

## ¿Dónde están los hombres?: Evidencia a partir del Censo, la CASEN y la FPS

SLAVEN RAZMILIC

- En la auditoría técnica al Censo 2012 realizada por el INE se señala que los datos levantados arrojarían una fuerte caída de la población masculina, sin que exista para esto una “explicación demográfica posible”. Ahora bien, además de la ausencia de explicaciones demográficas, hay evidencia que lleva a pensar que esta disminución efectivamente no se produjo, y que lo observado en buena parte es producto de externalidades de la aplicación de la Ficha de Protección Social (FPS), sumado al cambio de estrategia de levantamiento de datos (paso de un censo de un día a un levantamiento de datos extendido en el tiempo).
- En efecto, la implementación masiva de la FPS y su utilización transversal en prácticamente todos los programas sociales relevantes coinciden con la aparición o aceleración de una serie de fenómenos demográficos, que se manifiestan tanto en las estadísticas censales como en las encuestas CASEN. De hecho, la supuesta caída del índice de masculinidad que arroja el Censo 2012 viene evidenciándose (y con mucha más fuerza) ya desde el año 2009 en la serie CASEN, por lo que lo sucedido con el último censo no es novedad.
- Es un hecho conocido entre potenciales beneficiarios y funcionarios públicos que participan del levantamiento de información que la presencia de hombres sanos en edad de trabajar aumenta significativamente el puntaje en la FPS. Esto redundaría en que en los registros administrativos del instrumento de focalización hay apenas 75 hombres en edad de trabajar por cada 100 mujeres.
- Si bien el Censo y las encuestas CASEN no inciden en la obtención de subsidios, no es aventurado pensar que los encuestados sean consistentes en las respuestas que entregan. Después de todo, se trata de cuestionarios similares aplicados por entidades gubernamentales (INE) o por encargo de éstas (Ministerio de Desarrollo Social).
- Es entonces posible que las distorsiones que genera la FPS, en particular, y las que agregan las distintas políticas sociales, en general, puedan estar alterando más de un indicador de caracterización socioeconómica. Adicional a la abrupta disminución en la proporción de hombres en edad de trabajar, las sospechas apuntan al aumento acelerado de la proporción de hogares liderados por mujeres solas (consecuencia de la ausencia de hombres) y a una eventual subdivisión artificial de hogares (sobreestimación del allegamiento y subestimación del tamaño promedio de los hogares). Así las cosas, es perfectamente posible que la omisión de hombres pueda incluso estar derivando en una sobreestimación de las tasas de pobreza e indigencia.
- En este contexto, el trabajo que el Gobierno está haciendo actualmente para mejorar y eventualmente reemplazar la FPS debe tener un ojo puesto en el instrumento de focalización (termómetro que mide la fiebre) y el otro en la oferta programática que se asigna de acuerdo con éste (tratamientos/remedios recetados a partir del diagnóstico), teniendo especial cuidado en los incentivos que el sistema completo de focalización, postulación y asignación genera. De hecho, ningún sistema de focalización funcionará suficientemente bien en un contexto donde los programas sociales tienen requisitos de accesos discretos y donde la pérdida abrupta de beneficios superado un determinado umbral genere presiones excesivas por alterar los puntajes.
- Lejos de un ánimo de demonizar a los livianamente calificados como “falsos pobres”, no abordar esto de manera integral no sólo redundará en malas políticas sociales, sino que, como hemos visto, incluso puede terminar por tergiversar la “realidad”, o al menos la que observamos a través de las mediciones que realizamos. Esto último puede llegar al extremo de rediseñar programas incorrectamente mal evaluados o a potenciar otros que quizás no se necesitan tanto como creemos.

**Slaven Razmilic.** Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Desarrollo Urbano del MIT. Investigador del Centro de Estudios Públicos. Agradezco los comentarios de Harald Beyer y Ricardo González.

\* Los errores que pudiese contener este trabajo son de mi exclusiva responsabilidad.

## 1. Introducción

En la auditoría técnica al Censo 2012 dada a conocer en septiembre pasado por el INE, entre los múltiples y en su mayoría contundentes cuestionamientos al proceso censal 2012, se menciona la constatación de una “brusca caída” de la población masculina, la que habría bajado de 97,1 hombres por cada 100 mujeres en el Censo 2002 a 95,0 en 2012 (INE, 2014). El informe señala, acertadamente, que esta disminución no tiene “explicación demográfica posible” e impediría saber con exactitud cuántos hombres y mujeres somos. En efecto, este fenómeno parece no tener una explicación. Es más, es probable que simplemente no sea cierto.

El hecho es que, independientemente de las fallencias del proceso 2012, esta baja podría derivarse de una externalidad de la aplicación de la Ficha de Protección Social (FPS), instrumento de focalización en que están registradas poco menos de 4 millones de familias y que se utiliza en la asignación de buena parte de los beneficios sociales que entrega el Estado. Como se verá en detalle más adelante, en la aplicación de la FPS existen incentivos claros a subdeclarar (o subregistrar) la presencia de hombres en edad de trabajar, precisamente el grupo que más redujo su participación de acuerdo con los antecedentes del proceso censal 2012. Sobre este punto, la comisión de expertos nacionales que revisó los antecedentes censales en 2013 ya hablaba de una posible “contaminación” desde la FPS, derivada de la extendida práctica de omitir del grupo familiar a los hombres en edad de trabajar (Comisión Nacional, 2013).

