



RESUMEN DEL INFORME DE RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES

ABRIL 2022

SERIE
INFORME
SOCIAL
191

AUTORA: MARÍA PAZ ARZOLA G.

ISSN 0717-1536



AUTORA: MARÍA PAZ ARZOLA G.

Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magister en Economía de la UC. Desde marzo de 2018 se desempeña como Coordinadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN	6
2. DESCRIPCIÓN DEL RSH Y LA CSE	8
3. DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES DEL PANEL DE EXPERTOS	22
4. REFLEXIONES A PARTIR DEL TRABAJO DEL PANEL	30
5. ANEXOS	33

| RESUMEN EJECUTIVO

El Registro Social de Hogares (RSH) es un sistema de información que mezcla datos auto reportados por los hogares con otros provenientes de registros administrativos del Estado, y que tiene como propósito apoyar la selección de beneficiarios de prestaciones sociales, así como el diseño, rediseño, implementación, monitoreo y evaluación de éstas. La Calificación Socioeconómica (CSE), por su parte, es el instrumento que, en virtud de la información que provee el RSH, permite calificar a los hogares y así determinar su elegibilidad para los distintos programas que componen la oferta social.

Debido a la pandemia y en particular a la entrega del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), durante los últimos dos años ambos instrumentos fueron exigidos de forma inédita, lo que se verifica en el hecho de que, si entre 2016 y 2019 las solicitudes de ingreso o actualización de información del RSH se ubicaban en torno a 1,6 millones, en 2020 se dispararon hasta 5,3 millones. Lo anterior obligó al despliegue de grandes esfuerzos para per-

mitir que los hogares accedieran a los beneficios creados debido a la emergencia sanitaria. Y si bien al comienzo se cometieron errores, principalmente porque el RSH y la CSE no habían sido creados para identificar caídas de corto plazo en los ingresos, a la larga se lograron importantes aprendizajes y mejoras. Prueba de ello es la disminución en el tiempo de respuesta a las solicitudes de los usuarios, que desde 2019 cayó de 16 a tan sólo 3 días promedio, así como la inédita cobertura alcanzada por el RSH, que hoy llega a 16,3 millones de personas (el 87,3% de la población del país), que pueden optar a los programas sociales del Estado.

En ese contexto, la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) convocó a un Panel de Expertos para que trabajara en recomendaciones para el mejoramiento de la CSE del RSH, labor que se prolongó desde agosto de 2020 a diciembre de 2021, cuando hizo entrega de un informe final¹. Entre los principales desafíos que iden-

1. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/rsh/Informe-de-Comision-CSe.pdf>

tifica el panel, se encuentra la necesidad de mejorar la calidad de los datos y reducir los incentivos a comportamientos oportunistas en la entrega de información auto reportada. Para ello recomienda incorporar nuevos datos administrativos, mejorar los procesos de verificación de información, que los organismos a cargo asuman un rol más activo en promover la entrega de información reciente y fidedigna, introducir la posibilidad de caducar registros muy antiguos y avanzar hacia un registro único que dificulte la alteración de datos en vista a la obtención de un determinado beneficio. Asimismo, propone cuidar el diseño de los programas sociales que se otorgan por medio de la CSE y mejorar la coordinación con los organismos ejecutores en la definición de la población elegible.

Segundo, el panel destaca la necesidad de mejorar los tiempos de actualización de la información. Durante la pandemia, la imposibilidad de conocer oportunamente la situación reciente de los hogares llevó a extender los

requisitos de elegibilidad para el IFE a casi la totalidad del RSH y así evitar errores de exclusión. Ello llevó a destinar recursos a hogares que no habían sufrido una caída en sus ingresos y a incurrir en un gasto fiscal insostenible. Es por ello que el panel recomienda seguir trabajando por reducir los rezagos en la actualización de los datos administrativos y aumentar la frecuencia de cálculo de la CSE, de manera de mejorar la oportunidad de las soluciones que se otorgan en función de ella.

El trabajo del panel representa un valioso aporte y sus recomendaciones permitirían avanzar en mejores instrumentos de información y focalización, aumentando la eficiencia y justicia de la política social. El presente documento se elabora a partir de dicho trabajo y de ese modo busca contribuir con la difusión de cómo funcionan actualmente ambos instrumentos –el RSH y la CSE–, recoger y resumir la evidencia y recomendaciones realizadas por el panel y desde ahí extraer algunas conclusiones que consideramos relevantes para la política pública.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento fue elaborado a partir del informe realizado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), como resultado del trabajo del Panel de Expertos que fue convocado para estudiar y hacer recomendaciones para el mejoramiento de la Calificación Socioeconómica (CSE) del Registro Social de Hogares (RSH)². Se trata de un trabajo que se prolongó entre agosto de 2020 y diciembre de 2021 y que contó con la participación de 9 especialistas³ de diversas instituciones, así como de un equipo de la Subsecretaría de Evaluación Social de dicho ministerio⁴. El trabajo del

panel representa un valioso aporte y sus recomendaciones permitirían avanzar en mejores instrumentos de información y focalización, aumentando la eficiencia y justicia de la política social. De esta forma, el presente documento se elabora a partir de dicho trabajo y de ese modo busca contribuir con la difusión de cómo funcionan actualmente ambos instrumentos -el RSH y la CSE-, recoger y resumir la evidencia y recomendaciones realizadas por el panel y desde ahí extraer algunas conclusiones que consideramos relevantes para la política pública.

2. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/rsh/Informe-de-Comision-CSe.pdf>

3. En orden alfabético: Andrea Repetto (Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez), Claudia Martínez (Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile), Claudia Sanhueza (Centro de Economía y Políticas Sociales, Universidad Mayor), Cristóbal Huneeus (Consultora Unholster), Ignacio Irrarrazaval (Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile), Javiera Troncoso (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), Jorge Fantuzzi (Consultora FK Economics), María Paz Arzola (Libertad y Desarrollo), María Pía Martín (Universidad de Chile y Fundación para la Superación de la Pobreza).

4. En orden alfabético: Alejandra Candia (Subsecretaría de Evaluación Social), Amanda Dawes (Jefa de la División Políticas Sociales), María José Abud (Jefa de la División de Políticas Sociales (s)), Carmen Álvarez (Jefa del Departamento de Estudios), Cristián Labra (Coordinador de la Unidad de Instrumentos de Focalización), Juan Ramón Larraín (Asesor de la Subsecretaría de Evaluación Social), Mauricio Marcos (Jefe de la División de Información Social), Fernando Medina (Jefe de la División de Focalización), María José Vergara (Jefa de la División de Focalización).

El documento se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, se realiza un resumen de la sección donde se explica de forma exhaustiva el funcionamiento del RSH y la metodología en virtud de la cual se calcula la CSE, esto es, el indicador que permite determinar la población elegible para los distintos programas que forman parte de la oferta social del Estado. Se trata de dos elementos fundamentales para la política social y que durante la pandemia fueron exigidos de forma inédita debido a la necesidad de asignar y entregar de forma urgente los beneficios para ir en apoyo de las familias, particularmente el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Es por este motivo que en el último año estos adquirieron un rol preponderante y así como quedaron en evidencia una serie de falencias, también fue posible

identificar espacios de mejora y aprendizajes que es importante tener en consideración para el futuro.

En relación a ello, en segundo lugar, se presenta el diagnóstico y las principales recomendaciones realizados por el panel para el mejoramiento de la CSE, algunas de las cuales ya están siendo implementadas por la Subsecretaría de Evaluación Social (SES), organismo a cargo de ésta. Por último, se presenta una reflexión y conclusiones obtenidas tanto a partir del informe, como de la experiencia de haber participado en el mencionado Panel de Expertos y haber podido, gracias a ello, formarse una opinión relativa al funcionamiento del registro propiamente tal, del instrumento de focalización y su potencial para la política social en lo que viene.

2. DESCRIPCIÓN DEL RSH Y LA CSE

Los instrumentos de caracterización socioeconómica tienen por objeto identificar a los grupos de personas u hogares que cumplen con determinados criterios de elegibilidad y así poder enfocar en ellos los distintos apoyos que ofrece el Estado a través de su política social. En ese contexto, y atendidos los diversos ámbitos en los cuales es posible presentar carencias, estos representan un elemento clave para poder gestionar de manera más eficaz los recursos fiscales –que por definición son escasos- destinados a programas sociales que colaboren en la solución de cada una de las problemáticas que aquejan a una población.

Debido a lo anterior, este tipo de instrumentos de focalización se encuentran presentes tanto en Chile, como en la mayoría de los países del mundo. Ejemplos de ello son el caso de Reino Unido⁵, en que ayudan a orientar el apoyo estatal a quienes tienen bajos ingresos, así como los países de la Unión Europea⁶, que los utilizan para destinar, en promedio, alrededor de un 27% de su PIB en transferencias monetarias y apoyos en asistencia social a familias con niños, personas en situación de dis-

capacidad, desempleados o en situación de déficit de vivienda, todo bajo el ámbito de la protección social. Así, casi todos los países de este conglomerado utilizan con mayor o menor intensidad un test de medios o una evaluación socioeconómica de los beneficiarios de sus programas sociales, inclusive aquellos que se caracterizan por un Estado de Bienestar. En Dinamarca⁷, por ejemplo, más de un 36% del gasto en protección social está sujeto a una evaluación de medios, mientras que en Holanda e Inglaterra dicha proporción es de alrededor de un 15%. Por otro lado, hay igualmente países como Estonia, en que estos instrumentos se utilizan mínimamente.

Para el caso chileno, contamos con una larga experiencia al respecto y desde la década de los '80 se utilizan instrumentos de focalización para la identificación y selección de beneficiarios de políticas sociales. Primero, la Ficha CAS (Comité de Asistencia Social) estuvo vigente hasta 1990, luego vino la Ficha CAS2 hasta 2007, la Ficha de Protección Social (FPS) hasta 2015 y, más tarde, el Registro Social de Hogares (RSH), que se encuentra vigente desde enero de 2016. En cada caso, el objetivo ha sido

5. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/09/10121464.pdf>

6. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_social_benefits

7. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Expenditure_on_means-tested_social_protection_benefits,_2018_\(%25_of_total_expenditure_on_social_protection_benefits\)_F3.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Expenditure_on_means-tested_social_protection_benefits,_2018_(%25_of_total_expenditure_on_social_protection_benefits)_F3.png)

proveer la información necesaria para asignar las prestaciones que conforman la oferta de programas sociales del Estado mediante la determinación de la condición socioeconómica de los hogares, para lo cual se ha transitado desde el uso exclusivo de información auto reportada por los mismos usuarios, hasta el sistema actual, que además está compuesto por datos provenientes de registros administrativos, que permiten complementar y verificar lo declarado.

Así, a partir del RSH se elabora el instrumento técnico de la CSE, que se utiliza para calificar a los hogares y ubicarlos en siete tramos según su nivel de vulnerabilidad, lo que se realiza de acuerdo a los ingresos efectivos que perciben, el número de personas que los componen, así como otras características que inciden sobre sus necesidades de gasto. La CSE es un instrumento muy importante para la implementación de las políticas públicas, lo cual se ve reflejado en que el año 2020 más de 160 programas y prestaciones públicas fueron asignadas sobre la base de ésta.

A continuación, se analiza en detalle cada uno de estos instrumentos, esto es, el RSH, que contiene la información de los hogares y la CSE, que los califica y clasifica en función de la información que ésta recoge.

Registro Social de Hogares (RSH)

El RSH⁸ es un sistema de información que apoya la selección de beneficiarios de prestaciones sociales, así como el diseño, rediseño, implementación, monitoreo y evaluación de éstas. Para ello se compone de tres elementos o etapas:

- La base de datos de las personas y hogares, que almacena e integra información recolectada desde una fuente primaria (auto reporte⁹) y fuentes secundarias (registros administrativos).

