



Propuesta de mejoras a la Ficha de Protección Social y focalización en programas sociales

Introducción

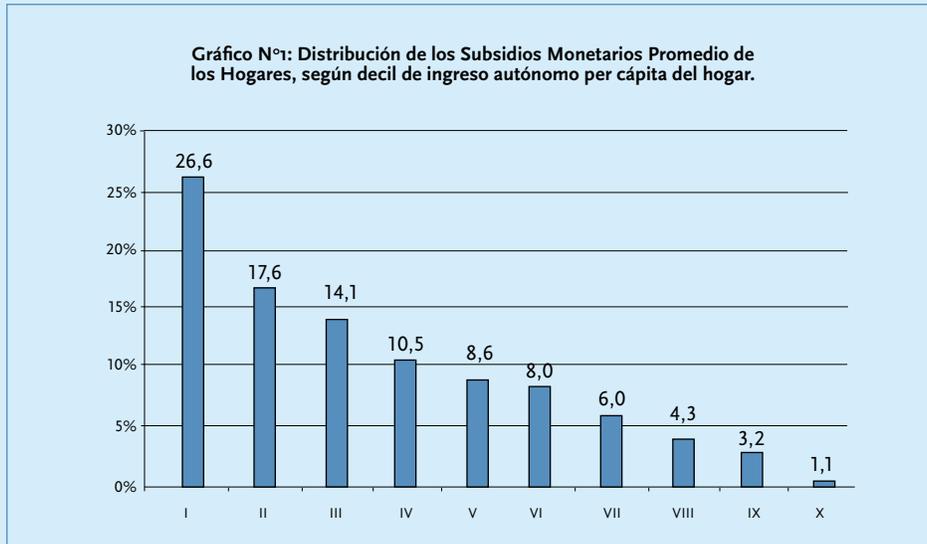
La discusión acerca de la focalización de los programas sociales y los subsidios gubernamentales tiene larga data en nuestro país. Más aún, Chile es uno de los pocos países de la región que puede mostrar un record de focalización de sus políticas sociales -reconocidas ampliamente como efectivas en la reducción de la pobreza- gracias a las herramientas técnicas y, sobre todo, gracias a las ideas aplicadas por ODEPLAN en los 70.

La creación de la ficha CAS, como resultado de los Comités de Asistencia Social, ha sido la herramienta más exitosa en focalización, diagnóstico e implementación de nuestras políticas sociales.

Este éxito en la localización es fácilmente identificable al ver la distribución de los subsidios monetarios en los hogares, según decil autónomo. El gráfico N° 1 muestra cómo éstos son recibidos en su gran mayoría - el 68,8%- por el 40% más pobre de la población.

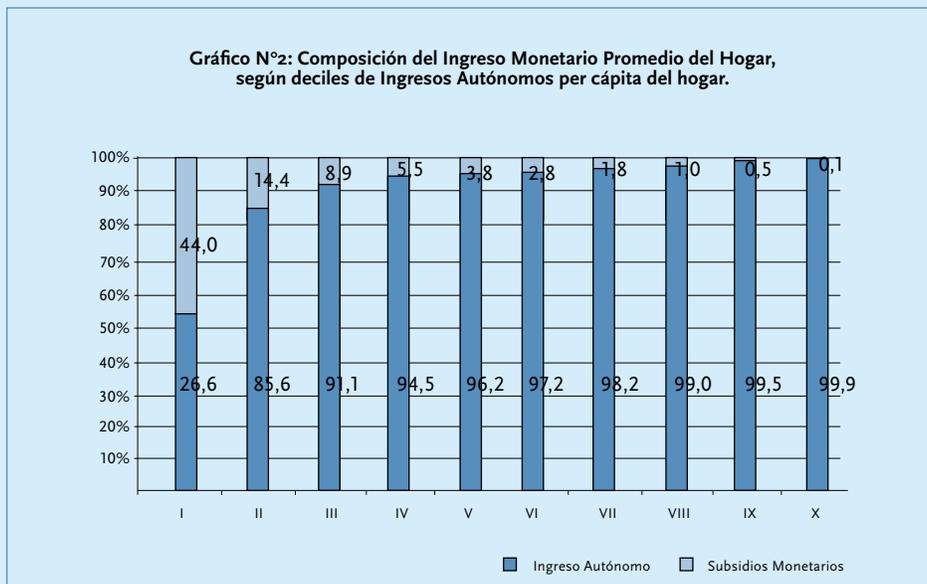
RESUMEN EJECUTIVO

El gobierno pretende mejorar la ficha de Protección Social. Dicho instrumento es perfectible al menos en los siguientes aspectos: la forma de calcular la vulnerabilidad de los individuos y hogares de manera que sea más dinámica. Incluir la idea de “Full income” o las dotaciones en dinero que poseen las familias y, por último, la gradualidad en la salida o en la pérdida de beneficios, para así minimizar la probabilidad de volver a caer en la pobreza.



