

FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL NUEVO REGISTRO SOCIAL DE HOGARES (RSH)

- Evaluamos la focalización de la política social a través de la clasificación socioeconómica del Registro Social de Hogares implementado hace más de un año.
- Los resultados muestran que existe un importante porcentaje de beneficiarios que no pertenecen al segmento de la población para el cual el subsidio fue pensado. Más de la mitad de los jóvenes que reciben el Subsidio al Empleo Joven no corresponde al 40% más vulnerable. Además, 1 de cada 5 personas que recibe el Aporte Familiar Permanente pertenece al 40% más rico de la población según RSH o no cuenta con RSH vigente. Por su parte, el 35% de las mujeres que reciben subsidio al empleo estaría en el 60% más rico o no cuenta con clasificación socioeconómica.
- Un buen instrumento de focalización es aquel que permite asegurar que los recursos fiscales sean recibidos por quienes más lo necesitan.

Con el fin de superar las reconocidas falencias que tenía la Ficha de Protección Social (FPS)ⁱ, el 1 de enero de 2016 fue implementado un nuevo instrumento de focalización conocido como el Registro Social de Hogares (RSH).

El Registro Social de Hogares corresponde a una base de datos que almacena información autorreportada y de bases de datos administrativas, que permite elaborar la calificación socioeconómica de los hogares verificando la veracidad de la información entregada, información necesaria para focalizar las prestaciones sociales. A diferencia de la FPS, centrada en la caracterización de los más vulnerables, el RSH busca excluir a la población de mayores ingresos a partir de la información verificable respecto a su situación socioeconómica. Las principales diferencias entre el FPS y el RSH se encuentran en la Tabla N° 1.

Sin embargo, el nuevo instrumento comenzó a operar sin que los usuarios de la FPS perdieran sus beneficiosⁱⁱ y con ello usuarios que según el nuevo instrumento no debieran recibir el beneficio, lo siguieron recibiendo. Así, se impide conocer a las familias que son realmente carentes y no se estaría corrigiendo el problema que motivó su remplazo.

EL FOCO DEL RSH OPTARÍA POR UNA LÓGICA MÁS UNIVERSAL, BUSCANDO LA EXCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN INGRESO ALTO

Tabla Nº 1: ¿En qué se diferencia con la FPS?

FPS	Registro Social de Hogares (RSH)
La FPS tenía como foco identificar a la población más vulnerable.	El foco del RSH estaría en la exclusión de altos ingreso, optando por una lógica de política social más universalista.
El proceso de identificación y selección de usuarios utiliza, mayoritariamente, información autoreportada.	El proceso de identificación y selección de usuarios de beneficios sociales utiliza, preferentemente, información administrativa. Existe una mayor validación de información.
La oferta programática utiliza la FPS para restringir la postulación a las prestaciones sociales.	El sistema provee información que permite establecer requisitos y criterios de prelación específicos para cada programa, además de una clasificación socioeconómica para los casos en que se requiera.
Existe un puntaje continuo para establecer la condición socioeconómica de los hogares.	Se suprime el uso de un puntaje continuo, se reemplaza por una clasificación socioeconómica basada en tramos. Estos son: tramo del 40, tramo del 50, tramo del 60, tramo del 70, tramo del 80, tramo del 90 y tramo del 100.
Utiliza la capacidad generadora de ingresos (CGI) para determinar la vulnerabilidad del hogar.	Utilizar ingresos que provienen de los registros administrativos en la determinación de la clasificación socioeconómica del hogar.
La oferta programática ha utilizado FPS de manera independiente.	Buscaría una mayor coordinación con oferta programática.

Fuente: LyD sobre la base del Informe de Desarrollo Social 2015, página 197.

EVALUANDO LA FOCALIZACIÓNⁱⁱⁱ

Con el propósito de evaluar la focalización de la política social, solicitamos por el Sistema de Acceso a la Información Pública la distribución de beneficiarios según el tramo de clasificación socioeconómica resultante del RSH. Esto se hizo para 19 programas que involucran transferencias monetarias desde el Estado.

