



Centro UC

Encuestas y Estudios Longitudinales

Análisis crítico y propuestas
a las exigencias establecidas
para aplicar el requisito de focalización
del Sistema de Pensiones Solidarias

Informe Final

David Bravo
José Luis Ruiz

Santiago, 15 de enero de 2021

Siglas

APS	Aporte Previsional Solidario
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CENTRO UC	Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales Universidad Católica
CCP	Consejo Consultivo Previsional
CGI	Capacidad Generadora de Ingresos
EMPAM	Examen Anual de Medicina Preventiva del Adulto Mayor
FPS	Ficha de Protección Social
IN	Índice de Necesidades
IPS	Instituto de Previsión Social
ITF	Instrumento Técnico de Focalización
MDS	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
PBS	Pensión Básica Solidaria
PFP	Puntaje de Focalización Previsional
PTM	Proxy de Test de Medios
RSH	Registro Social de Hogares
SIDP	Sistema de Información de Datos Previsionales
SII	Servicio de Impuestos Internos
SP	Superintendencia de Pensiones
SPS	Sistema de Pensiones Solidarias

Contenidos

1	Introducción.....	5
1.1	Antecedentes generales.....	5
1.2	Objetivo General del estudio	6
1.3	Objetivos Específicos	6
1.4	Presentación.....	9
2	Sistematización de los marcos teóricos de los tipos de mecanismos de focalización relevantes	11
3	Revisión y análisis de la bibliografía sobre las experiencias nacionales e internacionales de mecanismos de focalización	34
3.1	Revisión de países.....	36
3.1.1	Análisis resumido por países	36
3.1.2	Análisis Comparativo de países	39
3.2	El caso de Chile	45
3.3	Conclusiones preliminares	50
4	Sistematización de los antecedentes, fundamentos y consideraciones de la definición de grupo familiar para efectos de focalizar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias	52
4.1	El grupo familiar en la Ley Nº20.255.....	52
4.2	Antecedentes de la definición de grupo familiar consagrada en la Ley Nº20.255	54
4.3	Análisis comparativo del concepto de grupo familiar consagrado en la Ley Nº 20.255..	62
5	Sistematización de los antecedentes, fundamentación, fórmulas, modificaciones y proceso de implementación del grupo familiar y del ITF del Sistema de Pensiones Solidarias.....	73
5.1	La normativa que rige el Instrumento Técnico de Focalización de la Ley Nº20.255	75
5.2	Antecedentes del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias	80
5.3	Descripción del actual Instrumento Técnico de Focalización.....	83
5.3.1	Explicación de la fórmula utilizada por el Instrumento Técnico de Focalización	90
5.3.2	Determinación del umbral de focalización.....	98
5.4	Análisis de las modificaciones realizadas a los parámetros del Instrumento Técnico de Focalización	101
5.5	Descripción de la implementación práctica del Instrumento Técnico de Focalización .	106
5.6	Informe de diagnóstico sobre el Instrumento Técnico de Focalización.....	113
6	Evaluación crítica del desempeño actual del grupo familiar y del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias.....	116

6.1	Evaluación crítica del desempeño actual del grupo familiar en la focalización del Sistema de Pensiones Solidarias	116
6.2	Evaluación crítica del desempeño actual del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias	119
7	Propuestas de modificación relativas al instrumento de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias y sus impactos esperados	125
7.1	Propuesta 1	126
7.2	Propuesta 2	130
7.3	Propuesta 3	133
7.4	Propuesta 4	135
7.5	Propuesta 5	143
7.6	Propuesta 6	148
7.7	Propuesta 7	151
7.8	Propuesta 8	154
7.9	Propuesta 9	157
7.10	Propuesta 10	159
7.11	Propuesta 11	161
7.12	Propuesta 12	163
7.13	Propuesta 13	166
7.14	Propuesta 14	169
7.15	Propuesta 15	172
8	Resumen de las propuestas	174
9	Referencias	176
	Anexo 1: Listado de reuniones y entrevistas realizadas por el equipo del Centro UC...	188
	Anexo 2: Revisión de programas sociales revisados por país	189
	1. México	189
	2. Uruguay	207
	3. Canadá	226
	4. Australia.....	236
	5. Nueva Zelanda	251
	6. Suecia.....	269

1 Introducción

1.1 Antecedentes generales

Este estudio hace referencia al Sistema de Pensiones Solidarias, que fuera establecido en virtud de la Ley Nº20.255, en el año 2008. Esta ley introdujo una pieza esencial del actual sistema de pensiones chileno al crear los beneficios de Pensión Básica Solidaria (de Vejez e Invalidez) y de Aporte de Pensión Solidaria (de Vejez e Invalidez).

La Ley Nº20.255, asimismo, estableció la creación del Consejo Consultivo Previsional. A este organismo le corresponde, entre sus funciones, asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social y al Ministerio de Hacienda en materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias, tales como modificaciones legales de los reglamentos asociados a los beneficios del Pilar Solidario, incluyendo los métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión, suspensión y extinción de los beneficios. Además, el Consejo debe emitir opinión fundada sobre el impacto del Sistema de Pensiones Solidarias en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y efectos fiscales, así como elaborar un informe anual con su opinión acerca del funcionamiento de la normativa del sistema.

Este estudio sobre el requisito de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias, a doce años de su implementación, ha sido precisamente encargado por el Consejo Consultivo Previsional, a través de la Subsecretaría de Previsión Social.

El estudio apunta a un aspecto relevante dada la centralidad que ha adquirido el Sistema de Pensiones Solidarias dentro del Sistema de Pensiones del país y sus resultados.

1.2 Objetivo General del estudio

El objetivo general es realizar un estudio que revise y analice de manera crítica las exigencias establecidas para aplicar el requisito de focalización que permite asignar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Lo anterior supone revisar tanto el concepto de grupo familiar como el Instrumento Técnico de Focalización referidos en la Ley N°20.255 y proponer modificaciones de estimarse pertinente.

1.3 Objetivos Específicos

Los objetivos específicos del estudio son los siguientes:

- Objetivo 1: Sistematizar los marcos teóricos de los tipos de mecanismos de focalización que puedan ser utilizados en programas sociales que apunten a aliviar la pobreza tanto de la población de adultos mayores como de la población en general, mencionando sus objetivos, principales elementos y criterios de evaluación de cada uno de ellos.

Se deben considerar los modelos de focalización teóricos que tengan mayor relevancia en la literatura.

- Objetivo 2: Realizar un registro bibliográfico sobre las experiencias nacionales e internacionales de mecanismos de focalización utilizados en programas sociales que busquen aliviar la pobreza tanto de la población de adultos mayores como de la población en general, analizando los principios y fundamentos de estos, sus procesos de implementación, las fuentes de información, entre otros elementos que sean pertinentes.
- Objetivo 3: Sistematizar los antecedentes, fundamentos y consideraciones de la definición de grupo familiar utilizado por la Ley N°20.255 para efectos de focalizar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.
- Objetivo 4: Sistematizar los antecedentes, fundamentación, fórmulas, modificaciones y proceso de implementación del grupo familiar y del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias, desde su creación en 2010 a la fecha.
- Objetivo 5: Presentar propuestas y recomendaciones para enfrentar el desafío de mejorar las exigencias de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias (unidad de análisis-grupo familiar- y el Instrumento Técnico de Focalización), basado en las

revisiones de los mecanismos de focalización y las experiencias nacionales e internacionales.

- Objetivo 6: Respaldar los impactos que podrían tener en el Sistema de Pensiones Solidarias las modificaciones que se deriven de las propuestas que se formulen en el marco del desarrollo de los objetivos previos (considerando error tipo I y tipo II, costos económicos, costos sociales, entre otros).
- Objetivo 7: Elaborar el Informe Final con los diferentes capítulos desarrollados en el estudio, que contenga los comentarios y observaciones realizadas tanto por el Consejo Consultivo Previsional como por la Contraparte Técnica de la Subsecretaría. Este informe debe incluir un Resumen Ejecutivo.

1.4 Presentación

El presente documento corresponde al Informe Final del estudio “Análisis crítico y propuestas a las exigencias establecidas para aplicar el requisito de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias”, ID 1592-4-LE20, el cual ha sido encargado por el Consejo Consultivo Previsional, a través de la Subsecretaría de Previsión Social, al Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Universidad Católica¹. Este informe, tal como se estipula en los términos de referencia del estudio, consiste en un documento que comprende todos los contenidos relevantes desarrollados en los informes preliminares².

En el capítulo 2 de este informe se sistematizan los marcos teóricos de los tipos de mecanismos de focalización relevantes. Por otra parte, en el capítulo 3 y en el Anexo N°2 se desarrolla una revisión y análisis de la bibliografía sobre las experiencias nacionales e internacionales de mecanismos de focalización, examinando en particular el caso de seis países, además de Chile. Estos capítulos, por lo tanto, dan cuenta de los objetivos específicos 1 y 2 del estudio.

¹ Participaron en el equipo de trabajo del Centro UC David Bravo (encargado del proyecto) y José Luis Ruiz (investigador asociado), además de Magdalena Delaporte, Eileen Hughes, Miguel Brante y Carla Cisternas.

² Los investigadores se vieron beneficiados de las recomendaciones realizadas por el profesor Nicholas Barr (London School of Economics) al inicio del estudio. Se agradecen los comentarios y las detalladas observaciones realizadas a los informes preliminares por parte de los integrantes del Consejo Consultivo Previsional: Carlos Díaz, Cecilia Cifuentes, Gonzalo Edwards, Macarena Lobos y Andras Uthoff. Asimismo, se agradecen también las observaciones realizadas por Karol Fernández, Ivonne Bueno y Vania Martínez de la Subsecretaría de Previsión Social. El trabajo se benefició significativamente a partir de las entrevistas realizadas a directivos y profesionales del Instituto de Previsión Social, la Superintendencia de Pensiones, la Dirección de Presupuestos, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y la Subsecretaría de Previsión Social, así como a una integrante de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (un listado de ellas se encuentra en el Anexo N°1 del estudio). No obstante lo anterior, la responsabilidad por los errores que pudieran existir, así como por los juicios emitidos, es enteramente del equipo del Centro UC.

En el capítulo 4 se sistematizan los antecedentes, fundamentos y consideraciones de la definición de grupo familiar para efectos de focalizar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Por su parte, el capítulo 5 sistematiza estos antecedentes y fundamentos referidos al proceso de implementación del grupo familiar y del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias. A partir del análisis anterior se da cuenta de los objetivos específicos 3 y 4, respectivamente, del presente estudio.

El capítulo 6 contiene una evaluación crítica del desempeño actual del grupo familiar y del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias, a partir del cual, en el capítulo 7, se desarrolla un conjunto de 15 propuestas de modificación. En este último capítulo también se analizan los impactos y costos esperados. Estos capítulos abordan los objetivos específicos 5 y 6, mientras que el presente Informe y su Resumen Ejecutivo apuntan al objetivo específico 7 del estudio.

Además de las referencias bibliográficas, el informe incluye 2 anexos.

2 Sistematización de los marcos teóricos de los tipos de mecanismos de focalización relevantes

El análisis en este capítulo comienza estableciendo, en primer lugar, los criterios de evaluación que deben tenerse en cuenta para evaluar la efectividad de los recursos públicos que se destinan para el alivio de la pobreza.

Focalizar es el acto de dirigir recursos públicos, o subsidios, hacia grupos específicos de la población, para lograr ciertos objetivos de política de manera eficiente en el uso de dichos recursos. La focalización es un mecanismo que permite priorizar a un grupo objetivo de la población sea en relación a su pobreza o vulnerabilidad o bien en función de las prioridades que la sociedad pueda establecer.

Existen distintos medios para lograr el objetivo por lo que surge la necesidad de tener mecanismos de evaluación de ellos con el fin de asignar los recursos escasos de manera efectiva (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004). Un instrumento de focalización, por lo tanto, posibilita generar un ordenamiento de la población potencialmente beneficiaria de un determinado programa para priorizar la atención de sus necesidades a partir de un presupuesto.

En el presente estudio se realizará un análisis crítico del actual instrumento de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias luego de analizar distintos programas nacionales e

internacionales, extrayendo de dichas experiencias las variables más relevantes a la hora de focalizar y la conveniencia del tipo de focalización a emplear.

A continuación, se presentan los principales tipos de mecanismos de focalización utilizando una clasificación fundada en la discusión teórica, lo que permite identificar un conjunto de casos puros, que es de utilidad para relevar los principales aspectos analíticos de cada uno.

Finalmente, se enfatiza que, en la práctica, muchos programas pueden utilizar una mezcla de mecanismos de focalización y que, en la evaluación específica, los criterios primeramente relevados son los pertinentes para adoptar decisiones específicas. Para este capítulo se ha revisado extensamente la literatura teórica y empírica.

Efectividad de las Políticas Sociales

Los países, tanto los desarrollados como aquellos en desarrollo, destinan cuantiosos recursos a programas sociales o políticas públicas que apuntan a mejorar el bienestar de su población, por medio de beneficios en dinero en efectivo o bien en especies (en el caso de los países desarrollados se denomina a estas políticas genéricamente como el *Estado de Bienestar*).

Los beneficios que se incluyen en estos programas generalmente consisten en dos tipos:

a) Beneficios dentro del ámbito de la seguridad social, entre los que se encuentran, por ejemplo, los establecidos en los sistemas de pensiones contributivos o en los seguros de desempleo;

b) Transferencias y beneficios no contributivos, como por ejemplo las asignaciones monetarias por hijo(a) o programas de apoyo a los ingresos de quienes se han retirado del mercado laboral.

Estos programas típicamente apuntan a los objetivos de alivio de la pobreza y redistribución del ingreso (equidad) pero también contribuyen al suavizamiento del consumo entre diferentes periodos de la vida de las personas, a una mejor distribución de los riesgos entre los individuos y a otorgar mejores incentivos a ahorrar y trabajar (es decir, un objetivo de eficiencia). Por supuesto, estos distintos componentes (suavizamiento del consumo, seguro, alivio a la pobreza y redistribución) tienen conflictos entre sí en su materialización en los distintos programas.

El foco en lo que sigue apuntará a aquellos programas que tienen por objetivo central el alivio a la pobreza. Una interrogante central se refiere a la efectividad de los programas que se implementan, dado que resulta fundamental gastar adecuadamente los recursos públicos. La efectividad requiere de un análisis profundo de la relación entre costos y beneficios de la forma de lograr la focalización, la determinación de las variables y forma de conseguir la información, y de la evaluación permanente de los logros alcanzados con los costos involucrados.

En este sentido, Barr (2020) indica que la evaluación de la efectividad se debe hacer considerando los criterios de adecuación (o suficiencia), cobertura y costos. A continuación, se desarrollan estos criterios.

1. Adecuación. ¿Son los beneficios suficientes para que las personas puedan comprar una adecuada canasta de consumo? Es decir, en primer lugar, estos programas ¿alivian la pobreza?

Adicionalmente, ¿se produce un estigma en la persona al percibir el beneficio? Esta situación podría tener efectos negativos en su calidad de vida y disminuir la utilidad que las personas asocian a un mismo beneficio monetario, afectando, por lo tanto, la suficiencia del beneficio social. Estas dos preguntas ayudan a entender si los beneficios son efectivos o no y también son útiles para evaluar distintos tipos de focalización utilizados.

2. Cobertura. Uno de los objetivos es cubrir al potencial de beneficiarios de un programa de la manera más eficiente posible. En este sentido la focalización correcta juega un rol clave.

En relación con la focalización, entonces, hay dos dimensiones de la eficiencia que son relevantes:

- **Eficiencia Horizontal:** Se requiere evitar los errores de exclusión, es decir, un error tipo 1, consistente en no entregar el beneficio a quien lo debe recibir. En el caso de un programa que busca aliviar la pobreza, se apunta a que todos los que son pobres estén cubiertos por la entrega del beneficio.

Las brechas en cobertura emergen usualmente por reglas de elegibilidad que impiden a las personas pobres postular o bien porque los beneficiarios potenciales no reciben el beneficio siendo elegibles. En ambos casos, la forma de hacer la focalización puede afectar este resultado.

- **Eficiencia Vertical:** Se requiere también evitar los errores de inclusión, es decir, un error tipo 2, consistente en entregar el beneficio a quien no corresponde. Evitar las filtraciones apunta a disminuir el costo de los programas, lo que permite una mejor evaluación del programa implementado.

Dado que el error de exclusión tiene una severidad mayor, es necesario que la estrategia de focalización entregue un peso relativo mayor a este. Además, dejar fuera del programa a personas que debieran recibir el beneficio genera mayor inequidad en la población. Ahora bien, acá el tipo de focalización juega un rol relevante. Por ejemplo, Azevedo y Robles (2013) consideran que es necesario medir la pobreza de manera multidimensional y no solo a través de los ingresos, abogando por adicionar elementos que se correlacionen, tal como la dimensión de salud. Del mismo modo Alkire y Seth (2017) formulan un índice construido con 10 variables binarias para la entrega de un programa de beneficios en India.

Por su parte, De Wachter y Galiani (2006) consideran que el problema de medir bien los ingresos sucede particularmente en los países en desarrollo, lo que reduce la eficacia de focalizarse en los más pobres. Lo anterior se debe a la pobreza en los registros y a los altos niveles de informalidad en estos países. Kakwani et al. (2005) señalan la volatilidad y la dificultad de medir los ingresos esporádicos. Lo anterior plantea la necesidad de tener mecanismos alternativos de validación de ingresos, de manera de evitar grandes distorsiones en la entrega de los beneficios por errores de medición. Todas estas son consideraciones relevantes en la selección de los mecanismos e instrumentos de focalización.

Un *trade-off* que surge comúnmente es que, al tratar de evitar las filtraciones en los programas, la focalización genera una caída abrupta en el beneficio una vez que los ingresos de las personas aumentan. Esta situación, si bien disminuye el costo de los programas, puede elevar los efectos negativos sobre la oferta de trabajo y generar una trampa de la pobreza. Es por ello que lo aconsejable es el retiro parcial de los beneficios, con una regla que no desaliente la generación de ingresos.

Un caso particular de lo anterior se muestra en el mercado laboral descrito en la Figura 2.1. Allí se exhibe un gráfico que representa las combinaciones entre ingresos (I) y horas de ocio (O). Acá se define "ocio" en el sentido de la literatura económica, indicando el número de horas total en la semana de las que dispone una persona (excluyendo horas de descanso mínimas) que no trabaja en el mercado laboral. T representa el máximo de horas, por ejemplo, 98 horas a la semana. La línea E-T representa la restricción presupuestaria, es decir, los puntos en los que esta persona puede ubicarse dependiendo de sus decisiones de cuántas horas trabaje en el mercado laboral y cuántas horas de ocio tenga. La pendiente de dicha línea corresponde a la remuneración que puede obtener en el mercado laboral por cada hora trabajada (como es usual en estos gráficos, las horas de trabajo se miden en el eje horizontal desde T a la izquierda y las horas de ocio se miden desde el origen hacia la derecha). Así, por ejemplo, una persona que trabaja 0 horas tendrá T horas de ocio y se ubicará en el punto T del gráfico, con cero ingresos (en este caso se supone que la persona no tiene otros ingresos salvo los que pueda obtener del mercado laboral).

Figura 2.1



Supóngase a continuación que se establece un ingreso garantizado de $\$G$. Ahora una persona que trabaja 0 horas se ubicará en el punto B, recibiendo como ingreso $\$G$. Si en este caso, el objetivo de la política es apuntar a que ninguna persona gane menos de $\$G$, la eficiencia vertical establecería que cualquier ingreso que la persona tenga debería descontarse del beneficio, con lo que esta recibirá $\$G$. En este caso, la tasa de retiro del beneficio es de 100%. Es decir, si el individuo trabaja una hora recibiendo un ingreso de $\$x$ entonces su beneficio disminuye exactamente en $\$x$. En este caso, la restricción presupuestaria pertinente para la persona es el segmento E-A-B-T.

Si se compara la restricción presupuestaria sin beneficio (E-T) con la nueva restricción con beneficio (E-A-B-T) se puede concluir que todas aquellas personas que, sin el beneficio, y de acuerdo con sus preferencias, se ubicaban en el tramo AT, con este, en cambio, se posicionarán en el punto B. Es decir, la introducción del beneficio garantizado disminuye las horas trabajadas. Del mismo modo, una persona que no trabaja ve disminuidos sus incentivos para trabajar porque con el beneficio garantizado, cada \$ que gane tendrá un

impuesto de 100%, algo que se ha denominado en la literatura la "trampa de la pobreza" (el beneficio que se entrega a quienes son pobres, no les permite salir de la pobreza por sí mismos).

Si el beneficio garantizado fuera de G y se permitiera que el ingreso garantizado no disminuyera por los primeros $\overline{FG}$ de ingreso, la restricción presupuestaria en este caso sería el segmento E-D-C-B-T. El impuesto a los ingresos se daría ahora a partir del punto C, con lo que se aminora, pero no elimina, el efecto negativo sobre las horas trabajadas y la trampa de la pobreza.

Se puede apreciar, en este ejemplo en particular, cómo la eficiencia vertical está en conflicto con los incentivos a trabajar. Este aspecto es central en la literatura sobre focalización. Este análisis, asociado a la trampa de la pobreza de la política social, se produce cada vez que un beneficio se retira abruptamente en función de un determinado puntaje del instrumento de focalización o el nivel de ingreso (tal como en el gráfico anterior). Además de los desincentivos a trabajar se pueden añadir los incentivos para subreportar los ingresos o bien afectar la medición realizada a través del instrumento de focalización utilizado.

3. Costos. Entregar beneficios de un programa social tiene, además de los costos directos asociados a la entrega del beneficio a las personas, costos administrativos en la provisión de los beneficios los cuales hay que dimensionar y evaluar.

Un gran desafío se asocia con que los costos de implementación de las estrategias de focalización sean los menores posibles, de manera de maximizar los recursos al grupo objetivo.

En resumen, para el análisis de los instrumentos de focalización relevantes para el presente estudio, estos tres criterios (adecuación, cobertura y costos) permiten entregar consideraciones claves para la toma de decisiones.

A continuación, analizamos las estrategias de focalización a partir de la discusión conceptual.

Análisis de la focalización

Como se indicó anteriormente, las medidas de focalización se utilizan con el objeto de incrementar el impacto y la efectividad de políticas dirigidas a grupos más pobres (véase Kakwani et al., 2005).

Seguiremos aquí a Barr (2020) quien simplifica en tres los esquemas principales de focalización:

- Focalización por medio de pruebas directas de medios, por ejemplo, haciendo tests de ingresos, en el que los beneficios que se perciben se relacionan con los ingresos del individuo o del grupo familiar;
- Focalización por medio de indicadores de pobreza (o pruebas indirectas de los medios de vida de las personas), donde los beneficios en cuestión se basan en

características que se encuentran altamente correlacionadas con la pobreza (por ejemplo, enfermedades, vejez, hijos, madres solteras, etc.); y

- Focalización por medio de una auto-focalización.

Esto determina los casos tipo puros de focalización. Adicionalmente, es posible encontrar una combinación de las opciones anteriores en los programas que se analicen.

(1) Focalización vía pruebas directas de medios

Se puede evaluar de manera directa los medios de vida de los potenciales beneficiarios de un programa utilizando información sobre sus ingresos o su riqueza. El caso más común corresponde a los test de ingresos.

La idea básica es entregar mayores beneficios a quienes carecen totalmente de ingresos e ir reduciendo beneficios en la medida que sus ingresos van aumentando. Si el objetivo del programa que se analiza es aliviar la pobreza por ingresos, es evidente que este enfoque apunta directamente al indicador deseado. Sin embargo, como ya se indicó, esto depende de la definición de pobreza que se utilice.

Por lo tanto, la ventaja de hacer un test de ingresos es que, si el objetivo de la política es el alivio de la pobreza, definida como pobreza por ingresos, la focalización permite identificar directamente a quienes son objeto de la política. Sin embargo, la literatura ha enfatizado también los aspectos problemáticos de este mecanismo. En primer lugar, dependiendo de cómo se mida el ingreso (por ejemplo, a nivel individual o familiar), el mecanismo puede

tener carácter intrusivo y posiblemente estigmatizador. Segundo, deben considerarse los costos administrativos asociados a la medición de los ingresos individuales y de los miembros del grupo familiar, sumado a los incentivos que las personas tendrán para subdeclarar sus ingresos con el objetivo de ser beneficiarios del programa.

Y, en tercer lugar, no es posible descartar la existencia de efectos negativos sobre la oferta laboral y el ahorro de las personas. Tal como se indicó previamente, concentrar los beneficios en aquellos que están en situación de pobreza exclusivamente, lleva a que los beneficios se tengan que retirar abruptamente creando un desincentivo a trabajar descrito en la figura anterior. Adicionalmente, si es que los recursos se financian con impuestos y la base tributaria es pequeña, los impuestos deberán ser más altos, creando desincentivos a ahorrar y a trabajar.

