

*Luego de saberse los primeros resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional aplicada a fines de 2009, donde se expone un aumento en los niveles de pobreza y desigualdad de ingresos, se ponen en entredicho las políticas en materia de protección social y la cobertura de los más vulnerables. Como principales razones se mencionan el impacto de la crisis financiera sobre el empleo de los trabajadores más pobres y el aumento en el costo de la canasta básica o línea de la pobreza. Sin embargo, en este documento se analiza el instrumento más importante en la obtención de los beneficios sociales, la Ficha de Protección Social.*

## **1. Evolución Histórica de la Pobreza y la Desigualdad**

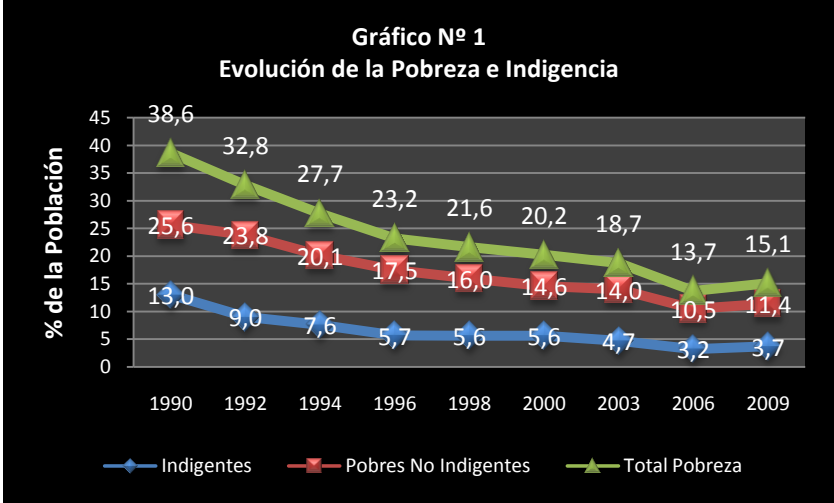
Es de general aceptación considerar pobre a una familia cuando es incapaz de cubrir por sí misma sus necesidades básicas en alimentación, vestuario, salud, vivienda y educación. Desde este punto de vista, el mejor indicador del nivel de pobreza es la relación entre el ingreso disponible de una familia y el costo de cubrir dichas necesidades básicas.

Si bien este indicador es adecuado, es necesario adicionar otros para definir, con mayor precisión, las áreas de carencia del sector más pobre. Así es como se definen metodologías e instrumentos para estratificar y priorizar las necesidades de este último, identificando el grado y área de pobreza, como asimismo, para analizar y controlar la efectividad de los planes sociales.

Para lograr lo anterior se han definido dos instrumentos: la Ficha de Protección Social (ex Ficha CAS) y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

De acuerdo a los resultados de la encuesta CASEN efectuada entre noviembre y diciembre de 2009, la población en situación de pobreza alcanzó a 2.564.032 personas, cifra que correspondía al 15,1% de la población total. Por su parte, la población en situación de indigencia fue de 634.328 personas, cifra equivalente al 3,7% de la población total.

Asimismo, se ha podido observar a lo largo de los últimos años, que la población en situación de pobreza ha disminuido desde un 38,6% en 1990 a un 20,2% en el 2000, para luego bajar a un 13,7% en el 2006. Sin embargo, en la última encuesta se registró, por primera vez desde el año 1990, un aumento en esta situación. La evolución de la pobreza e indigencia para el período 1990 a 2009 se presenta en el Gráfico Nº 1.

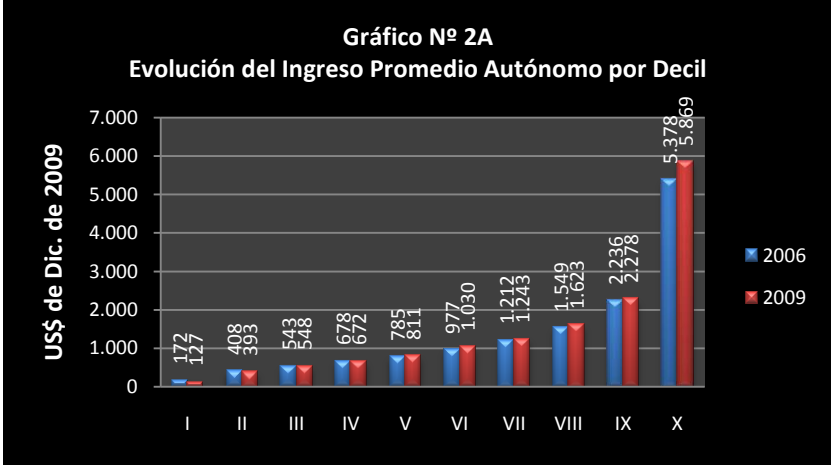


Fuente: Encuesta CASEN, MIDEPLAN.  
 Elaboración CIEDESS.