La no inclusión de un porcentaje significativo de hombres en la composición declarada de los hogares tiene múltiples efectos indirectos que van mucho más allá de la discusión respecto de la calidad del último censo. Por lo pronto, podríamos estar frente a una sistemática subestimación del

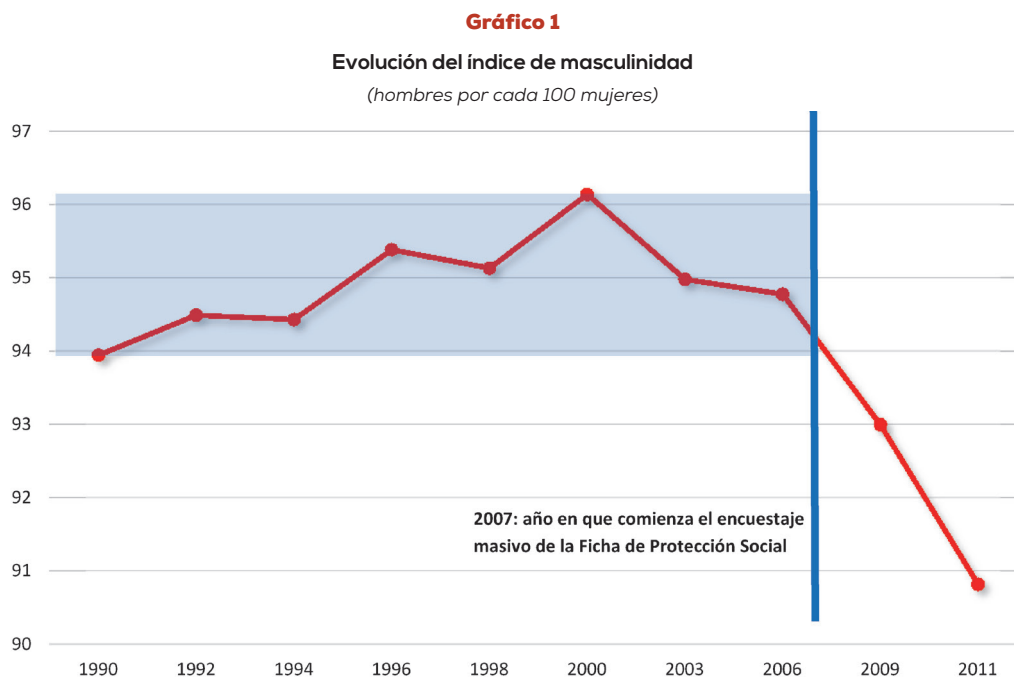
tamaño medio de los hogares (se consideran menos personas), una sobreestimación de la proporción de hogares monoparentales con jefatura femenina o incluso una sobreestimación de la tasa de pobreza (si las personas omitidas tienden a ser aquellas que generan ingresos).

## 2. Presencia de hombres en el hogar y su efecto en el puntaje FPS

En términos generales, el puntaje en la FPS se construye a partir de la sumatoria de los ingresos potenciales de los integrantes del hogar. La denominada “capacidad generadora de ingresos” (CGI) busca reflejar el ingreso que, en promedio, debiesen generar los integrantes del hogar dadas sus características personales. Así, personas con poca experiencia y poca educación tienen una baja CGI (bajo potencial generador de ingresos), independiente de los ingresos corrientes que efectivamente estén generando. En el mismo sentido, los menores, sus cuidadores, estudiantes, adultos mayores y personas con discapacidad tienen una CGI equivalente a cero, en tanto se asume que no pueden aportar ingresos al hogar.

En este sentido, la FPS introducida en 2007 se alejó de la lógica de la antigua Ficha CAS (que daba mayor ponderación a la tenencia de ciertos bienes como reflejo del nivel socioeconómico), para concentrarse en un enfoque de vulnerabilidad, en tanto está construida en base a elementos estructurales de la familia y el potencial flujo de ingresos asociado a esas características.

Ahora bien, como es evidente a partir de lo anterior, la presencia de hombres sanos en edad de trabajar aumenta significativamente el puntaje en la FPS, y, en este contexto, preocupa pero no sorprende la abrupta desaparición de hombres que reflejaría el Censo 2012, el que fue levantado con



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

posterioridad a la introducción y masificación de la FPS (en la que hoy están registradas poco menos de 4 millones de familias). En términos burdos y a riesgo de hacer generalizaciones injustas, si en la antigua ficha CAS se ocultaba la TV o la lavadora, ahora en la FPS se subdeclara la presencia de la pareja, o bien de hijos mayores u otros integrantes en edad de trabajar que aporten a la capacidad generadora de ingresos de la familia.

### 3. El potencial efecto de los incentivos de la FPS sobre otros instrumentos de caracterización

En este punto es interesante destacar que la supuesta baja en la proporción de hombres que motiva este análisis no se manifiesta sólo en el Censo 2012. De hecho, en el mismo período la proporción de hombres obtenido de las encuestas CASEN pasó de 95,0 y 94,8 en 2003 y 2006 a un mí-