- La interacción de los ciudadanos con el sistema, es decir, los procedimientos para ingresar al Registro y actualizar, rectificar o complementar la información disponible.

- La entrega de información y apoyo a la oferta de programas sociales del Estado para la identificación y selección de sus beneficiarios. Para ello el principal instrumento es la CSE, que se explicará más adelante.

El RSH ofrece información de varios ámbitos que los programas sociales pueden utilizar para seleccionar e identificar a sus beneficiarios. Dentro de estas dimensiones se encuentra, a nivel auto reportado: la localización territorial del hogar, las características y la situación de materialidad de la vivienda, la composición del hogar y la relación de parentesco de sus integrantes respecto de la jefatura de hogar designada, la situación educacional de las personas del hogar, la presencia de personas con condiciones de salud permanentes y en situación de dependencia, la condición de actividad económica de los integrantes del hogar y sus características, y la información de ingresos laborales y no laborales de las personas del hogar en los últimos 12 meses, entre otras.

De manera complementaria, a través de la vinculación con el Registro de Información Social (RIS)¹⁰ y mediante el rut, es posible acceder a información de carácter administrativo de los integrantes del hogar, tal como el ingreso formal, inferido por medio de las cotizaciones

8. El RSH rige desde el 1 de enero de 2016 según lo establecido mediante el Decreto Supremo N° 22.

9. El auto reporte consolida la información de la Ficha de Protección Social, la Ficha Social y el formulario del RSH.

10. El RIS es un sistema integrado de información que administra el MDSF y que agrupa información de diversas características socioeconómicas de la población del país. Éste se creó e implementó en el marco de la Ley N° 19.494, que establece el Sistema de Protección Social "Chile Solidario" para familias en situación de pobreza y vulnerabilidad.

en el Seguro de Cesantía y en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las trayectorias educativas observadas en la matrícula de educación escolar y universitaria del Ministerio de Educación (MINEDUC), las relaciones de parentesco, de defunciones, de propiedad de vehículos motorizados, y de titulación profesional del Registro Civil, la tenencia de bienes raíces de acuerdo a la información del Servicio de Impuestos Internos (SII), la situación de discapacidad acreditada según el Registro Nacional de Discapacidad, entre otras.

En suma, el sistema del RSH integra múltiples fuentes de información que luego pone a disposición de la oferta programática para permitirle identificar a sus beneficiarios de acuerdo con su población objetivo y la población prioritaria de atender. Esta identificación de los beneficiarios puede basarse en la CSE y/o utilizar otra información relevante según defina cada prestación.

Desde el lado de la ciudadanía, para ingresar al RSH y poder así ser clasificado y optar a los beneficios del Estado, no hay más requisitos que contar con Rut o carnet de identidad vigente, independiente de su condición socioeconómica o nacionalidad. Para ello se debe hacer una solicitud de ingreso al registro, ya sea de manera presencial en el municipio o en las oficinas de ChileAtiende a lo largo del país, o bien de forma remota a través de la página web (www.registrosocial.gob.cl). Por esa vía también se pueden realizar solicitudes de actualización, rectificación y/o complementos de información al RSH (información de educación, salud, tenencia de bienes y acceso a servicios, etc.), que luego son revisadas por los ejecutores (municipio o ChileAtiende), quienes aprueban o rechazan en función de cuán completa y pertinente es la información y documentación ingresada, según se establece en los

protocolos del Ministerio¹¹. Esto incluye el trabajo de contactar al solicitante para completar información o adjuntar documentación faltante si es necesario.

En caso de ser aprobadas las solicitudes, la SES del MDSF utiliza esta información más los datos administrativos provenientes de otras fuentes y la incorpora al RSH. Del mismo modo, ésta se utiliza para el cálculo de la CSE que se publica el primer día hábil de cada mes. En la práctica, esto implica que toda solicitud aprobada hasta aproximadamente el día 23 a 25 de cada mes, es incorporada en el RSH y la CSE del mes siguiente.

En este contexto, es interesante señalar que previo a la pandemia, la relación entre la atención presencial y la atención digital era cercana a 70/30, mientras que post pandemia esto se revirtió, llegando a ser 10/90 en el mes de agosto de 2020. Lo anterior fue potenciado con la implementación de la nueva plataforma ciudadana que comenzó a funcionar en mayo de 2020.

Calificación Socioeconómica (CSE)

Durante las últimas décadas, los instrumentos para la selección de usuarios de prestaciones sociales en Chile han tenido una evolución tanto conceptual, como práctica/operativa. En primer lugar, la Ficha CAS y la Ficha CAS2 aplicaban un enfoque de necesidades básicas insatisfechas, recopilando datos auto reportados por los hogares cuya verificación se realizaba por medio de la visita de un trabajador social, quien daba cuenta del estándar de vida del hogar mediante un trabajo cualitativo al respecto (*simple means test*). Luego, la FPS se basaba en un enfoque de vulnerabilidad centrado en la capacidad generadora de ingresos, para lo cual recopilaba

11. Protocolos disponibles en: <http://www.registrosocial.gob.cl/docs/Protocolos-de-ingreso-y-actualizaci%C3%B3n-Febrero-2020.pdf> y <http://www.registrosocial.gob.cl/docs/Protocolo-Actualizacion-Rectificacion-y-Complemento-Febrero-2020.pdf>

ba información auto reportada del hogar y elaboraba un puntaje continuo de acuerdo con sus características de localización, calidad de la vivienda, composición demográfica y niveles educativos, entre otras (*proxy means test*).

El actual RSH, por su parte, se construye a partir de información auto reportada por los hogares y datos administrativos como medio de verificación de ésta (*verified means test*). En dicho contexto, el instrumento de focalización de la CSE¹² utiliza un enfoque centrado en la inferencia de ingresos para identificar los niveles de vulnerabilidad socioeconómica de los hogares que forman parte del sistema y los ubica en uno de los siguientes siete tramos. El primer tramo (denominado 40) agrupa a los hogares que se ubiquen dentro del 40% más vulnerable socioeconómicamente del país¹³ y los otros seis tramos corresponden al 60% superior, dividido en grupos de 10% cada uno (50, 60, 70, 80, 90 y 100, respectivamente). Los umbrales de cada tramo se definen en base a los percentiles de la distribución a nivel nacional del ingreso per cápita corregido¹⁴ de cada hogar, obtenida a partir de la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) disponible¹⁵. Por tanto, el tramo del 40% se entiende como el grupo de hogares cuyo ingreso equivalente (corregido por el Índice de Necesidades) es inferior al ingreso de los hogares del percentil 40 de la distribución de ingresos equivalente a nivel nacional, y no como el 40% de los hogares con el ingreso más bajo de los hogares del RSH.

Dicho ordenamiento se realiza en función de la suma de los ingresos promedio de las personas que conforman

el hogar en un período de 12 meses y el número de integrantes corregido por un Índice de Necesidades que busca reconocer, entre otros, la capacidad de los hogares de generar economías de escala y, a su vez, la necesidad de gasto según la edad y grado de dependencia o discapacidad (leve, moderada o severa) de sus miembros. Posteriormente, se aplica lo que se denomina una evaluación de medios, destinada a revisar la coherencia entre los ingresos observados y el nivel socioeconómico inferido a partir de dicha evaluación. Todos estos procesos de corrección en el cálculo del ingreso del hogar posibilitan aproximarse a una medida comparable de la vulnerabilidad socioeconómica del hogar a través de sus ingresos.

A continuación, se detallan los seis procesos principales utilizados en el cálculo de la CSE de los hogares: i) determinación del Ingreso Total del Hogar, ii) cálculo del Índice de Necesidades para corregir, iii) cálculo del ingreso per cápita del hogar, iv) Evaluación de Medios, v) Suavización del Movimiento de Tramos y vi) proceso de Actualización, Rectificación y Complemento (ARC).

I) Ingreso total del hogar

El ingreso total del hogar se calcula como la suma de los ingresos de cada uno de sus miembros en los últimos 12 meses disponibles¹⁶, considerando aquellos que son percibidos por concepto de trabajo (dependiente y/o independiente, descontando las cotizaciones obligatorias, e informal auto declarados), de pensiones (de jubilación, invalidez y de otro tipo, contributivas y no contri-

12. Que se encuentra normado en la REX 68/2018 y REX 75/2020.

13. La razón por la cual no se realizaron cortes al interior del 40% es porque se consideró que, dado el alto nivel de informalidad de este grupo, no era posible distinguir de manera efectiva a las personas según su nivel de ingresos.

14. Mismo ingreso corregido por el índice de necesidades que se utiliza en la CSE.

15. Para que los valores sean comparables son ajustados según el Índice de Remuneraciones del INE.

16. Se utiliza una ventana móvil de ingresos que finaliza tres meses antes del mes de cálculo de la CSE y comienza 12 meses antes del fin de la ventana. Esto considerando la disponibilidad de datos de calidad de los registros administrativos, que cuentan con cierto rezago, para todas las personas registradas en el RSH.

butivas) y de rentas de capital. Se considera el promedio en un período de 12 meses, ya que así se puede identificar la situación de mediano plazo del hogar y otorgar mayor estabilidad a la clasificación, reduciendo el peso que puede tener un mes no representativo.

Esta información proviene tanto de la auto declaración, como de las diversas bases de datos administrativos disponibles y puede ser actualizada por el ciudadano mediante una solicitud, pudiendo reportar el ingreso laboral y/o pensiones de los últimos 2 o 12 meses. Si la fuente del dato es la Superintendencia de Salud, la Superintendencia de Pensiones o la Administradora de Fondos de Cesantía para el ingreso laboral y el Instituto de Previsión Social (IPS) o la Superintendencia de Pensiones para el ingreso de pensiones, es posible actualizar los últimos 2 meses, pues la información de dichos registros se encuentra disponible con un rezago de 3 meses respecto al mes de cálculo de la CSE. En cambio, si el dato proviene del SII, se pueden actualizar los últimos 12 meses, tanto para ingresos laborales, como de pensiones, ya que la información del SII proviene de la última Operación Renta disponible, que cuenta con un rezago mayor y a veces superior a los 12 meses. De esta forma, la actualización a solicitud del ciudadano produce un cambio en el año móvil dentro del cual se calcula el promedio de ingresos, tomando como fin de éste el último mes actualizado¹⁷.

En lo que dice relación con la rectificación de información, también se puede realizar a través de una solicitud en caso que la fuente del dato y/o el monto asociado se

estime como incorrecto. Del mismo modo, existe la posibilidad de complementar los ingresos totales del hogar agregando el monto recibido por concepto de pensión de alimentos y/o compensaciones económicas, o de descontar dicho monto si el ciudadano es el que lo paga.

No se observa en los registros administrativos los ingresos asociados a trabajos informales ni los ingresos laborales asociados a funcionarios públicos cotizantes del antiguo sistema de reparto (ex Institución de Normalización Previsional y actual IPS) que no están afiliados a una ISAPRE y que no declaran ingresos en la operación renta del año anterior (última disponible)¹⁸, por lo que ahí hay una variable que sólo se incorpora al RSH en la medida que las personas la declaran.

A continuación, se describe el cálculo de cada uno de los ingresos que componen el ingreso total del hogar y en el Anexo 1 se detallan algunas consideraciones metodológicas relevantes.

I.1) Ingresos del trabajo

Se considera el promedio mensual de los últimos 12 meses disponibles de los ingresos brutos provenientes del trabajo, descontadas las cotizaciones obligatorias de previsión y salud. Se incluyen ingresos de trabajadores dependientes, independientes, mixtos (dependientes e independientes), otros ingresos¹⁹ y el auto reporte de cada persona en el formulario RSH²⁰.

