarias y mensuales trabajadas, cursos de capacitación.
Ingresos: Información respecto a los montos y fuentes de ingresos del hogar.	Ingresos anuales del trabajo, jubilaciones o pensiones, otros ingresos (arriendos, subsidios, transferencias de terceros, etc.)
Vivienda: Información respecto a las condiciones de habitabilidad de las familias.	Tenencia del sitio y de la vivienda, principal ocupante de la vivienda, sistema y dotación de agua, dotación de sistema de eliminación de excretas, exclusividad del uso del baño, nº de dormitorios, personas externas a la familias que usan los dormitorios.

Fuente: MIDEPLAN, 2009

4.1.3 Unidad de análisis

- La unidad de análisis definida en la FPS es la familia, entendida como el grupo de personas que viven juntas y tienen intención de seguir haciéndolo, tengan o no vínculo de parentesco, y que compartan un presupuesto común. Sin embargo, en términos prácticos, esta definición corresponde al concepto de hogar utilizado en las mediciones censales, que tiene su origen en la definición de hogar como personas que cocinan en un hogar común de la RAE⁵.
- La falta de criterios objetivos para definir a la familia como unidad de análisis y la existencia de más de un núcleo familiar existente en la misma vivienda, han llevado a operacionalizar la definición familia en una homologación del concepto de hogar, recogiendo en un solo Puntaje FPS las necesidades de todos sus miembros, en el entendido que las personas que comparten un presupuesto enfrentan de manera conjunta los riesgos, y reconociendo la existencia de economías de escala al interior de los hogares.

⁵ Glosario censal.
En http://www.inec.cl/canales/chile_estadistico/censos_poblacion_vivienda/censo2002/glosario_censal/pdf/glosariocenso.pdf

- Operar bajo este concepto, tiene la ventaja de simplificar los procesos de elegibilidad de los beneficiarios, aunque en casos especiales puede ser más eficiente focalizar bajo otras unidades de análisis como grupo familiar (en términos de parentesco), los individuos u otros.

- En países como Estados Unidos, la definición de la unidad de beneficiarios puede diferir entre un estado y otro, y se relacionan más bien con los objetivos de los programas sociales, considerándose en algunos casos los beneficiarios individuales, en otros a la familia o el hogar, o también unidades de asistencia. En nuestro país, un ejemplo de ello, puede ser la experiencia de la Reforma Previsional, que a través del Instrumento Técnico de Focalización se considera como unidad de análisis para la focalización de las pensiones solidarias, el grupo familiar.⁶

4.1.4 Cobertura del sistema

- La FPS entra en vigencia en mayo de 2007, luego de un encuestaje masivo tuvo como objetivo aplicar el nuevo instrumento a toda la población que en ese momento tenía Ficha CAS. A la fecha hay aproximadamente 11 millones de personas encuestadas, correspondientes a 3,67 millones de familias⁷, y que representan a un 65% de la población nacional. De acuerdo a antecedentes recabados en estudios internacionales (Irrázaval, 2004), puede afirmarse que la cobertura de encuestas FPS en Chile es significativa y probablemente la más alta de América Latina.

- La cobertura total comprende además de los barridos iniciales, las fichas aplicadas en procesos de masivos de encuestaje dirigidos a incorporar grupos específicos de la población para facilitar su acceso a programas o beneficios, como los adultos mayores para la postulación a los beneficios de la Reforma Previsional (2007-2008), niños menores de 6 años cubiertos por el programa Chile Crece Contigo (2008-2009), alumnos de colegios que reciben subvención del Estado para la subvención educacional preferencial (2009), entre otros. Adicionalmente, la cobertura total de la FPS incluye las solicitudes que las familias hacen a sus municipios para la aplicación o renovación de la ficha.

- En la tabla 4.1.4, se observa el número de fichas aplicadas en cada año desde el 2007 a la fecha, mostrando una menor intensidad de aplicación de fichas en los últimos años, debido a la disminución de encuestajes por barrido por la cobertura de la población ya alcanzada.

- La aplicación de la FPS se ha concentrado principalmente en los municipios más pobres. Al analizar la cobertura a nivel comunal, destaca una mayor proporción de fichas aplicadas en las comunas con un mayor nivel de pobreza promedio⁸, con un 90% de la población encuestada.

⁶ Grupo familiar entendido como el potencial beneficiario (a), su cónyuge y sus hijos menores de 18 años o menores de 24 años que estén estudiando. A este grupo familiar base, se por estipulan en la Ley la incorporación de otros integrantes de la familia, siempre que compartan el presupuesto familiar.

⁷ A Agosto de 2010, la cobertura corresponde a 3.670.580 fichas aplicadas.

⁸ De acuerdo a cuartiles de pobreza, en las comunas del primer cuartil con un 28% de pobreza promedio existe una cobertura de 90% de FPS. En el segundo cuartil con pobreza promedio de 17% la cobertura alcanza un 79%; en el tercer cuartil con pobreza promedio de 12%, la cobertura FPS es de 74% y en el cuarto cuartil de pobreza promedio 6%, la cobertura FPS alcanza un 67%. (MIDEPLAN, 2010)

Tabla 4.1.4: Fichas aplicadas anualmente entre 2007-2010 (Enero a Diciembre*)

AÑO	TOTAL FPS aplicadas
2007	1.986.445
2008	901.563
2009	605.901
2010	176.671
TOTAL FPS	3.670580

Fuente: MIDEPLAN 2010: Enero a Agosto

4.1.5 Uso de la información por Instituciones y sus programas sociales

- La mayor parte de los programas sociales en Chile establecen requisitos para la selección de sus beneficiarios, ya sea de acuerdo a los objetivos generales de la política social, en función de criterios propios asociados a objetivos particulares para atender a las necesidades específicas de la población o de grupos determinados, o por cierto, en función del presupuesto disponible para la entrega de los beneficios.
- Dentro de estos criterios de elegibilidad, la FPS opera como uno de los principales instrumentos para focalizar las prestaciones sociales de las instituciones públicas, las que indistintamente hacen uso del puntaje global FPS, calculan puntajes específicos o usan un subconjunto de variables de la ficha según sean los objetivos de sus programas. Cada prestación social o beneficio lleva asociado requisitos para su asignación, fijándose desde los programas sociales los puntajes de corte FPS para la selección de beneficiarios de acuerdo a los umbrales de corte que entrega MIDEPLAN; o utilizando otros criterios adicionales o contraprestaciones dependiendo del grupo al que se quiera beneficiar.
- La información de la FPS o parte de ella, se encuentra disponible en un sistema de información operativo en línea al cual las instituciones tienen acceso de acuerdo a los convenios establecidos con MIDEPLAN, lo que permite además a las instituciones la identificación de potenciales beneficiarios para sus programas por búsqueda de atributos y la generación de estadísticas descriptivas a nivel local.
- Según información proporcionada por MIDEPLAN, actualmente hay 7 Ministerios y 10 Servicios que utilizan la FPS para asignar sus beneficios en 60 programas. Los Ministerios que lideran la cantidad de programas que usan el instrumento son: MIDEPLAN, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Vivienda.

- En términos de los recursos invertidos en programas sociales que focalizan con FPS, se observa que en proporción al gasto social, el presupuesto 2010 representa un 15% del gasto social y un 14% del gasto público focalizado, lo que entrega una magnitud respecto del nivel de focalización del gasto en política social en Chile. En relación a los presupuestos sectoriales, la tabla 4.1.5 ilustra la mayor proporción de programas focalizados en Vivienda y MIDEPLAN, superando el 50% en ambos casos.

Tabla 4.1.5: Proporción del presupuesto en programas focalizados en relación al gasto público (En miles de pesos)

Gasto Social	Presupuesto 2010	Presupuesto 2010 programas que focalizan con FPS	% del presupuesto sectorial
Educación	4.717.624.493	513.558.654	11%
Salud	3.331.429.547	0	0%
Vivienda	1.088.007.876	562.944.500	52%
Trabajo y Previsión Social	5.369.932.138	933.832.059	17%
Planificación	317.780.817	190.809.375	60%
Sub Total 1 (Gasto Social)	14.824.774.871	2.201.144.588	15%
Bienes Nacionales	26.527.978	4.082.814	15%
Minería	77.922.024	1.328.186	2%
Economía	1.415.449.405	3.934.956	0,3%
Sub Total 2 (Gasto Público no social)	1.519.899.407	9.345.956	1%
TOTAL	16.344.674.278	2.210.490.544	14%

Fuente: Elaboración propia en base a la ley de Presupuesto 2010

4.2 Diagnóstico respecto del modelo de cálculo de puntajes FPS

Antes de entrar en el diagnóstico propiamente tal, para un mejor entendimiento del mismo conviene hacer un breve alcance respecto a las variables que se incluyen en el modelo de cálculo de puntajes y sus componentes.

4.2.1 Variables y componentes del modelo de cálculo de puntajes FPS

a. Variables del modelo

El modelo de cálculo de los puntajes de la FPS incorpora tres tipos de variables relacionadas con los recursos económicos, variables relativas a las necesidades y variables relativas a los riesgos que enfrentan las familias.

- El primer grupo constituyen los activos económicos del hogar entre los cuales se encuentran los ingresos efectivos percibidos en un período determinado y la capacidad generadora de ingresos (CGI) de sus miembros en edad de trabajar incluyendo tanto a quienes están ocupados, como a quienes podrían estarlo (inactivos y desocupados), y en función de las competencias laborales de éstos últimos asociadas a variables de educación y situación ocupacional.
- No se considera dentro de los activos económicos la tenencia vivienda o bienes durables, pues en el momento del cambio del instrumento se quería dar una señal positiva respecto al esfuerzo que realizan las familias para superar la pobreza. Con la Ficha CAS se confundía el ordenamiento de los hogares que efectuaba el instrumento sobre la base de la tenencia de bienes, con señales de castigo a quienes se han esforzado y conseguido una mejoría en su situación socioeconómica. Algunas situaciones ilustrativas al respecto, eran los casos en que las familias escondían los bienes durables para la evaluación de la Ficha CAS.
- El segundo grupo de variables relativas a las necesidades agrupa todos aquellos factores relacionados con las necesidades de las familias, como la composición del hogar (número de integrantes y relaciones de parentesco), así como las características y necesidades específicas de sus miembros (edades y relaciones de dependencia entre perceptores de ingreso y niños, adultos mayores o miembros de la familia con discapacidades).
- Por último, el tercer grupo contiene a las variables relativas a los riesgos que enfrentan los hogares ya sea a nivel individual (condición de salud, dependencia, discapacidad y precariedad laboral) o a nivel de territorio (presencia de la variable urbano-rural, características comunales). Estas variables se recogen en la FPS a partir de los indicadores descritos en los dos grupos de variables anteriores.

b. Componentes del modelo de cálculo de puntaje FPS

El cálculo del puntaje se realiza a partir de una fórmula que combina tres elementos centrales: (i) capacidad generadora de ingresos más los ingresos declarados, (ii) ingresos de pensiones contributivas y no contributivas, (iii) índice de necesidades. Para el cálculo del puntaje se divide la sumatoria de los ingresos potenciales junto a los ingresos declarados con distintas ponderaciones, más los ingresos permanentes derivados de pensiones contributivas y no contributivas, por un per cápita corregido por las necesidades del hogar. Este cálculo permite obtener un ingreso potencial corregido por el tamaño del hogar, el cual es transformado posteriormente en puntaje de acuerdo a la aplicación de un factor que convierte los ingresos en una escala de puntajes.

Figura 4.2.1b Fórmula de cálculo del puntaje FPS

(i) Capacidad generadora de ingresos e ingresos declarados

- La Capacidad Generadora de Ingresos se entiende como un índice que refleja la valoración promedio que el mercado realiza sobre un conjunto de atributos o competencias laborales asociados al capital humano, atributos personales y las características observables de cada integrante de un hogar (escolaridad, sexo, edad, situación ocupacional). Se estima para cada integrante un ingreso laboral potencial a partir de regresión lineal en función de datos obtenidos de la encuesta CASEN 2003.

$$FPS_h = \frac{\sum_i^{n_h} \{ (CGI_{i,h} \times 0.9 + YD_{i,h} \times 0.1) + P \times YP_{i,h} \}}{IN_h}$$

Donde:

$CGI_{i,h}$: capacidad generadora de ingreso del individuo i en el hogar h

$YD_{i,h}$: ingreso declarado por el individuo i en el hogar h

$YP_{i,h}$: ingreso de pensiones (contributivas o no contributivas) del individuo i en el hogar h

P : ponderador del ingreso de pensiones (depende del nivel de éste tipo de ingresos)

IN_h : índice de necesidades.

- En la predicción del ingreso se utilizan seis ecuaciones separadas por género, tipo de ocupación (asalariado y cuenta propia) y situación ocupacional (ocupado, desocupado e inactivo). Con esto se reconocen las diferencias en salarios que existen al interior de la estructura laboral del país y se establecen categorías o grupos a los cuales se les calcula CGI: Hombre ocupado con trabajo asalariado; Mujer ocupada con trabajo asalariado; Hombre ocupado con trabajo por cuenta propia; Mujer ocupada con trabajo por cuenta propia; Hombre desempleado/inactivo⁹; Mujer desempleada/inactiva.

- A partir de estas ecuaciones, se obtiene un ingreso estimado para toda la población que se encuentra en condiciones de generarlos, considerando como excepciones a algunos grupos de la población previamente definidos a los cuales no se le considera capacidad de generar ingresos: personas de igual edad o menores de 15 años, mujeres embarazadas, mujeres con edad igual o mayor a 60 años, hombres de edad

⁹ En la práctica, la diferencia de capacidad generadora de ingresos para los individuos que se encuentran desocupados o inactivos al momento de la aplicación del instrumento, viene dada por la aplicación del factor de descuento extraído de la Encuesta de Protección Social (EPS).

igual o mayor a 65 años, personas que cuidan a menores de 4 años de edad, personas que presentan discapacidad leve, moderada o severa, personas que cuidan a quienes presentan discapacidad moderada o severa, estudiantes hasta los 24 años de edad. Esto corresponde a decisiones que se tomaron en base a criterios normativos de acuerdo a parámetros derivados de la literatura o por decisiones políticas de las autoridades del momento.

- A la CGI se suman ingresos declarados por auto reporte de las familias correspondientes a los ingresos laborales u otros ingresos obtenidos en los últimos 12 meses al momento del encuestaje. En la sumatoria de estos ingresos se pondera en un 90% la CGI y en un 10% los ingresos autodeclarados.
- Si bien la CGI se estima en base a datos observables (sexo, edad, escolaridad y situación ocupacional), la mayoría se obtiene en base al autoreporte de los encuestados, y no están sujetos a verificación, lo cual deja espacio para la sub-declaración y en muchos casos hace disminuir la CGI calculada para las familias.

(ii) Ingresos permanentes derivados de pensiones contributivas y no contributivas

- Corresponden a los ingresos por pensiones solidarias, jubilaciones y montepíos, verificables a partir de registro administrativo. Los ingresos de pensiones tienen una ponderación asignada dependiendo del monto de la pensión (0,85 a 1 de menor a mayor tramo de ingresos por pensiones). Estos ingresos se suman (con ponderador igual a 1) al promedio ponderado entre la CGI estimada y los ingresos declarados. No se consideran en este tipo de ingresos otros subsidios o transferencias monetarias que las familias reciban desde el Estado.

(iii) Índice de necesidades

- Corresponde a un per cápita corregido que pretende dar cuenta de la relación entre los recursos de la familia y sus necesidades. Se construye a partir de una escala de equivalencias que corrige el tamaño del hogar de acuerdo a las necesidades de sus miembros considerando la edad de sus miembros y su situación de dependencia. Se asigna un factor de corrección a cada miembro de acuerdo a su nivel de dependencia (autovalente, dependencia leve, dependencia moderada, dependencia severa) en base a una adaptación de los factores de corrección utilizados por el Ministerio de Hacienda de España para efectos tributarios (OECD).

- La escala de equivalencia de la FPS es $[JH + 0,7*(O)]$; donde “JH” corresponde al Jefe de hogar y “O” a otro integrante de la familia, ya sea adulto o niño. Si hay alguna dependencia en los miembros de la familia, el tamaño del hogar se corrige además de acuerdo a los factores que se especifican a continuación: No discapacitado (1); Discapacitado autovalente (1 + 0,2353); Discapacitado dependiente leve (1 + 0,4706); Discapacitado dependiente moderado (1 + 0,8235) y Discapacitado Dependiente severo, muy severo o postrado (1 + 1,3774).

(iv) Cálculo del puntaje

- Una vez calculado, el ingreso per cápita estimado se transforma en un puntaje FPS que va desde los 2072 puntos, sin cota superior. Los tramos de puntajes que entrega MIDEPLAN a los administradores de programas sociales, se construyen simulando en la encuesta CASEN la aplicación de la FPS, ordenando a la población en deciles de menor a mayor puntaje. Los puntajes de corte que determinan el acceso a cada beneficio o programa, son establecidos por las propias instituciones públicas, dependiendo de la población objetivo que atiendan¹⁰.

- Los tramos que se aplican actualmente, se calcularon una sola vez con la Encuesta CASEN 2003 y no se han vuelto a actualizar con las nuevas encuestas. Esto tiene consecuencias sobre la calidad de la focalización, como se observa en la distribución de la población encuestada en los tramos de puntajes FPS. En la tabla 4.1.4b, se distingue que el primer decil asociado a la FPS comprende a un 35% de la población encuestada y a un 22% de la población del país. Esto último correspondería a más del doble de la población nacional a ubicar en este decil.

- La sobredimensión del primer decil de puntaje puede tener distintas explicaciones. En primer lugar, refleja de alguna manera, los incentivos de los beneficiarios a mantenerse con bajos puntajes para acceder a mayor cantidad beneficios sociales, lo que se relaciona también con el corte abrupto de los beneficios por parte de los programas sociales, los cuales no consideran métodos graduales de salida de los beneficios.

- Otra explicaciones pueden encontrarse en la diferencia que existe entre el reporte de las variables que recoge la encuesta CASEN 2003 desde donde se obtienen los límites de puntaje de cada tramo y los datos que se recogen por autoreporte en la FPS. Así también existen justificaciones que se pueden asociar a cambios en el modelo de cálculo del puntaje FPS que no han llevado aparejados modificaciones en los límites de corte de los puntajes.

- Una de las razones que argumentaría la inamovilidad en los tramos de puntajes desde la CASEN 2003, es que los reglamentos de los programas sociales especifican los puntos de corte, (y no los porcentajes de la distribución) por lo que cualquier cambio implicaría modificar la

¹⁰ Un puntaje de corte muy utilizado son los 11.734 puntos, pues corresponde al 40% definido como más vulnerable de la población, criterio de focalización de muchos programas.

reglamentación de la gran mayoría de los programas sociales que utilizan la FPS para seleccionar a sus beneficiarios.

Tabla 4.2.1 Distribución de población según decil FPS

Decil puntaje FPS	Tramo de puntaje FPS	Personas en FPS	% FPS	% acumulado FPS	% Población país	% Acumulado población país
1	2072-6035	3,768,130	35%	35%	22%	0,22
2	6036-8500	1,942,800	18%	53%	11%	0,33
3	8501-10320	1,529,580	14%	67%	9%	0,42
4	10321-11734	1,066,540	10%	77%	6%	0,49
5	11735-12666	733,610	7%	84%	4%	0,53
6	12667-13484	606,530	6%	89%	4%	0,56
7	13485-14236	469,540	4%	94%	3%	0,59
8	14237-14557	357,590	3%	97%	2%	0,61
9	14558-14597	223,530	2%	99%	1%	0,63
10	>14598	84,420	1%	100%	0%	0,63
	Total	10,782,270	100%		63%	

Fuente: MIDEPLAN Base de datos FPS a enero 2010

4.2.2 Alcances y limitaciones de la estimación de la Capacidad Generadora de Ingresos

Para ordenar a la población de acuerdo a su capacidad económica, se requiere conocer los ingresos efectivos de los hogares, lo que implica sistemas de información administrativa que registren este tipo de datos para períodos de tiempo determinados. Dado que existen dificultades para obtener la información de los ingresos de toda la población económicamente activa a partir de registros administrativos¹¹, ya sea por la existencia de una fuerza laboral informal o por la existencia de personas que están desocupadas, que no trabajan pero podrían hacerlo, o son productivos en sus hogares, se requiere de índices que permitan aproximarse de alguna manera a la capacidad económica de los miembros de un hogar, para en la suma poder ordenar a los hogares que necesitan mayor ayuda estatal.

Los test relacionados de medios, como la FPS intentan aproximarse a la condición socioeconómica de los hogares en función de variables que permitan estimar los ingresos de los hogares. La CGI es una forma de estimar el ingreso laboral potencial de los individuos de un hogar, sin embargo la forma en cómo se calcula tiene algunas implicancias que conviene analizar en tanto influye fuertemente en el cálculo del puntaje y los beneficios sociales a los que pueden acceder los hogares.

¹¹Es necesario reconocer también que el ingreso es una medida de bienestar imperfecta en países como Chile, dado que está sujeto a volatilidad debido a la estacionalidad de ingresos en el sector rural (agricultura) o sector informal.

a. Incorporación de los Ingresos laborales potenciales en el cálculo del puntaje

- Un primer análisis tiene que ver con el peso que se le asigna a la CGI dentro del cálculo del puntaje en relación a los ingresos declarados y los ingresos permanentes. Como ya se ha afirmado, en la sumatoria de los ingresos laborales potenciales estimados a través de la CGI y los ingresos declarados por los encuestados, a la CGI se le asigna una ponderación del 90% y a los ingresos declarados un 10%, con el objetivo de abordar la subdeclaración posible de los ingresos autoreportados por los hogares y de acercarse a los ingresos efectivos de los mismos.

- Estas ponderaciones tienen su origen en decisiones normativas tomadas al momento de diseñar la FPS, lo que en la percepción de algunos actores del sistema parece excesivo, en términos de los efectos que tiene esta ponderación sobre el cálculo de los puntajes, y tomando en cuenta que los puntajes obtenidos muchas veces no se condicen con la realidad económica de los hogares por efectos de la subdeclaración.

- El problema de asignar una ponderación del 90% a la CGI radica en la no verificabilidad de las variables con las que se estima este indicador, por lo tanto, es vulnerable a la subdeclaración de los encuestados o a la manipulación de la información en el proceso de levantamiento de los datos. Sin embargo, esta ponderación podría ser adecuada si se tratara de información verificable.

b. Subdeclaración de variables sensibles al cálculo del puntaje: escolaridad

- La información de las variables con las que se predice el ingreso laboral, - sexo, edad, escolaridad y situación ocupacional- se obtiene por autoreporte y sin verificación posterior, lo que genera espacios para la subdeclaración considerando que no existen sanciones punitivas ni disuasivas por este tipo de comportamientos. De esta forma, una de las principales variables utilizadas en la estimación de la CGI, como la escolaridad, puede verse alterada por la incapacidad de verificación de la información requerida.

- Existen algunas percepciones entre la población respecto a que la variable escolaridad está sobrestimada en la estimación de la CGI y que una mayor escolaridad tendería a aumentar los puntajes FPS. Asimismo, se ha generalizado la creencia de que se “castiga” con altos puntajes a quienes han alcanzado mayores niveles de educación. Si bien, es un hecho que en la estimación de la CGI, la mayor escolaridad resulta en más altos puntajes FPS, estas creencias en la práctica incentivan a subdeclarar el nivel de escolaridad alcanzando. Si se realiza un análisis de consistencia con la encuesta CASEN 2003¹², se observan inconsistencias en los niveles de escolaridad declarados, especialmente en la

¹² Herrera, Larrañaga y Telias, 2010. Este análisis se realizó en base a una muestra aleatoria de hogares encuestados con FPS entre Enero de 2006 y mayo de 2008, contrastados con los datos de la Encuesta CASEN 2003, considerando el sub conjunto de hogares que tenía Ficha CAS. Se realiza el análisis con Encuesta CASEN 2003, pues reportaba si el hogar contaba o no con dicha Ficha, no así las encuestas de los años posteriores.

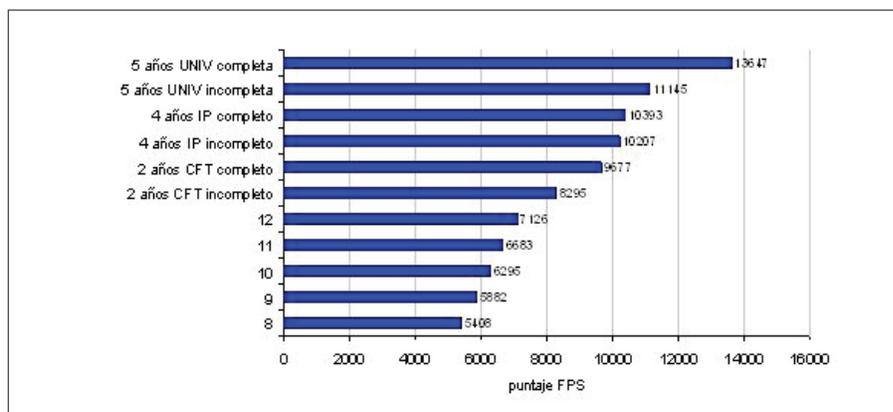
población de entre 40 y 49 años.

- Sin embargo, es propio de un instrumento de estratificación ordenar socioeconómicamente a la población y existe suficiente evidencia en la literatura que señala que un año adicional de educación formal -y en especial los cumplimientos de ciclos que conducen a la obtención de un título o acreditación- impactan efectivamente en los salarios de los individuos y en las oportunidades de éstos, así como en su bienestar y calidad de vida.

- En el contexto del cálculo del puntaje FPS, la estimación de CGI va a depender del tipo de educación que posea un individuo, además de los años de escolaridad que ha alcanzado y el cumplimiento de ciclos educacionales. Por lo tanto, es real que a mayor escolaridad, mayor es la CGI, y mayor es el puntaje que entrega el modelo de cálculo de la FPS, sin embargo esto responde más bien a la estructura del mercado laboral chileno que valora más años de escolaridad (en especial terciaria) en un mayor nivel de salario. En el recuadro 4.2.2b se ilustra con un ejercicio teórico las variaciones de puntaje que se producen a partir de los cambios de escolaridad en un jefe de hogar, demostrando que las mayores alzas de puntajes por efectos de la escolaridad, obedecen a cumplimientos de ciclos educacionales.

- Es importante recalcar la necesidad de verificar información como la escolaridad vía registros administrativos para la confiabilidad y efectividad del instrumento de focalización. Desde MIDEPLAN se han hecho algunos intentos de verificación de esta variable a través de cruces de información con el Registro de Estudiantes de Chile (RECH) que permite verificar las personas que están estudiando en la actualidad¹³.

Recuadro 4.2.2b Variaciones de puntaje FPS del hogar por cambios en el nivel de escolaridad



Un aumento en un año de escolaridad en un mismo individuo puede tener distinto impacto dependiendo de la composición de la familia. Dicho cambio, por marginal que

¹³ Este ejercicio arrojó preliminarmente 48 mil casos de subdeclaración de escolaridad. El dato corresponde a las personas con FPS que se encontraban estudiando al momento de la encuesta y que declararon un menor nivel de estudios en el cuestionario.

sea, puede dejar fuera de ciertos beneficios a una familia si tenían un puntaje cercano al límite de corte. Por lo tanto, no siempre que una persona emprenda y mejore su capital humano su puntaje variará de forma tal que no se ajuste a su realidad (y que por ello deje de recibir beneficios y/o prestaciones entregados por el Estado). Sin duda que su puntaje cambiará, pero cambios drásticos sólo se presentarán ante cambios igualmente drásticos en el tipo y años de educación alcanzados (por ejemplo, al pasar de tener enseñanza básica a enseñanza superior), que en la práctica trae asociado una mejora en su nivel de salario.

En una familia de 4 individuos, sólo el jefe de hogar tiene CGI y se mantiene el ingreso laboral fijo para analizar el efecto marginal del cambio en la escolaridad. Se puede observar en el gráfico que los mayores saltos de puntajes se asocian a cambios en los niveles de estudios alcanzados en el cumplimiento de ciclos formativos. (enseñanza media, técnica completa, formación en instituto profesional completa, universitaria completa).

c. Utilización de criterios normativos que anulan CGI a los miembros de un hogar

- En el cálculo del puntaje FPS, se imputa capacidad de generar ingresos nula a algunos grupos preestablecidos como vulnerables. Si bien se admiten algunas excepciones reconocidas previamente en nuestra sociedad, como la edad de jubilación para considerar a una persona inactiva en el mercado laboral o la imposibilidad de trabajar para personas que no son autovalentes; las excepciones por su naturaleza normativa, siempre pueden ser discutibles, en tanto obedecen a decisiones políticas de un momento dado que no siempre tienen justificación técnica.

- Dentro de los grupos definidos, hay algunos que tienen un mayor efecto en el cálculo del puntaje FPS del hogar. Tal es el caso de los cuidadores de niños menores de cuatro años o de personas con dependencia moderada o severa, que por sus características personales tendrían capacidad productiva pero se les elimina, sin considerar además el ahorro que significa para la familia no tener que pagar por un servicio de ese tipo.

- Con el objetivo de analizar el efecto que tiene sobre el puntaje FPS del hogar el hecho de no imputar CGI por criterios normativos a un cuidador, se realizaron algunos ejercicios teóricos que pueden ilustrar estos casos, analizando el impacto de imputar un cuidador a menores de dos años y a personas con discapacidad. (Ver Recuadro 4.2.2c).

- Existen otros criterios que también pueden ser discutibles, como imputar capacidad generadora de ingresos a los mayores de 15 años y menores de edad que no se encuentren estudiando, en circunstancias que Chile ratificó la Convención de Derechos del Niño en 1990 asumiendo internacionalmente el compromiso de asegurar a todos los niños y niñas (menores de 18 años) los derechos y principios que ella establece,

entre ellos el derecho a estar protegidos contra el desempeño de cualquier trabajo que ponga en peligro su salud, educación y desarrollo (Artículo 32). Así también, puede rebatirse el caso de mujeres embarazadas activas laboralmente, que ya amparadas en la ley, reciben un subsidio para el descanso maternal.

- De los datos anteriores se puede concluir que los criterios normativos inciden fuertemente en el cálculo de los puntajes FPS y que de alguna manera, su conocimiento por parte de la población estimula la manipulación de estas variables para presionar a la baja de puntajes, en un contexto de datos autoreportados y no verificados.

Recuadro 4.2.2c:

Efectos sobre el puntaje FPS de imputar CGI nula a miembros del hogar

Ejercicio A: En una familia tipo de 4 miembros, donde hay 2 adultos (un Jefe de Hogar con CGI de \$197.010 y otro adulto cuidador con CGI cero), y 2 menores de edad (uno de ellos menor de 2 años); se puede comparar el efecto en los puntajes FPS en dos escenarios: (i) cuando el menor cumple 3 años y su cuidador recupera el 50% de su CGI, y (ii) cuando el menor cumple 4 años y su cuidador recupera el 100% de su CGI. En la tabla siguiente se observa el cambio en la CGI del adulto cuidador por efecto del cambio de edad de uno de sus miembros y sus impactos en el aumento del puntaje global del hogar tipo, mostrando una diferencia de 2.378 puntos y un movimiento en un decil de puntaje.

