



Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social

Focalización De Programas En Chile: El Sistema CAS

Osvaldo Larrañaga

Junio 2005

Unidad de la Protección Social

Red de Desarrollo Humano

El Banco Mundial

Los documentos de discusión sobre la protección social no son publicaciones formales del banco mundial. Presentan los resultados preliminares y análisis sin pulir, que circulan para animar la discusión y para comentar; la citación y el uso de tal documento debe considerarse de carácter provisional. Los resultados, las interpretaciones, y las conclusiones expresadas en este documento son enteramente del autor (es) y no deben atribuirse de ninguna manera ni al banco mundial, ni a sus organizaciones afiliadas, ni a los miembros del consejo de directores ejecutivos o a los países a los cuales representan.

Para copias gratuitas de este documento, póngase en contacto con el servicio consultivo de la protección social, el banco mundial, calle H, numero 1818, N.W., Washington, dc 20433 los E.E.U.U. llamen por teléfono: (202) 458-5267, fax: (202) 614-0471, E-mail: socialprotection@worldbank.org. O visite el website de la protección social en: <http://www.worldbank.org/sp>.

Focalización De Programas En Chile: El Sistema CAS

Osvaldo Larrañaga

Junio 2005**

WORLD BANK INSTITUTE
Promoting knowledge and learning for a better world



Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este estudio son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores y de ninguna manera pueden ser atribuidos al Banco Mundial, sus organizaciones afiliadas o miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan.

**Este estudio fue terminado en junio del 2003.

Serie de informes sobre redes de protección social

El informe sobre Redes de Protección Social del Banco Mundial busca servir de recurso práctico a las personas e instituciones que participan en el diseño y la aplicación de programas de redes de protección en todo el mundo. Los lectores encontrarán información sobre prácticas óptimas en diversos tipos de intervenciones, escenarios de países, temas y grupos beneficiarios, al igual que sobre el actual parecer de los especialistas y profesionales acerca del papel de las redes de protección social en la agenda de desarrollo más general. Los compendios buscan reflejar un alto nivel de calidad y cierto grado de consenso entre el equipo de redes de protección del Banco Mundial y los profesionales generales respecto de las prácticas y políticas óptimas. Los temas del compendio primero son revisados por un comité consultivo compuesto por especialistas externos y del Banco Mundial y luego los borradores de los documentos son sometidos al análisis de colegas revisores para fines de control de calidad. Sin embargo, el formato de la serie es lo suficientemente flexible para reflejar de manera oportuna las evoluciones importantes que ocurran en el área.

La serie de informes es un aporte a los materiales de enseñanza cubiertos en el curso anual sobre Redes de Protección Social ofrecido en Washington DC, al igual que a otros diversos cursos auspiciados por el Banco. El Compendio de Redes de Protección Social y el curso anual cuentan con el respaldo conjunto de la unidad de Protección Social de la Red de Desarrollo Humano y el Instituto del Banco Mundial. Este último también imparte cursos regionales personalizados y periódicos a través de Aprendizaje a Distancia.

Para obtener más información acerca de la serie de informes y documentos sobre otros temas relacionados con las redes de protección social, comuníquese con el Servicio Asesor en Protección Social, teléfono (202) 458-5267, fax (202) 614-0471, correo electrónico socialprotection@worldbank.org. Copias de documentos relacionados con las redes de protección, incluida la serie de Compendios de Redes de Protección Social, se encuentran disponibles en forma electrónica en www.worldbank.org/safetynets. El sitio Web también contiene versiones traducidas de los documentos cuando éstos quedan disponibles. Se está llevando a cabo un ambicioso plan de traducción (en especial, al español, francés y en parte, al ruso). Si desea obtener más información acerca de los cursos sobre redes de protección social del Instituto del Banco Mundial, visite el sitio www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets.

Documentos recientes y en preparación de los Informes de Redes de Protección Social (06/2005)

Tema	Autor
<i>Intervenciones de programas</i>	
Transferencias en efectivo	Tabor, Steve
Transferencias en efectivo Colombia	Lafaurie y Velasquez
Transferencias condicionales en efectivo	Rawlings, Laura
Seguro medico comunitario	Tabor, Steve
Programas alimentarios	Rogers y Coates
Subsidios tributarios y a los precios	Alderman, Harold
Exenciones de tarifas en salud	Bitrán y Giedion
Exenciones de tarifas en vivienda	Katsura y Romanik
Obras públicas	Subbarao, Kalanidhi
Micro crédito y seguro informal	Sharma y Morduch
Atenuación de riesgos sociales	Tesliuc, Emil
<i>Temas transversales interrelacionados</i>	
Panorama general	Grosh, Blomquist y Ouerghi
Instituciones	de Neubourg, Chris
Evaluación	Blomquist, John
Economía política	Graham, Carol
Género	Ezemenari, Chaudhury y Owens
Focalización comunitaria	Conning y Kevane
Economía política de focalización	Pritchett, Lant
Focalización	Coady, Grosh y Hoddinott
Focalización en LAC – visión general	Lindert et al.
Focalización en Brasil	Lindert y de la Brière
Focalización en Chile (español)	Larrañaga, Osvaldo
Focalización en Colombia	Castaneda, Tarsicio
Focalización en Costa Rica (español)	Viquez, Roxana
Focalización en México (español)	Orozco y Hubert
Vietnam	Van de Walle, Dominique
<i>Escenario del país / Grupo beneficiario</i>	
Países de ingresos muy bajo	Smith y Subbarao
Economías en transición	Fox, Louise
Pobreza y vejez en África	Kakwani y Subbarao
<i>Grupos vulnerables</i>	
Incapacidad	Mitra, Sophie

Prólogo

Este informe forma parte de seis estudios de países que fueron comisionados en 2003 por el Banco Mundial específicamente para el propósito de un reporte sobre el diseño y la puesta en práctica de los sistemas de focalización de los hogares en los países siguientes: Chile, Colombia, Costa Rica, México, Brasil, y los Estados Unidos. Los resultados de la investigación y los borradores anteriores del informe fueron presentados en numerosos talleres y seminarios (dos en Brasil en noviembre del 2003, dos en el Banco Mundial en Washington en noviembre del 2003 y enero del 2005, y uno en el segundo taller internacional de las transferencias condicionales en efectivo en Sao Paulo en abril del 2004). La versión final del informe y los demás estudios de países han sido publicados como parte de la serie Informe sobre Redes de Protección Social No.0256 a 0532 y pueden encontrarse publicados en www.worldbank.org/safetynets.

Resumen

Aunque la focalización pueda canalizar con eficacia recursos a los pobres, los detalles de la implementación importan mucho para los resultados distributivos. Varios factores claves afectan la ejecución, incluyendo: los procesos de la colección de datos; la gerencia de información; los mecanismos de evaluación de los hogares; los arreglos institucionales; y los mecanismos de monitoreo y de supervisión. Este informe conduce una evaluación profunda de los factores claves del diseño, de la implementación, y de su impacto potencial en los resultados del sistema de focalización CAS usado en Chile para focalizar programas sociales a los pobres y vulnerables.

Índice

1. Introducción	1
2. Focalización y política social en Chile.....	3
Cuadro 1: Tipología de Políticas Sociales en Chile.....	4
Cuadro 2: Estadísticas de Distribución de Ingresos, Chile 1987-2000.....	5
Cuadro 3: Ingreso per capita de los hogares (miles \$ abril 2003) : Chile 1987-2000.....	7
3. El Sistema Cas.....	10
<i>Organización administrativa y marco legal</i>	10
Cuadro 4: Estructura de variables, subfactores, factores y Ponderaciones del Puntaje CAS	12
4. Cobertura de familias.....	15
Cuadro 5: Cobertura regional de la ficha Cas y de la Pobreza, 1998	17
Cuadro 6: Cobertura de la ficha Cas según decil socioeconómico, 1998	18
5. Recolección de la Información.....	19
Cuadro 7: ¿Quién es el principal perceptor de ingresos autónomos?	21
Cuadro 8: Número de perceptores de ingreso por hogar	22
Cuadro 9: Hogares que poseen acceso a agua a través de red pública.....	23
(interior vivienda) (%)	23
6. Manejo de los Datos del Sistema Cas	24
7. Verificación de la Información	26
8. Usos del sistema Cas para determinar elegibilidad a los programas sociales... 30	
8.1 <i>Programas Asistenciales:</i>	30
8.2 <i>Programas de atención a preescolares</i>	31
8.3 <i>Programas de viviendas y subsidios habitacionales</i>	31
Cuadro 10-A. Programas focalizados a través de la ficha Cas (1).....	34
Cuadro 10-B. Programas de vivienda social focalizados a través de la ficha Cas (1)	35
9. Evaluación del sistema Cas	39
Cuadro 11: % Hogares con acceso a subsidios asistenciales, por decil de ingreso p/c autónomo, 2000	40
Cuadro 12: Distribución del gasto en subsidios asistenciales por hogares (%), 2000	40
Cuadro 13: % Hogares con acceso a programas de vivienda social	41
Cuadro 14: Distribución de soluciones habitacionales por programa de vivienda social, 2000	41
Cuadro 15: Beneficiarios y gasto público en los principales programas focalizados con la ficha Cas (estadísticas para 1998)	42
10. La experiencia de la Municipalidad de Santiago	46
Cuadro 16: Solicitudes de encuestas Cas según programa en postulación Municipalidad de Santiago, año 2002	47
11. Conclusiones	48

Focalización de Programas Sociales en Chile: el Sistema CAS

1. Introducción

La Ficha CAS es el principal instrumento de focalización de los programas sociales gubernamentales existentes en el país. En efecto, todos los subsidios monetarios utilizan este instrumento a efectos de identificar a los individuos que presentan las mayores carencias. La Ficha CAS es también un insumo importante en la asignación de beneficios de los programas de vivienda social, programas de cuidado preescolar y diversos otros¹.

El origen de la ficha CAS se remonta a 1979, cuando fueron creados los Comités de Asistencia Social (CAS), instancias de nivel comunal a cargo de la ejecución de la política social. El año siguiente se introduce la ficha CAS. Esta se concibe como un instrumento homogéneo, con cobertura nacional, cuyo objeto es identificar a las familias con carencias socioeconómicas, de manera de focalizar los beneficios sociales en los casos más necesitados.

La primera versión de la ficha CAS calificaba a los hogares en cinco niveles de acuerdo a información sobre la vivienda, así como la escolaridad y ocupación de sus miembros. Sin embargo, se trataba de un instrumento precario en cuanto su consistencia, logística y de fácil manipulación por parte de los usuarios.

En 1987 se introdujo la segunda versión de la ficha, denominada CAS-2, resultado de un esfuerzo sistemático liderado por expertos sociales y estadísticos. Estos seleccionaron un conjunto de 50 variables, agrupadas en cinco factores, sobre la base de indicadores de carencias socioeconómicas y de la aplicación de técnicas de componentes principales y factores discriminantes. El nuevo instrumento incorpora a la vivienda como unidad de aplicación y a la familia unidad de análisis, opera sobre un sistema de puntuación continua que es calculado computacionalmente, diferencia áreas geográficas y la condición urbano-rural, tiene vigencia de dos años, e incorpora procedimientos bien definidos para la recolección y procesamiento de la información.

Una década más tarde se reformula la ficha CAS-2 para actualizar sus contenidos, los cuales habían perdido poder de discriminación en el contexto del cambio en las condiciones de vida del país. A través de un proceso que combina trabajo de expertos y participación de actores relevantes, se propuso un nuevo sistema de cálculo que reduce el número de variables y factores, a la vez que modifica la codificación y peso de las variables en el índice CAS. No se incorporan nuevas variables, lo cual permite introducir el nuevo cálculo sin necesidad de re-encuestar al stock de familias que tenían ficha CAS vigente a la fecha de la introducción de la metodología (septiembre de 1999).

¹ Información general sobre la ficha CAS se encuentra en MIDEPLAN (1999), “Programas y Subsidios Sociales de Gobierno asignados por la Ficha CAS-2” y MIDEPLAN (2000), “La Ficha CAS como instrumento de focalización de Programas Sociales”.

En el año 2002 se realiza una nueva evaluación de la ficha CAS-2, detectándose problemas en la consistencia de algunas variables, en el tratamiento de la condición urbano-rural y en la definición de la unidad de análisis.² A la fecha, abril del 2003, Mideplan está evaluando la modificación de la ficha sobre la base de la referida evaluación.

Este trabajo caracteriza la ficha en actual operación (ficha CAS-2, reformulada en 1999), identificando algunos de los cambios que están en etapa de evaluación. Estos se refieren exclusivamente al cuestionario y cálculo del índice CAS. La administración de la ficha, recolección en terreno de la información, y tratamiento y uso de la información, son materias que no están siendo revisadas y que por tanto seguirán vigentes en el futuro próximo.

² O. Larrañaga y equipo: “Mejoramiento del factor discriminatorio de la ficha CAS”. Departamento de Economía, U de Chile, 2002.

2. Focalización y política social en Chile

El contexto de la política social

Las políticas sociales en Chile tienen por objetivo avanzar los diversos fines relacionados con la equidad social. Estas políticas pueden por tanto apuntar a distinto tipo de objetivos como son:

- satisfacción de necesidades básicas
- superación de la pobreza
- reducción de la vulnerabilidad
- reducción de desigualdades en materia de oportunidades, ingresos y variables relacionadas

Los grandes lineamientos de la política social chilena provienen de las reformas de inicios de los años 80s. Estas introducen conceptos tales como focalización, descentralización, subsidios a la demanda y participación privada. Estas características se aplican con distinto énfasis en la gama de políticas y programas sociales, y se han mantenido relativamente estables hasta la actual fecha.

Es importante establecer que el país ha “liberado” a otro tipo de políticas de objetivos de equidad. Este es el caso de las políticas laborales y tributarias, que se han especializado en el funcionamiento del mercado laboral y en la recaudación de recursos fiscales, respectivamente. Se intenta que las decisiones en estas esferas no tengan un resultado negativo en la equidad, pero el peso del logro de la mayor igualdad social descansa en las políticas sociales. En otras palabras, se ha seguido una lógica de relacionar instrumentos y objetivos, reservándose para la política social especializarse en los fines de equidad social.

Es conveniente agrupar a las políticas sociales en categorías para efectos de una mejor comprensión de sus principales características y desafíos. Así se distinguen tres grupos principales (ver Cuadro 1).

En primer término, están las políticas asistenciales que se orientan a grupos de población con carencias más importantes. Ejemplo de este tipo de política son los programas de subsidios monetarios. La *focalización* es aquí una característica clave y parte importante del diseño de este tipo de política se centra en resolver el problema de identificación de los beneficiarios. Un desafío importante es evitar los incentivos perversos, puesto que una política que busque aliviar la situación de pobreza puede tener el efecto lateral negativo de hacer soportable tal condición, y consiguientemente alentar comportamientos inconsistentes con la superación de la pobreza.