Esta variable se construye a partir de la información más

17. Esto implica que la ventana móvil puede ser distinta según el tipo de ingreso en caso de que no todos hayan sido actualizados.

18. Se está evaluando la posibilidad de identificar el ingreso de estos funcionarios públicos si el ingreso autorreportado es mayor al ingreso reportado en fuentes administrativas. Además, se está trabajando con la Contraloría General de la República para tener acceso a los datos de ingresos de funcionarios públicos de su sistema (SIAPER).

19. Se consideran otras rentas administrativas reportadas por la Superintendencia de Salud (sin clasificación) correspondientes a cotizaciones voluntarias si es que no existen ingresos de trabajador dependiente, independiente o mixto. También quedan en esta categoría los ingresos del Servicio de Impuestos Internos inferidos en base a la marca de altos ingresos, puesto que no se identifica si son dependientes, independientes o mixtos.

20. Se despliegan los últimos 12 meses para que las personas reporten sus ingresos mensuales del trabajo durante cada uno de los meses de ese período.

Tabla N° 1 Fuentes de datos para el cálculo del ingreso laboral según orden de prioridad

Prioridad	Fuente de la base de datos	VARIABLES consideradas	Periodicidad de los datos	Ventana Móvil ²¹	Rezago
1	Superintendencia de Pensiones (SP)	Cotizaciones previsionales	Mensual	Sí, 12 meses	3 meses
2	Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) ²²	Renta imponible y cotizaciones al seguro	Mensual	Sí, 12 meses	3 meses
3	Superintendencia de Salud (SS)	Cotizaciones de salud y características del plan	Mensual	Sí, 12 meses	3 meses
4	Servicio de Impuestos Internos (SII)	Rentas del trabajo	Anual	No, se mensualiza valor anual	10-21 meses ²³
5	RSH, FPS o Ficha Social	Ingresos auto reportados	Mensual	Sí, 12 meses auto reportados	1 mes ²⁴ mínimo

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

actualizada disponible en el RSH e incorpora información proveniente de las siguientes fuentes administrativas: Superintendencia de Pensiones (SP), Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), Superintendencia de Salud (SS) y Servicio de Impuestos Internos (SII)²⁵. Para ello, se definen fuentes primarias y secundarias de información²⁶ en base a calidad, cobertura y actualidad del dato reportado: las primeras son la SP, AFC y SS, en ese orden, y las segundas son la información de ingresos del SII, debido al mayor desfase entre la generación de los ingresos y la observación de estos en relación con el resto de las bases. En caso que no exista información administrativa de ingresos del trabajo, se considera el valor del ingreso auto reportado, independiente de cuándo

se haya declarado. La descripción de la periodicidad de cada fuente y su orden de prioridad se presentan en la Tabla N° 1.

I.II) Ingresos de pensiones

Corresponde al promedio mensual de los últimos 12 meses disponibles del ingreso proveniente de pensiones de vejez, invalidez, sobrevivencia, gracia, otras jubilaciones y otras pagadas por el IPS, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA)²⁷. Se calcula a partir de la información más actualizada disponible en el RSH e incorpora información proveniente

21. La Ventana Móvil corresponde a la ventana de meses para los cuales se considera el ingreso mensual. Termina con el último mes disponible (3 meses antes del mes de la CSE) y considera los últimos 12 meses a partir de ese mes. Los datos del SII consideran el año comercial como ventana relevante.

22. Se considera el ingreso de la AFC por sobre el de la SP si el ingreso de la AFC es superior al tope imponible de la AFP entregado por la SP.

23. Los datos del SII de la operación renta son incorporados en la CSE en octubre del año siguiente, por lo que en octubre del año en que se incorporan el rezago es de 10 meses, pero este se extiende a 21 meses en el mes de septiembre del año siguiente.

24. El rezago depende del último mes en que el hogar realizó una actualización en la información auto reportada.

25. Los datos del SII consideran el año comercial como ventana relevante, por ejemplo, para la CSE ejecutada el 2021 se utilizará el valor anual mensualizado según la última operación renta (OR), la cual corresponde a ingresos 2019 si se usa la OR 2020 y cuando esté disponible la OR 2021 serán los ingresos correspondientes a 2020. La base de OR de cada año es recibida por la SES entre octubre y diciembre de cada año.

26. Tal como señalan las REX 68/2018 y REX 75/2020.

27. El Subsidio de Discapacidad Mental no se considera una pensión de invalidez por lo que no se contabiliza dentro de los ingresos de pensiones.

Tabla N° 2 Fuentes de datos para el cálculo del ingreso de pensiones según orden de prioridad

Prioridad	Fuente de la Base de datos	Variables consideradas	Periodicidad de los datos	Ventana Móvil ²⁸	Rezago
1	Instituto de Previsión Social (IPS)	Pensiones de jubilación contributivas y no contributivas.	Mensual	Sí, 12 meses	3 meses
2	Superintendencia de Pensiones (SP)	Pensiones efectivas.	Mensual	Sí, 12 meses	3 meses
3	Servicio de Impuestos Internos (SII)	Rentas de pensión.	Anual	No, se mensualiza valor anual	10-21 meses ²⁹
4	RSH, FPS o Ficha Social	Pensiones autor reportadas	Mensual	Sí, 12 meses	1 mes ³⁰ mínimo

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

del IPS, la SP y el SII. En caso que no exista información administrativa de pensiones y se haya reportado una pensión mayor que cero en el RSH, se considera el valor de la pensión auto reportada.

De manera análoga que el ingreso laboral, se priorizan las fuentes de datos de acuerdo con lo presentado en la Tabla N° 2.

I.III) Ingresos de capital

Corresponde al ingreso promedio mensual de los últimos doce meses disponibles, proveniente de bienes de capital físico y financiero. Se construye a partir de la información más actualizada disponible en el RSH, la que incorpora solamente información proveniente del SII. Para esta última fuente se usan las partidas 104³¹, 105³², 106³³, 108³⁴, 109³⁵, 152³⁶, 155³⁷ del Formulario N°22.

28. La Ventana Móvil corresponde a la ventana de meses para los cuales se considera el ingreso mensual. Termina con el último mes disponible (3 meses antes del mes de la CSE) y considera los últimos 12 meses a partir de ese mes. Los datos del SII consideran el año comercial como ventana relevante.

29. Los datos del SII de la operación renta son incorporados en la CSE en octubre del año siguiente, por lo que en octubre del año en que se incorporan el rezago es de 10 meses, pero este se extiende a 21 meses en el mes de septiembre del año siguiente.

30. El rezago depende del último mes en que el hogar realizó una actualización en la información autor reportada.

31. Retiros o remesas afectos al Impuesto Global Complementario (IGC) o Impuesto Adicional (IA), según los arts. 14 letras A) o B) Ley Impuesto a la Renta (LIR).

32. Dividendos afectos al IGC o IA, según arts. 14 letras A) o B) LIR.

33. Gastos rechazados y otras partidas referidos en el art. 21. inc. 3° LIR

34. Rentas presuntas propias y/o de terceros, atribuidas según art. 14 letra C) N° 2 y art. 34 LIR

35. Rentas atribuidas propias y/o de terceros, provenientes de empresas que determinan su renta efectiva con contabilidad completa, según art. 14 letra A) LIR. Rentas atribuidas propias y/o de terceros, provenientes de empresas sujetas al art. 14 ter letra A) LIR. Y Otras rentas propias y/o de terceros, provenientes de empresas que determinan su renta efectiva sin contabilidad completa, atribuidas según art. 14 letra C) N° 1 LIR.

36. Rentas exentas del IGC, según el art. 54 N° 3 LIR.

37. Rentas de capitales mobiliarios (art. 20 N° 2 LIR), mayor valor en rescate de cuotas fondos mutuos y enajenación de acciones y derechos sociales (art. 17 N° 8 LIR) y retiros de ELD (arts. 42 ter y quáter LIR).

II) Construcción del Índice de Necesidades

Habiendo calculado los ingresos totales, para permitir la comparabilidad entre hogares con distintas composiciones, se busca llevarlos a términos per cápita. Sin embargo, es importante reconocer que hogares de distinto tamaño tienen distinta capacidad para aprovechar economías de escala y, por lo tanto, tendrán distintos requerimientos de gasto per cápita. Del mismo modo, el requerimiento podría variar en función de las características de sus miembros, específicamente en lo relativo a su edad y a su situación de dependencia y/o discapacidad³⁸. En efecto, las personas en situación de discapacidad y/o dependencia se enfrentan a mayores costos (adaptaciones en el hogar, asistencia para realizar actividades diarias, etc.), de manera que al tener que desviar recursos hacia bienes y servicios relacionados con las necesidades especiales que exige su condición, a igual nivel de ingresos, tendrán un menor estándar de vida que aquellos que no presentan este tipo de necesidades.

Es por ello que para dar cuenta de las economías de escala y los diferentes niveles de gasto que requieren los distintos miembros, se construye un índice de necesidades que permite mejorar la comparabilidad del ingreso per cápita resultante del hogar (llamado ingreso equivalente corregido). Éste se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de Necesidades (IN)} = N^{0,7} + \sum \text{Factores Individuales}$$

Donde N es el número de personas en el hogar³⁹ y 0,7⁴⁰ la elasticidad de equivalencia bajo la cual se incorporan las economías de escala. Por su parte, los factores Individuales son coeficientes que varían según la edad y el nivel de dependencia o discapacidad de cada miembro y que buscan representar el porcentaje adicional de ingresos que necesita un hogar con una persona de cada caso, para alcanzar un mismo estándar de vida que un hogar de iguales características, pero sin una persona en dicha condición⁴¹. Estos valores se muestran en la Tabla N° 3 y en el Anexo 2 se detalla su forma de cálculo.

III) Ingreso per cápita corregido

Una vez construido el Índice de Necesidades para cada hogar, éste se utiliza para ajustar los ingresos totales, obteniendo lo que se denomina como ingreso per cápita corregido, que permite una comparación más adecuada entre diferentes hogares y por tanto, es el que se utiliza, en primera instancia, para determinar en qué tramo queda calificado el hogar. Ello se realiza mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Ingreso per cápita corregido} = \frac{\text{Ingreso total del hogar}}{\text{Índice de Necesidades}}$$

IV) Evaluación de Medios

El siguiente proceso relevante dentro del cálculo de la

38. Al igual que el modelo FPS, se clasifica a las personas que declaran tener una condición de salud de larga duración en cuatro categorías de dependencia: auto valencia, dependencia leve, dependencia moderada y dependencia severa/postrada. Las preguntas usadas en el formulario del RSH para estos efectos provienen de dos instrumentos: la escala de Lawton & Brody y el índice de Katz. Esta información puede ser actualizada a petición del ciudadano. Además de lo anterior, las personas presentes en el Registro Nacional de Discapacidad (RND) con un grado leve, moderado o profundo de discapacidad son consideradas para los factores del índice de necesidades. Si una persona presenta niveles de dependencia en el RSH y de discapacidad en el RND, primará esta última fuente de datos.

39. Quiénes componen un hogar se determina según información auto declarada.

40. El valor de la elasticidad de equivalencia es de 0,7 para todos los miembros del hogar, de acuerdo a lo propuesto por la Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y Pobreza Extrema de 2013.