Cambio de puntaje en familia tipo eliminando cuidador de menor de 4 años

Integrantes	Escenario base	Escenario (I)	Escenario (II)
CGI Jefe de Hogar	\$197.010	\$197.010	\$197.010
CGI Adulto (cuidador)	0	\$37.572	\$75.143
CGI Menor de edad 1	0	0	0
CGI Menor de edad 2	0	0	0
Puntaje FPS	9.267	10.557	11.645

Ejercicio B: En una familia tipo de 4 miembros, con 3 adultos y 1 menor de edad, ciertas condiciones particulares plantean los siguientes escenarios: (0) En un escenario base los tres adultos tienen CGI; (i) existe un adulto con discapacidad autovalente; (ii) Existe un adulto con discapacidad leve (iii) existe un adulto con discapacidad moderada que requiere un cuidador; (iv) existe un adulto con discapacidad severa que requiere cuidador. Cada escenario por tiene un efecto sobre la CGI de los adultos y sobre el peso relativo al interior del hogar por efectos de los distintos niveles de dependencia. Como se observa en la tabla siguiente, el efecto sobre el puntaje entre el escenario base y el escenario final, por efectos de los cambios en la CGI y en el índice de necesidades, es de una disminución de 5.919 puntos, lo que se traduce en un traslado descendente del hogar tipo en 4 deciles de puntaje FPS y en la práctica en un acceso más expedito de todos los miembros del hogar a un mayor número de beneficios sociales.

Cambio de puntaje en familia tipo incorporando a una persona con discapacidad

Integrantes	Escenario base (0)	Escenario base (I)	Escenario base (II)	Escenario base (III)	Escenario base (IV)
CGI Jefe de Hogar	\$197.010	\$197.010	\$197.010	\$197.010	\$197.010
CGI Adulto 1 cuidador en (iii) y (iv)	\$75.143	\$75.143	\$75.143	0	0
CGI Adulto 2 con discapacidad autovalente en (i); dependencia leve en (ii); dependencia moderada en (iii) y dependencia severa en (iv)	\$75.143	\$55.565	0	0	0
CGI Menor de edad	0	0	0	0	0
Puntaje FPS	13.033	12.372	10.848	7.893	7.114

Ejercicio C: A partir de un tercer ejercicio teórico, se puede identificar el efecto que tienen las decisiones de carácter normativas que operan en el algoritmo de cálculo del puntaje FPS sobre el total de hogares encuestados. Para ello, se simula el puntaje FPS en distintos escenarios, los cuales van acumulando sus efectos sobre el puntaje al eliminar uno a uno los criterios normativos descritos en la sección anterior. Al ver el efecto sobre los puntajes producto de las modificaciones simuladas, se observa que las familias se desplazan de manera ascendente a través de la distribución de puntajes y en la mayoría de los casos, estos aumentos corresponden a movimientos de uno o dos deciles de puntaje. De este ejercicio, se puede concluir que en términos generales, si no se considerara ninguno de los criterios normativos en el cálculo del puntaje, habría un número importante de familias que verían afectados sus puntajes al alza, siendo más impactante en la parte inferior de la distribución de puntajes. Además, de manera particular el criterio más importante en términos de cambios de puntaje tiene relación con la discapacidad.

4.2.3 Incorporación de los ingresos permanentes en el cálculo del puntaje

- La ponderación de los ingresos percibidos por pensiones contributivas y no contributivas en el cálculo del puntaje FPS va de un 85% a un 100% dependiendo del monto de la pensión, y corresponden a ingresos verificados con datos administrativos del Instituto de Previsión Social (IPS), teniendo un mayor peso en la sumatoria de los ingresos de los hogares que los ingresos ponderados entre la estimación de la CGI y los ingresos autodeclarados.
- En la literatura se dan razones por las cuales se incorporan los ingresos percibidos por pensiones contributivas y no contributivas, o de subsidios monetarios en la estimación de los ingresos de los hogares para efectos de la estratificación de la población. Éstas tienen que ver con argumentos que indican que estos recursos forman parte de los ingresos efectivos de los hogares, y que por su estabilidad y posibilidades de verificación son relevantes de considerar.

- En el caso particular de las pensiones no contributivas, éstas constituyen los subsidios monetarios más relevantes en términos de monto per cápita y pueden representar parte importante de los recursos de familias con presencia de adultos mayores. Por el contrario, si no se consideran en la evaluación socioeconómica de la población, pueden generar situaciones de inequidad al asignar nuevos beneficios sociales a dichas familias, restando prioridad a otras que efectivamente tengan menos recursos.
- Existe una decisión anterior del Estado de beneficiar a un grupo específico con transferencias permanentes. Por tanto, en el ordenamiento de la población para la asignación de otros beneficios sociales, no es casual que se consideren estas transferencias del Estado como parte de los ingresos efectivos de los hogares.
- Desde algunos sectores se resalta, sin embargo, la situación de los adultos mayores, quienes al no tener capacidad generadora de ingresos, ven elevados sus puntajes por efectos de sus ingresos provenientes de las pensiones no contributivas, quedando fuera de otros beneficios sociales. Al respecto, existe la creencia que esta situación deja desprotegidos a los adultos mayores, quienes deben incurrir en mayores gastos (por medicamentos o calefacción por ejemplo) que no alcanzan a cubrir con sus pensiones. Estas situaciones son más comunes en hogares de adultos mayores que viven solos o con sus cónyuges, donde el aumento de puntajes producto de las pensiones es más significativo. Algunos ejercicios teóricos ilustran de alguna manera esta situación (Ver Recuadro 4.2.3).

4.2.4 Incorporación de las necesidades en el cálculo del puntaje

a. Necesidades que no se incorporan en el cálculo del puntaje

- En el cálculo del puntaje se consideran las necesidades de la familia en relación a la edad de sus miembros y su situación de dependencia. Sin embargo, entre los usuarios del sistema persiste la sensación de que el puntaje no refleja bien las realidades de la familia, en tanto dependiendo de cada hogar, existe una serie de gastos permanentes que no se consideran al caracterizar la condición socioeconómica de los hogares por los ingresos y la capacidad de generarlos.
- Algunas de las necesidades más mencionadas son aquellas asociadas a enfermedades crónicas o catastróficas, que pueden igualmente generar relaciones de dependencia al interior del hogar, y mayores gastos para sus miembros. Otras necesidades de los hogares que no se consideran son los gastos permanentes de servicios básicos, endeudamiento por dividendos o créditos de educación superior. Destaca también una demanda por incorporar variables que diferencien de alguna manera el

costo de vida asociado a la localización geográfica de los hogares, en especial para zonas extremas o más aisladas.

- Es necesario analizar con mayor detención si es deseable que un instrumento de focalización recoja todas las demandas en relación a las necesidades de la población, que por definición siempre serán infinitas y los recursos para abordarlas limitados. En este sentido, se estima que el instrumento debe actuar como un puntaje rector que permita ordenar a la población y focalizar los beneficios en función de aquellos que no pueden alcanzar el bienestar por sus propios medios económicos y luego, los programas sociales puedan hacerse cargo de los problemas más específicos de la población de acuerdo a sus objetivos particulares.

b. Variables sensibles al cálculo del puntaje en el índice de necesidades: discapacidad y composición del hogar.

Actualmente a partir del índice de necesidades se corrige el tamaño del hogar en el cálculo del puntaje, incluyéndose dos variables muy sensibles al puntaje FPS como es la presencia de personas con discapacidad (i) y la composición del hogar en términos del tamaño y características de sus miembros (ii). Sus efectos en el puntaje por la forma en que se incorporan los datos en el modelo de cálculo, ya son conocidos entre la población, lo cual se presta para una manipulación de los datos declarados, en aras de bajar los puntajes para acceder a los beneficios sociales.

(i) Discapacidad

- La FPS considera la presencia de discapacidad de sentidos, mental o física en los miembros del hogar, con el objetivo de pesquisar la existencia de una condición permanente que inhabilite a las personas en su autonomía y que requiera de alguien a su cargo (nivel de dependencia). Esta variable se considera en el numerador y denominador de la fórmula de cálculo de puntaje en dos componentes diferentes del modelo, sobrestimando la presencia de la variable en el hogar, lo que dependiendo de las características del hogar afecta su puntaje global.

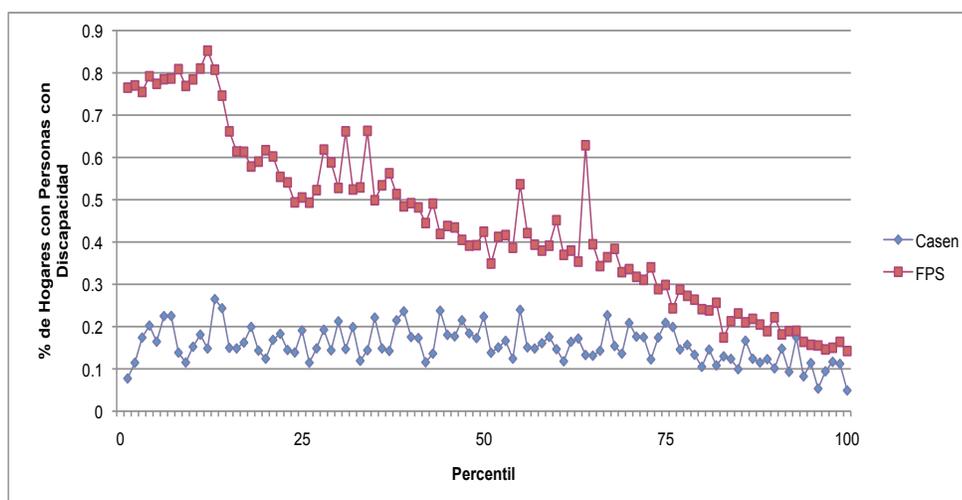
- La presencia de discapacidad en el hogar como ya se explicó anteriormente disminuye o anula la CGI de la persona con discapacidad e imputa un cuidador con CGI cero a quien tenga discapacidad moderada o severa. Por otra parte, en el índice de necesidades se ajusta el tamaño del hogar por la incorporación de factores de corrección por dependencia. Si bien, es importante reconocer que es razonable considerar sin capacidad de ingresos a una persona que no es autovalente y las mayores necesidades de un hogar al respecto, el tratamiento de esta variable en el modelo tiene efectos importantes en el cálculo del puntaje FPS dependiendo de las características de los hogares.

- Más significativos son estos efectos cuando entre la población encuestada se tiene mayor conciencia del peso de esta variable en el cálculo de los puntajes, extendiéndose malas prácticas en torno al manejo de la información. Al respecto, existe una sensación generalizada que esta variable no está siendo bien capturada en el trabajo en terreno (punto que se discutirá más adelante) además de las motivaciones que tendrían los propios encuestados a manipular el dato en el autoreporte, ya que no está sujeto a validación por medios externos.

- A modo de evidencia, un análisis de consistencia entre los datos de la FPS y de la Encuesta CASEN 2003¹⁴ da cuenta de la sobredeclaración de discapacidad en los hogares, observándose una tasa de más del doble de discapacidad promedio en los datos reportados en la FPS respecto de los datos declarados en la CASEN, y constatándose en el primer decil de puntaje un 80% de hogares con personas con discapacidad. Por otra parte, al ordenar los datos comparativos por comuna, se constata una diferencia apreciable en la dispersión de los datos, mientras la CASEN reporta diferencias de entre 10% y 25% entre comunas; la FPS muestra una mayor heterogeneidad entre comunas con datos que fluctúan entre el 20% y 80% de hogares con discapacidad¹⁵, distorsiones que sugieren manipulación del dato en terreno.

Gráfico 4.2.4a.

Porcentaje de hogares con personas con discapacidad en CASEN y FPS.¹⁶



Fuente: Larrañaga, Telias y Herrera, 2010.

¹⁴ Larrañaga, Telias y Herrera, 2010. Se realiza el análisis con Encuesta CASEN 2003, pues reportaba si el hogar contaba o no con Ficha CAS, no así las Encuestas CASEN posteriores respecto a la FPS.

¹⁵ Como dato de referencia de acuerdo a SENADIS, uno de cada ocho hogares en Chile presenta algún miembro con discapacidad.

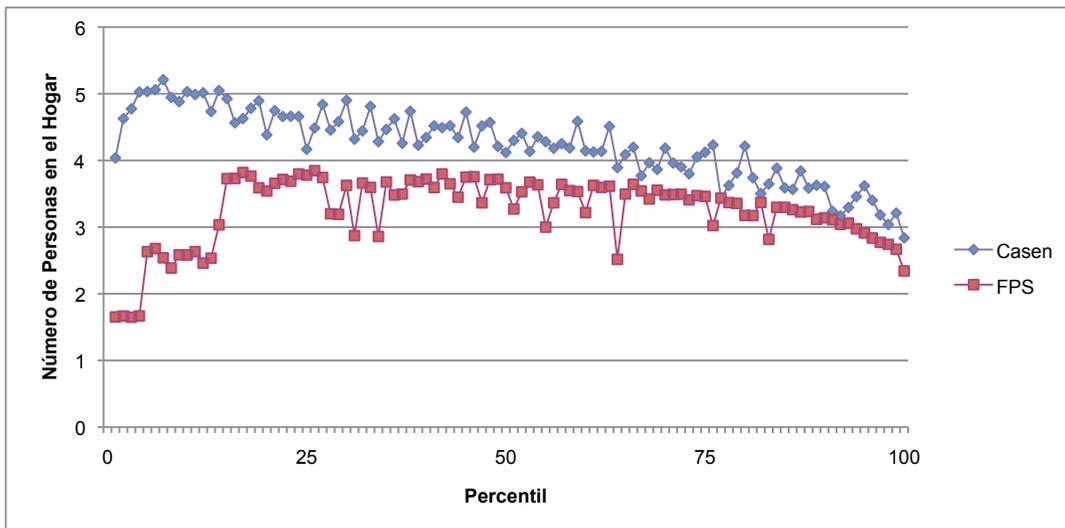
¹⁶ Los datos corresponden a un análisis de consistencia entre la Encuesta CASEN 2003 y una muestra aleatoria correspondiente al 10% de los hogares encuestados con FPS entre enero de 2006 y mayo de 2008.

(ii) Composición del hogar

- Dentro del índice de necesidades la composición o tamaño del hogar, es otra variable muy sensible al cálculo del puntaje y susceptible de manipulación por parte de la población. Analizando la evolución de los tipos de familias encuestadas, se observa un aumento de la proporción de hogares monoparentales y de hogares unipersonales, así como una tendencia a elevarse los hogares con jefatura de hogar femenina. Una primera aproximación a estos datos llevaría a pensar que por diversas transformaciones culturales ha cambiado la composición de las familias en el tiempo¹⁷, sin embargo, al mirar con más detención los datos disponibles, existen algunos indicios que permiten intuir que estos cambios obedecen más bien a intenciones de los encuestados a sub-reportar información para ser beneficiadas con el puntaje FPS.
- En relación a los hogares unipersonales, es probable que su proliferación en la base de datos FPS se relacione con el encuestaje dirigido a los adultos mayores por efectos de la reforma previsional. Sin embargo, respecto a los hogares monoparentales, es probable que el mayor número se deba a la partición intencionada de hogares con la solicitud asociada de aplicación de nuevas fichas para “nuevas familias”.
- El análisis de consistencia de Larrañaga, Herrera y Telias (2010), muestra datos similares, dando cuenta que tamaño promedio del hogar FPS es significativamente más pequeño que el hogar reportado en la CASEN 2003 (ver gráfico 4.2.4b). Esta situación es transversal a las comunas y sustentaría la hipótesis de que la subestimación del tamaño del hogar se deba a la partición de los hogares para efectos de la aplicación de la FPS y una posible disminución en los puntajes, aunque no es posible saber cuántas familias efectivamente sufrieron esos cambios y cuántas de ellas están subestimando el tamaño de sus hogares por conveniencia. Otro estudio de MIDEPLAN (2010) que analiza la distribución de los tipos de familia según puntaje FPS en el tiempo, demuestra que un 17% de los hogares presentan cambios en sus composiciones familiares o se ha dividido en dos o más grupos familiares desde 2007. Un ejercicio teórico permite refrendar estos análisis demostrando la baja de puntajes que significa la partición de los hogares. (Ver recuadro 4.2.4)

¹⁷El aumento en la cobertura de los programas de vivienda se puede considerar también como un factor que ha inducido a la formación de hogares unipersonales y/o monoparentales.

Gráfico 4.2.4b. Tamaño promedio del hogar según bases de datos CASEN y FPS



Fuente: Larrañaga, Telias y Herrera,

- En relación al sexo del jefe de hogar, aun cuando esta variable no influye en el cálculo del puntaje, se sospecha que pueda existir alguna creencia entre la población, de que los hogares con jefatura femenina tengan más posibilidades de disminuir su puntaje. En el análisis de consistencia con la Encuesta CASEN 2003 también aparece como una variable que tiende a elevar su proporción, mostrando una suerte de sobrerrepresentación de las mujeres jefas de hogar que además de su posible asidero en esta creencia popular, pueda tener relación con la propia partición de los hogares con el objeto de descartar a un generador de ingresos. Casos ilustrativos de lo anterior, es la práctica de “esconder al marido”, haciendo alusión a la antigua práctica de “esconder el refrigerador” en la Ficha CAS.

¹⁸ Herrera, Larrañaga y Telias, 2010.

¹⁹ Evidencia en estudio de Fundación para la Superación de la Pobreza “Voces de la Pobreza” respecto a las percepciones relativas a la FPS. (Por publicar)

Recuadro 4.2.4: Cambio en los puntajes en familia tipo por cambios en la composición familiar.

Integrantes	Escenario base (0)	Escenario (i)
CGI Jefe de Hogar	\$197.010	-
CGI Cónyuge	\$75.743	\$75.743
CGI Menor de edad 1	0	0
CGI Menor de edad 2	0	0
Puntaje FPS	11.645	4.972

Cambio de puntaje en familia tipo eliminando jefe de hogar

Ejercicio: En una familia tipo de 4 miembros, con jefe de hogar y cónyuge ambos con CGI y dos menores de edad; se visualiza el impacto que tiene sobre el puntaje FPS el hecho que en el escenario (i) el Jefe de Hogar desaparezca de la familia (independiente de las razones). Como ilustra la tabla, al eliminar al jefe de hogar y pasando a constituirse como un hogar monoparental, se obtiene una disminución significativa de puntaje del hogar tipo, desplazándose hacia el primer decil de puntajes FPS.

4.2.5 Observaciones respecto al cálculo del puntaje global FPS

a. Respecto a los tramos de puntaje

- El ingreso per cápita estimado con la aplicación del algoritmo de cálculo, se traduce finalmente a un puntaje FPS asociado al hogar. Los tramos de puntaje se obtienen simulando en la encuesta CASEN 2003 la aplicación de la FPS, logrando de esta manera que cada hogar encuestado en la CASEN se le asigne un puntaje teórico FPS. Luego se ordenan los puntajes de menor a mayor y se determina qué valores representan los distintos deciles de puntaje de la ficha.

- Estos deciles de puntaje han permanecido estáticos desde su simulación en la CASEN 2003 bajo el supuesto que los datos recolectados en la FPS se comportan como los de la CASEN; sin embargo hay hogares que disminuyen su puntaje artificialmente, no correspondiendo en la actualidad los puntajes de corte asignados a los niveles de vulnerabilidad establecidos como población objetivo de los programas sociales originalmente. Es por esto, entre otras razones, que hay más hogares de los que teóricamente debieran haber en la parte inferior de la distribución de puntajes FPS.²⁰

- El uso de los datos de la Encuesta CASEN permite ir actualizando de manera periódica los ponderadores utilizados en la estimación de los

²⁰Ya se afirmó anteriormente que en el primer decil de la distribución de puntajes FPS hay un 22% de hogares.

ingresos de los individuos. Así, en base a cada nueva Encuesta CASEN que se aplique, el modelo de cálculo de puntajes puede ser re-calculado reflejando los cambios que se producen al interior del mercado laboral y en toda la estructura económica del país. Como ya se mencionaba, cada cambio en el modelo debiera llevar aparejado los nuevos límites de corte de los puntajes FPS de acuerdo a los deciles de puntajes, cosa que no se ha hecho desde la CASEN 2003, con justificaciones asociadas entre otras, a lo engorroso que sería cambiar la reglamentación que rige a los programas sociales que no establecen porcentajes del ordenamiento sino puntajes de corte.

- Así, por ejemplo, un programa que decide seleccionar a sus beneficiarios de acuerdo al 40% más vulnerable de la población, corta en 11.734 puntos, sin embargo, es probable que el 40% más vulnerable se encuentre actualmente en otro tramo de puntaje si se simulara con CASEN 2006 ó 2009. En este sentido, el actual sistema de cálculo de puntaje carece de mecanismos que impongan consistencia entre los deciles obtenidos en las encuestas base caracterización socioeconómica como CASEN y los deciles de los puntajes FPS efectivamente vigentes.

b. Respecto al ordenamiento que permite el puntaje FPS

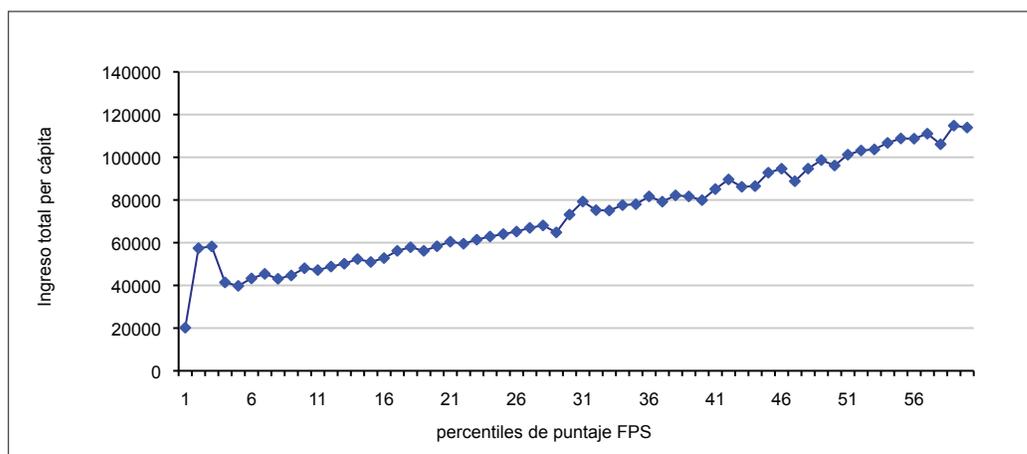
- En relación al ordenamiento que entrega el puntaje de la FPS, se puede afirmar que es bastante certero y tiene algunas características que conviene destacar. En los primeros deciles de puntajes, se ubican los hogares con menores niveles de escolaridad, mayor número de hogares monoparentales, mayores niveles de desocupación, un mayor número de ocupados con trabajos precarios y más presencia de personas con discapacidad, entre otras características.²¹

- Asimismo, se puede observar una correlación positiva entre los ingresos per cápita promedio reportados por los hogares y el puntaje FPS.²² La discrepancia observada en la parte inferior de la distribución de puntajes FPS, tiene relación con la naturaleza del instrumento que captura situaciones de vulnerabilidad independiente de los ingresos, imponiendo bajos puntajes para ciertos grupos, como personas con discapacidad, menores de 4 años, adultos mayores, etc., que se concentran en los primeros percentiles de puntaje. (Ver gráfico 4.2.5a)

²¹ Este ejercicio se realizó simulando el puntaje FPS en la encuesta CASEN 2006. Se utiliza esta encuesta ya que se supone que no presenta incentivos para la subdeclaración en el reporte de datos.

²² Notar que el ingreso per cápita promedio estimado para cada percentil FPS implica que puedan existir hogares con un nivel de ingresos mayor o menor que el promedio.

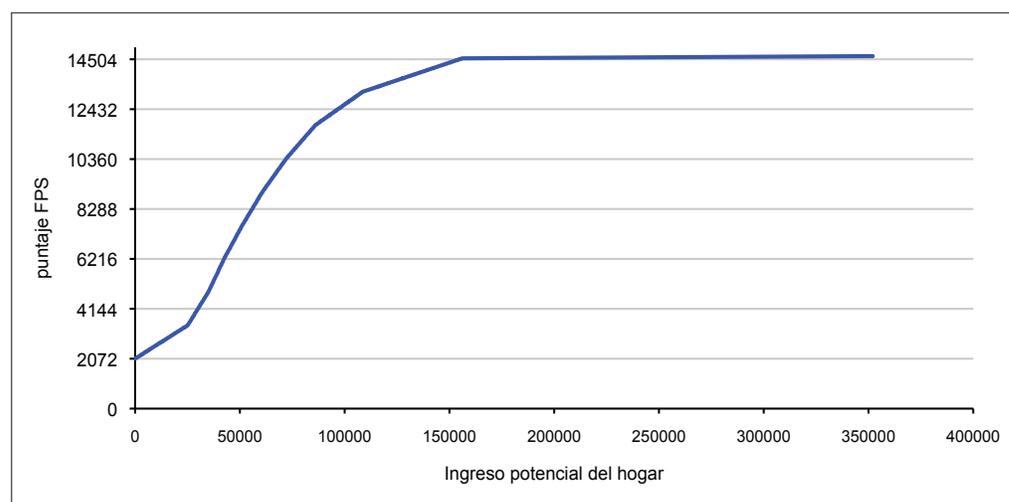
Gráfico 4.2.5a: Relación entre ingreso per cápita y puntaje FPS (60% de menor puntaje FPS)



Fuente: CASEN 2006, MIDEPLAN.

- El gráfico 4.5.2b muestra la discriminación que tiene la distribución de puntajes FPS en relación a los ingresos potenciales estimados mediante el modelo de cálculo del puntaje. Se observa que la curva presenta una pendiente pronunciada para los ingresos potenciales de los hogares inferiores a \$170.000, lo que indica que un aumento o disminución en el ingreso potencial estimado se traduce en cambios de puntajes FPS en ese rango, permitiendo un buen nivel de discriminación entre un hogar y otro en relación a su nivel de vulnerabilidad. Hay que considerar, que en la práctica la mayoría de los hogares con FPS presentan ingresos potenciales inferiores a \$170.000. A partir de ese valor la curva se hace más plana, aunque sin perder su cualidad discriminadora.

Gráfico 4.2.5b: Relación ingreso potencial estimado por el modelo de cálculo y puntaje FPS (para ingresos potenciales inferiores a \$350.000)



Fuente: CASEN 2006 con puntaje FPS simulado

4.2.6 Respeto a la reserva del algoritmo de cálculo

- Como ya se ha analizado, en el algoritmo de cálculo de la FPS existen algunas variables críticas que inciden fuertemente los puntajes. La capacidad de la población de percibir este tipo de situaciones, hace surgir la inquietud respecto a cuán públicos o accesibles deben ser los modelos de cálculo de los instrumentos de focalización.
- El tema de hacer público un algoritmo de cálculo es complejo. En un ideal de transparencia, conocer la fórmula de asignación de puntajes de focalización, tiene la ventaja que los postulantes a los beneficios sociales tienen la facultad de chequear si sus asignaciones han sido elaboradas justamente y permite contar con una sociedad civil informada respecto a los criterios de la política social (Coady, Grosh y Hoddinott; 2004).
- Sin embargo, existe evidencia en la literatura de que aún así, en esos casos el sistema de puntuación por su alta complejidad nunca es completamente entendido por la población. Por otra parte, la mayoría de los países han optado por reservar sus algoritmos de cálculo para evitar su manipulación por parte de los beneficiarios y resguardar la calidad de los instrumentos de focalización.
- En Chile desde la Ficha CAS en adelante se ha mantenido en reserva los algoritmos de cálculo, debido en gran parte a sus altos niveles de complejidad, lo que hace difícil comunicarlo claramente hacia la ciudadanía y porque se ha privilegiado el resguardo de la calidad de la información. Sin embargo, existe una fuerte demanda por parte de los municipios como principales administradores del instrumento, de conocer el algoritmo de cálculo o al menos manejar adecuadamente la información, para poder dar las explicaciones correspondientes a los ciudadanos para la interpretación de sus puntajes y el acceso a los programas sociales.

Al realizar un análisis de consistencia del puntaje FPS con la encuesta CASEN, se constata que el ordenamiento de la población que entrega el puntaje de la FPS es bastante certero en función de los ingresos potenciales estimados, ya que existe una alta correlación entre los puntajes asignados y los ingresos per cápita estimado. Sin embargo, la aplicación práctica del modelo a través de la FPS en terreno, muestra problemas importantes debido al tipo de variables utilizadas.

La principal debilidad del modelo de cálculo de puntaje de la FPS es que trabaja con variables obtenidas de información recogida por auto-reporte no verificable. La estimación de los ingresos laborales potenciales en la CGI también se obtiene en base a información no verificable, generando incentivos a la subdeclaración por parte de los beneficiarios respecto a sus ingresos, situación ocupacional o nivel de escolaridad.

Síntesis del diagnóstico respecto del modelo de cálculo del puntaje FPS

Existen variables más sensibles al cálculo del puntaje; como la escolaridad, la discapacidad, o la composición del hogar. Estas variables son reconocidas entre la población como información crítica para los puntajes, predominando la subdeclaración y/o sobredeclaración de información en estos ámbitos.

La incorporación de la variable discapacidad sin verificación formal de esta condición, distorsionan fuertemente los puntajes asignados a los hogares que presentan esta situación.

La composición del hogar es también una variable crítica para el cálculo de los puntajes. La proliferación del número de hogares en la base de datos de la FPS corrobora las intenciones de los beneficiarios de distorsionar esta información para bajar sus puntajes.

La utilización de criterios normativos para anular CGI en el cálculo de los puntajes a grupos definidos previamente como vulnerables, tiene importantes efectos sobre el puntaje de los hogares, en especial aquellos con presencia de personas con discapacidad y la imputación de cuidadores.

Las pensiones tienen alta ponderación en el cálculo del puntaje dada la estabilidad de dichos ingresos y su verificabilidad. Se reconoce que prevalece una decisión anterior del Estado de beneficiar a los adultos mayores y la importancia de considerar estos aportes en el ordenamiento de la población para resguardar la equidad en la focalización.

En el índice de necesidades no se incorporan variables de gasto o consumo permanente, u otras necesidades como enfermedades catastróficas. No es claro que el instrumento deba considerar todas las necesidades específicas para ordenar a la población, o más bien si los programas sociales deban hacerse cargo de ellas.

Los tramos de puntajes de la FPS se estimaron en base a la Encuesta CASEN 2003, no correspondiendo en la actualidad a los deciles de puntajes FPS establecidos como población objetivo originalmente en los programas sociales. Es por esto que actualmente hay más hogares de los que teóricamente debieran haber en los primeros deciles de distribución de los puntajes.

4.3 Diagnóstico en relación a los Aspectos Operativos de la FPS

Los problemas de la focalización no sólo radican en el diseño de los instrumentos sino también en la falta de directrices para su implementación, dependiendo su eficacia en gran parte de aspectos operativos y de gestión del instrumento, que pueden incidir en incluir erróneamente como beneficiarios de un programa a personas que no cumplen los requisitos preestablecidos o a excluir a aquellos que cumplen con dichos requisitos. Entre los factores asociados a la inclusión errónea figuran: los procesos de recolección de datos, la dificultad para verificar los requisitos, los mecanismos de monitoreo, de evaluación y supervisión, la imprecisión en las normas relativas a las sanciones por manipular la información, la no validación de información utilizando fuentes externas, y la ausencia de sistemas consolidados de información o de una adecuada política de gestión de datos.

Como ya se mencionaba la implementación y la gestión de la aplicación de la Ficha de Protección Social la realizan principalmente los municipios, quienes se hacen cargo del proceso desde la solicitud de los beneficiarios para ser encuestados, hasta el ingreso de la información recogida por el instrumento al sistema de información. Este proceso consiste básicamente en la captura de los datos en terreno, su revisión y posterior digitación, y el procesamiento de la información que arroja los puntajes FPS. El proceso puede tardar alrededor de 20 días desde que se encuesta al hogar in situ hasta que se obtiene el puntaje FPS.