El segundo tipo de políticas son los servicios sociales tradicionales: educación, salud y vivienda. Este grupo de políticas canaliza gran parte del gasto social, incluye gran variedad de programas tanto focalizados como universales (abiertos a toda la población), y atiende una diversidad de objetivos de equidad. Por lo general se trata de bienes o servicios que requieren ser producidos, de modo que un tema de política importante es la eficiencia

en su provisión, así como las ventajas respectivas de las modalidades públicas y privadas de producción. Nótese que la responsabilidad del Estado es garantizar que el servicio esté disponible para quienes lo necesitan, no siendo para ello necesario que la producción del servicio sea realizada por agentes públicos. Otros temas relacionados son si los subsidios serán destinados a la oferta o a la demanda; si habrá co-financiamiento de parte de los usuarios que tengan capacidad de pago; y si la aplicación del programa será efectuada sobre bases centralizadas o descentralizadas.

El tercer grupo de políticas está dirigido a potenciar las oportunidades productivas de los grupos más pobres, y pueden incluir tanto acciones de incremento de capital humano (capacitación laboral, reconversión) como iniciativas que aumenten la productividad de las microempresas y demás activos físicos de estos grupos (acceso al crédito, asesoría de comercialización, etc). Este tipo de políticas tiene por principal desafío su eficacia, esto es, cuánto logran avanzar los fines para los cuales fueron propuestas.

Cuadro 1: Tipología de Políticas Sociales en Chile

Categoría	Objetivos	Temas Claves
<i>Asistenciales</i> (subsidios monetarios; cupones alimentos, etc)	Alivio de la pobreza	Focalización Incentivos
<i>Servicios Sociales:</i> (educación, salud, vivienda)	Superación de la pobreza Cobertura de necesidades básicas Igualación de oportunidades	Producción: publica vs privada Financiamiento: ◆ Pùblico o mixto ◆ Subsidios oferta o demanda Centralización versus descentralización.
<i>Inversión Productiva</i> (capacitación; fondos inversión social; políticas de apoyo a la microempresa, etc.)	Superación de la pobreza Igualación oportunidades	Eficacia Evaluación: Beneficio/costo

Racionalidad para focalización y elección del instrumento de focalización

La focalización de una parte de los programas sociales es un objetivo explícito de la política social desde inicios de los años 80s. El objetivo de la focalización es aumentar la efectividad del gasto social, asignando los recursos escasos a los grupos que presentan las mayores carencias. También existe la intención de minimizar comportamientos de dependencia de los usuarios de la política social, a través de un diseño cuidadoso del tipo de beneficios que se otorgan y de las condiciones requeridas para su acceso.

Un argumento empírico que sustenta la política de focalización en Chile se deriva de la desigual distribución del ingreso existente en el país. El Cuadro 2 presenta las principales estadísticas de la distribución del ingreso per capita de los hogares para el período 1987 a 2000. Considere la distancia de alrededor de 18 veces entre el ingreso de los quintiles quinto y primero para el año 2000. La estadística refleja la gran brecha de ingresos

existente en Chile. Al mismo tiempo, informa sobre la eficacia de la acción redistributiva que focaliza los beneficios de programas sociales en el grupo más pobre. Así, una transferencia de 1% del ingreso del quintil más rico puede incrementar en 18% el ingreso medio del quintil más pobre.

Otro indicador que refleja las ventajas de la focalización es la brecha de pobreza, la cual señala la distancia existente entre la línea de pobreza y el ingreso promedio de los pobres. A partir de este indicador es fácil calcular el porcentaje del ingreso nacional que habría que destinar a los hogares pobres para que estos alcancaran la línea de pobreza. En el caso de Chile para el año 2002 la cifra asciende a menos del 2% del PIB. Se trata de un monto relativamente menor y que refleja las diferencias de ingresos existentes entre los pobres y el promedio de la economía. Nuevamente, refuerza las ganancias de una política de focalización del gasto social.³

Cuadro 2: Estadísticas de Distribución de Ingresos, Chile 1987-2000

	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
<i>Ingreso per capita del hogar (1)</i>							
Gini	55.4	54.6	54.3	55.1	55.2	55.4	56.6
90/10	11.9	10.8	9.9	10.8	11.0	11.6	10.6
90/50	4.1	3.8	3.6	3.7	3.8	3.9	3.7
10/50	0.35	0.35	0.37	0.35	0.34	0.33	0.35
75/25	3.5	3.3	3.2	3.4	3.4	3.5	3.3
Quintil 5 / Quintil 1	17.7	16.8	15.8	17.0	17.2	17.9	17.6

Fuente: Procesamiento encuestas Casen, años respectivos.

Nota (1): estadísticas a nivel de individuos

El principal instrumento utilizado para la focalización es la ficha CAS. Este es un proxy de test de medios, que evalúa la condición socioeconómica de los postulantes a los beneficios de los programas sociales que operan bajo la lógica de la focalización. En las secciones siguientes del Informe se detalla los contenidos del instrumento, siendo importante señalar por ahora que todos los programas focalizados incluyen requerimientos específicos para la selección de los beneficiarios, *en adición* a la información provista por el índice CAS.

En el país no se utiliza un test directo de medios, como podría ser la evaluación directa del ingreso monetario de hogares o personas. Ello por dos motivos principales.

Primero, no se dispone la información requerida para asegurar su buen funcionamiento. Así, focalizar sobre la base del nivel de ingreso –una alternativa natural para un test de medios- constituiría un procedimiento muy precario en el caso de los trabajadores independientes, que representan alrededor del 22% de la fuerza de trabajo en el país. Al respecto, no se dispone de un sistema de información suficientemente desarrollado para controlar la subdeclaración de estos ingresos. Ello generaliza a una fracción de los trabajadores asalariados; en particular, aquellos que se emplean en pequeñas empresas y servicio doméstico. Aquí la práctica de subdeclaración es extendida –y acordada entre las

³ El ejercicio tiene solo carácter ilustrativo. Supone que no existen costos para realizar estas transferencias a los hogares pobres.

partes- para minimizar los pagos previsionales, siendo difícil la aplicación de mecanismos de control.

Segundo, tampoco sería clara la aceptación social de un test directo de medios que se centrara en una sola variable para evaluar la condición socioeconómica. Así, aún cuando se contase con una buena medición del ingreso monetario, su utilización para focalizar los programas sería criticada por constituir una dimensión restringida de la condición socioeconómica. En cambio, la ficha CAS incorpora un conjunto de variables que representan distintos aspectos de la variable socioeconómica, representando una medida más comprensiva de la misma. Esta es una interpretación común de la ficha CAS por parte de los distintos actores del sistema de focalización.⁴

No se utilizan otros mecanismos de focalización –por ejemplo, geográfico- puesto que resultarían menos eficaces que la ficha CAS. Se trata de alternativas de focalización a nivel de agregados, que poseen costos de inclusión y exclusión importantes a menos que se pudiera dividir a la población en grupos diferenciados entre sí y homogéneos en su interior. Ello considerando que el país ya dispone de un instrumento de focalización de carácter individual (ficha CAS), que ha sido perfeccionado a lo largo de dos décadas y que posee cobertura masiva de la población.

Resulta ilustrativo señalar que la ficha CAS ha sido aceptada por expertos que tenían una visión crítica hace una década, y que favorecían la aplicación de instrumentos de focalización de tipo geográfico sobre la base de la relativa homogeneidad que existía en determinadas áreas poblacionales. Tal situación ha cambiado producto del desarrollo económico experimentado en el país, que ha inducido mayor heterogeneidad social en áreas geográficas comunal.

Este hecho se observa en la evolución de los conjuntos habitacionales de los programas de vivienda progresiva. Estos consisten en soluciones habitacionales básicas, otorgadas a grupos de extrema pobreza, que pueden ser posteriormente ampliadas de acuerdo a los esfuerzos de cada familia. El resultado es una variada gama de calidad de las viviendas finales, a pesar del punto similar de partida. Esta experiencia ha dado lugar a estudios que analizan la importancia del esfuerzo y de la disposición personal para superar las situaciones de pobreza.⁵

Por otra parte, cabe consignar que determinados programas sociales operan bajo la lógica de una asignación presupuestaria a nivel de regiones o de comunas, para luego identificar a los beneficiarios individuales sobre la base del índice CAS. Ello podría ser interpretado como un esquema de focalización en dos etapas, una geográfica y la segunda individual. Sin embargo, los criterios seguidos en la primera etapa de asignación incluyen factores históricos y políticos, de manera que no se trata de un proceso de focalización propiamente tal.

⁴ Interpretación que difiere del enfoque metodológico que utiliza un conjunto de variables observables para predecir el comportamiento de una variable sujeta a problemas de verificación (ingreso). Ver por ejemplo, M Grosh and J Baker: "Proxy Means Test for Targeting Social Programs", Living Standard Measurement Study, Working Paper No 118, 1995, The World Bank.

⁵ Ver Fontaine, A: "Igual punto de partida, desigual punto de llegada" Estudios Pùblicos 59, 1995.

Ficha CAS y actualización de la fórmula

La metodología utilizada en el diseño de la Ficha CAS (versión 1999) se basa en dos conceptos estadísticos: (i) análisis de componentes principales, cuyo objetivo es identificar características comunes en la distribución de los hogares que entregan distintas variables; (ii) análisis discriminante, orientado a identificar variables y particiones que permitan discriminar (ordenar) los hogares según las categorías deseadas.

El énfasis de la metodología reside en la capacidad estadística que posean las variables para discriminar entre los hogares. La metodología obliga a la revisión periódica de los componentes de la ficha, puesto que la capacidad de discriminación de las variables se modifica con los cambios en la disponibilidad de recursos por parte de los grupos objetivos de la política de focalización. Así por ejemplo, la tenencia de televisor fue utilizada en versiones anteriores de la ficha CAS, pero su posterior acceso masivo le restó utilidad como medio de diferenciar a las familias según su nivel de recursos económicos.

Esta situación es particularmente relevante en el marco de una economía de alto crecimiento, como sucede en el caso de Chile. Al respecto, el Cuadro 3 presenta la evolución del ingreso per capita de los hogares a nivel de quintiles de la distribución para el período 1987-2000. Todos los quintiles más que duplican su ingreso durante estos años, reflejando el proceso de elevado crecimiento que experimenta la economía. Como consecuencia de lo anterior el porcentaje de personas pobres se reduce a menos de la mitad durante el período bajo referencia (última fila, Cuadro 3).

Cuadro 3: Ingreso per capita de los hogares (miles \$ abril 2003) : Chile 1987-2000

	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Quintil 5	248,7	342,3	398,9	417,1	490,3	542,6	551,5
Quintil 4	73,8	104,5	120,5	129,8	146,0	160,6	158,4
Quintil 3	42,9	63,1	73,3	78,4	86,3	94,6	95,6
Quintil 2	26,6	39,3	45,9	48,6	53,8	58,8	59,7
Quintil 1	13,2	19,4	23,7	23,8	26,5	28,2	29,0
Porcentaje de pobreza	45.8	37.5	31.6	27.7	23.3	21.2	20.6

Fuente: Procesamiento encuestas Casen, años respectivos.

Nota: Tasa de cambio US\$ 1 = \$ 718,3 (abril 2003)

Focalización versus cobro al usuario

Los programas que utilizan focalización explícita representan una fracción menor del gasto social. Tal hecho no implica que el resto de los programas sean universales, en el sentido que distribuyan subsidios públicos sin distinciones al conjunto de la población. En efecto, la mayor parte del resto de los programas opera sobre la base de cobro diferenciado a los usuarios según su condición socioeconómica. De esta manera, se trata de programas que están disponibles para el conjunto de la población, pero que en la práctica focalizan los subsidios hacia los grupos más pobres. Aquí también opera alguna lógica de autofocalización, puesto que las familias de mayor ingreso optan por acceder a servicios privados de mayor costo y calidad.

Considere el caso de la política de salud, cuyo acceso puede efectuarse a través del seguro público (Fonasa) o seguros privados (Isapres). En cualquier situación se requiere pagar una cotización del 7% del ingreso del trabajo, más un copago a la hora de la atención. En el sector público de salud las personas sin ingresos (indigentes) están liberadas de la cotización del 7%, aún cuando esta sea una condición difícil de monitorear en el caso de los trabajadores independientes. El copago en la atención hospitalaria del sector público opera sobre la base de tramos según el nivel de ingresos de las personas, incluyendo un nivel exento para los ingresos más bajos. Se sigue que la distribución del gasto público en salud tiene carácter progresivo, puesto que los subsidios favorecen a los grupos de menor ingreso.

Por su parte, la política de vivienda en Chile ofrece un amplio conjunto de “entradas” para acceder a una solución habitacional. La diversidad de programas existentes intenta cubrir una extensa gama de beneficiarios, según su condición económica y consiguiente capacidad de pago. En el extremo inferior están los programas orientados a familias en extrema pobreza, las cuales acceden a una solución habitacional a través de un subsidio que cubre la mayor parte de los costos asociados (superior al 90% en el caso de la primera etapa de la vivienda progresiva y de la vivienda social dinámica). En el extremo superior de la cobertura de la política de vivienda, el subsidio representa una fracción inferior al 10% del valor de la vivienda.

En el caso de la educación operan establecimientos privados pagados, que atienden a alrededor del 10% de la matrícula, y establecimientos subvencionados por el Estado, sean de dependencia privada o municipal. La educación privada subvencionada atiende a alrededor de un tercio de la matrícula estudiantil, siendo una práctica extendida el cobro a las familias como complemento del financiamiento público, situación particularmente relevante en el caso de los sectores de ingresos medios. En cambio, la población de más bajos ingresos asiste mayoritariamente a colegios municipales, que se financian en forma exclusiva con subsidios públicos.

Diseño centralizado, aplicación descentralizada

La ficha CAS es un instrumento de aplicación nacional, aún cuando se administre en forma descentralizada. Así, existe una modalidad única en materia del cuestionario y cálculo de puntaje de la ficha CAS. Tal modalidad estaría justificada por dos tipos de argumentos.

Primero, existe un argumento conceptual que postula mantener en el nivel central la responsabilidad de la función de redistribución. La entrega de tal función al nivel local conduciría a un proceso de estratificación económica de las comunas y de subprovisión de la función aludida. Ello puesto que las localidades que ofrecieran programas más generosos de redistribución atraerán a pobres de otras áreas, e inducirán la emigración de los ricos que financian el programa de redistribución.