41. Morciano, M., Hancock, R., & Pudney, S. (2012). Disability costs and equivalence scales in the older population.

Cullinan, J., Gannon, B., & Lyons, S. (2011). Estimating the extra cost of living for people with disabilities

Tabla N° 3 Factores Individuales del Índice de Necesidades⁴²

Tramo de Edad	Discapacidad o Dependencia	Coefficiente
0 a 5 años	Sin discapacidad	0,40
	Con discapacidad	0,80
6 a 14 años	Sin discapacidad	0,29
	Discapacidad leve	0,34
	Discapacidad o dependencia moderada	0,48
	Discapacidad o dependencia severa/profunda	0,60
15 a 17 años	Sin discapacidad	0,11
	Discapacidad leve	0,34
	Discapacidad o dependencia moderada	0,48
	Discapacidad o dependencia severa/profunda	0,60
18 a 59 años	Sin discapacidad	0
	Discapacidad leve	0,34
	Discapacidad o dependencia moderada	0,48
	Discapacidad o dependencia severa/profunda	0,60
60 a 74 años	Sin discapacidad	0,60
	Discapacidad leve	0,68
	Discapacidad o dependencia moderada	0,79
	Discapacidad o dependencia severa/profunda	0,98
75 años o más	Sin discapacidad	0,75
	Discapacidad leve	0,77
	Discapacidad o dependencia moderada	0,79
	Discapacidad o dependencia severa/profunda	0,98

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

CSE consiste en evaluar la presencia de determinados bienes y servicios a los que accede el hogar, denominados “medios”, de manera de complementar la información de ingresos del hogar y así inferir si el nivel de vida es coherente con el tramo en que inicialmente fue clasificado. Por lo general, con ello se busca evitar que hogares de alto patrimonio queden ubicados en tramos menores que no reflejen su verdadera situación, por lo que los bienes y servicios considerados han sido seleccionados por ser indicativos de un alto estándar de vida y el resultado de la “activación de un medio” es un cambio a un tramo de la CSE mayor al originalmente asignado por la sola información de ingresos.

En tal sentido, se establecen cinco medios a evaluar con sus respectivos umbrales sobre los cuales el medio se “activa” para todo el hogar, pudiendo inducir un movimiento de tramo:

1. El valor de las cotizaciones de salud pactadas con la institución de salud previsional, en caso que supere el 11% del ingreso observado del cotizante. Se considera el medio para el hogar de la persona o bien para el de sus cargas, hijos o cónyuge, en caso que éste no sea parte de dicho hogar y tampoco forme parte de otro dentro del RSH.
2. El valor de la mensualidad del establecimiento educa-

42. Estos factores fueron construidos en base a la Encuesta CASEN 2015.

cional en el que están matriculados uno o más integrantes del hogar (preescolar, básica y media), de acuerdo a información publicada por el MINEDUC.

3. El valor total de los vehículos que son propiedad de los integrantes del hogar, considerando el valor de avalúo fiscal definido por el SII. Si el hogar tiene dependientes moderados o postrados o personas en situación de discapacidad, no se considera el vehículo de mayor tasación. Tampoco se consideran vehículos de uso comercial, excepto si hay tres o más de estos.

4. El valor total de los bienes raíces que son propiedad de los integrantes del hogar, considerando el valor de avalúo fiscal definido por el SII. Si en el hogar hay adultos mayores de 60 años, no se les considera la vivienda de mayor valor a su nombre.

5. El ingreso total (descontando las pensiones del Sistema de Pensiones Solidarias) del padre y/o madre que no está presente en el hogar. Para la activación de este medio se deben cumplir simultáneamente las siguientes condiciones:

- Presencia en el hogar de hijos menores de 21 años o entre 21 y 24 años que se encuentren matriculados en un establecimiento educativo reconocido por el MINEDUC.
- Que el ingreso total (descontando las pensiones del Sistema de Pensiones Solidarias) del padre y/o madre que no está presente en el hogar y que tiene uno o más hijos en éste, sea mayor o igual al umbral de alto valor.

-Que el padre y/o madre que no está presente en el hogar no tenga hijos fuera del hogar que será afectado por el medio.

-Que en el hogar que será afectado por el medio no existan otros integrantes menores de 24 años que no sean hijos del padre y/o madre de altos ingresos que activa el medio.

-Que el padre y/o madre que está fuera del hogar y pertenece a otro hogar en el RSH sea calificado al menos en el tramo 90 de la CSE⁴³.

En cualquiera de los casos anteriores, para que la presencia de los bienes y servicios antes señalados lleven a “activar el medio” y alterar el tramo en que un hogar se clasifica, su valor debe sobrepasar determinados umbrales que reflejan estándares de vida de la parte superior de la distribución de ingresos. Estos se indican en la Tabla N° 4. Ahora bien, existe también la posibilidad de que un hogar presente más de un medio activo, en cuyo caso el tramo de destino dependerá de la combinación y el número total de medios activos: cuando son 2 medios activos, se mueve al tramo 70 y cuando son 3 o 4, al 90.

Por último, para tener una noción de la relevancia de la evaluación de medios, es útil señalar que alrededor de un 3,5% de los hogares del RSH se vieron afectados por ésta durante el año 2020, lo que les significó un movimiento de tramo al alza.

43. Este medio permite considerar el ingreso de una pensión de alimentos no reportada. El medio vincula a padres y/o madres a los hogares donde están sus hijos, para dar cuenta de los ingresos del hogar producto de la obligación financiera legal de padres/madres que no viven en el hogar de sus hijos. Si el padre o madre efectivamente vive con sus hijos, pero fue omitido en la declaración de los integrantes del hogar, la evaluación de medios permite asociarlos al hogar y con ello representar de mejor manera la CSE de estos hogares. Como se establece en los protocolos vigentes (REX N°072 de 2020), la evaluación de medios no será considerada cuando la madre o el padre de integrantes del hogar no estén presentes en el hogar y acrediten el pago de una pensión de alimentos (o el no pago de ésta), ya sea por acuerdo entre las partes, mediación familiar, sentencia judicial o inicio de demanda de pensión de alimentos. Para ello, estas solicitudes pueden ser efectuadas ya sea por la parte que paga la pensión de alimentos (alimentante) o bien por la parte que recibe el pago de alimentos (alimentario). Este medio aborda la discrepancia observada en el RSH, en que existe una alta proporción de hogares unipersonales en comparación al número de hogares biparentales, extendidos y otras tipologías reportadas en la encuesta CASEN.

Tabla N° 4 Descripción de Umbrales para Medios y Tramo CSE asociados

N°	Medio	Universo para definir umbral	Umbral Alto Valor	Tramo ⁴⁴ Inferido	Umbral Muy Alto Valor	Tramo ⁴⁵ Inferido
1	Cotización de Salud	Cotizantes	Percentil 30 (70% de planes de salud privada más costosos)	50	Percentil 65 (35% de planes de salud privada más costosos)	90
2	Mensualidad de Establecimiento Educativo	Alumnos matriculados	\$ 100.000 o más ⁴⁶	Mueve en presencia de otro medio	-	-
3	Avalúo Fiscal de Vehículos	Vehículos	Percentil 80 (20% más costoso)	50	Percentil 95 (5% más costoso)	90
4	Avalúo Fiscal de Bienes Raíces	Bienes raíces	Percentil 85 (15% más costoso)	Mueve en ⁴⁷ presencia de otro medio	Percentil 97 (3% más costoso)	90
5	Ingreso equivalente de padre(s) no presente(s) en el hogar	Declaración Renta del SII	Percentiles 90 a 94 de ingresos y hasta 5 integrantes en el hogar	80	Percentiles 95 a 96 de ingresos y hasta 5 integrantes en el hogar	90
			Percentiles 95 a 96 de ingresos y sobre 5 integrantes en el hogar	80	Percentil 97 de mayores ingresos	90

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

V) Suavización del Movimiento de Tramos

El siguiente paso del cálculo de la CSE consiste en un proceso de suavización de los movimientos de tramos que experimentan los hogares debido a un shock de corto plazo que produce un cambio en su nivel de ingresos. Así, para definir si un cambio es de mediano y no de corto plazo, se utilizan dos criterios: la magnitud del cambio en el ingreso y la persistencia del cambio. En la práctica, esto se traduce en la verificación de dos condiciones luego del cálculo del tramo de cada hogar:

1. La primera es la consistencia o persistencia del cambio de tramo, vale decir, si una unidad de análisis se mueve un tramo (en cualquiera de las direcciones) y se mantiene durante tres meses fuera del tramo de procedencia (antes de producirse el cambio), su tramo final en la CSE será el que tenga en el tercer mes desde el cambio.
2. El segundo criterio es la severidad o amplitud del cambio de tramo, esto es, si una unidad de análisis se mantiene durante dos meses fuera de su tramo de procedencia (antes de producirse el cambio) y el movimiento es de dos o más tramos, su tramo final en la CSE será el

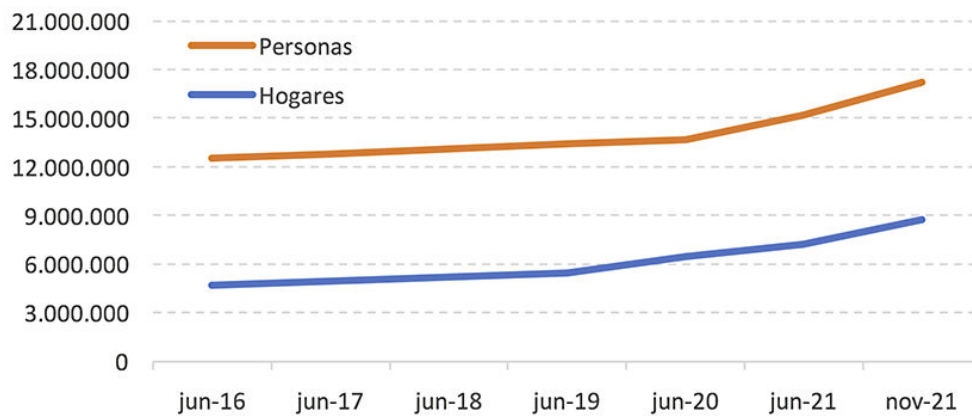
44. Corresponde al tramo que se infiere para los hogares que tienen activo cada una de la evaluación de medios.

45. Corresponde al tramo que se infiere para los hogares que tienen activo cada una de la evaluación de medios.

46. O la categoría de más alto valor que la reemplace en la información publicada por el Ministerio de Educación.

47. Cuando son 2 medios activos, se mueve al tramo 70 y cuando son 3 ó 4 al 90.

Gráfico 1. Hogares y Personas en el RSH, junio de 2016 a noviembre de 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

que tenga en el segundo mes desde el cambio.

En este proceso son considerados únicamente los hogares que experimentan cambios en su nivel de ingresos y no los que cambian su composición familiar, sus medios activos o su situación de dependencia. Asimismo, no son considerados en este proceso los hogares para los cuales se aprueba una solicitud de actualización de ingresos y/o alguna rectificación o complemento de ingresos que produzca un cambio en el ingreso al recibir/pagar una pensión alimenticia o provoque un cambio en la evaluación de medios.

VI) Actualización, Rectificación y Complemento de Información (ARC)

La información utilizada en el RSH y la CSE que se calcula en virtud de ésta puede no estar actualizada, tener errores o no estar disponible en alguna fuente administrativa. Por esta razón, las personas mayores de edad tienen derecho a efectuar solicitudes para actualizar, rectificar y/o complementar la información utilizada en el cálculo de la CSE. En el Anexo 3 se detalla en qué consisten dichos procesos.

Principales estadísticas

I. Cobertura del RSH

Desde que el RSH entra en vigencia en enero de 2016, la cantidad de hogares y de personas en él ha aumentado de manera sostenida, con un importante incremento durante los años 2020 y 2021, período marcado por la crisis sanitaria y económica producto de la pandemia (ver Gráfico N° 1). De esta forma, actualmente el RSH presenta una amplia cobertura, alcanzando a noviembre de 2021 a 8.708.131 hogares compuestos por 17.183.700 personas, lo que equivale al 87,3% de la población nacional según las estimaciones del INE a partir del último censo.