Del mismo modo, la población en situación de indigencia se redujo desde un 13% en 1990 a un 5,6% en el 2000 y un 3,2% en el 2006. También se observa por primera vez un aumento en el último período.

Respecto a la distribución del ingreso, se registró un aumento en la desigualdad de los deciles extremos respecto a los resultados de 2006. El decil más rico posee un ingreso autónomo<sup>1</sup> promedio por hogar de US\$ 5.869, un 9,13% más que en 2006 (US\$ 5.378). Por su parte, los del decil más pobre poseen un ingreso autónomo promedio por hogar de US\$ 127, una disminución de 26,17% respecto a 2006 (US\$ 172). Lo anterior se traduce en que los hogares más ricos obtienen un ingreso autónomo promedio 46,2 veces mayor que los hogares más pobres, razón que el 2006 llegaba a 31,3 veces. En el Gráfico Nº 2A se presenta el ingreso promedio autónomo por decil, comparando las variaciones de la encuesta CASEN de 2006 y 2009.

<sup>1</sup> El ingreso autónomo, también llamado ingreso primario, se define como todos los pagos que recibe el hogar como resultado de la posesión de factores productivos. Incluye sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, la autoprovisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, pensiones y jubilaciones.

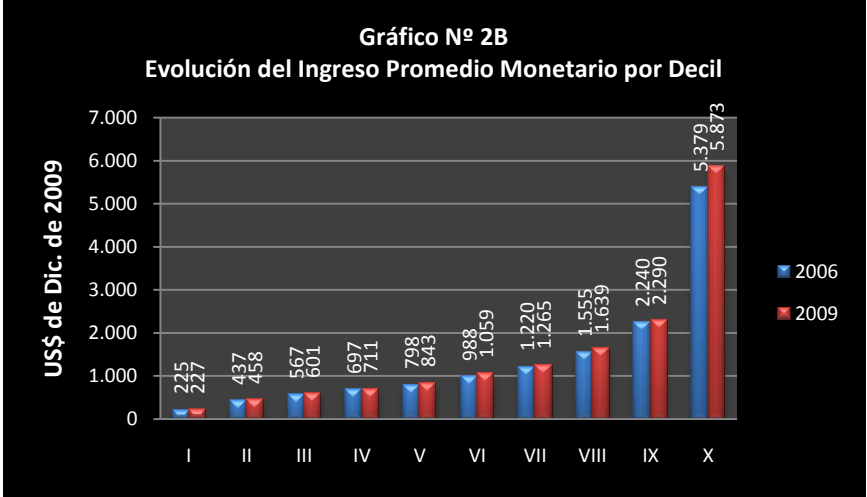


Fuente: Encuesta CASEN, MIDEPLAN.  
 Elaboración CIEDESS.

Tomando como referencia el ingreso monetario<sup>2</sup>, también se aprecia un aumento en la desigualdad, sin embargo es mucho menor que el obtenido por el ingreso autónomo. El decil más rico posee un ingreso monetario promedio por hogar de US\$ 5.873, un 9,18% más que en 2006 (US\$ 5.379). Por su parte, los del decil más pobre poseen un ingreso monetario promedio por hogar de US\$ 227, un crecimiento de 0,88% respecto a 2006 (US\$ 225). Lo anterior se traduce en que los hogares más ricos obtienen un ingreso monetario promedio 25,9 veces mayor que los hogares más pobres, razón que el 2006 llegaba a 23,9 veces. La menor desigualdad que se observa con el ingreso monetario obedece a la focalización que deben tener los beneficios sociales impartidos por el Estado.