4.3.1 Solicitud de encuestaje

- El acceso a los beneficios sociales requiere la acción activa de las personas o familias postulantes. Una persona o grupo familiar que desee acceder a un programa social debe realizar una postulación en el municipio. Lo mismo sucede con las personas que desean solicitar su FPS o actualizar la información de su ficha, quienes deben acercarse al municipio de residencia, donde se verifica en primera instancia si existe algún número de folio FPS asociado a esa persona, para comprobar si corresponde la aplicación de una ficha nueva, o la actualización de una ya existente.
- Desde que comenzó a operar la FPS en el 2007, en primera instancia se aplicó por métodos de barrido a la población que contaba a la fecha con la antigua Ficha CAS. Posteriormente se han realizado encuestajes masivos a grupos específicos de la población, con el propósito de facilitar el acceso a programas o beneficios sociales determinados. Sin embargo, la aplicación regular de la FPS en cada municipio depende de la solicitud de las propias familias residentes para su primera aplicación (fichas nuevas), o para su actualización, en caso de que se

presente algún cambio en la situación del hogar que puede ver afectado el puntaje, lo que la mayoría de las veces implica re encuestaje en el domicilio.

- En el proceso de postulación en el municipio, ya sea para actualización o para aplicación de nuevas fichas, existen ciertos protocolos que determinan los procedimientos a seguir en cada caso. Para la aplicación de nuevas fichas, luego de verificar que no exista una ficha asociada al solicitante por RUT, se ingresa la familia en una hoja de ruta para ser encuestada en su residencia y se le indica a la persona los documentos que requiere tener como respaldo de la información para el día del encuestaje.

- Frente a la solicitud de actualización, está presupuestado desde MI-DEPLAN el requerimiento de documentación de respaldo que acredite los cambios en la situación familiar. Por ejemplo, en caso de incorporación de nuevos integrantes al grupo familiar, se solicita certificado de nacimiento para los recién nacidos o algún certificado de residencia para los nuevos integrantes, con vigencia de seis meses en el nuevo domicilio.

- En la práctica, estos procedimientos no están lo suficientemente estandarizados a nivel de los municipios, y depende más de los procesos de gestión que establezcan los propios equipos municipales. Dada la disparidad existente en las realidades comunales, en algunos casos los procesos funcionan de forma más eficiente que en otros, lo cual finalmente tiene efectos sobre la calidad de la focalización de los beneficios.

4.3.2 Cobertura del proceso de encuestaje

- La tabla 4.3.2a muestra la cobertura del proceso de encuestaje de la FPS en el país. Tal como se puede apreciar en (a), el stock o número de encuestas aplicadas acumuladas a agosto de 2010, alcanzó las 3,67 millones de encuestas. Por otra parte, en (b) se registra el número de fichas aplicadas en cada año. Como se comentó previamente, desde la puesta en marcha de la FPS en 2007, se han desarrollado aplicaciones masivas, las que han ido teniendo menor envergadura en los últimos años, dado que se han cumplido los umbrales de cobertura de la población deseados. A partir de agosto 2009, ya no se realizan encuestajes masivos.

- Cada año hay una cantidad importante de fichas que son anuladas (c), esto ocurre básicamente por cambios en los integrantes de la familia lo que muchas veces tiene dificultad en registrarse adecuadamente en el software de registro²³, por lo tanto, es una práctica habitual anular y re ingresar con un nuevo folio, incorporando las nuevas condiciones de la familia en cuestión.

²³ Por ejemplo; al interior de una familia, hay una hija de los jefes de hogar que convive y tiene un hijo. El registrar a ese niño como hijo del segundo núcleo al interior del hogar puede ser un proceso complejo. Por esto, se ha observado que en muchos casos los digitadores prefieren reingresar los datos completos del grupo familiar con un nuevo folio.

- La segunda parte de la tabla muestra que cada año hay más de un 90% de las FPS que cambian de puntaje. Tal como se aprecia en (f), la mayor parte de los cambios ocurren automáticamente, ya que al realizarse actualizaciones mensuales de las edades de las personas esto repercute en modificaciones en su capacidad de generación de ingresos. Adicionalmente, hay una cantidad importante de encuestas que se reaplican por solicitud de las familias que pueden tener nuevas condiciones; como cambios en el número de integrantes del hogar, en las condiciones de salud o de empleo.

- Como se ilustra en (g), la mayoría de los re encuestajes producen cambios en el puntaje FPS. Finalmente en (i), se registra el número de fichas que se aplican anualmente producto de solicitud de re encuestaje, de esta forma para los tres años considerados, el promedio anual de encuestas aplicadas por re encuestaje alcanza a 312.513 fichas.

Tabla 4.3.2a: Cobertura del proceso de encuestaje FPS a nivel país

Aplicación FPS	2007	2008	2009	2010
Stock de fichas aplicadas (a diciembre de cada año)	1,986,445	2,888,008	3,493,909	3,670,580
Fichas aplicadas (enero - diciembre)	1,986,445	901,563	605,901	176,671
Fichas anuladas	202,572	222,409	175,885	
Nº neto de fichas incorporadas al stock	1,783,873	679,154	430,016	176,671
Cambio de puntajes				
Nº FPS que cambiaron puntaje durante el año	1,623,827	2,497,244	1,905,798	-
Nº FPS que cambiaron puntaje automáticamente	1,375,257	2,146,984	1,576,323	-
Nº FPS que cambiaron puntaje por reencuestaje	248,570	350,260	329,475	-
Nº FPS que se reencuestaron sin resultar cambio de puntaje	5,361	1,176	2,697	-
Reencuestaje				
Nº FPS producto de reencuestaje	253,931	351,436	332,172	-

NOTA: 2010 incluye sólo los meses de enero a agosto

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por MIDEPLAN.

- En la tabla 4.3.2b, se presenta una estimación preliminar de la cantidad de fichas que se deberían aplicar anualmente de acuerdo a las condiciones de operación del sistema a la fecha. Esta estimación es útil para conocer el esfuerzo de trabajo que el sistema FPS debe asumir en régimen.

- Por una parte, tal como se explicó previamente, existe una cantidad de encuestas que se reaplican todos los años producto de la solicitud de las familias, dado los cambios de condiciones o solicitud de reconsideración de sus puntajes (a). Adicionalmente, existen FPS nuevas que se aplican a familias que no han sido encuestadas previamente. Esto puede estar causado por crecimiento demográfico o subdivisión de núcleos familiares pre existentes.

- La estimación en (b) proviene del promedio de fichas nuevas FPS aplicadas entre agosto de 2009 y junio de 2010, período en el cual no se desarrollaron encuestajes masivos. En definitiva, la información expuesta en la tabla permite concluir que bajo las condiciones actuales de operación, sería esperable tener que aplicar alrededor de 700.000 fichas anuales.

Tabla 4.3.2b: Estimación del número de FPS a aplicar en régimen

Promedio de FPS por re encuestaje 2007-2009	312,513
Promedio de FPS nuevas en régimen (ago 09-jun 10)	390,460
Total estimado FPS anual	702,973

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por MIDEPLAN

4.3.3 Procesos de aplicación del instrumento

La aplicación del instrumento consta de distintas etapas a cargo de un equipo comunal que organiza la demanda de las familias, gestiona la aplicación de las fichas en los hogares, digita e ingresa la información al sistema de información, para el posterior procesamiento de los puntajes por MIDEPLAN.

a. Captura del dato en terreno

- Una primera etapa del levantamiento de la información se relaciona con la captura del dato en terreno. La aplicación del cuestionario se realiza en el domicilio de residencia de las familias, donde un encuestador aplica el cuestionario de la FPS a un informante calificado por hogar, el cual idealmente es el jefe de hogar, pero por definición puede ser cualquier persona mayor de 18 años con capacidad de responder la encuesta.

- Asociado a la aplicación de la encuesta, existen manuales elaborados por MIDEPLAN que indican a los encuestadores cómo formular las preguntas y la forma de registrar la información en cada módulo de la FPS a partir de códigos numéricos y alfanuméricos para las distintas categorías de respuestas. Adicionalmente se recomienda la solicitud de algunos documentos que respalden la información o faciliten la aplicación de la encuesta. Tales como documentos de identificación de los miembros del hogar, carné de control de salud para niños, embarazadas o adultos mayores, carné de discapacidad. Sin embargo, no existe obligación ni certeza de la exigencia de este tipo de documentación por parte de los encuestadores para validar la información.

- La encuesta basada en el autoreporte sin verificación administrativa de la información ni debidamente certificada por parte de los encuestados, deja espacio para la subdeclaración, por la intención de los bene-

ficiarios de reducir sus puntajes para acceder a los beneficios o por la mala aplicación del instrumento.

- Además de no realizarse mayor verificación con datos administrativos, desde MIDEPLAN tampoco se establece la obligatoriedad de que los datos recogidos en terreno sean validados mediante documentos que acrediten la información declarada por los postulantes (verificación independiente), por tanto, el municipio sólo debe asumir el rol de registrar la información proporcionada por el informante calificado, sin necesidad de verificar la calidad de dichos datos.
- Algunos municipios con el objetivo de velar por la calidad de la información y la adecuada focalización de los programas sociales han instaurado procedimientos propios de validación de la información con la exigencia de documentos de respaldo, una vez que han identificado mediante el trabajo en terreno, aquellas variables más susceptibles de manipulación de información por parte de los beneficiarios dado el conocimiento entre la población encuestada respecto a la sensibilidad de algunas variables para el cálculo de los puntajes (escolaridad, abandono de algún miembro del hogar, discapacidad, por ejemplo).
- Por el hecho de no contar con información verificable, desde los propios beneficiarios se afirma que el llenado de la encuesta, se presta para interpretaciones que muchas veces no refleja la realidad de los hogares y de las familias, en tanto los criterios con los cuales se codifican las respuestas no estarían lo suficientemente clarificados, quedando muchas veces las respuestas asociadas a situaciones más complejas del hogar a discreción del encuestador, punto que se analizará en detalle en el siguiente apartado.
- Tal como se explicó en la sección 4.2.4, la discapacidad es un aspecto que incide fuertemente en el cálculo del puntaje FPS. Actualmente en la ficha esta condición no exige verificación por parte de los encuestados, ni es corroborada con datos administrativos.²⁴ Por otra parte, no se dispone a la fecha de un registro que permita verificar adecuadamente esta condición, en tanto el Registro Nacional de la Discapacidad tiene una baja cobertura respecto al universo de población con discapacidad a nivel país, y las entidades encargadas de acreditar la condición de discapacidad e invalidez (COMPIN y las Comisiones Médicas Regionales) presentan una limitada capacidad operativa para ello. Todo esto contribuye a generar un ámbito de discreción innecesaria en la constatación de la discapacidad en la FPS, ya que no se aplica ningún validador externo, quedando la evaluación de este ámbito, en la práctica, a criterio del encuestador.
- Con todo, se evidencia heterogeneidad en los procesos de aplicación de la FPS desde los distintos municipios, lo cual influye en la calidad de la información recabada e inciden en las posibles disparidades de puntajes obtenidos a nivel comunal²⁵. Asimismo, la falta de mayor es-

²⁴ Aunque el cuestionario incluye una pregunta respecto a la inscripción en el Registro Nacional de la Discapacidad, en la práctica esta información no es utilizada para verificar el dato.

²⁵ Al hacer análisis de consistencia con los datos de la encuesta CASEN, se pueden identificar comunas en donde la disparidad de los datos es significativamente mayor en relación a variables como la discapacidad.

tandarización de los procesos asociados al levantamiento de los datos y de una mayor supervisión de que éstos operen en la práctica, tiene directa incidencia en los problemas identificados.

b. Revisión y Digitación

- Luego de la aplicación de las fichas en terreno, se entra en un proceso denominado de gabinete a cargo del equipo comunal, el cual consiste en la revisión de las fichas para verificar su correcta y completa aplicación, para su posterior digitación. Las fichas aplicadas son recepcionadas y sus registros examinados por los revisores, quienes si encuentran omisiones o errores devuelven la ficha al encuestador correspondiente, el cual corrige o completa los datos. Luego se vuelve a revisar la FPS devuelta, para pasar al siguiente proceso de digitación. Una vez que la ficha está completa y revisada, y antes de ingresar la información al sistema, se valida el código del encuestador y se asigna un folio a cada ficha, para entonces asignar un digitador quien ingresa la FPS al sistema. Posterior a esta etapa se corrigen inconsistencias o errores de digitación; y se realiza una supervisión en terreno de FPS seleccionadas aleatoriamente, a cargo de supervisores.

- La mayor crítica a estos procedimientos surge de la superposición de funciones en relación a los perfiles determinados al interior de los equipos comunales, en donde los propios encuestadores, cumplen también funciones de revisión, digitación y supervisión, aumentando las posibilidades de cometer errores en el proceso de levantamiento de información, o impidiendo que los procesos de supervisión se cumplan en la debida medida al estar en manos de la misma persona que captura los datos en los hogares. Esto puede ocurrir con más frecuencia en municipios más pequeños que cuentan con equipos comunales reducidos, (en casos incluso unipersonales) que realizan todas las funciones.

4.3.4 Acerca del equipo a cargo de la aplicación de la FPS

- En la aplicación de la FPS la responsabilidad por la información radica en los equipos comunales, liderados por un encargado comunal, funcionario municipal de planta o contrata, designado por el Alcalde, quien además es responsable de atender a las personas que acceden a las municipalidades por motivos de FPS (incluidos reclamos de puntaje y solicitudes de aplicación y actualización); organizar la demanda y resguardar la aplicación de las fichas, gestionar el cumplimiento de encuestaje para la población objetivo y velar por la calidad de la información.

- El perfil de estos funcionarios no está definido previamente desde MIDEPLAN y depende más bien de una decisión de las autoridades comunales y de la confianza del Alcalde. En algunos casos se trata de trabajadores sociales o técnicos sociales, en otros no son profesionales, y

no están definidos tampoco las remuneraciones o grado de calificación de la administración pública al que deban responder. En la mayoría de los casos comparten funciones con otras áreas del municipio.

- Dentro de los equipos comunales, hay distintas funciones que llevan a cabo encuestadores, revisores, digitadores, y supervisores, que como ya se analizó anteriormente, dependiendo del tamaño de las comunas, muchas veces son compartidas por las mismas personas en los municipios.

Equipo comunal/ tamaño comunas	Menosde 7.540 habitantes	De 7.540 a 13.844 habitantes	De 13.845 a 25.369 habitantes	De 25.397 a 72.900 habitantes	Más de 72.901 habitantes
Encargado comunal	1	1	1	1	1
Encuestadores	1,41	2,09	2,74	3,94	10,93
Digitadores	1,3	1,58	1,62	2,01	4,32
Revisores	0,64	0,91	1,04	1,41	2,43
Total comunal	69	69	69	69	69

Fuente: MIDEPLAN

- En relación al número de encuestadores a cargo de la captura de los datos en terreno, varía la cantidad según el tamaño de las comunas. Como se aprecia en la tabla 4.3.4a, el rango va entre 1 encuestador en las comunas de menos de 7.500 habitantes y 10 encuestadores en las de más de 73.000 habitantes.

- Existen distintas modalidades de contratación de encuestadores de acuerdo a los recursos y necesidades de los municipios: incorporación como funcionarios municipales de planta o contrata, contrataciones a honorarios, externalización del servicio, o combinación de las modalidades anteriores.

Tabla 4.3.4b: Modalidad de contratación de encuestadores por comunas

Modalidad de encuestadores	% comunas
Encuestadores externos	12,6%
Encuestadores propios de planta	2,6%
Encuestadores propios a contrata	13,4%
Encuestadores propios a honorarios	54,6%
Encuestadores propios de planta y contrata	4,2%
Encuestadores propios de planta y honorarios	4,2%
Encuestadores propios de contrata y honorarios	8,4%

Fuente: MIDEPLAN

- Gran parte de las comunas cuenta con encuestadores contratados a honorarios, a los cuales se les paga por encuesta aplicada, lo que puede jugar en contra de la calidad de la información recolectada en terreno, en tanto, los incentivos al trabajo están asociados a la cantidad de encuestas realizadas, sin procedimientos sistemáticos de control y supervisión asociados a la calidad del trabajo.

- Las comunas más grandes y especialmente las correspondientes a la RM, contratan servicios de empresas externas para el encuestaje. Desde algunos sectores hay una mala percepción respecto al trabajo que realizan estas empresas, aunque el descontento respecto a la falta de preparación de los encuestadores es relativamente generalizado independiente de la modalidad de contratación.

- En otros casos, se ha manifestado la inquietud respecto a que la procedencia de los encuestadores sea de la propia comunidad, lo que puede traer como consecuencia el mal manejo de la información para ayudar a los vecinos o amigos a calificar para los beneficios, considerando que en cualquiera de los casos no se aplican en la práctica, las sanciones que se han establecidas por el mal uso del instrumento por parte de los encuestadores²⁶.

- Se evidencia una tensión entre la calidad de la información recogida y la cantidad de fichas aplicadas, lo que se explicaría por los incentivos antes mencionados. Esto se vio mayormente reflejado en el encuestaje masivo al pasar de la Ficha CAS a la FPS, en el que se requirió cerca de 3.500 encuestadores y alrededor de 3.200 digitadores, y al estar los municipios apremiados por alcanzar las metas de encuestaje en los plazos establecidos, la calidad de las encuestas o la capacidad de los encuestadores que realizaron el proceso, se podrían poner en duda.

- Desde MIDEPLAN se han establecido los requisitos para el desempeño de los encuestadores en terreno, entre ellos: contar con licencia de educación media, demostrar en entrevista personal condiciones para interactuar con las personas, aprobar un test de evaluación y participar en cursos de capacitación impartidos por MIDEPLAN, el que acredita los requisitos para la elegibilidad de los encuestadores.

- En función de antecedentes reportados, los perfiles asignados a los encuestadores no parecen necesariamente los más adecuados ni suficientes, en tanto para el levantamiento de la información se requiere de mayor capacidad técnica, lo cual podría mejorarse mediante capacitaciones de carácter obligatorio y permanente y/o mediante el requisito de poseer un nivel educacional mayor a educación media. Actualmente en MIDEPLAN se está trabajando en el diseño de un Registro Nacional de Encuestadores con las competencias certificadas para prestar los ser-

²⁶En la Ley 20.739 de 2009, se establecen multas de hasta 20 UTM para quienes entreguen información falsa durante el proceso de encuesta para la aplicación del instrumento de caracterización socioeconómica. A la fecha no hay registros de que se haya aplicado esta sanción.

vicios de encuestaje en la aplicación de la FPS.

- MIDEPLAN lleva adelante procesos de capacitación que consiste en jornadas técnicas con los encargados comunales y cursos a distancia en modalidad e-learning para encuestadores. Estos últimos tienen como objetivo fortalecer las técnicas de sondeo de la información, para la actualización y apoyo de los procesos de aplicación, supervisión e ingreso al sistema de la FPS; además de evaluar a los equipos nacionales de encuestaje.

- Estos cursos no estarían cumpliendo con las expectativas de los equipos comunales, además no son obligatorios para mantener la condición de encuestador, ni están siendo del todo efectivos. En efecto, de acuerdo a los datos de MIDEPLAN, el año 2009 no todos los encuestadores rindieron ni aprobaron las evaluaciones de los cursos de capacitación de la Ficha de Protección Social.²⁷

4.3.5 Acerca del Manejo de los datos en el sistema de información FPS

- Una vez digitada la información recabada en terreno, se procesa en un sistema nacional en línea donde se validan administrativamente las fichas (vía RUT), para evitar duplicaciones u otros errores. Si se identifica algún error en cualquiera de las etapas anteriores, la FPS es devuelta al encuestador para que corrija la información en terreno. Pueden existir errores -por ejemplo- de duplicación de dos personas en dos hogares distintos, o dos fichas por familia en distintas comunas. En estos casos se solicita a los encargados comunales la desvinculación de personas o la eliminación de familias si corresponde. Cabe destacar que solamente las FPS validadas y sin errores entran al sistema para el procesamiento del puntaje.

- Al sistema en línea donde está la información referente a la FPS tienen acceso -de acuerdo a distintos perfiles de acceso- los encargados comunales, los encuestadores, los supervisores, los revisores y los digitadores, además del acceso restringido de algunos funcionarios municipales (DIDECOS).

- La información que se recoge a través de la Ficha se digita en el municipio y se envía on line a MIDEPLAN, donde es contrastada con datos administrativos del Registro Civil y con información del IPS sobre pensiones para el cálculo del puntaje. Posteriormente, el sistema arroja el puntaje FPS y el detalle de las variables validadas a nivel central. Para poder operar en esta plataforma, los municipios han debido realizar un proceso de modernización de sus plataformas tecnológicas principalmente a nivel de estaciones de trabajo y de acceso a Internet lo cual ha significado un esfuerzo adicional de su parte.

²⁷ El año 2009, de 3400 personas inscritas, 2.868 rindieron el test, de los cuales 2.713 aprobaron la evaluación (94,6%).

- El sistema informático cuenta con distintos niveles de acceso dependiendo de los perfiles de los usuarios (equipos comunales), de acuerdo a lo estipulado en el respectivo manual elaborado por MIDEPLAN. Estos perfiles de acceso a la información dificultan en algunos casos la atención de los beneficiarios que solicitan actualización o revisión de sus fichas o de los propios equipos comunales que utilizan la información.

- La plataforma entrega información estándar de identificación de los beneficiarios y su localización territorial; información respecto al puntaje FPS, fecha de aplicación y fecha de asignación de puntaje, número de integrantes del hogar y el parentesco con jefe de hogar, decil y quintil nivel de vulnerabilidad; además de la presencia en programas sociales administrados por MIDEPLAN como Chile Solidario y Chile Crece Contigo.

- A nivel local, la información disponible en el sistema puede ser utilizada para justificar proyectos específicos, detectar áreas vulnerables, caracterizar grupos objetivos, entre otros. Al respecto, la percepción desde los municipios es que el sistema de información en línea es útil para la gestión social local, como un referente para la atención diaria de los beneficiarios y entrega información relevante respecto a la identificación de necesidades de sus vecinos. Sin embargo, en la práctica la completa información que entrega la FPS en relación a la caracterización de los beneficiarios, está siendo subutilizada en relación a lo que podría aprovecharse para la gestión social de los municipios.

- Se aprecian algunas dificultades respecto al manejo de la información en los equipos comunales. En primer lugar, la figura del encargado comunal tiene asociado trabajo de índole administrativo en relación al sistema de información; como asignar folio a las FPS, realizar desvinculaciones, entre otros, lo que los desvía de sus funciones de planificación, ejecución y supervisión de la aplicación de la ficha. Los restringidos perfiles de acceso al sistema en línea, pueden generar malas prácticas en tanto los propios encargados comunales puedan facilitar su clave a otros miembros del equipo para alivianar sus propias cargas de trabajo.

- Otras dificultades se asocian a la operación del sistema en tanto los certificados de puntaje FPS no están sincronizados con a la actualización en línea que se hace de los puntajes, por lo que hay desfases que desconciertan a los beneficiarios. A su vez, se identifican otros problemas en el software de MIDEPLAN que se traduce en caídas del sistema, existencia de duplicidades, lentitud en el procesamiento de alguna información, falta de acceso a búsqueda por domicilio.

4.3.6 Resguardo de la calidad de la información

- Desde MIDEPLAN se llevan a cabo regularmente procesos de supervisión y auditoría para revisar la aplicación de la FPS en las comunas del país. Estos procesos han permitido identificar dificultades en el registro de la información, o errores u omisiones en la aplicación en terreno. Para ambos procesos se aplican nuevamente las FPS en forma aleatoria, sin previo aviso en los domicilios correspondientes y a los mismos informantes calificados de la ficha original.
- La auditoría examina la actividad de aplicación en terreno de la FPS y el registro de datos en el sistema en línea verificando que las actividades se realicen conforme al manual de aplicación. Se audita una muestra representativa de las fichas aplicadas anualmente a nivel nacional y regional, aunque no comunal. La supervisión, en cambio se realiza sobre las FPS de hogares que se encuentran postulando a beneficios, también sobre una muestra aleatoria. En ambos casos se verifica la información con una re-aplicación de las fichas en terreno.
- Los resultados de estos procesos han permitido identificar porcentajes de error bastante altos en los módulos de la encuesta en función de la comparación de los datos levantados en terreno en la ficha original y la actualización de las fichas mediante la supervisión o auditoría. En la supervisión del año 2008 (1.002 fichas en 167 comunas) se encontró un 33% de error en el módulo salud, un 9,7% de error en el módulo educación y un 10% de error en el módulo familia. En la auditoría del 2009 (1.863 fichas en 216 comunas) se encontró un 21,8% de error en el módulo salud, 15,4% de error en el módulo educación y un 16,9% de error en el módulo familia. Estos errores corroboran el diagnóstico en relación a los problemas de subdeclaración o manipulación de variables relativas a la escolaridad, presencia de discapacidad o composición familiar.
- A partir de los resultados obtenidos se han desarrollado actividades de capacitación a los equipos comunales, orientados a fortalecer aquellas competencias donde se detectan problemas de interpretación y/o errores sistemáticos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se hacen a nivel central, los resultados de estos procesos indican que la capacidad de supervisión de MIDEPLAN es débil, y que los mecanismos desarrollados han sido insuficientes. Por una parte, la cobertura de los mecanismos de auditoría y supervisión han sido muy bajas en términos de representatividad comunal, no pudiendo detectar a cabalidad malas prácticas de manipulación de la información que respondan a estos errores, a un nivel micro de beneficiarios, encuestadores, encargados comunales o de las mismas autoridades locales.
- Por otra parte, se cuenta con un equipo reducido de recursos humanos destinados a esta tarea, lo que impide realizar un trabajo más riguroso a nivel comunal.

- Con todo, este diagnóstico indica que los comportamientos de fraude en relación a la información que se reporta en la FPS se han ido generalizando en el tiempo, y de alguna manera han entrado en un ámbito de normalización, donde las malas prácticas de beneficiarios y operadores del sistema permanecen impunes. La inexistencia de sanciones asociadas a estos abusos influye indudablemente en esta situación, además de la incapacidad e inercia del Estado frente a estas situaciones.

4.3.7 Respecto a la actualización y vigencia del puntaje FPS

- La vigencia mínima del puntaje FPS es de seis meses. Esto significa que antes de ese plazo no es posible solicitar su actualización por parte de las familias. Existen casos excepcionales de emergencia, como incendios u otras catástrofes en los cuales estos plazos no se consideran, debido a la urgencia de nuevos puntajes FPS para postular a los beneficios. (A la vivienda, por ejemplo).

- Sin embargo, no existe una vigencia máxima establecida para los puntajes FPS, lo cual indica que una vez aplicada la FPS- si no hay demanda de las propias familias para su actualización- los puntajes permanecen estables en el tiempo aún habiendo cambios en la situación familiar no verificables por otros medios. Esto genera en definitiva una obsolescencia selectiva de los puntajes, incentivando a los hogares que progresan económicamente a no actualizar sus puntajes y a las familias con peor suerte a demandar actualización de sus FPS en los municipios.

- Con todo, no existen prácticas regulares y estandarizadas de actualización. En la práctica la actualización por demanda de las familias se realiza en función de cambios en la situación del hogar que tiendan a la baja de puntajes. En otros casos, las familias no tienen incentivos a actualizar su puntaje frente a mejoras en su situación, lo que entorpece la focalización y eleva los errores de inclusión.

- En este sentido, no existe un principio de focalización activa desde MIDEPLAN ni desde los municipios. Bajo este sistema, el municipio actuará actualizando la información respondiendo a la demanda de los ciudadanos o en función de recursos que se traspasen desde el nivel central para ello, no teniendo incentivos a actualizar la FPS, toda vez que la actualización de las fichas tiene un costo asociado en tanto requiere en muchos casos re- encuesta. Esto no permite contar con una base de datos actualizada en su totalidad.

- Por otra parte, la actualización de la información en línea es parcial y no es periódica. Solo se cumple para una parte de la información que se encuentra en registros administrativos del Registro Civil para actualizar edad de los miembros, defunciones y nacimientos; o en el caso de la Superintendencia de Pensiones se constatan la cobertura de las pensiones contributivas y no contributivas del sistema.

Síntesis del diagnóstico respecto a los aspectos operativos de la FPS

La FPS ha alcanzado una amplia cobertura desde que comenzó su aplicación. La población encuestada corresponde a 3,67 millones de hogares, equivalente al 65% de la población nacional.

En el trabajo en terreno, se evidencia heterogeneidad en los procesos de aplicación de la FPS desde los distintos municipios. No existe obligación ni certeza de la exigencia de documentación que acredite la información que entregan los encuestados.

La encuesta basada en el autoreporte sin validación de la información deja espacio para la subdeclaración por parte de los beneficiarios, o para el manejo de la información por parte de los operadores del sistema, con objeto de reducir los puntajes para el acceso a los programas sociales.

No existen sanciones disuasivas asociadas a las malas prácticas de manipulación de información a nivel de encuestados, encuestadores o equipos comunales. Faltan mayores atribuciones de fiscalización en MIDEPLAN para manejar estas situaciones.

MIDEPLAN implementa mecanismos de supervisión y auditoría para revisar la aplicación de la FPS a nivel comunal, sin embargo, son insuficientes por la baja cobertura y los altos niveles de errores detectados. Además se cuenta con un equipo reducido de recursos humanos destinados a esta tarea.

Existe superposición de funciones en relación a los perfiles determinados al interior de los equipos comunales, los propios encuestadores, pueden ser al mismo tiempo revisores, digitadores y supervisores.

Los perfiles asignados a los encuestadores no parecen los más adecuados ni suficientes, en tanto para el levantamiento de la información se requiere de mayor capacidad técnica.

MIDEPLAN lleva adelante procesos de capacitación a distancia para encuestadores. Estos cursos no son obligatorios para mantener la condición de encuestador, ni están siendo efectivos.

El manejo del sistema de información recae principalmente sobre el encargado comunal. Se identifican debilidades en la gestión de la información por los restringidos perfiles de acceso al sistema en línea y otras dificultades asociadas a la operación del sistema.

La vigencia mínima del puntaje FPS es de seis meses, sin considerar una vigencia máxima de los puntajes. No existen prácticas regulares y estandarizadas de actualización. Las fichas sólo se actualizan de acuerdo a las demandas de las familias, las que solicitan actualización en la medida que los cambios los favorezcan en la baja de sus puntajes, pero en casos contrarios de mejoras en su situación, las familias no tienen incentivos a actualizar sus puntajes, elevando los errores de inclusión.

4.4. Diagnóstico respecto a la Institucionalidad y Financiamiento del sistema

4.4.1 Organización administrativa y responsabilidades por la gestión de la FPS

Los actores institucionales responsables por la gestión de la Ficha de Protección Social incluyen tres niveles: MIDEPLAN a nivel central, las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) a nivel regional y el Municipio a nivel local. Sin embargo, las funciones no están debidamente equilibradas en términos de la gestión del instrumento, concentrándose principalmente las tareas de diseño del instrumento y manejo de la información en MIDEPLAN y la aplicación de la ficha en los municipios.

a. A nivel central:

- El Ministerio de Planificación tiene la principal responsabilidad por el diseño y la administración del instrumento de focalización, lo cual incluye: la elaboración y difusión de normas técnicas para su aplicación, capacitación para el levantamiento de la información; certificación de las competencias para el trabajo en terreno; supervisión de los procesos para resguardar la calidad de la información; y el manejo y procesamiento de los datos. Además desde MIDEPLAN se debe orientar a las instituciones usuarias de la FPS para el correcto uso de la información.

- Estas funciones recaen en una Secretaría Ejecutiva de Protección Social de MIDEPLAN, la que imparte la normativa técnica a nivel nacional para la administración de la ficha y define criterios operativos que no son vinculantes para su aplicación y que se materializan en manuales técnicos²⁸ a disposición de encuestadores y equipos comunales. Además administra un sistema de capacitación a distancia para los encargados de la aplicación del instrumento, cursos que no son obligatorios ni discriminantes en sus evaluaciones para encuestadores que ya están dentro del sistema.