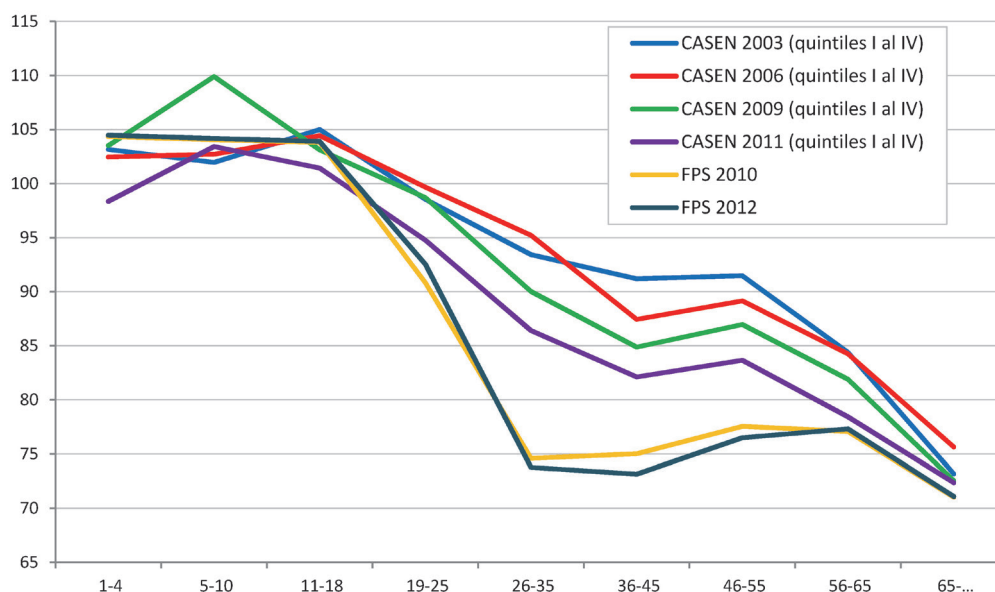
nimo de 90,8 en 2011. Esta baja es aún más brusca que la recogida por el Censo 2012 y coincide con la aplicación masiva del encuestaje de la FPS en 2007 y los posteriores reencuestajes y actualizaciones. Más aún, desde 1990 que el índice de masculinidad osciló entre 94 y 96 hombres por cada 100 mujeres, sin que exista precedente alguno en los últimos 20 años de una baja tan brusca del índice de masculinidad como el registrado a partir de la CASEN 2009 (ver Gráfico 1).

Un segundo elemento que refuerza la hipótesis del posible efecto de los incentivos de la FPS en los datos que se levantan a través de la encuesta CASEN se encuentra en que la disminución de la proporción de hombres que registra esta última en ningún caso ha sido pareja por tramos de edad. En efecto, como muestra el Gráfico 2, tanto para los menores de edad (tramos que van de 1 a 18 años) como para los adultos mayores de más de 65, la proporción de hombres es muy similar a lo largo de

Gráfico 2

## Índice de masculinidad por tramo de edad

(hombres cada 100 mujeres)



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y registros administrativos FPS (Razmilic, 2013).

las distintas CASEN (2003, 2006, 2009 y 2011) como también en la FPS 2012. La baja, por tanto, ha estado circunscrita exclusivamente a los segmentos que concentran la población en edad de trabajar (26-35, 36-45, 46-55 y 56-65 años de edad).

Asimismo, cabe destacar el proceso gradual y constante que ha seguido la reducción en la proporción de hombres en edad de trabajar en el período posterior a la implementación de la FPS. Mientras entre las encuestas CASEN 2003 y 2006 las curvas de proporción de hombres por tramo de edad todavía se entrecruzan sin que existan cambios evidentes, en las CASEN 2009 y 2011 (ambas posteriores a la aplicación masiva de la FPS) las proporciones de hombres en los tramos relevantes bajan sucesiva y consistentemente: las tasas de 2009 están siempre por debajo de las de 2006 en todos los tramos de edad laboral, mientras que en la CASEN 2011, a su vez, todas están consistentemente por debajo de

los indicadores de 2009. Sugerentemente, con el tiempo las curvas tienden a aproximarse al nivel de apenas 75 hombres por cada 100 mujeres que se registran tanto en 2010 como en 2012 en el sistema FPS para personas de entre 26 y 55 años.

#### 4. Vías de contaminación desde la FPS

No es extraño que las anomalías que se manifiestan en la FPS aparezcan también en la CASEN a partir de 2009 o en el Censo 2012. De hecho, se trata de cuestionarios similares, con preguntas parecidas y en contextos comparables (entrevistas en el domicilio). Y si bien ni la encuesta CASEN ni el Censo inciden en la obtención de subsidios, al depender igualmente de órganos del Estado es entendible y hasta esperable que haya consistencia en las respuestas de los encuestados.

Específicamente en el caso del Censo 2012 esta posibilidad se acrecienta, ya que se pasó, sin la debida planificación ni una adecuada ejecución, de un censo “de hecho” realizado en un solo día a uno “de derecho” practicado a lo largo de varias semanas. Entre otros aspectos, en la práctica este cambio implicó que se pasara de un levantamiento donde se partía por enumerar a las “personas que alojaron aquí anoche” (y teóricamente nadie podía salir sino hasta ser censado), a uno donde se enumeró a quienes el encuestado (adulto presente en la vivienda al momento de recibir la visita del censista) declaró que residían “habitualmente en la vivienda”.

Por lo pronto, la formulación de la pregunta sobre la composición del hogar es muy similar en el Censo 2012, en las encuestas CASEN y en el cuestionario de la FPS y su manual de aplicación. Todas ellas se centran en los conceptos de habitualidad y/o permanencia. Ninguna de ellas tiene el carácter tajante (“personas que alojaron aquí anoche”) de un censo “de hecho”, como fue el caso de los Censos de 1992 o 2002 (Figura 1).

En este sentido, la nueva forma en que se formula la pregunta en el Censo 2012 (que es más acorde con la de las distintas encuestas CASEN y con la FPS) y el cambio en la estrategia de levantamiento de información (pasando de un solo día en que operaba una suerte de toque de queda, a un período extendido donde no aplicaba la exigencia de estar todos los residentes presentes en el domicilio al momento de la encuesta) se conjugan y potencian para, eventualmente, derivar en la subdeclaración de la presencia de hombres en edad de trabajar al interior del hogar.