Las transferencias que realiza el Estado se pueden clasificar entre las que se focalizan en mayor medida a los sectores más vulnerables y los que no. Los principales beneficios focalizados son las pensiones solidarias (ex pensiones asistenciales), aportes solidarios, subsidios familiares, subsidio al consumo de agua potable y uso de alcantarillado de aguas servidas y los aportes que entrega el Programa Chile Solidario. Mientras que los no focalizados son el subsidio de cesantía (para los trabajadores con contratos anteriores el 22 de octubre de 2002 que no han optado por el sistema del seguro de cesantía) y las asignaciones familiares (para aquellos trabajadores con ingresos menores a US\$ 913). En el Gráfico N° 2B se presenta el ingreso promedio monetario por decil, comparando las variaciones de la encuesta CASEN de 2006 y 2009.

<sup>2</sup> El ingreso monetario se define como la suma del ingreso autónomo del y las transferencias monetarias que se reciben del Estado.



Fuente: Encuesta CASEN, MIDEPLAN.  
 Elaboración CIEDESS.

Es de gran preocupación el aumento en la desigualdad, sobre todo tomando en cuenta que las políticas públicas en materia de protección social de los últimos años han apuntados a resolver esto. Destaca el descenso en el ingreso autónomo de los dos primeros deciles, especialmente del más pobre, mientras que el decil más rico registra la mayor alza.

Existen algunos indicadores que ayudan a mediar el grado de desigualdad en los ingresos, siendo los más usados los índices por quintil o decil y el coeficiente de Gini. Los índices buscan ver la relación entre el ingreso promedio de los quintiles o deciles más pobres respecto de los más ricos. De este modo, el Índice 10/10 mide la relación entre la fracción del ingreso del 10% de hogares de mayores ingresos con el del 10% de hogares con menores ingresos. Asimismo, el Índice 20/20 refleja la relación existente entre los ingresos del 20% de hogares de mayores ingresos con los ingresos del 20% de hogares de menores ingresos. Finalmente, el Índice 10/40 relaciona el ingreso del 10% de mayores ingresos con la fracción del ingreso que recibe el 40% de hogares de menores ingresos. Estos índices tienen la ventaja de presentar una medida directa y simple del grado de desigualdad de ingresos que existe entre grupos determinados.

Suele preferirse el Índice 20/20 por sobre otros más selectivos (como el Índice 10/10), ya que existen distorsiones en las declaraciones de estas últimas, en el sentido de que los más pobres tienden a sobredeclarar vulnerabilidades o un menor ingreso para mantener los beneficios sociales, mientras que los del decil más rico tienen incentivos a subdeclarar ingresos con el objeto de pagar menores impuestos.

Por su parte, el Coeficiente Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 significa una perfecta igualdad (igual ingreso para todos) y 1 significa una perfecta desigualdad (una persona tiene todo el ingreso). Por lo tanto, mientras mayores son los índices o coeficientes analizados, mayor es el grado de desigualdad que existe.

Analizando los indicadores mencionados anteriormente, es posible verificar que la desigualdad ha permanecido a lo largo de toda la serie estudiada. Adicionalmente se registra un aumento en todos los indicadores del año 2009 respecto del 2006, excepto

para el Coeficiente Gini del ingreso autónomo, el cual se mantuvo. Para el ingreso monetario la desigualdad es de una magnitud menor gracias a los beneficios sociales, principalmente en forma de subsidios, que cubren en mayor medida a los más vulnerables. En el Cuadro N° 1 se presenta la evolución de la desigualdad utilizando los datos de la encuesta CASEN desde el año 1990.

**Cuadro N° 1**  
**Evolución de los Indicadores de Desigualdad**

Índice	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
<b>Ingreso Autónomo</b>									
Índice 20/20	14,0	13,2	14,0	14,8	15,6	14,5	14,5	13,1	15,6
Índice 10/40	3,5	3,3	3,4	3,5	3,5	3,5	3,4	3,0	3,4
Índice 10/10	30,5	28,1	30,9	33,0	34,7	34,2	34,4	31,3	46,2
Coeficiente Gini	0,57	0,56	0,57	0,57	0,58	0,58	0,57	0,54	0,55
<b>Ingreso Monetario</b>									
Índice 20/20	13,0	12,3	12,4	13,6	13,9	13,3	12,8	11,5	11,9
Índice 10/40	3,3	3,2	3,1	3,4	3,3	3,3	3,2	2,8	2,9
Índice 10/10	27,1	25,2	25,7	28,7	28,4	29,5	27,3	23,9	25,9
Coeficiente Gini	0,56	0,56	0,55	0,56	0,57	0,58	0,56	0,53	0,53

Fuente: Encuesta CASEN, MIDEPLAN.  
Elaboración CIEDESS.