- MIDEPLAN está a cargo de la supervisión de los procesos de levantamiento de información, los cuales según el análisis antes presentado, son insuficientes por su limitada cobertura y los altos niveles de errores advertidos. Se considera que MIDEPLAN debiera tener atribuciones de fiscalización en relación a los procesos de levantamiento de información, en conocimiento de malas prácticas de manipulación de la información por parte de beneficiarios o encuestadores, incorporando sanciones asociadas a estos comportamientos.

- Es responsabilidad del Ministerio disponer y administrar el sistema en línea para la digitación de la base de datos de la FPS, lo que incluye la

²⁸Existen 4 tipos: Manual de aplicación para encuestadores, Instructivo para la codificación y construcción de mallas de validación; Manual de criterios y orientaciones para la administración comunal de la FPS (para uso de los encargados comunales) y Manual de orientaciones complementarias para los encargados comunales

validación de la información levantada en terreno y el procesamiento de los puntajes por hogar.

- Desde el nivel central se han definido las poblaciones objetivo para la aplicación de la FPS en casos particulares de barrido para programas sociales específicos como la reforma previsional, la subvención educacional preferencial o los deudores habitaciones, gestionando los recursos para el encuestaje y su transferencia a nivel regional. Estos barridos actualmente constituyen el 25% del stock de fichas aplicadas.

- MIDEPLAN tiene la función de orientar a los usuarios institucionales en el uso de la información FPS. Hasta ahora sólo se ha trabajado con JUNAEB y el Ministerio de Bienes Nacionales en esta línea. Se considera de suma importancia el correcto uso de la información que entrega la ficha por parte de instituciones públicas, dado que en algunos casos por la incorporación de nuevos criterios o complejos métodos complementarios de focalización, se pone en riesgo la capacidad del instrumento para ordenar a la población para la asignación de los beneficios.

b. A nivel regional:

- Existen encargados regionales para intermediar entre el nivel central y el comunal, que tienen el rol de difundir e implementar las normas técnicas del encuestaje entre los municipios, encargarse de los procesos de evaluación y certificación de los encuestadores, gestionar los convenios para la distribución de los recursos para la aplicación de la encuesta en los municipios, además debe apoyar al nivel central en las materias de la FPS en régimen.

- Si bien están definidas ciertas funciones a nivel subnacional, en la práctica las responsabilidades son poco precisas. Los SEREMIS no tienen responsabilidad administrativa frente a las funciones relacionadas con la FPS, ni existen procesos estandarizados para las funciones que les toca cumplir (no existe un registro de encuestadores operativo, los trasposos de recursos no son continuos, etc.)

- Así mismo a nivel regional no hay responsabilidades atribuidas en los procesos de capacitación, supervisión y auditorías, quedando en manos de la Secretaría Ejecutiva de MIDEPLAN la mayoría de estas labores, con una capacidad insuficiente dada la envergadura de las tareas.

c. A nivel local:

- Los municipios tienen la responsabilidad principal por la aplicación del instrumento en terreno, ya sea de forma directa con equipos de funcionarios municipales o mediante la externalización del servicio; además deben supervisar la correcta aplicación de la ficha en los hogares; actualizar las fichas de las familias que lo requieran; ingresar los datos de las FPS al sistema de información en línea con su correspondiente revisión.

- Este conjunto de funciones implica una importante carga de trabajo y recursos para los municipios quienes deben además atender y responder ante la población por la asignación de puntajes u otras solicitudes de sus vecinos relacionadas con la FPS.

- Esta tarea se asume en el balance final como un costo dentro de la operación habitual de los municipios y no como una herramienta útil para la gestión y prioridades locales. La información social de la FPS tiene bajo nivel de uso para la gestión local y la aplicación de la FPS se entiende como una tarea impuesta desde el nivel central.

- Por otra parte, dentro de las funciones habituales de las municipalidades, se considera la entrega de muchos de los beneficios sociales del Estado a su población residente, por lo que podría haber incentivos políticos o de otro tipo por parte de los municipios para maximizar los beneficios de sus vecinos, pues la evaluación de la gestión del alcalde (responsable del municipio por elección popular) dependerá, entre otros factores, de cuán expedita y oportuna sea la atención en los servicios comunales.

- Por tanto, al considerarse al municipio como una especie de “agente” del gobierno central para la focalización de los beneficios estatales a través de la FPS, y al no existir costos directos asociados a la mala identificación de los beneficiarios, se deja espacio para los incentivos, incluso cuando además se puede transferir responsabilidades al Gobierno central por los resultados de la aplicación.

- Surge la inquietud respecto a las motivaciones que tengan los municipios para operar adecuadamente el sistema, en tanto, existe un limitado financiamiento proveniente desde el nivel central para su gestión, y considerando la presión de la población a través de su demanda por los beneficios de los programas, en particular, los relacionados con los subsidios monetarios y la vivienda social.

- Sin duda, existen muchos casos de buena gestión asociada a la aplicación de la FPS y se reconocen los esfuerzos de municipios que buscan mejorar constantemente esta tarea y derribar aquellas prácticas que puedan existir a nivel de beneficiarios o de encuestadores para manipular la información de la ficha.

- No obstante, existe también evidencia de malas prácticas en función de modificar la información de los encuestados con el fin de beneficiarlos a través de menores puntajes, ya sea a nivel de encuestadores- que no siempre tienen responsabilidad administrativa-, encargados comunales -dependen del alcalde y no de MIDEPLAN-, o de las mismas autoridades locales.

- Todo lo anterior, amerita una revisión de la institucionalidad del sistema FPS, de las responsabilidades asociadas y la factibilidad de establecer un mayor control de calidad de la información, mayor fiscalización y aplicación de sanciones a los fraudes que se identifiquen.

4.4.2 Institucionalidad Jurídica de la FPS

La normativa que sustenta la Ficha de Protección Social se relaciona principalmente con lo que compete a la administración del instrumento mismo, y las leyes que regulan el sistema de información y el manejo de los datos.

a. Administración del instrumento:

- A partir del año 1991 se estableció por Decreto Supremo que MIDEPLAN tenía las atribuciones para el diseño, uso, aplicación, procesamiento computacional y supervisión de la Ficha CAS, definido como instrumento de encuesta para la recopilación masiva de la información de la realidad socioeconómica de los sectores de más bajos recursos.²⁹
- Por decisiones políticas y técnicas asociadas al cambio del instrumento de focalización, un nuevo Decreto Supremo en 2006³⁰ estableció la FPS como sucesora de la Ficha CAS con las mismas atribuciones radicadas en MIDEPLAN, y regula el ámbito de aplicación de la FPS.
- Anteriormente la Ley 19.949 de 2004 que crea el Sistema Chile Solidario, especificó que MIDEPLAN utilizaría la ficha CAS o el instrumento que la reemplace (FPS) para calificar a las familias al programa en particular.
- Recientemente, se aprobó la Ley que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social, N° 20.739 de 2009 que decreta que el sistema contará dentro de sus instrumentos de gestión, con un “instrumento de caracterización socioeconómica de la población” administrado por MIDEPLAN. Al respecto esta ley establece:
 - La creación de un Reglamento expedido por MIDEPLAN y suscrito por el Ministerio de Hacienda, que normará la administración del proceso de encuesta nacional y comunal, establecerá el diseño, uso y formas de aplicación del instrumento de caracterización, el tratamiento de los datos personales de acuerdo a la normativa aplicable, la supervisión de la aplicación y uso del instrumento. Este decreto N° 28 de 2010, se encuentra actualmente en trámite y reemplazará al decreto N° 291 de 2006.

²⁹Decreto Supremo N° 414 de 1991.

³⁰Decreto Supremo N° 291 de 2006.

- Sanciones de hasta 20 UTM para quienes entreguen información falsa durante el proceso de encuesta para la aplicación del instrumento de caracterización socioeconómica. Sanciones aplicadas por los Jueces de Policía local, en beneficio de los municipios correspondientes.

Confidencialidad de la información por parte de los funcionarios públicos, y su prohibición de alteración o difusión no autorizada. Estimación de infracciones asociadas como vulneración grave al principio de probidad administrativa, para ser sancionadas de acuerdo a la ley.

- La creación de un Registro Nacional de Encuestadores, administrado por MIDEPLAN con competencias certificadas para la aplicación del instrumento.

- Posibilidad de convenios entre MIDEPLAN y los municipios, entidades públicas y privadas sin fines de lucro para el funcionamiento del sistema.

- Una vez que entre en vigencia el reglamento antes mencionado, su aplicación significará un avance en términos de la regulación de los procesos de levantamiento de la información en terreno, la definición de responsabilidades en dichos procesos, la calidad del trabajo de los encuestadores, la disuasión de comportamientos de fraude por la aplicación de sanciones, entre otras cosas. Se espera que la nueva versión de este reglamento incorpore las recomendaciones sugeridas por este Comité.

b. Sistema de información y manejo de los datos:

- La Ley Chile Solidario N° 19.949 de 2004, establece la creación de un Registro de Información Social de la cual la FPS es parte integrante y establece que el registro contendrá los datos de las familias e individuos que actual o potencialmente sean beneficiarios de prestaciones y programas públicos, de los beneficios que obtengan de los mismos y de sus condiciones socioeconómicas, de acuerdo a la información de que disponga MIDEPLAN y de la que a su requerimiento le deberán proporcionar las demás entidades públicas y las que administren prestaciones sociales creadas por ley.

- Luego en el 2007, se establece por Decreto Supremo N° 160 la creación de un Registro de Información Social (RIS) que contenga los datos de beneficiarios de prestaciones y programas públicos, de acuerdo a información que disponga MIDEPLAN y las que a su requerimiento deberán proporcionar otras entidades públicas, en especial para la completación de la Ficha de Protección Social. Esto en la práctica no ha sucedido de forma expedita, pues se hace a través de convenios de intercambio de información, que en la actualidad solo permite verificar en línea información proveniente del Registro Civil referente a nacimientos y defunciones, y a datos del IPS respecto de pensiones.

- En relación al uso de la información, la normativa establece algunas restricciones de acuerdo a Ley N° 19.628 sobre Protección de la Vida Privada respecto de los datos de carácter personal, información concerniente a personas naturales, identificadas o identificables.
- A su vez, el tratamiento de los datos personales que contiene el RIS debe ajustarse a lo prescrito por el Reglamento del RIS que establece que el intercambio de información contenida en dicho registro con municipalidades y entidades públicas o privadas que administran prestaciones sociales creadas por ley, requiere la suscripción de convenios que aseguren y regulen el traspaso fidedigno y confiable de los datos; y obliga la confidencialidad de la información de quienes tengan acceso a ella.
- Sin embargo, en la práctica estos convenios no son efectivos, en tanto pueden haber cláusulas que impongan la obligación de reserva de información, por lo tanto, para avanzar hacia la verificabilidad de la información, se requieren convenios que aseguren y regulen el traspaso fidedigno y confiable de los datos.

4.4.3 Presupuesto y modalidad de financiamiento

- La modalidad de financiamiento de la Ficha de Protección Social es compartida entre el nivel central y los municipios. Estos últimos financian gran parte de la aplicación del instrumento con recursos propios.
- Desde el nivel central MIDEPLAN financia el equipo profesional y la plataforma computacional del sistema de información, además de algunos insumos para la aplicación de la encuesta en terreno. De acuerdo a la información disponible del uso de esos recursos para los años 2006 y 2007, un 70% de los recursos traspasados se utilizaron en personal, un 10% en transporte y 20% en materiales de apoyo.
- Desde el año 2007, dentro del presupuesto de MIDEPLAN³¹ existe un ítem presupuestario que se refiere al financiamiento de Ficha de Protección Social. De acuerdo a lo informado por el ministerio, la mayor parte de estos recursos se traspasan a los municipios para financiar parte del trabajo en terreno, contra proyectos. Entre los años 2007 y 2010, estos recursos alcanzaron a \$5.500 millones. El año 2010 este traspaso corresponde a cerca de 900 millones de pesos.
- A nivel subnacional, las funciones relacionadas con la FPS son parte del trabajo regular de las SERPLAC, no existiendo un presupuesto específico referido al sistema FPS. La falta de recursos en este nivel, implica un alto costo de oportunidad de los funcionarios para involucrarse en las labores relativas a la ficha.

³¹ Entre 2007 y 2009 el ítem presupuestario "Ficha de Protección Social" estaba imputado en el Programa Chile Solidario. A partir de 2010, este ítem se encuentra en la Coordinación de Programas de Protección Social. Estos municipios corresponden a zonas extremas o aisladas. Sin embargo, las encuestas aplicadas a estos municipios representan menos del 0,5% de las encuestas totales aplicadas en el país.

- A nivel local, se financia una parte importante de la aplicación del instrumento con recursos propios de las municipalidades. Desde MIDEPLAN se traspasan anualmente recursos para la aplicación de las encuestas en terreno, contra proyectos específicos para encuestaje por barridos solicitadas por el gobierno central. En otras palabras, los municipios no reciben un aporte regular para actualización de las encuestas en base a demanda espontánea.

- Dependiendo de la realidad de las comunas, los costos que deben asumir las municipalidades en relación a la aplicación regular de la FPS, son altos en términos de contratación de recursos humanos, costos de oportunidad de funcionarios que ven duplicados sus labores, inversión en tecnología, etc. Una estimación preliminar permite plantear que del stock actual de encuestas, MIDEPLAN ha financiado un aproximadamente un 40% del trabajo de campo, mientras que los municipios han financiado el 60% restante del costo total.

4.4.4 Costos del sistema

- No existe en MIDEPLAN una estimación certera de los costos unitarios del proceso de encuestaje ni del costo agregado del sistema a nivel país. Se estima que sería de gran importancia tener el detalle de los costos del sistema; esto debería incluir los costos que asumen los municipios en la aplicación de la encuesta en terreno como el trabajo en gabinete y del equipo social en atención de público. Para esto se debería realizar una encuesta de costeo a partir de información proporcionada por los municipios considerando etapas y productos estandarizados del proceso de toma de datos. Adicionalmente, se debería disponer de una estimación de los costos centrales y regionales del sistema en términos de supervisión, apoyo, capacitación, mantención de software, procesamiento y otros.

- Sin perjuicio de lo anterior, con el objeto de tener una estimación preliminar del costo de la aplicación de la encuesta a nivel país, se realizó el siguiente ejercicio. Se consultó a seis municipios³² respecto al costo unitario de aplicación de la encuesta en la modalidad externalizada, donde los costos unitarios de encuestaje se especifican en los contratos con las empresas, los que incluyen procesos e insumos relativamente similares en todos los municipios.

En general, los municipios consideran que la externalización del servicio de encuestaje es más cara que la aplicación de la encuesta con equipos propios.

- Con todas las limitaciones de la estimación planteada, se llegó a que el costo unitario por encuesta aplicada, validada y digitada alcanzó a \$4.400³³. De acuerdo al estudio de Irarrázaval (2004) para seis países latinoamericanos, este monto estaría dentro del rango de costos de esos países, que varía entre los U\$2 y U\$7 por encuesta aplicada.

³² Los municipios son: Antofagasta, Quilicura, Maipú, Las Condes, La Granja y Puerto Montt

³³ De acuerdo a información proporcionada por MIDEPLAN respecto a los convenios de traspaso de recursos a los municipios en el año 2007, se pueden identificar 23 de los 345 municipios del país cuyos costos unitarios de aplicación de la FPS sobrepasan entre 4 y 5 veces el costo promedio del país.

- A partir de la información presentada en la Tabla 4.3.2b: que presenta una estimación del número de FPS a aplicar en régimen, que alcanzaría a 702.973 encuestas anuales, el costo total del componente encuestaje a nivel país alcanzaría a \$3.080 millones anuales. Tal como se verá más adelante, se sugiere que los puntajes FPS tengan una vigencia de dos años. Si se considera esta recomendación y se asume que es necesario mantener una cobertura de encuestaje del 65% de la población del país, entonces el costo de encuestaje anual ascendería a los \$8.075 millones anuales.
- A los valores estimados anteriormente habría que agregarle el costo de la estructura central de MIDEPLAN, esto incluye el equipo de profesionales de la Secretaría Ejecutiva de MIDEPLAN que lleva a cabo el proceso de supervisión y auditoría, monitoreo y asesoría en gestión de la FPS y subsidios; y la mantención de la plataforma computacional del sistema de información en línea.
- La estimación preliminar de costos realizada, permite dar una orden de magnitud del esfuerzo que se hace en relación al manejo de información para tener un sistema de focalización. En este sentido, el costo anual de aplicación del sistema FPS representaría apenas un 0,15% del presupuesto agregado de los 60 programas que utilizan este instrumento para la asignación de sus beneficios.

Síntesis del diagnóstico respecto a la institucionalidad y financiamiento

La institucionalidad de la Ficha de Protección Social incluye a MIDEPLAN a nivel central, las SECPLAC a nivel regional y los municipios a nivel local. Sin embargo, las funciones se concentran en MIDEPLAN en lo que respecta al diseño del instrumento y manejo de la información; y en los municipios la aplicación de la ficha. A nivel regional, las responsabilidades son poco precisas.

MIDEPLAN no cuenta con atribuciones específicas de fiscalización en relación a los procesos de levantamiento de información. Tampoco es claro su rol en relación al uso del instrumento por parte de otras instituciones.

En los municipios, la aplicación de la FPS se entiende como una tarea impuesta desde el nivel central, con una importante carga de trabajo y recursos. No están claras las motivaciones de los municipios para operar adecuadamente el sistema, por el limitado financiamiento y considerando la presión de la población por obtener los beneficios sociales. Pueden existir incentivos políticos o de otro tipo para maximizar los beneficios de sus vecinos.

La institucionalidad jurídica de la FPS corresponde a la normativa que compete a la administración del instrumento y las leyes que regulan el sistema de información y el manejo de los datos. Existe un reglamento por aprobarse que permitirá avanzar en la regulación y la calidad de los procesos de levantamiento de la información en terreno.

La reglamentación respecto al manejo de la información establece la suscripción de convenios entre MIDEPLAN y las instituciones públicas, sin embargo, estos convenios no han sido efectivos, por tanto, para avanzar hacia la verificabilidad de la información, se requieren convenios que aseguren y regulen el traspaso fidedigno y confiable de los datos.

El financiamiento de la FPS, corresponde a una modalidad compartida entre el nivel central y los municipios. Estos últimos han financiado gran parte de la aplicación del instrumento con recursos propios, (aproximadamente un 60% del costo total) y el resto se traspasa desde el nivel central contra proyectos específicos para los encuestajes masivos.

Respecto a los costos totales del sistema, se estima preliminarmente en aproximadamente \$3.080 millones anuales, lo que incluye las transferencias de MIDEPLAN a los municipios. Este monto representa apenas un 0,15% del presupuesto anual destinado a los programas sociales que hacen uso de la FPS.

4.5 Diagnóstico respecto al Uso de la FPS en los Programas Sociales

4.5.1 Uso de los datos de la FPS por otras instituciones

- Con el tiempo han aumentado las instituciones que utilizan la FPS para focalizar sus prestaciones sociales, las cuales utilizan el puntaje global o algunas variables del sistema FPS. Actualmente hay 10 servicios y 7 Ministerios, que utilizan la FPS para la selección de los beneficiarios de 60 programas sociales, a los cuales se les asigna un presupuesto anual que asciende a más de \$2.210 MM (Ver tabla con el detalle en anexos).
- Las instituciones usuarias de la FPS, incorporan en su mayoría el puntaje global FPS para la elegibilidad de sus beneficiarios asignando puntajes de corte para la selección de beneficiarios de acuerdo a los tramos de puntaje que entrega MIDEPLAN. En la mayoría de los casos, los programas sociales complementan además estos criterios de selección de beneficiarios con otros requisitos de acceso dependiendo de sus objetivos y del grupo al que se quiera beneficiar. (edad, lugar de residencia, calificaciones escolares, condiciones de vivienda, documentación específica, etc.)
- La definición de puntajes de corte, el cálculo de puntajes específicos, o el uso de variables en particular, se hace en forma autónoma por parte de las instituciones usuarias. De acuerdo a los distintos usos que se dan a la información que entrega la FPS, se observa complejidad en algunas metodologías de asignación de puntajes y discrecionalidad por parte de las instituciones usuarias para usar e interpretar la información, obteniendo resultados que no siempre tienen relación con el ordenamiento que permite el puntaje FPS.
- Algunos ejemplos son los métodos que utiliza JUNAEB que integra información de la FPS, información recolectada a través de una encuesta propia y datos provenientes de otras instituciones. Otro ejemplo es el Índice de Carencias Habitacionales utilizado por el Ministerio de Vivienda para entregar los subsidios, que descuenta puntos al puntaje FPS de acuerdo a determinadas características de habitabilidad de las familias (ver recuadro 4.5.1).
- El uso de la FPS como instrumento de focalización ha ampliado la población objetivo de los beneficios sociales de acuerdo a la definición de grupos vulnerables. Sin embargo, cuando los programas sociales que utilizan la FPS están diseñados para combatir la pobreza, la FPS no constituye un instrumento totalmente adecuado para focalizar los beneficios, incluyendo en los deciles de puntaje que entrega la ficha, población de los quintiles de mayores ingresos de la población.

Un ejemplo ha sido la Ley de la Reforma Previsional, que mandató desarrollar un instrumento técnico de focalización especializado que permitiera ordenar a la población adulto mayores de acuerdo a su condición de pobreza.

- La utilidad del instrumento tendrá que ver necesariamente entonces con los objetivos de focalización de los programas o transferencias. En este contexto, las necesidades de grupos específicos que no pueden ser identificados por un instrumento general como la FPS, debieran ser abordadas a partir de metodologías que establezcan los propios programas.
- Con todo, MIDEPLAN no tiene una tuición efectiva respecto al uso total o parcial de los puntajes FPS, y en muchos casos los programas definen criterios propios que incorporan distorsiones a dichos puntajes. El rol de MIDEPLAN debiera ser más activo en la orientación y asesoría a los distintos prestadores de servicios sociales, así como en la supervisión del adecuado uso del instrumento.

Recuadro 4.5.1. Utilización de las variables de vivienda de la FPS para la asignación de subsidios habitacionales

En la FPS existe un módulo de la encuesta que contempla variables asociadas a la vivienda. Si bien estas variables no se incorporan en el cálculo del puntaje, por razones asociadas al nivel de bienestar alcanzado en el país en los últimos años y el acceso cuasi universal a la vivienda, los datos recabados en la FPS son utilizados de manera autónoma por el Ministerio de Vivienda para asignar los subsidios habitacionales del Fondo Solidario de Vivienda I y II, y el programa de protección al patrimonio familiar, programas dirigidos a los quintiles más vulnerables.

Para lo anterior, desde el año 2007 se aplica un puntaje propio de carencias habitacionales, que en la práctica descuenta puntaje FPS de acuerdo a características particulares de los hogares que se recogen a partir de la misma información que entrega la ficha.³⁴ Este mecanismo se creó principalmente debido a la dificultad de la FPS para identificar claramente los núcleos familiares dentro del hogar, variable que permite pesquisar la existencia de allegamiento en los hogares³⁵ y de principal interés para el Ministerio de Vivienda en tanto les permite identificar los grupos familiares económicamente independientes al interior del hogar, como posibles beneficiarios de nuevas viviendas. Como regla general la FPS asigna al núcleo familiar el puntaje FPS del hogar principal, impidiendo el acceso en muchos casos de los grupos familiares a los subsidios de vivienda. Esto ocurrió notoriamente con el cambio de la Ficha CAS a la FPS, razón por la cual analizando los tramos de puntajes FPS y los quintiles asociados a ellos, se establecieron puntajes de carencias habitacionales a descontar en base a las urgencias de vivienda.

Para solventar el déficit de información de la FPS, el MINVU utiliza actualmente un formulario de auto declaración de núcleos familiares por parte de los postulantes a los beneficios y emite un certificado para la postulación a los programas y luego aplica el descuento de puntaje carencia habitacional, obteniendo nuevos puntos de corte para asignar los subsidios de acuerdo a las carencias identificadas. Para la entrega de los beneficios se considera en algunos casos como los proyectos colectivos un 30% de

³⁴ Por carencias habitacionales se descuentan 1000 puntos al allegamiento, 2000 puntos al hacinamiento, 7000 puntos a las viviendas precarias, 1500 puntos por carencia de agua, 1000 puntos por carencia de sistema de eliminación de excretas, 7000 puntos a las viviendas catalogadas como inhabitables y 9000 puntos a las familias del programa Chile Solidario.

³⁵ En la FPS sólo se pregunta si la familia es la principal ocupante de la vivienda, lo que a juicio del MINVU es insuficiente para identificar allegamiento en los hogares.

flexibilidad para sobrepasar los puntajes de corte establecidos, lo cual es interesante pensando en el grado de incertidumbre que existe en las aproximaciones que se realizan tanto en la estimación del puntaje FPS que se asigna al grupo familiar como en la aplicación de descuentos por carencias habitacionales.

Ahora bien, de la información recabada se puede inferir que al parecer las condiciones de acceso establecidas en los programas de vivienda no tienen mucha relación con los puntajes FPS, en tanto existen diferencias esenciales tanto en la unidad de análisis (hogar versus grupo familiar) como en las variables consideradas. Además, la forma en cómo se descuentan los puntajes parece algo arbitraria y no hay suficiente claridad respecto a los parámetros utilizados obteniendo escalas que finalmente no tienen relación alguna con el ordenamiento de la población que permite la FSP.

Si bien, desde algunos sectores se considera necesario volver a incluir las variables de vivienda en el cálculo del puntaje, desde otros actores se considera la posibilidad de contar con un puntaje especializado para el acceso a la vivienda. Al respecto, parece fundamental estudiar con mayor profundidad el diseño de los programas de vivienda, para una adecuada focalización de los beneficios habitacionales que complementen distintos mecanismos de estratificación para identificar a sus beneficiarios.

4.5.2 Acerca de los puntajes de corte de los programas sociales

- Actualmente, los beneficios sociales se focalizan en función de los tramos de puntajes que establece MIDEPLAN de acuerdo a los deciles de vulnerabilidad como resultado de la aplicación por la FSP. Cada programa establece un punto de corte máximo elegible, puntaje discreto que incluye o excluye a los potenciales beneficiarios.
- Un puntaje muy usado es 11.734 que corresponde al límite superior del tramo de puntaje correspondiente al 40% más vulnerable de acuerdo a la FSP.
- Este mecanismo para optar a los beneficios sociales induce a incentivos hacia la subdeclaración o manipulación de las variables para obtener el puntaje requerido para calificar o mantener los beneficios.
- Esto ocurre en especial para aquellos beneficiarios o potenciales beneficiarios que tienen puntajes FPS que se encuentran en el límite de los puntos de corte de los programas sociales.

Síntesis del diagnóstico respecto al uso de la FPS en programas sociales

Las instituciones usuarias de la FPS, asignan puntajes de corte para la selección de beneficiarios de acuerdo a los tramos de puntaje que entrega MIDEPLAN. Actualmente hay 10 servicios y 7 Ministerios que utilizan la FPS para la elegibilidad de beneficiarios de 60 programas sociales con un presupuesto anual que supera los \$2.210 MM.

Los programas sociales en su mayoría complementan el uso del puntaje FPS con otros criterios de selección o requisitos de acceso en forma autónoma dependiendo de sus objetivos y del grupo al que se quiera beneficiar.

MIDEPLAN no tiene un rol activo respecto al uso de los puntajes FPS o de sus variables. Algunos programas aplican metodologías propias para la asignación de puntajes que incorporan discrecionalidad en el uso de la información distorsionando el ordenamiento que permite el puntaje FPS.

Cada programa establece un punto de corte máximo elegible, puntaje discreto que incluye o excluye a los potenciales beneficiarios. Este método incentiva comportamientos en los encuestados para obtener el puntaje requerido para calificar o mantener los beneficios, en especial en quienes se encuentran en el límite de los puntos de corte de los programas sociales.

V. PROPUESTAS

5.1 Consideraciones Generales respecto de las Propuestas del Comité de Expertos

- El Comité de Expertos propone un mejoramiento del diseño de la Ficha de Protección Social y su forma de aplicación, que permita avanzar en aquellos aspectos identificados como más deficitarios del instrumento actual. Lo anterior significa que los cambios que aquí se recomiendan esperan impactar fuertemente la calidad del instrumento vigente, pero no implican un nuevo instrumento de focalización ni un re-encuestaje total de la población.
- Sobre la base de lo anterior, las propuestas del Comité están dirigidas a mejorar la capacidad de la Ficha de Protección Social para estratificar a la población, ordenando a los hogares de acuerdo sus capacidades reales para alcanzar el bienestar social en función de sus necesidades particulares, en el convencimiento de que la ayuda estatal debe priorizarse en función de quienes no pueden alcanzar este bienestar por sus propios medios. En este sentido, el Comité se hace cargo de una de las principales críticas que ha acompañado a la FPS respecto a los abusos que se cometen dentro del sistema en relación al falseamiento de información, elaborando propuestas en la línea de generar un nuevo ordenamiento de la población que permita establecer las prioridades de los programas sociales de acuerdo a la realidad efectiva de los hogares.
- La calidad de un instrumento de focalización está estrechamente vinculada a la calidad de la información que reporta. Un buen instrumento de focalización debe ordenar a la población en función de variables verificables provenientes de datos de registros administrativos o de otras fuentes provistas por los propios beneficiarios. En la FPS actualmente no se verifica la información recogida por autoreporte, lo que genera distorsiones en el cálculo de los puntajes. En este contexto, las propuestas del Comité se basan en un principio de verificación total de la información que reporta la Ficha de Protección Social en función de registros de información de otras instituciones públicas y manteniendo la encuesta en terreno que recoja información respaldada por los beneficiarios.
- Para mayor calidad del instrumento, junto con disponer de información verificable, se requiere crear conciencia entre los beneficiarios respecto a la importancia de la veracidad de la información que se reporta y de los costos asociados a falsear dicha información. Para esto, se propone desde el Comité traspasar “el peso de la prueba” sobre las propias personas, quienes son responsables por la veracidad

y precisión de la información que proveen, con su debido respaldo y en conocimiento de las sanciones asociadas a cualquier fraude que se identifique. De esta manera, se podrá avanzar hacia una lógica no solamente de derechos, sino también de responsabilidades en el acceso a los beneficios sociales para evitar los abusos que se cometen en el sistema.

- Respecto al alcance de la Ficha de Protección Social, se considera que una nueva versión del instrumento debe entregar un puntaje de estratificación que permita un ordenamiento general de la población para la entrega de los beneficios sociales focalizados. Sin embargo, son los programas sociales los que definirán los criterios de selección de sus beneficiarios y priorizarán sus recursos de acuerdo a sus objetivos, en forma complementaria al ordenamiento que permite la FPS. En este sentido, desde el Comité se propone que la focalización de los beneficios sociales tenga lugar en una estrecha vinculación entre el instrumento y el diseño de los programas, haciéndose cargo estos últimos de especificidades que el instrumento no puede abarcar, y procurando un rol orientador de la autoridad social para el adecuado uso del instrumento.

- Relacionado con lo anterior, desde el Comité se considera como aspecto clave para la calidad del sistema en su conjunto, incorporar la gradualidad en el acceso y retiro de los beneficios en el diseño de los programas sociales focalizados. Actualmente el uso de puntajes de corte discretos tiene un efecto importante en la búsqueda de estrategias por parte de los hogares para acceder o no desvincularse totalmente de los beneficios, a través de la alteración de la información que se registra en la FPS.

- Por último, la implementación de las propuestas de mejoramiento a la FPS que plantea el Comité, deben considerar un período de transición que permita generar las condiciones necesarias para establecer las transformaciones sugeridas y de modo que dichos cambios no generen demasiada incertidumbre en la población beneficiaria ni en las instituciones que hacen uso de la Ficha de Protección Social.

