

LA IMPORTANCIA DE LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO EN POLÍTICA SOCIAL

- El gobierno anunció el fin de la Ficha de Protección Social (FPS), atentando con ello contra la focalización. Si bien el instrumento vigente presenta una serie de desafíos, el camino a seguir debiese ser el mejorar los mecanismos para identificar las características y necesidades de las familias más pobres y excluir a quienes no deberían recibir beneficios del Estado.
- Según la FPS, el 27% de los chilenos son considerados en el 10% más vulnerable, sobre representando la condición de pobreza en nuestro país.
- Por otra parte, el 18% de los hogares pertenecientes al 10% más pobre de la población no recibe ningún tipo de subsidio monetario, lo que equivale a 94.700 hogares.
- Adicionalmente, cuando se opta por la lógica universalista se estima que una persona del 10% más pobre recibiría sólo un tercio del apoyo vigente en subsidios monetarios.

Si bien la pobreza se ha reducido en las últimas décadas de manera acelerada, de acuerdo a las últimas cifras de la encuesta CASEN, nuestro país cuenta aún con cerca de dos millones y medio de personas en condición de pobreza y aproximadamente 800 mil personas en situación de pobreza extrema. Es por eso que nuestro compromiso como sociedad debiese centrarse prioritariamente en ellos, lo cual exige una mayor y mejor focalización del gasto social. En este contexto, una mirada al instrumento de focalización vigente, que determina quiénes y bajo qué condiciones se reciben los beneficios del Estado -la Ficha de Protección Social (FPS)- adquiere especial relevancia.

PRINCIPIO LYD:

Focalización del gasto público y de la política social.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA FPS

La FPS no es un instrumento nuevo en el esfuerzo que realiza el Estado de identificar y caracterizar a potenciales beneficiarios de programas sociales. De hecho, desde 1979 Chile cuenta con instrumentos de focalización: el primero fue la Ficha CAS 1, en 1987 la Ficha CAS 2 y sólo desde el 2007 se utiliza la FPS.

Uno de los principales desafíos de un instrumento de focalización es identificar y caracterizar adecuadamente a los potenciales beneficiarios de la política social. Con el objetivo de detectar las limitaciones de la FPS en alcanzar este objetivo, el



**Casi 5 millones
de personas
(cerca de 30% de la
población) se
clasifican
según la FPS
como pertenecientes
al 10% más
vulnerable**

2010 se convocó a un Comité de Expertos que realizó un diagnóstico de las carencias y propuestas de espacios de mejora de dicho instrumento¹. No obstante lo anterior, los problemas detectados en esa instancia continúan vigentes: los potenciales beneficiarios auto-reportan la información que describe su situación socioeconómica, sin existir por parte de la autoridad una verificación con datos administrativos que permita certificar dicha información.

Este problema se amplifica cuando consideramos que la gran mayoría de los beneficios sociales se entregan bajo una lógica discreta, esto es por integrar un hogar perteneciente a un determinado porcentaje de vulnerabilidad. Como la persona queda fuera de la ayuda estatal (deja de recibir el beneficio) si se escapa por un 0,0001% del porcentaje de vulnerabilidad de elegibilidad, y como la información entregada en la práctica no se chequea, existen fuertes incentivos a sub-reportar los ingresos, condición laboral, situación educacional, y sobre-reportar condiciones que “premién” la vulnerabilidad de las familias como lo es contar con mayor número de hijos, que el jefe de hogar sea mujer o tener una situación de discapacidad.

5 MILLONES DE PERSONAS (CERCA DE 30% DE LA POBLACIÓN NACIONAL) SE CLASIFICAN EN EL 10% MÁS VULNERABLE

Cuadro N°1: Distribución de población con FPS según decil de vulnerabilidad

Decil de vulnerabilidad FPS	Población con FPS	% según población país	% acumulado según población país
i	4,858,698	27%	27%
ii	1,974,805	11%	38%
iii	1,453,134	8%	46%
iv	1,080,028	6%	52%
v	724,669	4%	56%
vi	611,921	3%	59%
vii	481,534	3%	62%
viii	400,281	2%	64%
ix	276,883	2%	66%
x	118,399	1%	67%
Total con FPS	11,980,352	67%	
Población Total País	18,006,407	100%	

Fuente: LyD en base a información MDS abril 2015 y proyecciones población INE.