Segundo, la experiencia de los gobiernos locales es aún reciente en el país y existen dudas respecto de la utilización que podría darse a un manejo demasiado autónomo en materia de la selección de los beneficiarios de los beneficios sociales.

Cabe agregar que la evaluación socioeconómica que realiza la ficha CAS discrimina según la región de residencia de las personas, así como por la condición urbano y rural. De esta manera, la homogeneidad del instrumento se concilia con la consideración de elementos regionales.

La recolección de la información de la ficha CAS está a cargo de los municipios. Ello es consistente con la política de descentralización seguida en el país, que deposita en los gobiernos locales la administración de parte importante de la política social. La operatoria de la comuna debe ajustarse a una normativa nacional, la cual se detalla en la sección siguiente.

3. El Sistema CAS

Organización administrativa y marco legal

La normativa legal que reglamenta el uso y aplicación de la ficha CAS proviene del Decreto Supremo No 414 de septiembre de 1991. Allí se establece una Comisión Asesora cuya función es proponer al Presidente de la República las acciones necesarias para un mejor uso, diseño y operación del sistema CAS. Esta Comisión está constituida por un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (Subdere) y un representante del Ministerio de Planificación (Mideplan).

La normativa establece que el Ministerio de Planificación y Coordinación (Mideplan) es responsable del diseño de la ficha, formas de aplicación y procesamiento computacional, así como vigilar la aplicación del instrumento que estará a cargo de las municipalidades del país.

Se establece que la información de cada ficha tiene carácter secreto y que los municipios pueden traspasar esta información solo bajo solicitud expresa de la Subdere. Por su parte, Mideplan está autorizado para divulgar la información global de la ficha y de los procedimientos asociados.

A nivel regional se crean las Comisiones Regionales, cuyo objetivo es velar el normal desarrollo de las actividades de recopilación y procesamiento de la información CAS a cargo de las municipalidades. Estas Comisiones quedan constituidas por un representante del Departamento Social del gobierno regional (Intendencia) y un representante de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (instancia regional de Mideplan).

A nivel municipal opera la Comisión Comunal, cuyo objetivo es el desarrollo de los procesos de aplicación y registro de la ficha, procesamiento y uso de la información en sus aspectos técnicos y operativos. Estas Comisiones quedan constituidas por un representante del Departamento Social o de la Dirección de Desarrollo Comunitario del Municipio y un representante de la Secretaría Comunal de Planificación.

La organización del equipo comunal opera a través de las siguientes funciones:

- Encargado comunal: responsable del funcionamiento del sistema de información CAS en sus aspectos administrativos y operativos; organiza las tareas de recopilación, registro y procesamiento de la información; selecciona a las personas que formarán parte del equipo comunal y resguarda la información recolectada.
- Encuestadores: encargados de la aplicación en terreno de la ficha CAS
- Revisor: encargado de revisar y analizar la información recopilada en la ficha por parte de los encuestadores, identificando omisiones e inconsistencias.

- Supervisor: encargado de verificar en terreno la información recolectada por los encuestadores.

Financiamiento del sistema CAS

El grueso del financiamiento del sistema CAS está a cargo de los municipios, quienes tienen la responsabilidad del trabajo de terreno, procesamiento y administración de la información. Para tal efecto deben disponer recursos propios, puesto que no existe una asignación centralizada para este objeto, como tampoco existe un pago o aporte monetario de parte de los programas sociales que utilizan la ficha CAS para asignar sus beneficios.

Hasta el año 1993 la Dirección de Presupuestos transfería recursos a las Municipalidades para efectuar “barridos” con la Ficha CAS. Posteriormente, las Municipalidades financian tal procedimiento con recursos propios, lo cual ha derivado en diferentes estrategias de levantamiento de la información entre las comunas, de acuerdo a los intereses y recursos disponibles en cada caso.

Los municipios obtienen recursos a partir de la recaudación de impuestos locales - bienes raíces, patente industrial y comercial, y permiso de circulación de vehículos- así como de la tarificación de algunos servicios públicos locales. Asimismo, una fracción de los ingresos provenientes de los impuestos locales se redistribuye desde los municipios ricos a los pobres a través del Fondo Común Municipal (FCM). Los municipios tienen completa autonomía sobre la utilización de estos fondos, que forman parte del presupuesto local, y que representan alrededor de la mitad de los recursos municipales. La otra mitad consiste en transferencias centrales para fines específicos, como es el financiamiento de los servicios de educación y salud primaria de administración local. Los municipios no tienen flexibilidad para determinar las tasas de los impuestos locales ni les está permitido endeudarse para financiar inversión local.

No existe un registro consolidado del gasto incurrido en el sistema CAS, presentándose algunas estimaciones en la sección 9 del Informe. Por otra parte, los incentivos que los municipios enfrentan para administrar el sistema CAS se discuten en la sección siguiente.

Ficha CAS

La ficha CAS es un registro de las principales características socioeconómicas de las familias. Incluye un total de 50 variables agrupadas en nueve componentes. Opera sobre la base de la demanda de las familias que postulan a aquellos beneficios sociales que se asignan sobre la base del Índice CAS.

La ficha tiene dos usos principales.

Primero, su finalidad original y principal es servir de base al índice CAS, que se utiliza como instrumento de focalización de un conjunto de programas sociales en el país. El índice CAS pertenece a la familia de “evaluaciones de medios con variables relacionadas” (*proxy means test*). Estos representan instrumentos de evaluación socioeconómica basados en indicadores verificables que aproximan la situación de ingresos

del grupo familiar. Chile es uno de los países a nivel mundial con mayor experiencia en el uso de este tipo de instrumentos. Por su parte, los países desarrollados miden la condición económica de los beneficiarios de los programas sociales a través de una evaluación directa del ingreso de las familias (*means test*), situación que es favorecida por el grado de formalización que caracteriza a esas economías.

En segundo término, la información registrada en la ficha puede ser utilizada para realizar diagnósticos de la condición socioeconómica a nivel de las comunas o sectores más acotados de población. Ello si se considera que alrededor del 83.5% de la población más pobre tendría ficha CAS con información actualizada (ver Cuadro 6).

Índice CAS

En su actual versión, el índice CAS es un promedio ponderado de trece variables incluidas en la ficha CAS, representando una medida de la condición socioeconómica de cada familia. Algunos programas sociales que utilizan el índice CAS *ordenan los postulantes* según su nivel de carencias medido por el indicador, para así asignar los beneficios sociales a los hogares que presentan las mayores carencias. Otros programas incluyen el puntaje CAS como una de las variables a considerar en el cálculo de la prioridad de acceso a los respectivos beneficios.

En el Cuadro 4 se presenta la información sobre las variables utilizadas en el índice CAS, así como sus respectivas ponderaciones. Las variables pertenecientes al factor vivienda son evaluadas precisamente al nivel de la vivienda de residencia, en la cual puede vivir una o más familias. Por su parte, las variables asociadas a los factores educación, ocupación e ingresos/patrimonio se evalúan para cada familia residente en la vivienda. La ficha considera como unidad de referencia a la “familia”, definida como personas que viven juntas, que se auto-reconocen como grupo familiar tengan o no vínculo de parentesco, y que cuentan con algún tipo de ingreso monetario.

Cuadro 4: Estructura de variables, subfactores, factores y Ponderaciones del Puntaje CAS

Factor	Ponderación	Subfactor	Ponderación	Variables	Ponderación
Vivienda	0.26	Protección ambiental	0.40	Muro	0.35
		Hacinamiento	0.22	Piso	0.35
		Saneamiento y Confort	0.38	Techo	0.30
Educación	0.25			Personas/ Dormitorio	1.0
Ocupación	0.22			Agua	0.35
Ingresos/ Patrimonio	0.27	Ingreso	0.43	Eliminación excreta	0.30
		Sitio	0.13	Ducha-tina	0.35
		Equipamiento	0.44		
				Ingreso familiar per capita	1.0
				Propiedad sitio	1.0
				Refrigerador	0.5
				Calefont	0.5

Fuente: MIDEPLAN.

El índice CAS se determina como un promedio ponderado de los factores, después de estandarizar cada una de ellos, centrarlas en torno a un valor medio de 500 y una desviación estándar de 100, y adicionarle una constante de 102.8069 (para efectos de compatibilizar el puntaje con versiones previas de la ficha). Esta operación tiene por objeto derivar el puntaje CAS a partir de variables medidas en unidades comparables (desviaciones estándares), sin modificar las distribuciones antes descritas para cada factor componente del puntaje CAS.

Las variables representadas en el Índice CAS son descritas a continuación:

- (1) *Muro:* La variable combina el material de los muros y la zona de residencia en el país. Como resultado se obtiene un total de 81 categorías, cada una con una puntuación que registra la calidad de los muros en relación al hábitat de residencia (los climas más extremos requieren mejor calidad de construcción, etc.) Algunas de las 81 categorías registradas comparten el mismo puntaje, obteniéndose en definitiva 30 agrupaciones que registran puntuación distinta.
- (2) *Piso:* Se construye a partir de una combinación del material del piso y de la zona de residencia en el país. En este caso se obtiene un total de 63 categorías, que dan lugar a 11 agrupaciones con puntuación distinta.
- (3) *Techo:* Al igual que en los casos previos, se construye combinando el material del techo con la zona de residencia. En este caso se obtiene un total de 72 categorías, que dan lugar a 26 agrupaciones con puntuación distinta.
- (4) *Hacinamiento:* Esta variable se construye como el cuociente entre el número de personas y el número de dormitorios. La unidad de referencia es, en este caso, la vivienda antes que la familia.
- (5) *Agua:* La variable se construye sobre la base de indicadores de la disponibilidad de agua de red pública, si se accede al elemento al interior de la vivienda, en el sitio, o si es necesaria acarrearla desde otro lugar.
- (6) *Eliminación de excretas:* La variable eliminación de excretas se construye sobre la base del tipo de sistema utilizado para tal propósito, distinguiéndose entre zonas de residencia urbana o rural. Se obtiene un total de 18 categorías correspondientes a nueve sistemas de eliminación de excretas y dos áreas de residencia. Estas 18 categorías dan lugar a 6 agrupaciones con distinto puntaje.
- (7) *Ducha:* Referida a la disponibilidad de ducha en la vivienda, la cual puede ser exclusiva o compartida con otras viviendas en el mismo sitio. También se diferencia por la disponibilidad de agua caliente. En este caso se registran un total de cinco categorías con puntuación diferente.
- (8) *Educación:* Esta variable está referida a los años de educación cursados por el jefe del hogar. Se basa en una función lineal de esta variable, truncada a los 18 años de escolaridad.

- (9) *Ocupación:* Esta variable se basa en la “condición laboral” más alta entre el jefe de hogar y su cónyuge (si procede). La clasificación de la variable está fundada en tres características laborales: categoría ocupacional, oficio y rama de especialidad, las que dan lugar a un total de nueve categorías.
- (10) *Ingreso familiar per capita:* esta variable se basa en los ingresos autónomos del hogar, para lo cual se partitiona en un conjunto de 20 tramos.
- (11) *Sitio:* Referido al tipo de propiedad del sitio donde se ubica la vivienda (propio, arrendado, compartido, utilización de hecho). Las categorías utilizadas en esta variable son cinco.
- (12) *Refrigerador:* Se trata de una variable bimodal: tenencia o no de refrigerador.
- (13) *Calefont o Termo:* Variable bimodal según disponibilidad o no de calefont o termo.

4. Cobertura de familias

Unidad de análisis

La ficha considera como unidad de referencia a la “familia”, definida como personas que viven juntas y tienen intención de seguir haciéndolo, tengan o no vínculo de parentesco, y que cuentan con algún tipo de ingreso monetario.

En una misma vivienda puede haber una o más familias, de acuerdo al auto-reporte que se realice en términos de la identificación del “jefe de familia” y a quienes este considera bajo su tutela.

El concepto de familia es esencial, puesto que define la unidad de referencia de la ficha CAS. Sin embargo, la falta de criterios objetivos para la definición de familia puede provocar distorsiones en el indicador CAS. Así, puede haber dos viviendas que son idénticas en todo respecto, cada una de ellas conteniendo a dos núcleos familiares, pero que difieren en la autodefinición respecto a si conforman una o dos familias. El puntaje CAS diferirá entre ambos casos, sin que exista una justificación clara para tal resultado. Por lo demás, el procedimiento discrecional seguido en la definición del grupo familiar podría utilizado para manipular el índice CAS.

También reviste gran importancia la distribución que se asuma para los recursos comunes entre las distintas familias que residan en una vivienda. Diferentes enfoques sobre estas materias darán lugar a distintos patrones de asignación de los beneficios sociales, con efectos concretos e importantes sobre el bienestar de la población.

A tal respecto la práctica actual consiste en suponer que las familias que viven juntas comparten la vivienda y sus características, pero que cada grupo familiar tiene situación propia en las dimensiones de ocupación, educación, ingresos y patrimonio. La distinción es algo arbitraria puesto que nada asegura que exista uso común de los demás recursos, en adición a la vivienda. Nuevamente, se tiene que un criterio de naturaleza discrecional puede originar cambios significativos en el puntaje CAS y en la consiguiente prioridad en el acceso a beneficios sociales.

Postulación y rol de los municipios

El acceso a los beneficios sociales requiere la acción activa de las personas o familias postulantes. Típicamente, una persona o grupo familiar que desee acceder a un programa social debe realizar una postulación en el municipio u oficina ministerial del caso, según el tipo de programa correspondiente. Uno de los requerimientos solicitados a quienes postulan a beneficios de programas focalizados es la evaluación socioeconómica del grupo familiar a través de la ficha CAS. Esta se realiza en la vivienda del postulante, la cual es visitada por encuestadores del sistema CAS como parte de la tramitación del beneficio demandado.

De esta manera, la población que es evaluada en el sistema CAS no tiene porque corresponder al conjunto de las familias en condición de carencias. Ello en la medida que se excluye a las familias que no han solicitado beneficios sociales.

Sin embargo, la antigüedad y difusión del sistema CAS sugiere que la exclusión debiera constituir una situación excepcional. Considere a tal efecto que alrededor del 13% de los menores de 18 años en Chile accede al subsidio único familiar, mientras que cerca del 15% de la población con 65 y más años accede a la pensión asistencial. Para el quintil inferior de ingresos los porcentajes respectivos suben a 27% y 52%, respectivamente⁶. Estos programas entregan subsidios monetarios a beneficiarios seleccionados a través de la ficha CAS.

De las cifras arriba descritas se sigue que debiera existir un alto interés de la población para ser evaluados a través de la ficha CAS. Ello si se considera que la demanda de cobertura por la ficha es una función creciente de la probabilidad de acceso a los beneficios de los programas focalizados.