5.2 Propuestas relativas al modelo de cálculo del puntaje FPS

El objetivo del instrumento de focalización es ordenar a los hogares de acuerdo a su condición socioeconómica, a efectos de permitir su selección por parte de los programas sociales focalizados. La actual Ficha de Protección Social tiene aplicación transversal, en más de sesenta programas focalizados. Dichos programas se distinguen entre sí por los criterios adicionales de selección específicos que establecen. También hay programas que poseen reglas de asignación donde el monto del

beneficio depende de la condición socioeconómica del beneficiario, lo cual también hace necesario el uso del instrumento de estratificación, como ocurre en el caso de la subvención educacional preferencial.

Una de las aprensiones que este Comité recibió respecto del modelo de cálculo de la Ficha de Protección Social es que no recoge el efecto sobre la condición socioeconómica de la propiedad de capital físico (vehículos, inmuebles, negocios) y la propiedad de activos financieros. Ello hace posible que un hogar que posee mayor capital físico y financiero pudiera tener igual puntaje que hogares sin ese capital, a igualdad de otras condiciones. El modelo de cálculo que se propone supera esta crítica de la siguiente manera: Primero, agregando una estimación del consumo del hogar, que refleja los ingresos de su capital físico y financiero menos el gasto en servicio de deudas. Segundo, realizando un análisis de consistencia con registros administrativos de propiedad (Registro de Vehículos Motorizados del Registro Civil, datos del SII, etc.) que permita estimar el ingreso originado en ese capital descontando el servicio de las deudas demostradas. De esta forma, la condición socioeconómica reflejará tanto los ingresos del trabajo y de transferencias, como los provenientes del capital físico y financiero. Esto contribuye a aumentar la coherencia entre los puntajes del nuevo instrumento y la percepción que los ciudadanos tienen sobre la riqueza relativa de los hogares.

En este contexto, el Comité de Expertos considera que el instrumento de focalización debe operar con algunas premisas básicas, que surgen de más de tres décadas de experiencia con mecanismos de focalización en Chile.

En primer lugar, todas las variables que se usen deben ser verificables, puesto que de otra forma se originan prácticas de falseamiento de la información que deslegitiman el instrumento e introducen situaciones de injusticia que son contradictorias a la esencia de la política social. Esta condición no restringe necesariamente el campo de variables a utilizar, sino que sitúa el requerimiento de verificabilidad como paso previo a su inclusión en el diseño del instrumento.³⁶ En este sentido se estima que es posible utilizar fuentes de información provenientes de datos administrativos y auto-reportados en el cuestionario de manera complementaria, siempre y cuando se resguarde la verificabilidad de dicha información.

En segundo lugar, en relación al retiro de los beneficios entregados por el Estado, desde el Comité se estima que muchos de los programas sociales deben perfeccionarse, por medio de reemplazar el uso de un puntaje de corte discreto, por el uso de salidas graduales. Esto, con el objetivo de que el progreso económico que muchos hogares logran dentro del ordenamiento socioeconómico, tenga un costo pequeño en términos de reducción de sus beneficios de parte de los diversos pro-

³⁶Atendiendo a la experiencia del pasado, la verificabilidad de la variable debe estar asegurada al momento de incorporar dicha variable a la ficha; se recomienda evitar variables cuya verificabilidad provenga solamente de un compromiso a futuro de parte de alguna autoridad, pues su cumplimiento corre serios riesgos de fallar.

gramas sociales. Las salidas graduales, en oposición a las salidas bruscas propias de puntajes de corte únicos, logran una mejor conciliación entre los objetivos de asistencia y de promoción que están presentes en la política pública.

En la misma línea, el reemplazo de un puntaje de corte por el uso de salidas graduales de los programas sociales, quita también presión indebida sobre el instrumento de focalización, según la cual la pérdida brusca del beneficio tiende a ser atribuida a la ficha, siendo que su verdadero origen es un diseño inadecuado del programa social. Ello considerando que toda variable que se use en la ficha para ordenar a los hogares según nivel socioeconómico puede ser criticada por constituir un “castigo al progreso”, como es el caso de los años de escolaridad en la FPS y de la vivienda en la Ficha CAS (más escolaridad o mejor vivienda se traducen en un mayor puntaje en los respectivos instrumentos). En este sentido, desde el Comité se sostiene que la solución de este dilema no radica en la supresión de tales variables, porque ello equivale a eliminar la focalización, sino en realizar un buen tratamiento de los incentivos a nivel del diseño de los programas (como en el caso de las “salidas graduales”).

Por otra parte, se estima necesario trabajar con datos directos de ingresos como indicadores de los recursos de los hogares cuando ello sea posible. Tanto la actual FPS como la antigua Ficha CAS realizan predicciones de los recursos de cada hogar en base a promedios de hogares con características similares, procedimiento que está sujeto a errores de predicción en la medida que cada hogar tiene características propias que le hacen diferir de la predicción del promedio. No obstante, a la fecha se puede acceder a información directa de los ingresos de cada hogar en registros administrativos, como son los salarios de trabajadores cotizantes en la base del seguro de cesantía, las pensiones y los subsidios monetarios. Estimaciones realizadas en la Encuesta CASEN 2009, muestran que para alrededor de la mitad (47,6%) de los hogares de los cinco deciles inferiores de ingresos, es posible conocer la totalidad de sus ingresos monetarios a partir de este tipo de registros (ver tabla 5.2.1). En este sentido, el Comité propone avanzar a un uso sistemático de la información administrativa, no obstante que se continúe recurriendo a modelos de predicción en los casos donde no se disponga del dato administrativo.

- Con todo, el Comité reconoce que los instrumentos de focalización siempre generan un puntaje impreciso, característica que debe ser tomada en cuenta en el diseño de los programas sociales. Por eso, siempre subsisten errores de inclusión y exclusión, y existe un riesgo para el beneficiario de sufrir la atribución de un puntaje mayor que el justo. Dicho lo anterior, habrá menos errores cuando mejor sea la calidad del instrumento de focalización en cuanto a su precisión (diseño técnico), uso de variables verificables y buenas prácticas en la recolección de la información en terreno para impedir su adulteración.

En concreto el Comité de Expertos sugiere la siguiente propuesta en relación al modelo de cálculo del puntaje:

Introducir un modelo de cálculo de puntajes de estratificación para cada hogar, sobre la base de tres índices: (i) un índice de recursos basado en la capacidad del hogar de generar ingresos laborales y transferencias estatales; (ii) un índice de gasto en consumo del hogar y (iii) un índice de necesidades. A continuación se explica detalladamente este modelo.

(i) Índice de recursos en base a capacidad de generación de ingresos

- Se propone la creación de un primer indicador de la capacidad económica del hogar correspondiente a la suma de la capacidad de generación de ingresos (CGI) de cada uno de sus integrantes mayores de 18 años. La CGI incluye ingresos monetarios efectivos e ingresos predichos, de acuerdo a la siguiente clasificación:

a) Ingresos disponibles del trabajo, verificados en registros administrativos de la base del seguro de cesantía (AFC), de la Superintendencia de Pensiones u otras fuentes administrativas que permitan verificar los ingresos laborales de las personas; en meses donde dicho ingreso exista y no haya lagunas.

b) Ingresos efectivos de pensiones (ingreso laboral diferido) y de subsidios monetarios, obtenidos de registros administrativos.³⁷

c) Ingresos predichos del trabajo para personas entre 18 y 65. Para los integrantes del grupo (a) que sean estudiantes de hasta 24 años se imputará cero ingreso a los meses cubiertos por certificados de pago de estudios.

Respecto a personas para quienes las Comisiones Médicas del D.L. 3.500 hayan acreditado un grado de invalidez, sus ingresos imputados en las letras (a) y (c) serán objeto de un descuento porcentual igual al grado de invalidez respectivo.³⁸

La categoría (a) considera el promedio mensual de los últimos doce meses de ingresos laborales registrados en la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), omitiendo del promedio a los meses con lagunas, es decir meses sin registro de ingresos en la AFC o en la fuente administrativa que corresponda. Cuando la persona tenga dichas lagunas, se procederá a imputar una de las siguientes alternativas:

- El promedio de los ingresos reportados en la AFC o en la fuente administrativa que corresponda en los otros meses;

³⁷ La inclusión de los subsidios monetarios remite a un problema de circularidad, en el sentido que la persona puede quedar desprovisto de un segundo

beneficio una vez que accedió a un prime beneficio. Este es un tópico que amerita mayor discusión.
³⁸ Algunas personas con discapacidad, pero cercanos a la autovalencia, pueden generar ingreso laboral, en cuyo caso este ingreso debe estar recogido en la CGI.

- Un estimador basado en la última Encuesta CASEN que prediga el ingreso laboral declarado a dicha encuesta únicamente sobre la base de variables verificables, y que puedan ser replicadas con información recogida en la ficha para el hogar al que pertenece ese individuo;

- Un estimador basado en regresiones en la misma base AFC únicamente sobre la base de variables verificables, y que puedan ser replicadas con la información de la ficha recogida para el hogar al que pertenece ese individuo.

- La elección del método de imputación se realizará en base a los resultados de un análisis de simulación, consistente en eliminar al azar una observación (mes) de ingresos para cada persona en la AFC o en la fuente administrativa que corresponda y determinar su mejor predictor según las alternativas antes referidas. Se propone que la elección del predictor pueda variar entre grupos de individuos según el número de meses que la persona tenga registros de ingresos en la AFC o en la fuente administrativa que corresponda y según características individuales como sexo, edad y educación. El criterio para elegir el mejor predictor será minimizar el error de predicción o el error cuadrático medio.

- También será objeto del análisis técnico el uso de un factor de ajuste al dato administrativo de ingresos laborales o a la imputación correspondiente a los meses- laguna, que corrija eventuales sesgos en la declaración del ingreso en los registros administrativos o en la imputación. Un análisis preliminar que compara los datos de ingresos de iguales individuos en la AFC y en la Encuesta de Protección Social (EPS) muestra que hay rangos en que los ingresos reportados en una fuente son mayores a la otra. Si se considera que hay incentivos a la subdeclaración de ingresos (y no hay razones para sobre declarar) se recomienda usar el mayor de los datos de ingreso, lo cual implica realizar ajustes al dato o estimación imputada, en el rango de ingresos pertinente.

- La categoría (b) incluye pensiones de vejez e invalidez, contributivas³⁹ y no contributivas, obligatorias y voluntarias, y pensiones de gracia. También incluye subsidios monetarios otorgados en forma mensual y estacional por leyes de carácter permanente⁴⁰, pero excluye subsidios monetarios que se obtienen una sola vez en la vida⁴¹. También excluye las transferencias monetarias periódicas de origen privado⁴².

- La categoría (c) atribuye capacidad de generación de ingresos en el mercado del trabajo a los miembros del hogar que no registran ingresos laborales verificables con datos administrativos (como trabajadores independientes y asalariados no cotizantes). También atribuye dicha capacidad a las personas que realizan trabajo sin remuneración monetaria, sea en el hogar (cuidado y mantención) o en la empresa familiar (pequeños negocios, explotaciones agrícolas que producen para el auto consumo).

Todas ellas generan recursos con valor económico, por lo cual deben estar incluidos en el índice de recursos del hogar. También se aplica esto a quienes están buscando trabajo, pues están invirtiendo tiempo en encontrar un empleo que les entregue un salario que exceda su costo alternativo del tiempo, inversión que es social y privadamente productiva.

- De igual manera, se imputará una capacidad de generación de ingresos a quienes no realizan actividad económica alguna (ni siquiera en el hogar), puesto que al tener alguna capacidad de generar ingresos, una eventual imputación de cero ingreso en el índice de recursos del hogar implicaría “premiarlos” con un menor puntaje ficha, lo que aumentaría en algo los beneficios sociales obtenidos, a costa de quienes sí realizan esfuerzos productivos para generar algún ingreso. A este respecto la propuesta es consistente con un enfoque de política social que promueve el esfuerzo personal y alienta la superación de la pobreza.

- Sin perjuicio de lo anterior, deberá evaluarse técnicamente incluir factores de descuento a la imputación anterior para el caso de los desocupados e inactivos, similares a los utilizados en la actualidad por la Ficha de Protección Social. Estos factores de descuento se basan en estimaciones realizadas en los datos de la Encuesta de Protección Social (EPS)⁴³. Una posibilidad es estimar estos factores de descuento con información complementaria proveniente de la historia real de cotizaciones de cada encuestado (cruce con base de datos de información previsional y con EPS).

- El cálculo de la capacidad económica de las personas en el grupo (c) será similar al de personas con grandes lagunas-meses sin registro de ingresos en la AFC, pues solo se trata del caso límite donde la fracción de lagunas aumenta hasta 100%. En todo caso, se recomienda que este caso límite sea objeto de un análisis técnico adicional en la base de datos de la Encuesta CASEN, la cual provee la información necesaria para predecir la capacidad de generación de ingresos de cada uno de estos grupos de personas en base a los ingresos autoreportados por personas con características similares, o en otras encuestas.

- Recapitulando, la capacidad de generación de ingresos (CGI) se estima por separado para cada individuo mayor de 18 años. La capacidad económica del hogar estimada según este índice será entonces la suma de las CGI de sus miembros.

³⁹ La magnitud del aporte previsional solidario (APS) es función de la magnitud de la pensión contributiva obligatoria, sin que el puntaje ficha tenga incidencia para la gran mayoría de los beneficiarios.

⁴⁰ Esto incluye los bonos de invierno y excluye los aguinaldos.

⁴¹ Como subsidios de vivienda y subsidio bodas de oro.

⁴² Como pensión de alimentos y otras transferencias entre hogares. Se excluyen con el fin de evitar desincentivarlas. Las transferencias intra-hogar están incluidas en forma implícita en este modelo de cálculo, porque entrega un solo puntaje para cada hogar.

⁴³ Actualmente, este factor de ajuste es obtenido de los datos entregados por la Encuesta de Protección Social (EPS 2002 y 2004). En ella se cuantifican las diferencias de salarios de distintos individuos que a través de su vida laboral han experimentado etapas de desempleo e inactividad, en relación a quienes han estado permanentemente ocupados. Este factor de ajuste se aplica dependiendo la edad, género, condición laboral y escolaridad de los individuos.

Tabla 5.2.1 Porcentaje del ingreso autoreportado en CASEN que es generado por fuentes que son verificables con datos administrativos

Decil de ingreso CASEN	Porcentaje del ingreso CASEN generado por fuentes verificables				
	0-24,9%	25-49,9%	50-74,9%	75-99,9%	100%
1	31,8	11,2	6,8	5,8	44,4
2	29,2	7,2	8,2	7,9	47,4
3	21,6	7,8	9,3	9,2	52,1
4	20,8	8,8	10,5	10,8	49,1
5	22,1	9,5	10,9	12,7	44,9
Promedio hasta decil 5	25,1%	8,9%	9,2%	9,3%	47,6%
6	22,5	10,7	11,5	16,5	38,8
7	24,8	11,5	12,1	18,9	32,8
8	24,6	12,2	11,6	26,3	25,3
9	29,8	13,1	8,9	35,6	12,5
10	39,8	9,4	8,1	41,1	1,7
Promedio deciles 6 a 10	28,3%	11,4%	10,4%	27,7%	22,2%
Promedio deciles 1 a 10	26,7%	10,1%	9,8%	18,5%	34,9%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2009

(ii) Índice de recursos en base a gasto en consumo del hogar

- El índice de ingresos laborales propuesto en la sección anterior presenta un grado de imprecisión respecto a la condición socioeconómica efectiva. Ella se origina en la omisión de los ingresos generados tanto por la propiedad de capital físico y financiero, como por las liquidaciones de dicho capital; en la omisión de los intereses pagados en créditos de consumo e hipotecarios así como del efecto de reducir el endeudamiento; y en errores de predicción al imputar ingresos laborales a los meses con “lagunas”, entre otros. Conviene reducir dichas omisiones e imprecisiones con una fuente independiente de información, rol cumplido por un nuevo índice de gastos en consumo del hogar.
- El gasto en consumo tiende a estar más en línea con el ingreso permanente o de largo plazo de los hogares, es decir es menos dependiente de fluctuaciones en los recursos del hogar que éste percibe como transitorias. Los datos de gasto en consumo recolectados en la Encuesta de Presupuesto Familiares 2007 del INE (EPF) pueden ser usados para estimar un modelo que predice el gasto en consumo sobre la base de

características observables y verificables de los hogares, las que deben ser replicables en la nueva versión de la FPS para ese mismo hogar. Estimaciones preliminares muestran que un 46% de la varianza del (logaritmo) gasto de consumo de los hogares puede ser explicada por variables relacionadas con la composición demográfica, el número de ocupados y la escolaridad de los miembros adultos del hogar.

- La medición del gasto de consumo es menos susceptible de sufrir los problemas de sub-declaración que afectan a los datos de ingresos, porque la gran duración e intensidad del encuestaje en la EPF deja menos espacio a que el encuestado manipule la información, incluyendo a aquella referida al número de miembros del hogar. No obstante, la medición del consumo a través de encuestas de hogares es demandante en lo técnico y operativo, puesto que recaba todo gasto (compra) que cada integrante del hogar realiza durante un período de varias semanas de tiempo, lo cual ha limitado la frecuencia de esta encuesta (hasta ahora se hace cada diez años, la última vez en 2007).
- La estimación del modelo de predicción definitivo del gasto en consumo será tarea de un análisis técnico. Este modelo debiera incorporar características de la vivienda que están disponibles en la base de datos de la EPF, y también de localización, en la medida que mejoren el poder de predicción del gasto en consumo, así como excluir variables que no puedan ser verificadas en el contexto de la nueva versión del instrumento.
- Es necesario considerar que el gasto de consumo no incluye el valor de los servicios consumidos y producidos dentro del hogar usando trabajo no remunerado.
- Las siguientes alternativas deben ser evaluadas en el análisis técnico: (i) considerar que el gasto en consumo es un proxy adecuado del total de los recursos económicos del hogar, usando variables de predicción que sean consistentes con tal supuesto (por ejemplo, número de adultos en edad de trabajar menos aquellos que no participan en el mercado laboral, escolaridad promedio para los adultos indicados, características de la vivienda, etc.); (ii) realizar una predicción del gasto de consumo aumentado por la capacidad de generación de ingresos de personas que no están en el mercado del trabajo (estimado a partir del modelo detallado más arriba), a partir de las variables de predicción de (i) sin ajustar por aquellos adultos que no participan en el mercado laboral; (iii) realizar una predicción del gasto de consumo y sumar al resultado la capacidad de generación de ingresos de quienes no participan en el mercado laboral.

- Esta predicción del gasto ampliado en consumo del hogar representa así un segundo indicador de los recursos del hogar, que puede ser combinado con el indicador de ingresos para obtener una mejor medida de la capacidad económica de los hogares.

- De esta manera, cada hogar contará con dos índices de sus recursos económicos, correspondiente a los respectivos modelos de capacidad de generación de ingresos y de gasto de consumo. Estos indicadores serán combinados en un índice conjunto de recursos del hogar, sobre la base de ponderadores que deben ser estimados en un análisis técnico.

- Idealmente la ponderación entre la cifra proveniente del modelo de consumo y la cifra proveniente del modelo de ingresos debiera considerar la información que provee cada modelo a nivel del hogar, dando mayor peso a los datos que tengan menor error de predicción. Hay que notar que el ponderador óptimo se determina a nivel de cada hogar, dependiendo de la varianza del error de predicción de cada componente.

(iii) Índice de Necesidades

- Hay numerosos determinantes del nivel de necesidades de los integrantes de los hogares, entre los cuales destaca el número total de miembros, composición demográfica, estado de salud, entre otras variables. La literatura muestra que hay dificultades conceptuales serias para construir un índice de necesidades sobre la base de las variables citadas.⁴⁴Ello explica que en la práctica las medidas habituales de bienestar (ingresos, gastos) consideren como variables de necesidades del hogar el per cápita o escalas de equivalencia simple. Las escalas de equivalencias de la OECD corresponden a $(Ne = 1 + 0,7*\text{adulto adicional al jefe} + 0,5*\text{menores de 15}; \text{y } Ne^* = 1 + 0.5*\text{adultos adicionales al jefe} + 0.3*\text{menores de 15})$. Estos indicadores consideran la presencia de economías de escala y diferencias de gasto entre adultos y menores.

- Desde este Comité se propone mantener la escala de equivalencia actual $(JH + 0,7*(O))$ que entrega igual ponderación en el tamaño del hogar a los niños que a los adultos distintos del Jefe de hogar, mientras no se completen estudios específicos para Chile. En este sentido, el mencionado estudio deberá dar indicaciones concretas respecto a cómo la condición de adulto mayor incide en dependencia y hasta qué punto la edad puede ser un buen predictor de esta. En suma, se propone que el índice de necesidades sea igual a 1,0 (por el jefe de hogar), más 0,7 veces el número de integrantes diferentes del jefe de hogar.

- Respecto a la influencia de la discapacidad sobre el índice de necesidades, la verificación de dimensiones concretas de esta condición es esencial para que ellas sean tomadas en cuenta en dicho índice. Se recomienda que en largo plazo, cuando exista verificación a partir de

⁴⁴Ver por ejemplo Deaton, A: Analysis of Household Surveys, cap 4, The World Bank, 1997.

registros administrativos que permitan reportar el grado de alejamiento de la autovalencia de cada miembro del hogar, se asigne a esta condición un aumento de ponderación por sobre las asignadas a un adulto o niño sin dicha condición. Dicha ponderación deberá ser obtenida de un estudio especializado encargado por MIDEPLAN.⁴⁵ Mientras los datos administrativos referidos no estén disponibles, como ocurre en la actualidad, se sugiere usar la información generada por las Comisiones Médicas del D.L. 3.500 respecto al grado de invalidez común. Para ello se propone que al aumento de ponderación mencionado sea el grado de invalidez común acreditado por las Comisiones Médicas del D.L. 3.500, multiplicado por el factor 1,3774 (este factor ha sido utilizado hasta ahora en la FPS para dependientes severos y postrados).

- Por otra parte, es sabido que hay diferencias en el costo de vida entre regiones, por lo cual surge la cuestión de si ellas deberían medirse y usarse para corregir el índice conjunto de recursos del hogar, usando un índice de precios regional que tendría que ser provisto por el INE. No obstante, para asegurar consistencia en la ficha también habría que incluir el efecto que la región de residencia pueda tener sobre los recursos de los hogares. Este efecto está ya presente en el caso de los ingresos efectivos disponibles en bases de datos administrativos, pero tendría que ser explícitamente considerado en los modelos de predicción para los otros ingresos.⁴⁶

- La identificación correcta del número de miembros del hogar es clave para el índice de necesidades, pero ha probado ser una variable de fácil manipulación por parte de los entrevistados por las fichas anteriores. Se propone que la verificación de esta variable se realice simultáneamente con una combinación de antecedentes, tales como: datos administrativos de FONASA FONASA o de aquellas registradas para recibir Subsidio Familiar o Asignación Familiar o Maternal; postulaciones a programas de vivienda; uso de declaración jurada; y libreta de familia como elemento de acreditación.

- No obstante lo anterior, hay situaciones que son de difícil acreditación, como las uniones de hecho y otras similares. A tal respecto es también necesario que se reduzcan los incentivos a la subdeclaración (o sus efectos en el puntaje) en la formulación del modelo de cálculo de puntajes. Por ejemplo, la asignación de una capacidad de generación de ingresos a cada adulto en el hogar (con excepciones muy selectivas) y una mayor uniformidad del peso de las personas en el índice de necesidades, reducen el impacto de “esconder” o “producir” personas en el hogar.

- Otro método para reducir los incentivos a no reportar miembros del hogar es acelerar el perfeccionamiento de las formulas de beneficio de los programas que usan el puntaje ficha, abandonando cuanto antes el uso de “puntajes de corte” y adoptando esquemas donde el monto o

⁴⁵ La información generada por COMPIN respecto al grado de discapacidad e invalidez, no es equivalente al nivel de alejamiento de la condición de autovalencia de una persona, necesariamente.

⁴⁶ Un miembro del Comité argumenta que no debiera corregirse por el componente regional mientras no se tenga información de otros factores que también inciden en los recursos y costos regionales, tales como los programas que benefician a los habitantes de las zonas extremas sólo en razón de su localización y que compensan por los mayores costos por transporte y la baja densidad: así como factores no monetarios como los de contaminación, tiempo perdido en transporte y aglomeración.

magnitud del beneficio se reduzca gradualmente a medida que el hogar mejora su posición en la escala socioeconómica.

- Para ser efectivas, estas propuestas se deben complementar con las recomendaciones que establece el Comité en el ámbito de los aspectos operativos de la implementación del instrumento en terreno y la institucionalidad del sistema, relativas a establecer castigos a la sub-declaración y mecanismos de supervisión.

El Comité de Expertos recomienda tener presente otras consideraciones para la implementación del nuevo modelo de cálculo de puntajes:

- Tanto el estimador de la CGI familiar y el estimador de gasto en consumo pueden estar sujetos a errores importantes toda vez que un hogar particular tenga recursos económicos en un nivel muy distinto a los predichos por modelos que les asignan valores promedios para grupos de características similares. Para reducir estos errores se recomienda realizar un análisis de consistencia sobre la base de activos económicos observables, como la vivienda y vehículos (datos obtenidos de los registros respectivos, a los que se sumarían los datos del Servicio de Impuestos Internos en caso de otorgarse la necesaria autorización legal). En caso de una discrepancia importante se propone imputar un aumento automático al índice de recursos que refleje estos datos sobre activos económicos observables, informando al hogar afectado para que analice si ejerce la opción de solicitar una entrevista en profundidad que revierta dicha imputación. Un estudio más detallado estipularía los parámetros de esta imputación por activos económicos.

- Por otra parte, se recomienda que en base a la estimación de la varianza del índice de recursos se reporte a cada hogar el rango de puntaje estimado para él (predicción media más/menos una desviación estándar), a efectos que los diseñadores y administradores de los programas sociales focalizados tengan presente el riesgo que están imponiendo a los beneficiarios al usar “puntajes de corte” discretos, e induciendo el uso de fórmulas con retiro gradual de beneficios. La entrega de esta información a los hogares es necesaria por transparencia, y tiene el efecto lateral positivo de fomentar el paso hacia fórmulas de retiro gradual.

- En materia de unidad de análisis, se recomienda que el algoritmo de cálculo sea aplicado a la misma unidad de análisis que hoy tiene la FPS. Esto es, a personas que comparten un presupuesto común para cocinar y que viven en una misma vivienda, u “hogar”. Sin embargo, se propone que se analice la factibilidad técnica de generar nuevos puntajes para otras unidades de análisis, como “núcleo” (vivienda) y “grupo familiar” (previsión).

5.3 Propuestas relativas a los aspectos operativos de la implementación de la FPS

Respecto a los procesos operativos de la aplicación del instrumento en su nueva versión, el Comité de Expertos ha elaborado propuestas que se concentran principalmente en el mejoramiento de aquellos aspectos que tienen que ver con la solicitud de encuestaje en los municipios por parte de los beneficiarios, la recolección de la información en terreno, los equipos humanos a cargo de los procesos, el manejo y resguardo de la calidad de la información, y la vigencia y actualización de las fichas por hogar.

En primer lugar, para avanzar hacia la validación de la información entregada en la ficha por los beneficiarios, se sugiere desde el Comité hacer más eficientes los procesos previos a la aplicación del instrumento en los domicilios. Estos procesos hasta ahora sólo han estado sujetos a orientaciones impartidas por MIDEPLAN, y en la práctica han quedado a discreción de los equipos comunales. Se propone entonces estandarizar en los municipios los protocolos de postulación a la FPS y los requerimientos de documentación de respaldo de la información a entregar, agilizando las solicitudes de encuestas con la identificación previa de los miembros del hogar a visitar e informando de ante mano los documentos a presentar a la hora de aplicar el cuestionario en los hogares. De esta manera, la solicitud de encuestaje en el municipio constituirá una “pre-entrevista” al jefe/a de hogar o informante calificado, que permitirá adelantar la identificación del hogar y un pre-lleñado del cuestionario con variables obtenidas de otras bases de datos institucionales, previo consentimiento del informante calificado del hogar a encuestar.

En segundo lugar, en relación a la aplicación de la FPS en los domicilios, se han establecido en el diagnóstico los problemas identificados con el mal manejo de la información, basados en la subdeclaración por parte de los encuestados que permite el autoreporte; la falta de verificación de los datos entregados con los medios de validación correspondientes; y las prácticas asociadas a la manipulación de los datos por problemas de criterio o preparación de los encuestadores, o por la intención de modificar las variables para bajar los puntajes desde encuestadores u otros agentes a cargo de los procesos de aplicación del instrumento.

En este sentido, se considera necesario desde el Comité revisar los procedimientos establecidos desde el nivel central en relación a las orientaciones entregadas y las capacitaciones impartidas a encuestadores y encargados comunales, de modo de determinar procesos estandarizados y regulares para la aplicación del instrumento que sean vinculantes - criterios uniformes de identificación de variables con la exigencia de

los documentos correspondientes para verificar la información- y que establezcan responsabilidades y sanciones correspondientes en caso de mal uso del instrumento, más allá de las multas indica la ley. Se propone además adecuar el perfil de los encuestadores y otros operadores del sistema hacia un perfil más técnico con la debida certificación de las competencias, y contemplar la separación de funciones dentro de los equipos comunales entre quienes encuestan, digitan, revisan y supervisan las fichas para evitar posibles malas prácticas al respecto, simplificando además algunos procesos para un manejo más expedito del sistema de información. Se recomienda como medida complementaria, ampliar las posibilidades de externalización del servicio de encuestaje en las comunas urbanas de mayor tamaño, a entidades especializadas con amplia trayectoria en ámbitos de estudios e intervención social que asuman con mayor responsabilidad la aplicación del instrumento en terreno.

En relación al resguardo de la calidad de la información, los mecanismos establecidos desde el nivel central han sido insuficientes y deben replantearse en términos de su cobertura y resultados esperados. Al respecto, desde el Comité se propone establecer un sistema supervisión que contemple dos niveles: Supervisión desde el nivel regional de la aplicación de la FPS en las comunas correspondientes y Supervisión desde el nivel central a partir de marcos muestrales que permitan identificar errores de inclusión y exclusión en la aplicación del instrumento a nivel comunal, premiando los buenos resultados de los municipios. Todo lo anterior se debe complementar con las propuestas institucionales del Comité que entregan mayores atribuciones a MIDEPLAN para fiscalizar y administrar sanciones asociadas a prácticas de manipulación del instrumento.

Por último, respecto a la vigencia y actualización de los puntajes FPS, en el Comité se considera relevante establecer prácticas regulares de actualización de la Ficha de Protección Social en su nueva versión, con normas claras respecto a la frecuencia y oportunidad de renovación de la encuesta para los hogares, que hasta la fecha depende de la solicitud de las propias familias, las cuales en casos de progreso no solicitan reencuestarse y en caso de empeoramiento sobredemandan la actualización de los puntajes, generando inconsistencias.

En esta línea se propone fijar una vigencia máxima a los puntajes obtenidos por hogar, de modo que el puntaje FPS quede obsoleto con el transcurso del tiempo, teniendo los beneficiarios la opción de solicitar una nueva encuesta en el plazo correspondiente. En este sentido, actualizar la FPS será de su responsabilidad y no del municipio, en tanto una ficha vencida le impedirá la postulación a beneficios sociales o la renovación de beneficios que obtuvo con ese puntaje. Por otra parte, se sugiere seguir avanzando en la actualización en línea de los

puntajes vía cruces de información con bases de datos administrativas, estableciendo además un sistema de validadores que permitan identificar inconsistencias en la base de datos a nivel individual o agregado. De este modo, se harán más eficientes los procesos de focalización con asignación de beneficios a puntajes vigentes que reflejen la realidad de los postulantes en la lógica asegurar la equidad en la asignación de los beneficios sociales.