## 5. Otros posibles focos de contaminación desde la FPS

Son varios los planos donde podría producirse una “contaminación” desde la FPS, como por ejem-

plo: una baja más allá de lo esperable del tamaño medio de los hogares, una sobreestimación del allegamiento o de la proporción de hogares monoparentales liderados por mujeres, entre otros. Todo indica que los fenómenos mencionados efectivamente vienen ocurriendo hace años; sin embargo, es posible que en alguna proporción sus magnitudes se vean exacerbadas por los incentivos que pone la FPS y la forma en que los programas sociales asignan beneficios.

### Ejemplo 1: incentivos a dividir hogares (atomización)

Por un lado, la política habitacional genera incentivos claros a dividir el hogar y así eventualmente postular a más de una vivienda. Más aún, una vez dividido el hogar, el nuevo hogar declarado como allegado tiene, a su vez, preferencia de puntaje en postulación.<sup>1</sup> Desde otro ámbito de la política social, existen también incentivos a encuestar aparte a adultos mayores que reciben pensión, independientemente de su origen (autofinanciada o subsidiada desde el Pilar Solidario). De este modo, es frecuente encontrar casos en que en un mismo domicilio se levantan dos encuestas, una para el hogar principal y una aparte para el adulto mayor pensionado que habita la vivienda.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El interés por dividir el hogar para que uno de los nuevos hogares tenga prioridad como allegado se redujo parcialmente en 2011 elevando la ponderación del factor “tamaño del grupo familiar” en el sistema de selección, con lo que el aumento de la probabilidad de selección debido a la condición de allegamiento se compensaba con la necesaria reducción en el número de integrantes (en el caso de subdivisión artificial del hogar original).

<sup>2</sup> Los ingresos permanentes son el único flujo de ingreso que se obtiene desde registros administrativos y que entra directamente en el cálculo del puntaje FPS, por lo que un adulto mayor que reciba, por ejemplo una Pensión Básica Solidaria, aumenta sustancialmente el puntaje de la familia que lo acoge.

Figura 1

Cuestionario Censo 2002:

**D. PERSONAS QUE COMPONEN EL HOGAR**

**NUMERO DE PERSONAS EN EL HOGAR**

- En el primer o único cuestionario del hogar, anote el número de **HOMBRES**, de **MUJERES** y el **TOTAL** de personas que lo componen. →

- Recuerde que a cada persona indicada, debe censarla en la Sección «E. PERSONAS EN EL HOGAR».

Antes de proceder a censar a cada una de las personas en la sección «E. PERSONAS EN EL HOGAR»:

- Anote en la primera línea de cada página, el nombre de cada una de las personas que alojaron aquí anoche. En la primera página escriba persona N°1.. nombre del Jefe/a de hogar; en la segunda página persona IV. Z.: nombre del conyuge, conviviente/pareja y así sucesivamente hasta completar todos los miembros del hogar.

- Si hay más de 6 personas en el hogar y utiliza otros cuestionarios, repita en ellos: N° de Portafolio, Vivienda N°, Hogar N° y, además rellene el óvalo CONTINUACION y siga en la sección «E. PERSONAS EN EL HOGAR».

- Compruebe que el número anotado para la última persona del hogar, sea igual al TOTAL de la sección «D. PERSONAS QUE COMPONEN EL HOGAR».

Cuestionario Censo 2012:

**D. REGISTRO DE RESIDENTES HABITUALES**

- Enumere a todas las personas que conforman el hogar y que residen habitualmente en la vivienda, estén presentes o no al momento de la entrevista.

- Comience por el jefe de hogar. Para las restantes personas use los códigos de parentesco con el jefe de hogar que aparecen al costado.

- No olvide incluir a todos los niños y niñas, bebés recién nacidos y personas mayores.

- Al finalizar el listado marque a la persona que más aporta a la mantención del hogar.

N° Línea	Nombre de pila	Presente		¿Cuál es el parentesco con el Jefe o Jefa de Hogar? (Usar Códigos)	Marcar persona que más aporta a la mantención del hogar. (Debe marcar SÓLO una)	Códigos de parentesco con el jefe de hogar
		Sí	No			

Cuestionario CASEN 2011:

4 Hora de inicio: :

**MÓDULO H: Registro de residentes**

Todas las Personas

<p><b>h1. Ahora quisiera que me dijera los nombres de las personas que viven aquí habitualmente. Por favor dígame los nombres de las personas en orden.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Empecemos con usted, ¿cuál es su nombre?</li> <li>Y cuál es el nombre del resto de las personas que viven aquí habitualmente?</li> </ul>	<p><b>h4. ¿Me puede indicar el mes y año de nacimiento de las personas de 0 a 18 años?</b></p>	<p><b>h5. ¿Cuál es el estado conyugal o civil actual de [NOMBRE]?</b></p> <p>Lea alternativas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Casado(a)</li> <li>Conviviente o pareja</li> </ol>
---	--	---

Manual de aplicación cuestionario FPS:

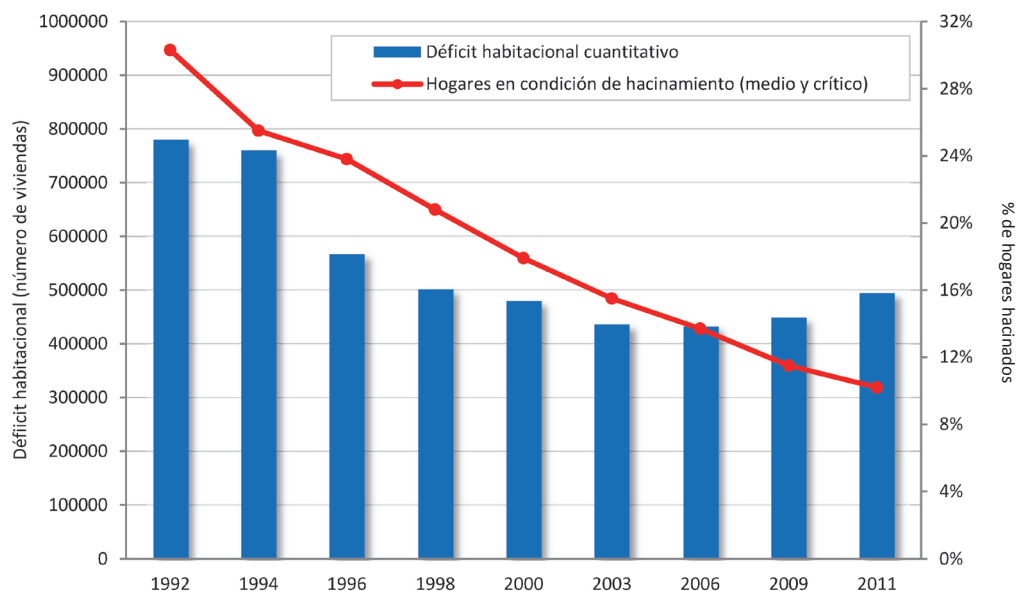
*“La Familia está constituida por una persona o un grupo de personas que pueden o no tener vínculos de parentesco, que residen en una vivienda organizándose en torno a un presupuesto común de alimentación. Tienen intención de convivir juntos de un modo permanente.”*

Lo anterior tiene el efecto directo de aumentar el número de hogares calificados como allegados, inflando la estadística de déficit habitacional. Simultáneamente, lo anterior también se traduce en una reducción del tamaño promedio de los hogares, lo que muchas veces se lee como un aumento en la demanda por vivienda.

Una forma indirecta de confirmar que al menos parte del mayor allegamiento es producto de la subdivisión de hogares es evaluando la evolución del allegamiento en paralelo con la trayectoria del hacinamiento. Si el allegamiento fuese por migración campo-ciudad, por ejemplo, o bien por la formación de familias nuevas al interior del hogar

Gráfico 3

## Evolución del déficit habitacional cuantitativo y del hacinamiento



Fuente: Informe de Política Social (IPOS) 2013, Ministerio de Desarrollo Social.

original (con el nacimiento de nuevos integrantes y/o con la llegada de otros), uno debiese observar un aumento del hacinamiento a la par de este mayor allegamiento (más hogares y más personas, bajo un mismo techo y en un mismo número de dormitorios). Ahora bien, en el caso de la subdivisión de hogares, el allegamiento aumenta pero el hacinamiento no debiese crecer (ver Gráfico 3).<sup>3</sup>

Sin ser evidencia concluyente, no deja de ser sintomático que hasta 2006 el déficit habitacional<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Si un hogar de 4 integrantes en una vivienda de 2 dormitorios se divide en 2 hogares, entonces habrá un aumento en el número de hogares (de 1 a 2), un alza del allegamiento (de 0 a 1, con un hogar receptor y uno allegado) y una reducción del tamaño promedio del hogar (de 4 a 2 personas por hogar); sin embargo, el índice de hacinamiento se mantendría inalterado (4 personas en 2 dormitorios da un índice de 2 personas por dormitorio, mismo índice que se obtendría con 2 hogares en la misma vivienda de 2 dormitorios asumiendo que cada uno usa 1 dormitorio, por lo que para cada hogar se contabilizan 2 personas por dormitorio).

<sup>4</sup> El déficit habitacional, de acuerdo con la metodología desarrollada por MINVU y MDS, contempla la sumatoria de viviendas irrecuperables más los hogares allegados y los núcleos allegados hacinados.

viniera cayendo a la par con el hacinamiento y que, a partir de ese momento que nuevamente coincide con la implementación de la FPS, ambas series se desacoplan.<sup>5</sup>

Complementariamente, en la tabla siguiente vemos cómo aumenta el porcentaje de hogares allegados a la vez que disminuye la proporción de hogares en condiciones de hacinamiento y se

<sup>5</sup> En estricto rigor ya se había producido un aumento del allegamiento de hogares en el año 2006, pero éste muy probablemente se debió a un cambio en el marco muestral de la encuesta CASEN que derivó en un cambio por una vez de la composición del déficit habitacional.

Específicamente, al pasar en 2006 a un marco muestral por domicilios (en que a los encuestadores se les da un listado de direcciones específicas a visitar) se redujo sustancialmente el conteo de las denominadas "viviendas en fondo de sitio" (mayoritariamente precarias). Lo anterior se tradujo en una reducción sin precedentes del número de "viviendas irrecuperables" compensado por un importante aumento del allegamiento. En síntesis, buena parte de quienes habitaban viviendas precarias en fondo de sitio habrían pasado de ser contabilizados como "hogares residentes viviendas irrecuperables" a ser clasificados como hogares allegados de la vivienda principal del sitio.

