

# Propuestas para una Mejor Ficha de Protección Social

**El crecimiento ha demostrado ser la mejor manera de superar la pobreza en forma permanente, sin embargo, las políticas sociales tienen un rol que jugar. La reciente entrega de la encuesta CASEN tomada el 2009, que reveló que la pobreza en Chile había subido con respecto a 2006, abrió un debate sobre la necesidad de focalizar mejor las ayudas del Estado a los más necesitados.**

La Ficha de Protección Social (FPS) es el instrumento mediante el cual los más pobres acceden a los beneficios del Estado. Ésta entrega un puntaje a la familia que lo solicite sobre la base de la relación entre su capacidad de generar ingresos y sus necesidades. El puntaje que entrega la ficha determina si la familia es elegible para recibir dicha ayuda.

Antes de la FPS, el instrumento que determinaba el acceso a los beneficios del Estado era la Ficha CAS, que asociaba el concepto de pobreza al de individuos y hogares con carencias. Esta fórmula fue reemplazada entre otras cosas, porque le asignaba gran importancia a la tenencia de bienes materiales que servían cada vez menos para identificar a los más pobres.

Ante las críticas que han surgido sobre las falencias de este instrumento de política social, el Presidente Sebastián Piñera convocó recientemente a una comisión de expertos para proponer mejoras. El siguiente documento es un resumen de la propuesta presentada por Libertad y Desarrollo a esta comisión.

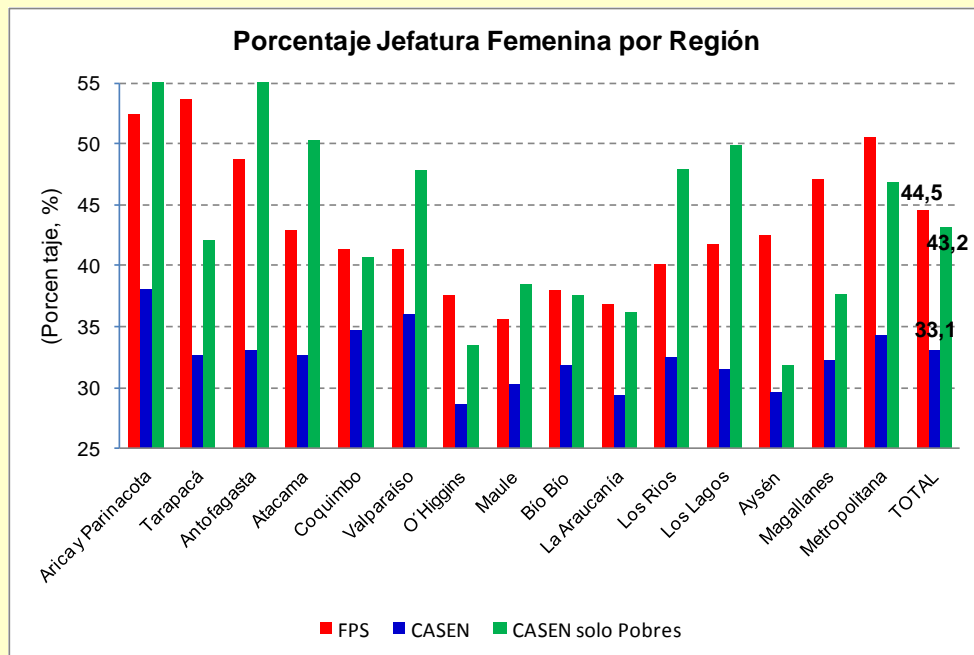
## Diagnóstico

### Problema 1: Observaciones a la Implementación de la Ficha

El principal problema de implementación de la FPS es que los individuos conocen las variables que inciden en el puntaje y tienen incentivos a reportar información falsa que los favorezca, como por ejemplo, un menor nivel de ingresos o condiciones relacionadas con una menor Capacidad Generadora de Ingresos (CGI). La FPS favorece en el puntaje a los hogares con jefatura femenina. Así, se observa que la proporción de

familias con jefatura de hogar femenina entre los que postularon a la FPS es mayor al promedio nacional y al promedio de hogares pobres según la CASEN 2009 (ver Gráfico Nº 1).

Gráfico Nº 1  
PORCENTAJE DE JEFATURA FEMENINA POR REGIÓN



Fuente: Encuesta CASEN 2009.

Las familias tienen la oportunidad de revisar su puntaje en caso que sientan que se les asignó un puntaje mayor al que realmente deberían tener. La revisión del puntaje está en manos de las municipalidades que suelen acceder a las peticiones de las familias, debido a que tienen incentivos a mantener satisfechos a sus votantes.