En relación a los aspectos operativos del instrumento de focalización, el Comité de Expertos recomienda específicamente:

(i) Estandarizar los procedimientos de postulación a la Ficha de Protección Social en los municipios.

- Al momento de solicitar la aplicación o actualización de la FPS se deberá:

- Solicitar la identificación de los miembros del hogar. El solicitante deberá presentar su Cédula de Identidad o documento de identificación y registrar a todos los integrantes del hogar, con nombre, RUT y la relación de parentesco con el jefe de hogar, además del domicilio de este grupo.

- Informar a los postulantes a la FPS y entregar un listado de los documentos que se les requerirá al momento de la visita domiciliaria para validar la información de la ficha. Este listado deberá estar disponible en los municipios para toda persona que solicite aplicación o actualización de la FPS.

- Informar al solicitante de la FPS respecto a la verificación de información que declaren en la encuesta con bases de datos de otras instituciones públicas y la posibilidad de sancionar a quienes oculten o falseen la información.

(ii) Estandarizar los procedimientos de aplicación en terreno de la Ficha de Protección Social en los municipios

- Realizar un pre llenado de las FPS desde MIDEPLAN sobre la base de la información disponible mediante registros administrativos y la información de identificación del grupo familiar entregada previamente por el informante calificado. Los encuestadores deberán llegar al hogar con una propuesta de ficha pre llenada y chequear la información con los encuestados en un símil al modelo del Servicio de Impuestos Internos de propuestas de declaración de renta. Si se presentan inconsistencias a la hora de llenar la FPS en el hogar, los encuestados podrá solicitar la revisión de la información con las bases de datos administrativas y respaldar con la documentación que certifique la información correcta.

- Solicitar en los hogares, la documentación que respalde la información proporcionada por los encuestados que no se encuentre en la propuesta de la FPS y que no se pueden verificar con dato administrativo. Se deberá consignar en el cuestionario el n° de registro o identificación del documento correspondiente que compruebe su existencia.
- Requerir la autorización explícita por parte de los encuestados para que la información que proporcionan sea verificada utilizando otras fuentes de información. Se deberá incorporar en el cuestionario la firma de un consentimiento donde se explicita que la información otorgada por el informante calificado respecto a todos los miembros del hogar podrá ser investigada y corroborada con otros medios de información.
- Incorporar en los manuales que elabora MIDEPLAN para encuestadores la instrucción de exigir la presentación de los documentos pertinentes para validar la información con los encuestados y su debido registro en el cuestionario.
- Determinar y aplicar sanciones disuasivas para las personas que oculten o declaren información falsa en la FPS. Estas sanciones deberán responder a la suspensión temporal de los beneficios, o a la imposibilidad de postular a algún beneficio o de solicitar FPS, dependiendo de la gravedad de la infracción.

(iii) Normar y precisar los procesos relativos a la FPS en el nivel central

- Establecer un mecanismo de validación permanente y en línea, de la consistencia agregada de la base de datos de la FPS a nivel comunal. Esto permitiría detectar casos de manipulación sistemática de la información en municipios particulares, o identificar malas prácticas de encuestadores específicos.
- Acotar la vigencia de los puntajes FPS a 24 meses de duración, al cabo de los cuales los beneficiarios asuman la responsabilidad de solicitar la revalidación y/o actualización de sus puntajes para calificar a nuevos beneficios sociales o continuar recibiendo los que ya les fueron otorgados. Esto permitirá mantener relativamente actualizada la base de datos y no implica realizar un re-encuestaje masivo haciendo más expedita la transición hacia los cambios que se realicen al instrumento.
- Mantener la vigencia mínima de los puntajes en 6 meses y permitir la actualización de puntajes posterior a ese plazo por petición del interesado, siempre que se acredite un cambio en la información entregada previamente en la ficha.⁴⁷ Se propone que renovación de los puntajes sea en las municipalidades al momento de informar el cambio rele-

⁴⁷ Ejemplos, si hay cambio en la composición del grupo familiar se deberá presentar Certificado de Nacimiento o Defunción. En caso de abandono del jefe de hogar, copia de la denuncia correspondiente a Carabineros o de Demanda por Pensión Alimenticia. Certificado de invalidez y/o de inscripción en el Registro de Nacional de Discapacidad para el caso de personas con discapacidad. En caso de cambio de domicilio, Certificado de Residencia otorgado por Carabineros.

vante en la familia, con los respectivos certificados o documentos que lo acrediten. Esto permitiría evitar visitas a terreno y reducir en gran medida el costo anual de implementar el instrumento de focalización.

- En concordancia al modelo de cálculo de puntajes, que se basa en datos administrativos que se actualizan mensualmente, MIDEPLAN deberá actualizar también el puntaje correspondiente a cada hogar. Si bien esta actualización creará una variación mensual de los puntajes, ella no debiera ser muy significativa en la generalidad de los casos, dado que el propio modelo de cálculo propuesto, considera doce meses de datos administrativos. Por lo tanto, el peso del ingreso de un mes es solo un doceavo del ingreso laboral atribuido a cada persona. Además las lagunas se llenan con estimaciones basadas en datos administrativos que también corresponden a promedios de doce meses de datos. Por último, la estimación del gasto en consumo del hogar, también se basa en datos administrativos que corresponden a promedios de doce meses. La ventaja de la actualización mensual está en evitar la acumulación de discrepancias en el puntaje de cada hogar, que afectarían la calidad de la focalización.

(iv) Mejorar los procesos de supervisión y apoyo por parte de MIDEPLAN

- Establecer capacitaciones periódicas y obligatorias para los encuestadores desde MIDEPLAN y las SEREMIS, con evaluaciones vinculantes para permanecer en la condición de encuestador. Estas capacitaciones también deberán considerar a digitadores y revisores.

- Implementar el Registro Nacional de Encuestadores que establece la Ley 20.379, donde estén inscritos encuestadores, revisores y digitadores en sus distintas calidades, quienes deberán cumplir con una serie de requisitos de ingreso y de permanencia en el sistema. Entre los requisitos se sugiere incluir la verificación de antecedentes legales, la obligatoriedad de aprobar todas las capacitaciones que determine MIDEPLAN y el resultado de las evaluaciones aplicadas. El Registro incluirá la información anterior, así como estadísticas detalladas del desempeño de los encuestadores, con lo cual se podrá identificar encuestadores u otros que sistemáticamente tienen malos resultados. En el mediano plazo se deberán considerar procesos de certificación de competencias para la permanencia en el Registro.

- Aumentar el nivel de profesionalización de los encuestadores, revisores y digitadores, avanzando hacia un perfil técnico más especializado, con mayores exigencias de capacitación y certificación.

- Establecer y aplicar sanciones a encuestadores, digitadores o revisores que cometan errores reiterados, omisiones o falsificación de información en la aplicación de la Ficha de Protección Social. MIDEPLAN tendrá la facultad de suspender temporalmente o eliminar permanentemente del Registro a quienes comentan estos fraudes. Lo anterior se graduará dependiendo de la severidad y la reincidencia de la falta. También deberán formularse sanciones a las autoridades o directivos públicos que mal intencionadamente distorsionen los criterios establecidos de aplicación de la encuesta o alteren su información.

- Simplificar los procedimientos de acceso al sistema informático de la FPS por parte de los equipos comunales de manera de acceder en forma automática a los puntajes FPS, con más amplios campos de búsqueda que permitan identificar en el sistema a los individuos asociados a un mismo folio de la FPS, por RUT, nombre y domicilio. Esto permitirá mayor eficiencia en los procedimientos de postulación y actualización de las fichas, evitar duplicaciones y agilizar la atención de los beneficiarios en el municipio, haciendo más útil la información para la gestión local.

- Establecer un sistema de supervisión regular de la aplicación de la Ficha de Protección Social en terreno y la incorporación de los datos al sistema de información. Para resguardar la calidad de la información recolectada, revisada, digitada y supervisada, se sugiere un sistema que opere en dos niveles:

- Las SERPLAC regionales realizarán supervisión a partir de un muestreo aleatorio y representativo de la aplicación del instrumento en las comunas relativas a cada región. Además deberán contar en su equipo con un fiscalizador que resuelva reclamos o inconsistencias, realice investigación de fraudes en caso de ser identificados en el proceso de supervisión, y gestione la aplicación de sanciones correspondientes, todo en coordinación con las nuevas atribuciones de fiscalización que se le entreguen a MIDEPLAN, como se detalla en las propuestas del Comité sobre institucionalidad.

- A nivel central se desarrollará un sistema de supervisión que permita monitorear y reducir los errores de elegibilidad de los beneficiarios, a partir de dos marcos muestrales: casos activos correspondientes a hogares cuyos puntajes se encuentran bajo un puntaje de corte determinado, de modo de identificar efectivamente si eran elegibles y identificar errores de inclusión; y casos negativos correspondientes a hogares cuyos puntajes se encuentran sobre un puntaje de corte determinado para determinar aquellas personas que no reciben el beneficio y debieran recibirlo y pesquisar errores de exclusión.

- En base a los resultados de los procesos de supervisión, se desarrollará un Índice de Gestión comunal de la FPS que permitirá premiar a aquellos municipios con menor nivel de errores de exclusión e inclusión respecto de su propia gestión. El premio consistirá en transferencias de recursos para el desarrollo de programas sociales locales.⁴⁸

⁴⁸ En Brasil, se utiliza un Índice de Gestión Descentralizada a nivel estadual, que recoge los resultados de alcanzados por los municipios correspondientes en la gestión de uno de los principales programas sociales (Bolsa Familia) y del Sistema de Información Social CadÚnico. En función de este índice, se transfieren recursos bimestralmente desde el nivel central a los fondos estaduais de asistencia social para aquellos estados que presenten un Índice de 0,6 o superior.

5.4 Propuestas relativas a la institucionalidad y financiamiento del sistema

5.4.1 Institucionalidad

En relación a la institucionalidad que da sustento a la Ficha de Protección Social, el Comité considera que se debe revisar en términos de fortalecer y acotar mejor las funciones que se cumplen en el ámbito central, regional y local; así como la coordinación de estos niveles.

A nivel central debe permanecer en MIDEPLAN lo que respecta al diseño y administración del instrumento, y en relación al manejo del sistema de información, pero reforzando con atribuciones legales el cumplimiento de estas funciones e incorporando mayores atribuciones de supervisión y fiscalización para resguardar la calidad del sistema y evitar los abusos y los fraudes que actualmente se cometen. Además se debe dar mayores atribuciones para el intercambio de datos con otras instituciones, para avanzar hacia la verificación total de la información en el sistema FPS y hacia un mayor intercambio de información con otros Ministerios sectoriales que focalicen sus beneficios con el instrumento o puedan hacerlo a futuro.

Asimismo, el Comité estima que MIDEPLAN en su rol de coordinador de los programas sociales, y como autoridad social debe contribuir a que la política social sea coherente y se articule sobre la base de ejes comunes como la promoción por sobre la asistencia, la gradualidad en el acceso y salida de los beneficios, y por cierto el uso apropiado del instrumento de focalización. En este sentido, este Ministerio debería contemplar una función activa en la orientación y asistencia a todos los servicios públicos que administren beneficios sociales y utilicen la FPS para focalizarlos, previniendo las distorsiones de puntajes o de las variables recolectadas por este instrumento. Por otra parte, en el ordenamiento de la población que permite el instrumento, se debiera trabajar en conjunto con el Ministerio de Hacienda en tanto, la asignación de los beneficios sociales a través de la FPS implica gasto público. Este ordenamiento base de la población permitirá a las instituciones usuarias de la FPS, complementar a partir de dicho ordenamiento, con sus propios requisitos de acceso a sus programas.

A nivel regional, se recomienda desde el Comité precisar las funciones de las Secretarías Regionales de Planificación (SERPLAC) y potenciar el rol intermediador entre el nivel central y los municipios para efectos de la FPS, en especial asumiendo un rol más activo en tareas relativas a la supervisión del trabajo en terreno y la capacitación de los equipos comunales.

A nivel local, se estima conveniente mantener la responsabilidad principal de la aplicación de la FPS en los municipios, pero con una mejor supervisión del trabajo en terreno y una mayor fiscalización de

los procesos de levantamiento de información para evitar malas prácticas a nivel de beneficiarios, encuestadores u otros niveles. Se considera necesario asimismo, eliminar las tensiones técnico-políticas derivadas de la relación entre los operadores del sistema y las autoridades políticas municipales, en relación a incentivos posibles a producir rebaja de puntajes para entregar beneficios y generar fidelidades políticas.

Se plantea también la necesidad de mantener una relación de colaboración y de alianza entre el municipio y los otros niveles administrativos en términos de la FPS, pues hasta ahora al igual como ocurre en muchas políticas sociales centralizadas de aplicación desconcentrada, se ha establecido en términos más bien impositivos y/o de subordinación, asumiendo el municipio las funciones relativas a la FPS como una carga externa más que como una herramienta útil para su gestión.

En concreto, respecto a la institucionalidad de la Ficha de Protección Social, el Comité sugiere:

- Dar atribuciones legales de fiscalización a MIDEPLAN respecto a la aplicación de la FPS en terreno y el procesamiento de la información en los municipios, que permita establecer responsabilidades y aplicar las sanciones a quienes cometan fraude dentro del sistema. Para lo anterior, se deberá crear dentro de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social de MIDEPLAN una Unidad de Fiscalización con profesionales competentes y especializados para ejercer este rol.
- Elaborar una Política de datos e intercambio de información, que defina atribuciones legales claras de MIDEPLAN para solicitar la información a otras instituciones para efectos de la validación de la información de la Ficha de Protección Social y/o para acceder y compartir información o bases de datos con dichas instituciones para los cruces de datos pertinentes.
- Fortalecer el rol de MIDEPLAN de orientación y asesoría técnica a las instituciones públicas que dan uso a la Ficha de Protección Social para focalizar sus beneficios, en especial si se aplican métodos que cambien el ordenamiento que entrega la FPS. Para lo anterior, se deberá crear una Unidad de Asistencia Técnica que orientará el uso adecuado del instrumento y sus variables por parte de las instituciones.
- Mantener al Ministerio de Hacienda en la discusión respecto al ordenamiento base de la población que se realiza a partir de los puntajes de la Ficha de Protección Social, puesto que se determinará quienes serán los beneficiarios de los programas sociales, lo que involucra recursos fiscales a nivel de los distintos servicios públicos.

- Precisar funciones y otorgar responsabilidad administrativa a los SEREMIs de Planificación en relación a atribuciones específicas en la supervisión del trabajo en terreno en sus comunas, y en relación a la capacitación y evaluación de encuestadores y equipos comunales.
- Establecer que los Encargados Comunales dependan técnicamente de MIDEPLAN y administrativamente del municipio, bajo la figura de contratación por programas, con transferencia desde el nivel central y con selección conjunta entre MIDEPLAN y el municipio. Estos funcionarios deberán tener perfiles profesionales previamente establecidos y cumplir con las capacitaciones que se lleven a cabo desde las SERPLACS.

5.4.2 Financiamiento

Respecto al financiamiento, en el Comité se plantea mantener la modalidad de aportes compartidos entre MIDEPLAN y los municipios para efectos de la aplicación del instrumento. Sin embargo, se admite que la estimación actual de los costos de aplicación de la FPS no es precisa y que se requiere un estudio exhaustivo de los costos del sistema.

En este sentido, se estima que las transferencias desde el nivel central debieran incluir una mayor proporción del costo de aplicación del instrumento. Se debiera asumir un mayor aporte en la aplicación regular de las encuestas que actualmente es financiada desde el municipio, considerando los recursos empleados para la contratación de personal y otros gastos asociados a la aplicación de la FPS; en especial en aquellas comunas más pequeñas donde la FPS impacta significativamente su presupuesto.

Dado que el costo de aplicar la Ficha de Protección Social es alto en relación a la carga de trabajo y recursos que implica para los municipios, desde el Comité se plantea la necesidad de revisar los montos de recursos que se transfirieren anualmente desde MIDEPLAN, tomando en cuenta los posibles incentivos a la no proactividad en la aplicación de la FPS en relación al costo que significa para el municipio aplicar o actualizar las fichas, y la posibilidad de premiar a los municipios que sean más eficientes en la gestión del instrumento.⁴⁹

Por otra parte, para la factibilidad de las propuestas relacionadas con establecer mecanismos de actualización regular y vigencia de los puntajes de 2 años, debe asumir una mayor transferencia de recursos para a los municipios para cumplir con estos objetivos. Una mayor transferencia desde el nivel central a las comunas para estos efectos, tiene justificación en el uso transversal que se hace del instrumento a nivel de los servicios públicos y su utilidad para la focalización de los programas sociales, por ende la importancia de resguardar su calidad y actualización.

⁴⁹ Algunos miembros del Comité estiman que el costo total de aplicación de la FPS sea asumido 100% por MIDEPLAN.

El financiamiento debe tener carácter continuo, y debería consistir en financiar una proporción relevante del costo total de aplicar y administrar el sistema FPS localmente, en base a una estimación de la cantidad de encuestas y otros servicios que regularmente deban hacer los municipios. No corresponde que el financiamiento central para un servicio continuo que deben prestar los municipios, en cumplimiento de normativas del nivel superior, dependa únicamente de proyectos o postulaciones puntuales.

Dada la propuesta e insistencia del Comité en contar con información verificable en base a datos administrativos para el cálculo de los puntajes, se requerirá necesariamente incrementar la capacidad profesional de MIDEPLAN en el ámbito informático y manejo de bases de datos, lo que requerirá financiamiento de una unidad operativa de mayor envergadura.⁵⁰

Específicamente desde el Comité se recomiendan las siguientes propuestas en relación al financiamiento de la FPS:

- Hacer un estudio de costos de la aplicación de las fichas en terreno, considerando gastos en personal, características geográficas, costos de transporte, entre otros; y en relación a ello aumentar las transferencias de recursos desde el nivel central a los municipios para la aplicación regular y actualización de las FPS.
- Transferir recursos desde el nivel central para la contratación del Encargado Comunal en los municipios dependiente de MIDEPLAN.
- Diseñar una transferencia diferenciada para aquellas municipalidades que enfrentan un mayor costo per cápita en la aplicación del instrumento. Esta transferencia podría realizarse en base a nivel de pobreza (utilizando los criterios del Fondo Común Municipal) y dispersión territorial.
- Premiar con incentivos económicos a aquellas municipalidades que obtengan buenos resultados en las supervisiones realizadas por MIDEPLAN. Para esto es necesario crear un Índice de Gestión Comunal de la FPS que permita evaluar el trabajo en los municipios.
- Financiar una estructura de soporte del sistema en el nivel central, lo que incluye reforzar el equipo de administración de información y datos, y reforzar los equipos de supervisión y auditoría a nivel nacional.

⁵⁰ En el caso Argentino, el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social, que es una institución mucho más compleja que el actual sistema FPS Chileno, cuenta con 25 profesionales en el ámbito informático.

5.5 Propuestas relativas al uso de la FPS en los programas sociales

Actualmente los programas sociales que utilizan la Ficha de Protección Social para la focalización de sus beneficios, complementan los puntajes FPS con sus propios requisitos de acceso. Como ya se ha analizado, el uso discrecional de los puntajes o variables de la FPS distorsiona el ordenamiento global de la población que permite la FPS, ante lo cual el Comité considera relevante mantener un instrumento rector que permita este ordenamiento general, sin perjuicio de que se puedan complementar con condiciones específicas que respondan a los objetivos de los programas, con la adecuada orientación o asistencia de MIDEPLAN para su utilización. Si bien, desde algunos sectores se ha planteado el diseño de puntajes diferenciados utilizando la información de la FPS para la asignación de distintos tipos de beneficios sociales, (vivienda, educación, etc.) el Comité de Expertos se inclina por la existencia de un instrumento base que permita una focalización más eficiente del gasto social.

El uso de un instrumento principal de focalización tiene la ventaja de constituir un mecanismo de uso público disponible para todas las instituciones que quieran hacer uso del mismo sin costos adicionales de focalización en la administración de los programas sociales. Esto será posible en la medida que el instrumento se acerque lo más posible a la medición de las condiciones socioeconómicas de los hogares y no a las múltiples necesidades particulares de la población a las que pueden dar respuesta los programas sociales (Herrera, Larrañaga, Telias; 2010). En este sentido, desde el Comité se plantea que las necesidades específicas deben ser abordadas desde el diseño de los programas sociales y sus objetivos, complementando el ordenamiento general que permite la FPS con otros métodos de focalización categórica, territorial o de autoselección, o utilizando definitivamente mecanismos propios de selección.

Para el caso de vivienda, el Comité recomienda que el Ministerio de Vivienda estudie una metodología adecuada para identificar los núcleos familiares y medir el allegamiento y el consecuente hacinamiento en los hogares, independiente de las variables recogidas por la FPS relativas a la vivienda. Lo anterior con el objetivo de identificar correctamente la población objetivo de los subsidios habitacionales focalizados y posteriormente complementar con información proveniente de la FPS⁵¹, con la debida orientación de MIDEPLAN para el adecuado uso del instrumento.

En relación al anterior, para un uso adecuado del instrumento de focalización, el Comité propone que MIDEPLAN asuma un rol activo de orientación y asesoría a las instituciones usuarias de la Ficha de Protec-

⁵¹ Desde el MINVU se ha propuesto al Comité de Expertos incorporar algunas variables en el cuestionario de la FPS para ser utilizadas como información en la focalización de sus programas. Entre ellas se mencionan hacinamiento como número de personas por dormitorio; número de núcleos familiares en la vivienda; situaciones de marginalidad habitacional (campamentos, situación de calle); tipo de vivienda; aislamiento de la unidad de vivienda para zonas urbanas; propiedad de la vivienda; forma estado de pago; cercanía a servicios básicos.

ción Social en el uso de los puntajes y/o variables específicas para resguardar la validez del instrumento en la focalización de los beneficios, tal como se expuso en las propuestas referentes a la institucionalidad del sistema. En esta línea, surgen desde el Comité otras propuestas relativas a la orientación de los beneficiarios en los municipios respecto de los beneficios que pueden acceder con los puntajes FPS obtenidos, para agilizar y transparentar los procesos de selección dentro de los programas sociales.

Tal como se presentó en el diagnóstico, la mayoría de los programas establece puntajes de corte discretos para el acceso a los beneficios de acuerdo a los tramos de puntajes que entrega MIDEPLAN. Hasta ahora estos tramos han sido estimados a partir de la Encuesta CASEN 2003, sin embargo, no han sido actualizados a la fecha. Primero, no han incorporado la información sobre la distribución de los puntajes ficha de la población ya encuestada, a pesar de que esos puntajes son conocidos por MIDEPLAN y que esa población es casi el universo de la población de los quintiles primero, segundo y tercero. Segundo, no han incorporado la nueva información aportada por la Encuesta CASEN 2006, y ahora está pendiente incorporar la Encuesta CASEN 2009.

Esta falencia ha creado inconsistencias severas en el ordenamiento de la población en los tramos de puntajes.⁵² Esta inconsistencia tiene graves efectos sobre la focalización efectiva de los programas, que es su objetivo primordial. El diagnóstico es que parte de esta inconsistencia se debe a manipulación de información autoreportada, otra parte se debe a la obsolescencia selectiva de los puntajes⁵³ y otra se debe a las diferencias de esfuerzo entre municipios para asesorar a los encuestados para reducir su puntaje ficha. De aquí que el Comité considera decisivo actualizar de manera periódica los puntajes de corte, tanto en función de la última distribución de los puntajes FPS como de las nuevas encuestas CASEN o de similar representatividad desde que se inicie su disponibilidad. Se recomienda imponer consistencia entre los quintiles originales obtenidos de las encuestas antes referidas y los quintiles de los puntajes FPS que están efectivos y vigentes.

Es relevante que en forma complementaria en el diseño de los programas sociales y en particular en su reglamentación, se defina su población objetivo de acuerdo a los deciles de puntajes o los porcentajes relativos ordenamiento que se indique desde MIDEPLAN (por ejemplo 40% inferior) y no a puntajes estáticos de corte, pues con la debida actualización en la práctica estos puntajes irán cambiando y sería engorroso cambiar las normativas todo el tiempo.

En relación a lo anterior, el diseño actual de la mayoría de los programas que utilizan la FPS, contemplan un retiro abrupto de los beneficios sociales de acuerdo a los puntajes de corte discretos establecidos, lo cual en conjunto incentiva a la manipulación de la información

⁵² Las mediciones indican que el 22% de los hogares con FPS tiene puntajes que los ubica en el 10% inferior de la distribución de los puntajes.

⁵³ Las familias que progresan económicamente no solicitan reencuestarse, si saben que aumentará el puntaje. En cambio, las familias que tienen mala suerte y empeoran su situación económica tienden a solicitar una nueva encuesta para bajar su propio puntaje y así acceder a más beneficios.

entregada por la población beneficiaria en la FPS para acceder o mantener los beneficios ya asignados. En este sentido, el Comité considera relevante incorporar criterios de gradualidad en el diseño de los programas sociales, tanto en la entrada como en la salida de los beneficios, de modo de detener los comportamientos asociados a la manipulación del instrumento y asegurar una focalización más efectiva.

En concreto, desde el Comité de Expertos se proponen las siguientes acciones para llevar a cabo en relación al uso de la FPS por las instituciones públicas para focalizar los programas sociales:

- Utilizar la Ficha de Protección Social como instrumento rector para la focalización de los programas sociales, que entregue un puntaje global de ordenamiento de la población de acuerdo a los tramos de puntajes que MIDEPLAN ponga actualizadamente a disposición de las instituciones usuarias.
- Orientar desde MIDEPLAN a las instituciones usuarias que utilicen la FPS como criterio de focalización de los programas sociales, en especial cuando incorporen metodologías que produzcan cambios en el ordenamiento de la población que realiza el instrumento, casos en los cuales se deberá trabajar con la supervisión de MIDEPLAN. Para esto existirá una unidad de asistencia técnica radicada en MIDEPLAN a nivel central, tal como se expuso en las propuestas relativas a la Institucionalidad.
- Estudiar una metodología específica para la asignación de subsidios habitacionales en el Ministerio de Vivienda, que identifique en forma independiente a la aplicación de la FPS los potenciales beneficiarios, con la asesoría de MIDEPLAN para la correcta utilización de las variables de la FPS en caso de ser útiles para la asignación de los beneficios.
- Se recuerda que MIDEPLAN actualizará mensualmente el puntaje FPS de cada hogar. Debe entonces aclararse la relación entre esta variación y el proceso de postulación a los beneficios. Se recomienda que en cada programa se identifique un período de congelamiento del puntaje FPS del hogar postulante, que se preserve durante el período de postulación a ese beneficio (y no a otros), con el objetivo de minimizar los costos para los beneficiarios y a la administración de los programas sociales. Al respecto, MIDEPLAN podrá asesorar a las instituciones administradores de los programas para optimizar el período de congelamiento, de acuerdo a la estructura particular de costos asociados a la postulación a los mismos. Por ejemplo, en algunos programas de vivienda cuya postulación es más lenta y significa un mayor costo para postulantes y el programa, dicho período de congelamiento sería relativamente mayor.

- Actualizar permanentemente desde MIDEPLAN los tramos de puntaje de acuerdo a la última distribución de los puntajes FPS de la población ya encuestada, como de las nuevas encuestas CASEN o de similar representatividad desde que se inicie su disponibilidad, asegurando una consistencia que elimine el sesgo existente en la actualidad. Para lo anterior, el Comité recomienda un ajuste gradual, una vez al año, de los puntajes de corte que MIDEPLAN informa a los administradores de programa. (Ver detalle de la propuesta en un recuadro 5.5.1.)
- Adecuar la reglamentación de los programas sociales de manera de incorporar como criterio de selección de su población objetivo, los deciles de puntajes relativos a la FPS y no a puntajes de corte estáticos que impidan su adecuada actualización.

Recuadro 5.5.1 Propuesta de ajuste gradual en el tiempo de los puntajes de corte que informa MIDEPLAN a los administradores de programas sociales que usan la FPS.

En esta propuesta cada puntaje de corte (para los quintiles I, II, III, etc.) se ajusta anualmente, para tomar en cuenta los cambios en la distribución de puntajes FPS observada por MIDEPLAN al término del año anterior. En concreto:

- En diciembre de cada año, MIDEPLAN debe medir la distribución de puntajes FPS efectivos de menor a mayor, e identificar aquél puntaje que tiene el hogar que está en la frontera entre los quintiles I y II; luego identificar el puntaje que tiene el hogar que está en la frontera entre los quintiles II y III, y así sucesivamente para todos los puntajes de corte.
- Para cada quintil, decil o percentil, se conoce también el puntaje de corte cuyo anuncio estuvo vigente hasta diciembre de dicho año.
- Cada puntaje de corte informado por MIDEPLAN a los administradores de programas en enero del año siguiente será, el mayor valor entre el promedio simple entre cada puntaje de corte vigente en el año anterior y el respectivo puntaje de corte en la distribución de puntajes ficha efectivos durante diciembre del año anterior; y el 80% del puntaje de corte vigente en diciembre del año anterior.
- En aquellos años donde se hagan disponibles nuevas encuestas representativas (CASEN, EPS, EPF), ellas permitirán a MIDEPLAN establecer nuevos puntajes de corte basados en dichas encuestas. En el procedimiento anterior, MIDEPLAN deberá sustituir los puntajes de corte basados en la distribución de puntajes ficha efectivos en el último mes del año anterior, por los respectivos puntajes de corte basados en las nuevas encuestas representativas.

Para demostrar que este sistema lograría un ajuste gradual en el tiempo, y sobre todo eliminaría la inconsistencia, se desarrolló un ejemplo hipotético en la tabla 5.5.1, con los supuestos en negrita y cursivas. La columna de la derecha muestra cómo evoluciona en

el tiempo el puntaje de corte para el primer quintil. La inconsistencia se mide como la diferencia entre los puntajes de las dos primeras columnas.

Puede observarse que en esta ilustración, la inconsistencia cae gradualmente, desde su valor inicial de 2.000 puntos, a 1.050 puntos en el año 2, a 505 puntos en el año 3, y luego a cifras ínfimas porque, en esta ilustración, el puntaje de corte obtenido de la nueva encuesta CASEN conocida al final del año 3 es mayor que el puntaje de corte vigente hasta diciembre de ese año. La variación en el tiempo de los puntajes de corte incentivaría también a los administradores de programas a mejorar su fórmula de beneficio, haciéndola más gradual, ya que en caso de bajar el puntaje de corte, las fórmulas de retiro brusco del beneficio afectan a más personas.

Tabla 5.5.1. Evolución en el tiempo del puntaje de corte para el primer quintil (percentil 20), cuando la discrepancia inicial es de 2.000 puntos.

Supuestos: (1) el puntaje de corte para los puntajes FPS es 3.800 puntos en el año 1, 3.750 puntos en el año 2 y 3.770 puntos en el año 3; (2) En el año 4 se conocen los puntajes de corte de una nueva encuesta CASEN, correspondiente a 4.000 puntos; (3) El puntaje de corte para los puntajes FPS es 4.080 puntos en el año 5, 4.100 puntos en el año 6 y 4.120 puntos en el año 7.

En abril del año N°	Puntaje de corte vigente en el año anterior: obtenido de la columna (C)	Puntaje de corte basado en la distribución de puntajes FPS al mes anterior al inicio de este año	Promedio simple de las columnas anteriores (A)	80% del puntaje de corte vigente en el año anterior (B)	El mayor entre (A) y (B): Puntaje de corte para el próximo año (C)
1	5.800	3.800	4.800	4.640	4.800
2	4.800	3.750	4.275	3.840	4.275
3	4.275	3.770	4.023	3.420	4.023
4	4.023	4.000	4.011	3.218	4.011
5	4.011	4.080	4.046	3.209	4.046
6	4.046	4.100	4.073	3.237	4.073
7	4.073	4.120	4.096	3.258	4.096

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS

6.1. Conclusiones

El Comité de Expertos ha establecido una serie de propuestas de mejoramiento del actual instrumento de focalización, sobre la base de un diagnóstico que identifica las fortalezas y principales debilidades de la Ficha de Protección Social, en el entendido de que estos mecanismos son siempre perfectibles y por ende requieren de su constante revisión. En este sentido, las propuestas elaboradas reconocen dentro de las fortalezas del instrumento, su posicionamiento como mecanismo de focalización y el ordenamiento de la población beneficiaria que permite, dada la extensa cobertura que ha alcanzado su aplicación a nivel comunal y su amplia utilización por las instituciones administradoras los beneficios sociales del Estado.