El diseño de un programa, por lo tanto, tendrá que definir el monto del beneficio, donde un criterio relevante es el de **suficiencia**. Sin embargo, en este caso, también la dimensión de **costos** es pertinente, no solo por los costos directos asociados al beneficio sino también por los costos administrativos. Estos últimos son altos porque debe generarse un sistema para contar con los ingresos de los beneficiarios y de sus familiares incluidos en el grupo de referencia, así como para verificar continuamente su evolución. Ahora bien, un aumento en el monto del beneficio típicamente se traduce en un aumento mayor en costos puesto que se adicionan nuevos beneficiarios, lo que se ve acentuado por el sesgo de la distribución del ingreso hacia los grupos más bajos.

El diseño o el análisis de un programa que utiliza focalización vía ingresos requiere definir la gradualidad con la que el beneficio se va a retirar a medida que el ingreso individual o del grupo familiar considerado se incrementa. Se vio previamente que un retiro abrupto, si bien evita filtraciones, tiene un impacto negativo sobre la oferta laboral. Por otra parte, un retiro más gradual de los beneficios a medida que los ingresos se incrementan, por cierto comporta mayores costos al incorporar a nuevos beneficiarios.

Aplicado a programas de pensiones no contributivas, este mecanismo puede considerar o no tratamientos especiales. Por ejemplo, en vez de un test de ingresos, considerar un test de pensiones, donde se incluya solamente los ingresos por pensiones, pero no se restrinja el contar con otros ingresos. O bien, se pueden establecer normas que reduzcan la caída abrupta de los beneficios considerando que el impacto sobre el mercado laboral puede ser menor que en el caso de los programas cuyos beneficiarios son personas adultas potencialmente activas.

(2) Focalización vía indicadores de pobreza

Un segundo tipo de focalización no condiciona los beneficios según el ingreso observado sino a partir de otras características correlacionadas con la pobreza, es decir, utilizando pruebas indirectas de medios. La literatura económica proviene de Akerlof (1978) y apunta a identificar otros indicadores basados en características.

De acuerdo con Barr (2020), para que este tipo de focalización sea efectiva, se requiere que los indicadores tengan tres características:

- (a) Estar altamente correlacionados con pobreza;
- (b) Ser exógenos a los individuos, para evitar problemas de incentivos; y
- (c) Ser fácilmente observables, de manera de reducir los costos de administración.

Existen características que se correlacionan fuertemente con pobreza, tales como desempleo, enfermedades, familias numerosas, familias monoparentales, vejez y altos costos de vivienda. En economías en desarrollo, también la localización geográfica está correlacionada con pobreza.

Dentro de esta categoría también incluiremos aquellos esquemas de focalización que se basan en un conjunto de características del hogar, o "proxies" de test de medios (PMT, proxy mean-testing). Aquí se usan variables individuales o del hogar en la construcción de algoritmos que tratan de aproximar el nivel de ingreso o bienestar de un individuo u hogar (Grosh y Baker, 1995). Estas herramientas han sido muy útiles en sectores informales (Azevedo y Robles, 2013) donde es difícil confiar solamente en los ingresos observables (Alatas et al., 2012), las cuales usan variables que ayudan a discriminar ingresos y de esta manera poder estimar el nivel de pobreza en los hogares (Vadapalli, 2009).

Sin embargo, la efectividad en programas para adultos mayores no es evidente (Coady et al., 2004b). Además, estas estrategias son costosas en términos de actualizaciones de bases de datos o censos (Slater et al., 2009).

El método consiste en establecer un mecanismo de puntuación y a partir de un cierto umbral se establece quién puede optar o no a los beneficios del programa. Es común el uso de regresiones, método de componentes principales y análisis discriminante como metodologías. Dado que los indicadores del hogar son menos manipulables, se generan menos incentivos perversos. Sin embargo, se necesita contar con un mecanismo eficiente de recolección de la información (tecnología) y de personal con las competencias adecuadas. La selección del puntaje de corte puede ser vista como arbitraria (una debilidad) y puede no capturar bien los cambios en el bienestar de las personas (por ejemplo, los efectos de una crisis económica).

También es posible mencionar dentro de este tipo, los mecanismos de focalización geográficos, que se basan en localizaciones geográficas de la pobreza lo que requiere el conocimiento de estas zonas (Legovini,1999). Un desafío es que para incrementar la cobertura hacia zonas con menor densidad de pobreza se requiere enfrentar el problema de que se incluirá a personas que usarán del beneficio del programa sin ser el foco del mismo. De acuerdo a Mesa-Lago (2011) se puede implementar una focalización categórica la cual emplea información de los individuos y de las familias a partir de Censos.

Otra vía utilizada para la entrega de beneficios en base a las características, son las transferencias condicionadas. Por ejemplo, un programa de beneficios condicional a la asistencia de los hijos al colegio o, en particular, cuando se quiere mejorar la equidad de género, incentivando la educación en las hijas. Esto ha sido de amplio uso en países de ingresos bajos y medios (Parker y Todd, 2017).

La focalización vía proxies de test de medios (PMT) típicamente suponen errores de medida aleatorios. Sin embargo, Gazeaud (2020) analiza el impacto cuando los errores no cumplen con este supuesto, sobre el desempeño de estos programas, y encuentra que se sesgan los coeficientes de los modelos, resultando en una reducción entre 5 a 27 por ciento del desempeño. Este método es útil también en países en desarrollo donde los sectores informales son importantes.

En términos generales puede decirse que la ventaja de la focalización vía indicadores es la mayor facilidad de implementación que los tests de medios o ingresos. Asimismo, al no depender directamente de los ingresos, tiene un menor efecto de desincentivo sobre el trabajo que los tests de ingresos. Si los indicadores están correlacionados con pobreza, es posible que identifiquen a los pobres crónicos.

Por otra parte, dentro de sus desventajas se encuentra que es posible que aseguren una menor equidad horizontal puesto que no todos los pobres tendrán las características seleccionadas. Del mismo modo, es posible que haya también filtraciones que comprometan la equidad vertical.

Asimismo, la focalización vía indicadores puede no reaccionar rápidamente con las variaciones en la situación de pobreza. Dentro de este grupo, los proxies de test de medios, que utilizan un conjunto de características o categorías, pueden comportar mayores costos administrativos aun cuando inferiores a los test de ingresos. El costo dependerá de la observabilidad de las características incluidas. Considérese el caso, por ejemplo, del Registro

Social de Hogares en Chile, que para su implementación requiere del levantamiento presencial de información a una proporción importante de la población, así como su actualización de manera continua, tal como se aborda más adelante.

Evidentemente, el caso en favor de la focalización vía indicadores será mayor mientras mayor sea la correlación entre los indicadores utilizados y la variable que se quiere aproximar.

(3) Auto-focalización

Los mecanismos de focalización basados en la auto-focalización tratan de desincentivar la participación de los programas mediante requerimientos de trabajo, líneas de espera o menor calidad de los productos, de manera de que quienes soliciten sean realmente quienes necesitan del programa (Legovini et al., 1999).

En este tipo de focalización, se crea una estructura de incentivos bajo los cuales las elecciones de los postulantes actúan como una herramienta de señalización, lo cual constituye una de sus fortalezas.

Dentro de sus desventajas, se considera que la focalización que se genera en estos casos puede ser imperfecta tanto en términos de eficiencia horizontal como vertical. Dentro de los problemas de eficiencia horizontal se encuentra el que personas opten por no postular al programa por problemas de información o también porque no quieren recibir el estigma que ello representa.

Un caso particular de este enfoque es la selección por parte de la comunidad utilizada en algunos programas, mediante la cual la comunidad es la que ayuda a la selección de las personas sujetas al programa (Samson et al., 2006). Como ventajas se tiene que puede generar apoyo comunitario y reducir los costos de identificación de los beneficiarios al transferirse la decisión a la misma comunidad. Sin embargo, también pueden generar incentivos perversos en los que toman las decisiones en la comunidad y dado que las decisiones pueden ser vistas por algunos miembros de la comunidad como ambiguas, se generan potenciales problemas de cohesión social.

(4) Focalización mixta

En general, se requiere de una mezcla de métodos de focalización para lograr los objetivos de aliviar la pobreza. La asistencia social requiere por lo general tests de ingresos o activos. Sin embargo, la asistencia en la vejez se focaliza en la característica de ser adulto mayor. La Asistencia a los hogares requiere del conocimiento del tamaño de la familia como indicador y de un test de ingresos.

Los sistemas de pensiones no contributivos se basan en edad y residencia, es decir focalización vía indicadores. Sin embargo, muchos requieren, además, un test de ingresos.

Chen y Tan (2018) encuentran que los sistemas no contributivos no generan impactos en las decisiones laborales en Singapur.

Cruz-Martínez (2020) analiza la situación de los inmigrantes en Latinoamérica y el Caribe y encuentra que hay que avanzar en el cumplimiento del Artículo 22 de la Declaración de Derechos Humanos de manera de garantizar un acceso universal al sistema de pensiones, dadas las restricciones que les imponen los diferentes países.

Galiani et al. (2016) evidencian que los programas focalizados en aliviar la pobreza son efectivos. Por su parte, White (2017) profundiza en la efectividad de los programas de focalización social.

Resumen de Métodos de Focalización

No hay consenso de que un mecanismo de focalización sea mejor a los otros. En general dependerá de las condiciones geográficas de localización de la pobreza y de las características propias de los países (Coady et al., 2004a), siendo más efectiva la focalización en países más ricos para los cuales se cuenta con mejor información sobre sus ciudadanos.

En el Cuadro 2.1, se presenta un resumen de las fortalezas y debilidades de los métodos de focalización analizados. Se incluyen ahí las ventajas y desventajas de los tests de ingresos; así también los de la focalización vía indicadores (incluyendo sus variantes proxies de test de medios y la focalización geográfica); para luego terminar con los mecanismos de auto-focalización.

Cuadro 2.1
Métodos de focalización, fortalezas y debilidades

Método de Focalización	Fortalezas	Debilidades
(1) Pruebas directas de medios incluyendo test de ingresos.	-Focalización es, en principio, muy precisa.	-Dificultad de recolectar información de ingresos y/o consumo y/o riqueza de todos los potenciales beneficiarios y de los miembros de sus hogares. Costos administrativos asociados a este proceso y también costos posibles en términos de estigmatización o intrusión. -Puede crear fuertes desincentivos al trabajo y al ahorro.
(2) Indicadores: Incluyendo Proxies de Test de Medios (PTM)	Puede de forma precisa y rentable apuntar a los pobres crónicos. Menores desincentivos a trabajar que el test de ingresos. Si los indicadores usados son observables entonces serán fáciles de implementar.	No captura el impacto de shocks en el corto plazo. Los indicadores pueden no asegurar la eficiencia horizontal. Los indicadores no son completamente eficientes verticalmente. Típicamente los PTM tienen costos administrativos importantes (pero menores que los tests de ingresos).
(2) Indicadores: Geográficos	Facilidad de implementación y transparencia. Pueden reaccionar rápidamente en respuesta a desastres naturales y otros shocks grandes.	No tiene en cuenta las diferencias en el bienestar del hogar en el área. Los indicadores pueden no asegurar la eficiencia horizontal. Los indicadores pueden no asegurar la eficiencia vertical.
(3) Autofocalización	Facilidad y bajo costo de implementación. Focalización se mejora por la utilización de incentivos individuales.	Estigma y falta de conocimiento del programa puede desanimar la participación. Problemas de eficiencia horizontal. Problemas de eficiencia vertical.
(3) Autofocalización por la Comunidad	Incorpora el conocimiento local y responde a las fluctuaciones a corto plazo. Puede generar apoyo comunitario.	Vulnerable a la captura de élite y las decisiones de elegibilidad pueden carecer de transparencia.

Fuente: Elaboración propia en base a Barr (2020) y Del Ninno and Mills (2014).

Por su parte, el cuadro siguiente presenta un buen resumen de tipos de focalización encontrados en programas sociales de transferencias no contributivas en economías desarrolladas y en desarrollo, con información para 186 programas de distintos países. En el Cuadro 2.2 se ponen en el formato de una matriz 163 de los 186 programas. En la diagonal se pueden apreciar los programas que usan solo un mecanismo de focalización. Fuera de la diagonal se incluyen aquellos que usan dos mecanismos de focalización (por ejemplo, se puede apreciar que hay 15 programas que utilizan un mecanismo de indicador geográfico y al mismo tiempo de indicador categórico, y así sucesivamente con las otras celdas del cuadro). Los 23 programas restantes no se incluyen en el cuadro bidimensional porque utilizan tres o más mecanismos de focalización.

Cuadro 2.2
Frecuencia de métodos de focalización en 186 programas sociales (2015)

Tipo de mecanismo	Indicadores: Categórico	Indicadores: Geográfico	Focalización vía Ingresos (Test de medios)	Indicadores: Proxy de Test Medios (PTM)	Auto-focalización: Comunitario	Auto-focalización
Indicadores: Categórico	39 (20,97%)					
Indicadores: Geográfico	15 (8,06%)					
Focalización vía Ingresos o Test de medios	28 (15,05%)		13 (6,99%)			
Indicadores: Proxy de Test de Medios (PTM)	14 (7,53%)	3 (1,61%)		13 (6,99%)		
Auto-focalización: Comunitario	8 (4,3%)	6 (3,23%)	3 (1,61%)	3 (1,61%)	5 (2,69%)	
Auto-focalización	2 (1,08%)	7 (3,76%)				4 (2,15%)

NOTA: se incluyen en total 163 programas (88%), donde los 23 restantes (12%) corresponden a una combinación de tres o más mecanismos de focalización.

Fuente: Elaborado en base a Dodlova et al. (2018).

Se puede apreciar que un total de 124 programas (66%) usan focalización vía indicadores (categórica); 54 (29%) focalización vía indicadores geográficos; 48 (26%) usan focalización

vía indicadores por medio de proxies de tests de medios; 48 (26%) utilizan focalización vía ingresos o pruebas directas de medios. Por otra parte, la focalización comunitaria se presenta en 35 programas (19%) y la autofocalización en 15 (8%).

Enfatizando la utilización de enfoques mixtos relevada previamente, el cuadro muestra que solo un 40% de los programas tiene un solo método de focalización. Y, por otra parte, un 12% aplica una combinación de 3 o más enfoques de focalización.

Por su parte, Coady et al. (2004) analizan 122 intervenciones que usan en total 253 métodos de focalización, dando un promedio levemente superior a 2 métodos de focalización por intervención. Evidencian que 48 intervenciones usan un método único, 42 intervenciones usan dos métodos, 21 usan tres y 11 ocupan cuatro o más. Argumentan que el uso de más de una intervención se asocia a la potencial sinergia entre los métodos lo que permite una mayor eficiencia. Programas públicos típicamente usan una combinación de focalización geográfica y de autoselección (esta última basada en condicionar beneficios a bajos salarios previos y a requerir de los beneficiarios el estar disponible para trabajar y aceptar ofertas de trabajo). A su vez, programas de transferencias de dinero, tales como aporte a pensiones o niños, se asocian al cumplimiento de requisitos de edad.

Los capítulos 4 y siguientes de este informe se concentran en el instrumento de focalización utilizado en Chile para el Sistema de Pensiones Solidarias, el que considera beneficios de invalidez y de vejez (estos últimos, una vez cumplidos los 65 años). De la revisión de la literatura realizada en este capítulo podemos extraer algunas conclusiones relevantes:

- La utilización de pruebas directas de medios requiere la disponibilidad de información sobre ingresos, pensiones o riqueza. De acuerdo a lo anterior, es razonable considerar que será esperable encontrar con mayor probabilidad tests de ingresos como un mecanismo de focalización en los países desarrollados, que usualmente cuentan con sistemas de información sobre los ingresos de sus ciudadanos(as).
- Del mismo modo, en los países desarrollados el sector informal es de menor magnitud, lo que lleva a que los Estados cuenten con mayor información (una mayor proporción de las personas hace declaraciones de impuestos o tiene empleos formales).
- Cuando la disponibilidad de información sobre ingresos es deficiente, es esperable entonces el uso de mecanismos de autofocalización o bien de indicadores relacionados con la pobreza, así como también el uso de proxies de pruebas de medios (PTM).
- No obstante la disponibilidad de información, es común encontrar el uso de varios mecanismos de focalización incluso en los países desarrollados (como muestra el Cuadro 2.2). Como se verá más adelante, en el caso del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) de Chile, la focalización incluye indicadores (edad, condición de invalidez, condición de residencia) y PTM (a través del Puntaje de Focalización Previsional), para determinar las personas elegibles para el beneficio; pero, adicionalmente, el monto del beneficio está determinado por un test de ingresos (pensiones).
- La focalización tiene costos administrativos asociados. Es así en el caso de las pruebas de medio directas pero también en el caso de las proxies de test de medios, que requieren recopilar información especial sobre los potenciales beneficiarios de

los programas sociales. Es importante dimensionar estos costos administrativos, además de contabilizar los costos directos de los programas en cuestión.

- Se debe tener consideración del trade-off que existe entre focalizar mejor utilizando pruebas directas de medios y los desincentivos a trabajar que se generan a partir de un retiro abrupto de los beneficios pasado un umbral de ingresos. Atenuar la trampa de la pobreza que se genera en esos casos a través de un retiro gradual de los beneficios conlleva aceptar la existencia de errores de inclusión.

3 Revisión y análisis de la bibliografía sobre las experiencias nacionales e internacionales de mecanismos de focalización

A la revisión y análisis de la bibliografía empírica sobre mecanismos de focalización, tanto en relación con programas sociales aplicados a la población en general como a aquellos destinados a las personas mayores, en este capítulo se analizan detalles institucionales específicos referidos a un conjunto de seis países que se concordaron con el Consejo Consultivo Previsional a partir de las sugerencias realizadas al equipo del Centro UC por parte del profesor Nicholas Barr.

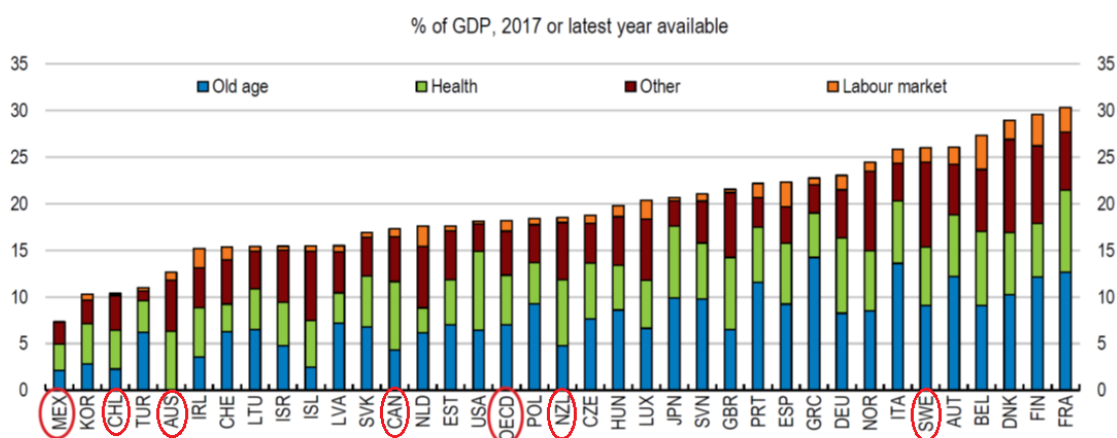
Los países seleccionados fueron los siguientes:

1. México
2. Uruguay
3. Canadá
4. Australia
5. Nueva Zelandia
6. Suecia

A través de la revisión detallada de estos países, se aborda el objetivo específico del estudio asociado a realizar un registro bibliográfico sobre las experiencias de mecanismos de focalización utilizados en programas sociales que busquen aliviar la pobreza tanto de la población de adultos mayores como de la población en general, analizando los principios y fundamentos de estos, sus procesos de implementación y las fuentes de información, entre otros elementos que sean pertinentes.

Haciendo un ordenamiento creciente de acuerdo a la proporción del PIB que los países destinan a programas sociales, México es el país de la OCDE que menos recursos les destina (Ver Figura 3.1). A su vez, Chile, Canadá y Australia también se encuentran por debajo del promedio de los países OCDE.

Figura 3.1
Gasto Social de los Países de la OCDE



Fuente: OCDE, 2019b.

En la sección 3.1 se presenta un resumen comparativo de los países analizados, en el que se abordan los programas sociales que se estimaron de interés para el presente estudio, incluyen sus objetivos, costo fiscal de implementación, unidad de análisis, tipo de focalización y las fuentes de información utilizadas.

En la sección 3.2 se añade la situación de Chile en relación con el instrumento de focalización más utilizado en los programas sociales. Finalmente, en la sección 3.3 se presentan conclusiones preliminares a partir del análisis realizado sobre los países, incluyendo el caso de Chile.

En el Anexo N°2 es posible encontrar una explicación detallada de los programas sociales revisados para cada uno de los países analizados.

3.1 Revisión de países

3.1.1 Análisis resumido por países

México tiene un PIB per cápita de US\$20.582³ y un índice de pobreza del 41,9% de su población, por lo cual cuenta con cerca de 5 mil programas que van en alivio de la pobreza.

El análisis se concentró en tres de estos programas:

- Prospera, que es el principal programa social de alivio de la pobreza;
- El programa de salud universal INSABI; y
- El Programa de Estancias Infantiles.

En general, estos programas tienen estrategias mixtas de focalización y algunos carácter universal. Elementos que se destacan son los usos de fuentes administrativas de información (Ej. el Sistema de Información Social Integral, SISI) y la evaluación que realizan de los programas. Lo anterior se complementa con el uso de información socioeconómica de la Encuesta de Características Socioeconómicas y Demográficas de los Hogares (ENCASEH) y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). En el caso particular del programa Prospera, se usan indicadores demográficos (ej. dependencia).

³ Todas las cifras de PIB per cápita que se reportan en este capítulo y en el Anexo 2 provienen de Banco Mundial (2020) y corresponden a los datos para 2019 y están ajustados por paridad del poder de compra.

Otra economía latinoamericana estudiada es **Uruguay**, con un PIB per cápita de US\$22.515 y con uno de los Índices de Desarrollo Humano más altos de América Latina. Una característica saliente es la entrega de beneficios condicionados al cumplimiento de objetivos deseados. Por ejemplo, el Programa de Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM PE) transfiere recursos a menores de 18 años, personas con discapacidad y vulnerabilidad económica en embarazadas, sujeto al cumplimiento de asistencia educativa de los menores y controles de salud requeridos. Otro elemento que se destaca es el énfasis en la composición del hogar para la entrega de beneficios. El programa anterior presenta un 10% de error de inclusión y un 39% de error de exclusión, lo que plantea la necesidad de buscar mecanismos que permitan reducir estos márgenes de error de beneficiarios en los programas.

Un tercer país analizado de América es **Canadá**, un país desarrollado, con un PIB per cápita de US\$51.342. Un elemento distintivo es que cuenta con una estrategia programada de reducción de la pobreza llamado "Oportunidad para todos. Primera estrategia de reducción de la pobreza". Una característica distintiva de los programas analizados en Canadá es la conexión para fortalecer el test de ingresos con la Agencia Tributaria. En este sentido, una de las conclusiones que se extraen de los programas es la fortaleza de la entidad tributaria y su rol activo en la información entregada. En el caso de las pensiones también destaca la utilización de un test de afluencia.

Se analiza a **Australia** como cuarto país, principalmente por su nivel de desarrollo (PIB per cápita de US\$53.469) y que cuenta con una población mayor de 65 años que representa un

27,7% de la población en edad de trabajar en 2020. Aun a pesar de ser uno de los países más ricos del mundo, se reporta pobreza entre un 13% al 16% de la población, especialmente en la vejez. Uno de los elementos distintivos es el requisito de residencia que establece para la entrega de beneficios.

Otro país desarrollado analizado es **Nueva Zelanda**, que registra un PIB per cápita de US\$43.953. Su sistema de pensiones básico y estatal se llama Superannuation y es universal. Las personas pueden hacer una contribución voluntaria en un sistema llamado KiwiSaver. Un elemento distintivo es que se destina un 4,8% del PIB para el pago de pensiones. Otros elementos son las exigencias de residencia y beneficios asociados a vivir en pareja.

El último país bajo análisis es **Suecia**, que tiene un PIB per cápita de US\$55.820. Un elemento distintivo es la fuerte exigencia para obtener un beneficio completo en pensiones: 40 años de residencia.

Detalles específicos sobre los programas revisados para cada país se encuentran en el Anexo N°2.

3.1.2 Análisis Comparativo de países

El siguiente Cuadro 3.1 muestra un resumen de los programas de los 6 países seleccionados que facilita su rápida comparación.