Lo anterior ha empujado a que, de acuerdo a información solicitada por transparencia al Ministerio de Desarrollo Social, en abril de 2015, 38% de la población nacional pertenecería al 20% más vulnerable y que más de la mitad de



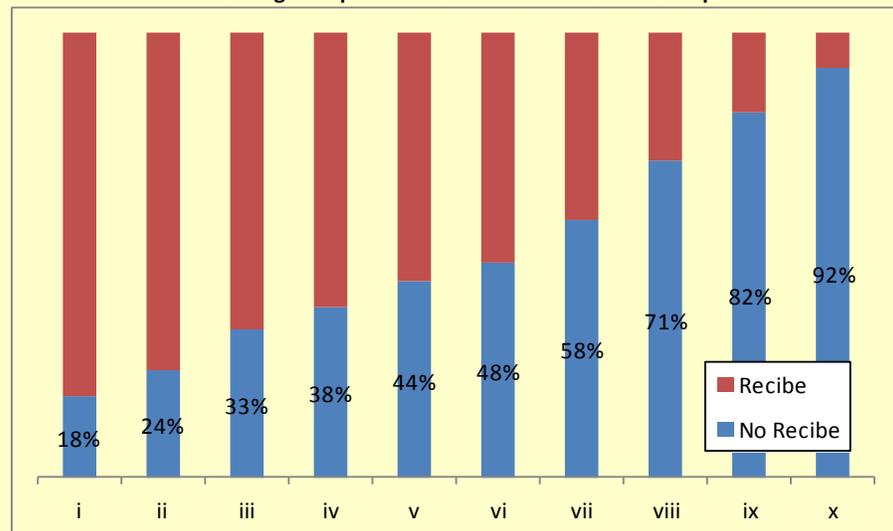
los chilenos, un 52%, está calificado por la FPS como un hogar del 40% más necesitado. El error en la clasificación que arroja la FPS es mayor en los primeros deciles. De hecho, 27% de chilenos son considerados por nuestra política social como del 10% más vulnerable, más de 3 millones por sobre el número que debiese estar en dicha categoría y recibir toda nuestra atención. (Cuadro N°1).

FOCALIZACIÓN IMPERFECTA Y ERROR DE EXCLUSIÓN

Los problemas de la FPS no se limitan sólo a estar incluyendo en la entrega de beneficios a quienes no deberían recibirlos, sino que es posible señalar también que existe un “error de exclusión”, es decir, que la política social no estaría llegando a las personas que deberían recibirla. A través de la encuesta CASEN es posible determinar que hay 603.948 hogares pertenecientes al 40% de la población de menores ingresos que no reciben ningún tipo de subsidio monetario, lo que equivale al 28,6% de esos hogares. De hecho, 18% de los hogares pertenecientes al 10% más pobre de la población no recibe ningún tipo de subsidio monetario, lo que equivale a 94.700 hogares. Del otro lado de la moneda existen 1.076.582 hogares del 60% de ingresos más altos que sí reciben estos subsidios.

EL 18% DE LOS HOGARES DEL PRIMER DECIL NO RECIBEN SUBSIDIOS MONETARIOS

Gráfico N°1: Hogares que no reciben subsidios monetarios por decil



Fuente: LyD sobre la base de encuestas CASEN 2013.

Si bien cabe destacar que los requisitos de vulnerabilidad de la FPS no son necesariamente sinónimo de pobreza según ingresos (que es lo que mide la encuesta CASEN al clasificar a la población según quintiles), sí es posible afirmar que el instrumento de focalización vigente excluye a personas carentes de



recursos de la entrega de subsidios monetarios, y al mismo tiempo, transforma en beneficiarios a personas de los quintiles de ingreso más ricos, lo que al menos amerita nuestra atención (Gráfico N° 1).