Sin embargo, se han relevado también una serie de debilidades de la Ficha de Protección Social relacionadas con el diseño del instrumento y la aplicación del cuestionario en terreno. Las principales dificultades radican en el reporte de las variables, por la existencia de comportamientos fraudulentos de beneficiarios u operadores del sistema que intentan alterar la información con la finalidad de bajar los puntajes y acceder a los beneficios sociales, distorsionando la focalización. En este marco, se ha establecido que la raíz del problema se encuentra en la no verificación de la información que se reporta para el cálculo de los puntajes FPS y en la falta de un mayor control respecto al levantamiento de información en terreno; así como en el diseño de los programas sociales que al establecer puntajes discretos de acceso o retiro abrupto de los beneficios, incentivan comportamientos de este tipo.

De aquí que las propuestas del Comité de Expertos se centran fundamentalmente en que los puntajes FPS deben interpretar de la manera más fidedigna posible la realidad socioeconómica de cada hogar, en relación a la realidad del promedio de la población, de modo de ordenar a la población y asegurar un acceso equitativo a los beneficios estatales. En este sentido, se ha sostenido que se debe avanzar hacia la verificación total de la información, procurando el uso de registros administrativos del Estado en complementación a otras fuentes de información provenientes de parte de los mismos beneficiarios. Lo anterior no será posible si no existe una supervisión estricta de la aplicación del instrumento en terreno, y un mayor control y fiscalización respecto al mal uso del instrumento, que entreguen un mensaje a beneficiarios y operadores del sistema respecto a la gravedad de manipular un instrumento público y cometer fraude.

Es necesario entonces revisar la estructura institucional y de financiamiento del sistema, procurando que existan las disposiciones administrativas y legales para avanzar en los términos propuestos por el Comité para el mejoramiento del instrumento. Se deberá avanzar además en una mayor orientación y coordinación de los programas sociales en términos del uso del instrumento, lo que se plantea como especial desafío para la nueva institucionalidad social que se discute en la actualidad.

Así mismo, se estima que se debe incentivar mayores responsabilidades por parte de los beneficiarios quienes deben ser parte activa del mejoramiento del instrumento y cooperar en la entrega de información fidedigna y certificada, y en la actualización de la información; siempre y cuando se privilegie desde los operadores la oportuna entrega de información y orientación a los beneficiarios y se trabaje en mejorar la eficiencia y la simplicidad de los procesos del sistema.

6.2. Recomendaciones para la implementación

El capítulo V de este informe contiene todas las propuestas que el Comité de Expertos ha elaborado para mejorar la calidad de la información y los procesos asociados a la FPS. En esta sección se realizan recomendaciones respecto a una posible secuencia de implementación de las propuestas descritas.

Dado que el Comité de Expertos es solamente una instancia asesora, no le corresponde priorizar las tareas, ya que la implementación de las mismas dependerá necesariamente del nivel de acuerdo que MIDEPLAN tenga con las propuestas sugeridas por el Comité de Expertos. Sin embargo, se estima conveniente que MIDEPLAN contrate a un equipo profesional de alto nivel que se haga cargo en el corto plazo de la implementación de las recomendaciones aquí sugeridas. Este equipo deberá rendir cuentas y estar en permanente contacto con un Consejo Autónomo de la FPS integrado por expertos del mundo académico, de entidades públicas y representantes de la sociedad civil, que oriente y vele por la calidad del instrumento, en sus fases de diseño, implementación y uso por parte de los administradores de los programas sociales. Aún así, se ha estimado conveniente formular recomendaciones en relación a la posible secuencia de implementación de las propuestas.

(i) Propuestas posibles de implementar en el corto plazo:

- Aspectos operativos de la FPS (5.3) El Comité estima que todas las sugerencias referidas a aspectos operativos de la FPS se pueden comenzar a implementar inmediatamente, una vez que MIDEPLAN haya concordado en ellas. El objetivo de estas propuestas es mejorar la calidad de la información contenida en la actual FPS, y la versión modificada a futuro.

- Institucionalidad (5.4.1) Las propuestas referidas a institucionalidad podrían ser incorporadas en el Proyecto de Ley del Ministerio de Desarrollo Social. A la fecha de entrega de este informe, el Ejecutivo ya había despachado este proyecto de ley al Congreso Nacional. Sin perjuicio de lo anterior, las sugerencias en el ámbito institucional podrían incorporarse a esa legislación vía indicaciones.

(ii) Requerimientos de información, estudios y análisis adicionales previos a la implementación de sugerencias de mediano plazo:

Para llegar a implementar las propuestas sugeridas a continuación en (iii), es necesario profundizar una serie de aspectos en forma previa.

- Financiamiento (5.4.2) En primer lugar se requiere tener información detallada sobre los costos anuales en que incurre el país en la operatoria del sistema FPS. Esta estimación debe incluir los aportes de MIDEPLAN y una estimación de los costos municipales en la aplicación de la ficha. En segundo lugar, se requiere definir un mecanismo de transferencia de recursos a los municipios que considere los costos diferenciales de obtención de información para los municipios.

- Capacidad de COMPIN: Se requiere realizar una evaluación en profundidad de la capacidad institucional de COMPIN, la posibilidad de subcontratar parte de sus funciones de evaluación en territorios de baja cobertura de la Comisión. Del mismo modo, es necesario estudiar la manera de facilitar la incorporación automática de las personas discapacitadas en el Registro Nacional de la Discapacidad y estudiar la forma de verificar de manera objetiva el grado del nivel de dependencia o alejamiento de la autovalencia.

- Uso de la FPS en programas sociales (5.5) Para llegar a precisar los mecanismos de gradualidad en el acceso o egreso de los programas sociales, es necesario contar con un catastro de los programas sociales que utilizan la FPS, los puntajes que se utilizan y la justificación de los puntajes de corte.

- Propuestas relativas al modelo de cálculo del puntaje FPS (5.2) Para asegurar la implementabilidad de un nuevo modelo mejorado de cálculo de puntaje de la FPS, se requieren diversos insumos previos:

- Disponer de acceso permanente a la base de datos del Seguro de Cesantía (AFC).

- Disponer de acceso y capacidad de parrear las bases de datos de beneficiarios de FONASA, ISAPRES, Registro de estudiantes de Chile y registros de beneficiarios de programas sociales.

(iii) Propuestas posibles de implementar en el mediano plazo.

- Propuestas relativas al modelo de cálculo del puntaje FPS (5.2): Las propuestas relativas al mejoramiento del modelo de cálculo del puntaje, sugeridas en la sección 5.2 son bastante explícitas y detalladas. Sin embargo, en base a esas recomendaciones debería estimarse un nuevo algoritmo de puntaje. Una vez definido el nuevo algoritmo; se deberán estudiar las transiciones de puntajes de las personas y sus repercusiones.

Complementariamente, una vez que se precise la nueva especificación del modelo de cálculo del puntaje FPS, será necesario revisar el cuestionario actual de la FPS y verificar la necesidad de adecuar algunas preguntas de acuerdo a estas variables. Del mismo modo, será importante asegurar que las preguntas del cuestionario FPS estén formuladas de manera similar en los futuros cuestionarios de CASEN, a objeto de poder simular adecuadamente los puntajes.

- Uso de la FPS en programas sociales (5.5) Una vez conocido el catastro de programas sociales que utilizan la FPS, será posible hacer propuestas de detalle para cada uno de los programas respecto a la implementación de mecanismos de gradualidad de entrada y salida de los beneficios. La definición de estos mecanismos deberá comenzar por los programas de mayor relevancia presupuestaria o cantidad de beneficiarios.

Tanto la implementación de las propuestas de corto como las de mediano plazo, requieren necesariamente del diseño de una estrategia de comunicación e información a la población beneficiaria y a los operadores del sistema respecto de los cambios que se introduzcan en el instrumento.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Castañeda, T., Lindert, K., et.al., 2005.

Designing and implementing household targeting systems: Lessons from Latin America and the United States. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social. Unidad de la Protección Social Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial.

Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J., 2004.

Targeting of transfer in developing countries. Review of lessons and experience regional and sectorial studies. Banco Mundial

Deaton, A., 1997.

Analysis of Household Surveys. A microeconomic approach to development policy. Banco Mundial.

Estado de Nueva York, Libro 1 de consulta sobre derechos y responsabilidades al solicitar o recibir beneficios (LDSS-4148A-SP).

Fenochietto, R. y Pessino, C., 2006.

La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social. Estudio de caso: Argentina. Departamento de Integración y Desarrollo Sostenible, División de Cooperación Técnica Regional, Banco Interamericano de Desarrollo.

Herrera, R., Larrañaga, O., Telias, A., 2010.

La Ficha de Protección Social. División Social de MIDEPLAN.

Irarrázaval, 2004.

Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina. Red de Pobreza y Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

Larrañaga, O. y Herrera, R., 2008.

Los recientes cambios en la desigualdad y la pobreza en Chile. Estudios Públicos, 109, 149-186.

Larrañaga, 2005.

Focalización de programas en Chile: El sistema CAS. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, Unidad de la Protección Social Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial.

Lindert, K., 2003.

Implementing means-tested welfare systems in the US. Banco Mundial.

MIDEPLAN, 2010.

Caracterización de los usuarios de la Ficha de Protección Social. Documento de Trabajo de la División Social de MIDEPLAN.

MIDEPLAN, 2009.

La Ficha de Protección Social. División Social de MIDEPLAN

VIII. REFERENCIAS INTEGRANTES COMITÉ DE EXPERTOS

Ignacio Irrarrazaval, (Coordinador), Ph.D. en Política Social, London School of Economics. Actualmente es el Director del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica. Ha participado en estudios sobre la Ficha CAS y la FPS en Chile, y ha asesorado a los gobiernos de El Salvador y Guatemala en estos ámbitos.

Alejandra Candia, Economista y Magíster en Economía con mención en Políticas Públicas de la Universidad Católica. Actualmente es Coordinadora de Políticas Sociales del Ministerio de Hacienda. Previamente, fue Directora del Programa Económico y Social del Instituto Libertad.

Rodrigo Castro, Ingeniero Comercial. PhD (c) y Master en Economía, Georgetown University, Washington D.C, EE.UU. Fue director del Programa Social del Instituto Libertad y Desarrollo. Actualmente es el Decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo.

Germán Codina, Administrador Público y Magister © en Ciencia Política de la Universidad de Chile con estudios en el área de seguridad en Reino Unido e Israel. Ex Director de Desarrollo Social de la Municipalidad de Puente Alto y posteriormente delegado del Alcalde en temas de vivienda social. Actualmente integrante del Comité Asesor de la Ministra de Vivienda y Urbanismo.

Rodrigo Delgado, Psicólogo de la Universidad Nacional Andrés Bello con estudios posteriores de gestión y desarrollo local. Es el Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Estación Central desde 2008. Fue Director de Desarrollo Comunitario de la misma comuna.

Rodrigo Herrera, Ingeniero Comercial de la Universidad Tecnológica Metropolitana, Magíster en Economía de la Universidad de Chile. Se desempeña actualmente como Jefe del Departamento Sistemas de Información Social de la División Social del Ministerio de Planificación.

Julio Guzmán, Ph.D. en Economía, Universidad de Chicago. Magíster en Economía e Ingeniero Comercial, mención Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue Analista de Estudios de la DIPRES y actualmente se desempeña como Académico de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Oswaldo Larrañaga, Ingeniero Comercial y Magíster en Economía de la Universidad de Chile. Ph.D. en Economía de la Universidad de Pennsylvania. Profesor Asociado de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Actualmente es Oficial de Programa Equidad del PNUD.

Cecilia Ormazábal, Trabajadora Social de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Directora de Desarrollo Social en la Municipalidad de La Granja y asesora en políticas sociales de la Asociación Chilena de Municipalidades.

Mahia Saracosti, Trabajadora Social y M.B.A. de la Universidad Católica. Ph.D. en Social Welfare, City University of New York. Fue Asesora Legislativa de la Cámara de Diputados. Actualmente es Directora de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional Andrés Bello y miembro del Comité Editorial de la Revista International Social Work.

Mónica Titze, Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile y consultora previsional con 25 años de experiencia en el área de las AFP. Actualmente es asesora del Subsecretario de Previsión Social y Vicepresidenta del Consejo Consultivo Previsional.

Salvador Valdés, Ingeniero Civil Industrial de la Universidad Católica. Ph.D. en Economía Massachusetts Institute of Technology. Actualmente es Asesor Senior del Ministro de Hacienda y Consejero del Banco del Estado. Ha asesorado a diferentes gobiernos en materia de previsión social y regulación financiera.

ANEXOS

ANEXO 1: Listado de Audiencias Comité de Expertos FPS

Instituciones Públicas

Isabel Riquelme	Coordinadora Nacional COMPIN
Juan Carlos Cabezas	Director Nacional JUNAEB
Claudio Storm	Director Nacional FOSIS
Manuel Casanueva	Unidad de Subvenciones MINEDUC
Nicolás López	División de Política Habitacional MINVU
Macarena Rodríguez	Asesora Servicio de Registro Civil e Identificación
Iván Beltrán	Subdirector de Fiscalización Servicio de Impuestos Internos
Margarita Peña	Subsecretaría de Previsión Social
Ximena Rivas	Directora Nacional SENADIS
Alexander Galetovic	Asesor MIDEPLAN
Matías Claro	Encargado Registro Información Social MIDEPLAN
Benjamín Schutz	Asesor MIDEPLAN
Andrés Palma	Ex Ministro MIDEPLAN

Representantes de municipios y regiones

Ivonne González	Encargada Comunal Municipalidad de Peñalolén
Carolina Plaza	Alcaldesa Municipalidad de Huechuraba
Cecilia Bolados	Trabajadora Social Intendencia Región de Antofagasta
Jorge Reyes	Encuestador Municipalidad de Antofagasta
Carlos Iturra	Encargado Regional FPS, Región de Los Lagos
Marcelo Utreras	DIDECO Municipalidad de Puerto Montt
Alex Cordone	Unidad de Protección Social SECPLAC Puerto Montt

Organizaciones de base

Armando Medina	Presidente Unión Comunal de Adultos Mayores Puerto Montt
Olga Mora	Presidente Unión Comunal Junta de Vecinos Antofagasta
Adela Pantoja	Representante Unión Comunal Norte Antofagasta
Rosa Pérez	Presidente Junta de Vecinos El Huáscar Antofagasta
Ivania Allar	Presidente Red de mujeres Antofagasta
Miriam Loyola	Presidente Asociación Gremial Mujeres Microempresarias Antofagasta
María Robles	Presidente Red de Mujeres del Loa Antofagasta
Susana Véliz	Presidente Grupo de Madres Villa Agrícola Antofagasta

Parlamentarios

Mario Bertolino	Diputado, Presidente Comisión Trabajo y Seguridad Social, Cámara de Diputados
Fuad Chahin	Diputado, Presidente Comisión Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social, Cámara de Diputados
Miodrag Marinovic	Diputado por la Región de Magallanes y la Antártica Chilena

Centros de Estudio o Pensamiento

Jaime Bellolio	Sub Director Fundación Jaime Guzmán
Ernesto Espíndola	División de Desarrollo Social CEPAL
Danae Mlynarz	Directora Corporación ProjectAmérica
Rodrigo Troncoso	Coordinador Programa Social Libertad y Desarrollo

Organizaciones de la sociedad civil

Jorge Vásquez	Director Ejecutivo Hogar de Cristo
Leonardo Moreno	Director Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza
Mabel Rodríguez	Dirigente ODH (Deudores Habitacionales)
Miguel Pavez	Dirigente APST (Deudores Habitacionales)
Roxana Miranda	Dirigenta Andha Chile Luchar Democrático (Deudores Habitacionales)

Documentos recibidos de:

Municipalidad de Alto Hospicio
Municipalidad de María Elena
Municipalidad de Tocopilla
Municipalidad de Tal Tal
Municipalidad de Calama
Municipalidad de Punta Arenas
SERPLAC Región de los Ríos
SERPLAC Región de Aysén
SERNAM
Subsecretaría de Previsión Social
Fundación Tabor

Comentarios en Foro virtual sitio web Comité de Expertos

ANEXO 2: Instituciones y Programas Sociales que utilizan FPS

SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS	
1	MIDEPLAN	Chile Crece Contigo	a) Acceso a ayudas técnicas para niños y niñas que presenten alguna discapacidad; b) Acceso gratuito a sala cuna o modalidades equivalentes; c) Acceso gratuito a jardín infantil de jornada extendida o modalidades equivalentes; d) Acceso gratuito a jardín infantil de jornada parcial o modalidades equivalentes para los niños y niñas cuyos padre, madre o guardadores no trabajan fuera del hogar; e) Acceso garantizado al "Chile Solidario" a las familias de niños y niñas en gestación que formen parte de las familias a que se refiere el artículo 1° de la ley N° 19.949; f) SUF garantizado hasta que el niño cumpla 18 años; g) Programa de Apoyo al Recién Nacido.	11.734	a) Madre o adulto responsable del niño trabajaje, busque trabajo o estudie. b) Controles de salud de la embarazada y del niño al día en establecimientos del sistema público de salud. c) Carné de control sano del menor.	Niños y niñas de primera infancia, desde la gestación hasta que cumplen 4 años de edad, que se atienden en el sistema público de salud, pertenecientes al 50% más vulnerable de la población. (60% a partir de 2011)	14.444.574
2	MIDEPLAN	CHILE SOLIDARIO/ Bono de Protección para familias del Chile Solidario (Bonos Art.2° Transitorio, Ley N°19.949) (1)	Bonos de \$13.194 los seis primeros meses; \$10.053 entre mes 6 y el año; \$6.912 entre mes 13 y 18; \$6.500 entre mes 19 y 24.	4.213	Familia activa en programa Puente de Chile Solidario. Pueden ser titulares: (1) La madre de los hijos menores o inválidos o de los que pudieren causar el Subsidio Familiar que establece la Ley N° 18.020. (2) La mujer, sea ésta la jefa de familia o la pareja del jefe de familia. (3) La mujer que desempeña la función de dueña de casa, siempre que sea mayor de 18 años. (4) Sólo en familias donde ningún adulto sea de sexo femenino mayor de 18 años, el Bono de Protección podrá ser asignado a un miembro de la familia adulto de sexo masculino.	Familias Chile Solidario. N° Beneficiarios: 92.780 familias	18.365.670
3	MIDEPLAN	CHILE SOLIDARIO/ Bono de Egreso para familias del Chile Solidario (Bonos Art.2° Transitorio, Ley N°19.949) (1)	Bono de \$6.500 mensual entre mes 25 y 60	4.213	a) Haber cumplido compromiso de trabajo, durante el período de 24 meses. (b) Haber recibido las 24 cuotas del "Bono de Protección Familiar".	Familias Chile Solidario. N° Beneficiarios: 129.298 familias	840.177
4	MIDEPLAN	CHILE SOLIDARIO/ Habitabilidad (1)	Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad	4.213	a) Ser beneficiarios Chile Solidario. (b) Haber abordado a través del trabajo con el apoyo familiar la Dimensión de Habitabilidad, identificando condiciones mínimas a trabajar.	Familias Chile Solidario, con al menos una condición mínima cumplida de la Dimensión de Habitabilidad abordada por el programa. N° Beneficiarios: 22.000 familias	11.728.561

	SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS
5	MIDEPLAN	CHILE SOLIDARIO/ Producción Familiar para el Autoconsumo (1)	Apoyo financiero para implementación de tecnologías; Asesoría y capacitación	4.213	a) Ser beneficiarios de Chile Solidario (b) Haber abordado a través del trabajo con el apoyo familiar la Dimensión de Ingresos.	Familias Chile Solidario Nº Beneficiarios: 7.394 familias	3.368.083
6	MIDEPLAN	CHILE SOLIDARIO/Subsidio a Cédula de Identidad (1)	Aporte de \$ 2.970 para chilenos y de \$3.350 para extranjeros	4.213	a) Pertenecer al Sistema Chile Solidario. (b) Contar con \$500 para el pago de la cédula de identidad. (c) No haber recibido el beneficio con anterioridad.	Familias Chile Solidario Nº Beneficiarios: 65.484 familias	203.000
7	MIDEPLAN	CHILE SOLIDARIO/Caminos (1)	Apoyo psicosocial personalizado	4.213	a) Pertenecer al Sistema Chile Solidario. (b) Ser menor de 18 años (c) Tener algún familiar cercano privado de libertad.	Niños, niñas y jóvenes de 0 a 18 años de edad de familias Chile Solidario con uno o más adultos privados de libertad. Nº Beneficiarios: 2000	2.160.649
8	MIDEPLAN	CHILE SOLIDARIO/Vínculos	Apoyo psicosocial personalizado	4.213	a) Pertenecer al Sistema Chile Solidario. (b) Ser mayor de 65 años	Las personas mayores de 65 años, de familias Chile Solidario. Nº Beneficiarios: 8000	1.235.780
9	MIDEPLAN	CHILE SOLIDARIO/Bono Pro-retención (3)	Bonos para 7º y 8º de enseñanza básica \$50.000; 1º y 2º de enseñanza media \$ 80.000; 3º y 4º de enseñanza media \$100.000; 4º año de enseñanza media – egresado \$120.000	4.213	(a) Certificado de Matrícula del año en curso o Licencia de Enseñanza Media para egresados de 4º medio. (b) Copia del Acta de Registro de Calificaciones y Promoción Escolar. (c) Fotocopia del certificado de nacimiento de dichos alumnos. (d) Declaración jurada simple del Director del establecimiento educacional, que certifique la efectividad de la asistencia a clases de los alumnos. (e) Copia simple de la ficha escolar de cada uno de los alumnos. (f) En los casos que corresponda, certificado del Servicio Militar, o certificado médico tratante que acredite existencia de enfermedad o certificado de defunción.	Población escolar de familias Chile Solidario. Nº Beneficiarios: 110.063	11.426.096
10	MIDEPLAN	Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas (SAP) (2)	Subsidio del 100% del valor de un consumo mensual de hasta 15 m³	4.213	a) Ser residente permanente de una vivienda ubicada en el área urbana o rural (b) Vivienda conectada al servicio de agua potable. (c) Estar al día con los pagos. (d) Presentar postulación en la municipalidad de residencia. (e) Tener FPS.	Familias Chile Solidario y/o Familias que destinan el 3% o más de su presupuesto familiar mensual al Pago del servicio. Nº Beneficiarios: 357.400 familias	51.465.629
11	FOSIS	Programa Puente: apoyo psicosocial	Apoyo psicosocial personalizado	4.213	Las familias son visitadas en orden de prelación, de menor a mayor puntaje FPS y ellas deciden participar o no del programa.	Familias que se encuentran en situación de extrema pobreza o en el 5% de mayor vulnerabilidad. Nº Beneficiarios: 51.795 familias	7.075.650

	SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS
12	FOSIS	Programa de Apoyo al Microemprendimiento	Capacitación y préstamo de \$300.000	11.734	a) Personas mayores de 18 años con FPS (b) Estar cesante. (c) Mujeres que hayan o estén participando en el Programa Jefas de Hogar del SERNAM	Personas que requieran apoyo para mejorar sus condiciones de empleabilidad, generar ingresos o mejorar sus actividades económicas. Familias que pertenezcan al Chile Solidario. (acceso sin puntaje FPS) Nº Beneficiarios: 24.517	12.224.148
13	FOSIS	Programa Apoyo a Actividades Económicas	Capacitación y préstamo de \$300.000	11.734	(a) Personas mayores de 18 años con FPS (b) Que tengan un negocio en funcionamiento con al menos 6 meses de antigüedad.	Personas que requieran apoyo para mejorar sus condiciones de empleabilidad, generar ingresos o mejorar sus actividades económicas. Familias que pertenezcan al Chile Solidario. (acceso sin puntaje FPS) Nº Beneficiarios: 7.972	4.585.191
14	FOSIS	Programa Apoyo a Emprendimientos Sociales	Capacitación y aporte para compra de materiales	11.734	(a) Personas mayores de 18 años con FPS (b) Preferentemente jefes/as de hogar.	Personas que requieran apoyo para mejorar sus condiciones de empleabilidad, generar ingresos o mejorar sus actividades económicas. Familias que pertenezcan al Chile Solidario. (acceso sin puntaje FPS) Nº Beneficiarios: 705	683.500
15	FOSIS	Programa Emprenden Más	Capacitación	11.734	(a) Personas mayores de 18 años con FPS (b) Que tenga un negocio o microempresa con una antigüedad de al menos 12 meses, con ventas promedio superiores a \$200.000.	Microempresarios o comerciantes con negocios establecidos. Familias que pertenezcan al Chile Solidario. (acceso sin puntaje FPS) Nº Beneficiarios: 1.245	866.903
16	FOSIS	Acceso al Microcrédito	Acceso a crédito	11.734	(a) Personas mayores de 18 años con FPS (b) Generar la mayor parte de sus ingresos a través de una microempresa, con ventas promedio mensuales inferiores o iguales a UF 70. (c) Cada institución financiera establece sus requisitos particulares, según los montos solicitados y sus políticas de financiamiento	Microempresarios con ventas promedio mensuales inferiores o iguales a UF 70	439.230
17	FOSIS	Programa Empleabilidad Juvenil	Capacitación y aporte monetario para gastos básicos en su búsqueda de trabajo (certificados, cv, fotocopia, movilización, ropa)	11.734	(a) Jóvenes entre 18 y 24 años que tengan FPS (b) Estén cesantes o buscando trabajo por primera vez.	Jóvenes que quieren incorporarse al mundo del trabajo, dependiente o independiente, mediante la derivación a programas públicos o privados. Familias que pertenezcan al Chile Solidario. (acceso sin puntaje FPS) Nº Beneficiarios: 2.128	1.034.654
18	FOSIS	Programa Preparación para el trabajo (ex Nivelación de Competencias laborales)	Capacitación		(a) Personas mayores de 18 años con FPS (b) Séptimo básico rendido	Personas mayores de 18 años. Familias que pertenezcan al Chile Solidario. (acceso sin puntaje FPS) Nº Beneficiarios: 586	253.995

	SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS
19	CONADI	Fondo Tierras y Agua: Subsidio para aplicación art. 20 letras a y b Saneamiento de la Propiedad indígena para certidumbre jurídica	a) Subsidios para la adquisición de tierras por personas o Comunidades Indígenas b) Financiamiento de mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras c) Financiamiento de la constitución, regularización o compra de derechos de aguas o de obras destinadas a obtener este recurso.	11.734	(a) Para el caso de personas naturales indígenas: Acreditar calidad indígena según lo establecido en la Ley N° 19.253 y Titulo de dominio vigente. (b) Para el caso de comunidades indígenas: Personalidad Jurídica vigente, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 19.253. (c) Ahorro Previo mínimo de \$50.000	Personas y comunidades indígenas de las regiones I, II, VIII, IX y X regiones. N° Beneficiarios: 2.300 familias	39.810.919
20	SENADIS	Ayudas Técnicas	Apoyo visual, sillas de rueda, apoyo para la marcha, endoprótesis y ayudas técnicas para la vida diaria	13.484	(a) Tener discapacidad sobre un 33,3% certificada por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (Compin), a excepción de las personas que son parte del Sistema de Protección Social y solicitan por primera vez su Ayuda Técnica, y de niños menores de 6 años (b) Contar con la indicación de la Ayuda Técnica (c) Postular a través de una institución con convenio marco vigente	Personas con discapacidad de escasos recursos o a personas jurídicas sin fines de lucro que las atiendan. N° Beneficiarios: 4.000	5.940.973
21	Ministerio de Bienes Nacionales	Subsidio al costo del Trámite de Regularización	Proceso de tramitación con costo diferenciado de acuerdo al tipo de inmueble y vulnerabilidad	13.484	a) Tener posesión material, sin problemas de deslindes, de manera continua y exclusiva por un tiempo no inferior a 5 años. (b) No tener juicio pendiente con personas que le discutan el dominio o posesión del inmueble, iniciado con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud. (c) El inmueble a regularizar no debe tener un avalúo fiscal superior a 800 Unidades Tributarias Mensuales si es rural, y de 380 UTM si es urbano. (d) El bien raíz debe tener límites claros, de cualquier clase, sean naturales o artificiales, los cuales deben ser aceptados por los colindantes (vecinos). (e) Haber ejecutado hechos positivos en el inmueble: arreglos o mejoras en el terreno, instalación de servicios, corte de maderas, plantaciones, sementeras, u otros de igual significación.	Personas naturales o jurídicas chilenas o extranjeras de sectores vulnerables, que posean un inmueble particular, urbano o rural, que carezcan de título de dominio inscrito o bien cuando éste sea imperfecto, y que lo hayan habitado en forma tranquila e ininterrumpida por un período de 5 años a lo menos. N° Beneficiarios: 10.419	4.082.814
22	IPS	Pensión Básica Solidaria de Vejez	Aporte monetario mensual de \$75.000	Puntaje del Instrumento Técnico de Focalización calculado en base a la información de la FPS	(a) No estar recibiendo ningún tipo de pensión, (b) Tener 65 años o más (hombres y mujeres), (c) Haber vivido en Chile al menos 20 años, y (d) Debe estar encuestado con FPS.	Personas mayores 65 años, que no tengan otro tipo de pensión. N° Beneficiarios: 414.482	354.038.648

SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS	
23	IPS	Pensión Básica Solidaria de Invalidez	Aporte monetario mensual de \$75.000	Puntaje del Instrumento Técnico de Focalización calculado en base a la información de la FPS	(a) No estén recibiendo ningún tipo de pensión en algún régimen previsional. (b) Tener entre 18 y menos de 65 años	Personas calificadas como inválidas, que no estén recibiendo ningún tipo pensión y que cumplan con los demás requisitos que pide la ley. N° Beneficiarios: 244.120	204.238.443
24	IPS	Aporte Previsional Solidario de Vejez	Aporte monetario mensual que incrementa las pensiones de vejez inferiores a \$200.000	Puntaje del Instrumento Técnico de Focalización calculado en base a la información de la FPS	(a) Recibir una pensión contributiva menor a \$150.000 mensuales (b) Tener 65 años o más (c) Haber vivido en Chile al menos 5 años (d) Tener FPS	Las personas con pensiones de vejez o invalidez (del IPS, de una AFP o de una Compañía de Seguros). N° Beneficiarios: 398.281	145.578.964
25	IPS	Aporte Previsional Solidario de Invalidez	Aporte monetario mensual que incrementa las pensiones de invalidez inferiores a \$75.000	Puntaje del Instrumento Técnico de Focalización calculado en base a la información de la FPS	(a) Recibir una pensión de invalidez menor a \$75.000 mensuales (b) Tener entre 18 y 65 años (c) Haber vivido en Chile al menos 5 años (d) Tener FPS.	Personas declaradas inválidas, que se encuentren afiliadas a una AFP, que no perciban pensiones de otros regímenes previsionales. N° Beneficiarios: 17.731	9.430.475
26	IPS	Subsidio a la Discapacidad Mental	Aporte monetario \$48.000 (reajutable por IPC)	8.500	(a) Ser menor de 18 años de edad (b) Haber sido declarado con discapacidad mental de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley N° 18.600 por COMPIN. (c) Carecer de recursos. No tener ingresos propios ni per cápita del grupo familiar superiores al 50% de la pensión mínima (artículo 26°, Ley N° 15.386). (d) Tener Residencia mínima continua de tres años en el país y presentar postulación	Personas con discapacidad mental menores de 18 años. N° Beneficiarios: 24.788	14.278.320
27	IPS	Subsidio Familiar (SUF)	Aporte monetario mensual de \$6776	11.734	(a) No estar en situación de proveer por sí sólo o en unión del grupo familiar, a la mantención y crianza del causante por el cual se solicita el beneficio. (b) Para los menores de 6 años acreditar control del Niños Sano. (c) Para los niños mayores de 6 años y hasta 18 años acreditar asistencia regular a establecimientos de Educación Regular. (d) Solicitar por escrito el beneficio en la Municipalidad donde reside.	Personas hasta 18 años y los inválidos de cualquier edad, que vivan a expensas del beneficiario o Madres de menores que vivan a sus expensas, por los cuales perciban SUF. Mujeres embarazadas. Deficientes mentales a que se refiere la Ley N° 18.600, de cualquier edad, que no sean beneficiarios de Subsidio de Discapacidad mental. N° Beneficiarios: 2.064.011	161.654.553

	SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS
28	SENCE	Subsidio al Empleo Joven	a) Subsidio del 20% de la suma de remuneraciones y rentas impositivas de trabajadores cuyas rentas del trabajo brutas anuales sean iguales o inferiores a \$1.920.000. b) El monto anual ascenderá a \$384.000 (20% de \$1.920.000) para trabajadores cuyas rentas del trabajo brutas anuales sean superiores a \$1.920.000, e inferiores o iguales a \$2.400.000. c) Subsidio de \$384.000 menos el 20% de la diferencia entre la suma de las remuneraciones y rentas impositivas anuales y \$2.400.000 de trabajadores cuyas rentas del trabajo brutas anuales sean superiores a \$2.400.000 e inferiores a \$4.320.000.	11.734	Para Trabajadores Dependientes: (a) Estar regidos por el Código del Trabajo. (b) Tener entre 18 y menos de 25 años de edad. (c) Rentas brutas anuales sean inferiores a \$4.320.000. Para Trabajadores independientes: (a) Lo señalado en el puntos anteriores. (b) Acreditar rentas brutas anuales por un monto inferior a \$4.320.000. (c) Acreditar rentas de las señaladas en el N°2 del artículo 42 de la Ley sobre Impuesto a la Renta (en modalidad a honorarios). (d) Estar al día en el pago de sus cotizaciones obligatorias de pensiones y de salud. Entre otros.	Jóvenes 18 y menos de 25 años de edad. N° Beneficiarios: 100.000	33.733.119
29	SENCE	Programa Formación en Oficios	Capacitación, Subsidio de movilización y alimentación por \$1.500 diarios, cuando se trata de jornada completa. Subsidio para herramientas de trabajo hasta \$150.000, en caso que el curso esté orientado al desempeño de un trabajo independiente. Seguro contra accidentes personales.	11.734	(a) Tener entre 18 a 29 años cumplidos. (b) Tener entre 16 y 17 años con responsabilidad económica o de cuidado sobre un familiar. (c) Preferentemente desertores escolares con al menos un año fuera del sistema escolar.	Jóvenes de 18 a 29 años cumplidos, o menores con responsabilidad parental	Sin información
30	SENCE	Programa Nacional de Becas Laborales	Capacitación, subsidio de movilización y alimentación de \$160.000 por alumno, herramientas por un monto máximo de \$100.000 por alumno para cursos orientados al trabajo independiente.	11.734	(a) Estar desocupado (cesante o buscando trabajo por primera vez) que no hayan formalizado su actividad económica. (b) Ser trabajador dependiente o independiente, de baja calificación laboral (sin estudios terciarios o superiores completos). (c) Tener entre 18 y 65 años, preferentemente de 20 a 45 años. Entre 18 y 19 años, deben tener responsabilidad económica o de cuidado sobre un familiar. (d) Perteneciente al 40% más vulnerable de la población (de preferencia al Sistema Chile Solidario). (e) Escolaridad mínima de octavo básico, excepto en los cursos en que no sea exigible. Entre otros.	Hombres y mujeres, de 18 a 65 años, preferentemente de 20 a 45 años	10.879.537

SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS	
31	MINVU	Fondo solidario de vivienda I	Subsidio a la vivienda, por un monto base entre 280 y 420 UF según la comuna. En el caso de proyectos de construcción, por un monto entre las 330 UF y las 470 UF según la comuna	8.500	(a) Acreditar la condición de jefe de familia (casado/as, convivientes y soltero/as), cónyuge o conviviente (b) Tener Cédula de Identidad chilena. (c) Acreditar 10 UF de ahorro mínimo (d) No ser propietario/a de una vivienda (tampoco el cónyuge) (e) No tener certificado de subsidio habitacional vigente (postulante o cónyuge). (f) No estar postulando a otro programa habitacional (g) No haber obtenido antes subsidio habitacional del Serviu (h) No pueden postular personas solas, con excepciones definidas.	A familias en situación de vulnerabilidad, dispuestas a realizar los trámites necesarios para comprar o encargar la construcción de su vivienda. Excepcionalmente, se permite postular a familias unipersonales de viudos/as, mayores de 60 años, discapacitados/as, indígenas y personas reconocidas como víctimas en el Informe sobre Prisión Política y Tortura (Informe Valech). N° Beneficiarios: 13.193 familias.	319.123.829
32	MINVU	Fondo solidario de vivienda II	Subsidio a la vivienda, por un monto base entre 280 y 420 UF según la comuna.	11.734	(a) Acreditar la condición de jefe de familia (casado/as, convivientes y soltero/as), cónyuge o conviviente (b) Tener Cédula de Identidad chilena. (c) Acreditar 30 UF de ahorro mínimo (d) No ser propietario/a de una vivienda (tampoco el cónyuge) (e) No tener certificado de subsidio habitacional vigente (postulante o cónyuge). (f) No estar postulando a otro programa habitacional (g) No haber obtenido antes subsidio habitacional del Serviu (h) No pueden postular personas solas, con excepciones definidas.	A familias en situación de vulnerabilidad, dispuestas a realizar los trámites necesarios para comprar o encargar la construcción de su vivienda. Excepcionalmente, se permite postular a familias unipersonales de viudos/as, mayores de 60 años, discapacitados/as, indígenas y personas reconocidas como víctimas en el Informe sobre Prisión Política y Tortura (Informe Valech). N° Beneficiarios: 3.214 familias	319.123.829
33	MINVU	Subsidio Habitacional Rural	Subsidio habitacional por un monto entre 280 UF y 470 UF según comuna.	11.734	a) Contar con asesoría de un Prestador de Servicios de Asistencia Técnica que haya firmado y tenga vigente un convenio marco con la SEREMI de Vivienda de la región donde operará. (b) Acreditar el estado civil de jefe del núcleo familiar, cónyuge o conviviente, a través de la FPS o la Declaración de Núcleo que provee del Serviu. (c) Contar con un Puntaje de Carencia Habitacional igual o inferior a 11.734 puntos, según la FPS aplicados los descuentos que correspondan según carencias habitacionales. (d) Acreditar haber depositado 10 UF de ahorro mínimo, enterado al último día del mes anterior al de ingreso del proyecto al Banco de Proyectos del Serviu, en algún tipo de cuenta a las que se refiere el reglamento. (e) No tener certificado de subsidio habitacional vigente (postulante o cónyuge). (f) No estar postulando a otro programa habitacional, ni haber efectuado una reserva de subsidio leasing (g) No haber obtenido antes una vivienda o subsidio habitacional	Familias en situación de vulnerabilidad, que viven en sectores rurales, dispuestas a realizar los trámites necesarios para encargar la construcción de su vivienda N° Beneficiarios: 3.465 familias	18.462.149

	SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS
34	MINVU	Programa de Protección del Patrimonio Familiar	Subsidio entre 12 y 16 UF para el mejoramiento del entorno y equipamiento comunitario. Subsidio entre 50 y 65 UF para el mejoramiento de la vivienda Subsidio otorgado entre 90 y 195 UF para la ampliación de la vivienda	13.484	(a) Tener 18 años de edad o más. (b) Tener Cédula de Identidad chilena. (c) Contar con FPS con máximo 13.482 puntos. (d) Ser propietario o asignatario de una vivienda social o cuya tasación no supere las 650 UF (e) Acreditar haber depositado el ahorro mínimo que exige el programa, (f) No haber sido beneficiario con otros subsidio de mejoramiento o mantención . (g) En caso de postular a ampliación, el o la postulante debe habitar la vivienda que desea intervenir. (h) Las y los postulantes no pueden ser propietarios de otra vivienda. (i) Contar con un constructor o contratista para la ejecución de las obras detalladas en el proyecto. (j) Contar con asesoría de un Prestador de Servicios de Asistencia Técnica (k) Tratándose de postulación colectiva, estar constituido como grupo organizado.	Familias en situación de vulnerabilidad social y de sectores medios con capacidad de ahorro y dispuestas a realizar los trámites necesarios para encargar obras de ampliación o mejoramiento de sus viviendas o de su entorno y equipamiento comunitario. N° Beneficiarios: 94.289 familias	82.305.397
35	MINVU	Beneficios para Deudores Habitacionales	Subvención permanente por cada dividendo hasta enterar el total del saldo insoluto de la deuda: - Monto equivalente al 60% de cada dividendo para los deudores cuyo puntaje de la FPS no exceda de 6.035 puntos - Monto equivalente al 50% de cada dividendo para los deudores cuyo puntaje de la FPS sea superior a 6.035 puntos y no exceda de 8.500 puntos	8.500	(a) Haber obtenido subsidio a través de los programas PET, Nueva Básica y Básica Privada. (b) Encontrarse al día en el servicio de su deuda y haber enterado la parte del respectivo dividendo no cubierta con la subvención. (c) No tener obligaciones pecuniarias pendientes con instituciones financieras, provenientes de créditos hipotecarios o mutuos hipotecarios endosables otorgados para enterar el precio de la vivienda conforme a los citados reglamentos o con la cesionaria del mismo.	Deudores habitacionales del primer quintil de vulnerabilidad de los programas PET, Nueva Básica y Básica Privada N° Beneficiarios: 49.920 familias	138.871.000
36	MINVU	Pavimentos Participativos	Aportes para obras de pavimentación. • Los proyectos tienen un límite de costo establecido y un largo máximo de 1.000 metros de calle a pavimentar por postulación. • La obra se paga con el ahorro de los postulantes y aporte un municipal, que cada uno cubre entre un 5% y un 25% del costo de la obra. El saldo faltante es financiado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	11.374	Las vías que se postulan deben cumplir lo siguiente: (a) La calle o pasaje debe carecer de A2 cuando postula a pavimento nuevo, o contar con pavimento altamente deteriorado para postular a repavimentación. (b) Contar con infraestructura de agua potable y alcantarillado de aguas servidas, debidamente acreditada. (c) Tener un ancho de espacio público entre 6 y 15 m. y una longitud a pavimentar de 100 a 1000 m. (d) Estar constituidos en Comité de Pavimentación con representación jurídica. (e) Contar con un proyecto de pavimentación. (f) Acreditar ahorro mínimo del comité de pavimentación, realizado preferentemente en una cuenta de ahorro. (g) Presentar nómina de todos los integrantes del comité de pavimentación que postulan el proyecto, (nombres, RUT, dirección y firma).	Personas organizadas en un comité de pavimentación y que habiten en calles o pasajes carentes de pavimento o que esté altamente deteriorado.	4.182.125

SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS	
37	MINVU	Subsidio de Rehabilitación Patrimonial	Aporte monetario de 250 UF	11.374	(a) Tener 18 años de edad o más. (b) Tener Cédula de Identidad chilena. (c) Contar con FPS con máximo 13.482 puntos. (d) Ser propietario o asignatario de una vivienda social o cuya tasación no supere las 650 UF (e) Acreditar haber depositado el ahorro mínimo que exige el programa, (f) No haber sido beneficiario con otros subsidio de mejoramiento o mantención . (g) En caso de postular a ampliación, el o la postulante debe habitar la vivienda que desea intervenir. (h) Las y los postulantes no pueden ser propietarios de otra vivienda. (i) Contar con un constructor o contratista para la ejecución de las obras detalladas en el proyecto. (j) Contar con asesoría de un Prestador de Servicios de Asistencia Técnica (k) Tratándose de postulación colectiva, estar constituido como grupo organizado.	Familias con capacidad de ahorro y de pagar un crédito o mutuo hipotecario (si lo solicitan), que estén dispuestas a realizar los trámites necesarios para comprar su vivienda.	Sin información
38	JUNJI	Jardín Infantil Clásico de Administración Directa	Jardín Infantil Gratuito	13.484	(a)Acudir al jardín infantil más cercano de su domicilio o lugar de trabajo. (b) Certificado de nacimiento del niño o la niña o la libreta de familia. (c) Tener FPS o liquidación de sueldo de la madre, padre o apoderado del niño. (d)Carné de control sano del menor.	Menores atendidos en salas cuna de entre 84 días y 2 años y los de jardines infantiles entre 2 años y 4 años 11 meses. N° Beneficiarios: 48.678 niños	Sin información
39	JUNJI	Jardín Alternativo	jardín infantil gratuito	13.484	(a)Acudir al jardín infantil más cercano de su domicilio o lugar de trabajo. (b) Certificado de nacimiento del niño o la niña o la libreta de familia. (c) Tener FPS o liquidación de sueldo de la madre, padre o apoderado del niño. (d)Carné de control sano del menor. (e) Tratarse de niños cuyas madres trabajan. (f) Hijos de madres que realizan trabajos temporales preferentemente en áreas productivas de la fruticultura, agroindustria, pesca y turismo. (g) Niños entre 2 y 5 años de edad pertenecientes a los pueblos originarios	Niños y niñas desde los 2 años hasta su ingreso a la educación básica.	Sin información

	SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS
40	JUNJI	Jardín Infantil Clásico vía Transferencia de Fondos	Transferencia de fondos a instituciones sin fines de lucro para la atención y educación de niños y niñas de edades entre los 85 días hasta el ingreso a Educación General Básica, en situación de pobreza o vulnerabilidad social		a) Acudir al jardín infantil más cercano de su domicilio o lugar de trabajo. (b) Certificado de nacimiento del niño o la niña o la libreta de familia. (c) Tener FPS o liquidación de sueldo de la madre, padre o apoderado del niño. (d) Carné de control sano del menor. (e) En caso de que el jardín infantil o la sala cuna sean privados, los padres deberán solicitar el empadronamiento del establecimiento, a fin de garantizar la calidad del servicio que recibirán los párvulos.	Menores atendidos en salas cuna de entre 84 días y 2 años y los de jardines infantiles entre 2 años y 4 años 11 meses. N° Beneficiarios: 48.678 niños	72.712.949
41	JUNAEB	Beca TICs	Entrega de computadores	13.484	(a) Cursar Séptimo básico en un colegio municipal o particular subvencionado. (b) Contar con FPS con puntaje igual o inferior a 13.484 puntos. (c) Tener promedio de notas mayor o igual 5,9.	30% de los mejores alumnos de 7° básico que se encuentren dentro del 40% de los alumnos más vulnerables determinados por la JUNAEB. N° Beneficiarios: 60.000 alumnos	18.270.000
42	JUNAEB	Beca de Alimentación Educación Superior (BAES)	Subsidio de \$1.250 diarios por 10 meses para alimentación, entregado a través de un instrumento de canje (Vales o Tarjetas Electrónicas) a utilizar en una red de Locales especializados en la venta de productos alimenticios y Supermercados.	11.734	(a) Llenar Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), (b) Pertenecer al I y II Quintil de ingreso per cápita familiar, focalizados con Becas de Arancel o Créditos.	Estudiantes que ingresan a primer año de Educación Superior y que pertenecen a los quintiles de ingreso más vulnerables (I y II), seleccionados con los Créditos y Becas de Arancel administradas por el Ministerio de Educación N° raciones diarias: 214.748	55.834.318
43	JUNAEB	Programa de alimentación educación prebásica, básica y media (PAE)	Entrega de Alimentación diaria en establecimientos educacionales	8.500	(a) Para educación pre-escolar: estar seleccionados de acuerdo a condición de vulnerabilidad, por información estadística de JUNAEB. (b) Pertenecer al Sistema Chile Solidario, priorizándose a los escolares más pequeños. (c) Para educación básica y media; Pertenecer a establecimientos declarados como vulnerables por información estadística de JUNAEB	Estudiantes pre-escolares, pertenecientes a establecimientos educacionales de zonas urbanas y de alta vulnerabilidad. Estudiantes de Educación Básica y Media, dependiendo del grado de vulnerabilidad de los establecimientos educacionales a los que asiste el alumno. N° raciones diarias: 2.123.975	267.083.536
44	JUNAEB	Programa de útiles escolares para prebásica, básica y media	Entrega de útiles escolares	8.500	(a) Estar identificados en las primeras prioridades en el Sistema Nacional de Asignación con Equidad de JUNAEB, SINAEB.	Estudiantes de enseñanza pre escolar, básica y media que pertenecen a Colegios Municipalizados y Particulares Subvencionados N° Beneficios: 1.500.000 sets de útiles escolares	2.584.682
45	JUNAEB	Definición de alumnos prioritarios para recibir subvención escolar preferencial (Beca de apoyo y retención Escolar)	Recursos adicionales a la subvención, entregados al sostenedor, desde \$8.205 a \$24.441 por alumno	8.500	(a) Estudiantes de enseñanza media con vulnerabilidad socioeducativa y riesgo de retiro, matriculados en establecimientos Municipalizados y Particulares Subvencionados focalizados por el MINEDUC.	Estudiantes de enseñanza media con vulnerabilidad	3.095.890

SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS	
46	JUNAEB	Programa de alimentación escolar vacaciones	Entrega de alimentación en establecimientos educacionales	8.500	(a) Solicitud del establecimiento, indicando objetivo y programa de actividades; Fecha y lugar físico donde se realizará la actividad; Establecimientos educacionales que la ejecutarán; Persona responsable de la actividad; Número de escolares participantes; Número de adultos acompañantes, separados por: docentes, paradoctentes, padres y apoderados; Número de raciones diarias solicitadas, desglosadas por escolares y adultos. Tipo de ración y número de días de atención. (b) Autorización del director del establecimiento donde se alojará o se recibirá la alimentación.	Estudiantes de enseñanza básica y media pertenecientes a Establecimientos adscritos la PAE. N° Beneficiarios: 533.000 alumnos	2.548.299
47	JUNAEB	Programa alimentación escolar para actividades extraprogramáticas	Entrega de alimentación en establecimientos educacionales	8.500	(a) Solicitud del establecimiento, indicando objetivo y programa de actividades; Fecha y lugar físico donde se realizará la actividad; Establecimientos educacionales que la ejecutarán; Persona responsable de la actividad; Número de escolares participantes; Número de adultos acompañantes, separados por: docentes, paradoctentes, padres y apoderados; Número de raciones diarias solicitadas, desglosadas por escolares y adultos. Tipo de ración y número de días de atención. (b) Autorización del director del establecimiento donde se alojará o se recibirá la alimentación.	Estudiantes de educación básica y media, de los establecimientos municipales y particulares subvencionados adscritos al Programa de Alimentación Escolar (PAE) de JUNAEB; personal docente y no docente, padres o apoderados sólo como acompañantes de los alumnos participantes en Actividades Extra Escolares.	130.677
48	MINEDUC	Beca Puntaje PSU	Beca que financia la totalidad o parte del arancel anual de la carrera con un monto máximo de \$1.150.000. Permite acceder a una Beca de Alimentación y una Beca de Mantención de JUNAEB	14.557	(a) Ser chileno/a (b) Haber egresado de establecimiento de Enseñanza Media municipal, particular subvencionado o de administración delegada. (c) Haber llenado y enviado adecuadamente el Formulario de Postulación en el sitio http://www.becasycreditos.cl (d) Pertenecer a los cuatro primeros quintiles de ingreso socioeconómico. (e) Matricularse en primer año en alguna carrera regular de las 25 Universidades del Consejo de Rectores. (f) En caso de matricularse en Universidades Privadas, estas instituciones deberán contar con plena autonomía y encontrarse acreditadas. (g) En el caso de los Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica, estos podrán estar en proceso de acreditación. (h) No tener título profesional o técnico de nivel superior	Estudiantes que obtengan mejor puntaje a nivel nacional o regional en la PSU y que pertenezcan a los primeros cuatro quintiles de ingresos socioeconómicos, egresados de establecimientos municipalizados, particulares subvencionados o Corporaciones de Administración Delegada.	Sin información

SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS
49	MINEDUC	Beca de Excelencia Académica	14.557	(a) Ser chileno/a (b) Haber egresado dentro del 5% de los mejores promedios de notas de enseñanza media de establecimiento de Enseñanza Media municipal, particular subvencionado o de administración delegada. (c) Haber llenado y enviado adecuadamente el Formulario de Postulación en el sitio http://www.becasycréditos.cl (d) Pertenecer a los cuatro primeros quintiles de ingreso socioeconómico. (e) Matricularse en primer año en alguna carrera regular de las 25 Universidades del Consejo de Rectores. (f) En caso de matricularse en Universidades Privadas, estas instituciones deberán contar con plena autonomía y encontrarse acreditadas. (g) En el caso de los Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica, estos podrán estar en proceso de acreditación. (h) No tener título profesional o técnico de nivel superior	Estudiantes que estén dentro del 5% de los mejores egresados de este año de establecimientos de enseñanza media municipalizados, particulares subvencionados y Corporaciones de Administración Delegada. Deben matricularse en Instituciones de Educación Superior acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación, CNA.	13.897.751
50	MINEDUC	Beca Bicentenario	11.734	a) Ser chileno/a (b) Haber llenado y enviado adecuadamente el Formulario de Postulación en el sitio http://www.becasycréditos.cl (c) Pertenecer a los dos primeros quintiles de ingreso socioeconómico. (d) Obtener un puntaje promedio en la PSU igual o superior a 550 puntos (pruebas de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas) (e) Matricularse en primer año en alguna carrera regular de las 25 Universidades del Consejo de Rectores. (f) No tener título profesional o técnico de nivel superior	Estudiantes de escasos recursos que hayan tenido un buen rendimiento académico y que se matriculen en una carrera regular de alguna de las Universidades del Consejo de Rectores. N° Beneficiarios: 42.677 estudiantes	63.740.016

SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS	
51	MINEDUC	Beca Juan Gomez Millas	Beca que financia la totalidad o parte del arancel anual de la carrera por un monto máximo de 1.150.000 mil pesos.	11.734	(a) Ser chileno/a (b) Haber egresado de enseñanza media de establecimiento de Enseñanza Media municipal, particular subvencionado o de administración delegada. (c) Haber llenado y enviado adecuadamente el Formulario de Postulación en el sitio http://www.becasycréditos.cl (d) Pertenecer a los cuatro primeros quintiles de ingreso socioeconómico. (e) Obtener un puntaje promedio en la PSU igual o superior a 550 puntos (pruebas de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas) (f) En el caso de los postulantes No Videntes, que por su condición no pueden rendir la PSU, deben tener un promedio de notas de Enseñanza Media igual o superior a 5.0, haber llenado el formulario de postulación en el sitio www.becasycréditos.cl y acreditar condición de No Vidente mediante certificado médico. (g) Matricularse en primer año en alguna carrera regular de las 25 Universidades del Consejo de Rectores.	Estudiantes egresados de establecimientos de Enseñanza Media municipales, particulares subvencionados o de administración delegada que tengan una situación socioeconómica deficitaria y que eligen seguir estudios superiores en Universidades, IP o CFT acreditados. También pueden optar a este beneficio las personas con discapacidad visual que se encuentren imposibilitadas de rendir la PSU.	2.309.084
52	MINEDUC	Beca (nuevo) Milenio	Beca que financia la totalidad o parte del arancel anual de la carrera por un monto máximo de 500 mil pesos. Permite acceder a una Beca de Alimentación y una Beca de Mantención de JUNAEB	11.734	(a) Ser chileno/a; (b) Haber llenado y enviado adecuadamente el Formulario de Postulación en el sitio http://www.becasycréditos.cl ; Pertenecer a los dos primeros quintiles de ingreso socioeconómico; (c) Tener un promedio de notas de enseñanza media igual o superior a 5.0 para matricularse en carreras técnicas y 5.5 para matricularse en carreras profesionales acreditadas; (d) Para carreras técnicas, matricularse en primer año en alguna de las instituciones que el Ministerio de Educación ha considerado Elegibles. (e) Para carreras profesionales, matricularse en primer año en algunas de las carreras acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación en Institutos Profesionales (ver www.cnachile.cl); (f) No tener título profesional o técnico de nivel superior	Estudiantes de escasos recursos que hayan tenido un buen rendimiento académico y que se matriculen en una carrera técnica de una Institución Elegible o en una carrera profesional acreditada ante la CNA dictada por un Instituto Profesional. N° Beneficiarios: 97.856	39.483.500

	SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS
53	MINEDUC	Fondo Solidario de Crédito Universitario	Crédito para financiar estudios superiores con tasa de interés anual del 2%. Se empieza a cancelar después de 2 años de haber egresado, pagando anualmente una suma equivalente al 5% del total de ingresos que haya obtenido el año anterior. Si la persona se encuentra sin trabajo o estudiando, puede postergar el pago acreditando su situación en la universidad en que estudió. El plazo máximo de devolución es de 12 años, en general, y 15 en caso de que la deuda sea superior a 200 UTM.	11.734	Estudiantes de escasos recursos que se matriculen en Universidades del Consejo de Rectores.	(a) Ser chileno/a (b) Haber llenado y enviado adecuadamente el Formulario de Postulación en el sitio http://www.becasycreditos.cl (c) Pertenecer a los cuatro primeros quintiles de ingreso socioeconómico (d) Obtener un puntaje promedio en la PSU igual o superior a 475 puntos (pruebas de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas) (e) Matricularse en primer año, en alguna carrera regular de las 25 Universidades del Consejo de Rectores conocidas también como Universidades Tradicionales. (f) No tener título profesional o técnico de nivel superior	94.670.124
54	MINEDUC	Subvención Educacional Preferencial (Ley 20.248)	Pago adicional por niño (\$22.000) a los establecimientos educacionales que atienden a niños identificados como vulnerables o prioritarios, y que están suscritos a la Ley 20.248.	6.035	a) Establecimientos bajo convenio Ley 20.248 (b) Pertenecer al Sistema Chile Solidario (c) Estar en el tercio más vulnerable de la base de datos de la FPS (d) Niños cuyos padres pertenecen al grupo A de FONASA	Alumnos vulnerables que asistan a establecimientos educacionales bajo convenio con la Ley 20.248	144.281.364
55	Ministerio de Minería	Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal (PAMMA)	Asistencia legal y fomentar la capacitación	11.734	(a) Demostrar la calidad formal de propietarios o de arrendatarios de la faena. (b) Tener la Ficha de Protección Social (c) Cumplir con los requerimientos de habilitación para la explotación, establecidos por ENAMI. (d) En caso de las asociaciones o sindicatos de pirquineros/mineros artesanales, es necesario identificar al grupo de mineros/as artesanales que tendrán derecho a su uso.	Mineros/as artesanales o pirquineros/as con niveles socioeconómicos bajos. Asociaciones o sindicatos de pirquineros/ mineros artesanales. N° Beneficios: 2.188 proyectos	1.328.186
56	SERNAM	Mejorando la Empleabilidad y las condiciones laborales de las Mujeres Jefas de Hogar	Capacitación. Subsidios de movilización de \$2.000 diarios en zona urbana y \$2.500 en zona rural. Subsidio de herramientas por un monto máximo de \$100.000. Subsidio de cuidado infantil de \$8.000 para 20 cursos y seguro contra accidentes personales.	13.484	(a) Ser Jefa de Hogar o de Núcleo (b) Ser económicamente activa, es decir, estar trabajando, cesante, subempleada o buscando trabajo (c) Vivir o trabajar en la comuna donde se desarrolla el programa (d) Tener entre 4.213 y 13.484 en la Ficha de Protección Social. (e) Tener personas a su cargo. (f) Tener entre 18 y 65 años.	Mujeres Jefas de hogar, entre 18 y 65 años. N° Beneficiarios: 7.213	2.655.993

SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS
57	Superintendencia de Electricidad y Combustibles	Subsidio eléctrico de Ley 151 de IGSE	11.734	(a) Tener asignado un puntaje en la Ficha de Protección Social, a una fecha determinada, la que se establece cada vez que se entrega el subsidio mediante un decreto Presidencial. (b) Pertenecer a alguna de las comunas beneficiadas por el subsidio. (c) Tener suministro eléctrico y un medidor, en cuanto el subsidio se materializa como un descuento en la cuenta de luz. (d) Estar al día en el pago de la cuenta de luz.	Todas las personas que tengan asignado un puntaje igual o inferior a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social y que no hayan sido identificados como beneficiarios de este subsidio previamente.	No hay presupuesto para este año. (depende de alza del precio nudo)
58	Ministerio de Energía	Proyectos de Normalización	14.236	(a) Deberán estar situados a una distancia máxima de un kilómetro de la red de media o baja tensión existente; y a una distancia mínima de 40 metros. (b) Deberán firmar el compromiso de financiar las conexiones interiores, de acuerdo a formato propuesto. A contar del presente proceso presupuestario el empalme que consiste en tres partes: la acometida, la bajada y el medidor la financia el Estado a través. (c) Serán sujetas de normalización sólo viviendas de residencia permanente, es decir, la vivienda principal de la familia. Quedan excluidas segundas viviendas o recintos donde no habiten familias en forma permanente, Quedan excluidas segundas viviendas o recintos donde no habiten familias en forma permanente, como también viviendas localizadas en campamentos o tomas. (d) Declaración del dueño del terreno (declaración notarial de servidumbre de paso y tránsito) donde se emplaza la vivienda de acuerdo a formato propuesto.	Son potenciales beneficiarios, carecen de conexión a la red, y que se encuentran a una distancia máxima de un kilómetro de ésta.	Sin información

	SERVICIO	PROGRAMAS	BENEFICIO	Puntaje Max Elegible	REQUISITOS	POBLACIÓN OBJETIVO	PPTO. 2010 MILES DE PESOS
59	Ministerio de Energía	Programa de Eficiencia Energética (Ilumínate con Buena Energía)	Distribución de ampolletas eficientes	11.734	a) Estar entre las Familias que se encuentren dentro del 40% mas vulnerable de la población, y en particular, aquellos que pertenezcan al Programa Quiero Mi Barrio, Fondo Solidario de la Vivienda y Programa Protección del Patrimonio Familiar, todos dependientes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (b) Informar al equipo de reparto los datos requeridos (número de cliente de la compañía eléctrica y dirección exacta de la vivienda; RUT, nombre completo y firma de quien recibe el pack)	Familias que se encuentren dentro del 40% mas vulnerable de la población, y en particular, aquellos que pertenezcan al Programa Quiero Mi Barrio, Fondo Solidario de la Vivienda y Programa Protección del Patrimonio Familiar, todos dependientes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. N° Beneficiarios: 150.000 familias	Sin información
60	SERNATUR	Cupos Sociales Tercera Edad	80% del costo de viajes (Los precios de estos viajes son entre \$18.990 y 29.329 pesos)	15.000	(a) Ser chileno mayor de 60 años (b) Personas con capacidad disminuida (c) Puntaje de hasta de 15.000 puntos en FPS. (d) No haber viajado con anterioridad en el Programa Vacaciones Tercera Edad o en cupos sociales en al menos 3 años; (e) Habitar en la comuna que postula.	Los adultos mayores y las personas con capacidad disminuida. Beneficiarios al mes: 131.165	3.934.956

COMITÉ DE EXPERTOS DE LA
FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL

www.mideplan.cl