Cuadro 3.1
Comparación entre programas analizados

Programa	Objetivo	Costo Fiscal, % PIB (año)	Unidad Análisis	Tipo de Focalización	Fuente de Información utilizada
PROSPERA (México)	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) dirigido a mejorar el ingreso y bienestar de las familias mexicanas en situación de pobreza.	0,26% (2017)	Hogar	Indicadores: Proxy de test de medios o PTM	Encuesta de Características Socioeconómicas y Demográficas de los Hogares (ENCASEH)
INSABI (México)	Entregar cobertura a 69 millones de mexicanos que no cuentan con seguridad social en salud	0,6% (2020)	Individuo	Indicadores: Demográfica	Registro de Población (CURP), así como la credencial del INE (Instituto Nacional Electoral).
Estancias Infantiles (México)	Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social.	0,011%	Hogar	Indicadores: Proxy de test de medios o PTM	https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras .
Asignaciones Familiares Plan de Equidad (Uruguay)	Transferencia dirigida a menores de 18 años, personas con discapacidad física o psíquica y embarazadas que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.	0,33% (2017)	Individuo	Indicadores: Proxy de test de medios o PTM; y Prueba Directa de Medios (test de ingresos)	Declaración jurada en las oficinas del BPS (Banco de Previsión Social) conteniendo información socioeconómica del hogar y sus integrantes o recibiendo una visita domiciliaria por parte de un equipo técnico del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
Tarjeta Uruguay Social (Uruguay)	Transferencia monetaria a los hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema	0,15% (2017)	Hogar	Indicadores: Proxy de test de medios o PTM; e	Declaración jurada y visita equipo social.

				Indicadores: Categoría	
Canada Child Benefit (Canadá)	Fortalecer y reemplazar el Beneficio Tributario por Ingresos por Trabajo.	1% (2019)	Hogar	Indicadores: Demográfica	Autoreporte
Canada Workers Benefit (Canadá)	Crédito sobre el impuesto reembolsable, destinado a complementar los ingresos de los trabajadores de bajos ingresos.	Sin información	Hogar	Prueba Directa de Medios (Test de ingresos)	Agencia tributaria de Canadá.
Old Age Security (Canadá)	Beneficio de carácter universal que entrega una pensión básica universal.	Sin información	Individuo	Indicadores: Edad (requisito de 65 años) y Residencia (requisito de 40 años para el beneficio completo). Test de ingresos: se excluye al 5% de ingresos superiores (test de afluencia).	Agencia tributaria de Canadá
Pensión base de vejez (Australia)	Asegurar un estándar de vida básico, idéntico para los beneficiarios, pero que varía según estado civil, posesión de vivienda y ahorros individuales.	3,1% del PIB,	Individuo	Prueba Directa de Medios: Test ingresos y Test activos. Indicadores:	Autoreporte. Información es cotejada con registros administrativos.

				Demográficos (requisito de edad y residencia).	
Asistencia al arriendo de vivienda para beneficiarios de la pensión de vejez (Australia)	Ayudar a los beneficiarios de la renta de vejez en el costo del arriendo de vivienda.	0,18% (2014)	Individual y Pareja	Prueba Directa de Medios: Test ingresos y Test activos. Indicadores: Residencia y Edad	Autoreporte y registros administrativos del departamento de Servicios Sociales del gobierno australiano.
The Australian national exceptional teaching for disadvantaged schools programme (Australia)	Posicionar en escuelas con altas dificultades educativas, a profesores recién egresados con resultados académicos sobresalientes.	N/A	Escuelas y Familias	Focalización vía indicadores	Familia, Censos, Comunidades
Working for Families (Nueva Zelandia)	Generar incentivos al trabajo para familias con hijos dependientes.	0,09% (2018)	Familias	Prueba Directa de Medios: Test de ingresos	Autoreporte y registros administrativos de ingresos.
Jobseeker Support (Nueva Zelandia)	Ayudar a las personas desempleadas a tener un ingreso temporal	0,27% (2018)	Individual	Prueba Directa de Medios: Test de ingresos	Servicio Impuestos
Housing Allowance (Suecia)	Ayudar a las personas a pagar el arriendo o los costos de su vivienda	N/A	Hogar	Prueba Directa de Medios: Test de ingresos	Autoreporte

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, se observa que los países más desarrollados tienden a hacer un mayor uso de información administrativa y a utilizar en mayor medida pruebas directas de medios por la vía de tests de ingresos o tests de activos, tal como se aprecia en los casos de Canadá, Nueva Zelandia, Australia o Suecia. México y Uruguay muestran, por otra parte, la predominancia de proxies de test de medios.

En cuanto al destino de recursos a programas destinados al alivio de la pobreza, observamos que los países más ricos tienen mayores oportunidades de destinar recursos a los programas y cuentan con mejores mecanismos que les permiten focalizar. Algunos de estos programas destinan recursos al alivio de la pobreza y oportunidades en los menores de edad (Programa de Asignaciones Familiares Plan de Equidad en Uruguay y el programa Canada Child Benefit en Canadá). En general, los programas sociales analizados (con la excepción de los asociados a pensiones) tienen un costo fiscal menor a 0,3% del PIB de los países.

En los países desarrollados contar con una agencia tributaria eficiente es clave para focalizar los beneficios usando el mecanismo de test de ingresos. Para el caso de Chile, avanzar en esta dirección, lo más probable es que requiera de una reorientación de los objetivos del actual Servicio de Impuestos Internos (SII), el cual hasta ahora tiene por objetivos contar con los mecanismos para recaudar y fiscalizar el pago de impuestos.

Un elemento común que surge tras haber analizado los programas en los distintos países es la carencia de información con respecto a la evaluación de la eficiencia de los programas

entregados. Son pocos los que presentan información asociada a costos de administración, errores de inclusión y exclusión de los programas. Lo anterior es clave para detectar fraudes o entregas de beneficios a quienes no corresponde.

Muchos de los programas analizados usan el criterio de residencia para acceder a los beneficios, con un foco en los requisitos hacia los inmigrantes. Lo anterior requiere de una evaluación permanente en el caso de Chile, dado el fenómeno migratorio que se vive de manera reciente.

Asimismo, se aprecia que aun disponiendo de la información administrativa, los países utilizan una variedad de enfoques de focalización, incluyendo pruebas de medios directas y focalización por indicadores (utilizando criterios demográficos como la edad, residencia o condición de salud).

Un caso de interés se puede encontrar en Canadá. No obstante su pensión no contributiva es prácticamente universal, se focaliza por la vía de excluir al 5% superior de ingresos, por medio de un test de afluencia (basado en ingresos), utilizando la información disponible sobre los ciudadanos en su agencia tributaria.

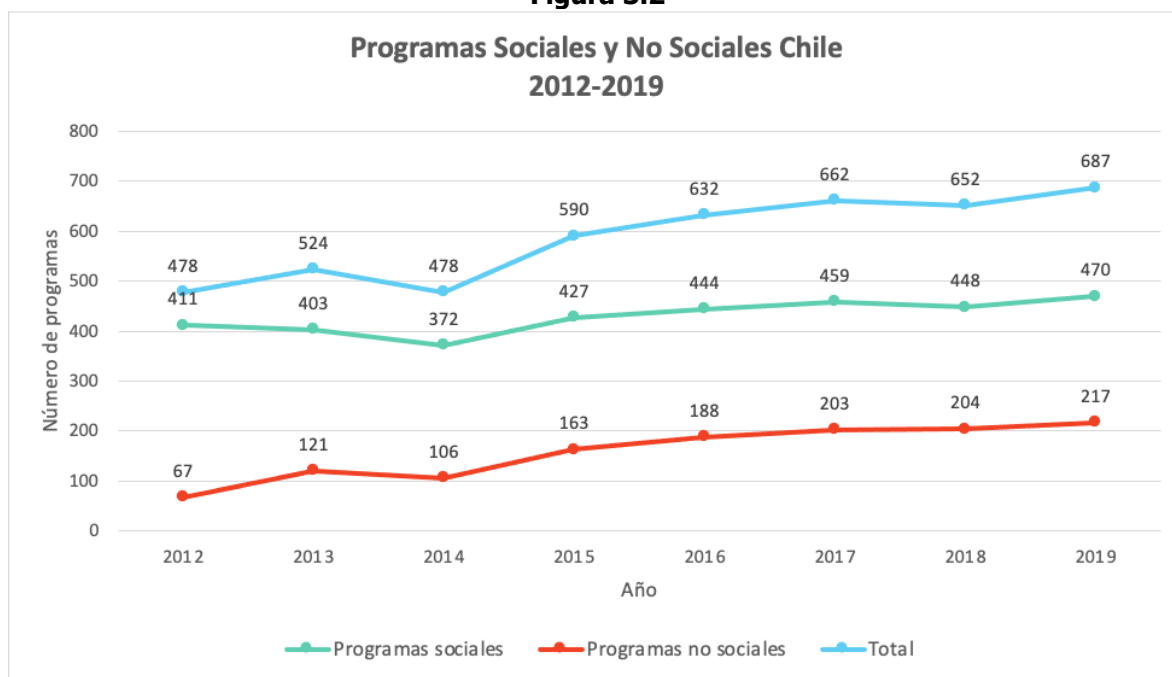
3.2 El caso de Chile

En Chile, los mecanismos de focalización para la selección de postulantes a beneficios sociales tienen su origen en los inicios de los años 80, a partir de la creación de un instrumento denominado entonces *Ficha CAS*, que introdujo la evaluación de la condición socioeconómica del hogar siguiendo una metodología de Proxy de Test de Medios (PTM). Desde entonces, distintos instrumentos se han sucedido siguiendo esta línea original (Ficha CAS-2, Ficha de Protección Social y, actualmente, el Registro Social de Hogares).

En primer lugar, para dimensionar la importancia de los programas sociales y no sociales del gasto gubernamental en Chile, considérese la siguiente Figura 3.2, elaborada a partir del Informe de Desarrollo Social (2020) publicado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDS). A partir de la elaboración de un catastro de los programas sociales y no sociales, este último Ministerio, siguiendo su rol de coordinador en el ámbito social ha llevado un registro de los distintos programas.

Como se aprecia, se cuenta un total de 470 programas sociales, con un aumento desde 2012 cuando su número era de 411. Adicionalmente, los programas no sociales incluidos en este catastro ascienden a 217 en 2019, con un fuerte incremento respecto desde 2012.

Figura 3.2



Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Desarrollo Social (2020).

Si nos concentramos en los programas sociales solamente, los 470 programas involucran un presupuesto fiscal de casi US\$26 mil millones, los que se distribuyen de acuerdo al área específica según lo que indica el Cuadro 3.2.

Se aprecia que los programas en educación representan aproximadamente la mitad del presupuesto total de estos programas, seguido por trabajo, ingresos y seguridad social, con casi un 24% del total.

Cuadro 3.2
Programas sociales 2019 según dimensión

Dimensiones	Número de programas e iniciativas	Presupuesto 2019 (en millones de US\$ 2020)	Presupuesto 2019	% PIB
Ciudad, integración territorial, transporte y vivienda	46	2.704,22	10,4%	0,96%
Cultura y artes	44	114,00	0,4%	0,04%
Derechos humanos y justicia	17	482,66	1,9%	0,17%
Economía y crecimiento	5	371,46	1,4%	0,13%
Educación: formación e inclusión, acceso y calidad, comunidades educativas	106	12.750,58	49,2%	4,50%
Grupos específicos	84	1.697,95	6,6%	0,60%
Medio ambiente y energía	15	88,73	0,3%	0,03%
Política e institucionalidad nacional	21	46,60	0,2%	0,02%
Salud, deporte y vida sana	69	1.461,08	5,6%	0,52%
Trabajo, ingresos y seguridad social	63	6.193,27	23,9%	2,19%
Total general	470	25.910,55	100,0%	9,15%

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Desarrollo Social (2020)

Por último, el Cuadro 3.3 muestra que los programas asociados al Ministerio de Educación, en conformidad a lo mostrado en el cuadro anterior, representan casi la mitad del presupuesto de los programas, seguido luego por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Salud.

Cuadro 3.3
Programas sociales 2019 según ministerio

Fundaciones, ministerios y servicios	Nº de programas e iniciativas	Presupuesto 2019 (en millones de US\$ 2020)	% PIB
Fundaciones	25	459,07	0,16%
Ministerio de Agricultura	7	82,44	0,03%
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	102	685,14	0,24%
Ministerio de Educación	101	12.727,96	4,50%
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	36	398,68	0,14%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	33	456,00	0,16%
Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	7	30,50	0,01%
Ministerio de Culturas, las Artes y el Patrimonio	35	103,72	0,04%
Ministerio de Medio Ambiente	3	7,81	0,00%
Ministerio de Salud	41	1.294,91	0,46%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	42	7.335,65	2,59%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	29	2.257,01	0,80%
Ministerio del Deporte	9	71,65	0,03%
Total	470	25.910,55	9,15%

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Desarrollo Social (2020)

Como se adelantó anteriormente, la Ficha CAS emerge a comienzos de los años 80 como un instrumento central en la política social que se enfocó en la redistribución de los ingresos por medio de transferencias monetarias dirigidas a los sectores de mayor pobreza, en contraste con lo ocurrido en los años 70 (Larrañaga, 2010).

La Ficha CAS se diseñó como una proxy de test de medios (PTM) que permitía caracterizar socioeconómicamente al hogar de las personas y, a partir de la cual, se obtenía un puntaje que posibilitaba priorizar el acceso a los beneficios sociales. Este esquema es el que ha predominado fuertemente en las últimas 4 décadas en el país. La Ficha CAS está en la línea de utilizar indicadores relacionados con pobreza, para lo cual recolectaba información sobre escolaridad, características de la vivienda y acceso a servicios básicos.

En 1987 se introdujo la Ficha CAS-2 considerando que la Ficha CAS original tenía problemas de consistencia interna y era fácilmente manipulable. En este caso, el comité técnico de expertos involucrado seleccionó 50 variables agrupadas en 5 factores, luego de un análisis de componentes principales y factores discriminantes. La unidad de análisis en este caso fue la familia al interior de la vivienda, es decir, el hogar. El puntaje asociado a la Ficha CAS-2 operó como una variable continua, con una vigencia del puntaje individual de 2 años, con procedimientos estandarizados para la recolección y procesamiento de la información.

Análisis técnicos realizados a partir de 2002, mostraron la necesidad de modificar sustantivamente el instrumento de focalización, dando lugar a la Ficha de Protección Social en 2007 (véase Larrañaga, 2003).

La Ficha de Protección Social consideró cambios importantes, como la inclusión de la capacidad generadora de ingresos de los miembros del hogar y los ajustes por el nivel de necesidades económicas. En este caso se definió expresamente que la unidad de análisis de la Ficha debía ser el hogar, considerando este como las personas que comparten la vivienda y un presupuesto de alimentación.

La Ficha de Protección Social presentó problemas durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet con la evidencia de la utilización de antecedentes falsos por parte de los postulantes. Esto llevó a la conformación de un panel de expertos que hizo una cruda evaluación del instrumento y sugirió su modificación.

Finalmente, se establece el actual instrumento de focalización, denominado Registro Social de Hogares, que apunta a utilizar de manera creciente registros administrativos junto con los antecedentes recolectados por los postulantes. El Registro Social de Hogares eliminó los puntajes continuos y ahora clasifica a los postulantes y beneficiarios a programas sociales en tramos de calificación socioeconómica, siendo el mecanismo prevalentemente utilizado por estos programas como instrumento de focalización. El Cuadro 4.1, en el capítulo siguiente de este informe, muestra algunos de los programas que utilizan el RSH como instrumento de focalización o bien como fuente de información para la focalización.

3.3 Conclusiones preliminares

De la revisión realizada en este capítulo sobre la experiencia de los seis países escogidos, así como del caso de Chile, es posible extraer algunas conclusiones relevantes para el análisis que se realiza más adelante sobre la focalización en el Sistema de Pensiones Solidarias.

- El uso de mecanismos de focalización de los beneficios en el caso de los programas sociales es extendido en todos los países, incluyendo aquellos de mayor nivel de desarrollo. La presencia de estos mecanismos se encuentra aun en aquellos programas de carácter universal (para los cuales se tiene al menos el uso de focalización vía indicadores como la edad o la condición de residencia).
- Se puede establecer que los países utilizan para sus estrategias de focalización la mejor información que tienen disponible. El uso de pruebas directas de medios

como tests de ingresos o de riqueza se encuentra en los países desarrollados, los que disponen de buenos registros administrativos sobre sus ciudadanos, en concordancia con la mayor formalidad de su fuerza laboral. Los países menos desarrollados como México, Uruguay y Chile han usado extensivamente la focalización por medio de indicadores tipo PTM (proxies de test de medios).

- A la luz del contexto internacional, la evolución de Chile en su instrumento de focalización más utilizado permite constatar que el país ha avanzado en la dirección correcta hacia una creciente utilización de registros administrativos con el objeto de contrastar e incluso sustituir los autoreportes.
- En general, en todos los países analizados, no se cuenta para la mayor parte de los programas analizados, con una medición continua de los errores de exclusión y los de inclusión. Esto también ocurre para el caso de Chile, contrastando con la importancia que tradicionalmente ha tenido en el país el énfasis en la focalización de los beneficios sociales.
- En general, en todos los países analizados, no se cuenta con una medición de los costos administrativos asociados al proceso de focalización para los programas sociales. Esto también ocurre para el caso de Chile.

4 Sistematización de los antecedentes, fundamentos y consideraciones de la definición de grupo familiar para efectos de focalizar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias

4.1 El grupo familiar en la Ley N°20.255

El artículo 3, letra b) de la Ley N°20.255 que reforma el Sistema de Pensiones, establece que, para acceder a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, se debe *"integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile"*.⁴

El concepto de *grupo familiar* que se debe utilizar para el cumplimiento del requisito para el Sistema de Pensiones Solidarias se establece específicamente en el artículo 4° de la Ley N°20.255. Allí se señala que compondrán un grupo familiar, además del eventual beneficiario, las siguientes personas:

- Su cónyuge o conviviente civil;
- Sus hijos menores de 18 años;
- Sus hijos mayores de 18 años, pero menores de 24 años que sean estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

⁴ En la ley N°20.255 y una posterior modificación se estableció una transitoriedad para llegar al 60% de beneficiarios cubiertos. Finalmente rigió un 40% desde el 1° de julio de 2008 hasta el 30 de junio de 2009; un 45% desde el 1° de julio de 2009 hasta el 31 de agosto de 2009; un 50% desde el 1° de septiembre de 2009 hasta el 30 de junio de 2010; un 55% de menores ingresos desde el 1° de julio de 2010 hasta el 30 de junio de 2011; y finalmente rige para el 60% de menores ingresos a contar del 1° de julio de 2011.

El mismo artículo establece que el eventual beneficiario podrá solicitar que no sean consideradas en su grupo familiar las personas anteriores cuando no compartan con este el presupuesto familiar.

Asimismo, de acuerdo con el mismo artículo 4º de la Ley N°20.255, el eventual beneficiario podrá solicitar que sean consideradas en su grupo familiar las siguientes personas, siempre que compartan con este el presupuesto familiar:

- La madre o el padre de sus hijos, en caso que no tengan la calidad de cónyuge o conviviente civil;
- Sus hijos inválidos mayores de 18 años y menores de 65 años, si estos no pudieran acceder a los beneficios del sistema solidario por no cumplir con el correspondiente requisito de residencia;
- Sus padres mayores de 65 años, si estos no pudieran acceder al Pilar Solidario por no cumplir con el requisito de residencia.

Adicionalmente, se establece en el mismo artículo 4º que el grupo familiar pertinente es aquel que se tenga al momento de realizar la solicitud del beneficio solidario.

Finalmente el artículo 32 de la Ley N°20.255 deja al reglamento de la ley la forma de acreditar los requisitos del artículo 3º y la composición del grupo familiar de acuerdo a lo indicado en el artículo 4º antes mencionado.

4.2 Antecedentes de la definición de grupo familiar consagrada en la Ley Nº20.255

En esta sección se apunta a describir los objetivos, principios y fundamentos en los que se basaron para la definición de grupo familiar consagrada en la Ley Nº20.255, indagando por las ventajas y desventajas asociadas a la utilización de esta definición.

El antecedente más directo de la Ley Nº20.255 lo constituye el trabajo realizado por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006) tal como se argumenta en distintas fuentes⁵, lo cual constituye un buen punto de partida.

Del análisis del Informe del Consejo Asesor (2006), así como también de la experiencia de sus integrantes⁶, se puede concluir que el uso del concepto de grupo familiar no tiene su origen en el trabajo realizado por este Consejo. En efecto, en su propuesta de un nuevo Pilar Solidario, dicho Informe señala explícitamente: *"Se propone que accedan a los beneficios del NPS (Nuevo Pilar Solidario) los pensionados que viven en **hogares** pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso"*⁷.

No obstante lo anterior, el Consejo Asesor Presidencial en 2006 sí fue claro en establecer que la autonomía debía ser uno de los criterios orientadores de la reforma previsional en curso. Al respecto, en el Informe Final se indicó: *"La reforma del sistema de pensiones debe*

⁵ Véase Centro UC (2019), Arenas de Mesa (2010) y Marcel (2016).

⁶ Incluyendo la experiencia del Director del equipo del Centro UC que fue parte de este Consejo y actuó como coordinador del grupo de consejeros(as) que trabajó en el análisis y propuestas referidas a cobertura, género y pensión no contributiva.

⁷ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), pág.104.

*ser capaz de asegurar a las trabajadoras y trabajadores una situación económica digna en la vejez, resguardando su autonomía personal. El sistema debe respetar y, en lo posible, apoyar la solidaridad intrafamiliar, pero no utilizarla para suplir sus responsabilidades"*⁸.

Por lo tanto, el Consejo Asesor Presidencial apuntó a que la pensión básica que se estableciera, correspondía a una responsabilidad del sistema de seguridad social hacia los individuos, sin perjuicio de la solidaridad intrafamiliar que pudiera o no producirse en la vejez. A mayor abundamiento se indicó que la pensión solidaria, al establecer beneficios mínimos superiores al nivel de pobreza, si bien *"...no evita que un pensionado pertenezca a un hogar pobre (debido a la situación del resto de sus integrantes), sí le garantiza autonomía suficiente para mantener su consumo a un nivel que le permita al menos satisfacer sus necesidades básicas"*⁹.

Cuando se examina el proyecto de ley originalmente enviado al Congreso en diciembre de 2006 por el Gobierno, se puede apreciar que allí aparece la referencia al grupo familiar en el artículo 3º con la misma redacción del referido artículo que finalmente contempló la Ley N°20.255.

En consecuencia, el origen de la utilización del concepto fue el análisis realizado por el Comité Interministerial que preparó la Reforma Previsional y que se tradujo en el proyecto de ley referido.

⁸ Consejo Asesor Presidencial (2016), pág.94.

⁹ Consejo Asesor Presidencial (2016), pág.99.

Se debe constatar que no hay actas públicas del trabajo del mencionado Comité Interministerial y que tampoco se hace referencia específica a los fundamentos de la utilización del grupo familiar en el Mensaje del Proyecto de Ley enviado por la entonces Presidenta de la República. Adicionalmente, tampoco hay una referencia expresa a este punto en el texto de recuento sobre la historia de la reforma realizada por quien fuera el Secretario Técnico de dicha instancia¹⁰.

Para proporcionar una fuente oficial sobre la intencionalidad que tuvo el Comité Interministerial para la inclusión del concepto de grupo familiar, se debe recurrir a la Historia de la Ley N°20.255:

- En primer lugar, en la discusión en particular realizada al interior de la Comisión de Trabajo y Previsión Social y también, posteriormente, en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la Secretaría de estas comisiones introdujo notas explicativas sobre cada norma del proyecto que fuera aprobado en dichas instancias y que, de alguna manera, reflejan lo que fue la discusión registrada en su seno. En relación con el artículo 3º del proyecto aprobado se indica: *"En este artículo se establece el concepto de grupo familiar utilizado para efectos de acreditar el requisito de focalización. El concepto de grupo familiar busca resguardar la autonomía económica del adulto mayor en la vejez y la operatividad del criterio para una mejor y más rápida entrega de los beneficios"* ¹¹.

¹⁰ Arenas de Mesa (2010).

¹¹ Historia de la Ley N°20.255. Véase Biblioteca del Contreso Nacional (2018a), páginas 178 y 312.

- En segundo lugar, se puede encontrar la siguiente referencia en la Historia de la Ley a la intervención del Director de Presupuestos (y ex secretario técnico de la Reforma) ante las Comisiones Unidas de Hacienda y Trabajo y Previsión Social del Senado, en el contexto de la discusión en particular del proyecto: *"Hoy el sistema previsional civil otorga la denominada pensión asistencial, de carácter no contributivo, y que cubre a un porcentaje menor de la población...Adicionalmente, está la garantía estatal sobre pensión mínima,...pero que, dados los requisitos para acceder a ella, cubre a un porcentaje muy pequeño de la población. A partir de ello, añadió, la pregunta fue cómo aumentar toda esa cobertura, para lo cual era necesario definir si los beneficios favorecerían al individuo en particular, al grupo familiar, a un hogar, o a los adultos mayores. A este respecto, se consideró el nivel de autonomía de las personas, porque éstas podrían vivir en un hogar que los dejara al margen del sistema, pero si fueran consideradas individualmente, sí podrían quedar dentro del rango del 60% más pobre de la población. Por ello es que, si bien se optó por vincular a las personas a un grupo familiar, el proyecto igualmente se hace cargo de la autonomía personal, por cuanto no se inhabilita a los individuos para percibir separadamente los beneficios, y así por ejemplo, no se impide al cónyuge para obtener su propia pensión, al contrario de lo que ocurre actualmente con el régimen de las PASIS"*¹².

