

NUEVA FPS: ¿ES REALMENTE UN AVANCE?

- El 1 de enero del 2016 entró en vigencia el nuevo instrumento de focalización conocido como el Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales.
- Es un sistema basado en un criterio de exclusión de mayores ingresos, que utiliza información administrativa en vez de autorreportada. Con esto, estima la calificación socioeconómica a partir de los ingresos efectivos.
- Este nuevo mecanismo no permitiría, por ejemplo, distinguir a las familias muy vulnerables que se encuentran en campamentos o en situación de calle. Adicionalmente, utilizar el ingreso efectivo como determinante de la calificación socioeconómica podría castigar la generación de ingresos fomentando la informalidad.

Ya en el programa de gobierno de Michelle Bachelet se planteaba la idea de *“superar en forma gradual la Ficha de Protección Social (FPS) en tanto instrumento de focalización, de manera tal de transitar hacia la asignación de transferencias monetarias por el mecanismo de la exclusión de los sectores de mayores ingresos”*. Así, desde inicios del gobierno existían señales que los esfuerzos estarían más bien centrados en identificar a quienes fueran ricos, en vez de focalizar la política social en los más pobres.

Justamente bajo esta premisa, y con la idea de realizar ciertas mejoras a la Ficha de Protección Social (FPS), el 1 de enero del 2016 entró en vigencia el nuevo instrumento de focalización denominado *“Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales”*. A continuación se explica el contexto de esta decisión, los principales componentes del nuevo Sistema y sus diferencias con la FPS. Por último, se evalúan los cambios efectuados en el instrumento de focalización, de tal modo de determinar si éstos constituyen o no un avance en mejorar la entrega de los beneficios del Estado a quienes más lo necesitan.

SISTEMA DE APOYO A LA SELECCIÓN DE USUARIOS DE PRESTACIONES SOCIALES

Desde 1979, Chile cuenta con instrumentos para focalizar la política social. Primero fue la Ficha CAS 1, desde 1987 la Ficha CAS 2 y a partir de 2007 la Ficha de

Protección Social (FPS). El 2010 se convocó a un Comité de Expertos, que detectó como principal problema del instrumento vigente el que realiza la clasificación de vulnerabilidad de los hogares de acuerdo a información autorreportada por los potenciales beneficiarios¹, lo que habría llevado a “comportamientos oportunistas 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 tarea de focalización a través de la FPS”. Entre 2012 y 2014, buscando concretar las recomendaciones del citado Comité de Expertos y mejorar la focalización de la entrega de beneficios, se trabajó en un nuevo instrumento llamado Ficha Social (FS), cuya encuesta se aplicó a 2,2 millones de hogares. Al iniciarse el proceso y mientras se aplicaba la encuesta se congeló el puntaje de la FPS.

Los problemas mencionados por el Comité se reflejan en la Tabla N° 1. Cerca del 40% de la población del país estaría clasificada en el 20% más vulnerable, error que se concentra en los primeros deciles: el 27% de los chilenos son considerados como pertenecientes al 10% más vulnerable, que equivale a más de 3 millones de personas más de las que deberían estar en dicha categoría.

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

Tabla 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.

Ahora bien, según el diagnóstico de la actual administración, la FPS sería *“injusta, poco transparente y arbitraria porque los puntajes derivados de ella no reflejan de buena forma la realidad social”*ⁱⁱⁱ. De hecho, ya en el programa de gobierno de Michelle Bachelet se planteaba cambiar el criterio para asignar los beneficios provenientes del Estadoⁱⁱⁱ. Es por ello que se asignaron cerca de \$7 mil millones para este nuevo Sistema a través del Presupuesto 2015, aproximadamente \$2.500 millones más que lo correspondiente en 2014 a la antigua FPS. El 20 de noviembre del 2015 fue publicado el reglamento de dicho Sistema en el Diario Oficial^{iv}.