El puntaje de la FPS sólo se ajusta por enfermedades que impiden ejercer funciones, pero no consideran otras enfermedades como el SIDA o el cáncer que pueden tener un impacto importante en la capacidad de generar ingresos de una persona.

La FPS asigna un mayor puntaje a los microempresarios, lo que desincentiva el emprendimiento. Esto contradice otros programas del Estado que justamente intentan incentivar la actividad empresarial para acabar con la pobreza.

Por último, la FPS sólo considera un puntaje agregado que determina el acceso a todos los programas o a ninguno. Sin embargo, es posible que

una familia tenga un buen puntaje agregado porque tiene personas empleadas, pero tenga serios déficits en educación o en salud que requieran de la ayuda del Estado.

Cuadro Nº 1

## CÓMO SE CALCULA HOY EL PUNTAJE DE LA FPS

La FPS introduce en la estimación de los ingresos de las familias el concepto de Capacidad Generadora de Ingresos (*CGI*), para evitar la distorsión en el puntaje producto del incentivo de las familias a declarar menores ingresos que los reales. La FPS introduce también el concepto de vulnerabilidad, es decir, familias con alto riesgo de ser pobres. Los factores que determinan la vulnerabilidad son (i) Bajos niveles de activos (incluido el capital humano); (ii) Alta exposición al riesgo; y (iii) Ausencia relativa de mecanismos de defensa ante este riesgo.

$$\text{Puntaje} = \frac{CGI \times 90\% + ID \times 10\% + IP}{IN}$$

*CGI* es la capacidad de generar ingresos, *ID* son los Ingresos Declarados por la familia, *IP* son los Ingresos Permanentes (estos consideran ingresos verificables, como pensiones, jubilaciones y montepíos), e *IN* es el Índice de Necesidades, que tiene relación con el número de integrantes de la familia. El cálculo asume que la *CGI* es un mejor reflejo de los ingresos que el *ID*, por eso la *CGI* lleva una ponderación muy alta y los *ID*, una muy baja.

El *IN* se calcula ponderando menos al número de niños que al número de adultos en el hogar, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$IN = N^{\circ} \text{Adultos} + 0.7 * N^{\circ} \text{Niños}$$

Por último, la *CGI* se calcula en el marco del llamado Análisis de Regresión Lineal Múltiple, que supone que es posible escribir el ingreso como una función de características de las personas:

$$\text{Ingreso} = \beta'x + u$$

$\beta$  es un vector de parámetros,  $x$  las características observables de las familias que influyen el ingreso y  $u$  son las características no observables de las familias que influyen el ingreso, como la habilidad o la capacidad de emprender. El parámetro  $\beta$  de la ecuación de ingresos se estima por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios. Este método requiere que las variables observables que determinan el ingreso no estén relacionadas con las variables no observables. El estimador de los parámetros  $\hat{\beta}$  se usa para calcular la *CGI* de cada persona:

$$CGI = \hat{\beta}'x$$

Esta ecuación se estima para grupos de personas según su sexo y condición laboral. Es decir, se usa un set distinto de parámetros para predecir la *CGI* de un ocupado asalariado que la de un desocupado.

## Problema 2: Observaciones al Cálculo de la CGI

El método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), mediante el cual se estima la ecuación que va a determinar la *CGI* de cada familia, requiere que las variables observables no estén relacionadas con las no observables, de otra forma, los estimadores serían sesgados e inconsistentes. Este supuesto es poco probable que se cumpla. Entre las variables observables se encuentra el nivel de educación que está evidentemente relacionado con variables no observables como la habilidad.

La ecuación que asigna la *CGI* sólo separa grupos por condición laboral e ingreso, pero supone que es la misma para todos los niveles de ingreso, lo cual es improbable. Es posible que una persona pobre tenga factores no observables que la hagan tener menores ingresos a los que predice una ecuación estimada para la persona promedio. Por lo tanto, la *CGI* estaría sobreestimando la capacidad generadora de ingresos de los pobres, perjudicándolos respecto a postulantes no pobres.

La *CGI* depende de la situación laboral de la persona, asignando mejores puntajes a los que están desempleados. Si bien la situación laboral puede ser fruto de condiciones económicas ajenas a la familia, al premiar la existencia de desempleados se crea el incentivo a declararse desempleado, e incluso a estar efectivamente desempleado, lo que dificulta que la familia salga de su condición de vulnerabilidad.