¹² Historia de la Ley Nº20.255. Véase Biblioteca del Contreso Nacional (2018b), página 284.

De esta manera, se aprecia claramente que detrás de la elección del uso del grupo familiar por parte del Gobierno de entonces se encontraba como fundamento central el concepto de autonomía personal ya relevado en el Informe del Consejo Asesor Presidencial de 2006.

En consecuencia, en el proceso de preparación del proyecto de reforma en 2006, el Comité Interministerial estimó que, aunque no fue establecido así por el Consejo Asesor Presidencial, el *grupo familiar*, que pudiera definirse de manera expresa, ofrecía mayores garantías de asegurar la autonomía personal anteriormente mencionada en comparación con el concepto de *hogar*.

Si se examina la Historia de la Ley Nº20.255, el concepto de *hogar* aparece en indicaciones realizadas en el segundo trámite legislativo, en el Senado, por parte de la oposición de entonces en el marco de la discusión en particular realizado por las Comisiones Unidas de Hacienda y Trabajo y Previsión Social. Estas indicaciones, no obstante, fueron retiradas luego de que se firmara un protocolo de acuerdo entre las(os) senadoras(es) de la coalición de Gobierno, de Oposición y el Gobierno. Por medio de este protocolo y en su primer punto, en el aspecto referido al *grupo familiar*, se abordó la preocupación manifestada en la discusión referida a la redacción original del artículo 4º del proyecto, la que dejaba la determinación de los casos en que un petitionerio podía solicitar la reconsideración de la composición de su grupo familiar a lo que estableciera el reglamento de la ley.

De esta manera, el protocolo de acuerdo¹³ y el artículo 4º tal como finalmente quedó en la Ley Nº20.255 especificó claramente (y no dejó esta materia al reglamento) que el eventual beneficiario podía solicitar incluir en su grupo familiar a la madre o el padre de sus hijos (que no tuvieran la calidad de cónyuges) y a sus hijos inválidos de entre 18 y hasta 65 años o a sus padres mayores de 60 años, siempre que compartieran el presupuesto familiar (aquí entonces aparece el concepto de hogar). Del mismo modo, se especificó que el beneficiario podía solicitar que no se considerara en su grupo familiar a su cónyuge o hijos cuando estos no compartieran con él el presupuesto familiar.

Por lo tanto, se puede concluir que los objetivos, principios y fundamentos en los que se basó la definición de grupo familiar consagrada en la Ley Nº20.255 incluyen:

- el principio de autonomía de las personas mayores;
- una adecuada definición en la ley que no permitiera ambigüedades o dejara al reglamento la especificación de los componentes potenciales del grupo familiar.

En los términos de referencia se requiere indagar por las ventajas y desventajas asociadas a la utilización de esta definición de grupo familiar. Si bien un análisis más completo se hace en la sección 4.3 siguiente, aquí se deduce, a partir de los antecedentes presentados, cuáles fueron las ventajas y desventajas que, en el diseño de la norma, así como en su discusión se reconocieron respecto de la definición de grupo familiar.

¹³ Historia de la Ley Nº20.255. Véase Biblioteca del Congreso Nacional (2018b), páginas 198 (indicaciones realizadas); 303 (compromiso de dejar la definición precisa del grupo familiar en la ley); 314 (punto 1 del protocolo de acuerdo firmado); y 325 (retiro de las indicaciones previamente realizadas sobre esta materia por senadores de la oposición).

De las decisiones adoptadas se puede deducir que el Gobierno tuvo a la vista dos unidades de análisis: el hogar y el grupo familiar. Considerando la argumentación entregada durante la discusión del proyecto, se puede establecer que se atribuyó como una ventaja al concepto de grupo familiar el acercarse más al principio de autonomía que se quiso privilegiar. En efecto, puede considerarse que el solo compartir el presupuesto (concepto de hogar) para la focalización de los beneficios puede atentar contra la autonomía individual en cuanto a que una persona mayor podría no tener acceso al pilar solidario debido a que el hogar en el que reside está en el 40% superior de ingresos. Esto, por cuanto el concepto de hogar es amplio y asociado a la residencia. El principio de autonomía se quiso asegurar expresamente incluso en los casos en que dos personas pertenecieran al mismo grupo familiar.

La desventaja asociada al grupo familiar en comparación con el uso del concepto de hogar que se erigió en la tramitación del proyecto de ley dijo relación con los casos en que personas que estuvieran viviendo en el hogar de los beneficiarios no fueran considerados parte de su grupo familiar existiendo razones para ello tales como:

- ser padre o madre de los hijos del (de la) beneficiario(a);
- ser hijos que no tuvieran la calidad de estudiantes pero estuvieran en condiciones de discapacidad; o
- ser padres del (de la) beneficiario(a) con más de 60 años.

Otra desventaja asociada al grupo familiar en comparación con el uso del concepto de hogar que surgió en la tramitación tuvo que ver con personas que pudieran estar comprendidas en el grupo familiar definido por el artículo 3º pero que, efectivamente, no tuvieran

residencia ni compartieran el presupuesto familiar (es decir, pertenecieran al hogar) con la(el) beneficiaria(o). Se podía argumentar que, en estos casos, más allá de la vinculación formal, utilizar el concepto de grupo familiar podía distorsionar la realidad efectiva del (de la) potencial beneficiario(a).

Como se describió anteriormente, estas desventajas del grupo familiar en relación con la utilización del concepto de hogar (asociado a compartir el presupuesto familiar) se enfrentaron considerando explícitamente en la redacción final del artículo 4º de la ley la posibilidad que el(la) beneficiario(a) pudiera solicitar incluir o excluir del grupo familiar las personas antes mencionadas. De esta manera, se permite trabajar con un concepto de grupo familiar que se puede modificar para amoldarse a considerar en ciertos casos justificados a las personas que residen en el hogar del (de la) beneficiario(a).

Finalmente, debe añadirse como ventaja del grupo familiar "*la operatividad del criterio para una mejor y más rápida entrega de los beneficios*"¹⁴. Nuevamente, esta ventaja se debe entender en relación con la unidad de análisis alternativa, es decir, el hogar. No hay detalles sobre las desventajas que se puedan haber asociado al concepto de hogar en este punto, aun cuando se estima se refieren a los aspectos que se abordan desde un punto de vista teórico en la sección siguiente.

El concepto de grupo familiar tiene como ventaja el que puede definirse de manera más precisa que el concepto de hogar, que depende fuertemente de un autoreporte.

¹⁴ Historia de la Ley Nº20.255. Véase Biblioteca del Contreso Nacional (2018a), op.cit.

4.3 Análisis comparativo del concepto de grupo familiar consagrado en la Ley Nº 20.255

En esta sección se apunta a realizar un análisis comparativo del concepto de grupo de análisis utilizado para la asignación de otros beneficios sociales entregados en el país, identificando teóricamente las ventajas y desventajas de cada uno en relación con los beneficios sociales, y semejanzas y diferencias entre estos y el grupo familiar.

En términos generales, distinguiremos tres unidades de análisis posibles para la asignación de beneficios sociales en el marco de un proceso de focalización, es decir, cuando estos no tienen el carácter de universales. Estas unidades serían:

- El individuo;
- El hogar, entendido como el grupo de personas que reside en la misma vivienda y comparte presupuesto familiar (razón por la cual dentro de una vivienda podría haber más de un hogar);
- El grupo familiar, entendido como el individuo más una o más personas relacionadas de manera comprobable con este por la vía de registros administrativos.

La política social en Chile se basa de manera sustantiva, en una focalización basada en indicadores, específicamente, un proxy de test de medios (PTM) tal como se mostró en el capítulo 3 de este informe.

Primero la Ficha CAS y luego la Ficha CAS-2 utilizaban como unidad de referencia el hogar, con un cuestionario aplicado a nivel local que recogía información que permitía caracterizar la condición socioeconómica de los hogares con variables correlacionadas con la pobreza. Este instrumento resultaba en un puntaje continuo que permitía focalizar la asignación de los programas sociales. Posteriormente, la Ficha de Protección Social y finalmente el Registro Social de Hogares (RSH), se basaron también en la misma unidad de análisis (el hogar).

El Cuadro N°4.1 muestra un conjunto de programas sociales tomado del Banco Integrado de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Se puede apreciar que la mayor parte de estos utiliza como instrumento de focalización el Registro Social de Hogares y el hogar como unidad de análisis. La excepción la constituye el Pilar Solidario al considerar el grupo familiar o bien un programa antiguo como el de asignaciones familiares que en su focalización utiliza la remuneración imponible del trabajador formal.

Cuadro 4.1
Focalización en algunos Programas Sociales

	Programa	Unidad de Análisis	Focalización (tramo del Registro Social de Hogares (RSH))
1	Sistema de Pensiones Solidarias	Grupo Familiar	Hasta el 60% más pobre de la población según el Puntaje de Focalización Previsional, determinado con información del RSH y de otros datos que dispone el Estado
2	Ingreso Mínimo Garantizado	Hogar	Hasta el 90% del RSH
3	Continuidad de los servicios de agua y energía eléctrica	Hogar	Se encuentren dentro de los segmentos más vulnerables según el RSH.
4	Plan Solidario de Conectividad	Hogar	Hasta el 40% del RSH
5	Rebaja en la cotización de los pensionados	Hogar	Hasta el 90% del RSH
6	Bono Trabajo Mujer	Hogar	Hasta el 40% del RSH
7	Subsidio al empleo joven	Hogar	Hasta el 40% del RSH
8	Yo emprendo semilla	Hogar	Se encuentren dentro de los segmentos más vulnerables según el RSH.
9	Yo trabajo Jóvenes	Hogar	Hasta el 40% del RSH
10	Yo trabajo	Hogar	Hasta el 40% del RSH
11	Ayudas técnicas Senadis	Hogar	Hasta el 70% del RSH
12	Subsidio de arriendo de vivienda	Hogar	Hasta el 70% del RSH
13	Subsidio de construcción o adquisición de vivienda nueva o usada para sectores medios	Hogar	Hasta el 90% del RSH
14	Centros Diurnos del Adulto Mayor	Hogar	Hasta el 60% del RSH
15	Establecimiento de larga estadía	Hogar	Hasta el 60% del RSH
16	Programa Cuidados Domiciliarios	Hogar	Hasta el 60% del RSH
17	Red Local Apoyo y Cuidado	Hogar	Hasta el 60% del RSH
18	Reinvéntate	Hogar	Hasta el 80% del RSH
19	Bono COVID-19	Hogar	Hasta el 60% del RSH
20	Bodas de oro	Hogar	Hasta el 80% del RSH
21	Acceso al microcrédito	Hogar	Microemprendedores hasta el 60% del RSH
22	Beca Presidente de la República	Hogar	Estudiantes de E.Media con nota mínimo de 6,0 y en hogares hasta el 60% del RSH.
23	Asignación Familiar	Individual	Según remuneración del trabajador individual. Beneficio consiste en un monto por carga familiar.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Social y Familia - Registro Social de Hogares

El cuadro que se presenta a continuación muestra las principales ventajas y desventajas asociadas a la utilización de cada una de las distintas unidades de análisis.

Cuadro 4.2
Ventajas y Desventajas de unidades de análisis alternativas

Unidad de Análisis		
Individuo	Hogar	Grupo Familiar
<i>Ventajas:</i> - Concordante con una asignación de beneficios que enfatiza la autonomía personal	<i>Ventajas:</i> - Unidad de análisis que, si se reporta fielmente, representa un entorno relevante del individuo. - Unidad de análisis es la base del Registro Social de Hogares.	<i>Ventajas:</i> - Controla la posibilidad de manipulación de los miembros del hogar al no basarse en el autoreporte. - Dependiendo de su implementación puede acercarse a garantizar la autonomía personal de los(as) beneficiarios(as)
<i>Desventajas:</i> - Presenta al individuo sin su entorno o contexto relevante. Podría asignar beneficios a individuos con bajos ingresos pero que viven en hogares (entorno) correspondiente al de mayor ingreso total o riqueza.	<i>Desventajas:</i> - Jefatura del hogar y composición del hogar se basa en autoreporte ante la inexistencia de un registro obligatorio de residencia.	<i>Desventajas:</i> - Dependiendo de la definición de grupo puede no incluir a miembros del hogar relevantes de considerar (casos que dependen del beneficiario) o bien incluir a personas que no pertenecen al entorno relevante del individuo.

Fuente: Elaboración propia.

En términos simples, el hogar es la unidad de análisis utilizada en Chile en las políticas sociales desde fines de los años setenta. Por lo tanto, parece natural para cualquier programa basarse en esta unidad para fines de focalizar sus beneficios. Una ventaja de ello es que se puede implementar, con un costo marginalmente bajo para un programa, la clasificación de vulnerabilidad que entrega el RSH. De hecho, en sus primeros años, el Sistema de Pensiones Solidarias ocupó como instrumento de focalización, la Ficha de Protección Social, antecesora del RSH.

Adicionalmente, las personas que comparten una residencia y un presupuesto familiar constituyen un entorno usualmente relevante para la clasificación socioeconómica de un determinado individuo, si es que se reportara fielmente la composición del hogar.

Por otra parte, se puede apreciar que el registro de integrantes del hogar en el RSH corresponde a un autoreporte del (de la) solicitante de beneficios sociales. Este aspecto es uno de los más débiles del sistema por cuanto no existe forma de constatar la veracidad de la información por medios distintos al reporte de los residentes del hogar (esto, en contraste con la información proporcionada sobre ingresos que puede ser complementada o verificada, cada vez más, por los amplios registros administrativos de los que ahora dispone el Ministerio de Desarrollo Social y Familia).

Evidencia sobre la posible manipulación a la que está expuesta el hogar se presenta a continuación en el siguiente cuadro, elaborado a partir de información oficial reciente.

Cuadro 4.3
Contraste del número de personas por hogar según distintas fuentes

Fuente de Información	Nº de Hogares	Nº de personas	Personas por Hogar
1. Registro Social de Hogares 2020	6.243.831	14.168.316	2,27
2. Encuesta CASEN 2017. Población Total.	5.794.096	17.807.414	3,07
3. Encuesta CASEN 2017. Quintiles I, II y III.	3.476.098	11.612.646	3,34
4. Encuesta Empleo UC 2020. Población Total.	6.280.516	19.490.820	3,10
5. Encuesta Empleo UC 2020. Quintiles I, II y III.	3.570.301	11.808.879	3.31

Nota:

-Registro Social de Hogares: información actualizada a septiembre de 2020. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Subsecretaría de Evaluación Social.

-Encuesta CASEN 2017: elaboración propia.

-Encuesta Empleo UC 2020: elaboración propia en base a datos agosto 2020.

El cuadro anterior muestra que, si se considera al total de la población, el número de personas por hogar es de 3,1 tomando como fuente de información las encuestas representativas en las que los informantes no tienen incentivos para manipular la información que entregan referida al número de integrantes. Por contraste, información actualizada del Registro Social de Hogares indica un tamaño del hogar de 2,3 personas por hogar declarado.

La distorsión efectiva del Registro Social de Hogares (RSH) es mucho mayor si es que se tiene en cuenta que este contiene población más vulnerable, que usualmente está en hogares de mayor tamaño. En efecto, cuando se examina el tamaño del hogar de los primeros tres quintiles de ingreso del hogar per cápita, se encuentra que es de 3,3 personas por hogar. Por lo tanto, se puede concluir que hay una alteración en el reporte de los miembros del hogar en el RSH de 1 persona (un 30% del valor verdadero).

Este aspecto representa una importante desventaja de la utilización del hogar como unidad de análisis para la focalización.

Este problema, no obstante, no es nuevo, y ha estado también presente en los anteriores instrumentos de focalización utilizados en las políticas sociales. Así, por ejemplo, lo indica el Comité de Expertos que analizó la Ficha de Protección Social, destacando la evidencia que se reporta en el Cuadro 4.4 en relación con el número de personas por hogar como una partición de los hogares con el objeto de empeorar su situación para los fines de la asignación de programas sociales. Se aprecia aquí también un menor tamaño de los hogares no solo en el promedio sino en todos los percentiles y comunas del país.

Cuadro 4.4
Comparación indicadores Ficha Protección Social y CASEN

Indicador	Ficha de Protección Social	Encuesta CASEN
% hogares con discapacitados	44.6%	17.7%
Nº personas por hogar	3.5	4.1
% de jefes de hogar mujeres	39.3%	23.8%

Fuente: Elaborado a partir de Larrañaga et al (2015)

Nota: Ficha de Protección Social 2008 y Encuesta CASEN 2003

El Cuadro 4.4 muestra también otros indicadores que, basados en el autoreporte, se encuentran exagerados en comparación con un levantamiento en el que no hay incentivos para sobrerreportar situaciones como la proporción de discapacitados o la jefatura de hogar femenina (en este último caso, se trata de una situación que no era considerada por la Ficha

de Protección Social pero que usualmente los(as) beneficiarios(as) creen que es incluida en la calificación socioeconómica, según los autores).

El Cuadro 4.3 es claro en mostrar que el problema que se encontraba en la Ficha de Protección Social está presente también en el Registro Social de Hogares. Se trata, en realidad, de un problema inherente a la unidad de análisis (hogar) y que ya había sido identificado en el análisis de la Ficha CAS-2 (véase Larrañaga, 2003).

Habida cuenta de lo anterior, la utilización como unidad de análisis del grupo familiar permite acotar la posibilidad de manipulación que pueden realizar los potenciales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias en comparación con otras alternativas que están exclusivamente basadas en el autoreporte de los beneficiarios. De este manera, se visualiza positivamente la decisión adoptada en 2006 de optar por el concepto de grupo familiar, además de la dimensión de autonomía antes mencionada.

Por último, habida cuenta de los antecedentes presentados, se analiza críticamente el concepto de grupo familiar en la asignación de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Del análisis de los antecedentes recogidos así como también utilizando los insumos provenientes del estudio realizado por el Centro UC (2019) para el Consejo Consultivo Previsional, se aprecian dificultades asociadas a la información utilizada para el cálculo del Puntaje de Focalización Previsional. Se trata de dificultades que constituyen desventajas que no son de carácter conceptual con el grupo familiar sino que más bien se trata de obstáculos producto de la fuente de información utilizada. En particular:

(1) La información del grupo familiar de los solicitantes de beneficios solidarios proviene del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, utilizando el Registro Social de Hogares. Esta información, como se explicó anteriormente, no corresponde estrictamente a lo establecido en el artículo 4º de la Ley 20.255 puesto que utiliza una unidad de análisis distinta la que, además, está típicamente distorsionada.

Adicionalmente, las relaciones de pareja o filiales al interior del Hogar del RSH son también autoreportadas en dicho cuestionario, por lo que pueden no ajustarse a lo establecido en las normas del pilar solidario. Esto puede ser observado en el siguiente cuadro (Cuadro 4.5) que reporta las categorías de clasificación contenidas en el RSH relativas a este punto.

(2) Lo anterior implica que, un miembro del grupo familiar que no esté en el hogar del Registro Social de hogares no se incluye para el cálculo del Puntaje de Focalización Previsional. Por ejemplo, un cónyuge que no vive con el solicitante (o que no aparece viviendo en su hogar según el Registro) no formaría parte del Grupo Familiar de este, a pesar de que la ley señala que debe ser incluida. Según la Ley N°20.255, solo se podría excluir al cónyuge por solicitud del potencial beneficiario.

Cuadro 4.5
Categorías recogidas para la relación de parentesco
con el(la) Jefe(a) de Hogar en el Registro Social de Hogares

Código		Descripción
1	Jefe(a) de Hogar	Quien sea reconocido(a) como tal por los integrantes del hogar.
2	Cónyuge o pareja	Persona que es el(la) cónyuge, conviviente o conviviente civil del Jefe(a) de hogar (sea del mismo sexo o de otro).
3	Hijo(a) de ambos	Hijos(as) consanguíneos, adoptivos o en proceso de adopción, pero siempre que el padre y madre corresponda al Jefe(a) de hogar y su cónyuge (pareja) o viceversa.
4	Hijo(a) solo del Jefe(a) de Hogar	Asigne este código a los hijos(as) consanguíneos, adoptivos o en proceso de adopción, pero solo del Jefe(a) de hogar.
5	Hijo(a) solo del cónyuge o pareja	Asigne este código a los hijos(as) consanguíneos, adoptivos o en proceso de adopción, pero solo del cónyuge o pareja del Jefe(a) de hogar.
6	Padre o madre	Quienes posean la condición de padrastros o madrastras también deben ser considerados como padres o madres.
7	Suegro(a)	Padre o madre del cónyuge o pareja del Jefe(a) de hogar.
8	Yerno o nuera	Esposo o esposa de la hija o hijo del Jefe(a) de hogar o del cónyuge o pareja.
9	Nieto(a)	Hijo o hija del hijo o la hija del Jefe(a) de hogar o del cónyuge o pareja.
10	Hermano(a)	Quienes poseen la condición de hermanastros y hermanastras también deben ser considerados como hermanos(as).
11	Cuñado(a)	Hermano o hermana del cónyuge, cónyuge del hermano o la hermana.
12	Otro familiar	Aquellos parientes que no han sido considerados en los ítems anteriores. Por ejemplo: primos(as), tíos(as), sobrinos(as), etc.
13	No familiar	Personas que no presentan relación de parentesco con los integrantes del hogar (no hay consanguinidad ni afinidad pero forman parte de este, dado que cohabitan en la misma vivienda y comparten un presupuesto en común). No incluya servicio doméstico, si lo hubiera, ni pensionistas.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

(3) También existe dificultad para operacionalizar el concepto de grupo familiar para el cálculo del umbral de focalización. En este caso, se utilizan las encuestas CASEN. Sin embargo, las unidades de análisis que allí son factibles de implementar son el hogar y el núcleo pero la información disponible en dichas encuestas no permite establecer relaciones de los integrantes de alguna de esas unidades con otros individuos fuera de la muestra. Por

lo tanto, para algo tan relevante como el cálculo del umbral, este concepto solo se puede aproximar.

Por ejemplo, en un estudio previo (Centro UC, 2019) se encontró que las 17,6 millones de personas en la población, contenidas en la Encuesta Casen 2015, estaban distribuidas en 5,45 millones de hogares, 6,59 millones de núcleos familiares y 7,7 millones de grupos familiares. El número mayor de grupos respecto de los núcleos dice relación, en parte, con una cantidad de personas que, con los datos de Casen, no es posible asignar a un grupo específico por las limitaciones de la información antes mencionados.

En relación con los aspectos (1) y (2), resulta poco explicable que a 12 años de establecido el Sistema de Pensiones Solidarias este tema no se haya corregido aun cuando se dan dos situaciones simultáneamente: (a) la información administrativa es precisa y radica en el Servicio de Registro Civil e Identificación; y (b) la Ley N°20.255 le asigna al Instituto de Previsión Social facultades para solicitar la información administrativa requerida a otras instituciones.

5 Sistematización de los antecedentes, fundamentación, fórmulas, modificaciones y proceso de implementación del grupo familiar y del ITF del Sistema de Pensiones Solidarias

En la sección 5.1. de este capítulo se describe la normativa que rige actualmente el Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias, con el objeto de proporcionar un marco al análisis posterior.

En la sección 5.2 se presentan los principales antecedentes del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias, abordando sus objetivos, principios y fundamentos para su creación, así como los distintos componentes que interactúan en este.

A continuación, en la sección 5.3 se realiza una detallada descripción del actual Instrumento Técnico de Focalización y de sus componentes, así como también del procedimiento utilizado para la determinación del umbral de focalización.

Posteriormente, en la sección 5.4 se desarrolla un análisis de las modificaciones realizadas a los parámetros del Instrumento Técnico de Focalización a partir de 2010, incluyendo aspectos como la capacidad generadora de ingresos, el umbral de focalización CASEN, el índice de dependencia y el tratamiento de los ingresos laborales de las personas mayores, entre otros.

La sección 5.5 apunta a la implementación práctica del Instrumento Técnico de Focalización, para lo cual este informe se ha nutrido de los insumos provistos por un conjunto de

reuniones y entrevistas con las distintas instituciones involucradas con el proceso de implementación del instrumento, incluyendo, además, una entrevista con una representante del mundo previsional en la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

Finalmente, este capítulo concluye con un diagnóstico crítico de la situación actual del Instrumento Técnico de Focalización¹⁵.

¹⁵ En el Anexo N°1 se muestra el listado de reuniones y entrevistas que tuvo el equipo del Centro UC con las distintas instituciones relacionadas con el Instrumento Técnico de Focalización.