Si se distribuyeran todos los subsidios monetarios por igual entre todos los chilenos, una persona del 10% más pobre recibiría sólo un tercio del apoyo vigente.

Por ejemplo, en el caso del programa Subsidio Único Familiarⁱⁱ, a través de un cálculo simple es posible estimar que existen potencialmente 493.428 mujeres que integran un hogar perteneciente al 40% más pobre, con hijos menores de 18 años que sean carga suya, que por no contar con ingresos formales de trabajo podrían estar recibiendo SUF (equivalente a 892.397 causantes del beneficio) y que al menos en la encuesta CASEN, declaran no estarlo recibiendo.

¿QUÉ PASA SI EN VEZ DE MEJORAR LA FOCALIZACIÓN AVANZAMOS HACIA UNA LÓGICA DE BENEFICIOS UNIVERSALES?

En su discurso del 21 de mayo, la Presidenta Bachelet anunció el fin de la FPS. Aún no queda del todo claro si este anuncio implica que la Ficha será reemplazada por un nuevo instrumento de focalización o si será eliminada, atentando con ello contra la focalización. Si bien afortunadamente el Gobierno por estos días se ha pronunciado sobre el valor de la focalización, persisten ciertas inconsistencias en su discurso cuando al mismo tiempo se manifiesta a favor de la necesidad de avanzar en política social hacia garantías universales. Como veremos a continuación, la dicotomía entre focalización y beneficios universales existe porque vivimos en un mundo de recursos escasos. Y pasar a una lógica universalista carece de toda justicia respecto de la preocupación prioritaria que debe tener el Estado con los más necesitados.

Por ejemplo, cuando lo que se busca es redistribuir a todos por igual (lógica universalista), al sumar los subsidios monetarios que hoy entrega el Estado y redistribuirlos entre todos los chilenos, una persona del 10% más pobre recibiría sólo un tercio del apoyo vigente.

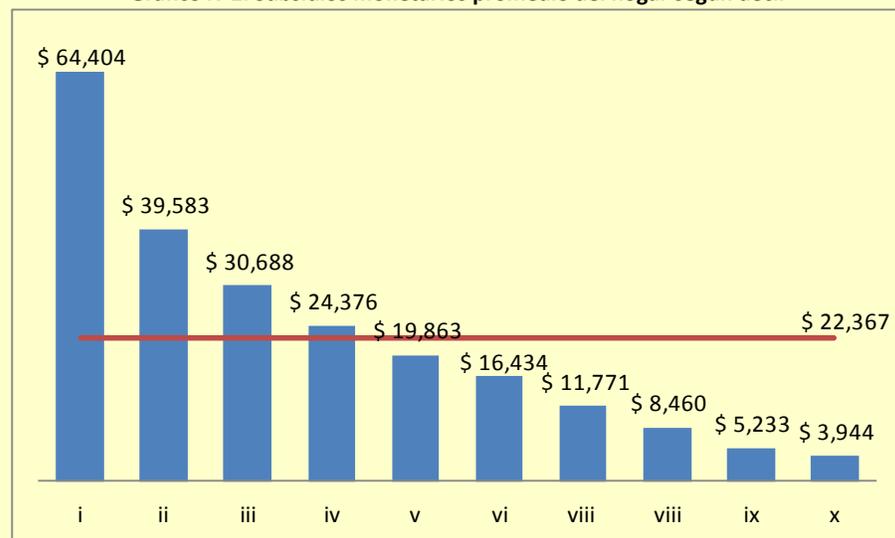
Más específicamente, en el Gráfico N° 2 se observa que cuando se opta por la lógica universalista (en vez de una focalizada), en promedio una familia recibiría mensualmente \$22.367 en subsidios monetarios, muy por debajo de lo que actualmente reciben (\$64.404 mensuales). Mientras que en un extremo, una familia perteneciente al décimo decil pasaría a casi sextuplicar los beneficios que recibiría del Estado, de \$3.944 a \$22.367.