II. Distribución de hogares por tramo de CSE

En relación con la distribución de hogares según tramo de CSE, existe una mayor concentración de hogares y personas en los tramos de mayor vulnerabilidad socioeconómica (ver Tabla N° 5). Dado que la CSE es

Tabla N°5 Hogares y Personas en el RSH, según tramo CSE, agosto 2021

Tramo CSE	Hogares	Distribución Hogares (%)	Personas	Distribución Personas (%)	% Población País
40	4.655.549	56,1%	9.863.474	59,1%	50,1%
50	606.671	7,3%	1.297.003	7,8%	6,6%
60	528.424	6,4%	1.024.761	6,1%	5,2%
70	554.796	6,7%	1.017.836	6,1%	5,2%
80	619.046	7,5%	1.104.802	6,6%	5,6%
90	908.157	10,9%	1.731.161	10,4%	8,8%
100	429.075	5,2%	645.468	3,9%	3,3%
Total	8.301.718	100%	16.684.505	100%	84,8%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia. RSH agosto 2021. La estimación de población total del país se obtiene de las proyecciones del INE para la población del año 2021.

un instrumento que funciona como puerta de entrada a beneficios sociales, son precisamente los hogares de mayor vulnerabilidad socioeconómica los que necesitan en mayor medida estos apoyos y, en consecuencia, solicitan el registro. Si bien normalmente el tramo del 40% de mayor vulnerabilidad socioeconómica representa casi al 40% de la población, actualmente en el contexto de la crisis sanitaria del COVID-19, éste se encuentra sobrerrepresentado, abarcando a un 50,1% de ésta. Lo anterior es esperable en un contexto de disminución de ingresos como el vivido producto de la crisis sanitaria, ya que los umbrales que definen los tramos de la CSE son fijos y exógenos al RSH, no obstante, plantea un desafío en términos de la actualización de dichos umbrales y por tanto, de la clasificación de los hogares.

III. Solicitudes de ingreso o modificación del RSH

Para que esta amplia cobertura haya sido posible, la Tabla N° 6 muestra el número de interacciones de los ciudadanos con el sistema por cada año, distinguiendo por el tipo de solicitud realizada. Entre 2016 y 2019, es decir, antes de la pandemia, éstas alcanzaban un prome-

dio de 1,6 millones de solicitudes por año, cifra que en 2020 se triplicó, superando los 5,3 millones. Del mismo modo, los siete primeros meses del año 2021, la cantidad de solicitudes realizadas superó en más del doble a los niveles anuales del período previo al 2020, con más de 2,2 millones.

En cuanto a la composición de estas solicitudes según sus tipos, entre 2016 y 2021 las dos materias principales en términos relativos han sido las solicitudes de ingreso al RSH y las de actualización de composición del hogar, representando un 34,8% y un 30% del total del período, respectivamente. Por su parte, las solicitudes de actualización del módulo de ocupación e ingresos, que hasta 2019 representaban entre un 7 y 9% del total, en 2020 se empujaron hasta el 22,6%, mientras que hasta agosto de 2021 llegaban a 10,9%.

IV. Tiempo de tramitación de las solicitudes

Por último, en directa relación con las cifras anteriores, se observa un aumento significativo del número de solicitudes tramitadas por mes, lo que se ha visto acompa-

48. Se debe mencionar que a partir de julio de 2020 en adelante se comenzó a implementar la tramitación inmediata de ciertos tipos de solicitudes de ingreso al RSH (ver REX 376/2020). Dicho proceso se incluye en los cálculos de días promedio de tramitación para los meses del período respectivo.

fiado de una caída drástica en los días de tramitación promedio de cada una (Tabla N° 7). Así, si en abril de 2019 éstas demoraban un promedio de 16,3 días, el mismo mes de 2021 dicho plazo se redujo a tan sólo 3,2 días⁴⁸.

Tabla N°6 Solicitudes de Ingreso, Actualización, Rectificación y Complemento, enero de 2016 a julio de 2021

Tipo de solicitud	2016	2017	2018	2019	2020	Ene – Jul 2021	Total
Ingreso al Registro	475.935	464.022	483.916	480.879	1.410.854	2.229.302	5.544.908
Actualización Composición del Hogar	686.136	601.647	597.546	574.751	1.444.441	871.302	4.775.823
Actualización Localización	132.154	114.094	129.140	138.763	260.523	162.942	937.616
Actualización Módulo de Ocupación e Ingresos	118.596	118.852	117.051	134.901	1.197.932	454.621	2.141.953
Actualización de otros Módulos	247.310	180.472	182.834	159.044	541.298	216.941	1.527.899
Actualización de Registros Administrativos	18.888	55.004	62.954	68.773	413.239	223.496	842.354
Rectificación de Registros Administrativos	4.474	6.817	6.465	5.984	3.806	562	28.108
Complemento	3.360	13.408	16.171	17.181	32.490	28.738	111.348
Otras solicitudes	1.070	5.047	4.944	4.722	7.543	2.412	25.738
Total	1.687.923	1.559.363	1.601.021	1.584.998	5.312.126	4.190.316	15.935.747

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia. RSH agosto 2021. La estimación de población total del país se obtiene de las proyecciones del INE para la población del año 2021.

Tabla N°7 Número de solicitudes tramitadas por mes y tiempo promedio de tramitación

Período (año-mes)	Número de solicitudes tramitadas	Días promedios de tramitación
2019-04	145.965	16,3
2019-07	135.331	14,9
2019-10	140.095	14,2
2020-01	145.440	14,7
2020-04	268.239	11,8
2020-07	1.177.503	10,2
2020-10	303.293	6,4
2021-01	262.577	3,3
2021-04	760.482	3,2

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

3. DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES DEL PANEL DE EXPERTOS

En el informe preparado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), el Panel de Expertos identifica 4 objetivos prioritarios en los que considera necesario avanzar respecto al proceso que conlleva la CSE: mayor justicia en la clasificación, mayor oportunidad de la información, más transparencia para el usuario y un mejor aprovechamiento de los datos disponibles por parte de la oferta social. A continuación, se resume el diagnóstico elaborado en 5 áreas relativas a dichos objetivos y se reproducen las propuestas realizadas por el panel.

1. Composición de los hogares

En primer lugar, el panel considera que uno de los ámbitos en que es necesario realizar mejoras, es en la identificación de la composición de los hogares, lo que, al afectar el ordenamiento de estos dentro de la CSE y con ello la elegibilidad para los beneficios del Estado, permite avanzar hacia una mayor justicia. El problema radica en que esta información proviene del auto reporte y no es susceptible de verificación mediante bases de datos administrativas, por lo que puede ser modificada de

forma oportunista por los usuarios de acuerdo con los requisitos para la asignación de los beneficios.

Para indagar al respecto, se presenta una comparación de la composición de los hogares del RSH con la de encuestas representativas a nivel nacional, lo que permite evidenciar eventuales discrepancias. Así, en primer lugar, se observa que la cantidad de personas promedio por hogar en el RSH es sistemáticamente menor a la CASEN en todos los tramos (Tabla N° 8). Y, segundo, al clasificar a los hogares según su tipo de composición⁴⁹, se observa una mayor cantidad y un mayor aumento en la proporción de hogares unipersonales en el RSH. En diciembre de 2017 el stock de hogares unipersonales en éste era de más de 1,2 millones, versus los 892 mil de la CASEN 2017; y en junio de 2021, el RSH registraba sobre 3,06 millones, esto es, casi el triple de los 1,07 millones de hogares unipersonales de la CASEN 2020. De esta forma, mientras la tasa de crecimiento de los hogares entre la CASEN 2017 y CASEN 2020 fue de un 19%, dentro del RSH exhibieron un alza muy superior, de 146% entre diciembre 2017 y junio 2021.

49. Hogar unipersonal (de una sola persona), hogar no nuclear (jefe de hogar sin núcleo familiar), hogar nuclear biparental y monoparental (jefe de hogar que vive con familia nuclear únicamente), hogar biparental y monoparental extendido (jefe de hogar con familia nuclear y otros familiares y/o no familiares).

Tabla N°8 Promedio de integrantes del hogar por tramo de ingresos corregidos: comparación RSH, CASEN 2017 y CASEN 2020⁵⁰

Tramo de ingresos	CASEN 2017	CASEN 2020	RSH junio 2016	RSH junio 2017	RSH junio 2018	RSH junio 2019	RSH junio 2020	RSH junio 2021
[0,40%]	3,09	2,98	2,70	2,65	2,60	2,55	2,49	2,18
]40%,50%]	3,34	3,19	2,91	2,83	2,74	2,68	2,64	2,20
]50%,60%]	3,27	3,18	2,85	2,72	2,63	2,55	2,44	2,02
]60%,70%]	3,14	3,11	2,84	2,70	2,56	2,47	2,36	1,93
]70%,80%]	3,09	2,95	2,78	2,61	2,52	2,42	2,30	1,86
]80%,90%]	2,94	2,83	2,89	2,74	2,58	2,48	2,38	1,98
]90%,100%]	2,55	2,53	2,42	2,33	2,20	2,08	2,00	1,62
Total	3,07	2,97	2,76	2,67	2,59	2,52	2,44	2,09

Fuente: Información del RSH, datos CASEN.

Este último resultado se origina, en parte, porque una proporción considerable de los hogares que ingresan al RSH son unipersonales, situación que se acentuó principalmente en 2020, con el masivo ingreso de nuevos hogares al RSH en el contexto de las ayudas entregadas en virtud de la crisis del COVID-19. En efecto, la cantidad de hogares nuevos unipersonales en 2019 fue de 73.598 y en 2020 fue de 464.187, lo que representa un 51% y un 69% de los hogares nuevos cada año, respectivamente. Al caracterizar estos hogares, se observa que son mayoritariamente hombres en edad de trabajar (18 a 59 años). Ahora bien, los datos muestran que este fenómeno de crecimiento de hogares unipersonales se produce también por una transición de hogares existentes del RSH que se dividieron o achicaron.

En conclusión, existen distintas fuentes de información con diversas composiciones de hogar y el sesgo presente en el RSH no parece ser aleatorio. En cambio, sugiere la existencia de incentivos a alterar el número de personas registradas en el hogar para obtener ventajas a la hora de optar a beneficios del Estado. De esta forma, se identifican espacios para mejorar los mecanismos de

recopilación y verificación de información relativa a este indicador, para lo cual el panel realiza una serie de propuestas que se reproducen a continuación.

-Se propone contar con un único registro del Estado sobre la composición de cada familia, el cual sea utilizado para todos los beneficios que conforman la oferta social. De esta forma, se hace más costoso el comportamiento estratégico, cancelando los potenciales incentivos dispares de todos los programas que se entreguen a nivel de hogar. En términos prácticos, esto implica homologar el RSH con el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS) a través del cual se asignan las ayudas estudiantiles para educación superior. De manera complementaria, se propone avanzar hacia una base única con las direcciones de los hogares.

-En el corto plazo, se propone expandir la utilización de la bandeja de notificaciones de la plataforma del RSH, para que levante una alerta al usuario cuando se observen inconsistencias en la composición familiar reportada entre distintas bases de datos.

50. CASEN 2020 se aplicó durante la pandemia con cambios metodológicos asociados a la modalidad de levantamiento. Al no contar con información sobre el grado de discapacidad/dependencia de las personas, el Índice de Necesidades no considera estos factores para el cálculo de los tramos de los hogares

-Por último, para avanzar parcialmente en reflejar mejor la composición de los hogares, se propone modificar los umbrales de la Evaluación de Medios de padre o madre ausente, haciéndolos más exigentes y ayudando así a identificar potenciales personas omitidas en los hogares.