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2009

Al mismo tiempo, es posible ver este impacto en la composición de los ingresos monetarios, por decil de ingreso autónomos, donde, para el decil más pobre las transferencias del Estado significan un 44% de sus ingresos, mientras que para el más rico es inferior al 1%.



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2009

El enfoque que sustenta la ficha CAS es el que se ha denominado enfoque de las carencias, es decir, que la pobreza se asocia a individuos y hogares con privaciones. En este sentido, la ficha recogía información que permitía inferir una situación de pobreza y necesidades.

A mediados de los 80, las condiciones que el país enfrentaba eran distintas a las de la creación de la ficha CAS, razón por la cual se tomó la decisión de actualizar ciertos supuestos –pasando a llamarse CAS 2– pero manteniendo el enfoque y objetivo de dicha herramienta.

Estos cambios permanecieron hasta fines de los 90. En esa oportunidad la nueva administración realizó modificaciones en las ponderaciones de los diversos factores que influían en el puntaje final de la ficha, y que, a su vez, eran los discriminantes para acceder a los beneficios y subsidios del Estado.

A inicios de la primera década del 2000, el gobierno comenzó una discusión que tenía por objeto cambiar el enfoque de dicha herramienta. Se hicieron diversos estudios y se formuló una alternativa denominada “Ficha Familia”, la cual nunca llegó a aplicarse. Todo ello sólo implicó un importante gasto de recursos.

Finalmente, el gobierno de la Presidenta Bachelet, hizo el primer cambio sustantivo, tanto en la forma, como en el fondo de la ficha, llamándola “Ficha de Protección Social”.

La Ficha de Protección Social

La Ficha de Protección Social considera cambios conceptuales importantes respecto al instrumento anterior. La principal modificación es la que tiene que ver con el cambio de enfoque: se pasa de uno centrado en las carencias asociadas a la pobreza, a otro de vulnerabilidad socioeconómica, entendida esta última como el *riesgo* de estar en situación de pobreza. Esta vulnerabilidad es definida como un concepto más dinámico, ya que considera tanto las personas que hoy se encuentran en esa situación como aquellas que tienen más alta probabilidad de estarlo en el futuro, por el hecho de estar en el margen de dicha línea de pobreza.

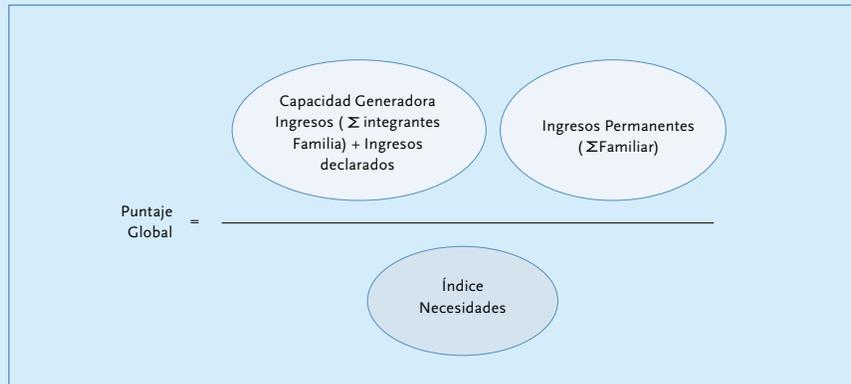
Otra modificación conceptual que incorpora la Ficha de Protección Social, es la manera como se miden los recursos que poseen las familias, los cuales se asocian principalmente a su capacidad de generar ingresos. Estos ingresos potenciales se calculan mediante una regresión econométrica siguiendo el modelo de Mincer, y cuyos datos son obtenidos desde la encuesta CASEN.