5.1 La normativa que rige el Instrumento Técnico de Focalización de la Ley Nº20.255

La Ley Nº20.255

El artículo 3, letra b) de la Ley Nº20.255 que reforma el Sistema de Pensiones, establece que, para acceder a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, se debe *"integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile"*.

Para verificar la condición de pobreza, en el artículo 32 de la precitada ley establece que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social mediante un reglamento, suscrito por el Ministro de Hacienda, debe señalar el o los instrumentos técnicos de focalización y procedimientos que utilizará el Instituto de Previsión Social para verificar dicho requisito. Las únicas condiciones que la ley establece respecto al mecanismo de focalización es que este, a lo menos, debe considerar el ingreso per cápita del grupo familiar y que el o los instrumentos de focalización que se apliquen deberán ser los mismos para toda la población.

El mismo artículo 32 indica que el reglamento del Ministerio del Trabajo y Previsión Social antes mencionado también fijará el umbral de focalización que determinará *"quienes integran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población en Chile"*. Asimismo, dicho reglamento deberá determinar la forma y circunstancias en que se hagan efectivas las causales de extinción y suspensión de los beneficios del sistema solidario, entre otras materias.

El reglamento de la Ley N°20.255

En el Decreto N° 23, de 2008, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprueba el reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias, se establece, en el Título Quinto, el Instrumento Técnico de Focalización. En dicho Título se indica, entre otros, qué es el Instrumento Técnico de Focalización; para qué se utiliza; los factores o componentes que debe considerar; y qué se obtiene de la aplicación del Instrumento. También se establece que la fórmula matemática se fijará mediante una resolución, se indica cuáles serán las fuentes de información que se deben utilizar y se dispone que la Superintendencia de Pensiones, mediante norma de carácter general, establecerá la forma de utilización de la referida información en el Instrumento Técnico de Focalización.

El artículo 33, del Decreto N°23, de 2008, define al Instrumento Técnico de Focalización como el mecanismo que permite evaluar el nivel de pobreza de la población para los efectos de asignar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias de la Ley N°20.255.

El reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias indica que el Instrumento Técnico de Focalización debe considerar, al menos, los siguientes factores: la Capacidad Generadora de Ingreso del grupo familiar (CGI); el ingreso per cápita del grupo familiar, y un Índice de Necesidades del grupo familiar (IN).

Respecto al factor “capacidad generadora de ingreso” indica que se considerará una estimación del potencial ingreso laboral que cada uno de los integrantes del grupo familiar podría recibir en el mercado laboral según sus características observables.

En relación con los “ingresos del grupo familiar” se establece que se deben considerar los recursos de corto, mediano y largo plazo que posea el grupo familiar, con excepción de los ingresos provenientes del Sistema de Pensiones Solidarias de la Ley N°20.255.

Sobre el “índice de necesidades” se indica que contabilizará el número de personas que integren el grupo familiar considerando las economías de escalas existentes en su interior y los grados de dependencia de sus miembros.

En el mencionado artículo 33 del reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias, se indica que, como resultado de la aplicación del Instrumento Técnico de Focalización, se obtendrá un Puntaje de Focalización Previsional. Asimismo, se añade que será la Subsecretaría de Previsión Social, con la visación del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, previo informe del Consejo Consultivo Previsional de conformidad a la letra c) del artículo 66 de la Ley N°20.255, la encargada de dictar una resolución que contenga la fórmula matemática de cálculo del Puntaje de Focalización Previsional (PFP).

Resolución que establece la fórmula de cálculo del Puntaje de Focalización Previsional

Como lo establece el Decreto N° 23, del año 2008, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprueba el reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias; en junio del año 2010, la Subsecretaría de Previsión Social dictó, con la visación del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos y previo informe del Consejo Consultivo Previsional,

la Resolución Exenta de N°155 que fijó la fórmula matemática de cálculo del Puntaje de Focalización Previsional (PFP).

Dicha fórmula buscó recoger las directrices establecidas en la Ley N°20.255, en el reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias y aprovechar el acceso a datos de fuentes administrativas. Debe recordarse que esta constituyó la primera Resolución que estableció la fórmula de cálculo del PFP luego que en los primeros dos años de aplicación de dicha ley¹⁶ se utilizara la Ficha de Protección Social¹⁷.

Como se puede apreciar en el Cuadro 5.1, la Resolución Exenta N°155 se ajustó en diversas ocasiones hasta que finalmente, el año 2017, se dejó sin efecto mediante la Resolución Exenta N° 193. En esta resolución, además de nuevos ajustes a la fórmula, se refundieron todos los cambios que había sufrido el Instrumento Técnico de Focalización anteriormente.

Un análisis sobre las modificaciones realizadas se puede encontrar más adelante (sección 5.4).

¹⁶ En virtud del art.1º transitorio de la Ley N°20.255.

¹⁷ La Ficha de Protección Social fue sustituida como instrumento para la focalización de la Política Social por el Registro Social de Hogares a contar de 2016.

Cuadro 5.1
Ajustes realizados al Instrumento Técnico de Focalización

NORMA	MODIFICACIÓN	FECHA
Resolución Exenta N°155	- Fija la fórmula de cálculo del PFP	3 de junio de 2010
Resolución Exenta N°164	- Modifica en el componente que describe la CGI la oración: <i>"Con todo, no se considerarán las reducciones parciales de la CGI contempladas en la mencionada Ficha"</i> por <i>"Con todo, no se considerarán las reducciones de la CGI contempladas en la mencionada Ficha para aquellas personas que tengan la calidad de cuidadores"</i> .	16 de junio de 2010
Resolución Exenta N°549	- Modifica umbral "143.672" por "155.366" y "1.100" por "1.206"	9 de junio 2011
Resolución Exenta N°41	- Modifica umbral "155.366" por "161.437".	1 de marzo 2013
Resolución Exenta N°89	- Modifica umbral "161.437" por "173.651"	3 de mayo 2013
Resolución Exenta N°93	- Incorpora el factor edad de los integrantes del grupo familiar en el Índice de Necesidades. - Desvincula la contabilización de las economías de escala de la posición de los integrantes del grupo familiar. - Modifica umbral "173.651" por "171.439"	22 de mayo 2013
Resolución Exenta N° 193	- Deja sin efecto la resolución N°155 y sus modificaciones; y fija la fórmula de cálculo del PFP. - Incorpora incrementos en el factor de dependencia entre los 65 años de edad hasta, una vez alcanzada la esperanza de vida, para todos los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias. - Modifica la forma en que se consideran los ingresos laborales de los integrantes del grupo familiar mayores de 65 años. - Actualiza el valor del umbral, fijándolo en "238.943" - Actualiza los valores de las expectativas de vida, utilizadas para el cálculo del índice de Necesidades, con la tabla de mortalidad RV-2014.	13 de noviembre de 2017
Resolución Exenta N°03	- Actualiza el valor del umbral correspondiente a Casen 2017 fijándolo en "256.481". Este valor, en pesos de diciembre de 2018, debe reajustarse de acuerdo a la variación en el IPC.	6 de enero de 2020

Fuente: Elaboración propia

5.2 Antecedentes del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias

En esta sección se apunta a describir los objetivos, principios y fundamentos que se tuvieron en consideración para la creación del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias.

Al igual que en el caso del grupo familiar, el antecedente más directo de la Ley N°20.255 lo constituye el trabajo realizado por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006).

Del análisis del Informe del Consejo Asesor, se puede concluir que inherente a su propuesta de nuevo Pilar Solidario fue la necesidad de focalizar, a saber, *"Se propone que accedan a los beneficios del NPS (Nuevo Pilar Solidario) los pensionados que viven en hogares pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso"*¹⁸.

Como se discutió anteriormente, si bien el Consejo no utilizó la unidad grupo familiar, fue claro en establecer que la autonomía debía ser uno de los criterios orientadores de la reforma previsional en curso.

Considerando lo analizado en el capítulo 4 y la redacción del proyecto de ley que fue enviado al Congreso a fines de 2006, se puede concluir que el Gobierno concordó con la propuesta

¹⁸ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), pág.104.

del Consejo referida a un beneficio que debería cubrir al 60% de la población más pobre. Sin embargo, considerando el concepto de la autonomía personal, estimó que la referencia debía hacerse a los grupos familiares y no a los hogares pertenecientes al 60% más pobre. El proyecto de ley estableció esta norma en el articulado permanente, mientras que fijó una gradualidad para la entrada en vigencia, comenzando por el 40% más pobre de la población.

En relación al instrumento de focalización que utilizaría el Sistema de Pensiones Solidarias, puede concluirse que el Gobierno comprendió que no podía utilizar de manera directa la Ficha de Protección Social, que estaba recién comenzando a implementarse en el país como un reemplazo de la antigua Ficha CAS-2. La razón de lo anterior es que el grupo familiar no correspondía al hogar, que era la unidad de análisis del instrumento utilizado para las políticas sociales. En consecuencia, estableció también una transición para este instrumento, indicando que durante los dos primeros años de implementación de la ley se utilizaría la Ficha de Protección Social. De esta manera se dio el tiempo para que se pudiera analizar con mayor detalle las particularidades que debería tener el instrumento técnico de focalización para las pensiones solidarias.

El que el Gobierno de entonces tuviera en mente que el Instrumento Técnico de Focalización debía corresponder a una adaptación de la Ficha de Protección Social al concepto de grupo familiar pero manteniendo la misma lógica, queda claro de lo que fue la redacción del Artículo 32 de la Ley Nº20.255 donde se indica que deberá considerar, a lo menos, el ingreso per cápita del grupo familiar. Adicionalmente, en el reglamento de la ley, publicado en junio de 2008 se especifica aun más, señalando que este instrumento deberá incluir, al menos, los siguientes factores:

- el ingreso per cápita del grupo familiar. Acá también se añade que los ingresos deberán considerar los recursos de corto, mediano y largo plazo que posea el grupo familiar (con excepción de los ingresos provenientes del Sistema de Pensiones Solidarias).
- la capacidad generadora de ingreso del grupo familiar- Se añade que aquí se considerará una estimación del potencial ingreso laboral que cada uno de los integrantes del grupo familiar podría recibir en el mercado laboral según sus características observables.
- un índice de necesidades del grupo familiar. Acá se señala que este índice contabilizará el número de personas que integren el grupo familiar, considerando las economías de escala existentes en su interior y los grados de dependencia de sus miembros.

De esta manera, los factores considerados corresponden exactamente a los considerados en la Ficha de Protección Social, con la sola adaptación del cambio de la unidad de análisis.

5.3 Descripción del actual Instrumento Técnico de Focalización

Como se mencionó anteriormente, el Instrumento Técnico de Focalización (ITF) tiene como objetivo definir si un postulante pertenece al 60% más pobre de la población y, de esa manera, determinar si es beneficiario del Sistema de Pensiones Solidarias. Para ello, se calcula el Puntaje de Focalización Previsional (PFP) para cada posible beneficiario y se compara con un puntaje de corte, lo que determina la elegibilidad al beneficio.

El Puntaje de Focalización Previsional (PFP) se calcula a través de la siguiente fórmula:

$$(1) \quad PFP_g = \frac{\sum_i^{n_g} \{ (CGI_{i,g} \times (1 - p_{i,g}) + Y_{i,g} \times p_{i,g}) + YP_{i,g} \}}{IN_g} \times F$$

Donde:

- PFP_g :Puntaje de Focalización Previsional del grupo familiar g
- $CGI_{i,g}$:Capacidad Generadora de Ingresos del individuo i en el grupo familiar g
- $p_{i,g}$:Ponderador ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g
- $Y_{i,g}$:Ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g
- $YP_{i,g}$:Ingresos permanentes del individuo i en el grupo familiar g
- IN_g :Índice de necesidades del grupo familiar g
- n_g :Número de integrantes del grupo familiar g
- F :Factor de transformación monótona del instrumento, para dejarlo en términos de puntaje.

A continuación, se detallará la definición y el cálculo de las variables utilizadas en el PFP.

i. Capacidad Generadora de Ingresos (CGI)

La CGI es una estimación de lo que podría ganar una persona dadas sus características observables, como edad, nivel educacional y experiencia laboral, entre otros. Esta variable se estima para todos los individuos del grupo familiar con información proveniente del Registro Social de Hogares y otros datos administrativos.

Asimismo, se establece que la capacidad generadora de ingresos se igualará a 0 en los siguientes casos descritos en el Cuadro 5.2.

Cuadro 5.2
Casos en los que la Capacidad Generadora de Ingresos se hace igual a 0

1. Personas con edad igual o menor a 15 años
2. Mujeres con edad igual o mayor a 60 años
3. Hombres con edad igual o mayor a 65 años
4. Mujeres embarazadas
5. Personas que presentan dependencia severa, leve o moderada
6. Estudiantes menores de 24 años de edad

Fuente: Elaboración propia.

ii. Ingresos laborales

Los ingresos laborales utilizados en el cálculo de la PFP se obtienen de la siguiente manera:

$$(2) \quad Y_{i,g} = \begin{cases} Y'_{i,g}, & \text{si edad} < 65 \\ \max(Y'_{i,g}, -PMAS, 0), & \text{si edad} \geq 65 \end{cases}$$

Donde,

- $Y_{i,g}$: Ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g .
- $Y'_{i,g}$: Ingresos del trabajo auto-reportados en el RSH para cada integrante del grupo familiar, los registrados por el Servicio de Impuestos Internos e ingresos que deriven de cotizaciones previsionales enteradas.
- $PMAS$: Pensión Máxima con Aporte Solidario correspondiente a la edad del solicitante.

Los ingresos laborales $Y'_{i,g}$ están compuestos por la suma de los siguientes ingresos:

- Sueldos laborales (promedio mensual líquido)
- Ingresos por honorarios (promedio mensual líquido)
- Otros ingresos exentos y no imponible (promedio mensual líquido)

Se obtiene la información de todos los miembros del grupo familiar y se suman los ingresos laborales totales de cada uno. Para las personas de 65 años o más,

se contabilizan los ingresos laborales que estén por sobre la Pensión Máxima con Aporte Solidario.

iii. Ingresos permanentes

Los ingresos permanentes son ingresos provenientes de rentas de capital (promedio mensual líquido) y de pensiones (promedio mensual líquido). Sin embargo, no se deben incluir las pensiones del Sistema Solidario (Pensión Básica Solidaria o Aporte Previsional Solidario, de vejez o invalidez).

Esta información se calcula para todos los miembros del grupo familiar, a partir de datos del Servicio de Impuestos Internos y del Instituto de Previsión Social.

iv. Ponderador de los ingresos laborales

El ponderador depende del género y de la edad de los individuos del grupo familiar. Como se observa en el cuadro siguiente, el ponderador es igual a 0,1 para las mujeres entre 16 y 51 años y para los hombres entre 16 y 56 años. El ponderador aumenta, hasta llegar a 1, según la edad y género del individuo. Desde los 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, el ponderador se mantiene constante e igual a 1.

Cuadro 5.3
Ponderador de los ingresos laborales
e ingresos potenciales según edad y género

Edad Mujer	Edad Hombre	$p_{i,g}$	$1 - p_{i,g}$
16 a 51	16 a 56	0,1	0,9
52	57	0,2	0,8
53	58	0,3	0,7
54	59	0,4	0,6
55	60	0,5	0,5
56	61	0,6	0,4
57	62	0,7	0,3
58	63	0,8	0,2
59	64	0,9	0,1
60 o más	65 o más	1	0

Fuente: Elaboración propia.

v. Índice de necesidades

Esta variable busca servir como proxy para determinar y distinguir distintas necesidades que puedan surgir en un grupo familiar. Esto sucede porque puede existir distinto grado de dependencia en los integrantes de la familia, en caso de niños o adultos mayores. Esta variable se construye considerando a todos los integrantes del grupo familiar y calculando un factor de dependencia para cada uno de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro 5.4
Factor de Dependencia

Condición:	$FD_{i,g}$
Sano	1
Autovalente	1,2353
Dependiente leve	1,4706
Dependiente moderado	1,8235
Dependiente severo, muy severo o postrado	2,3774

Fuente: Elaboración propia.

Se establece que si los integrantes del grupo familiar tienen pensión de invalidez parcial o total, o bien si se solicita un beneficio solidario de invalidez, los factores de dependencia asociados son de 1,8235 y 2,3774 (en los casos de invalidez parcial y total, respectivamente).

Utilizando el factor de dependencia para cada individuo del grupo familiar se construye luego un Factor de Dependencia Ajustado:

$$(3) \quad FDA_{i,g,s} = \begin{cases} FD_{i,g}, & \text{si } edad_{i,g} < 65 \\ FD_{i,g} + \frac{FD_l - FD_s}{ev_{65,s}} \times (edad_{i,g} - 65), & \text{si } 65 \leq edad_{i,g} \leq 65 + ev_{65,s} \text{ y } FD_{i,g} < FD_{sev} \\ FD_{i,g} + (FD_l - FD_s), & \text{si } edad_{i,g} > 65 + ev_{65,s} \text{ y } FD_{i,g} < FD_{sev} \\ FD_{i,g}, & \text{si } FD_{i,g} = FD_{sev} \end{cases}$$

Donde,

- $FDA_{i,g,s}$: Factor de dependencia ajustado del individuo i en el grupo familiar g y del sexo s .
- $FD_{i,g}$: Factor de dependencia del individuo i en el grupo familiar g .
- FD_s : Factor de dependencia sano, la variable toma valor igual a 1.
- FD_l : Factor de dependencia leve, la variable toma valor igual a 1,4706.

- FD_{sev} : Factor de dependencia severo, la variable toma valor igual a 2.3774.
- s : Sexo del individuo, donde h es hombre y m es mujer.
- $ev_{65,s}$: Esperanza de vida a los 65 años de edad, según sexo.
- $ev_{65,h}$: 20,45
- $ev_{65,m}$: 25,51

Por último, el Índice de necesidades contempla un ajuste por economías de escala dentro del grupo familiar. De esta forma, se suman los Factores de dependencia ajustado (FDA) de cada individuo del grupo familiar, y se le resta 0,3 por cada integrante:

$$(4) \quad IN_g = \sum_i^{n_g} FDA_{i,g,s} - 0,3 \times (n_g - 1)$$

vi. Factor de transformación monótona

El factor de transformación tiene como objetivo pasar de montos (en pesos) a un puntaje comparable con el valor de corte del beneficio. De esta forma, el factor F se obtiene como:

$$(5) \quad F = \frac{\text{puntaje de corte vigente}}{\text{umbral Casen}}$$

Actualmente, el puntaje de corte vigente es de 1.206, mientras que el umbral Casen es de 256.481.

5.3.1 Explicación de la fórmula utilizada por el Instrumento Técnico de Focalización

La fórmula utilizada por el Instrumento Técnico de Focalización para la obtención de un Puntaje de Focalización Previsional (PFP) está basada en aquella utilizada por la Ficha de Protección Social para el cálculo de su puntaje hasta el año 2016.

En términos generales, la fórmula para el PFP mostrada anteriormente en la expresión (1), corresponde a una medición de los ingresos potenciales y efectivos del total del grupo familiar (el numerador), expresados en términos per cápita, pero con una corrección por las necesidades del hogar (el denominador). Este ingreso per cápita corregido se transforma en puntaje utilizando el factor de conversión (F) que transforma los ingresos en una escala de puntajes.

Existe un puntaje que determina el umbral de elegibilidad (asociado a pertenecer a un grupo familiar correspondiente al 60% más pobre de la población), que actualmente corresponde a 1.206 puntos. De esta manera, postulantes con un puntaje superior a 1.206 puntos se consideran no elegibles. En la sección siguiente se aborda la construcción de dicho umbral.

A continuación, se irá analizando y explicando la fórmula (1) y su racionalidad. Se comienza con el numerador y sus componentes, para luego seguir con el denominador y sus variables asociadas.

(a) El numerador: $\sum_i^{n_g} \{ (CGI_{i,g} \times (1 - p_{i,g}) + Y_{i,g} \times p_{i,g}) + YP_{i,g} \}$

- Como muestra el signo de sumatoria al inicio de la expresión, lo que se expresa allí es la suma de ingresos para cada integrante (subíndice i) del grupo familiar (subíndice g). Así, para un grupo familiar compuesto por tres personas (tamaño del grupo familiar= $n_g=3$), la expresión indica que se deben sumar los ingresos que están al interior de la llave para cada una de las tres personas del grupo familiar.
- Hay dos tipos de ingresos que se suman y que están contenidos al interior de la llave en el numerador:

-Por una parte, los ingresos laborales, que, como se explicará, incluyen ingresos potenciales y efectivos o declarados:

$$(CGI_{i,g} \times (1 - p_{i,g}) + Y_{i,g} \times p_{i,g})$$

Y, por otra parte, los ingresos permanentes y de pensiones, YP_{ig}

- La expresión para los ingresos laborales sigue cercanamente a lo que se consideraba en la Ficha de Protección Social y esto es un antecedente relevante para su especificación. En este instrumento, que rigió entre 2007 y 2016, en el contexto de un acceso muy limitado a registros administrativos, los ingresos laborales contenidos en $Y_{i,g}$ correspondían a ingresos declarados por las personas en la encuesta que se les realizaba, es decir a una autodeclaración. Luego, la mayor parte de esta información no podía ser verificada. Con el objeto de controlar la tendencia al subreporte, la Ficha de Protección Social consideraba como ingresos

laborales el declarado, con una ponderación de 10% y un ingreso potencial, asociado al término capacidad generadora de ingresos, con una ponderación de 90%.

- La capacidad generadora de ingresos se estimaba en la Ficha de Protección Social como el ingreso predicho para seis tipos de situaciones: Hombres Ocupados Asalariados; Mujeres Ocupadas Asalariadas; Hombres Ocupados Trabajadores por Cuenta Propia; Mujeres Ocupadas Trabajadoras por Cuenta Propia; Hombres Inactivos o Desocupados; y Mujeres Inactivas o Desocupadas. Utilizando datos de las Encuestas Casen, se estimaban ecuaciones de ingreso para estos grupos en función de características como escolaridad y edad. Así, independientemente de estar o no trabajando, estas estimaciones permitían proyectar un ingreso laboral dadas sus características de capital humano reportadas en la encuesta realizada para efectos de la Ficha de Protección Social.

Luego, como se señaló, el ingreso laboral considerado para efectos del puntaje de focalización, es un promedio ponderado de los ingresos declarados (con un peso de 10%) y de los ingresos potenciales (con una ponderación de 90%). En el caso del instrumento técnico de focalización, la ponderación de los ingresos potenciales (capacidad generadora de ingresos) no es de 90% (o 0,9) para todos los casos sino que está dado por el parámetro $(1-p_{ig})$. Si se examina el Cuadro 5.3 se puede apreciar que este ponderador es de 90% para las mujeres de entre 16 y 51 años y para los hombres de entre 16 y 56 años. En el caso de la Ficha de Protección Social la ponderación de la capacidad generadora de ingresos se hacía 0 a la edad de pensión (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres). Como se aprecia

en el Cuadro 5.3 esto también ocurre en el caso del puntaje de focalización previsional, aun cuando este parámetro no se hace 0 de manera abrupta sino que va cayendo gradualmente.

¿De dónde vienen los ponderadores de 90% para la CGI y de 10% para los ingresos declarados? Como se indicó previamente, corresponden a las ponderaciones que utilizaba la Ficha de Protección Social.

¿Es razonable el uso de estos ponderadores?

Para personas que están en la edad de trabajar, estos ponderadores suponen que las personas tendrán fuertes incentivos para subrepresentar sus ingresos y que, en la ausencia de datos verificables y con ingresos que se basen solo en el auto-reporte, es más apropiado ponderar significativamente los ingresos potenciales que los efectivamente reportados por las personas.

Más adelante se aborda el aspecto crítico de si se debe o no dar alguna ponderación a la capacidad generadora de ingresos en el contexto actual.

- A los ingresos laborales se añade también en el numerador la suma de los ingresos permanentes para cada uno de los miembros del hogar. En este caso se tienen los ingresos provenientes de rentas de capital (expresados como un promedio mensual líquido) y los ingresos de pensiones (expresados también como un promedio mensual líquido) pero expresamente se excluyen los ingresos asociados al Sistema de Pensiones Solidarias. Esto último se justifica con el criterio de autonomía aludido

en el capítulo anterior y permite asegurar que dos personas mayores que comparten un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población, puedan asegurar un beneficio solidario de manera independiente.

- En conclusión, la fórmula del PFP en su numerador

$$\sum_i^{n_g} \{ (CGI_{i,g} \times (1 - p_{i,g}) + Y_{i,g} \times p_{i,g}) + YP_{i,g} \}$$

recoge la suma de todos los ingresos laborales y la de los ingresos potenciales ponderados, de todos los miembros pertenecientes al grupo familiar, así como de los ingresos permanentes de los miembros de este grupo.