El nuevo Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios se compone del Registro Social de Hogares, Mecanismo de Apoyo a la Selección y Procedimiento para Rectificar:

- i) **Registro Social de Hogares (RSH)**: actualmente este registro contiene información auto-reportada de la FPS y FS generada a partir del Registro de Información Social (RIS), pero también se complementarían con información de los registros administrativos disponibles. La base de datos de la FPS y FS cubre cerca de 12 millones de personas (casi un 70% de la población) y sólo los que no hayan sido encuestados (por cualquiera de los dos procedimientos) deberían pedir el ingreso al Sistema llenando un formulario en la Municipalidad. La información estaría disponible para los registrados y se actualizarían mensualmente con información administrativa.
- ii) **Mecanismos de Apoyo a la Selección**: el Sistema contempla la asistencia técnica permanente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) suministrando apoyo a la selección de usuarios para cada programa. Lo anterior con el fin de coordinar la oferta y entregar una clasificación socio-económica que dependerá de los ingresos efectivos (no los auto-reportados, ni tampoco considerando los ingresos potenciales).
- iii) **Procedimiento para Rectificar, Actualizar y/o Complementar información**: los usuarios pueden rectificar la información si consideran que sus datos no son los correctos.

Lo anterior buscaría clasificar socioeconómicamente a la población según su ingreso per cápita efectiva, corregida según las necesidades del hogar (tales como la presencia de adultos mayores, personas con discapacidad o dependencia y menores). Una novedad respecto a lo efectuado con la FPS es que, aprovechando el uso de información proveniente de registros administrativos, a los registros de los hogares se les aplicará un “test de medios” para detectar falta de información o ingresos no compatibles con su nivel de vida. De acuerdo al MDS, como

información adicional de ingresos, y con el fin de verificar posibles incompatibilidades, se consideraría el valor de los automóviles del hogar, de las viviendas que son propiedad del hogar, de la mensualidad del establecimiento educacional al que asisten los menores y el plan de ISAPRE.

Para este cálculo existirían ciertas excepciones, tales como: i) No se consideraría el ingreso de los menores de 18 años; ii) Para los estudiantes entre 18 y 24 años sólo se les consideraría el ingreso que supere los dos salarios mínimos; iii) No se consideraría el valor de la vivienda a nombre de personas mayores de 60 años; iv) No se considerarían los automóviles para los hogares con personas en situación de discapacidad moderada o severa; v) en caso de poseer vehículos de uso comercial, sólo se consideraría su valor en caso de poseer 3 o más.

No obstante la información entregada por el MDS respecto de la forma en que el nuevo instrumento realizaría la clasificación socioeconómica, en el reglamento publicado en el Diario Oficial no establece el procedimiento ni las metodologías de cálculo que serían utilizados para determinar dicho criterio.

En suma, las principales diferencias FPS y el nuevo Sistema son las siguientes:

FPS	Nuevo Sistema de Selección de Usuarios
El proceso de identificación y selección de usuarios utiliza, mayoritariamente, información auto-reportada.	El proceso de identificación y selección de usuarios de beneficios sociales utiliza, preferentemente, información administrativa, del Servicio de Impuestos Internos (SII), Superintendencia de Pensiones, Administradora de Fondos de Cesantía, Instituto de Previsión Social (IPS), Isapres, entre otros.
La oferta programática utiliza mayoritariamente la FPS (o información proveniente de ésta) para restringir la postulación a las prestaciones sociales.	No existe un único criterio para postular a las prestaciones sociales. El Sistema provee información que permite establecer requisitos y criterios de prelación para cada programa, además de una clasificación socioeconómica para los casos en que se requiera.
Existe un puntaje para establecer la condición socioeconómica de los hogares.	Se suprime el uso de un puntaje, se reemplaza por una clasificación socioeconómica basada en tramos.
Utiliza la capacidad generadora de ingresos (CGI) para determinar el puntaje del hogar.	Utiliza ingresos efectivos en la determinación de la clasificación socioeconómica del hogar.

Fuente: LyD sobre la base al Informe de Desarrollo Social 2015.