## 2. Principales Razones del Aumento en la Pobreza

Existen tres razones principales para explicar el aumento en la pobreza del último período: los efectos de la crisis subprime en los empleos, el incremento en el costo de la canasta básica (línea de la pobreza) y una mala focalización de los beneficios sociales.

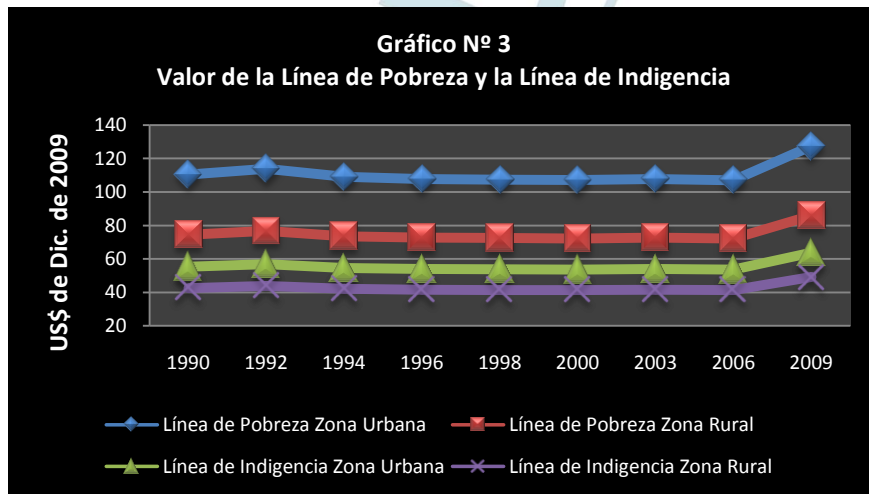
En primer lugar, la crisis financiera, que comenzó a mediados del año 2007, repercutió fuertemente en los ingresos de las familias debido al incremento en el desempleo. Los sectores más perjudicados fueron construcción y comercial, donde los empleos son de bajas remuneraciones y los trabajadores se caracterizan por ser los sostenedores del grupo familiar. En definitiva, el desempleo afecta en mayor medida en los ingresos de los sectores más pobres, lo que explicaría el fuerte descenso en el ingreso promedio autónomo del primer quintil.

Una de las razones que explica el incremento en el ingreso de los más ricos es el efecto de la recuperación observada en el año 2009. Muchas de los directivos de empresas y los trabajadores de mayores cargos poseen un monto variable en sus salarios que depende de los resultados financieros del ejercicio en curso. Por consiguiente, dados los buenos resultados que se obtuvieron en el año 2009, el ingreso de estos trabajadores (los de mayores ingresos) habría aumentado en la fecha de aplicación de la encuesta CASEN (noviembre y diciembre).

En segundo lugar está el aumento en el costo de la canasta básica, la cual sirve como guía para implementar la línea de la pobreza. Existe un nivel mínimo de satisfacción de necesidades básicas, en el caso de la pobreza, o alimentarias, en el caso de la indigencia, los cuales se ven afectados por las variaciones en el precio de los productos que conforman su canasta básica respectiva.

La línea de la pobreza para la zona urbana pasó de US\$ 107 en el año 2006 a US\$ 128 en el 2009, lo que equivale a un incremento de 19,1%. Asimismo, el IPC para el período diciembre de 2006 a diciembre de 2009 tuvo una variación de 14,0%. La mayor alza en la línea de la pobreza respecto al IPC se debe a que la canasta básica se constituye mayormente por alimentos, los que presentaron un aumento de mayor magnitud en sus precios (32,9%).

Frente a esta variación, se tiene una relación directa entre el valor de la línea de pobreza o indigencia y la proporción de la población que cae bajo éstas. Si el costo de la canasta básica sube, ceteris paribus, mayor es la cantidad de familias que no es capaz de solventar el costo, por lo que caen bajo la línea. Como se señaló, el ingreso monetario promedio del primer quintil aumentó sólo un 0,88%, insuficiente para el aumento en el costo de la canasta básica. En el Gráfico Nº 3 se presenta la evolución del valor de las líneas de pobreza e indigencia.



Fuente: Encuesta CASEN, MIDEPLAN.  
 Elaboración CIEDESS.