(b) El denominador: IN_g

- El denominador permite obtener, combinado con el numerador, un ingreso total del grupo familiar en términos per cápita con algunas correcciones.
- En primer lugar, se tiene que a mayor tamaño del grupo familiar mayor es el denominador IN_g

Para visualizar esto, considérese el caso de dos grupos familiares. El primero está constituido por un grupo familiar unipersonal ($n_g=1$), con una persona de 65 años. El segundo grupo tiene también una persona de 65 años pero, además, otros dos integrantes menores de 65 años ($n_g=3$). Si es que en ambos casos los integrantes

de los grupos familiares no tienen condición de dependencia y son sanos (es decir, $FD_{i,g}=1$, entonces, utilizando la ecuación (3) se tiene que, para el grupo familiar unipersonal $IN_g=1$, mientras que para el grupo familiar de 3 personas $IN_g=3-0,6=2,4$ Es decir, a mayor tamaño del grupo familiar mayor es el denominador, IN_g .

Se puede notar que el denominador no es exactamente el número de personas en el grupo familiar, por lo que, si se combina el numerador con el denominador, no se obtiene exactamente el ingreso (con la definición hecha en el numerador) per cápita del grupo familiar.

Lo que se tiene, en cambio, es un ingreso per cápita ajustado por lo que se denomina economías de escala. Esto recoge una recomendación internacional validada en los datos a nivel de hogares que parte de la constatación que, al aumentar el tamaño del hogar, los recursos necesarios para mantener la misma situación (por ejemplo, tener un ingreso que los deje justo en la línea de la pobreza) deben aumentar menos que proporcionalmente. En el caso que se analiza, se puede apreciar que, por la primera persona del grupo, el índice de necesidades se incrementa en 1, mientras que para el segundo y cada uno de los miembros siguientes, el índice de necesidades se incrementa en 0,7 por cada miembro del grupo adicional. Esta corrección por economías de escala corresponde exactamente a la que realizaba la Ficha de Protección Social durante su vigencia en el país.

- Un segundo factor que se recoge en el índice de necesidades que se incluye en el denominador es el grado de dependencia. Como se aprecia en la ecuación (4) antes

presentada, el denominador (índice de necesidades) se incrementa a mayor dependencia de los integrantes del grupo familiar. Esto tiene por efecto, disminuir el puntaje de focalización previsional.

Adicionalmente, como se puede apreciar en la ecuación (3) mostrada previamente, para quienes tienen más de 65 años de edad, por cada año sobre los 65 se aumenta el factor de dependencia de cada una de las personas que componen el grupo familiar, con un aumento máximo de 0,4706.

Por lo tanto, cualquiera sea el tamaño del grupo familiar de un individuo, la existencia de condiciones de dependencia o invalidez disminuye el ingreso potencial per cápita y, por lo tanto, el puntaje de focalización previsional asociado al grupo familiar.

(c) El factor F

- Tal como ocurría con la fórmula para el puntaje de la Ficha de Protección Social, el cociente anteriormente analizado se multiplica por F en la expresión (1), para transformar una escala medida en pesos de ingreso a una medida en puntos.

En el caso de la Ficha de Protección Social se usaba la Encuesta Casen para poder replicar al interior, utilizando los hogares (la unidad de análisis de esta Ficha), el ingreso total potencial de estos expresado en términos per cápita con las correcciones por economías de escala y dependencia. Allí se clasificaban los hogares para los distintos percentiles y luego se utilizaba una escala en puntos para cada uno de los percentiles. Por largo tiempo la Ficha de Protección Social usó el resultado del análisis

realizado utilizando la Encuesta Casen 2003 y no actualizó la equivalencia entre percentiles y montos de ingreso per cápita.

En el caso del Puntaje de Focalización Previsional este análisis también se realiza a través de Casen pero relativo a los grupos familiares, tal como se explica a continuación. El monto del ingreso potencial per cápita corregido obtenido, expresado en pesos, corresponde al denominado "Umbral Casen" en la ecuación (5). El numerador en dicha ecuación es el puntaje que se utiliza para el límite en el 60% de los grupos familiares más pobres, el que se fija actualmente, de manera arbitraria, en 1.206 puntos.

5.3.2 Determinación del umbral de focalización

El Instituto de Previsión Social, con información proveniente de registros administrativos y de información auto-reportada del Registro Social de Hogares, calcula para cada postulante el PFP. Este puntaje luego se compara con el umbral Casen, actualizado y calculado por la Subsecretaría de Previsión Social. Si el postulante está bajo el puntaje de corte, es beneficiario del Sistema de Pensiones Solidarias.

En las resoluciones mencionadas en el Cuadro 5.1, junto con especificar la fórmula de cálculo, se ha establecido un monto en pesos (\$) que equivale al máximo del Puntaje de Focalización Previsional establecido en el Reglamento de la Ley N°20.255 (inicialmente el PFP de corte fue establecido arbitrariamente en 1.100 y luego, a partir de 2011, se aumentó a 1.206 puntos). La forma en que dicho monto en pesos se incluye es a través de un factor de transformación en la fórmula, tal como se explica a continuación. De las resoluciones, sin embargo, no se obtiene la forma específica en que dicho umbral, en pesos, se ha calculado.

Como se ha indicado previamente, para el establecimiento del umbral, que permite identificar si el eventual beneficiario cumple el requisito establecido en el artículo 3, letra b) de la Ley N°20.255, las resoluciones del Ministerio del Trabajo y Previsión Social han detallado la fórmula específica de cálculo del Puntaje de Focalización Previsional y fijado el límite en pesos asociado al puntaje máximo que, a su vez, normó el Reglamento de la ley.

Es decir, para la determinación del umbral de focalización, el Reglamento del SPS¹⁹ establece que los eventuales beneficiarios del SPS deberán tener un PFP igual o inferior a 1.206 puntos. Y, por otra parte, por medio de una Resolución, la Subsecretaría de Previsión Social determina el umbral expresado en pesos (\$256.481)²⁰.

A partir de la información que se tiene de este proceso, a través del Consejo Consultivo Previsional y de la Subsecretaría de Previsión Social, se sabe que para el cálculo del umbral de corte, las resoluciones indicadas en el Cuadro 5.1 se han basado en la información entregada por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen), cuya muestra es representativa a nivel nacional, realizada cada dos años y que cuenta con la información relevante para construir los grupos familiares y replicar para cada uno de los grupos familiares encuestados el puntaje de focalización previsional (PFP).

En términos generales, de acuerdo con lo recabado, el primer paso para determinar el umbral ha consistido en construir los grupos familiares de acuerdo con lo establecido en la Ley N°20.255 a partir de las preguntas que caracterizan los vínculos familiares del hogar en Casen.

Posteriormente, se han construido los distintos componentes de la fórmula de cálculo del ITF para cada individuo perteneciente al grupo familiar: i) la CGI, ii) los distintos tipos de ingreso, iii) los ponderadores de estos ingresos y iv) el índice de necesidades. Así, se ha

¹⁹ Decreto N°23, de 2008, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

²⁰ Resolución Exenta N°03, de 2020, de la Subsecretaría de Previsión Social.

estimado para cada grupo familiar su Puntaje de Focalización Previsional (PFP). A partir de estos puntajes, y ordenándose a las personas desde menor a mayor puntaje, se determina el valor correspondiente al percentil 60.

Este procedimiento ha sido desarrollado por la Subsecretaría de Previsión Social y, de acuerdo con lo recogido, se ha realizado en el tiempo de modo paralelo por la Dirección de Presupuestos para verificar sus cálculos, considerando que la resolución que establece el monto del umbral en pesos debe ser visada por el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con lo señalado por el Reglamento del SPS.

5.4 Análisis de las modificaciones realizadas a los parámetros del Instrumento Técnico de Focalización

Luego de la transición de los primeros años de la Ley N°20.255 en la que se usó como mecanismo de focalización la Ficha de Protección Social, en junio de 2010 se comienza a utilizar el nuevo Instrumento Técnico de focalización. Para ello, como se indicó anteriormente (véase el Cuadro 5.1) la resolución exenta N°155 de junio de 2010 fijó por primera vez la fórmula de cálculo y estableció el umbral y puntaje de focalización.

Como se indicara anteriormente, este nuevo instrumento se diseñó sobre la base de lo utilizado en la política social entonces, por medio de la Ficha de Protección Social. La Resolución Exenta N°155 refleja aquello, aun cuando se debió hacer la adaptación para que la unidad de análisis no fuera el hogar sino el grupo familiar establecido en la ley.

A los pocos días de publicada, también se debió sacar la Resolución Exenta N°164 para aclarar que *"con todo, no se considerarán las reducciones parciales de la CGI contempladas en la mencionada Ficha para aquellas personas que tengan la calidad de cuidadores"*. Ello, por cuanto la Ficha de Protección Social consideraba reducciones en la CGI para estos casos, incluyendo cuidadores de niños/as y también otras personas con necesidades. Este aspecto (las numerosas reducciones en la CGI) fue uno de los que ya estaba en discusión en el marco de la revisión que realizaba el Panel de Expertos convocado para revisar la Ficha de Protección Social. El punto más débil de estas reducciones tenía relación con la fuerte dependencia de estas en el auto-reporte de las personas.

Debe señalarse que la primera estimación del umbral CASEN se realizó con los datos de la Encuesta CASEN 2006, que era la última disponible a dicha fecha.

Se observa que desde que se establece por primera vez el umbral de focalización, este es actualizado en periodos irregulares. En 2013 se modifica el valor del umbral utilizando los resultados de la Encuesta CASEN 2011 (por medio de las Resoluciones Exentas 89 y 93 de 2012). Se constata un considerable periodo de rezago entre la fecha en que se puso a disposición la encuesta Casen 2015 (finales de 2016) y la actualización del umbral de focalización a finales de 2017 (vía la Resolución Exenta N°193). Lo mismo ocurre con Casen 2017 (liberada a finales de 2018) y la más reciente actualización del umbral en enero de 2020 (Resolución Exenta N°3).

Estas modificaciones del umbral son necesarias porque permiten asegurar que el puntaje de corte utilizado en el Instrumento Técnico de Focalización efectivamente corresponda con aquel valor del umbral que cumple con el requisito establecido en la ley. Si bien la modificación en el tiempo habría correspondido hacerla antes (cuestión que se podría establecer hacia adelante a medida que el proceso se automatiza) también debe considerarse que en el caso de la Ficha de Protección Social esta política no se adoptó, generando distorsiones respecto de los porcentajes de vulnerabilidad asociados a los puntajes de dicho instrumento. De allí que, al menos, en el caso del ITF, el exhibir varios ajustes en el umbral contrasta positivamente con el instrumento de focalización que predominó en el país hasta fines de 2015.

Dos modificaciones adicionales (dentro de las incluidas en el Cuadro 5.1 antes mencionado) ameritan un análisis detallado.

En primer lugar, por medio de la Resolución Exenta N°93 de 2013, se modificó la fórmula para el Índice de Necesidades originalmente considerada en la Resolución Exenta N°155 de 2010 para incluir el factor edad de los integrantes del grupo familiar en el Índice de Necesidades.

Para analizar este cambio considérese que originalmente el índice de necesidades no incluía la ecuación (3), es decir, no existía ajuste por edad. De allí que en la ecuación (4) simplemente se sumaban los factores de dependencia, que correspondían a la matriz que se establece en el Cuadro 5.4 y que era utilizada por la Ficha de Protección Social. Lo que hace la Resolución Exenta N°93 es incorporar un ajuste por edad, aspecto fundado en que la dependencia se incrementa con la edad, especialmente a partir de los 75-80 años de edad. Evidencia sobre este punto se puede encontrar en el Estudio Nacional sobre la Discapacidad de 2009 (Ver SENAMA (2010) y la Encuesta de Calidad de Vida del Adulto Mayor realizada por la Subsecretaría de Previsión Social .

Esta resolución entonces incorpora estos ajustes para lo cual se incluyó el equivalente a la ecuación (3), que aquí llamaremos (3') para distinguirla

$$(3)' \quad FDA_{i,g,s} = \begin{cases} FD_{i,g}, & \text{si } edad_{i,g} < 65 \text{ o bien si } edad_{i,g} \geq 65 \text{ y } FD_{i,g} \geq 1,4706 \\ FD_{i,g} + \frac{1,4706 - FD_{i,g}}{ev_{65,s}} \times (edad_{i,g} - 65), & \text{si } 65 \leq edad_{i,g} \leq 65 + ev_{65,s} \text{ y } FD_{i,g} < 1,4706 \\ 1,4706 & \text{si } edad_{i,g} > 65 + ev_{65,s} \text{ y } FD_{i,g} < 1,4706 \end{cases}$$

Donde las variables se definen del mismo modo que en la ecuación (3) con la excepción de las dos siguientes:

- $ev_{65,h}$: 19,06
- $ev_{65,m}$: 23,87

(las expectativas de vida para hombres y mujeres a los 65 años corresponden a las incluidas en las tablas de mortalidad entonces vigentes)

Si se examina bien la ecuación, se establece que al factor de dependencia establecido en el Cuadro 5.4, se considera una adición a medida que la edad aumenta. Sin embargo, se pone como cota un tope de 1,4706, que corresponde al factor de dependencia utilizado para las personas dependientes leves.

Luego, con esta modificación, se incluyó un ajuste para aumentar el factor de dependencia con el paso de la edad. Sin embargo, esto se consideró solo para quienes el factor de dependencia original es 1 (sano) o 1,2353 (autovalente). Para todos aquellos considerados dependientes leves o moderados, no se realizó ajuste por edad.

Esta incongruencia se corrige recién por medio de la Resolución Exenta N°193 de noviembre de 2017, desde cuando está vigente la fórmula actual contenida en la ecuación (3) y que adicionó ajustes con la edad para las personas dependientes leves y dependientes moderadas. En dicha oportunidad también se aprovechó de actualizar los valores de las expectativas de vida con las nuevas tablas de mortalidad (RV-2014).

Una segunda modificación pertinente de considerar es aquella establecida en la Resolución Exenta N°193 de noviembre de 2017, por medio de la cual se cambia la forma en que se consideran los ingresos laborales de los integrantes mayores a 65 años. Esta modificación incluye como ingresos laborales (Y_{ig}) a considerar en la fórmula del Puntaje de Focalización Previsional (ecuación (2)) solo los que están por sobre el monto de la Pensión Máxima con Aporte Solidario para aquellos integrantes del grupo familiar mayores a 65 años. Esto permite que los adultos de 65 años y más puedan tener un ingreso laboral sin que les signifique un aumento del Puntaje de Focalización Previsional o, una vez concedido el beneficio, que los ingresos adicionales no comporten una pérdida del beneficio.

De esta manera, solo desde noviembre de 2017 se aplica lo descrito anteriormente en el instrumento actualmente vigente, contenido en la ecuación (2). Esta medida correspondió a una de las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015)²¹ y, como allí se indica, apunta a dos elementos: (a) permitir que las personas mayores, beneficiarias del Sistema de Pensiones Solidarias, y que puedan hacerlo, insertarse en el mercado laboral y poder incrementar sus ingresos, considerando el aumento en las expectativas de vida en el tiempo; y (b) permitir también la realización de una actividad, si están en condiciones de hacerlo, que puede traer efectos positivos sobre su salud mental y física.

²¹ Propuesta 8 de la Comisión.

5.5 Descripción de la implementación práctica del Instrumento Técnico de Focalización

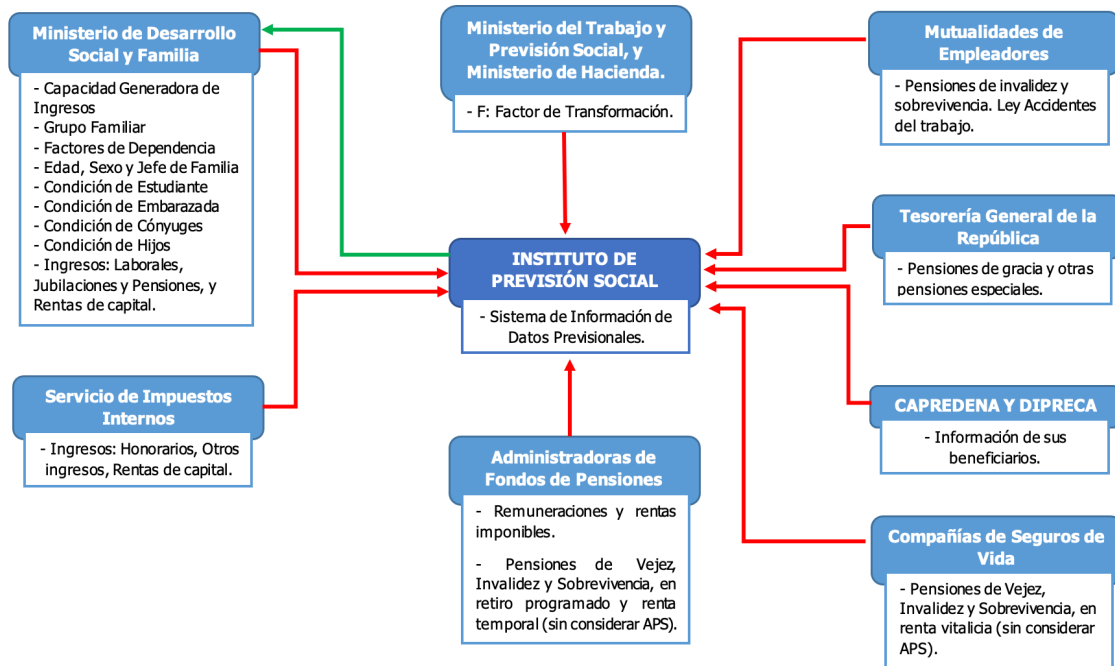
Para el desarrollo de esta sección y la siguiente, ha sido importante para el equipo UC la realización de entrevistas a distintas instituciones participantes en el proceso relacionado con la focalización en el Sistema de Pensiones Solidarias: la Subsecretaría de Previsión Social, la Dirección de Presupuestos, el Instituto de Previsión Social, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y la Superintendencia de Pensiones. Adicionalmente se entrevistó a una integrante de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones. En el Anexo N°1 se presenta el listado de participantes y la fecha de realización de dichas entrevistas y reuniones.

La implementación práctica del Instrumento Técnico de Focalización se concentra en el IPS (Instituto de Previsión Social), institución a la que la Ley N°20.255 le confiere atribuciones para administrar el sistema de pensiones solidarias, conceder los beneficios y establecer un Sistema de Datos Previsionales, además de facultades para solicitar la información requerida a instituciones públicas y privadas para implementar el Instrumento Técnico de Focalización. Estas funciones las desarrolla bajo la supervisión de la Superintendencia de Pensiones, institución que norma, a través de la Circular N°1.510 y sus modificaciones, el procedimiento que debe seguir el IPS y las fuentes de información que esta institución debe utilizar.

La Figura 5.1 que se presenta a continuación busca describir los flujos de información que se producen entre las distintas instituciones para que el IPS pueda calcular el Puntaje de Focalización Previsional.

Figura 5.1

Flujos de Información entre Instituciones para el cálculo del PFP



Fuente: Elaboración propia

Se aprecia que hay un flujo de información desde el IPS hacia el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDS). Se trata de información que contiene la identificación de los(as) potenciales beneficiarios(as) en los meses siguientes y que se envía para que el MDS prepare los datos sobre estas personas y sus grupos familiares, lo que permite al IPS adelantar el proceso de cálculo y acortar los plazos de respuesta a los(as) solicitantes.

Todas las instituciones que aparecen en la Figura 5.1 envían información al IPS que es utilizada para computar el PFP.

El Instituto de Previsión Social recibe información desde el MDS para los individuos solicitantes y potenciales beneficiarios respecto del grupo familiar, la capacidad generadora

de ingresos y los factores de dependencia, así como de la condición de estudiantes, de embarazada y de cónyuges.

El IPS no se relaciona directamente con el Servicio de Registro Civil e Identificación para obtener información que pudiera corroborar la composición de los grupos familiares y prácticamente en todo el periodo de aplicación del Instrumento Técnico de Focalización se ha utilizado directamente la información proveniente de la Ficha de Protección Social, primero, y del Registro Social de Hogares, después. De acuerdo con la entrevista realizada con el Ministerio de Desarrollo Social, es posible reportar que a partir de junio de 2020 esta institución incorporó, por primera vez, información administrativa proveniente del Registro Civil para corroborar la composición del grupo familiar. Se trata de una importante adición que no estuvo disponible previamente. Lamentablemente, como el criterio asociado al Registro Social de Hogares es en base al hogar, considerando quienes están bajo una misma residencia y comparten el presupuesto familiar, esta verificación no permite adicionar personas al grupo familiar que no están en el hogar.

Según lo que ha sido posible reportar a partir de las entrevistas realizadas, no está operativa en la plataforma del IPS la posibilidad de adicionar o excluir personas del grupo familiar, que permitiría cumplir con lo que la Ley N°20.255. De esta manera, si los solicitantes quisieran utilizar estas facultades, tendrían que solicitar una modificación a la información contenida en el Registro Social de Hogares a través del Ministerio de Desarrollo Social.

La información sobre dependencia proviene también desde el MDS y se basa, nuevamente, en las preguntas que se incluyen en la encuesta especial que se realiza a los hogares y, por lo tanto, tienen un carácter de auto-reporte.

Por otra parte, la información sobre la capacidad generadora de ingresos la calcula el Ministerio de Desarrollo Social especialmente para el IPS para efectos de la Ley N°20.255 por cuanto esta variable ya no se utiliza en el Registro Social de Hogares producto del movimiento realizado hacia incluir en lo posible solo variables que pudieran verificarse por la vía de registros administrativos.

La información de ingresos que también provee el Ministerio de Desarrollo Social y Familia permite al IPS corroborar sus propios registros, así como los provenientes de otras fuentes.

Se puede apreciar, entonces, el relevante rol que juega el Ministerio de Desarrollo Social en el cálculo del PFP puesto que, si se mira la fórmula de este en la ecuación (1) en la sección 5.3, provee información que permite contar con la composición del grupo familiar (subíndice g en esa fórmula), la información sobre la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI) y los componentes que permiten computar el índice de necesidades (IN).

El Servicio de Impuestos Internos provee información sobre ingresos por honorarios, otros ingresos y rentas del capital. Los dos primeros se incluyen en los ingresos laborales ($Y_{i,g}$)

contenidos en la ecuación (1), mientras que las rentas del capital se consideran dentro de los ingresos permanentes ($YP_{i,g}$).

Dos problemas son importantes respecto de este flujo de información. En primer lugar, el rezago con el que esta información puede estar disponible. En efecto, el Servicio de Impuestos Internos entrega esta información una vez al año, generalmente en el mes de octubre, información que se refiere a los ingresos del año anterior. De allí que dicha información no se renueve sino hasta octubre del año siguiente. En consecuencia, es posible que cuando el IPS incluya estas variables en su cálculo del Puntaje de Focalización Previsional, estos datos puedan tener un rezago de hasta 23 meses, tal como se pudo recoger de la entrevista sostenida con esta institución. Un segundo problema que se ha producido se ha dado con casos en los que los ingresos por rentas de capital son negativos (algunos de gran magnitud), probablemente por la inclusión de pérdidas de capital. Esto puede distorsionar el cálculo del PFP y, hasta la fecha, el IPS ha debido tomar dichos valores negativos e incluirlos en la fórmula, sin poder desagregar la información.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones, Capredena y Dipreca y la información con la que cuenta el mismo IPS respecto de sus cotizantes previsionales provee la información sobre el componente de las remuneraciones y rentas imposables que está incluido en los ingresos laborales ($Y_{i,g}$) de la expresión (1). De acuerdo a lo recogido en las reuniones con el IPS, esta información se entrega de manera actualizada, con un rezago de 3 meses.

Por otra parte, en relación con los ingresos por pensiones que se incluyen en el componente de ingresos permanentes ($YP_{i,g}$) de la fórmula del PFP en (1), esta proviene de varias instituciones: (i) de las Administradoras de Fondos de Pensiones, respecto de los pensionados por vejez, invalidez y sobrevivencia en la modalidad de retiro programado y renta temporal; (ii) de las Compañías de Seguros de Vida, respecto de los pensionados por vejez, invalidez y sobrevivencia bajo la modalidad de renta vitalicia; (iii) de las mutualidades de empleadores respecto de las pensiones de invalidez y sobrevivencia por la ley de accidentes del trabajo; (iv) de los registros que el mismo IPS tiene en relación a las pensiones del antiguo sistema previsional que paga regularmente así como también de las pensiones de invalidez y sobrevivencia en virtud de la Ley de Accidentes del Trabajo para quienes no están afiliados a mutuales; y también a las pensiones que se han entregado en virtud de leyes especiales y que son pagadas por el IPS; (v) finalmente, de la Tesorería que tiene el registro de pensiones de gracia y otras pensiones especiales que paga de manera directa.

La información sobre el factor de transformación (F) es provista por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Hacienda, quienes conjuntamente determinan y actualizan el umbral Casen, quedando este acto materializado en una resolución exenta de la Subsecretaría de Previsión Social.