¿Qué incentivos tienen los municipios para operar el sistema CAS?. La pregunta tiene relevancia puesto que no existe financiamiento central para la operación del Sistema CAS, depositándose esta responsabilidad en el presupuesto de los gobiernos locales. Ello introduce un factor de duda respecto de la equidad horizontal del sistema de subsidios, puesto que pueden haber municipios que decidan asignar baja prioridad a la ficha CAS (en relación a usos alternativos de sus recursos).

Sin embargo, hay dos argumentos importantes en materia de los incentivos que tendrían los gobiernos locales para favorecer la operación del sistema CAS.

En primer lugar, existe una obvia presión de la población a través de su demanda por los beneficios de los programas focalizados; en particular, los relacionados con los subsidios monetarios y la vivienda social. La postulación se realiza en las oficinas del Municipio, el cual *está obligado* a realizar la evaluación de la ficha CAS de todos los postulantes. La evaluación de la gestión del alcalde (responsable del municipio por elección popular) dependerá, entre otros factores, de cuán expedita y oportuna sea la atención en los servicios comunales.

Segundo, los subsidios que entregan los programas focalizados son financiados por el gobierno central. De esta manera, existiría un interés compartido entre el gobierno local y los postulantes a efectos de maximizar el acceso de la población de la comuna a beneficios cuyo financiamiento recae en terceros.

Cobertura de la ficha CAS

La cobertura nacional de la ficha CAS alcanzaba a un 36.5% de la población nacional el año 1998 (Cuadro 5). La estadística está referida a fichas *vigentes*, que son aquellas con datos completos recolectados en los últimos dos años. Existe una apreciable diversidad de cobertura entre las regiones. Ello puede ser reflejo de

⁶ Datos provenientes de la encuesta Casen 2000. En la sección 8 se presenta mayor información sobre los programas sociales usuarios del sistema CAS.

diferencias en la situación socioeconómica, que origine mayor cobertura en las regiones con mayores carencias, pero también puede corresponder a diferencias en la política seguida por municipios y regiones para extender la cobertura de la ficha CAS.

Cuadro 5: Cobertura regional de la ficha CAS y de la Pobreza, 1998

Región	Cobertura ficha	Porcentaje pobres	(1)/(2)
I	36,7	16	2,3
II	45,8	13,2	3,5
III	41,9	28,5	1,5
IV	41,1	25,1	1,6
V	31,4	18,8	1,7
VI	35,5	22,7	1,6
VII	41,8	29,3	1,4
VIII	44,4	32,3	1,4
IX	54,3	34,3	1,6
X	48,1	29,4	1,6
XI	61,4	14,8	4,1
XII	23,5	11,7	2,0
Metropolitana	28,2	15,4	1,8
Total	36,5	21,7	1,7

Fuente: Construida sobre información provista en Mideplan: “La Ficha CAS como instrumento de focalización de Programas Sociales”, 2000.

Para distinguir entre ambos factores se presenta en el Cuadro 5 información sobre el porcentaje de pobreza al interior de cada región, medida que aproxima el nivel de necesidades socioeconómicas. La última columna del Cuadro 5 presenta la razón entre cobertura de la ficha CAS y porcentaje de pobreza, que debiera ser relativamente constante si la cobertura dependiese solo del nivel de carencias. Ello ocurre aproximadamente así, con la excepción de las regiones segunda y undécima, las cuales presentan una cobertura muy superior a su nivel de necesidades.

Otra variante para examinar la cobertura de la ficha CAS descansa en una metodología de homologación de la ficha con la base de datos de la encuesta de hogares Casen. El procedimiento a seguir es replicar la ficha CAS en la base de la Casen, de manera de imputar a cada hogar del país (representado en la referida encuesta) el puntaje CAS que *hubiesen* obtenido de haber sido encuestados. El ejercicio es posible en la medida que la mayor parte de las preguntas que formula la ficha CAS se incluyen en la encuesta Casen.

Una vez obtenido la distribución simulada del índice CAS, se proceden a formar deciles de hogares según el puntaje CAS. El procedimiento se realiza para la *totalidad* de hogares del país, representados en la encuesta Casen. A continuación se obtiene el rango de puntos correspondiente a cada decil y se calcula la cobertura de la ficha a través del número de hogares efectivamente encuestados en cada tramo de puntajes en relación al total de hogares estimado para cada decil.

Los resultados se presentan en el Cuadro 6 y apuntan hacia una significativa cobertura de la ficha CAS en los deciles inferiores de la variable socioeconómica. En particular, el 83.5% de las familias del primer quintil estaría cubierta por la ficha CAS.

La extensión de la cobertura de la ficha es sorprendentemente alta puesto que se consideran solamente las fichas CAS *vigentes*. Desde la perspectiva del usuario, la renovación de una ficha vencida a los dos años solo tiene sentido si se desea renovar un beneficio que se está recibiendo, optar a un nuevo beneficio o repostular en caso de no haber sido aceptado en forma previa.⁷

Cuadro 6: Cobertura de la ficha CAS según decil socioeconómico, 1998

<i>Decil CAS</i>	<i>Puntaje de corte (CASEN 98)</i>	<i>Total de familias (CASEN 98)</i>	<i>Familias con ficha CAS vigente</i>	<i>Cobertura %</i>
1	497	428.415	391.822	91,5
2	530	441.678	324.504	73,5
3	555	429.742	255.354	59,4
4	577	424.523	201.442	47,5
5	600	451.097	164.845	36,5
6	645	424.188	100.184	23,6
7	674	430.585	56.809	13,2
8	713	437.632	30.829	7,0
9	749	425.648	9.538	2,2
10	735	439.450	343	0,1
Total	735	4.332.958	1.535.670	35,4

Fuente: Mideplan, no publicado.

Nota: Ejercicio aproximado sobre la base de replicar el puntaje CAS en la base de la encuesta de hogares Casen 1998.

⁷ Note que se trata de un ejercicio que se basa en la extrapolación poblacional de variables muestrales, de modo que los resultados tienen un carácter ilustrativo antes que definitivo.

5. Recolección de la Información

Encuestadores

Las entrevistas son realizadas por encuestadores contratados por los municipios para efectuar tal labor. Los encuestadores deben ser personas mayores de 18 años con licencia de educación secundaria cursada. Las personas contratadas deben ser sometidas a una prueba de ortografía, caligrafía y de conocimientos del “manual del encuestador”. No se requiere por tanto contar con entrenamiento de asistencia social o similar para realizar el levantamiento de la información del sistema.

Por otra parte, si se considera que hacia el año 2000 había alrededor de 1.5 millones de familias con ficha CAS vigente, y que la ficha debe ser actualizada cada dos años, se sigue que se precisa entrevistar a alrededor de 2850 casos diarios para mantener el stock existente (considerando un total de 260 días hábiles al año).

De acuerdo a actores del sistema CAS, habría escasez de recursos humanos a nivel regional y comunal, así como precariedad en el trabajo de los equipos sociales. Los responsables del levantamiento de la ficha CAS tienen otras funciones que cumplir, no disponiendo del tiempo suficiente para abordar esta labor con la atención necesaria. Esta situación se agrava puesto que son los municipios o gobiernos regionales quienes deben también atender las consultas en caso de rechazo en la postulación a los programas sociales.

Los encuestadores que aplican el instrumento no son necesariamente especialistas en el tema, su nivel de capacitación difiere según la Municipalidad que contrata sus servicios, y con frecuencia presentan una alta rotación. Ello atenta contra la calidad del sistema de información, además que se pierden las inversiones realizadas en la capacitación de personas que rotan a otros empleos.

Asimismo, no se dispone de personal permanente a cargo de mantener el sistema. El personal contratado a honorarios no es sujeto de responsabilidad administrativa, debilitando el sistema de control del instrumento.

Cuestionario:

La encuesta ficha CAS contiene 50 preguntas distribuidas en nueve secciones. Debe notarse que solo un subconjunto de estas preguntas son utilizadas para construir el índice CAS. Las secciones son las siguientes:

- Datos generales: región, provincia, comuna, unidad vecinal y domicilio de los entrevistados
- Protección ambiental: tipo de materiales utilizado en muros exteriores, piso y techo de la vivienda.
- Hacinamiento: número y uso de las piezas ocupadas en la vivienda.

- Saneamiento y confort: tipo de abastecimiento de agua en la vivienda, sistema de eliminación de excreta, disponibilidad de tina o ducha, existencia de suministro eléctrico.
- Identificación de los residentes: nombre completo, sexo, fecha de nacimiento, relación de parentesco con jefe de familia, familia y hogar de pertenencia.
- Ocupación e ingresos: para mayores de 14 años de edad, registra actividad ocupacional de las personas, así como monto y periodicidad de los ingresos.
- Subsidios monetarios: registra información sobre subsidios públicos recibidos por cada persona
- Educación: años de estudio aprobados por cada residente en vivienda de 6 y más años de edad.
- Patrimonio: propiedad de televisor, refrigerador, calefont y tipo de uso del sitio en que se vive.

Aplicación de la encuesta:

Las encuestas deben ser aplicadas en la vivienda de cada encuestado, debiendo el encuestador recorrer la totalidad de la vivienda.

La encuesta debe ser respondida por un “informante calificado”, entendiéndose como tal al jefe de familia o su pareja. Solo en casos muy especiales puede responder la encuesta otro integrante de la familia, bajo autorización expresa del jefe de familia (poder simple).

El encuestador debe solicitar documentos oficiales para el registro de datos de identificación y de ingresos: cédula de identidad, libreta de matrimonio, liquidaciones de sueldo y de otros ingresos.

Apelaciones

Las personas cuando son encuestadas estampan su firma en la ficha (hay un sector del formulario destinado a ello). Se requiere una firma por cada familia encuestada al interior de la vivienda. Si hay datos que no reflejan su realidad pueden no firmar la encuesta.

Igualmente pueden presentarse algunos reclamos; en tales casos, queda a criterio del encargado comunal CAS (jefe del equipo CAS a nivel comunal). En estos casos, y sólo si el reclamo es atendible (por ejemplo, si los datos afectan sustantivamente el puntaje, etc.), el encargado comunal envía esa ficha a terreno nuevamente para que los datos sean verificados.

Unidad de medición

El factor educación en la metodología CAS es evaluado para el jefe del hogar, a la vez que el factor ocupación se centra en el jefe o su cónyuge. La consideración de estos factores radica en su capacidad para señalar condición socioeconómica latente o potencial del hogar, en particular en un contexto donde la revelación de los ingresos puede estar sujeta a subdeclaración.

Sin embargo, no resulta clara la pertinencia de centrar la evaluación de la condición de recursos del hogar solo en estas personas. Una evaluación del uso de la ficha CAS para focalizar las pensiones asistenciales reveló algunos problemas importantes en la consistencia de los factores educación y ocupación con el resto de los indicadores del índice CAS.⁸ Una de las razones detrás del problema radica en evaluar la condición del grupo familias sobre la base de las características del jefe o su cónyuge.

Al respecto, el cuadro 7 muestra que en alrededor del 74% de los hogares el principal perceptor de ingresos es el jefe del hogar y que en algo menos del 10% lo es el cónyuge. Otras personas constituyen el principal perceptor del ingreso en el restante 16% de los hogares, cifra que sube al 20% en el caso de los hogares situados en la mitad inferior de la distribución de ingresos.

Estas cifras señalan que existe una fracción considerable de hogares donde el jefe de hogar o su cónyuge no constituyen el perceptor de ingresos del hogar. Sin embargo, la relación entre educación u ocupación del jefe (o cónyuge) y la capacidad socioeconómica del hogar tiende a diluirse si es otro miembro del hogar su principal sostén económico.⁹

Cuadro 7: ¿Quién es el principal perceptor de ingresos autónomos?

Parentesco con el Jefe de Hogar	Muestra Total	Mitad Inferior de la Muestra
Jefe(a)	73,7%	70,9%
Cónyuge	9,4%	8,6%
Hijo(a)	11,5%	14,2%
Padre/Madre	0,4%	0,6%
Suegro(a)	0,3%	0,3%
Yerno/Nuera	1,5%	2,0%
Nieto(a)	0,7%	0,9%
Hermano(a)	1,1%	1,0%
Cuñado(a)	0,2%	0,3%
Otro familiar	0,7%	0,8%
No familiar	0,5%	0,3%
Servicio Doméstico	0,0%	0,0%

Fuente: Bravo y Larrañaga (2002), *Cálculos sobre encuesta Casen 2000*

Considerando ahora el conjunto de perceptores de ingreso por hogar (Cuadro 8), se observa que más del 51% de los hogares tiene más de un perceptor de ingreso autónomo. Por lo tanto, centrar en las características de educación y ocupación de *una* persona la

⁸ Ver D Bravo y O Larrañaga “Análisis de la Ficha CAS como instrumento de focalización de las pensiones asistenciales”, mimeo, Departamento de Economía, U de Chile, 2002.

⁹ Note que trabajar sobre la base de hogares es solo una aproximación al concepto de “familia” que utiliza la ficha CAS.

capacidad socioeconómica del grupo familiar puede ser insuficiente información para la mayor parte de los casos.

Cuadro 8: Número de perceptores de ingreso por hogar

Nº de perceptores por hogar	%
1	44,9%
2	38,0%
3	11,9%
4	3,9%
5 y más	1,3%

Fuente: Bravo y Larrañaga (2002), cálculos sobre encuesta Casen 2000

Tratamiento urbano versus rural

Otro problema del índice CAS se refiera al tratamiento de las variables de activos y su distinción urbano versus rural. La metodología en uso incluye variables de acceso a infraestructura cuya probabilidad de acceso es marcadamente diferente según la condición urbano-rural de residencia de las familias. Si ello es ocasionado por una diferencia de precios relativos antes que ingresos, se seguiría que el índice podría contener un sesgo a favor de la condición rural.

Para examinar el problema considere a modo ilustrativo la distribución de los hogares según acceso a agua. En la metodología CAS se distingue un conjunto de opciones, las cuales pueden ser agrupadas en tres categorías principales: si existe acceso a red pública con medidor propio, si el acceso a la red pública ocurre con medidor compartido o sin medidor, o si no se accede a red pública. La primera categoría representa menor carencia, obteniendo puntaje máximo en el índice CAS.

El cuadro 9 presenta la fracción de hogares que accede a agua potable con medidor interno, distinguiendo según decil de ingreso per capita del hogar y zona urbana-rural. La información está basada en la encuesta Casen del año 2000. Los datos son claros para mostrar que la variable que discrimina es la condición urbano-rural en vez del nivel de ingreso per capita del hogar. Así, al interior de la zona urbana la variable prácticamente no discrimina entre hogares de distinto nivel socioeconómico. Igual situación ocurre en al interior del área rural. En cambio, hogares de igual nivel de ingreso reciben muy desigual trato según la zona de residencia.