2. Calidad de la información

Frente a la presión a la que estuvo sometido el sistema debido a la pandemia y especialmente la entrega del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), quedó en evidencia la necesidad de mejorar la exactitud y la vigencia de los datos del RSH. Por ejemplo, como se observa en la Tabla N° 9, un 21% de los hogares del registro no ha modificado su información en los últimos cinco años y un 16% no lo ha hecho en los últimos siete. Si bien esto no significa que la información necesariamente esté desactualizada, sí siembra la duda y da cuenta de una necesidad de mayor contacto con esos hogares, de tal forma de poder chequear la vigencia de sus registros.

De esta forma, si bien el panel reconoce y valora el que se estén tomando una serie de medidas para potenciar el aseguramiento de la calidad de la información, también sostiene que sigue existiendo un desafío importante en lo relativo a incorporar más y mejores fuentes de datos administrativos, de disminuir los rezagos y de mejorar la calidad de la información auto reportada por los hogares. Es por ello que a continuación se reproducen sus propuestas:

- Primero, se propone avanzar en la incorporación de nuevos registros administrativos que permitirían una mayor precisión de lo que se busca medir.
- Segundo, se recomienda desplegar aún más esfuerzos en disminuir los rezagos de la información de los registros administrativos. En este sentido, vale señalar que durante la pandemia los plazos ya se redujeron desde 5 a 3 meses.
- Tercero, se recomienda reforzar y asegurar la mejora

Tabla N°9 Hogares RSH según año de creación (filas) y año de modificación (columnas) de la información

Año Creación	Año modificación								Total
	Sin Modificación	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
2006	10.671	28	1.262	1.311	1.462	1.601	6.693	4.694	27.722
2007	324.225	905	37.904	40.238	43.063	46.902	186.844	141.899	821.980
2008	173.567	513	18.361	20.139	22.039	23.397	99.109	86.275	443.400
2009	146.468	539	14.285	15.596	17.116	18.193	80.766	74.139	367.102
2010	93.543	197	8.720	9.578	10.423	11.393	48.787	43.432	226.073
2011	89.465	171	8.809	10.003	10.886	11.807	49.662	42.864	223.667
2012	177.610	705	15.693	17.978	20.615	22.998	93.720	72.058	421.377
2013	219.377	608	18.912	22.042	25.123	28.720	114.383	90.017	519.182
2014	162.460	266	13.454	16.618	19.539	22.114	90.164	73.162	397.777
2015		165.240	13.595	15.917	19.918	23.012	92.244	76.067	405.993
2016			127.500	14.029	13.626	15.630	65.861	58.701	295.111
2017				159.938	17.594	16.224	71.570	62.584	327.910
2018					184.287	19.940	70.639	64.039	338.905
2019						203.256	72.244	63.950	339.450
2020							934.860	216.583	1.151.443
2021								2.410.902	2.410.902
Total	1.397.386	169.172	278.495	343.387	405.691	465.187	2.077.546	3.581.366	8.718.230

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Se construye utilizando la CSE de enero 2022.

constante de los registros administrativos. En este sentido, se propone específicamente:

1) Incorporar para el cálculo del Índice de Necesidades información disponible de registros administrativos que ya ha sido certificada o reconocida por el Estado y que actualmente no está acreditada en el Registro Nacional de Discapacidad ni en el RSH. Específicamente se propone incorporar información del Programa de Atención Domiciliaria a Personas con Discapacidad Severa (PAD) del Ministerio de Salud, del Programa de Integración Escolar (PIE) del Ministerio de Educación y de la Matrícula de Educación Especial (EE) también del Ministerio de Educación.

2) Incorporar información proveniente de la emisión de Boletas de Honorarios Electrónicas (BHE) del SII como fuente de ingreso laboral, lo que permitirá una ganancia en precisión en el cálculo de ingresos de trabajadores independientes no presentes en la información de la Superintendencia de Pensiones y/o de Salud, además de avanzar en una reducción en el rezago de la generación de ingresos para todas las personas que se les considerará BHE por sobre operación renta o auto reporte.

3) Incorporar información disponible en los datos administrativos sobre la propiedad de vehículos y bienes raíces por parte de personas jurídicas que están asociadas a personas naturales para la Evaluación de Medios de la CSE, dado que actualmente no son consideradas y permitiría reflejar de mejor manera la situación de los hogares.

- Adicionalmente, el panel plantea la necesidad de promover una mayor actualización de la información por parte del hogar. Se propone establecer un plazo de caducidad de los registros de hogares presentes en el RSH cuando no hayan actualizado o confirmado su información en un tiempo considerable y por tanto se sospeche que probablemente haya perdido vigencia. Esto se debería hacer de manera gradual, partiendo por los registros más antiguos (por ejemplo, los que no hayan sido

actualizados en 10 años) y acompañando el proceso con un trabajo municipal y a nivel central para contactar a los hogares con información desactualizada e intentar ratificar sus datos (a través de mensajes en la plataforma, envío de correos y mensajes de texto, contacto activo a través de los municipios y procesos de encuestaje), dejando la caducidad como una consecuencia de última instancia.

- Para facilitar y mejorar la interacción de los usuarios con la plataforma y los posibles errores que pueden ocurrir al ingresar la información, se propone pre poblar el RSH con la información que el Estado ya conoce de los hogares, como por ejemplo, el domicilio. Esto facilitaría la entrega de información y permitiría actualizar y rectificarla de forma simultánea, reduciendo los tiempos.

- Por último, se propone desarrollar mecanismos de contraste sobre información auto reportada, como ingresos informales, coincidencias entre direcciones y recintos escolares o de salud, junto con dos mecanismos que favorecen la verificación. Primero, avanzar en la implementación de la bandeja de notificaciones, que consiste en notificar mediante plataforma a los ciudadanos problemas referentes a incompletitud o inconsistencias en datos reportados, y segundo, en la visita domiciliaria priorizada, que consiste en priorizar el contacto con hogares que cuenten con información más desactualizada.

3. Oportunidad de la información

Es fundamental que los ciudadanos puedan ingresar al RSH y ver actualizada su información de manera oportuna. Demoras en estos procesos pueden limitar la posibilidad de que las personas accedan a beneficios, muchos de los cuales se asignan en base al RSH vigente al momento de la asignación, y además puede generar frustraciones con el sistema. La pandemia, y en especial la experiencia con el Ingreso Familiar de Emergencia, permitió constatar todo lo anterior.

Se ha avanzado mucho en la oportunidad del sistema producto de la reducción en los rezagos de información de los registros administrativos, la incorporación de aprobaciones automáticas, la restricción de las visitas domiciliarias en algunos casos y el fortalecimiento de los equipos municipales. Sin embargo, dado que el RSH se actualiza una vez al mes, aun cuando se aprueben las solicitudes de manera expedita, éstas son incorporadas al mes siguiente, lo cual puede implicar una demora en hasta cinco semanas si se aprueba la solicitud justo después del cierre del mes (día 23 a 25 de cada mes). Por lo anterior, desde la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) se está trabajando para incorporar un cálculo adicional de la CSE a mediados de cada mes, que permita acortar los tiempos de espera para la incorporación de cambios al RSH⁵¹.

Con todo, el panel considera que aún hay espacios de mejora con respecto a disminuir el rezago de la información, reducir los tiempos de tramitación y aumentar la periodicidad de cálculo de la CSE. A continuación, se reproducen sus propuestas en dichas materias.

- Se recomienda seguir explorando alternativas para disminuir el rezago de la información proveniente de registros administrativos.
- En lo relativo a los tiempos de tramitación de solicitudes, el panel recomienda continuar con las medidas implementadas por la Subsecretaría de Servicios Sociales (SSS) durante la pandemia, esto es, la postergación de la visita domiciliaria, la flexibilización de documentos solicitados, la aprobación automática para algunos tipos de solicitudes (tramitación sin revisión por el ejecutor), un mayor apoyo al nivel local para la tramitación, entre otras acciones, todo lo cual permite hacer más expeditos los tiempos en-

tre la solicitud y el otorgamiento de un beneficio.

- Asimismo, se recomienda que los recursos municipales utilizados en la visita domiciliaria sean redestinados para visitar una fracción menor de los casos de nuevos ingresos y que a nivel municipal se incentive y acompañe en la actualización de la información del RSH, sobre todo para hogares con mayor dificultad de acceder a los municipios.
- Por último, para contar con información en menor tiempo, se propone que el cálculo de la CSE se realice más de una vez al mes, idealmente al menos cada 15 días. En la misma línea, se recomienda también realizar acciones para reducir los tiempos promedio de respuesta para obtener la CSE, avanzando en la aprobación automática de solicitudes cuando sea posible.

4. Transparencia

Si bien la metodología utilizada para la construcción de la CSE es de carácter público y cada ciudadano tiene derecho a acceder a sus datos y a su cartola, su forma de cálculo es compleja –como se vio en la sección anterior del presente documento-. Ello sugiere que para los hogares es confuso comprender por qué se encuentran ubicados en un tramo o por qué experimentaron un cambio de tramo, lo que se pudo evidenciar con los reclamos que realizaron durante la pandemia. En ese contexto, el panel considera que una mayor transparencia de la CSE puede contribuir a dar mayor legitimidad a las acciones que se toman en virtud de ésta, por lo que vale la pena avanzar en términos de la información que se entrega y la forma en que se comunica el funcionamiento del instrumento.

Si bien el equipo del MDSF ha llevado adelante una se-

51. Decreto N°13 del 10 de julio de 2021, que modifica al Decreto Supremo N° 22, de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

rie de acciones con ese propósito, las que son valoradas por el panel, éste realiza recomendaciones que se reproducen a continuación.

- Se propone trabajar hacia una mayor y mejor información para el ciudadano, pero con resguardo de la privacidad de los datos. Para ello se recomienda fortalecer los canales y espacios existentes para que la ciudadanía conozca la información sobre su CSE, entregando mayores detalles y facilitando la comprensión de la construcción de la CSE para cada individuo. Los ciudadanos no sólo deberían poder acceder a información para conocer el tramo en que se encuentra su hogar y el rango de ingresos que se infieren del hogar, sino que también más información sobre los datos sobre los cuales el Estado hizo su cálculo de la CSE.

- Desde el punto de vista de los canales de atención, el RSH debe avanzar desde la multicanalidad a la omnicanalidad, es decir, crecer en todo lo relativo a la atención ciudadana a través de redes sociales, incorporando a la atención nuevas dimensiones de los servicios remotos (videollamadas, por ejemplo) que puedan complementar la atención presencial o reemplazarla, si las circunstancias lo exigen. Además de lo indicado, se deben mantener los esfuerzos por conocer la experiencia y percepción de los ciudadanos sobre el RSH a través de, por ejemplo, los estudios de satisfacción usuaria que se han realizado los años 2020 y 2021 en el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión, los que revelan importantes desafíos en la materia (45% de los usuarios se revela satisfecho con su última experiencia con el RSH, y 40% insatisfecho).

5. Uso apropiado por parte de la oferta

Actualmente, aproximadamente un total de 53 instituciones y servicios públicos, vinculados con 11 Ministerios, acceden regularmente a información del RSH por diferentes vías (servicios web, consultas directas al Registro de Información Social e intercambio de archivos),

con el objeto de verificar requisitos de elegibilidad y así asignar sus beneficios y prestaciones sociales. A esto se le suma la totalidad de las 345 municipalidades a lo largo del país.