Tabla 1

## Evolución reciente del allegamiento y el hacinamiento

	Hogares allegados	Total hogares	% de hogares allegados	Hacinamiento en hogares allegados (personas por dormitorio)	Hacinamiento de hogares en general (personas por dormitorio)	% de hogares hacinados
2006	125.882	4.337.066	2,9%	2,21	1,49	13,7%
2009	182.557	4.682.052	3,9%	2,20	1,41	11,5%
2011	227.556	4.966.890	4,6%	1,95	1,35	10,2%

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN e Informe de Política Social (IPOS) 2013 del Ministerio de Desarrollo Social.

Tabla 2

## Evolución del tamaño promedio de los hogares CASEN en comparación con la FPS

Quintil	Tamaño promedio del hogar			
	CASEN 2006	CASEN 2009	CASEN 2011	FPS (2012)*
I	4.19	3.82	3.73	2.52
II	4.09	3.87	3.73	2.53
III	3.71	3.63	3.54	2.61
IV	3.51	3.4	3.25	2.49
V	3.08	2.97	2.81	
Total	3.72	3.54	3.41	2.54

\* El tamaño promedio por quintil en la base de la FPS se presenta por quintiles ordenados del I al IV, en el entendido de que los aproximadamente 3,6 millones de hogares con FPS a 2012 corresponden al 80% de los hogares del país. Se asume, sólo para los efectos de este cuadro, que el 100% de las personas en FPS se asimilan al 80% de menores ingresos en la CASEN; es decir, los quintiles I al IV.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y registros administrativos FPS 2012 (Razmilic, 2013).

reduce el número de personas por dormitorio (ver Tabla 1).

Si al menos una parte del aumento del allegamiento efectivamente se deriva de la subdivisión artificial de hogares, entonces este mayor allegamiento debiese producirse a la par de una disminución en el tamaño promedio de los hogares. Aparentemente así ha sido.

Si bien la atomización es un fenómeno generalizado y bien documentado (aumento del número de separados, jóvenes que se independizan, etc), llama la atención que la disminución del tamaño

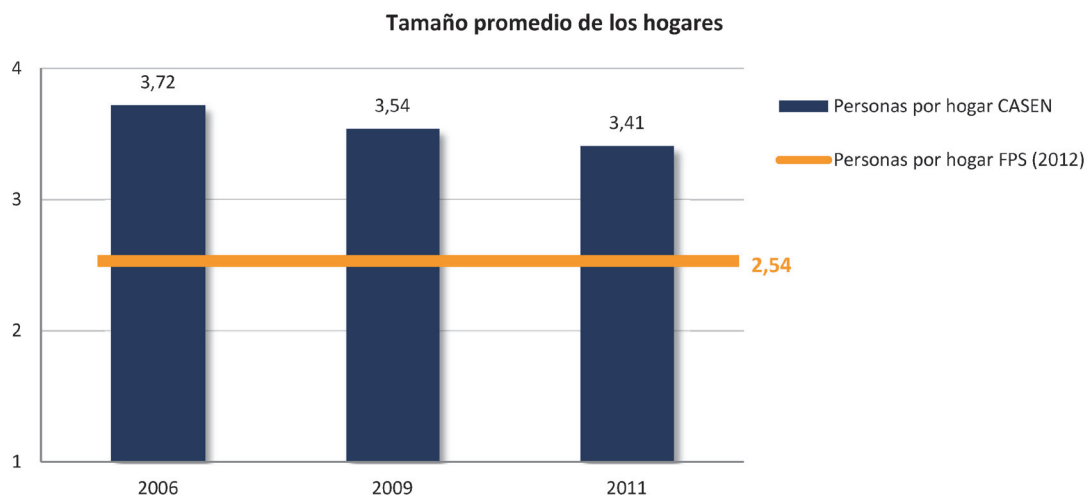
del hogar sea proporcionalmente mayor en hogares más pobres (quintiles I y II). No obstante que las cifras de la Tabla 2 también pueden interpretarse como que el fenómeno demográfico de la atomización llegó con rezago a los segmentos de menores ingresos, no deja de ser sugerente que el tamaño promedio de los hogares encuestados en la FPS sea incluso menor, con un promedio de apenas 2,54 (ver Gráfico 4).

Además, que el número de personas por hogar sea menor de acuerdo con lo que arrojan los registros administrativos de la FPS es, ciertamente,



Gráfico 4

Evolución del tamaño promedio de los hogares CASEN en comparación con la FPS



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y registros administrativos FPS 2012 (Razmilic, 2013).

contraintuitivo, considerando que los hogares más pobres son de mayor tamaño y que la FPS naturalmente concentra familias de menores ingresos.

### Ejemplo 2: Potencial sobreestimación de hogares monoparentales con jefatura femenina

Volviendo a la caída en la proporción de hombres discutida en el inicio de este análisis, la contracara de este supuesto fenómeno sería el continuo aumento de la proporción de hogares monoparentales liderados por mujeres. Ciertamente, este fenómeno tiene base real e incide en los ingresos de las familias, pero de nuevo en este caso dicho fenómeno podría estar sobreestimado. En efecto, los datos de la base de la FPS muestran una realidad que parece estar distorsionada: más de la mitad de los hogares en el primer quintil de la FPS serían liderados por mujeres solas.

La tabla 3 muestra, con la información de la encuesta CASEN y de registros administrativos de la base FPS de 2012, la población y la proporción

de hogares del primer quintil con y sin presencia de maridos/cónyuges. El sostenido aumento de la proporción de hogares liderados por mujeres solas (+10 puntos porcentuales para el primer quintil entre la CASEN 2006 y CASEN 2011) muy probablemente responde a un fenómeno social real. Sin embargo, también podemos sospechar que la velocidad del cambio puede estar potenciada por los incentivos del sistema de focalización y la potencial contaminación desde la FPS a las respuestas consignadas en la encuesta CASEN (ver Tabla 3).