Cuadro 9: Hogares que poseen acceso a agua a través de red pública (interior vivienda) (%)

<i>Decil de ingreso</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Total país</i>
1	81.5	22.1	63.2
2	84.0	27.7	70.5
3	85.8	30.3	74.9
4	88.0	34.2	78.8
5	90.2	34.1	83.1
6	90.8	35.8	85.0
7	92.4	37.9	87.5
8	94.8	36.3	90.9
9	95.3	34.2	92.3
10	96.5	35.8	93.9
Total	90.4	30.4	82.0

Fuente: tabulaciones en base a encuesta Casen 2000

Es claro que se está en presencia de un efecto precio, puesto que es bastante más caro proveer agua en cañería hasta el interior de los hogares en el sector rural. ¿Debiera “premiarse” por tal situación a las familias que habitan en áreas rurales, de modo que su puntaje CAS sea inferior y tenga mayor probabilidad de acceso a los beneficios sociales, en relación a familias con *igual nivel de ingreso* que habitan en áreas urbanas?

La actual versión del índice CAS entrega una respuesta positiva a la pregunta anterior. Sin embargo, tal raciocinio sería correcto solo si se demostrara que el conjunto de los precios que enfrentan los habitantes rurales hace que su nivel de bienestar sea menor, dado un nivel de ingreso. Ello puede o no ocurrir, pero ciertamente resulta improcedente suponer tal situación sin argumentos empíricos.

6. Manejo de los Datos del Sistema CAS

A nivel municipal

El procesamiento de la información CAS se realiza en cada municipio del país a través de medios computacionales. Hasta 1997 existía gran diversidad de programas computacionales, puesto que cada municipio desarrollaba su propia modalidad o la subcontrataba a alguna empresa especializada. Ello repercutía en diferencias de criterio en el manejo de la información de la ficha, así como en costos elevados para los municipios de escasos recursos.

Mideplan desarrolló un programa computacional único para registrar y procesar la información del sistema CAS, poniendo a disposición de los municipios un instrumento homogéneo y comparable. La adopción de este programa informático ha sido gradual, puesto que implica la emigración desde los sistemas tradicionalmente utilizados por los respectivos municipios.

El programa computacional de Mideplan tiene dos componentes. El primer se denomina CAS y tiene por finalidad el registro y procesamiento de la información que recolecta la ficha. El segundo componente denominado SUBSIDIOS tiene por objetivo registrar y procesar la información en materia de postulaciones a un conjunto de subsidios monetarios que se focalizan a través del índice CAS.

En términos específicos, el componente CAS incluye como funciones el cálculo del puntaje del índice CAS para cada familia con ficha CAS vigente; administrar el proceso de recolección de la información en terreno (hojas de ruta); validar ingreso de datos y chequear por inconsistencias; emitir certificados con información del índice CAS de las personas encuestadas; producir archivos computacionales que se entregan a otras reparticiones públicos para efectos de cruzar información socioeconómica de los usuarios respectivos.

El componente Subsidios contiene los procedimientos que se utilizan a nivel municipal y regional en la administración de los postulantes y beneficiarios del Subsidio Único Familiar, Pensión Asistencial y Subsidio al Agua Potable. También permite el ingreso de información de postulantes a los subsidios de vivienda, así como genera los archivos requeridos por otras entidades públicas que tienen a su cargo la administración de subsidios que utilizan el índice CAS como criterio de asignación.

Alrededor de un 70% de los municipios han adoptado a la fecha el software de Mideplan para procesar y administrar la base de datos del sistema CAS. El 30% restante sigue utilizando los programas de data más antigua.

A nivel central

Los municipios informan a los programas sociales usuarios el puntaje CAS que obtienen los postulantes a los respectivos subsidios. Es importante notar que solo se entrega el resultado final, no así la información a nivel de las variables que conforman la ficha.

Por otra parte, los municipios hacen traspaso periódico de la base de datos de la ficha CAS a Mideplan, entidad que centraliza la información de las familias encuestadas a nivel del conjunto del país.

La base de datos agregada tiene un importante valor analítico, considerando su carácter prácticamente censal para la población pobre del país. Mideplan tiene la intención de utilizar esta información para realizar diagnósticos de la condición socioeconómica a nivel local, así como para apoyar el diseño y evaluación de políticas sociales.

7. Verificación de la Información

Las variables consideradas en la ficha CAS deben ser verificables. Esta es una condición necesaria en un instrumento utilizado en la focalización de beneficios sociales, puesto que existe un incentivo obvio por parte de los entrevistados a subdeclarar la situación socioeconómica de modo de lograr acceso a tales beneficios. Téngase además en cuenta que la ficha CAS –a través de sus diversas variantes- es un mecanismo que tiene alrededor de dos décadas de aplicación y que cubre a más de un tercio de la población nacional, de manera que existe un conocimiento extendido de su existencia y finalidad.

Existe gran volumen de evidencia anecdótica respecto de prácticas de los entrevistados para obtener una baja puntuación en la evaluación socioeconómica de la ficha CAS. Así por ejemplo, hay familias que trasladan sus activos durables a otras viviendas en el período que serán visitados por los encuestadores, de manera de mostrar carencias en tales variables. Ahora bien, la población dispone de información imperfecta del funcionamiento del mecanismo CAS. Un caso ilustrativo sucede con la tenencia de televisor, que da lugar al tipo de comportamiento arriba descrito. Sin embargo, esta variable ya no forma parte del cálculo del índice CAS, aún cuando sigue formando parte de la encuesta.

El proceso de verificación está acotado a la entrevista que se realiza a la vivienda, a la revisión de las encuestas por parte del encargado respectivo (“revisor”) y a la supervisión que requiere una reentrevista de no menos del 20% de las encuestas “sin observaciones”. Los errores detectados a través de este proceso deben ser corregidos utilizando un nuevo formulario que reemplaza al original.

En el caso de las encuestas “con observaciones” detectadas por el “revisor” procede la corrección en terreno por parte del encuestador. Las observaciones pertenecen a cuatro categorías: omisiones, resultado de la falta de datos que debían ser consignados; inconsistencias, producto de contradicciones en las respuestas (como ser ducha caliente y falta de calefont o termo); valores fuera de rango y errores en la codificación (por ejemplo, asignar el código “1” a la mujer cuando le corresponde al hombre).

La norma de revisión descrita fue formulada por Mideplan para que fuese implementada a nivel de los municipios. Sin embargo, no existe control efectivo del uso de la norma, estimándose que esta no se cumple cabalmente en la práctica.

Tampoco existe un marco legal unificado para sancionar las malas prácticas en materia de la entrega y registro de la información de la ficha CAS. Los procedimientos se disponen a nivel de los municipios, entidades que administran descentralizadamente el sistema CAS.

Las variables se dividen en dos tipos de acuerdo a la modalidad de verificación.

En primer lugar están las variables relacionadas con la materialidad de la vivienda y bienes durables que son directamente observables y verificables. Estas incluyen: piso,

muro, techo, calefont o termo, refrigerador, acceso agua potable, ducha y sistema de eliminación de excreta. En conjunto estas variables representan un 32.1% del índice CAS.

En segundo término están las variables que requieren verificación externa. Estas incluyen escolaridad del jefe, ocupación del jefe (o cónyuge), propiedad del sitio, ingreso familiar y hacinamiento. La información primaria es entregada por el entrevistado, no disponiéndose de instrumentos adecuados para verificar si los datos se ajustan a la realidad. En principio, el encuestador (o supervisor) debe pedir al entrevistado que presente documentación que avale determinadas respuestas, como cédula de identidad, comprobante de salario recibido, colillas de pago de subsidios, etc. Sin embargo, no resulta claro que tal procedimiento se aplique en forma rigurosa. Por lo demás, hay situaciones donde tal documentación no existe, como es el caso de los ingresos de los trabajadores independientes (así como la propia condición de actividad ocupacional).

La actual práctica no incluye verificación externa del segundo conjunto de variables, las cuales representan un 67.9% del índice CAS. Ello no implica que la información provista en la ficha CAS tenga baja confiabilidad, simplemente que existe gran dependencia de factores de difícil control, como son la prolijidad y experiencia de los encuestadores y supervisores. Así, la evidencia anecdótica dice que encuestadores experimentados pueden detectar si la persona entrevistada está declarando menos educación que la efectiva a partir de observar su nivel de comunicación oral. Por otra parte, el manual del encuestador recomienda que en el caso de los trabajadores independientes se indague el ingreso a través de una evaluación de los gastos que realiza la familia para satisfacer sus necesidades, sondeo que debe ser planteado como una “conversación amable”. Ciertamente, existen métodos más adecuados para garantizar la verosimilitud de los datos recogidos.

No existen datos que permitan evaluar la magnitud de la subdeclaración de datos socioeconómicos en la ficha CAS. En realidad, contar con tal información requeriría poder identificar con precisión las fichas CAS que poseen datos falsos. Ello es contradictorio, puesto que si se contase con tal capacidad no existiría incentivos al falseamiento y por tanto no habrían fichas con datos falsos. Es condición necesaria para la existencia de datos falsos la falta de capacidad para su detección.

De acuerdo a la opinión de actores del sistema CAS, el problema es real y ha ido adquiriendo mayor importancia en el tiempo en la medida que se difunde su uso y funcionamiento. A ello contribuiría precariedad en los sistemas de control, así como la falta de una instancia de fiscalización y penalización por la entrega de datos falsos. También se cuestiona la integridad de ciertos encuestadores, quienes tenderían a beneficiar a ciertas personas o grupos. Este problema es más complejo cuando los municipios subcontratan equipos de encuestadores.

También se postula que la administración comunal del cálculo del índice CAS ha derivado en una mayor manipulación de la información. Una vez conocida la metodología de cálculo de puntajes, a nivel de factores y subfactores, se torna más probable que se induzca a los entrevistados a responder la encuesta de modo de elevar la probabilidad de acceso a los programas sociales, sea subdeclarando ingresos o escolaridad, falseando la situación de ocupación de la vivienda, etc.

Por otra parte, los datos de la incidencia distributiva de los programas sociales que utilizan la ficha CAS informan que los beneficios están efectivamente concentrados en los deciles de ingreso inferiores (ver sección 9). De tal forma, las insuficiencias en la verificación no originan problemas de consideración en materia de filtración de los beneficios sociales. Sin embargo, pueden existir iniquidades al interior de los grupos de menores ingresos, como consecuencia de fallas en los sistemas de control de la información CAS.

Al respecto, resulta indispensable que las variables que se consideren estén sujetas a verificación, puesto que de otra manera se producirán situaciones de injusticia, que irán en detrimento de la validación social del instrumento. A tal respecto debe considerarse que la ficha CAS es una expresión visible y masiva de la política social en el país, de modo que resulta esencial su legitimación por parte de la población. De otra manera, se extenderá la percepción que la “mentira paga” para captar beneficios sociales, puesto que accederán personas que falsifiquen información y quedarán fuera quienes declaren en forma verídica. Todo ello tornará vacía el sentido de equidad que da sentido a la política social.

Se hace necesario integrar mecanismo de tipo externo a la actual verificación de la información socioeconómica. Un mecanismo que facilita esta tarea es la existencia de un registro numérico único para cada persona en el país (RUT). Este identificador es utilizado en la mayor parte de las operaciones legales y económicas que realizan las personas en el país: pago de impuestos, pago de remuneraciones, cotizaciones previsionales, compra de bienes durables, transacciones en el sector financiero, pago de jubilaciones y subsidios, etc. Ello torna factible “cruzar” bases de datos y comprobar así la declaración que realizan los postulantes a los programas sociales con fuentes externas de información.

Hay variables que son más difíciles de verificar, como es el caso de los años de escolaridad, puesto que no existen registros computacionales que permitan vincular el RUT de una persona con los años de escolaridad cursados. Eso sí, para cada persona se puede solicitar un certificado que acredite su nivel de escolaridad en el correspondiente departamento provincial de educación.

En cualquier caso, no se necesita una verificación externa de todos las personas encuestadas. A efectos del resultado deseado es suficiente un chequeo aleatorio para una fracción del universo entrevistado, unido a penalidades que tengan el grado de relevancia necesaria para desincentivar el falseamiento de información.

8. Usos del sistema CAS para determinar elegibilidad a los programas sociales

Hay tres tipos de programas sociales que utilizan en forma sistemática el índice CAS para seleccionar a las personas que accederán a sus beneficios: subsidios asistenciales, programas de vivienda social y cuidado del niño preescolar. El índice CAS también es utilizado por otros programas para efectos de revisar la consistencia de sus propias bases de datos. Este es el caso del seguro público de salud (Fonasa), que se financia con las cotizaciones de sus afiliados y que incluye un segmento de personas exentas por carecer (supuestamente) de ingresos. El índice CAS también es utilizado por los municipios como soporte de la selección de los beneficiarios de programas locales, así como por fundaciones privadas que desarrollan actividad asistencial.

A nivel de los programas principales existe variedad de criterios en materia del uso del índice CAS. Así, los programas de subsidios monetarios seleccionan a sus beneficiarios de acuerdo al puntaje obtenido en el índice CAS, sujeto a que cumplan otros requerimientos de acceso y al presupuesto en la materia. El punto de corte en estos casos es endógeno a los recursos disponibles. Los programas de vivienda orientados hacia los grupos más pobres, sin posibilidad de pago, seleccionan a sus postulantes al interior de aquellos que obtienen puntaje CAS por debajo de determinado umbral. Otros programas de vivienda incluyen el puntaje CAS como una de las variables a considerar en la construcción de un índice de prioridad en el acceso a sus beneficios.

El año 2002 se introduce en Chile el sistema “Chile Solidario”, cuyo objetivo es realizar un conjunto de prestaciones integrales a la población más pobre. Las familias serán seleccionadas sobre la base de la información provista por la ficha CAS.

A continuación se describen con algún detalle los principales programas que utilizan la ficha CAS para seleccionar a sus beneficiarios. Cabe hacer notar que todos los programas usuarios tienen carácter nacional (ver Cuadros 10-A y 10-B).

8.1 *Programas Asistenciales:*

- **Subsidio Único Familiar (SUF):** Subsidio orientado principalmente a entregar un ingreso por cada menor de 18 años en familias pobres y sin acceso a la seguridad social (equivalente a una asignación familiar en la seguridad social). Los requisitos a cumplir por los beneficiarios incluyen haber sido encuestada su familia según Ficha CAS; no percibir ingresos mensuales iguales o mayores que el subsidio solicitado; acreditar la calidad de alumno regular de los niños mayores de 6 años, así como la asistencia al control de salud de menores de 6 años. La selección de los beneficiarios que cumplen con estos requerimientos se efectúa sobre la base de la puntuación del índice CAS y de los recursos disponibles a nivel nacional para tal efecto. Una vez seleccionado cierto beneficiario, si se mantienen las condiciones iniciales, el pago del SUF se efectúa durante 3 años y puede ser renovado hasta que se cumpla la mayoría de edad.