Para presentar los resultados de este ejercicio, se separó el listado de transferencias monetarias en dos grupos: aquellas que utilizan el tramo de clasificación del RSH como único criterio de focalización del beneficio y aquellas que usan el RSH de manera indirecta, o no lo usan. Si bien en este último caso la normativa vigente no obliga a utilizar el RSH para entregar los beneficios, con información para cada transferencia determinamos en qué tramo de clasificación socioeconómica nacional debiesen tender a situarse los beneficiarios de dichas transferencias.

En el primer ejercicio, los resultados muestran que en todos los casos existe un porcentaje de beneficiarios que no pertenecen al segmento de la población para el cual el subsidio fue pensado. Para los programas estudiados, la desfocalización varía entre 2% para el Bono Bodas de Oro y puede llegar al 58% en el Subsidio al Empleo Joven. Esto último quiere decir que de los casi 270 mil jóvenes que reciben este subsidio, más de 157 mil reciben el beneficio sin estar clasificados en el 40% más vulnerable.

La Tabla N° 2 muestra el listado de transferencias monetarias que utilizan directamente el RSH, el número de beneficiarios que recibe la transferencia, cuál es el umbral de focalización establecido en la normativa vigente para el beneficio y cuál es el número y porcentaje de beneficiarios que lo recibieron, pero están en un tramo de clasificación socioeconómica superior al que establece la ley o no cuentan con RSH vigente (y por ende se desconoce a qué segmento socioeconómico pertenecen).

MÁS DE LA MITAD DE LOS JÓVENES QUE RECIBEN EL SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN NO CORRESPONDE AL 40% MÁS VULNERABLE

Tabla N° 2: Desfocalización potencial de transferencias monetarias que utilizan el RSH

Beneficio	Número de Beneficiarios	Tramo (umbral) de focalización del beneficio	Número de beneficiarios sobre tramo de focalización o sin	% Beneficiarios sobre tramo de focalización o sin RSH vigente
Subsidio Familiar	2.007.817	60%	105.906	5%
Subsidio Familiar por Invalidez	3.217	60%	190	6%
Subsidio Discapacidad Mental	23.088	20%	4.542	20%
Bono Bodas de Oro	2.746	80%	64	2%
Subsidio al Empleo Joven	269.620	40%	157.510	58%

Fuente: LyD sobre la base a información entregada por el Ministerio de Desarrollo Social.

En el segundo, se observa que hay un considerable número de beneficiarios que reciben transferencias monetarias aún estando por sobre el “umbral objetivo” establecido para ellas. Por ejemplo, para el caso de las transferencias monetarias del Subsistema Igualdades y Oportunidades, pensadas para quienes se encuentran en extrema situación de vulnerabilidad, hay un porcentaje no menor que las recibe aún estando sobre el 40% más vulnerable según el RSH. Asimismo, 1 de cada 5 personas que recibe el Aporte Familiar Permanente pertenece al 40% más rico de la

población según RSH o no cuenta con RSH vigente. Por su parte, 35% de las mujeres (cerca de 100 mil) que reciben subsidio al empleo está en el 60% más rico o no cuenta con clasificación socioeconómica.

La Tabla N° 3 muestra para cada transferencia: el total de beneficiarios, el “umbral objetivo” de acuerdo a los criterios señalados anteriormente y el porcentaje de beneficiarios que está fuera (por sobre) de este “umbral objetivo”.

1 DE CADA 5 PERSONAS QUE RECIBE EL APOORTE FAMILIAR PERMANENTE PERTENECE AL 40% MÁS RICO DE LA POBLACIÓN

Tabla N° 3: Desfocalización potencial de transferencias monetarias que no utilizan el RSH