El uso de la información del RSH por parte de la oferta puede ser tanto de carácter directo, como indirecto. El primer caso se refiere a la utilización de ésta como criterio final de elegibilidad para una determinada prestación social, mientras que el uso indirecto se basa en alguna población que otro programa focalizó utilizando la información del RSH. En esa línea, 160 prestaciones sociales utilizan la información del RSH para seleccionar a sus beneficiarios, de las cuales 145 le dan un uso directo (ver Tabla N° 10). Dentro de esta categoría, a su vez, un total de 107 prestaciones usan la CSE para la selección de beneficiarios, de las cuales 46% corresponden a servicios sociales y 54% a transferencias y subsidios.

De aquellas prestaciones que usan la CSE en la selección de beneficiarios, casi la mitad están dirigidas a personas cuyos hogares se encuentran en un tramo igual o inferior al del 60% de mayor vulnerabilidad socioeconómica y un 97% está enfocado en personas cuyos hogares se encuentran en un tramo igual o inferior al del 80%. Es decir, estar dentro del 80% implica poder acceder a casi la totalidad de dicha oferta.

Considerando la cantidad de programas que utilizan información del RSH y la CSE, cualquier cambio o mejora que estos instrumentos experimenten, tiene el potencial de influir en la asignación de los beneficios que componen la oferta programática. Del mismo modo, estos beneficios pueden, a su vez, afectar los incentivos relativos al ingreso y actualización de datos del RSH. Es por ello que el panel considera que, dado que finalmente son las prestaciones lo que “ve” el ciudadano, es clave mejorar su coordinación con el instrumento de caracterización de hogares, de manera de lograr mayor precisión en la selección de los beneficiarios y así

Tabla N°10 Número de Prestaciones Sociales asignadas con Información del RSH, según Institución y Uso de la Información

Institución	Uso Directo	Uso Indirecto	Total
Fundaciones	4	2	6
Ministerio de Agricultura	41	1	42
Ministerio de Bienes Nacionales	1	-	1
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	33	9	42
Ministerio de Economía	5	-	5
Ministerio de Educación	31	1	32
Ministerio de Energía	2	-	2
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	1	-	1
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	3	-	3
Ministerio de Salud	3	-	3
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	12	2	14
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	9	-	9
Total	145	15	160

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020.

generar una sensación de mayor justicia y legitimidad.

Con ese objeto, éste realiza una serie de recomendaciones que se reproducen y resumen a continuación.

-Primero, se propone fortalecer el rol de la SES de prestar asistencia técnica en el diseño de estrategias de modelos de caracterización a las instituciones que entregan beneficios y/o programas sociales, permitiendo que sea un trabajo continuo con la oferta programática, que contribuya a una mayor coordinación de la política social y a una mayor pertinencia de los criterios de focalización de cada programa.

-Segundo, se propone incorporar nuevas variables e indicadores para la caracterización al RSH, que permitan mejorar la focalización por parte de la oferta:

1. Se propone explorar variables relativas al territorio en que se ubica el hogar, calidad de vida y acceso a servicios, que puede dar cuenta de vulnerabilidades más allá de las características propias de éste.

2. Construir indicadores complementarios en base a otras unidades de análisis, distintas al hogar. Estos indicadores se podrían construir según las necesidades de

la oferta programática, en particular sobre los problemas que busca atender, las poblaciones objetivo y los requisitos de acceso, entre otros aspectos del diseño. En particular, se propone considerar la localidad como unidad de análisis, cuyas características podrían ser usadas por la oferta para identificar la vulnerabilidad de los hogares. Lo anterior contribuiría con el desafío actual en materia de verificación de composición del hogar, al complementar la CSE y reducir los incentivos asociados a la composición del hogar generados por el uso de la CSE para la asignación de beneficios.

3. Contar con una versión complementaria de tiempo de la CSE para captar la situación de largo plazo de los hogares o fomentar el uso de varios períodos de la CSE para la asignación de beneficios que requieren una medida de vulnerabilidad de largo plazo.

4. Desarrollar indicadores de vulnerabilidad que sean de corto plazo y que capturen de mejor manera la situación más reciente de los hogares, pudiendo ser utilizados en un contexto de emergencia y caídas abruptas en el ingreso –como lo fue la pandemia–.

-En cuanto a las estrategias de focalización, se pro-

pone mejorar la coordinación de los instrumentos de focalización existentes, logrando una caracterización única desde el Estado.

-Asimismo, se recomienda revisar las estrategias de focalización de los programas que tengan una focalización dentro del 40% de mayor vulnerabilidad de la CSE, para definir estrategias más adecuadas dadas las características de cada uno de estos.

-Por último, se propone avanzar hacia una mayor

continuidad en los criterios de elegibilidad de la oferta, que evite los cortes abruptos en el acceso de los beneficios y programas sociales. Los cortes abruptos pueden generar incentivos fuertes de comportamiento estratégico no deseado dentro de los potenciales beneficiarios, y además contribuyen a la sensación de injusticia por parte de aquellos que quedan excluidos por encontrarse en el margen de estos cortes, al observar una diferencia sustancial en el acceso a beneficios o programas sociales frente a diferencias menores en niveles de vulnerabilidad.

4. REFLEXIONES A PARTIR DEL TRABAJO DEL PANEL

La crisis sanitaria y la entrega del IFE han sido una experiencia inédita y, como tal, han permitido adquirir una serie de aprendizajes y extraer importantes lecciones para la política social. Si bien con el tiempo ésta deberá evaluarse con mayor distancia y de forma sistémica, el informe de recomendaciones para mejorar la CSE es un primer paso para colaborar en esa dirección.

La urgencia de determinar a la población que estaba sufriendo una caída abrupta en sus ingresos y así hacerle llegar los apoyos creados, significó una fuerte e inesperada presión sobre el RSH y con ello, sobre los organismos a cargo de éste, no obstante no fue creado para entregar una mirada de tan corto plazo. Ello dejó en evidencia las falencias de este registro en lo relativo a su insuficiente cobertura y a la falta de vigencia de algunos de sus datos, así como la demora en los procesos de actualización. También demostró la importancia de que la ciudadanía entienda el funcionamiento de estos instrumentos y otorgue legitimidad a las decisiones que se toman en virtud de ellos.

Por el otro lado, esta experiencia también dio cuenta de ciertos atributos de la institucionalidad vigente, liderada por el MDSF, en la medida que ésta tuvo la capacidad de reaccionar a la presión, adaptar sus procesos y

llevar adelante las mejoras necesarias para enfrentar la emergencia, posibilitando que con el paso de los meses se implementaran una serie de iniciativas que permitieron reducir los tiempos de tramitación de las solicitudes al RSH. Como resultado, hoy contamos con un RSH mejor que antes de la pandemia, con una cobertura cercana al 90% de la población del país –algo totalmente impensado hace unos años- y con un salto importante en la calidad de los mecanismos de interacción con los usuarios. Así, si bien no son instrumentos infalibles y sin duda, exigen un trabajo continuo y riguroso de actualización y revisión, hoy el RSH y la CSE poseen un potencial mayor que antes de la pandemia para identificar de forma bastante precisa a los grupos elegibles para las diversas prestaciones del Estado.

De esta forma, la experiencia de la pandemia ha dejado en evidencia el importante rol que ambos instrumentos juegan a la hora de implementar políticas que tengan por objeto atender y apoyar las dificultades y carencias que enfrenta la población. Asimismo, representan elementos claves en la decisión relativa a cuán acotada o extendida debe ser la política social, no sólo en períodos de emergencia, sino en el mediano plazo. Pues si bien es cierto que incluso los programas de amplio alcance –como el IFE- requieren de una institucionalidad capaz

de identificar y llegar a sus beneficiarios, los instrumentos de identificación y caracterización de la población adquieren mucha mayor relevancia cuando lo que se pretende es dirigir los diversos programas que componen la oferta pública a grupos con necesidades o carencias más específicas.

En ese contexto, recientemente la Comisión Nacional de Productividad (CNP) elaboró un informe⁵² que evalúa la efectividad de las ayudas del Estado en pandemia y principalmente del IFE –que fue el programa de mayor cuantía, representando del orden de 7 de cada 10 pesos gastados-, programa que partió como un apoyo focalizado, entregándose de forma acotada a los hogares que se supuso estaban siendo más golpeados por las cuarentenas (los con ingresos informales o bien muy bajos), pero pronto se fue ampliando hasta llegar casi a la universalidad del RSH.

En 2020, cuando el IFE estuvo dirigido principalmente a trabajadores informales y de bajos ingresos, la CNP reporta que hubo hogares afectados por la pandemia a los cuales no les llegaron los apoyos diseñados para ellos. Esto se explica principalmente porque en un comienzo no todos los hogares elegibles estaban registrados en el RSH –especialmente aquellos de clase media que nunca antes habían requerido apoyo estatal-, pero además porque este instrumento no fue creado para reflejar la situación socioeconómica más reciente, sino la de un horizonte temporal de 12 meses. Ello en parte llevó a que, con el paso de los meses, para evitar errores de exclusión, el IFE se fuera extendiendo hasta prácticamente la universalidad del RSH y durante 2021 alcanzara a más del 80% de la población del país. Debido a ello, se llegó a un punto en que éste dejó de compensar la caída de ingresos y pasó a ser un complemento, reduciendo significativamente la eficiencia del gasto público. Según los cálculos de la CNP, durante el segundo trimestre de

2021 las ayudas del Estado permitieron cubrir la totalidad de la pérdida de ingresos experimentada por los hogares, mientras que al cuarto trimestre habrían excedido dicha pérdida en 31,9% de su ingreso disponible.

Estos resultados grafican muy bien lo que ocurre cuando la política social se extiende más allá de los grupos que la requieren y se termina gastando por encima de lo prudente, produciendo una preocupante alza en el nivel de endeudamiento del Estado. Del mismo modo, refuerzan la importancia de contar con buenas herramientas para identificar a la población susceptible de estar sufriendo las carencias que la política social busca atender, pues de lo contrario se cometen los errores en que se incurrió con el IFE en su primera versión y que a la larga colaboraron en su excesiva extensión. Queda así de manifiesto el rol clave que tienen específicamente el RSH y la CSE dentro de la política social y cobra relevancia el trabajo del panel de expertos convocado por el MDSF.

En cuanto al diagnóstico y las recomendaciones que éste realiza, se destaca lo siguiente. Primero, la necesidad de mejorar la calidad de los datos, especialmente aquellos que provienen del auto reporte, para lo cual recomienda incorporar nuevos datos administrativos, mejorar los procesos de verificación de información, que los organismos a cargo asuman un rol más activo en promover la entrega de información reciente y fidedigna, e introducir la posibilidad de caducar registros muy antiguos. Asimismo, propone cuidar el diseño de los programas sociales que se otorgan por medio de la CSE y mejorar la coordinación con los organismos ejecutores en la definición de su población elegible.

Segundo, se identifica la necesidad de mejorar el dato de composición de los hogares y reducir los incentivos a alteraciones fraudulentas. La experiencia reciente sugiere

52. Comisión Nacional de Productividad. EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN CONTEXTO DE PANDEMIA. Enero 2021. Ver en: <https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2022/01/INFORME-GASTO-SOCIAL.pdf>

la existencia de comportamientos oportunistas que no sólo atentan contra la eficiencia del gasto público, sino también contra la equidad en el trato que el Estado otorga a hogares de similar condición. Al ser éste un dato no susceptible de verificación, el panel recomienda avanzar hacia un registro único que dificulte la alteración en vistas a la obtención de un determinado beneficio. Con todo, es claro que el IFE tuvo un impacto en ese sentido, lo que lleva a concluir sobre la importancia que tiene el diseño de los programas sociales en las conductas que pueden llegar a promover. En este caso particular, el alza en el número de hogares que se identifican como unipersonales pudo deberse a un intento por sacar a los perceptores de ingresos y así mejorar las posibilidades del hogar de calificar para el beneficio, o bien para evitar el decrecimiento en el monto per cápita de éste, conforme aumentaban los integrantes (aspecto que se introdujo en junio de 2021 cuando se denominó IFE universal). Resulta por ello necesario no sólo atacar este problema mediante herramientas y mecanismos propios del RSH, sino también evitar inducir comportamientos fraudulentos debido al diseño de los programas.