Finalmente se argumenta el tema de la focalización. Los beneficios sociales deben dirigirse a los sectores más desprotegidos, los más carentes de ingresos o más vulnerables, con el fin de tratar de generar las mismas oportunidades. Dado el considerable aumento en los recursos destinados a Seguridad Social en los últimos años, era de esperarse una menor desigualdad a la obtenida en la CASEN 2009. De hecho, el gasto del sector público en Seguridad Social pasó de US\$ 20.244 millones en 2006 (12,6% de PIB) a US\$ 27.771 millones en 2009 (18,3% del PIB), lo que equivale a un crecimiento de 37,2%. Mientras que el gasto del sector público pasó de US\$ 6.023 millones en 2006 a US\$ 7.603 en 2009, lo que equivale a un crecimiento de 26,2%. En el Gráfico Nº 4 se presenta la evolución del gasto en Seguridad Social según fuente de financiamiento y su porcentaje respecto del PIB.



Fuente: Superintendencias, Ministerios, DIPRES y FMI.  
 Elaboración CIEDESS.

Respecto a las transferencias que realiza el Estado a los sectores vulnerables es posible obtener la focalización de estos. Según los datos de la CASEN 2009 los aportes Estatales se concentran en el primer decil con el 26,6%, seguido del segundo decil con el 17,6%, siguiendo una estructura gradual hasta el decil de mayor riqueza con el 1,1%. Estos aportes son de suma importancia para el decil más pobre, ya que representan el 44% de su ingreso monetario promedio. El aporte para este segmento fue de US\$ 100, lo que hace aumentar en un 78,4% el ingreso. Comparado con los resultados del período anterior, la CASEN de 2006 registró un aporte de US\$ 53 para el primer decil, consistentes en el 53% de los recursos.

Por lo tanto, la CASEN 2009 muestra una menor concentración de las transferencias en el decil más pobre, aunque su cantidad es mucho mayor. El segundo decil poseía una focalización similar en el 2006 (17,5%), sin embargo, el tercer y cuarto quintil concentraban el 22,3% de las transferencias, lo que aumenta en el 2009 a 26,9%. En definitiva se observa un traspaso de los recursos del Estado desde el primer decil (extrema pobreza) a los sectores medios, lo que explicaría el aumento en los niveles de pobreza. En el Cuadro Nº 2 se presenta la evolución en la focalización de los aportes del Estado, destacando la caída del decil más pobre para el 2009 y el aumento en los recursos asignados en este mismo período.

La forma de asignación de los beneficios sociales se efectúa mediante un instrumento llamado Ficha de Protección Social, la cual corresponde a un puntaje que se obtiene tras la aplicación de una encuesta, la que mide diferentes variables de vulnerabilidad. En la siguiente sección se analiza este instrumento, debido a su relevancia en el proceso de focalización de los recursos.

**Cuadro Nº 2**  
**Focalización de los Aportes Estatales**  
**(US\$ de Diciembre de 2009)**

Decil	Ingreso Autónomo		Aportes Estatales		Ingreso Monetario		Variación (%)		Focalización (%)	
	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009
I	172	127	53	100	225	227	30,6	78,4	31,9	26,6
II	408	393	29	66	437	458	7,1	16,8	17,5	17,6
III	543	548	23	53	567	601	4,3	9,7	14,0	14,2
IV	678	672	18	39	697	711	2,7	5,8	11,2	10,5
V	785	811	13	32	798	843	1,6	4,0	7,8	8,6
VI	977	1.030	11	30	988	1.059	1,1	2,9	6,5	8,0
VII	1.212	1.243	8	22	1.220	1.265	0,6	1,8	4,6	6,0
VIII	1.549	1.623	6	16	1.555	1.639	0,4	1,0	3,4	4,3
IX	2.236	2.278	4	12	2.240	2.290	0,2	0,5	2,4	3,2
X	5.378	5.869	1	4	5.379	5.873	0,0	0,1	0,8	1,1

Fuente: Encuesta CASEN, MIDEPLAN.  
 Elaboración CIEDESS.