Beneficio	Número de Beneficiarios	"Umbral Objetivo" de focalización del beneficio	Número de beneficiarios sobre tramo de focalización o sin	% de beneficiarios sobre tramo de focalización o sin RSH vigente
Pensión Básica Solidaria de Vejez	399.362	60%	55.856	14%
Pensión Básica Solidaria de Invalidez	180.134	60%	35.497	20%
Aporte Previsional Solidario de Vejez	698.963	60%	116.978	17%
Aporte Previsional Solidario de Invalidez	65.042	60%	11.411	18%
Bono de Protección Familiar Seguridades y Oportunidades	111.528	5%	13.540	12% sobre el 40% o sin RSH
Bono de Egreso Chile Solidario	130.198	5%	29.181	22% sobre el 40% o sin RSH
Bono Base Familiar	47.221	5%	5.935	13% sobre el 40% o sin RSH
Bono por control de niño sano	13.157	5%	972	7% sobre el 40% o sin RSH
Bono por asistencia escolar	50.390	5%	4.694	9% sobre el 40% o sin RSH
Subsidio de Agua Potable Urbano	683.115	no usa	261.352	38% sobre el 40% o sin RSH
Bono de Invierno	1.041.287	60%	187.754	18%
Aporte Familiar Permanente	1.605.508	60%	314.846	20%
Bono Logro Escolar	213.631	30%	53.564	25% sobre el 40% o sin RSH
Subsidio al Empleo de la Mujer	279.138	40%	97.958	35%

Fuente: LyD sobre la base a información entregada por el Ministerio de Desarrollo Social.

IMPLICANCIAS

Contar con un instrumento de focalización para caracterizar a la población más vulnerable y asignar bien la política social resulta de gran relevancia. Un buen instrumento de focalización es aquel que permite asegurar que los recursos fiscales sean recibidos por quienes más lo necesitan.

A partir de los cambios introducidos en el instrumento de focalización, los resultados nos invitan a reflexionar sobre el destino y focalización de nuestra política social. Una posible explicación a la desfocalización presentada es que las transferencias monetarias consideran una entrega garantizada durante un determinado número de años, por lo que el beneficiario puede continuar recibiendo el beneficio, aunque su condición socioeconómica haya cambiado. Otra explicación es la posibilidad que se entregó de continuar recibiendo los beneficios asignados por la FPS no obstante la clasificación arrojada por el nuevo RSH. Si bien podría no estar cometándose una ilegalidad, los resultados al menos nos hacen cuestionarnos sobre el destino de los beneficios estatales.

Aun cuando el nuevo RSH resultó un avance en relación con la FPS al clasificar a los hogares con información verificable, el nuevo instrumento cuenta con ciertas dificultades que deberían considerarse, como por ejemplo el potencial incentivo a la informalidad como resultado de tomar en cuenta el ingreso formal para determinar el nivel de vulnerabilidad de un hogar. Además, la lógica del “todo o nada” bajo la cual está diseñada gran parte de nuestra política social incentiva a generar ciertos comportamientos que evitan mejorar para seguir recibiendo los beneficios. Por ello, uno de los principales desafíos futuros de la política social sigue siendo el avanzar hacia una lógica de retiro gradual de los beneficios.

ⁱ En 2010 se convocó a un Comité de Expertos, que entre los principales problemas de la FPS encontró: la no verificación de información y el incentivo a sub reportar el ingreso, mejoras laborales y su situación educacional. Y sobre reportar condiciones que aumenten el nivel de vulnerabilidad, tales como, contar con un mayor número de hijos, tener jefe de hogar mujer o tener un integrante en situación de discapacidad.

ⁱⁱ El artículo segundo transitorio del decreto 22 del 27 de agosto de 2015 del reglamento permite que los beneficiarios de la FPS mantengan sus beneficios: “La derogación del Decreto Supremo N° 291, de 2006, del Ministerio de Planificación en la fecha precitada, no afectará los beneficios y/o prestaciones sociales creadas por ley que hubieren sido concedidas durante su vigencia, ni afectará a los beneficios, programas y/o prestaciones sociales creadas por ley cuyas nóminas de beneficiarios fueren confeccionadas durante el año 2015 para ser otorgados a contar del año 2016”.

ⁱⁱⁱ Candia, A. y P. Henoch (2017). “Reemplazo de la Ficha de Protección Social: definiciones y primeros resultados del nuevo instrumento de focalización” Serie de Informe Social N° 164, LyD. Febrero, 2017.