En tercer lugar, destacan las recomendaciones que tienen por objeto mejorar los tiempos de actualización de los datos del RSH y de cálculo de la CSE. Tal como se señaló, la imposibilidad de conocer oportunamente la situación reciente de los hogares durante la pandemia llevó a extender los requisitos de elegibilidad para el IFE

a casi la totalidad del RSH y así evitar errores de exclusión. Ello llevó a destinar recursos a hogares que no habían sufrido una caída en sus ingresos y a incurrir en un gasto fiscal insostenible. Es por ello que el panel recomienda seguir reduciendo los rezagos en la actualización de los datos administrativos y aumentar la frecuencia de cálculo de la CSE, así como explorar la posibilidad de contar con una clasificación de corto plazo que pueda usarse en aquellos programas que así lo requieran.

Por último, y en esa misma línea, es importante tener en consideración que la calidad del RSH y la CSE depende del uso que la oferta de programas sociales hace de ellos y que, por tanto, las recomendaciones relativas a mejorar la coordinación con los organismos ejecutores son fundamentales para la efectividad de la política social y para la opinión que el ciudadano tendrá de ella. En ese contexto, a las propuestas del panel debiera sumarse la realización periódica de auditorías por parte de un organismo externo, tanto al RSH, como a la CSE, así como también una evaluación de los programas que se focalizan mediante ellos, de tal forma de verificar que realmente estén llegando a la población objetivo. Sólo a través de un esfuerzo continuo de mejoramiento de los procesos involucrados será posible contar con instrumentos que cumplan correctamente su propósito y con una oferta social capaz de atender de forma eficiente las diversas problemáticas que aquejan a la población.

5. ANEXOS

Anexo 1. Consideraciones metodológicas en el cálculo de los ingresos del hogar

A continuación, se describen algunas consideraciones generales en la construcción de los ingresos:

-Todos los ingresos son llevados a unidades monetarias constantes para una correcta comparación. De esta forma, son deflactados o inflactados según el período por el índice de remuneraciones nominales elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), tomando como período base la fecha de levantamiento de la última versión disponible de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)⁵³, a partir de la cual se estiman los umbrales que definen cada tramo.

-En el caso de las personas con ingresos altos, esto es, por sobre el umbral de potenciales beneficiarios⁵⁴(según

el Formulario 22 del Servicio de Impuestos Internos (SII)), el MDSF no recibe información sobre el ingreso mayor a dicho umbral⁵⁵. En estos casos se imputa el ingreso correspondiente a este umbral superior.

A continuación, se describen algunas consideraciones que se tienen al momento de calcular los ingresos laborales:

-No se consideran los ingresos del trabajo de los menores de 18 años.

-Para los jóvenes entre 18 y 24 años que trabajen y estén matriculados en alguna institución de educación (escolar o superior), sólo se considera el ingreso del trabajo mensual si éste es superior o igual a dos salarios mínimos líquidos vigentes al momento del cálculo, vale decir, el ingreso considerado corresponde a la diferencia entre su ingreso del trabajo y dicho monto.

53. Esto se realiza con el objetivo de calcular la CSE, sin embargo, al revisar su información del RSH los individuos observan sus ingresos en pesos del año actual.

54. El monto definido proviene de generar en la encuesta CASEN disponible (2017) los tramos de CSE, y corresponde al ingreso total anualizado más grande entre las personas pertenecientes a un hogar tipo, calificado dentro del tramo del 90% de la CSE.

55. Esta falta de detalle en la información es por el debido resguardo respecto de datos personales específicos de individuos que, como regla general, no son sujetos de prestaciones sociales creadas por Ley.

-Se asume que los trabajadores independientes e informales cotizan al seguro de salud y previsional un 20% de su ingreso bruto, al igual que los trabajadores dependientes, pese a que en la actualidad pueden cotizar una tasa inferior⁵⁶, para efectos del cálculo del ingreso líquido de los mismos. En caso que esta aproximación no refleje correctamente el monto de sus ingresos, los ciudadanos pueden realizar una solicitud de rectificación de ingresos monetarios que permite corregir dicho monto al presentar los medios de verificación correspondientes.

-Los ingresos laborales provenientes del SII corresponden a los ingresos anuales reportados en la última Operación Renta (OR) disponible⁵⁷. Esto implica un desfase mayor entre el uso del dato y cuando éste se genera. Para evitar considerar estos ingresos que tienen un mayor desfase cuando existe información más actualizada, pero fuera de la ventana móvil, se utiliza esta fuente de información únicamente en caso que no exista un dato administrativo entre el primer mes de la OR considerada y el último mes de la ventana móvil de ingresos considerada en el cálculo de la CSE.

-Sólo se considera el ingreso auto reportado si cumple una de las siguientes condiciones: i) no existe información de ingresos laborales en las fuentes administrativas entre el primer mes de la OR considerada y el último mes de la ventana de ingresos móvil utilizada en el cálculo de la CSE correspondiente, o ii) si existe información en las fuentes administrativas, entre el primer mes de la OR considerada, pero fuera de la ventana

móvil de ingresos (últimos 12 meses disponibles), y la información auto reportada fue actualizada con fecha posterior al fin de dicha ventana de ingresos móvil.

Anexo 2. Cálculo de los factores individuales para el cálculo del índice de necesidades.

Los factores individuales para el cálculo del índice de necesidades se estiman a partir de información de la Encuesta CASEN y la metodología de estándar de vida revisada por la SES en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante la fase preliminar de implementación en 2015⁵⁸. Ello se realiza a través de los siguientes pasos.

Primero se estima la siguiente ecuación mediante un modelo lineal:

$$\text{Estandar_de_vida}_j = \alpha + \beta_0 \ln(\text{Ingreso}_j) + \beta_1 x_{1j} + \dots + \beta_M x_{Mj} + u_j$$

Éste considera como variable dependiente el de estándar de vida del hogar j , definido a través de un análisis factorial por máxima verosimilitud con rotación oblicua sobre un conjunto de bienes y servicios⁵⁹. Por otra parte, se consideran como variables explicativas del estándar de vida, variables asociadas al ingreso del hogar, la edad, la situación de dependencia/discapacidad, su ubicación geográfica, el número de integrantes, la composición y estructura del hogar, el sexo del jefe de hogar, entre otras.

Y luego, para estimar el factor que compensa o suple el

56. En 2018 entró en vigencia la obligatoriedad retroactiva mediante el uso de las retenciones del SII.

57. El año tributario tiene un año de desfase con respecto al año cronológico. Es decir, la Operación Renta de 2021, considera las rentas del año 2020.

58. Para revisar detalles sobre la literatura analizada se recomienda: Jones, A., & O'Donnell, O. (1995). Equivalence scales and the costs of disability. *Journal of Public Economics*, 56(2), 273-289 y Morciano, M., Hancock, R., & Pudney, S. (2015). Disability Costs and Equivalence Scales in the Older Population in Great Britain. *Review of Income and Wealth*, 61(3), 494-514.

59. Considera las características de la vivienda, la tenencia de vehículos particulares y de bienes muebles duraderos como el refrigerador o la lavadora, el acceso a servicios como internet y telefonía celular con plan.

menor estándar de vida alcanzado por el hogar con integrantes en condición de discapacidad y/o dependencia, según su edad, se calcula:

$$factor_i = e^{-\frac{\beta_i}{\beta_0}} - 1$$

Esto se interpreta como la proporción del ingreso adicional que requiere un hogar con algún miembro en situación de dependencia y/o discapacidad y en cierto tramo de edad para alcanzar un nivel de vida determinado, en comparación a un hogar sin integrantes en situación de discapacidad y/o dependencia y en ese tramo de edad.

Anexo 3. Actualización, Rectificación y Complemento de Información (ARC)

1. Actualización y rectificación

Permite incorporar información que aún no se ve reflejada en el RSH debido al desfase existente de los registros administrativos o corregir información que contiene errores. Las personas registradas pueden acceder a la información administrativa contenida en el registro

a través de la Cartola Hogar y determinar si es necesario actualizar o rectificar dicha información. La Cartola Hogar presenta información resumida por hogar, que contiene: (i) el domicilio registrado por el hogar, (ii) información acerca de los integrantes del hogar (RUN, nombre y parentesco con el jefe o la jefa de hogar), (iii) el ingreso promedio mensual del hogar expresado en rangos y distinguiendo entre ingresos del trabajo, de pensiones y de capital (en base a la información verificada a través de los datos administrativos)⁶⁰, (iv) el tramo de CSE a la que pertenece el hogar, (v) datos complementarios que influyeron en la calificación del hogar (evaluación de medios), y (vi) la fecha de la información que fue utilizada para el reporte de los datos de la Cartola Hogar. La información se actualiza una vez al mes y se recalcula la CSE del hogar. En la Tabla A1 se resumen las principales solicitudes de actualización o rectificación que se pueden realizar.

2. Complemento

Si bien la información puede ser correcta y vigente, pue-

Tabla A1. Solicitudes de actualización y rectificación de la información

Tipo de actualización o rectificación	Proceso de la CSE afectado
Actualización o rectificación de ingresos	Cálculo del ingreso total del hogar
Actualización o rectificación del valor de la cotización (plan) de salud	Evaluación de medios
Rectificación de la propiedad de vehículo	Evaluación de medios
Actualización o rectificación de bien raíz	Evaluación de medios
Actualización o rectificación del arancel de un establecimiento educacional	Evaluación de medios

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020.

60. La información sobre la fuente del dato se entrega en el portal web del RSH al titular del dato.

de ser necesario proveer antecedentes adicionales que no constan en registros administrativos para ser usados en el RSH y que, teniéndolos a la vista, permiten identificar correctamente el tramo de la CSE del hogar. Las solicitudes de complemento se resumen en la Tabla A2.

Tabla A2. Solicitudes de complemento de la información

Tipo de información	Casos específicos	Proceso de la CSE afectado
Complemento por pago de arancel de establecimientos educacionales ⁶²	Beca total o parcial y/o arancel diferenciado, ya sea del establecimiento educacional u otra institución. Pago de la mensualidad del establecimiento por un tercero no integrante del hogar y que no es uno de sus padres y/o tutor legal.	Evaluación de medios
Complemento por propiedad compartida de bien raíz	Propiedad compartida de bien raíz.	Evaluación de medios
Complemento por aporte monetario efectivo	Pago o recepción de pensión de alimentos. Cese o variación en el monto del pago de pensión de alimentos. Incumplimiento por no pago de la pensión de alimentos. Compensación económica.	Cálculo del ingreso total del hogar y evaluación de medios.
Complemento de cotización de salud ⁶³	Cotización de salud de alto valor por preexistencia y/o tratamiento de alto costo. Pago de plan de salud por cotizante que no es integrante del hogar.	Evaluación de medios y cálculo del ingreso total del hogar

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020.

61. El medio de arancel de establecimientos educacionales no se activa para el caso en que corresponde a un aporte monetario efectivo del padre o madre fuera del hogar, el cual se puede declarar mediante un complemento por arancel de establecimientos educacionales o aporte monetario efectivo.

62. El medio de cotización de salud no se activa para el caso en que corresponde a un aporte monetario efectivo del padre o madre fuera del hogar, el cual se puede declarar mediante un complemento por cotización de salud o aporte monetario efectivo.