- **Pensiones Asistenciales de Ancianidad y de Invalidez (PASIS):** Pensión mensual dirigida a mayores de 65 años y a inválidos mayores de 18 años que no tienen derecho a una pensión del régimen previsional, además de deficientes mentales de cualquier edad, todos ellos pertenecientes a familias de escasos recursos. Es requisito para postular tener evaluación de la ficha CAS y que los ingresos del beneficiario, así como el ingreso familiar per capita, no superan el valor de la pensión asistencial. La selección de los beneficiarios que cumplen con estos requerimientos se efectúa sobre la base de la puntuación del índice CAS y de los recursos disponibles a nivel regional. La duración del beneficio es indefinida en la práctica, independiente de cambios en la condición socioeconómica del grupo familiar.
- **Subsidio al Consumo de Agua Potable y/o Servicio de Alcantarillado:** Financiamiento parcial o total del gasto mensual de agua potable y servicios de alcantarillado, dirigido a familias que residen de manera permanente en una vivienda, que están al día en el pago del servicio, pero son incapaces de pagar la cuenta completa. La duración máxima del subsidio es de 3 años, renovables por idéntico período en caso de mantenerse las condiciones familiares. Los beneficiarios son seleccionados sobre la base de la puntuación del índice CAS y de los recursos asignados a cada municipio para este efecto.

8.2 *Programas de atención a preescolares*

- **Fundación Integra** El fin de Integra es lograr el desarrollo integral de niños de 3 meses a 5 años de edad, que viven en condición de pobreza. Para esto, Integra provee educación parvularia y alimentación gratuita en jardines infantiles y salas cuna, urbanos y rurales, localizados en todo el país. Para ser beneficiarios de Integra, los niños deben pertenecer a una familia de escasos recursos que ha recibido un puntaje CAS inferior al corte de pobreza (de no haber sido entrevistado, el jardín debe evaluar la situación familiar), y tener entre 3 y 23 meses de edad para ingresar a sala cuna, o entre 2 y 4 años para jardines infantiles. Las exigencias de documentación en la postulación son certificado de nacimiento, carné de control de salud y el puntaje CAS de la familia. Se prioriza el ingreso de: hijos de madres trabajadoras o desocupadas (activas); niños provenientes de hogares cuyo jefe está cesante, es mujer o madre adolescente; hijos de padre o madre discapacitado; allegamiento de la familia; niños en riesgo social (por drogadicción o violencia intrafamiliar).

8.3 *Programas de viviendas y subsidios habitacionales*

El Ministerio de la Vivienda utiliza la Ficha CAS como instrumento de focalización de los recursos asignados a algunas de las soluciones habitacionales que administra. Hay dos formas de utilización del índice CAS. En primer lugar, existe un conjunto de programas a los cuales solo pueden postular familias cuyo puntaje CAS es inferior a un umbral equivalente a la condición de pobreza extrema. Segundo, hay programas orientados a

población de escasos recursos, no necesariamente bajo extrema pobreza, que utilizan el índice CAS junto a otros indicadores para computar un orden de prioridad en el acceso. Los demás indicadores considerados incluyen la antigüedad en la postulación, ahorro previo, tamaño grupo familiar, postulación colectiva y aportes adicionales.

Viviendas y Subsidios Orientados hacia la Población Indigente o Pobre:

- ***Vivienda Social Dinámica sin Deuda de Acción Serviu:*** Dirigida a personas que no pueden acceder a créditos de entidades financieras, inscritos en Registros de Servicio de Vivienda Urbano (Serviu), que no son dueños de vivienda, ni han sido beneficiados por una vivienda o subsidio habitacional, que cuentan con ahorro mínimo exigido (10 UF)¹⁰ y cuyo puntaje CAS familiar es menor o igual a 543. En casos de postulación colectiva, el promedio del puntaje CAS del conjunto de familias debe cumplir tal condición. Los beneficiarios obtienen una vivienda de 25m², que puede ser ampliada posteriormente por las familias a un mínimo de 50m². El valor máximo de este tipo de vivienda es de 300 UF, pudiendo subsidiarse hasta 180 UF por construcción y 120 UF por el terreno.
- ***Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios:*** Orientado a familias que viven en condiciones de extrema pobreza (puntaje CAS promedio menor o igual a 543), que se organizan en grupos (10 familias como mínimo), están inscritos en registro Serviu, disponen de un ahorro promedio mínimo por familia (10 UF), y son patrocinadas por una entidad organizadora para desarrollar un proyecto habitacional (viviendas, densificación predial, o adquisición y mejoramiento de viviendas usadas, entre otros). Como requisito adicional, los postulantes o sus cónyuges no deben ser propietarios de vivienda ni haberse beneficiado de viviendas, soluciones sanitarias ni subsidios habitacionales. No pueden postular familias unipersonales, a excepción de cierta proporción de adultos mayores. Algunos de los factores relevantes en el proceso de selección son la condición de pobreza del grupo, las características de los proyectos, los montos de subsidio solicitados y los aportes de terceros, la vulnerabilidad del grupo (discapacitados, enfermedades catastróficas, etc.), acciones de capacitación de las familias, y participación en concursos anteriores. El subsidio máximo al proyecto habitacional es de 280 UF, cota que se flexibiliza en algunas zonas más aisladas.
- ***Programa Vivienda Progresiva:*** Destinado a familias que residen en condiciones de extrema marginalidad, ofrece soluciones habitacionales en dos etapas. La primera etapa consiste en urbanización del sitio y construcción de unidad sanitaria, compuesta como mínimo por un baño y un espacio de uso múltiple (incluida cocina). En una segunda etapa se construye una superficie habitable que complementa la primera fase.
 - ***Primera Etapa Modalidad Serviu:*** Dirigido a personas que no disponen de un sitio propio, que requieren un primer impulso para su proyecto

¹⁰ La UF (Unidad de Fomento) es una unidad monetaria indizada al índice de precios al consumidor. El valor de 1 UF es igual a \$ 16.868 o US\$ 23.4 (abril del 2003).

habitacional, con Ficha CAS-2 vigente, que no tienen deuda hipotecaria y pueden ahorrar 8 UF. Los beneficiarios obtienen un subsidio estatal de 132 UF.

- **Primera Etapa Modalidad Privada:** Orientado a quienes poseen un sitio, lo están comprando o han firmado una promesa de compraventa, que requieren un primer impulso y, si es necesario, pueden ahorrar 8 UF para pagar deuda del sitio. El Programa otorga un certificado de subsidio de 132 a 150 UF.
- **Segunda Etapa Modalidad Privada:** Destinado a beneficiarios de primera etapa de vivienda progresiva que no lograron completar su vivienda en un plazo de 2 años, que tienen capacidad de ahorro y de pago de dividendos. Los beneficiarios obtienen construcción de segunda etapa de su vivienda, además de un crédito Serviu con tasa preferencial. El valor de esta etapa es de 70 UF aproximadamente, que son financiados con un ahorro mínimo de 5 UF, un subsidio máximo de 18 a 35 UF y un crédito opcional del remanente.
- **Densificación Predial Modalidad Privada:** Dirigido a personas allegadas, que tienen la autorización del propietario para construir o para ampliación de vivienda existente. El Programa entrega en este caso un certificado de subsidio que permite al propietario del sitio construir la segunda etapa de su vivienda, y al allegado construir una primera etapa. Los requisitos y beneficios son los descritos anteriormente para las modalidades privadas de primera y segunda etapa.
- **Programa Mejoramiento de Barrios:** Cuyo objetivo es contribuir a elevar la calidad de vida de la población en pobreza extrema, que se encuentra en una situación de marginalidad sanitaria. Este programa financia preferentemente proyectos de mejoramiento de barrios y campamentos irregulares con déficit en sus servicios básicos (entendidos como agua potable, alcantarillado, electricidad y pavimentación). El 90% de las familias que viven en el asentamiento debe tener una puntuación CAS inferior a 600 puntos.

Programas Orientados hacia Población con Cierta Capacidad de Pago:

- **Programa Vivienda Básica Modalidad Serviu:** Destinado a familias que viven en condición de allegamiento o son arrendatarias, de ingresos mayores o iguales a 5 UF mensuales, con Ficha CAS vigente, que tienen capacidad de ahorro y pago de dividendos mensuales. En caso de postulación colectiva, se requiere además una personalidad jurídica grupal. Los beneficiarios obtienen una vivienda nueva sin terminaciones, de una superficie entre 38 y 45 m², ubicada en un conjunto habitacional urbanizado. El valor máximo de este tipo de vivienda es de 400 UF, que debe financiarse con un ahorro mínimo de 10 UF, un subsidio máximo de 140 UF, y un crédito hipotecario por el remanente.
- **Subsidio Vivienda Nueva Básica:** Subsidio dirigido a familias o grupos no propietarios de vivienda, ni beneficiados previamente por viviendas o subsidios

habitacionales, con Ficha CAS vigente, inscritos en registro Serviu, y que pueden acceder a créditos hipotecarios del sistema financiero privado con el apoyo del Minvu. El beneficio ofrecido es certificado de subsidio para acceder a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas de un valor máximo de 600 UF, compuesto por un subsidio de 100 a 140 UF como máximo, y ahorro mínimo de 20 UF.

- **Programa Vivienda Básica Adulto Mayor:** Beneficio para mayores de 65 años con bajos ingresos y Ficha CAS vigente, dispuestos a habitar en una vivienda en calidad de préstamo o arriendo, haciéndose responsables de su manutención. El beneficiario recibe una vivienda básica en arriendo o comodato, dependiendo de los ingresos propios y de su cónyuge. En el primer caso, el valor del arriendo es determinado en función de los ingresos señalados, mientras en comodato no existen cargos.

Cuadro 10-A. Programas focalizados a través de la ficha CAS (1)

Programa	Puntaje CAS	Otros requerimientos
Pensión asistencial (Pasis) <ul style="list-style-type: none"> • vejez • invalidez 	<ul style="list-style-type: none"> • Puntaje CAS determina prioridad de acceso de elegibles. • Puntaje de corte determinado por presupuesto regional disponible 	<ul style="list-style-type: none"> • mayor igual a 65 años • certificado de invalidez (Pasis invalidez). • Ingreso familiar per capita inferior a monto Pasis • Ingreso personal inferior a monto Pasis • No recibir pensiones del sistema de seguridad social
Subsidio único familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Puntaje CAS determina prioridad de acceso de elegibles. • Puntaje de corte determinado por presupuesto regional disponible 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor igual a 18 años • Asistencia a escuela • Control de salud • No recibir asignación familiar de sistema seguridad social
Subsidio consumo agua potable	<ul style="list-style-type: none"> • Puntaje CAS determina prioridad de acceso de elegibles. • Puntaje de corte determinado por presupuesto regional disponible 	<ul style="list-style-type: none"> • Pago regular de la cuenta (subsidio se suspende con más de tres atrasos)
Programa Integra Atención parvularia y alimentación gratuita a sala cuna y jardín infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha CAS bajo los 550 puntos o ingreso por integrante de la familia de \$37.000 	<ul style="list-style-type: none"> • Para la sala cuna, tener entre 3 y 23 meses de edad. • Para el jardín infantil, tener entre 2 y 4 años once meses. <p>Preferencia a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hijos de madres que trabajan, que buscan trabajo, o en capacitación. • hijos de madres jefas de hogar o adolescentes. • jefe de hogar cesante.

Nota: (1) Todos los programas tienen carácter nacional

Cuadro 10-B. Programas de vivienda social focalizados a través de la ficha CAS (1)

Programa	Puntaje CAS	Otros requerimientos
Vivienda social dinámica sin deuda • Vivienda hasta 25 m ² , ampliable hasta 50m ²	Ficha CAS < 543 ptos	<ul style="list-style-type: none"> • No propietarios • Sin subsidios previos vivienda • Vivienda de 25 m², ampliable a 50m² • Hasta 280 UF (2) Ahorro mínimo 10 UF
Fondo Concursable proyectos solidarios • proyecto habitacional (vivienda, densificación, compra, mejoramientos)	Ficha CAS < 543 ptos	<ul style="list-style-type: none"> • No propietarios • Sin subsidios previos vivienda • Postulación grupal, 10 o más familias • Presentar proyecto habitacional Ahorro mínimo 10 UF por familia
Vivienda progresiva primera etapa serviú • urbanización y unidad sanitaria	Puntaje ficha CAS se utiliza como parte de índice de prioridad	<ul style="list-style-type: none"> • No propietarios de sitio • Sin subsidios previos vivienda • Subsidio hasta 132 UF • Ahorro mínimo 8 UF • índice prioridad : ahorro, antigüedad, tamaño familia, puntaje CAS
<i>Vivienda progresiva primera etapa privada</i> • urbanización y unidad sanitaria	Puntaje ficha CAS se utiliza como parte de índice de prioridad	<ul style="list-style-type: none"> • Disponen de sitio • Sin subsidios previos vivienda • Subsidio de 132 a 150 UF • Ahorro mínimo 8 UF • índice prioridad : ahorro, antigüedad, tamaño familia, puntaje CAS
Vivienda progresiva segunda etapa privada • Construcción hasta 70 UF	Puntaje ficha CAS se utiliza como parte de índice de prioridad	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiarios etapa 1 • Capacidad de pago • Subsidio hasta 18 – 35 • Ahorro mínimo 8 UF • Crédito con garantía Serviú
Programa Mejoramiento de barrios • proyectos mejor barrios, campamentos con déficit en sus servicios básicos	Ficha CAS: 90% de habitantes del campamento con menos de 600 puntos	
Vivienda nueva básica • Vivienda nuevas o antiguas, hasta 600 UF	Puntaje ficha CAS se utiliza como parte de índice de prioridad	<ul style="list-style-type: none"> • No propietarios • Sin subsidios previos vivienda • Voucher 100-140 UF • Ahorro mínimo 20 • Crédito hipotecario • índice prioridad : ahorro, antigüedad, tamaño familia, puntaje CAS

Nota: (1) Todos los programas tienen carácter nacional

(2) 1 UF es igual a \$ 16.868 o US\$ 23.4

Chile Solidario

Chile Solidario es un sistema integral de protección social para las 225.000 familias más pobres del país, introducido el año 2002. El diagnóstico apunta a que estas familias son carentes en ingresos, capital humano y capital social, exhibiendo alta vulnerabilidad frente a riesgos como enfermedades o cesantía. Se postula que la superación de la pobreza

requiere acciones en todas estas dimensiones, movilizando tanto los recursos del estado como las capacidades de la misma familia.