Finalmente, un aspecto preocupante en relación con la información de base con la que cuenta el IPS es aquella relativa a la que permita acreditar el requisito de residencia. Se ha reportado que la información de base, disponible en la Policía de Investigaciones, es

incompleta y de calidad heterogénea tanto en lo relativo con los distintos puntos de entrada y salida del país como a través del tiempo. Puede ser relevante realizar un diagnóstico más detallado sobre este punto en un estudio futuro. En el intertanto, el sistema se sigue basando, después de 12 años de su instauración, en un auto-reporte de los(as) postulantes.

La sección siguiente resume algunos de los puntos críticos mencionados acá y en otras partes de este informe.

5.6 Informe de diagnóstico sobre el Instrumento Técnico de Focalización

El Instrumento Técnico de Focalización ha cumplido ya diez años desde su implementación a mediados de 2010. Ha materializado un importante esfuerzo de colaboración entre las distintas instituciones del Estado para poder responder oportunamente a las personas mayores beneficiarias.

Se puede constatar una positiva evolución hacia una mayor utilización de la información administrativa disponible en el Estado así como una orientación de servicio hacia los(as) ciudadanos(as) por parte del Instituto de Previsión Social y los distintos Ministerios involucrados. Esto se ha traducido en un mejor servicio y en menores tiempos de respuesta ante las solicitudes.

No obstante lo anterior, se han identificado algunos aspectos críticos que es necesario abordar, relativos al Instrumento Técnico de Focalización, los que se presentan resumidamente en el Cuadro 5.5.

En primer lugar, en la sección anterior ya se relevaron los problemas que emergen al utilizar la definición de Grupo Familiar con los datos del Registro Social de Hogares. La utilización de registros administrativos en este aspecto supone trabajar de manera directa con los datos del Servicio de Registro Civil e Identificación y corregir así algunos de los problemas que aun persisten.

Similar situación se produce con los datos que envía el Ministerio de Desarrollo Social y Familia al IPS para el cálculo del PFP, a saber, el factor de dependencia, la capacidad generadora de ingresos; y la condición de estudiante y de embarazo. En primer lugar, si bien el Ministerio de Desarrollo Social y Familia tiene un plan para utilizar registros administrativos de manera más amplia, ello debería considerarse como un objetivo de corto plazo. Asimismo, una debilidad que tiene el factor de dependencia es que está basado en el auto-reporte al momento en que las familias son encuestadas por el Registro Social.

En relación con la Capacidad Generadora de Ingresos, se ha cuestionado la utilización de esta en el PFP considerando que el mismo Ministerio de Desarrollo Social y Familia ha dejado de utilizarla para la consideración de los beneficios sociales que asigna (Centro UC, 2019). La utilización de la CGI no está en línea con la utilización solo de registros administrativos en el país y su uso se abandonó al transitar desde la Ficha de Protección Social hacia el Registro Social de Hogares.

Ameritan ser abordados los temas relativos a la información que provee el Servicio de Impuestos Internos. El SII considera provisoria toda información recibida sobre ingresos por honorarios y otros hasta el cierre de su año tributario, contar con dicha información oportunamente permitiría al IPS eliminar los rezagos de información que se producen. Asimismo, el tema de los ingresos negativos debe ser corregido a fin de que no distorsione el PFP.

La parte más débil del sistema de información que sustenta al Sistema de Pensiones Solidarias es aquella que permite constatar el requisito de residencia, aspecto que debe ser abordado prontamente.

Algunos otros aspectos también se mencionan sucintamente y que se espera abordar por la vía de propuestas. Por una parte, en un instrumento técnico de focalización basado en registros administrativos, hacia el cual se estima debiera encaminarse, la transparencia es importante, por cuanto es la única forma en que las personas pueden comprobar las situaciones que el IPS establece.

Con el objeto de apuntar a disminuir los errores de inclusión, se estima que se debe instalar el sistema de revisión de beneficios, el que se ha aplicado de manera excepcional.

Del mismo modo, para disminuir los errores de exclusión, se cuenta con la información de quienes califican al beneficio, con lo que se podría tomar acción directa para recoger activamente dichos casos.

Por último, con la información disponible, además de los análisis de las estimaciones del umbral, se considera que podría ser relevante contar con un análisis de consistencia que permita evaluar a quiénes se está beneficiando con las pensiones solidarias, por ejemplo, si es que se utilizara el marco de personas de la población, y a partir de los datos administrativos, evaluar cuál es el percentil de individuos que se está beneficiando. Esto posibilitaría avanzar a examinar incluir un enfoque de test de afluencia como una estrategia de focalización.

6 Evaluación crítica del desempeño actual del grupo familiar y del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias

A partir del análisis en detalle realizado previamente, en la sección 6.1. se efectúa una evaluación crítica de la unidad de análisis utilizada para la focalización en el Sistema de Pensiones Solidarias, el grupo familiar. A continuación, en la sección 6.2. se aborda el análisis crítico del Instrumento Técnico de Focalización, incluyendo algunos aspectos institucionales.

6.1 Evaluación crítica del desempeño actual del grupo familiar en la focalización del Sistema de Pensiones Solidarias

En términos de su objetivo, el concepto de grupo familiar como unidad de análisis para la focalización del Sistema de Pensiones Solidarias apunta a asegurar de mejor modo el principio de autonomía de las personas mayores (en contraste con el concepto de hogar). Asimismo, el grupo familiar también presenta ventajas desde el punto de vista operativo en comparación con el hogar debido al carácter auto-reportado de la conformación de este último y a la potencial manipulación del mismo cuya evidencia actual y previa fue presentada en el informe anterior. En consecuencia, considerando su objetivo y propósito original, la utilización del concepto de grupo familiar parece adecuada a doce años de la instauración del pilar solidario.

En términos de sus elementos de diseño y su operacionalización, se encuentran dos aspectos críticos que deben ser abordados, los que se resumen en el Cuadro 6.1.

Cuadro 6.1
Aspectos críticos a abordar relativos al grupo familiar

Tema crítico	Descripción
Grupo Familiar	Conformación del grupo se basa en datos auto-reportados provenientes del Registro Social de Hogares
Grupo Familiar	Se requiere posibilitar la información sobre el grupo que se está considerando para el(la) solicitante. También se requiere permitir operativamente la inclusión y exclusión de personas de manera efectiva, de acuerdo con lo establecido en la ley.

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, en virtud de la Norma de Carácter General N°5 que emitió la Superintendencia de Pensiones en 2011, *"...los integrantes del grupo familiar del solicitante corresponden a parejas e hijos según la Encuesta de la FPS"* (Ficha de Protección Social, hoy Registro Social de Hogares) y deben ser enviados por el Ministerio del Desarrollo Social al Instituto de Previsión Social. Esta encuesta se basa en el auto-reporte de quien solicita los beneficios sociales y no en información administrativa. Por lo tanto, es el reporte de un miembro del hogar (que puede no ser el solicitante de pensión solidaria) en la encuesta realizada para el Registro Social de Hogares (RSH) el que determina los miembros del grupo familiar del individuo solicitante del pilar solidario (como se explicó en el informe anterior, es posible que las relaciones de esta persona no queden claras del instrumento del RSH por cuanto allí solo se clarifican las relaciones de cada uno de los miembros con el(la) jefe(a) de hogar).

En segundo lugar, la definición anterior lleva a que no se consideren como miembros del grupo familiar a personas que no residan en el hogar, que es la unidad de análisis que utilizaba la Ficha de Protección Social y, posteriormente, el Registro Social de Hogares. Se ha podido también establecer a partir de las conversaciones con el IPS, que no existe una

forma en que un solicitante de pensión solidaria pueda hacer uso del derecho que le concede el artículo 4º de la Ley Nº20.255, a saber, que por defecto se considere como parte del grupo familiar a su cónyuge o conviviente civil si es que no viviera con este en el mismo hogar encuestado por el RSH (y lo mismo para sus hijos menores de 18 años y a aquellos entre 18 y 24 que se encontraren estudiando).

Del mismo modo, no parece ser posible ejercer el derecho establecido en el artículo 4º de la Ley Nº20.255 para que el solicitante del beneficio solidario pida que no se considere como parte del grupo familiar al cónyuge o hijos que no compartan su presupuesto familiar. Tampoco le es posible solicitar que se incorpore la madre o el padre de sus hijos (en caso que no tuvieran la calidad de cónyuges o convivientes civiles) si es que compartieran su presupuesto familiar (y lo mismo en relación con sus hijos inválidos mayores de 18 años y menores de 65 o sus padres mayores de 65 años si no pudieran acceder al pilar solidario).

Se trata de un problema operativo o una alternativa que no se ha viabilizado en el IPS para esta gestión pero que también tiene que ver con que el(la) solicitante tiene poca información sobre sus requisitos y derechos.

En consecuencia, la definición de grupo familiar del Sistema de Pensiones Solidarias está actualmente basada en información que proviene de una encuesta realizada en el marco de la aplicación del cuestionario del Registro Social de Hogares. Al depender del auto-reporte, así como considerando los sesgos que se tienen para responder este instrumento (que difieren de los incentivos con los que se responden encuestas cuyo objetivo no dice relación con la entrega de beneficios sociales), esta fuente de información resulta inapropiada para la correcta aplicación de la definición del grupo familiar establecido en la Ley Nº 20.255.

6.2 Evaluación crítica del desempeño actual del Instrumento Técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias

En términos de su caracterización, el Sistema de Pensiones Solidarias incluye una focalización basada en indicadores:

- i. Un indicador que opera por la vía de un requisito de residencia;
- ii. Un indicador de edad, asociado al requisito de 65 años para la pensión básica solidaria de vejez y para el aporte previsional solidario de vejez;
- iii. Un indicador de invalidez, asociado a un dictamen que certifique esta condición, para la pensión básica solidaria de invalidez y para el aporte previsional solidario de invalidez; y
- iv. Un test de prueba de medios (proxy means test) conformado por el Instrumento Técnico de Focalización que apunta a identificar si los solicitantes pertenecen a un grupo familiar correspondiente al 60% más pobre de la población; y
- v. Adicionalmente, y una vez determinado el derecho al beneficio solidario, para el cálculo del monto del mismo se considera la provisión de incentivos a contribuir estableciendo un retiro gradual del subsidio solidario.

En cuanto a su objetivo, el Instrumento Técnico de Focalización apunta a poder determinar la pertenencia a los grupos familiares correspondientes al 60% más pobre de la población y, más allá de que se pueda discutir este umbral, no se relevan aspectos críticos. En efecto, se ha planteado como una propuesta la posibilidad de ampliar la cobertura del pilar solidario al 80% más pobre de la población (véase Comisión Asesora Presidencial (2015)), aun cuando esto no se ha considerado en los proyectos de reforma de pensiones enviados por

el ejecutivo en 2017 (Presidenta Bachelet), 2018 (Presidente Piñera) ni en la Ley N°21.190 de 2019 que mejoró y estableció nuevos beneficios en el sistema de pensiones solidarias.

En términos de sus elementos de diseño existe un conjunto de aspectos críticos identificados, los que se resumen en el Cuadro 6.2.

Cuadro 6.2
Aspectos críticos a abordar relativos
al Instrumento Técnico de Focalización

Tema crítico	Descripción
Capacidad Generadora de Ingresos	Inclusión en el Instrumento Técnico de Focalización
Factor de Dependencia	Basado en auto-reportes
Rentas de capital	Existencia de valores negativos en información proveniente del SII
Oportunidad de la información (SII)	Posibilidad de utilizar información provisoria de carácter mensual
Requisito de residencia	Falta de verificación efectiva debido a dificultades en la información de entradas y salidas del país
Revisión de beneficios: Eliminación de errores de inclusión	Volver a implementar procesos de revisión de beneficios
Eliminación de errores de exclusión	Evaluación de concesión automática con información a partir de registros administrativos
Transparencia	Disponibilidad de la información utilizada para el cálculo del PFP para cada solicitante
Umbral de focalización	Análisis de consistencia y frecuencia de cálculo

Fuente: Elaboración propia.

Un primer elemento crítico lo constituye la inclusión de la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI) dentro de la fórmula del Puntaje de Focalización Previsional (véase la ecuación (1) en el capítulo 5).

Las razones para criticar su inclusión son las siguientes:

- La utilización de la CGI no está en línea con la utilización solo de registros administrativos en el país y su uso se abandonó para la focalización de los programas sociales al transitar desde la Ficha de Protección Social hacia el Registro Social de Hogares (Comité de Expertos (2010); Larrañaga et al (2015)). La justificación original para la inclusión de la CGI era contar con un mecanismo que pudiera contrarrestar la subestimación de los ingresos en un modelo de focalización basado en una encuesta a beneficiarios, con información auto-reportada disponible con baja frecuencia.
- Actualmente el volumen de registros administrativos disponible es mucho mayor al existente cuando se implementó el Registro Social de Hogares.
- Para las personas entre 16 y 51 años (mujeres) y hasta 56 años (hombres) se asigna un 10% de ponderación al ingreso efectivo en el mercado laboral mientras que un 90% para la CGI. Resulta cuestionable desechar la información efectiva sobre ingresos vigentes cuando ellos no son auto-reportados y están disponibles con frecuencia mensual.
- Desde el punto de vista de la transparencia es difícil de explicar a los solicitantes la consideración de ingresos teóricos en sustitución a sus ingresos efectivos, lo que hasta la fecha se ha soslayado porque el cálculo del puntaje se administra como una caja negra.

Un segundo tema crítico identificado respecto del ITF lo constituye el Factor de Dependencia. Este factor entra en el Índice de Necesidades que se encuentra en el denominador de la fórmula del PFP. La importancia de la dependencia y la evolución de esta con la edad ha sido reconocida en el cambio reciente en la fórmula del PFP (ver ecuación (3) previamente) que incluyó un factor de dependencia ajustado.

El principal problema con el factor de dependencia radica en que la clasificación en las categorías sano, autovalente, dependiente leve, dependiente moderado o dependiente severo o postrado, proviene del cuestionario aplicado en el RSH. Luego, se trata de auto-reportes dados por el jefe o jefa de hogar que solicita beneficios sociales y que puede tener el incentivo para sobrerreportar dependencia. Incentivos de esta naturaleza se encontraron ya presentes en la Ficha de Protección Social en relación con la condición de invalidez, la que aparecía sobreestimada cuando se la comparaba con otras mediciones objetivas.

Un tercer aspecto crítico que requiere ser abordado se refiere a la información que provee el Servicio de Impuestos Internos (SII) al IPS. En particular:

- El Servicio de Impuestos Internos entrega información una vez al año para los ingresos por honorarios, otros ingresos y para los ingresos de capital que se consideran en la fórmula del PFP (véase la ecuación (1) mostrada antes). De esta forma, esta valiosa información tiene altos niveles de rezago respecto del resto de la información administrativa de ingresos con la que se cuenta mensualmente.
- La información que recibe el IPS del SII asociada a rentas del capital ha incluido valores negativos (y muy negativos) sin poder explicar de mejor modo su procedencia (se supone la inclusión de pérdidas de capital).

Se ha señalado que la parte más débil del sistema de información que sustenta al Sistema de Pensiones Solidarias es aquella que permite constatar el requisito de residencia, aspecto que debe ser abordado prontamente. Al cabo de doce años desde su instauración, debido a la incompletitud y calidad heterogénea de la información de entradas y salidas del país, el cumplimiento del requisito se sigue basando en declaraciones juradas de residencia por parte de los solicitantes. La importante alza en la migración reciente constituye una importante advertencia de la fragilidad de los registros actuales.

Un quinto aspecto crítico de cualquier instrumento de focalización dice relación con la necesidad de disminuir los errores de inclusión, es decir, errores por la vía de entregar beneficios a quienes no les corresponde. No obstante estar claramente establecido en la ley el sistema de revisión de beneficios se ha aplicado de manera excepcional.

El proceso de revisión actualmente está regido por el compendio de normas del sistema de pensiones de la Superintendencia de Pensiones (Libro III, Título V, Letra B, Capítulo V) el que, en 2014, facultó al Director del IPS para, por medio de resolución fundada, postergar la verificación de los requisitos. La Comisión Asesora Presidencial sobre Pensiones (2015) sugirió realizar este proceso cada 3 años, sugerencia que fue incorporada en la normativa referida de la Superintendencia de Pensiones en 2017.

Del mismo modo, un problema igualmente importante se produce con los errores de exclusión, es decir, cuando se tiene personas que cumplen los requisitos pero no son

beneficiarias. Actualmente el IPS cuenta con la información de quienes califican al beneficio, con lo que se podría tomar acción directa para recoger activamente dichos casos.

Algunos otros aspectos también se mencionan sucintamente y que se abordan por la vía de propuestas. Por una parte, en un instrumento técnico de focalización basado en registros administrativos, hacia el cual se estima debiera encaminarse, la transparencia es importante, por cuanto es la única forma en que la personas pueden comprobar las situaciones que el IPS establece.

Por último, con la información disponible, además de los análisis de las estimaciones del umbral, se estima que podría ser relevante contar con un análisis de consistencia que permita evaluar a quienes se está beneficiando con las pensiones solidarias, por ejemplo, si es que se utilizara el marco de personas de la población, y a partir de los datos administrativos, evaluar cuál es el percentil de individuos que se está beneficiando.

Los aspectos críticos identificados junto con la revisión conceptual y la evidencia internacional constituyen la base para la presentación de propuestas y recomendaciones referidas a la focalización en el sistema de pensiones solidarias, cuestión que se aborda en el capítulo siguiente de este estudio.

7 Propuestas de modificación relativas al instrumento de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias y sus impactos esperados

En este capítulo se presentan las modificaciones propuestas de corto, mediano y largo plazo relativas a la focalización en el Sistema de Pensiones Solidarias elaboradas por el Centro UC, generadas a partir del análisis realizado previamente.

Para cada propuesta se entrega una descripción de la misma, así como una justificación. Del mismo modo se precisa si requieren cambios legales o bien cambios en reglamentos o resoluciones actualmente vigentes y se establece si se trata de una propuesta para un horizonte de corto, mediano o largo plazo. En particular, en este informe, se aportan antecedentes sobre el impacto esperado de las propuestas y se hace el análisis de sensibilidad donde ello es pertinente.

El análisis se concentra en 15 propuestas de modificación las que se describen a continuación.

7.1 Propuesta 1

Establecer que los grupos familiares deberán ser contruidos por el IPS, en primera instancia, utilizando exclusivamente información proveniente de registros administrativos.

7.1.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta considera lo siguiente:

1. Incorporar al Sistema de Información de Datos Previsionales del IPS información del Servicio de Registro Civil e Identificación que permita establecer relaciones de matrimonio y convivencia civil, así como relaciones filiales de la población. Esta información debiera estar disponible de manera continua.
2. Dejar de utilizar la información sobre grupo familiar proveniente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
3. Incorporar al Sistema de Información de Datos Previsionales del IPS información del Ministerio de Educación que indique a las personas entre 18 y 24 años que tengan la calidad de alumnos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.
4. Con la información administrativa indicada en el punto primero, el IPS podrá asignar a cada solicitante de pensión básica o aporte solidario un grupo familiar en base a lo indicado en el inciso 1º del artículo 4º de la Ley Nº20.255, es decir, verificará la existencia de un(a) cónyuge o conviviente civil vigente; de hijos menores de 18 años y de hijos entre 18 y 24 años. Además, utilizando la información indicada en el punto 3, el IPS podrá determinar si estos últimos tienen la calidad de alumnos regulares.

7.1.2. Justificación de la propuesta:

La propuesta corrige las deficiencias en la implementación del concepto de grupo familiar encontradas hasta la fecha, cambiando hacia la total utilización de registros administrativos.

Conceptualmente la propuesta se justifica porque actualmente no se está operacionalizando de manera directa la unidad de análisis del Sistema de Pensiones Solidarias puesto que, en cambio, se está utilizando información basada en el hogar de los solicitantes según auto-reporte realizado en la encuesta realizada por el Registro Social de Hogares.

La propuesta apunta a concentrar en el IPS esta labor de manera directa haciéndose responsable de que la conformación del grupo familiar corresponda a lo establecido en la Ley N°20.255.

7.1.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

No requiere cambio legal.

Tampoco atañe a una materia referida en el reglamento de la Ley N°20.255.

Requiere una modificación de la Norma de Carácter General N°5 de la Superintendencia de Pensiones de 2011.

La base legal se encuentra en las facultades que la Ley N°20.255 entrega al IPS para la conformación del Sistema Integrado de Datos Previsionales.

7.1.4. Plazo de implementación:

Medida de corto/mediano plazo: aproximadamente 1 año.

El IPS actualmente cuenta con un acceso directo a la información del Servicio de Registro Civil e Identificación, razón por la cual no se requeriría de coordinaciones adicionales con esta institución.

El plazo estaría asociado fundamentalmente a la organización de los sistemas y recursos dentro del IPS para poder implementar la medida.

7.1.5. Impacto esperado de la propuesta:

El impacto esperado está asociado a la justificación conceptual de la medida. Garantizar que la unidad de análisis corresponda a la establecida en la ley (el grupo familiar) permitirá asegurar la eficiencia horizontal al eliminar los errores de exclusión actualmente presentes, es decir, errores asociados a no entregar el beneficio a quien lo debe recibir.

Del mismo modo, la propuesta permitirá también garantizar la eficiencia vertical, eliminando los errores de inclusión que se puedan estar produciendo por la incorrecta utilización de la unidad de análisis.

No es posible dimensionar para este estudio la magnitud de los errores de exclusión e inclusión actuales por la utilización del grupo familiar en base a la información provista por el MDS a partir del Registro Social de Hogares. Esto, por cuanto ello requiere cruzar la información provista por el MDS con la que esté disponible en el Registro Civil.

A partir del acceso que actualmente tiene el IPS en línea a la información el Servicio de Registro Civil e Identificación, se propone que el IPS pueda considerar obtener una estimación del impacto directo de esta medida utilizando el siguiente procedimiento:

- Obtener una muestra aleatoria de solicitantes de beneficios solidarios en los últimos 5 años (por ejemplo, se sugiere considerar una muestra mínima de tamaño 5.000 para obtener estimaciones con márgenes de error inferiores al 1%.)
- Para esta muestra, registrar el grupo familiar provisto por el MDS.
- Para la misma muestra, construir el grupo familiar a partir de registros administrativos utilizando información del Registro Civil retroactiva a la fecha de solicitud.
- Contrastar los resultados obtenidos por ambas fuentes.

7.1.6. Costos asociados:

Esta propuesta comportará una pequeña disminución en los costos administrativos en que incurre el MDS asociados a la preparación de la información para el IPS.

Asimismo, requerirá reforzar los recursos del IPS, especialmente en materia de los sistemas de información. Una estimación de estos recursos, asociados a todas las propuestas, se presenta hacia el final de este capítulo.

7.2 Propuesta 2

Permitir que los grupos familiares utilizados por IPS estén disponibles como información accesible para los(as) solicitantes de pensiones solidarias.

7.2.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta considera habilitar en los sistemas de información del IPS, para cada solicitante del beneficio solidario, la información sobre los integrantes del grupo familiar que se le están considerando para el cálculo de su Puntaje de Focalización Previsional. Esta información debiera estar accesible a los(as) solicitantes tanto de manera virtual como presencial.

7.2.2. Justificación de la propuesta:

La propuesta da cuenta de un aspecto crítico identificado en relación con el grupo familiar, a saber, el asegurar que el(la) solicitante del beneficio solidario tenga la información que el IPS le está considerando en relación con los miembros de su grupo familiar. Actualmente, el procedimiento implementado por el IPS, establece que se considera como información del grupo familiar aquella que se encuentre en el RSH y que le es informada por parte del MDS. El(la) solicitante del beneficio que requiera esta información es derivado a actualizar sus antecedentes al RSH.

Incluso, en términos operativos, si el(la) solicitante no tiene sus antecedentes en el RSH debe primero realizar esta gestión antes de solicitar el beneficio solidario.

7.2.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

No requiere cambio legal.

Tampoco atañe a una materia referida en el reglamento de la Ley N°20.255.

Se trata de una medida administrativa del IPS.

7.2.4. Plazo de implementación:

Medida de corto plazo: aproximadamente 6 meses.

7.2.5. Impacto esperado de la propuesta:

El impacto esperado de esta recomendación se asocia a que, transparentándose al (a la) solicitante la información del grupo familiar que se le está considerando, esta(e) podría ajustar su grupo de acuerdo con lo establecido por la ley. De esta manera, podría ser factible que personas que quedaban excluidas de los beneficios puedan tener acceso con esta medida, disminuyendo así los errores de exclusión del sistema.

Tal como se indicó en el apartado 7.1.5, no es posible dimensionar para este estudio la magnitud de este error, pero también acá se aplica la propuesta realizada en dicha sección para implementar una estimación por medio de una muestra aleatoria.

7.2.6. Costos asociados:

Esta propuesta requerirá reforzar los recursos del IPS, especialmente en materia de los sistemas de información. Una estimación de estos recursos, asociados a todas las propuestas, se presenta hacia el final de este capítulo.