### 3. La Ficha de Protección Social (FPS) y sus Posibles Perfeccionamientos

#### ***Evolución de la FPS***

Desde los años ochenta la política social se ha focalizado en la atención de la población más vulnerable para el otorgamiento y asignación de beneficios sociales. Luego de la utilización del Mapa de extrema Pobreza para la identificación de los potenciales beneficiarios, se creó un instrumento denominado Ficha CAS. En sus comienzos (julio de 1987), esta ficha se planteó como respuesta a un conjunto de objetivos que iban desde hacer diagnósticos sociales comunales hasta distribuir subsidios de diferentes tipos. Con el tiempo estos objetivos se fueron ampliando, hasta que en 1989, según la reglamentación e instrucciones en aplicación, se empezó a utilizar como instrumento para focalizar el Subsidio Único Familiar (SUF), la Pensión Asistencial (PASIS) y el Subsidio de Marginalidad Habitacional. Adicionalmente, en muchos municipios la ficha ha sido utilizada para entregar tarjetas de gratuidad en salud, acceder a jardines infantiles, almuerzos y desayunos escolares y otros beneficios asistenciales que se distribuyen a nivel municipal. En 1990-1991, el uso de la ficha CAS se extendió al subsidio por consumo de agua potable y a la selección de beneficiarios para el programa de vivienda progresiva. El amplio uso de esta ficha se debe a que es el único elemento de obtención de información y de asignación de recursos basado en metodología cuantitativa.

En el año 2006, con el objeto de atender ciertas dificultades del actual instrumento para caracterizar la realidad social de la pobreza y los riesgos sociales, se reemplaza la Ficha CAS, por un nuevo instrumento de estratificación social, llamado Ficha de Protección Social (FPS). Éste nuevo instrumento cambia la visión desde la pobreza como un significado de carencia (más estático y guiado por los ingresos presentes de las personas) hacia el de vulnerabilidad (más dinámico y con una condición presente o potencial),



pasando a destacar una política de protección social. La FPS opera con una concepción más dinámica de la pobreza y de obtención de información, que permiten la identificación oportuna de aquellas personas y familias cuyos rasgos de vulnerabilidad los priorizan como destinatarios de la protección social.

Las variables utilizadas por la FPS se relacionan con tres tipos de categoría:

1. *Variables de recursos económicos:*

- Ingresos efectivos y capacidad de generación de ingresos que provienen de las personas en edad de trabajar (incluyendo ocupados) y que podrían estarlo (actuales inactivos y desocupados).
- Saneamiento (la calidad de la vivienda y la tenencia de bienes durables no se incluyen ya que pueden entregar evidencia equívoca).
- Posesión del sitio y la vivienda, hacinamiento y allegamiento, con el objeto de priorizar subsidios habitacionales.

2. *Variables de necesidades:*

- Tamaño del grupo familiar.
- Estructura de edades de los miembros de la familia, con el fin de corregir el tamaño familiar por estructura de edades (las necesidades de niños, sus padres y Adultos Mayores son distintas).
- Composición de la familia y rasgos de sus miembros (miembros de la familia con enfermedades crónicas o con discapacidades).

3. *Variables de riesgos:*

- Riesgos individuales del hogar (factores de salud, dependencia, discapacidad y precariedad laboral).
- Riesgos del territorio (variable urbano-rural y comparación de la situación laboral de los miembros de la familia con las tasas de desempleo regional).

Actualmente la FPS está reglamentada por la norma DTO-291, publicada en marzo de 2007, la que establece lo siguiente:

- El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), considerando la necesidad de identificar y priorizar con mayor precisión a la población sujeto de los beneficios sociales, de manera de permitir una selección más justa de los hogares beneficiarios y la necesidad de adecuar los instrumentos de la política social a la lógica de una protección social fundada en derechos, determinó reemplazar el diseño de la Ficha CAS existente, generando la nueva Ficha de Protección Social que identificará al segmento de familias y de sus miembros en riesgo social.