Chile Solidario se entiende como un sistema de prestaciones que combina asistencia y promoción. Se ofrecerá a cada familia beneficiaria un apoyo personalizado a lo largo de 24 meses de manera de mejorar el nivel de ingresos y generar las capacidades necesarias para mejorar sus condiciones de vida. El logro de este objetivo dependerá tanto de los beneficios que proporcione el propio sistema como de los compromisos que cada familia establezca para superar su condición en el tiempo.

Desde el punto de vista operativo, se construirá, en conjunto con los municipios y otras organizaciones locales, una red nacional de promotores que deberán establecer un contacto personalizado y regular con las familias beneficiarias. Desde el punto de vista institucional, se efectuará una reingeniería de las organizaciones y programas orientados al apoyo a familias en extrema pobreza, transformando a MIDEPLAN en la institución responsable de la red de protección social del gobierno.

Las prestaciones asociadas al Sistema Chile Solidario son las siguientes:

- Apoyo personalizada durante 24 meses a todas las familias integradas al sistema.
- Bono familiar solidario por familia durante los 24 meses de este apoyo, el que será asignado preferentemente a la mujer jefe de hogar o madre.
- Garantía, al momento del egreso del apoyo personalizado, de Pensión Asistencial (PASIS Vejez y/o Invalidez), Subsidio Único Familiar al menor (SUF) y Subsidio de Agua Potable (SAP) de 100% por hasta 15 metros cúbicos.
- Subsidio a la contratación preferente para jefes de las familias que integran el Sistema.
- Acceso preferencial a la red de promoción social del Estado.
- Un Subsidio Único Familiar adicional por familia cuando finalice el apoyo personalizado.
- Cotización previsional básica, para pensiones y seguro de invalidez y sobrevivencia, a todos los jefes cesantes de estas familias a contar de julio del 2004.

Las 225.000 familias que son objeto del programa están mayoritariamente desconectadas de la red social del Estado. Su integración al nuevo Sistema no requerirá de postulaciones, sino que resultará de un proceso de selección que efectuará MIDEPLAN sobre la base de una metodología que combina la información que provee la encuesta CASEN 2000 y el consolidado nacional de fichas CAS, actualizado al año 2001. Con esta información se identificará y contactará directamente a las 225.000 familias para ir integrándolas al sistema.

La meta es alcanzar a las 225 000 familias más pobres a través del siguiente calendario:

- 56.000 familias en noviembre del 2002
- 75.400 familias en el año 2003
- 60.000 familias en el año 2004
- 33.600 familias en el año 2005

Programas Municipales

Hacia inicios de los años 80s los municipios se constituyen en la principal puerta de entrada a los programas sociales en Chile. Ello responde a la cercanía existente entre los gobiernos locales y la población beneficiaria, facilitando factores tan importantes como la rendición de cuenta a los usuarios, cercanía y comodidad para la postulación a los beneficios, la identificación de necesidades específicas, etc.

Hay programas que responden a diseño y financiamiento de nivel nacional. Estos se agrupan en dos tipos principales:

- Administración de establecimientos educacionales y consultorios de salud primaria. Para realizar estas labores los municipios reciben financiamiento central en la forma de transferencias de uso específico, las cuales pueden ser (voluntariamente) complementadas con recursos locales.
- Funciones distributivas que la municipalidad provee por encargo o delegación del gobierno central. Este es el caso de los programas sociales de tipo asistencial consistente en la entrega de subsidios monetarios y al consumo de agua potable. El rol primordial de las municipalidades es identificar y seleccionar a los beneficiarios de los programas de acuerdo a normas aplicables a nivel nacional.

Por otra parte, cada municipio puede disponer la implementación de programas sociales orientados a la satisfacción de necesidades específicas de la población local. En este caso el diseño, operación y financiamiento de los programas es responsabilidad local.

Existe gran heterogeneidad en materia de este tipo de programas, puesto que varían según las preferencias, necesidades y recursos existentes a nivel de cada municipio. De hecho, tal diversidad es consistente con los fundamentos del proceso de descentralización, que otorga un rol protagónico a los gobiernos municipales locales en la relación con la comunidad local.

No es propósito del presente Informe detallar la diversidad de programas existentes a nivel local, ni tampoco se dispone de registros sistemáticos de esta actividad (en la sección 10 se presenta el caso del municipio de Santiago).

En materia del rol que juega la ficha CAS en los programas de ámbito municipal se dispone de evidencia casuística y que debe ser acordemente interpretada. Hay dos situaciones aquí relevantes.

Primero, los municipios tienen a su disposición toda la información social recolectada a través de la ficha CAS. Más aún disponen de diversas fichas temporales para una misma familia, lo cual les permite conocer la evolución de las mismas en el tiempo. Resulta por tanto evidente que los municipios pueden utilizar esta información como base de apoyo para su labor social. La forma y modalidad de uso es específica a cada municipio.

Segundo, la acción social de los municipios tiende a ser complementaria a los programas sociales de diseño nacional. Una situación similar ocurre a nivel de la identificación de los beneficiarios, cuyo procedimiento de selección tiende en ocasiones a subsanar deficiencias del sistema CAS. Así por ejemplo, una situación típica es la falta de acceso de los adultos mayores a los beneficios sociales en razón a que la propiedad de una vivienda les sitúa en un puntaje CAS demasiado elevado. Sin embargo, la situación de recursos y necesidades actuales de estas personas requiere la presencia de programas asistenciales. La evaluación en estos casos se efectúa sobre la base de entrevistas realizadas por asistentes sociales de la municipalidad, procedimiento que puede dar lugar al acceso de estas personas a programas específicos del municipio.

9. Evaluación del sistema CAS

Focalización

El objetivo central del sistema CAS consiste en proveer un sistema de información para la selección de los beneficiarios de los programas sociales focalizados. Corresponde por tanto evaluar el sistema CAS sobre la base del cumplimiento de tal objetivo. Tal procedimiento puede realizarse sobre la base de errores de inclusión y errores de exclusión, esto es, cuantificando los casos que acceden a programas sociales focalizados sin cumplir los requerimientos convenidos, así como aquellos que cumpliendo los requisitos quedan fuera del programa.¹¹

La evaluación de errores de inclusión puede realizarse a través de un estudio de incidencia distributiva del gasto social, que permita identificar la condición socioeconómica de los beneficiarios de los programas. En Chile se dispone la encuesta Casen (Caracterización Socioeconómica Nacional), la cual fue introducida a mediados de los años 80s con el objetivo explícito de evaluar la distribución del gasto social. Esta base de datos hace posible una razonable evaluación de los errores de inclusión.

La evaluación es algo más compleja en el caso de los errores de exclusión, puesto que tiene más exigencias en materia de la información requerida. Ello en la medida que el acceso a los programas focalizados compromete variables adicionales al sistema de puntaje CAS. Primero, requiere una acción activa por parte de los eventuales beneficiarios, variable que depende de las preferencias y de la información disponible. Segundo, todos los programas focalizados poseen requerimientos específicos para postular a los beneficios, en adición al puntaje CAS. Así por ejemplo, el acceso a los programas de vivienda requiere un ahorro previo por parte de las postulantes.

Se sigue que para identificar la existencia de errores de exclusión de la ficha CAS sería necesario controlar por los factores citados. Las bases de datos disponibles no ofrecen tal alternativa.

Para evaluar los errores de inclusión se presenta información sobre la incidencia distributiva de los principales programas sociales que operan bajo la lógica de focalización: los subsidios asistenciales y los programas de vivienda social.

La información para los subsidios asistenciales se presenta en los cuadros 11 y 12. En el primer caso se informa sobre la cobertura de cada uno de los programas según deciles de ingreso per capita; esto es, la fracción de hogares que accede a cada programa. Así, un 22.4% de los hogares del decil más pobre accede a la pensión asistencial, un 31.6% al subsidio único familiar y un 9.0% al subsidio de consumo de agua potable. Los datos reflejan el patrón de focalización, puesto que la cobertura cae abruptamente con el nivel de

¹¹ Nótese que el análisis está referido a la focalización de los programas sociales que utilizan la ficha CAS, materia que es distinta a la cobertura de la ficha tratada en la sección 4.

ingreso en el caso de los subsidios monetarios. En cambio, el subsidio al consumo de agua potable presenta una cobertura más pareja en la mitad inferior de la distribución.

El cuadro 12 presenta la distribución porcentual del gasto de los subsidios asistenciales por decil de ingreso. Estos datos contienen mayor información que las cifras de cobertura, puesto que reflejan distinto nivel de gasto por hogar. Ello puede ocurrir si hay más de un beneficiario por hogar –el caso del SUF- o si existen tramos diferenciados de subsidio (agua potable). El patrón de focalización coincide con aquel informado por las cifras de cobertura. En particular, alrededor del 54% del gasto en el SUF se destina a hogares de los deciles inferiores de ingreso, cifra que baja a cerca de un tercio en el caso de las pensiones asistenciales y alrededor de un 20% en el subsidio de agua potable.

Los cuadros 13 y 14 presentan la información relativa a los programas de vivienda social. Estos forman un subconjunto de los programas de vivienda que obtienen algún financiamiento público. Se trata de los programas orientados a la población de menores recursos, los cuales utilizan la ficha CAS como criterio de selección de los beneficiarios.

Cuadro 11: % Hogares con acceso a subsidios asistenciales, por decil de ingreso p/c autónomo, 2000

Decil	Pasis	SUF	Agua Potable
1	22.4	31.6	9.0
2	10.5	22.1	10.2
3	9.3	14.6	8.5
4	8.4	8.4	7.7
5	5.4	5.2	6.2
6	4.3	2.9	5.7
7	2.6	1.7	3.9
8	1.8	0.6	2.5
9	0.9	0.3	1.6
10	0.4	0.3	0.2
Total	6.6	8.8	5.5

Fuente: Cálculos sobre la base de Casen 2000

Nota: En un hogar puede haber más de un subsidio SUF o Pasis

Cuadro 12: Distribución del gasto en subsidios asistenciales por hogares (%), 2000

Decil	Pasis	SUF	Agua Potable
1	37.5	41.1	14.1
2	15.8	25.2	19.8
3	13.3	15.5	15.6
4	11.9	8.1	12.1
5	7.6	4.8	11.7
6	5.9	2.6	10.6
7	3.8	1.5	6.8
8	2.5	0.7	5.0
9	1.2	0.3	3.7
10	0.5	0.2	0.6
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos sobre la base de Casen 2000

Nota: La distribución del gasto incorpora el valor del conjunto de los subsidios recibidos por cada hogar

Cuadro 13: % Hogares con acceso a programas de vivienda social

Decil	Lote con servicio	Progresiva	Básica	Rural
1	3.1	2.3	8.5	5.2
2	2.4	2.4	11.3	3.4
3	2.1	1.6	9.6	2.4
4	1.8	1.5	9.1	2.1
5	1.8	1.3	7.2	1.6
6	1.8	1.4	6.4	1.2
7	1.7	1.1	4.5	1.1
8	0.9	0.5	3.8	0.6
9	0.3	0.2	1.2	0.3
10	0.0	0.0	0.5	0.2
Total	1.6	1.2	6.2	1.8

Fuente: Cálculos sobre la base de Casen 2000

Cuadro 14: Distribución de soluciones habitacionales por programa de vivienda social, 2000

Decil	Lote con servicio	Progresiva	Básica	Rural
1	19.2	18.4	13.7	28.7
2	14.8	19.5	18.2	18.8
3	13.1	13.3	15.5	13.4
4	11.4	12.6	14.6	11.5
5	11.3	10.6	11.6	8.8
6	11.4	11.4	10.2	6.7
7	10.8	8.6	7.3	6.0
8	5.5	3.7	6.1	3.4
9	2.1	1.6	2.0	1.5
10	0.4	0.3	0.8	1.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos sobre la base de Casen 2000

Nota: No se dispone del monto del subsidio, de modo que no es posible conocer distribución del gasto en los programas.

A diferencia del caso anterior, no se dispone de la distribución del gasto en los programas de vivienda, puesto que la información contenida en la encuesta Casen solo identifica si la familia accedió a determinado programa de vivienda. No se dispone de información confiable para realizar una imputación del gasto, puesto que existe heterogeneidad a nivel de cada programa en materia del monto del subsidio obtenido y del año de acceso al beneficio.

En cualquier caso, los datos son claros para establecer un patrón de focalización de los programas de vivienda social, puesto que su cobertura decrece marcadamente con el nivel de ingresos.

Hay dos calificaciones importantes a tener en cuenta en este contexto.

Primero, la información presentada representa una fotografía del año 2000, pero la mayor parte de los beneficiarios identificados han accedido a los respectivos programas en años anteriores. De manera que la información de ingresos del año 2000 no tiene porque coincidir con aquella vigente al momento de postulación al programa. Por tanto, que

existan beneficiarios de los programas adscritos a los deciles más altos de ingresos no constituye prueba definitiva de errores de focalización.

Segundo, el índice CAS utiliza un conjunto de variables en adición al ingreso per capita de la familia para ordenar a las familias en orden de acceso a los programas sociales. Nuevamente, presentar la información de cobertura por decil de ingresos no es prueba suficiente para identificar errores de focalización.

Eficiencia (costo del sistema CAS)

El análisis de la eficiencia del sistema CAS se desarrolla sobre la base de comparar sus costos de operación en relación a los recursos que administran los programas sociales que utilizan la ficha para seleccionar a sus beneficiarios. La metodología de cálculo requiere realizar algunos supuestos puesto que no existe información consolidada respecto de los costos del sistema CAS.

El Cuadro 15 presenta estadísticas de beneficiarios y gasto público de los principales programas que utilizan la ficha CAS, así como de la distinta duración de los beneficios de cada programa. Al respecto debe considerarse que los subsidios único familiar y consumo de agua potable tienen validez de tres años, pudiendo ser renovados tras una nueva evaluación CAS; la pensión asistencial es un subsidio que en la práctica tiene duración indefinida; los programas de vivienda tienen duración acorde con la vida útil de la solución habitacional otorgada, puesto que los beneficiarios se convierten en propietarios del activo; a la vez que el beneficio del programa de atención preescolar (Integra) tiene una duración máxima de 4.6 años, puesto que beneficia a niños entre tres meses y 4 años y 11 meses.