Si bien lo anterior se verifica con más fuerza en los segmentos de menores ingresos, a nivel general el efecto sigue siendo visible.<sup>6</sup> Aun cuando desde la CASEN 2006 la proporción de hogares liderados por

<sup>6</sup> La tabla 4 compara la base de datos completa de la FPS con los primeros 4 quintiles de la CASEN de cada año. Se hace esto ya que la FPS tenía poco más de 3,6 millones de hogares en 2012, volumen aproximadamente equivalente al 80% de los hogares a nivel nacional. Dado que la FPS se utiliza para postular a beneficios sociales, se asume que existe un grado natural de autoselección, por lo que la comparación se hace con los 4 quintiles de menores ingresos (en vez de usar la base completa o una muestra aleatoria del 80% de los hogares).

**Tabla 3****Presencia de cónyuges al interior de los hogares del quintil I**

	CASEN 2006 (quintil I)		CASEN 2009 (quintil I)		CASEN 2011 (quintil I)		FPS 2012 (20% de menores puntajes)	
	Frec.	Prop.	Frec.	Prop.	Frec.	Prop.	Frec.	Prop.
Hogares con marido/cónyuge	627.278	72,2%	640.256	66,7%	617.653	62,2%	392.939	43,5%
Hogares sin marido/cónyuge	241.597	27,8%	319.819	33,3%	376.047	37,8%	511.286	56,5%
Total de Hogares Quintil I	868.875	100,0%	960.075	100,0%	993.700	100,0%	904.225	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y registros administrativos FPS 2012 (Razmilic, 2013).

**Tabla 4****Presencia de cónyuges al interior de los hogares de los quintiles I-IV**

	CASEN 2006 (quintil I-IV)		CASEN 2009 (quintil I-IV)		CASEN 2011 (quintil I-IV)		FPS 2012 (total familias registradas)	
	Frec.	Prop.	Frec.	Prop.	Frec.	Prop.	Frec.	Prop.
Hogares con marido/cónyuge	2,626.743	75,7%	2.776.631	72,4%	2.753.657	69,3%	2.237.296	62,0%
Hogares sin marido/cónyuge	842.948	24,3%	1.056.805	27,6%	1.219.875	30,7%	1.368.534	38,0%
Total de Hogares Quintil I-IV	3.469.691	100,0%	3.833.436	100,0%	3.973.532	100,0%	3.605.830	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y registros administrativos FPS 2012 (Razmilic, 2013).

mujeres en ausencia de marido o pareja aumenta sistemáticamente, este indicador todavía está lejos de alcanzar el valor, claramente distorsionado, que se registra en los datos de la FPS y donde llega a 38% (ver Tabla 4).

## 6. Elementos a considerar en la reformulación de los mecanismos de focalización

Existe bastante conciencia respecto de los problemas que tiene la Ficha de Protección Social como mecanismo de focalización y las múltiples distorsiones que se producen como consecuencia de su modelo de cálculo de puntajes. Lo anterior se exagera en un contexto en que prácticamente toda la información levantada no es verificada contra registros administrativos (ver Comité de Expertos

FPS, 2010). Por su parte, el efecto de la operatoria misma de la ficha se potencia, en algunos casos, por el diseño de las políticas sociales y sus mecanismos complementarios de selección de beneficiarios, como, por ejemplo, en la asignación de subsidios habitacionales.

En este contexto, los defectos de la FPS como mecanismo de focalización en parte alimentan la argumentación a favor de la universalización de programas sociales. Lo anterior podría ser entendido como una forma de evadir el problema, evitando así seguir con esfuerzos costosos y que a la fecha no han sido suficientemente satisfactorios. Sin perjuicio de lo anterior, también es cierto que no parece ser razonable que tantos elementos de la oferta social dependan directa o indirectamente de un solo instrumento de focalización, en particular cuando hay programas que en su diseño ya

incorporan factores de priorización que funcionan adecuadamente. Tal es el caso, por ejemplo, de los impuestos negativos al ingreso, que en Chile funcionan tímidamente en lo que se conoce como el Subsidio al Empleo Joven (Ley 20.338, de 2009) y el Bono a la Mujer Trabajadora (Ley 20.595, de 2011). Ambos operan hasta niveles de sueldo máximo establecidos en la ley (renta bruta mensual inferior a \$400.837), por lo que perfectamente puede pensarse en eliminar gradualmente los requisitos adicionales de FPS que contemplan estos programas.

Junto con tener umbrales de focalización propios, estos programas de subsidio al empleo tienen una segunda virtud que facilita enormemente la focalización de recursos: su diseño incorpora lo que se denomina un retiro gradual de beneficios. Específicamente, en este caso el retiro gradual opera a través de una reducción suave y proporcional del monto de subsidio a medida que aumenta el ingreso del trabajador.<sup>7</sup> Esta lógica de diseño, por cierto, no está debidamente incorporada en toda nuestra política social, lo que aumenta la presión por obtener menores puntajes en la FPS.<sup>8</sup>

Este último punto se relaciona con otro aspecto clave que debe guiar cualquier intento por perfeccionar los mecanismos de focalización: el diseño del instrumento tiene que hacerse pensando en la oferta programática como un todo. Es importante que los servicios públicos encargados de prestar servicios focalizados no se entiendan a sí mismos como usuarios (o clientes) del servicio de focalización que provea el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Del mismo modo, este último no debe entenderse a sí mismo como el único responsable del

funcionamiento del instrumento. En este sentido, el trabajo que el Gobierno está haciendo actualmente para mejorar y, eventualmente, reemplazar la FPS debe tener un ojo puesto en el instrumento de focalización (termómetro que mide la fiebre) y el otro en la oferta programática que se asigna de acuerdo con éste (tratamientos/remedios recetados a partir del diagnóstico), teniendo especial cuidado en los incentivos que el sistema completo de focalización, postulación y asignación genera.