- Créase una Comisión Asesora Presidencial que se encargará de servir de instancia de coordinación en relación a la utilización y operación de la FPS, por parte de los distintos órganos de la Administración del Estado incluidas las municipalidades del país. La Comisión estará integrada por las siguientes autoridades: El Ministro de Planificación, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, el Director de Presupuestos, el Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades o las personas que dichas entidades designen;
- Corresponderá al MIDEPLAN, dentro del ámbito de su competencia, las siguientes tareas: El diseño de la FPS, determinar su uso y formas de aplicación, realizar su procesamiento computacional, realizar la capacitación del personal que se requiera para tomar la encuesta, y supervisar la correcta aplicación y uso de la FPS.;
- El proceso de Encuestaje Nacional será practicado por las municipalidades del país, directamente o a través de terceros, dentro del ámbito de su competencia, y sujeto a las normas y procedimientos de que disponen legal y reglamentariamente para el ejercicio de sus funciones. Para cumplir lo anterior, las municipalidades planificarán y organizarán la aplicación de la Ficha de Protección Social en terreno, para lo cual se asegurarán de contar con la implementación material y humana necesarias, generando un plan de trabajo comunal para tal efecto; y
- El Registro de Datos, que contendrá la información que se recoja por intermedio de la FPS, estará a cargo del MIDEPLAN, quien será el responsable del mismo. Este Registro formará parte del "Registro de Información Social" diseñado, implementado y administrado por el Ministerio de Planificación, según lo establecido en el artículo 6º de la Ley Nº 19.949. El tratamiento que dicha Secretaría de Estado efectúe de la información contenida en el Registro de Datos, se realizará conforme a las disposiciones de la Ley Nº 19.628, de 28 de agosto de 1999, sobre Protección de Datos de Carácter Personal y a las normas del presente decreto.

No obstante lo anterior, la información particular o global generada por la FPS es utilizada por los municipios para distintos beneficios y programas de operación local, así como para elaborar diagnósticos en áreas geográficas particulares, relativos a salud, educación, vivienda, trabajo y otros.

La encuesta se compone de ocho módulos, con sus respectivas preguntas: Localización territorial, Identificación, Salud, Educación, Situación Ocupacional, Ingresos Laborales, Otros Ingresos y Vivienda. La información de los módulos, a excepción de Localización y Vivienda, se levanta para cada integrante de la familia.

Se tiene el derecho a conocer el puntaje FPS, solicitándolo en la Municipalidad correspondiente. Con la Ficha CAS el puntaje podía ser entre 345 y 750 puntos, en cambio la FPS puede ser entre 2.000 y 20.000 puntos. A diferencia la ficha CAS que tenía una validez de dos años, la FPS se actualiza todos los meses.

Las principales razones para un cambio en el puntaje de la FPS se deben al fallecimiento de un integrante de la familia, nacimiento de un(a) hijo(a), percibir nuevos ingresos (como

pensión o jubilación), integrantes que cumplen los 60 años de edad, cambio de domicilio y cambio del jefe de hogar.

### ***Posibles Perfeccionamientos***

Existen algunos puntos clave de la FPS que podrían mejorar su focalización. Dada la importancia de este instrumento, puesto que es la llave de acceso a la mayoría de los beneficios de la Red de Protección Social, su operación debe estar centrada sólo en la población más vulnerable sin cometer errores.

Uno de los problemas que se presenta es la no discriminación entre discapacitados, independiente del grado de pérdida de las funciones motoras, la FPS no establece una ponderación progresiva, sino que aplica el mismo puntaje a todos los discapacitados. Otro detalle es la capacidad de generar ingresos a futuro, mientras más sean los integrantes del grupo familiar mayor será el ingreso que se atribuye, por lo que existe el incentivo de no declarar la totalidad de los miembros con el objeto de obtener un menor puntaje. Cabe señalar que el puntaje obtenido en última instancia está en poder del encuestador, por lo que si ellos no poseen una buena capacitación los beneficios podrían destinarse a personas que no pertenecen a los grupos vulnerables.

Con el objeto de mejorar el instrumento, buscando una mejor focalización de los recursos, se hacen necesarios perfeccionamientos a nivel de las preguntas, disminuyendo su cantidad o reformulándolas; a nivel del uso de información disponible, asumiendo que se cuenta con bases de datos de múltiples variables de cada persona, las que se pueden cruzar para una complementación y validación de los resultados de la FPS; y a nivel de exigencia, las personas demandantes de los beneficios podrían entregar documentos que verifiquen su real situación, de esta manera se reducirían las sobredeclaraciones de vulnerabilidades y se introduciría una mayor responsabilidad a los posibles beneficiarios en desmedro de las atribuciones del encuestador.

Adicionalmente es importante lograr la forma que la FPS otorgue puntajes que no excluyan a las personas que, en base a esfuerzo, lograron metas que inciden en una mejor evaluación, quedando fuera de los beneficios sociales. El actual mecanismo incentiva de cierta manera el no salir de la pobreza ya que se perderían estos beneficios, he allí lo relevante de un buen instrumento de medición.