Cuadro 15: Beneficiarios y gasto público en los principales programas focalizados con la ficha CAS (estadísticas para 1998)

	Beneficiarios (1)	Gasto (2)	Duración del beneficio
Subsidio único familiar	831.9	41,5	3 años renovables
Pensión asistencial	435.7	141,6	Permanente
Subsidio agua potable	530.0	19,2	3 años renovables
Programa Mejora Barrios	17.2	36,4	Permanente
Vivienda básica	20.5	100,0	Permanente
Vivienda progresiva	15.1	20,4	Permanente
Vivienda rural	10.2	18,5	Permanente
Fundación Integra	63.0	16,7	4.7 años máximo
Total		377,6	

Fuente: Mideplan, 2000, "La Ficha CAS como instrumento de focalización de Programas Sociales".

Notas: (1) Corresponde a personas en los subsidios monetarios y cuidado preescolar; a familias en programas de vivienda y agua potable. En los programas de vivienda el subsidio (total) se entrega al momento de la adquisición de la residencia.

(2) Cifras en miles de millones de pesos de abril 2003 (US\$ 1 = \$ 718,3)

Por su parte, la ficha CAS tiene una vigencia de dos años, después de los cuales debe ser renovada si existe necesidad de tal objeto. Esto último ocurre si la persona debe renovar un beneficio que está recibiendo, optar a un nuevo beneficio o repostular a algún programa en caso de no haber sido aceptado en forma previa.

La eficiencia de la ficha se realiza comparando los costos de operación de un año en relación a los recursos gastados por los programas focalizados durante ese mismo año. La metodología requiere suponer una relación temporal estable entre esas variables, habida cuenta de la distinta duración de los beneficios otorgados y del período de vigencia de la ficha.¹²

No existe información consolidada del gasto incurrido en el sistema CAS. No existe presupuesto central para el programa y cada municipio financia la implementación del sistema con recursos propios. Los datos sobre ejecución presupuestaria de los municipios tampoco es informativa en la materia, puesto que se reportan las partidas de gasto a nivel agregado (remuneraciones del personal municipal, transferencias a privados, etc.), sin detallar los usos de estos gastos (sistema CAS, otros usos).

Existe gran heterogeneidad de situaciones a nivel de los sistemas CAS comunales. Cada municipio tiene un equipo encargado de la ficha CAS, pero algunas de estas personas puede cumplir otro tipo de labores en el municipio (especialmente los más pequeños). El municipio también decide la forma y monto de pago a los encuestadores del sistema CAS local, los cuales pueden ser empleados municipales o ser subcontratados a una encuesta del rubro.

A juicio de expertos,¹³ el costo unitario de una encuesta CAS debiera fluctuar entre \$ 6000 a \$ 8000, incluyendo las diversas etapas de recolección y procesamiento de la información, así como los supervisores y encargados del sistema local. Los cálculos más abajo utilizan el límite inferior de la estimación, considerando que los municipios intentarán minimizar el costo de la administración del sistema CAS.¹⁴

Hacia el año 1998 había alrededor de 1.535.000 fichas vigentes (Cuadro 6), representando una cobertura del 36.5% de la población nacional. A juicio de los expertos de Mideplan esta proporción se mantiene en el tiempo, de manera que se puede suponer que en el año referido se produce una renovación neta de 770.000 fichas. A razón de un costo promedio de \$ 6.000 se estima un costo anual de la operación del sistema de 4.62 miles de millones de pesos. Esto es, 1.22% del gasto anual de los principales programas de la ficha CAS (Cuadro 15).

El equipo central basado en Mideplan no excede a doce personas, de modo que su incidencia en el costo de programa es marginal.

Otro antecedente en la materia es el costo de la elaboración del modelo estadístico. Como fuera citado en la Introducción, Mideplan licitó en el año 2003 la reformulación del modelo estadístico de la ficha CAS. El estudio incluyó el levantamiento de información de

¹² Así por ejemplo, parte del gasto fiscal incurrido en el subsidio único familiar durante el año corriente es determinado por evaluaciones CAS realizadas durante años anteriores. A su vez, las encuestas CAS que se realizan durante el año en curso darán lugar a pagos a realizar durante los próximos años.

¹³ Unidad de encuestas, Departamento de Economía, U de Chile.

¹⁴ El monto de \$ 6.000 equivale a US\$ 8.35 (abril de 2003). Este cálculo está en línea con la estimación de US\$ 8.65 en C Clert y Q Wodon: “The targeting of government programs in Chile. A quantitative and qualitative assessment”, mimeo, The World Bank.

expertos y usuarios de la ficha CAS, a través de entrevistas y talleres. El costo total del estudio ascendió a \$ 29.0 millones (US\$ 40,373).

En suma, el gasto de los distintos componentes del sistema CAS es reducido en relación al volumen de recursos que se asigna utilizando el instrumento. Ello sustenta la efectividad de un sistema de focalización unificado, donde existe una multiplicidad de programas sociales que utilizan la evaluación socioeconómica de la ficha CAS.

Evaluación por parte de actores del sistema CAS

Ha habido diversas instancias de discusión que han reunido a expertos, representantes de los Departamentos Sociales de gobiernos regionales y comunales, así como a representantes de los programas usuarios de la ficha CAS. Allí se han identificado un conjunto de fortalezas y debilidades del sistema, la mayor parte de los cuales han sido sujeto de desarrollo a lo largo del texto.

Así, entre las principales fortalezas del sistema destacarían:

- relevancia que para la política social tiene contar con un mecanismo de focalización
- perfeccionamientos que ha tenido la ficha a lo largo de su historia
- un instrumento basado en datos objetivos antes que subjetivos
- utilidad que posee la información recolectada por la ficha para fines de diagnóstico social
- disciplina que ejerce a nivel local en materia de selección de beneficiarios y asignación de recursos de los programas sociales focalizados.

Entre las debilidades referentes al diseño de la ficha destacan las siguientes:

- falta de un criterio objetivo para la definición del jefe de familia, así como respecto de la definición del mismo grupo familiar
- insuficiente consideración de las necesidades de las familias en los contenidos de la ficha, incluyendo aquí el caso de las enfermedades crónicas o invalidantes
- escasa diferenciación del instrumento según la variable geográfica
- la ficha Cas como un instrumento “perverso” en el sentido que castiga los esfuerzos que realizan las familias para superar su condición de pobreza.
- falta de tratamiento para los allegados internos en el caso de la vivienda
- sesgo pro-rural producto de la diferencia de los materiales utilizados por las viviendas según área urbana o rural.
- obsolescencia de las categorías ocupacionales utilizadas
- falta de distinción entre ingresos permanentes y transitorios
- evaluar la condición laboral del jefe de familia (o su cónyuge) es insuficiente

También se identifican debilidades en el trabajo de terreno de la ficha:

- precariedad a que está afecto el trabajo de los equipos sociales a nivel regional y local
- elevada rotación y la falta de capacitación de los encuestadores de la ficha CAS
- fallas en el proceso de supervisión y confusión en las atribuciones de los niveles central, regional y local del sistema CAS
- manipulación de la información por parte de los encuestados por la ficha CAS

10. La experiencia de la Municipalidad de Santiago

Esta sección detalla el funcionamiento del sistema CAS en la municipalidad de Santiago. Esta corresponde a una de las 34 comunas que componen la ciudad del Gran Santiago, incluyendo tanto el centro cívico como barrios de cierta precariedad social situados en el entorno de la comuna.

La comuna de Santiago tiene una población de 206.000 habitantes que habitan en alrededor de 79.000 viviendas. La relación de habitantes a vivienda es baja (2.61), reflejando la presencia masiva de hogares con adultos mayores (alrededor de 20% de la población comunal) así como de familias jóvenes que viven en edificaciones en altura de reciente construcción.

La operatoria del sistema CAS parte con la solicitud de los postulantes en la oficina social del municipio. La solicitud se realiza identificando el beneficio social de postulación. De allí se deriva una lista de postulantes que deben ser visitados en su domicilio para ser encuestados. La unidad CAS recibe las solicitudes, las separa según unidad comunal (sector geográfico adjunto) y prepara una hoja de ruta para los encuestadores de modo de optimizar su trabajo de terreno. Una vez realizada la encuesta, se revisa la ficha y se procede a su digitación utilizando el software Mideplan descrito en la sección 6. A continuación se produce un informe contenido los datos de la familia encuestada y el puntaje CAS resultante de la evaluación. Este informe es remitido a las unidades a cargo de los programas que dieron origen a la solicitud original.

El tiempo promedio de duración entre el momento de la solicitud y la entrega del informe final alcanza a 7.8 días hábiles. Se trata de un período muy corto, que refleja la eficacia del equipo CAS de la municipalidad de Santiago, así como el monitoreo explícito que realiza la municipalidad respecto de los servicios de atención a la población de la comuna.

La información de la ficha CAS se mantiene en el municipio, tanto en archivo computacional como a través de la ficha física.

El programa computacional “avisa” respecto del vencimiento de una ficha en caso que el beneficio otorgado requiera la actualización de la ficha CAS. Este es el caso del subsidio único familiar, que debe ser renovado cada tres años, y de la postulación a los programas de vivienda que requiere ficha CAS vigente (duración de dos años). En estos casos el municipio realiza una labor activa y envía encuestadores a las respectivas viviendas para volver a encuestar a las familias.

El sistema de la ficha CAS en Santiago está a cargo de nueve personas, incluyendo un encargado comunal, un revisor, dos digitadores y cinco encuestadores.

Los encuestadores son personas con enseñanza secundaria completa, con una larga experiencia en la labor (12 a 15 años). Ganan alrededor de \$ 200.000 mensuales (US\$ 278.4) y disponen como beneficio anexo cierta flexibilidad horaria. Realizan alrededor de 150 encuestas mensuales (6.8 promedio diarias).

Durante el año 2002 se realizaron 9199 encuestas CAS. Durante el mes de diciembre se contrata personal transitorio para dar respuesta a la mayor demanda estacional que se produce en el marco del programa de información laboral de la comuna.

El Cuadro 16 presenta la distribución de las solicitudes de encuestas de la ficha CAS según tipo de programa social en postulación. Allí aparecen los programas de cobertura nacional y que han sido descritos en la sección 8, a la vez que programas de naturaleza local. Estos últimos utilizan la información de la ficha como elemento de apoyo para la selección de sus beneficiarios.

La mayor frecuencia de solicitudes de encuestas CAS a nivel de uso local es la inscripción en los programas de empleo laboral de cargo del municipio. La postulación a estos programas requiere la evaluación de la ficha CAS. Sin embargo, el propósito principal del requerimiento es certificar que la persona reside en forma habitual en la comuna, puesto que los programas de empleo están orientados a estas personas. La utilización de la ficha CAS para tal propósito debe entenderse en el contexto de un período de alto desempleo y elevada demanda por empleos municipales. De hecho, el 21.9% de las personas que solicitaron inscripción en estos programas durante el año 2002 no fueron validamente encuestados, puesto que la dirección entregada no existía o pretendieron utilizar una vivienda ajena pero localizada en la comuna para simular residencia en la misma.

Los demás programas de nivel local incluyen distintos tipos de asistencia a las personas con carencias específicas: talleres para adultos mayores, provisión de lentes ópticos, atención a niños en riesgo familiar, etc. En estos casos la información de la ficha constituye un antecedente adicional a la evaluación realizada por personal especializado de la municipalidad.

Cuadro 16: Solicituds de encuestas CAS según programa en postulación Municipalidad de Santiago, año 2002

Programa	Cobertura	Frecuencia (%)
Subsidio único familiar	Nacional	14.4
Pensión asistencial	Nacional	7.1
Agua potable	Nacional	7.2
Programas de vivienda	Nacional	24.7
Comité social	Local	13.6
Canasta	Local	2.4
Plan aguas Santiago	Local	1.4
Puente (Chile Solidario)	Nacional	2.9
Oficina Municipal Información Laboral	Local	25.0
Otros	Local	1.3
Total		100.0

Fuente: Departamento Social. Municipalidad de Santiago.

11. Conclusiones

Chile tiene dos décadas de experiencia con la ficha CAS, un instrumento de focalización de beneficios sociales que se basa en la evaluación socioeconómica estandarizada de las familias que postulan a los programas de subsidios monetarios, vivienda social y cuidado preescolar.

Durante ese tiempo la ficha CAS ha experimentado un conjunto de modificaciones, de modo de perfeccionar su capacidad para discriminar a las familias según su condición de recursos. Su cobertura actual alcanza a un 36,5% de la población, cifra que sube a un 83.5% en el caso del quintil inferior de la distribución de la variable socioeconómica.

Los programas que utilizan la ficha CAS se encuentran con razonables niveles de focalización, aún cuando debe tenerse en cuenta que existen otras variables que operan a la hora de seleccionar a los beneficiarios de la política social. Los subsidios monetarios representan el caso más importante para juzgar la efectividad de la ficha, puesto que los beneficiarios se seleccionan según orden de prioridad según el puntaje CAS. Un 89.9% del gasto del subsidio único familiar es captado por el 40% de familias de familias más pobres; en el caso de la pensión asistencial la cifra respectiva alcanza a 78.5%. Ahora bien, puede haber “filtraciones” para estos programas que se originan en la asignación regional de los recursos para estos programas, puesto que la selección de la ficha opera al interior de cada región. También puede ocurrir que haya habido cambios en la situación del hogar desde el momento que se otorga el beneficio en relación al período en que se evalúa la incidencia distributiva del programa.

El sistema CAS es administrado por los municipios, entidades que financian la operatoria del sistema con recursos propios. Ello puede derivar en problemas de equidad horizontal, puesto que los municipios pueden tener diferente disposición para cubrir a la población con carencias. Sin embargo, existe una demanda activa de la población que presiona a los municipios a realizar una labor expedita en la materia, puesto que la postulación a beneficios sociales de amplia difusión y cobertura requiere la evaluación de la ficha CAS. Por lo demás, tanto los usuarios como los gobiernos locales se benefician del mayor acceso de la población a programas que son financiados por el gobierno central.

A juicio de expertos y de administradores del sistema, la ficha CAS es evaluada como un instrumento necesario en la identificación de los beneficiarios de los programas sociales, pero que requiere perfeccionamientos tanto en el diseño del instrumento como en la recolección de terreno de la información.

A tal respecto el Ministerio de Planificación está evaluando la implementación de una nueva versión de la ficha, la cual modifica aspectos relacionados con las variables de evaluación, los sujetos de evaluación (jefes de familia) y la verificación de los datos que se reportan.

Esta última materia adquiere especial importancia puesto que la amplia difusión del instrumento y beneficios asociados produce incentivos obvios a la subdeclaración de la variable socioeconómica por parte de los encuestados. La percepción del instrumento por parte de la población de bajos recursos es que la ficha constituye un “obstáculo” que es necesario sortear para acceder a los subsidios sociales.

Queda pendiente en la agenda pública una revisión de los procedimientos de terreno de la ficha CAS, puesto que existe heterogeneidad en la calidad de los equipos comunales a cargo de la recolección de la información y posterior procesamiento y administración de la información.