Finalmente, el proceso de mejoras o reemplazo de la FPS debe poner máxima atención en dos elementos técnicos claves para su buen funcionamiento. El primero es el criterio que se seguirá para determinar la real composición de los grupos familiares. En virtud de las limitaciones que tienen los registros administrativos en este plano (que se limitan a la inscripción de cargas familiares, pero que no contemplan, por ejemplo, las uniones o separaciones de hecho), una posibilidad es diseñar un modelo de cálculo de puntajes en que se contrapesen los incentivos a ocultar a integrantes. Lo segundo es que el uso de registros administrativos —condición necesaria para una buena focalización— sea incorporado decididamente, pero con la precaución de no fomentar la informalidad o la subdeclaración (no firmar contrato o cotizar por el mínimo, por ejemplo). En esto último es clave tener en mente los calendarios de actualización de las bases de datos disponibles, la forma en que se incorporará la nueva información recabada y los mecanismos de información, justificación y reclamos que se establezcan en el marco del nuevo sistema.

## 7. Conclusión

La buena focalización de los beneficios sociales ha sido un desafío permanente en el diseño e implementación de la política social. Si bien en términos generales el mecanismo de focalización

<sup>7</sup> La misma lógica sigue el Aporte Previsional Solidario de la Reforma Previsional de 2009, en tanto el aporte se reduce gradualmente a medida que aumenta la pensión autofinanciada.

<sup>8</sup> Múltiples programas incorporan la restricción de tener un puntaje FPS inferior a un determinado umbral para acceder o bien para poder postular al beneficio. Se trata entonces de criterios de “todo o nada”.

utilizado en Chile ha sido relativamente más exitoso que otros de la región (Aninat et al., 2006), el sistema en sus distintas versiones a lo largo de la historia reciente ha sido objeto de múltiples críticas desde distintas veredas: ya sea porque no focaliza bien (errores de inclusión) o porque limita indebidamente el acceso (errores de exclusión), porque estigmatiza a las familias más vulnerables o bien porque contribuye a segmentar excesivamente la oferta de prestaciones sociales, afectando su calidad.

Sin embargo, lo que no se había evidenciado aún, o al menos no con la fuerza que aparece ahora, era el potencial efecto que las distorsiones de la FPS pudieran estar teniendo sobre otros elementos claves de la política social, como son los instrumentos generales de caracterización de la población. Si bien no se puede demostrar causalidad, existen varios elementos que apuntan hacia una potencial contaminación desde la FPS hacia las estadísticas censales y las que se obtienen desde las encuestas CASEN.

En efecto, la implementación de la FPS en 2007, complementada con un significativo aumento en la oferta de distintos beneficios sociales (tanto en cobertura como en montos), coincide con la aparición o exacerbación de una serie de fenómenos demográficos que carecen de explicación. Tanto la abrupta disminución en la proporción de hombres reflejada en las encuestas CASEN más recientes y en el fallido Censo de 2012, como el consecuente aumento en la proporción de hogares liderados por mujeres solas, el aumento del allegamiento y la caída en el tamaño de los hogares pueden explicarse, al menos en parte, por los incentivos que genera el actual diseño de los programas sociales y su principal mecanismo de focalización. En este contexto, es perfectamente posible que la omisión masiva de hombres en edad de trabajar pueda incluso estar derivando en una sobreestimación de las tasas de pobreza e indigencia.

Lejos de un ánimo de demonizar a los livianamente calificados como “falsos pobres”, no abordar esto de manera integral no sólo redundará en malas políticas sociales, sino que, como hemos visto, incluso puede terminar por tergiversar la “realidad”, o al menos la que observamos a través de las mediciones que realizamos. Esto último puede llegar al extremo de rediseñar programas incorrectamente mal evaluados o a potenciar otros que quizás no se necesitan tanto como creemos.

## Referencias

- Aninat, C., J. Landregan, P. Navia & J. Vial. 2006. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile”. Inter-American Development Bank. *Working Paper* N.o 521.
- Comisión Nacional. 2013. “Informe final Comisión externa revisora del Censo 2012”. Agosto, 2013. Disponible en: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/censos\\_poblacion\\_vivienda/comision\\_investigadora/nacional/informe\\_final-comision-nacional.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/censos_poblacion_vivienda/comision_investigadora/nacional/informe_final-comision-nacional.pdf)
- Comité de Expertos FPS. 2010. “Informe Final Comité de Expertos Ficha de Protección Social”. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/c.e-fps-infinal.pdf>
- INE. 2014. “Auditoría técnica a la base de datos del levantamiento censal año 2012”. Instituto Nacional de Estadísticas. Septiembre 2014. Disponible en: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/censos\\_poblacion\\_vivienda/auditoria-levantamiento-censal.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/censos_poblacion_vivienda/auditoria-levantamiento-censal.pdf)
- IPOS. 2013. Informe de Política Social 2013. Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos-2013/>
- Razmilic, S. 2013. “Caracterizando la extrema pobreza en Chile”, en Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza. Ediciones LyD. **PdeR**