COMENTARIOS

La correcta focalización de la política social es fundamental para avanzar en la superación de la pobreza. Además, existía un consenso que la FPS requería de ciertas mejoras para alcanzar este objetivo último. Sin embargo, el nuevo instrumento, basado en la premisa de excluir de la política social a los que tienen mayores ingresos, debería centrarse en buscar identificar a los más vulnerables, cuyas necesidades (y por ende el apoyo estatal que podría requerir) varían dependiendo de su clasificación. Por ejemplo, según CASEN 2013 mientras el desempleo del 1% más pobre superó el 50%, el del 60% sólo alcanzó 7,6%, diferencias que también se marcan en participación laboral y nivel educacional (Tabla N°2). Al utilizar un criterio de exclusión de mayores ingresos, este instrumento no permitiría distinguir la carencia extrema de familias que se encuentran en campamentos o en situación de calle. Además, castigaría a familias que con esfuerzo buscan un mejor nivel de vida para los suyos.

TASA DE DESEMPLEO SUPERARÍA EL 50% EN EL 1% DE LA POBLACIÓN

Tabla N°2: Diferencias en empleo y educación entre el 1% con el 60% de la población

	1%	60%
Ingreso per cápita promedio (\$ en enero 2016)	\$ 0	\$ 183,993
Tasa desempleo	51.5%	7.6%
Tasa de participación laboral	7.7%	51.3%
Para mayores de 25 años:		
Educación escolar completa	17.3%	36.7%
Educación superior completa	5.8%	13.9%

Fuente: LyD sobre la base de CASEN 2013.

Los cambios propuestos por el nuevo Sistema no abordarían mejoras que deberían llevarse a cabo en el diseño de los programas. El incentivo de los usuarios de la FPS a ocultar información - o entregar información falsa - está más relacionado con la lógica de “todo o nada” de nuestra política social, donde (por ejemplo) quien está en el 60% recibe el beneficio y quien está en el 61% se queda sin nada. Contar con información administrativa no solucionará este problema.

Además, el nuevo Sistema corre el riesgo de incentivar la informalidad para no aparecer en el RSH. Se debe reconocer que el nuevo instrumento (por la vía de usar bases administrativas) contribuye a que los usuarios no declaren información fraudulenta. Sin embargo, este mecanismo podría castigar la generación de ingresos formales (que aparezcan en los registros administrativos) y fomentar

empleos informales (ej. un profesor con contrato no recibiría subsidios en cambio un feriante que genere más ingresos que no aparecen en los registros si recibiría). En otras palabras el sub-reporte se podría transformar en informalidad.

Asimismo, el nuevo instrumento elimina la “Capacidad Generadora de Ingresos” (CGI) que utilizaba la FPS, que corresponde a una estimación de ingresos potenciales de acuerdo a determinadas características socioeconómicas. Esto podría implicar que queden clasificadas con igual nivel de necesidad alguien sin ingresos pero con estudios universitarios y alguien con ingreso cero y sin estudios. Al desaparecer la estimación de la CGI se pierde la opción de diferenciar entre hogares que pueden requerir políticas de promoción social para salir de su condición de pobreza, o cuya situación presente puede obedecer a una situación catastrófica (una enfermedad, desempleo, entre otros) que ameritan políticas de seguro. En suma, en ambos casos no se requeriría del mismo tipo de apoyo estatal, por lo cual no parece aconsejable eliminar del todo dicha estimación (la cual además desde ahora podría ser complementada con información fidedigna).

Existen otros aspectos que deben tomarse en cuenta. Entre ellas, se debe considerar que el ingreso efectivo tiende a ser muy volátil, lo cual podría obligar a la autoridad a conceder beneficios y en poco tiempo tener que quitarlos, y viceversa, con todos los problemas administrativos y consecuencias políticas y técnicas que esto implica. Para atender este problema se podrían usar ingresos promedios de períodos de tiempo más largo que sólo mensuales.