Parece del todo deseable que una persona que está en el 1% más pobre reciba más que la del 60%, considerando, por ejemplo, que en promedio el desempleo del 1% más pobre superó el 50% y el del 60%, sólo alcanzó 7,6% el 2013.

UNIVERSALIZAR BENEFICIOS LLEVARÍA A QUE UN HOGAR DEL 10% MÁS POBRE RECIBA UN TERCIO DE LOS SUBSIDIOS MONETARIOS

Gráfico N°2: Subsidios monetarios promedio del hogar según decil



Fuente: LyD sobre la base de encuestas CASEN 2013

Por el contrario, si realizamos un verdadero esfuerzo por focalizar en el 40% relativamente más pobre de la población los subsidios monetarios que hoy entrega el Estado, se liberarían \$ 29.812 millones de pesos al mes y \$ 357.740 millones de pesos al año. Luego, si esos mismos recursos se reasignaran de forma pareja en los hogares que hoy pertenecen al 40% más pobre, permitiría incrementar los subsidios monetarios de esas familias en un 36% (\$ 14.131 mensual y \$ 169.575 por hogar al año)ⁱⁱⁱ.

REFLEXIONES FINALES

En Chile, 2 de cada 3 pesos del gasto público se destinan a vivienda, salud, educación y políticas sociales. A diferencia del resto de la región, en nuestro país este gasto social es progresivo y se focaliza en los sectores de menores ingresos. Esto ha permitido que Chile exhiba notables logros en los indicadores sociales como la reducción de la pobreza y la reducción de la mortalidad infantil.

Sin embargo, es claro que el instrumento de focalización vigente presenta importantes desafíos. El camino a seguir está lejos de su eliminación. Más que sólo

un puntaje estático, la Ficha es un instrumento y su discusión no sustituye el análisis integral de la heterogeneidad de la pobreza y de su volatilidad. El diseño de política social exige utilizar la información de la Ficha como complemento a una mirada integral de la situación de los individuos encuestados.

Más bien se debiesen potenciar las herramientas que identifican las características y necesidades de las familias más pobres y excluir a quienes no deberían recibir beneficios. A su vez, a diferencia de aplicar una lógica discreta de entrega de beneficios sociales, debiésemos avanzar hacia el retiro gradual de los programas sociales según vaya aumentando el ingreso. Lo anterior también permitiría solucionar el incentivo perverso que hoy existe a declararse como perteneciente a bajos quintiles de vulnerabilidad.

En esta misma línea estimamos que el instrumento de focalización debiese contar con la verificación de la información declarada mediante registros administrativos, lo cual debería complementarse con la capacidad generadora de ingresos de las personas. En caso de no hacerlo, las consecuencias podrían ser igualmente nefastas que no incorporar los registros administrativos. Esto, porque con el fin de minimizar ingresos para recibir beneficios del Estado, las personas podrían verse desincentivadas a formalizarse, disminuyendo sus posibilidades de acceso a salud, previsión y mejores condiciones laborales que les permitan superar su condición de pobreza.

Nuestra realidad requiere de mayor y mejor focalización. Sólo así seremos exitosos en que la política social llegue efectivamente a quienes más lo necesitan.

ⁱ Informe final del Comité de Expertos Ficha de Protección Social, MDS, Octubre 2010.

ⁱⁱ Estas beneficiarias son mujeres que tienen hijos menores de 18 años de edad que vivan a sus expensas o mujeres embarazadas.

ⁱⁱⁱ Este ejercicio no contempla el hecho que al entregar más recursos a los hoy pertenecientes a los dos primeros quintiles, pudiese haber individuos de la parte más baja del quintil 3 que queden con ingresos por debajo de los ingresos alcanzados por los dos primeros quintiles con la reasignación mencionada.