Las variables consideradas en la estimación de la capacidad de generar ingresos pueden ser agrupadas en tres categorías: variables relacionadas a cada individuo, como la escolaridad; al mercado laboral, como su estado ocupacional; y variables territoriales, como la comuna de residencia y sus características. Además de la capacidad de generación de ingresos, también se consideran como recursos de la familia los ingresos provenientes del trabajo, de las pensiones contributivas y no contributivas, y otros ingresos que se declaren en la Ficha.

Asimismo, se realiza un índice de necesidades que se basa en consideraciones de economías de escala y consumo equivalente presentes en las familias, donde, por ejemplo, se da una ponderación distinta a las personas adultas, niños y personas con alguna discapacidad.

El puntaje de la Ficha de Protección Social se calcula, ponderando en un 10% la suma de los ingresos declarados, y en un 90% la capacidad de generar ingresos. A esto se le suman los ingresos permanentes (de otras transferencias del Estado) y se divide por el índice de necesidades antes descrito.

La Figura 1¹ a continuación muestra gráficamente este cálculo:



Comentarios Generales y Propuestas

El gobierno del Presidente Piñera ha convocado a una comisión de expertos con el objetivo de evaluar la actual ficha e introducir mejoras. En este contexto, consideramos que si bien es cierto que la actual ficha y el modelo de focalización de los programas sociales han sido exitosos, hay espacios para introducir mejoras en dicho cálculo.

Al mismo tiempo, creemos que el futuro éxito de nuestros programas sociales pasa por mantener una focalización y conocimiento detallado de la efectividad de éstos programas.

En términos generales, la discusión sobre el cambio de enfoque- de necesidades o carencias a vulnerabilidad- es relevante, pero probablemente no lo más importante. De alguna manera, la noción de vulnerabilidad aplica más a quienes tienen mayor probabilidad de caer a la pobreza, entre los cuales se encuentran: quienes ya han estado en esta situación; quienes varían en torno a la línea de la pobreza y también los que no necesariamente están en el margen de esa línea, pero que presentan condiciones de inestabilidad que podrían hacerlos caer - como en el caso de algún shock externo- a la pobreza. Al mismo tiempo, la noción de necesidad apunta mejor a la situación de quienes están en la indigencia, y los más pobres.

Como toda herramienta de focalización, hay un trade-off entre error de tipo I y error de tipo II. En este caso, debemos minimizar el error de tipo I, es decir, el error de excluir a una persona cuya ficha nos dice que no debe ser beneficiario, cuando sí lo debía haber sido. Esto es mucho más grave que incluir a gente que no “debía” estar en el sistema, pues, a lo sumo, serían personas - en el margen- en los deciles de más bajos ingresos.

¹ Fuente: Mideplan

Dicho lo anterior, más lo que sabemos actualmente sobre la movilidad de la pobreza², pareciera que la especificación de la ecuación de Mincer para estimar los ingresos potenciales en un corte transversal, es demasiado estática. Se sugiere que dicha ecuación pueda ser calculada en base a un panel anual, de tal forma de poder estimar con mayor precisión las variables que son cambiantes en el tiempo en las mismas personas y en su comparación con otras. Al mismo tiempo, esta técnica permite hacer un cálculo de “efectos fijos” que elimina información no-observable que pueda estar sesgando los cálculos de la potencialidad de ingresos.

Un elemento que llama la atención, es la baja ponderación que se da a los ingresos declarados versus los ingresos estimados (10% y 90% respectivamente). Es evidente que existe un incentivo a sub-declarar dichos ingresos, sin embargo, éstos debiesen ser corroborados con la información existente en otras bases de datos, como del SII, de las Municipalidades, etc. En este punto vale la pena detenerse y –pese a que escapa directamente del ámbito de la comisión y de la ficha misma- hacer hincapié en la necesidad de contar con una política nacional de uso de y recolección de datos. Hoy, el Estado hace innumerables esfuerzos y estudios de evaluación y de requerimientos de información a las personas, que no son fácilmente agregables o fusionables. Hay experiencia en otros países donde cada encuesta que hace algún servicio público tiene un indicador por hogar, de tal forma que es posible cruzar la información obtenida, aunque sea para distintos fines, para conocer más en detalle las necesidades y perfiles de los beneficiarios.