## Propuestas

Un problema muy delicado que se produce al ayudar a los más necesitados es que se crea el incentivo perverso de que se mantengan en su situación de pobreza. Esto debido a que pequeñas mejoras en su nivel de vida pueden significar perder los beneficios del Estado. Al cambiarse la Ficha CAS por la FPS se intentó reducir este tipo de incentivos, pero no eliminarlos. Para eliminar el incentivo a mantenerse pobre y cambiarlo por un incentivo a salir de la pobreza se propone entregar un premio a las familias que están en situación de pobreza y que logren salir luego de un plazo establecido. Este premio podría ser monetario o tener prioridad en las listas para recibir otro tipo de beneficios.

Por otra parte, las personas que revisan los puntajes de la FPS deberían ser ajenas a las municipalidades, para evitar el incentivo a facilitar beneficios a quienes no lo necesitan. Se propone tener 2 entes evaluadores: los encuestadores levantadores de información (asociados a una municipalidad) y encuestadores revisores (ajenos a la municipalidad). Además, es necesario complementar el sistema de manejo de la información, mejorando la integración de las bases de datos con otras

instituciones (consultorios, recintos educacionales y Registro Civil, entre otras) e identificando la información que es verificable con la que no lo es. La idea es darle mayor relevancia a la información verificable en la determinación del puntaje.

Debería considerarse no sólo el puntaje agregado actual de la FPS, sino también los puntajes desagregados por: vivienda, educación, situación laboral y salud. Así se permite a familias pobres el acceso a beneficios destinados a carencias específicas, mejorando la focalización del gasto.

Con respecto al cálculo de la *CGI*, una alternativa es estimar la ecuación de ingresos usando datos en panel que permitan controlar por el sesgo debido a las variables no observables. Otra alternativa, que no requiere el uso de datos en panel, es usar sólo variables que no dependan de las habilidades o preferencias de las personas y que sean verificables, como la edad, el sexo y la región de residencia (variables exógenas al ingreso). Esto tiene el beneficio adicional de impedir la posibilidad de entregar información falsa por parte de los postulantes. Por otro lado, la *CGI* no debe depender de la situación laboral para no desincentivar la búsqueda activa de un buen empleo.

Por otro lado, en la estimación de la ecuación para determinar la *CGI* no deberían considerarse a las personas de todos los niveles de ingreso, sino sólo a personas comparables con otras más pobres. Una alternativa es estimar usando sólo a personas en los deciles de menores ingresos.

Otros aspectos que se podrían revisar en la FPS son:

(i) Calcular el Índice de Necesidades (IN) usando la fórmula de la OCDE, para facilitar las comparaciones internacionales:

$$In = 1 + 0.7 * (N^{\circ} Adultos - 1) + 0.5 * (N^{\circ} Niños)$$

(ii) Actualmente los datos de la FPS se van actualizando periódicamente, pero sin verificar toda la información. Se recomienda rehacer la encuesta cada cierto tiempo (p.ej. 2 años) para identificar mejor a las familias que ya no necesitan la ayuda.

(iii) Los puntajes sufren ajustes en varias instancias antes de llegar al cálculo final. Podría hacerse un cálculo inicial sin ajustar ingresos ni composición familiar y hacer un ajuste único al final.

Por último, hay que destacar que la revisión que se hace actualmente a la FPS debe formar parte de un proceso regular en el que periódicamente se vayan haciendo ajustes a los instrumentos para combatir la pobreza. En este sentido, Julie Van Domelen, consultora del Banco Mundial, (2007)<sup>i</sup>,

advierte que los mecanismos para combatir la pobreza deben ser ajustados en el tiempo, ya que los objetivos de los programas van evolucionando, de hecho, sugiere revisiones de estos cada 2 ó 3 años.

## **Conclusión**

El crecimiento ha demostrado ser la mejor manera de superar la pobreza en forma permanente, sin embargo, las políticas sociales tienen un rol que jugar. La reciente entrega de la encuesta CASEN tomada el 2009, que reveló que la pobreza en Chile había subido con respecto a 2006, abrió un debate sobre la necesidad de focalizar mejor las ayudas del Estado a los más necesitados.

La Ficha de Protección Social, junto con la voluntad política, son claves para lograr que los beneficios lleguen realmente a quienes lo necesiten sin que se pierdan los incentivos para que las personas salgan adelante por sus propios medios.

---

<sup>i</sup> Julie Van Domelen, 2007, "Reaching the Poor and Vulnerable: Targeting Strategies for Social Funds and other Community-Driven Programs". SP Discussion Paper No. 0711. The World Bank.