Se ha señalado que con el nuevo instrumento las personas podrán rectificar la información del RSH en caso de no corresponder a su realidad. Lamentablemente, no existiría el incentivo para que un usuario que recibe un beneficio señale que no debería recibirlo. Por ende, con el nuevo instrumento podrían seguir existiendo casos en que personas sean declaradas como vulnerables y en realidad no lo sean.

Además, no queda claro si el RSH servirá para detectar si las personas deberían dejar de recibir beneficios. De hecho, respecto a los beneficios ya otorgados con la FPS, en su segundo artículo transitorio, el reglamento que regula el “Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales” señala que la derogación de la FPS *“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.”* Esto implicaría que aun cuando exista información

administrativa en el RSH para señalar que los ingresos de un beneficiario son distintos a los declarados, no se dejaría de entregar la prestación (no se perderían los beneficios adquiridos). Así, se impide conocer a las familias que son realmente carentes y no estaría corrigiendo el problema que motivó el remplazo de este instrumento, puesto que este Sistema posibilitaría que se sigan entregando beneficios sociales a personas que no deberían recibirlo.

El retiro de los beneficios es algo que debería revisarse. Así como es preferible diseñar programas que retiren beneficios gradualmente con el mayor ingreso per cápita del hogar, de modo de no desincentivar superar situaciones de pobreza, en algunos programas de retiro discreto, el retiro del beneficio puede ser más o menos gradual según las características del programa. Por ejemplo, mantener un beneficio como la Pensión Básica Solidaria en pensionados mayores de 80 años, sin capacidad de generar ingresos complementarios es diferente a hacerlo en pensionados de menor edad; o retirar beneficios en estudiantes en un ciclo escolar puede ameritar revisar si es conveniente no retirar el beneficio hasta que el alumno cierre completamente el ciclo.

EN CONCLUSIÓN:

Focalizar correctamente la política social sigue siendo un desafío clave para la superación de la pobreza. La antigua FPS presentaba una serie de problemas para alcanzar este objetivo, siendo el más conocido el del autoreporte de la información.

A pesar de que con el nuevo instrumento se comienza a usar información basada en registros administrativos (lo cual aumenta la probabilidad de obtener información fidedigna por parte de los potenciales beneficiarios), éste no permitiría identificar a los hogares en situación de extrema carencia e incluso podría incentivar la informalidad. De modo tal de avanzar en la identificación de los más vulnerables, debiésemos repensar el diseño de la política social, desde la lógica actual del “todo o nada” hacia el retiro gradual de los beneficios.

ⁱ El informe final del Comité de Expertos está disponible en:

<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/c.e-fps-infinal.pdf>

En su Resumen Ejecutivo señala textual: “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.”.

ⁱⁱ De la presentación para sociabilizar Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, 2015.

ⁱⁱⁱ Señala el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet en su página 161: “Iniciaremos un proceso para superar en forma gradual la Ficha de Protección Social (FPS) en tanto instrumento de focalización, de manera tal de transitar hacia la asignación de transferencias monetarias por el mecanismo de la exclusión de los sectores de mayores ingresos. De esta forma, es el Estado quien asume la responsabilidad de identificar y seleccionar, no el ciudadano.

En el intertanto, la FPS debe permitir de la forma más fidedigna posible identificar a los hogares, asegurándoles un acceso justo y equitativo a los ingresos que les permitan una sustentabilidad digna. Para esto debemos establecer una administración transparente y justa de la Ficha, ajustando los procedimientos operativos; identificar a personas y familias y ordenarlas por estratos sociales; establecer un nuevo modelo de cálculo del puntaje que recoja los recursos provenientes de los ingresos y el consumo familias en función de las necesidades del hogar, corrigiendo la fórmula de la Capacidad Generadora de Ingresos.”

^{iv} “Aprueba reglamento del artículo 5° de la Ley N° 20.379 y del artículo 3° letra f) de la ley 20.530”. Diario Oficial, viernes 20 de noviembre de 2015.