Volviendo a los ingresos potenciales de la ficha, es posible que dicha estimación sea poco indicativa de las necesidades de las personas pobres, dado la heterogeneidad de individuos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, un estudio detallado de los patrones de consumo y presupuestos familiares podría entregar más detalles acerca de éstos. Entre otras razones, puesto que es posible que haya “suavización” de consumo- dentro de la idea de ingreso permanente- a través de créditos informales en algunos períodos (cosa que no se estaría incorporando en el actual diseño). Al mismo tiempo, es muy probable que haya sustitución de los productos dentro de las canastas de consumo, por lo que un estudio más detallado sobre éstas nos permitiría formular e inferir distintos perfiles de consumo e ingresos.

Asimismo, otra posible mejora sería la de incorporar el concepto de “*full income*” desarrollado por el profesor Gary Becker, que básicamente consiste en agregar el valor en pesos de las dotaciones de los hogares, tanto en ingresos, bienes liquidables (como autos y espacios disponibles en el hogar para arriendo, entre otras) y la disponibilidad de horas que podrían ser potenciales ingresos futuros una vez encontrado trabajo.

En otras palabras, es más vulnerable quien posee un empleo de mala calidad que alguien que no lo tiene, ya que este último posee un capital potencial de horas de trabajo, con lo cual se da, implícitamente,

² Ver Castro y Kast 2004, donde se muestra que casi 1/3 de los Chilenos estuvo en situación de pobreza entre 1996 y 2001

un apoyo a quienes están en situación de pobreza y tienen un trabajo. Otro ejemplo que grafica la importancia de incorporar este concepto es el de la contribución neta de personas que habitan en el hogar, como el caso de los adultos mayores. Si se pone en el supuesto de un hogar donde habita un adulto mayor, junto con los padres y dos hijos, versus uno similar, pero en el cual no habita un adulto mayor, en la ficha actual, parecería como más vulnerable el primero- si el adulto mayor no recibe ingresos- sin embargo, es posible que su contribución neta al hogar sea positiva en cuanto a horas de trabajo “*non-market*”. Ello ocurriría, por ejemplo, si se ocupara en el cuidado de los niños, lo cual permitiría a los padres disponer de más horas de trabajo.

Por último, una de las principales críticas que se escuchan recurrentemente en quienes trabajan más directamente con dicha ficha, es que las personas acusan saltos discretos en sus puntajes, en periodos muy cortos de tiempo. En este sentido, se propone utilizar como puntaje final el promedio ponderado de los últimos 4 meses (promedio móvil) de tal forma de suavizar dichos saltos o cambios bruscos en los puntajes.

En esta misma línea, también tiene sentido que si una persona ha venido incrementando su puntaje en la ficha –debido a un mejoramiento en sus condiciones socioeconómicas o de ingresos- no le signifique dejar de percibir inmediatamente todo tipo de beneficios, sino que sea de manera gradual. Es decir, que haya un “impuesto” a medida que va subiendo este puntaje, pero que no signifique inmediatamente la pérdida de la calidad de beneficiario de los programas que hoy se focalizan en las personas más vulnerables.

Conclusiones

La política social de nuestro país ha sido tomada como ejemplo en diversos países de la región y del mundo. Una de las razones por las cuales esto ha sucedido, es por la eficacia de dichos programas en cuanto a su focalización y pertinencia con respecto a las necesidades y problemas de las personas en situación de pobreza. Se requiere continuar y profundizar esta senda, por lo que la idea del actual gobierno de introducir mejoras a la actual ficha de Protección Social se ve muy positiva.

Como toda ficha que pretende discriminar entre beneficiarios y no beneficiarios, hay posibilidades de error, sin embargo, el error a minimizar debiese ser el de no otorgarle un beneficio a quien debía recibirlo.

La forma en que la FPS calcula la vulnerabilidad de los individuos y hogares es un poco estática, y por ello, se propone un modelo más dinámico a través de encuestas de panel.

Al mismo tiempo, se propone incluir la idea de “*full income*” o las dotaciones en dinero que poseen las familias, siendo una de las más importantes, la disponibilidad de horas, que pueden ser ingresos potenciales.

Por último, se propone que haya una gradualidad en la salida o pérdida de los beneficios, de tal forma de minimizar la probabilidad de volver a caer en situación de pobreza.