7.3 Propuesta 3

Operacionalizar de manera efectiva que los(as) solicitantes de beneficios solidarios puedan añadir integrantes al grupo familiar o excluir del mismo, en conformidad a lo establecido en la Ley N°20.255

7.3.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta considera habilitar en los sistemas de información del IPS, para cada solicitante del beneficio solidario, la posibilidad de adicionar integrantes del grupo familiar o bien excluir a miembros considerados inicialmente por el IPC, en concordancia con lo establecido en la Ley N°20.255.

7.3.2. Justificación de la propuesta:

La propuesta da cuenta de un aspecto crítico identificado en relación con el grupo familiar, a saber, el asegurar que el(la) solicitante del beneficio solidario pueda añadir o excluir integrantes, de acuerdo con lo establecido en la ley, corrigiéndose así una deficiencia que ha estado desde el inicio del pilar solidario.

7.3.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

No requiere cambio legal.

Tampoco atañe a una materia referida en el reglamento de la Ley N°20.255.

Se trata de una medida administrativa del IPS.

7.3.4. Plazo de implementación:

Medida de corto a mediano plazo: aproximadamente 12 meses, debido a los cambios que se requieren en las plataformas de atención y en los sistemas de información.

7.3.5. Impacto esperado de la propuesta:

El impacto esperado de esta recomendación se asocia a que, habilitándose al (a la) solicitante la posibilidad de ajustar su grupo de acuerdo con lo establecido por la ley, podría ser factible que personas que quedaban excluidas de los beneficios puedan tener acceso con esta medida, disminuyendo así los errores de exclusión del sistema.

Tal como se indicó en el apartado 2.1.5, no es posible dimensionar para este estudio la magnitud de este error, pero también acá se aplica la propuesta realizada en dicha sección para implementar una estimación por medio de una muestra aleatoria.

7.3.6. Costos asociados:

Esta propuesta requerirá reforzar los recursos del IPS, especialmente en materia de los sistemas de información. Una estimación de estos recursos, asociados a todas las propuestas, se presenta hacia el final de este capítulo.

7.4 Propuesta 4

Eliminar la capacidad generadora de ingresos de la fórmula del Puntaje de Focalización Previsional

7.4.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta considera lo siguiente:

1. Sustituir la expresión (1) del actual Puntaje de Focalización Previsional (véase la sección 5.3 de este estudio para la nomenclatura) por la ecuación (1)' siguiente:

$$(1)' \quad PFP_g = \frac{\sum_i^{n_g} \{Y_{i,g} + YP_{i,g}\}}{IN_g} \times F$$

En este caso el numerador se simplifica quedando solo como la suma de los ingresos laborales y los permanentes para cada uno de los individuos pertenecientes al grupo familiar.

La propuesta no comporta modificación alguna a la fórmula de cálculo actualmente utilizada para los ingresos laborales.

2. Dejar de solicitar el cálculo especial que desarrolla el Ministerio de Desarrollo Social y Familia para el IPS.

7.4.2. Justificación de la propuesta:

La propuesta da cuenta de un aspecto crítico previamente identificado en relación con el ITF. La Capacidad Generadora de Ingresos (CGI) entra en la fórmula del Puntaje de Focalización Previsional (PFP) debido a la dependencia original con la antigua Ficha de Protección Social. Este instrumento fue cambiado por el RSH y la consideración de la CGI fue eliminada, pero ello no fue modificado para efectos del PFP. La razón de su inclusión corresponde a una situación previa en la que no existía información administrativa sobre los ingresos de las personas y sus grupos familiares, por lo que debía confiarse en los auto-reportes de estas. Por ello la Ficha de Protección Social ponderaba en un 90% el ingreso potencial estimado para los miembros de la unidad de análisis (hogares) y solo en un 10% los ingresos laborales efectivos reportados.

Eliminar la CGI para efectos del cálculo del PFP es el paso natural a adoptar, considerando el volumen de información administrativa al que hoy el IPS ya tiene acceso desde las distintas instituciones relevantes. Este paso no requiere, por lo tanto, suscribir nuevos convenios con otras instituciones puesto que el acceso a esta información ya existe.

Asimismo, eliminar la CGI corresponde un paso importante hacia la transparencia para los(as) solicitantes quienes podrían comprender las razones para las aprobaciones o rechazos de sus solicitudes.

7.4.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

No requiere cambio legal por cuanto la Ley Nº20.255 no hace referencia a la CGI.

No obstante, la CGI se menciona de manera específica en el reglamento de la Ley N°20.255, el que debería ser modificado, así como la normativa administrativa de la Superintendencia de Pensiones.

7.4.4. Plazo de implementación:

Medida de corto plazo: aproximadamente 6 meses.

7.4.5. Impacto esperado de la propuesta:

Para estimar el impacto de eliminar la CGI se utiliza como fuente de información la Encuesta CASEN 2017.

Los pasos para la simulación son los siguientes:

1.- En primer lugar, se replica la situación actualmente vigente, sin la medida propuesta.

- Se divide a los integrantes de los hogares Casen en grupos familiares a partir de la información allí disponible. Para ello, se consideran las relaciones en torno al jefe de núcleo y se definen tres tipos de grupo familiar: (i) jefe de núcleo, pareja o conviviente civil e hijos; (ii) conviviente no civil del jefe de núcleo y sus hijos, y (iii) personas solas no incluidas en los grupos familiares anteriores. En el siguiente cuadro, se observa la cantidad de grupos familiares en el país, a partir de los datos de Casen 2017, en contraste con las otras unidades de análisis posibles que están disponibles en la Encuesta Casen (hogares y núcleos familiares).

Cuadro 7.1
Hogares, núcleos y grupos familiares

Categoría	Total
Grupos familiares	9.649.939
Núcleos	6.867.001
Hogares	5.794.096

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de Encuesta Casen 2017.

Los hogares constituyen las unidades que comparten presupuesto de alimentación al interior de una vivienda. Los núcleos familiares, por otra parte, corresponden a una subdivisión de los hogares que se obtiene del levantamiento de la Encuesta Casen y que se define a partir de relación entre los miembros y la dependencia económica.

De esta manera, se estima con la información de la Encuesta Casen 2017 un total de 9,6 millones de grupos familiares.

- Luego, se calcula para cada individuo de la muestra Casen un Puntaje de Focalización Previsional asociado a su respectivo grupo familiar utilizando las fórmulas aplicadas y desarrolladas en el capítulo 5 de este informe.
- Adicionalmente, se replica con la misma base de datos, el cálculo del umbral de focalización desarrollado por la Subsecretaría de Previsión Social, que permite dividir a la población perteneciente a grupos familiares correspondientes al 60% más pobre del resto. Este cálculo se expresa en pesos de 2017 y luego se calcula el factor F para llevar el umbral a un puntaje de 1.206 puntos. Una vez obtenidos los mismos

resultados para el umbral en pesos que los actualmente vigentes, se continúa con el paso siguiente.

- Se estima el número y porcentaje de personas de 65 años y más que corresponden a beneficiarios del Pilar Solidario en función de que su puntaje es inferior al puntaje de corte (1.206 puntos). En particular, se encuentra que un 83% de las personas de 65 años y más son beneficiarios potenciales del SPS debido a su puntaje de focalización previsional en el escenario actual, que incluye en la fórmula del PFP la CGI.

2.- En segundo lugar, a los mismos individuos de la muestra Casen 2017 se les estima una situación alternativa, en la que se omite la CGI dentro de los cálculos.

- Para ello se utilizan los mismos grupos familiares calculados en el punto anterior.
- Luego, se calcula para cada individuo de la muestra Casen un Puntaje de Focalización Previsional asociado a su respectivo grupo familiar utilizando la ecuación (1)', es decir, sin considerar la capacidad generadora de ingresos.
- Adicionalmente, se recalcula con la misma base, el cálculo del umbral de focalización pero esta vez eliminando la CGI. Este cálculo se expresa en pesos de 2017 y luego se calcula el factor F para llevar el umbral a un puntaje de 1.206 puntos.
- Finalmente, se estima el número y porcentaje de personas de 65 años y más que corresponden a beneficiarios del Pilar Solidario en función de que su puntaje es inferior al puntaje de corte (1.206 puntos). Como resultado se encuentra que un 79,7% de las personas de 65 años y más serían beneficiarios potenciales del SPS debido a su puntaje de focalización previsional en el escenario contrafactual que excluye de la fórmula del PFP la CGI.

3.- Finalmente, se comparan los dos escenarios (el actual y el contrafactual sin considerar la capacidad generadora de ingresos) y se estima el impacto de la recomendación.

Los resultados se presentan en el Cuadro 7.2, el cual muestra el porcentaje de la población de 65 años y más que es beneficiaria potencial del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) en el escenario actual (en el que se incluye la CGI) y en el contrafactual (excluyendo la CGI del PFP).

Cuadro 7.2
Proporción de la población de 65 años y más
que es beneficiaria potencial del SPS
en escenario actual (con CGI) y
en escenario contrafactual (sin CGI)

	PFP sin CGI (escenario contrafactual)			
		No son beneficiarios potenciales	Son beneficiarios potenciales	Total
PFP con CGI (escenario actual)	No son beneficiarios potenciales	16,95%	0,08%	17,0%
	Son beneficiarios potenciales	3,39%	79,58%	83,0%
	Total	20,3%	79,7%	100%

Fuente: Elaboración propia

La última columna del Cuadro 7.2 indica que, en el escenario actual, 83% de la población de 65 años sería elegible para el Pilar Solidario mientras que 17% no sería beneficiario potencial. Por otra parte, si se mira la última fila del mismo cuadro, se puede apreciar que en el escenario contrafactual simulado (sin CGI), un 79,7% serían beneficiarios potenciales mientras que un 20,3% no serían elegibles para el SPS.

El impacto de la modificación se puede apreciar mirando las cuatro celdas interiores del Cuadro 7.2. Las celdas de la diagonal principal indican que un 16,95% de las personas no son beneficiarias potenciales en ambos escenarios, mientras que un 79,58% son beneficiarias en ambos cálculos. Es decir, en un 96,5% de los casos la personas no cambian su clasificación con la modificación. Es decir, de la población de 65 años y más, solo un 3,5% cambia su clasificación, lo que afecta, principalmente, a personas que dejarían de ser beneficiarias del sistema.

El Cuadro 7.3 que se presenta a continuación replica el ejercicio mostrado en el Cuadro 7.2 pero, esta vez, se considera a los beneficiarios y beneficiarias efectivas de Pensión Básica Solidaria o Aporte Previsional Solidario según su declaración en la encuesta Casen 2017.

Cuadro 7.3
Proporción de la población de 65 años y más
que es beneficiaria efectiva del SPS
en escenario actual (con CGI) y
en escenario contrafactual (sin CGI)

	PFP sin CGI (escenario contrafactual)			
		No son beneficiarios efectivos	Son beneficiarios efectivos	Total
PFP con CGI (escenario actual)	No son beneficiarios efectivos	2,52%	0,07%	2,6%
	Son beneficiarios efectivos	0,89%	96,52%	97,4%
	Total	3,4%	96,6%	100%

Fuente: Elaboración propia

En este caso, el impacto del cambio bajo análisis es aun menor. Como se puede observar, el 99% de estas personas, beneficiarias del pilar solidario, no cambian de su posición en relación con el umbral producto de la eliminación de la CGI. El cuadro permite concluir que el efecto de eliminar la CGI en la fórmula de cálculo del PFP es bajo, ya que el porcentaje de personas que cambian su condición de beneficiarios entre ambos escenarios es inferior al 1%.

En ambos casos se aprecia que, si algún cambio es esperable, es hacia una muy leve reducción neta de las personas beneficiarias potenciales del pilar solidario. El bajo impacto de la eliminación de la CGI dice relación con que, cuando la CGI se aplica actualmente a los beneficiarios del pilar solidario de vejez, la ponderación de la CGI ya es 0 (para las mujeres de 60 o más y para los hombres de 65 y más) pudiendo tener algún efecto en miembros de menor edad en el hogar o bien para el caso de beneficiarios de la pensión solidaria de invalidez. Es decir, era posible prever un bajo impacto práctico asociado a esta modificación.

7.4.6. Costos asociados:

Esta propuesta comportará una pequeña disminución en los costos administrativos en que incurre el MDS asociados a la preparación de la información para el IPS.

Asimismo, considerando los resultados de la simulación anteriormente realizada, se podría esperar una pequeña baja en el gasto del pilar solidario futuro, en las nuevas asignaciones del beneficio que se hagan hacia adelante una vez que entre en funcionamiento la medida.

7.5 Propuesta 5

Modificar el factor de dependencia para que su información no provenga del auto-reporte sino de información administrativa

7.5.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta considera lo siguiente:

1. Sustituir la información sobre las categorías de dependencia actualmente utilizadas en el PFP proveniente de los auto-reportes provistos por las familias en el marco de la encuesta aplicada para el Registro Social de Hogares, por información certificada médicamente que esté disponible por la vía de registros administrativos.
2. Se propone utilizar como registro administrativo la información proveniente del Examen anual de Medicina Preventiva del Adulto Mayor (EMPAM), el que está reconocido como garantía explícita de salud y está dirigido a todas las personas de 65 años y más del país. Este examen anual tiene como eje la funcionalidad de las personas mayores y, a partir de una batería de tests aplicados por un profesional de la salud primaria debidamente capacitado, se las clasifica en: autovalentes sin riesgo; autovalentes con riesgo; personas con riesgo de dependencia; y dependientes.
3. Se propone establecer una mesa técnica de trabajo con el Ministerio de Salud para posibilitar que la información certificada sobre dependencia de las personas mayores esté disponible para que el IPS la pueda utilizar sin necesidad de requerir a los solicitantes o beneficiarios del sistema de pensiones solidarias la realización de trámite alguno. Esta mesa técnica debiera poder abordar la confiabilidad técnica de

la clasificación provista por el personal médico y reevaluar las categorías utilizadas en el PFP.

4. Esta propuesta apunta a modificar los componentes del denominador del Puntaje de Focalización Previsional antes descrito. En particular al Índice de Necesidades (IN) que está en la ecuación (4) y al factor de dependencia ajustado (FDA) descrito en la ecuación (3) que aquí se vuelven a incluir (se sigue la notación utilizada en la sección 5.3):

$$(3) \quad FDA_{i,g,s} = \begin{cases} FDA_{i,g}, & \text{si } edad_{i,g} < 65 \\ FDA_{i,g} + \frac{FD_l - FD_s}{ev_{65,s}} \times (edad_{i,g} - 65), & \text{si } 65 \leq edad_{i,g} \leq 65 + ev_{65,s} \text{ y } FDA_{i,g} < FD_{sev} \\ FDA_{i,g} + (FD_l - FD_s), & \text{si } edad_{i,g} > 65 + ev_{65,s} \text{ y } FDA_{i,g} < FD_{sev} \\ FDA_{i,g}, & \text{si } FDA_{i,g} = FD_{sev} \end{cases}$$

$$(4) \quad IN_g = \sum_i^{n_g} FDA_{i,g,s} - 0,3 \times (n_g - 1)$$

En la actualidad la fórmula utilizada, además de basarse en factores de dependencia auto-reportados, involucra la edad de la persona. Por esta vía, a mayor edad es mayor el factor de dependencia ajustado considerado. Tal como muestran los estudios en la materia, hay una estrecha correlación entre edad y dependencia. La inclusión de la edad en la fórmula actual persigue capturar esta relación lo cual resulta valioso frente a la debilidad que tiene la medición actual del factor de dependencia.

Sin embargo, si se contara con una medición certificada de la dependencia, como se considera en la propuesta, ya no sería necesario utilizar esta aproximación.

7.5.2. Justificación de la propuesta:

La dependencia equivale a la pérdida de autonomía en las personas y a una situación de vulnerabilidad que corresponde reconocer adecuadamente en el ITF. En las personas mayores la dependencia se produce de manera progresiva. El acelerado proceso de envejecimiento de la población que experimenta el país induce a contar con información administrativa que permita reconocer adecuadamente esta situación sin el sesgo del auto-reporte.

El trabajo intersectorial con el Ministerio de Salud puede ser virtuoso por cuanto permite priorizar desde el punto de vista de las políticas a las personas mayores con dependencia.

7.5.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

En el corto plazo la información provista por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia debiera seguir utilizándose.

Si existiera información administrativa en el MDS o el Ministerio de Salud que permitiera sustituir los auto-reportes, se debería establecer una transición en el cálculo del índice de necesidades (en lo asociado al Factor de Dependencia). En este caso, solo se requeriría de un cambio en la normativa general de la Superintendencia de Pensiones para permitir que esta información fluya hacia el Sistema Integrado de Datos Previsionales.

Una ley de dependencia y su correspondiente institucionalidad, tal como se propuso en la Comisión Asesora Presidencial sobre Pensiones (2015) requeriría cambios legales e

institucionales y debería evaluarse su necesidad después de una discusión con el Ministerio de Salud.

7.5.4. Plazo de implementación:

Medida de mediano a largo plazo porque requiere la coordinación con el sector salud.

7.5.5. Impacto esperado de la propuesta:

En comparación con la situación actual, donde los grados de dependencia provienen de los auto-reportes sin validación alguna, la propuesta significará una disminución en los errores de exclusión y de inclusión en el cálculo del PFP. Esto, porque estos factores son muy relevantes para afectar el PFP y, cuando están presentes, incrementan la probabilidad de ser elegible para los beneficios solidarios.

No es posible actualmente estimar, con los datos existentes en el sector previsional, la magnitud de la distorsión que pueda actualmente existir producto de la utilización de categorías provenientes del RSH auto-reportadas.

Se recomienda que como primer trabajo de la mesa técnica se pueda validar información de dependencia de una muestra de beneficiarios y solicitantes del pilar solidario con registros disponibles provenientes del EMPAM.

7.5.6. Costos asociados:

Esta propuesta comportará una pequeña disminución en los costos administrativos en que incurre el MDS asociados a la preparación de la información para el IPS.

Una vez que se tenga información sobre el contraste de la dependencia que se ha utilizado del RSH con aquella proveniente de los EMPAM se podría evaluar el efecto de la medida sobre el número de beneficiarios y sobre los costos del pilar solidario.

7.6 Propuesta 6

Establecer que la información que provee el Servicio de Impuestos Internos al IPS debe hacerse con periodicidad mensual y con carácter antes de impuestos, entre otros aspectos.

7.6.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta considera lo siguiente:

1. Modificar la circular de la Superintendencia de Pensiones (de 2011) que rige la información que el SII debe preparar y enviar al IPS para ajustarlo a los puntos siguientes.
2. Establecer que la información requerida por el IPS para las corrientes de ingreso que provee el SII sea de carácter mensual y con carácter anterior a los impuestos, por lo que no requeriría esperar a la conclusión del cierre del proceso anual de declaración de la renta.
3. Establecer que los ingresos requeridos para los distintos componentes y subcomponentes deben incluir valores positivos o 0 y, por lo tanto, se deben sustituir los valores negativos por un 0.

7.6.2. Justificación de la propuesta:

La información que recibe actualmente el IPS del SII está normada por la Superintendencia de Pensiones. Es allí donde se establecen las actuales restricciones que no permiten contar

con valiosa información (por ejemplo, ingresos por honorarios) con frecuencia mensual al igual que aquella que proviene de las otras entidades de seguridad social. La razón de este obstáculo es que en la referida norma administrativa es donde se definió que la información que sería enviada debe ser posterior a impuestos, razón por la cual solo se puede enviar una vez al año y una vez concluido el respectivo proceso de declaración de renta. Por otra parte, los ingresos laborales por trabajo dependiente están disponibles para el IPS por otras fuentes con un carácter anterior a impuestos.

En la fórmula del PFP se consideran los ingresos de capital. El IPS ha detectado algunos casos con ingresos de capital muy negativos que dejan a personas de ingresos altos con un PFP pequeño e incluso negativo.

Además de corregir aspectos críticos en la actualidad para el cálculo del ITF, este cambio colaborará para posibilitar un avance más rápido en propuestas como las que siguen más adelante.

7.6.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

No se requieren cambios legales o del reglamento de la Ley N° 20.255.

Se requiere cambios normativos a nivel de la Superintendencia de Pensiones. En particular, en la modificación de la circular 14367 de 2011 enviada a la dirección del Servicio de Impuestos Internos y a las normas de carácter general que rigen en esta materia el actuar del IPS.

7.6.4. Plazo de implementación:

Medida de corto a mediano plazo.

7.6.5. Impacto esperado de la propuesta:

Con la medida de eliminar las pérdidas de capital en la ecuación, se espera disminuir los errores de inclusión.

Con la medida de recibir información mensual se espera disminuir errores de inclusión y exclusión producidos por la utilización de información proveniente del SII con gran rezago.

La magnitud de este impacto podrá dimensionarse solo una vez que se disponga de la nueva información provista por el SII.

7.6.6. Costos asociados:

No hay costos asociados salvo los costos directos que tendría en términos de mayor o menor costo fiscal producto del aumento o disminución neta, respectivamente, del número de beneficiarios del sistema de pensiones solidarias.

7.7 Propuesta 7

Establecer un mecanismo que permita verificar efectivamente el cumplimiento del requisito de residencia en el Sistema de Pensiones Solidarias.

7.7.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta considera lo siguiente:

1. Establecer una mesa de trabajo interinstitucional que permita hacer un diagnóstico certero de las falencias en los registros que impiden contar con información administrativa para acreditar años de residencia en el país. Asimismo, para determinar si estas falencias se encuentran actualmente corregidas para las actuales entradas y salidas del país o bien si el problema continúa sin un control claro. También, para determinar las inversiones que serían necesarias para resolver estos problemas (por ejemplo, contar con registros digitales en todos los puntos de entrada del país).
2. En el intertanto, se propone establecer procedimientos adicionales a la declaración jurada. Por ejemplo:
 - Establecer que el IPS podrá solicitar pruebas que permitan acreditar la residencia en el país;
 - Utilizar como referencia la fecha en que las personas tienen su primer documento de identidad emitido en el país para establecer una cota máxima de residencia;
 - Indagar sobre la información de Extranjería (trámites realizados allí) que pudiera servir al IPS para cruzar información para detectar casos que deben ser descartados.

3. Considerar una norma que establezca que las pruebas de residencia en el caso de las personas nacidas en el exterior, deberán ser provistas por los solicitantes de beneficios solidarios.

7.7.2. Justificación de la propuesta:

Un requisito de residencia que, en la práctica, se basa solo en una declaración jurada debido a la incapacidad de los sistemas de ingreso y salidas del país, representa un potencial peligro para la sustentabilidad del sistema de pensiones solidarias.

Cuando se instaló el Pilar Solidario en 2008 ya se reconoció la dificultad de esta tarea y se abordó por la vía de las declaraciones juradas para no retrasar la entrada en vigencia de la ley. Doce años después es de gran urgencia abordar el tema desde las distintas instituciones públicas involucradas.

7.7.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

La situación de status quo actual está amparada en el Reglamento de la Ley N°20.255. En esta norma, en el artículo 7º transitorio, se indica que se usará la declaración hasta que se encuentre operativo el registro de datos que administrará la Policía de Investigaciones de Chile.

7.7.4. Plazo de implementación:

Medida de mediano a largo plazo.

7.7.5. Impacto esperado de la propuesta:

La propuesta apunta a disminuir los errores de inclusión que pueden existir frente al cumplimiento de un requisito (residencia) que no se fiscaliza.

Estos errores pueden afectar la sustentabilidad a largo plazo del Pilar Solidario.

7.7.6. Costos asociados:

Puede significar costos administrativos para el IPS si es que debe comenzar a controlar el cumplimiento del requisito, por ejemplo, analizando la información que provean los solicitantes.

De la aplicación de la propuesta se espera un menor costo directo asociado al aporte fiscal para el Pilar Solidario debido a una caída en el número de beneficiarios producto de la disminución de los errores de inclusión antes referidos.

7.8 Propuesta 8

Volver a implementar de manera periódica procesos de revisión de beneficios

7.8.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta considera lo siguiente:

1. Se requiere realizar una revisión de los beneficios concedidos a la brevedad, con el objeto de cumplir con lo establecido en la normativa²².
2. El objetivo debiera ser identificar casos que estén de manera evidentemente incorrecta recibiendo beneficios solidarios, para lo cual se puede definir una banda de puntaje a partir del cual debería proceder la extinción inmediata. Para la determinación de dicho puntaje máximo de banda puede ser importante analizar la distribución (concentración) de las solicitudes rechazadas entre los 1.206 puntos y los puntajes superiores.
3. Como procedimiento general no se considera adecuada la discrecionalidad que se le otorga al Director del IPS para determinar o no el inicio del proceso de verificación. Para evitar conflictos de interés y presiones de las autoridades políticas, se recomienda que sea una entidad como el Consejo Consultivo Previsional la que deba pronunciarse sobre estas materias.

²² En esta misma dirección también avanza el proyecto de reforma al sistema de pensiones que está en el Congreso desde fines de 2018 (Boletín 12.212 H.Cámara de Diputados). Allí se modifica el artículo 29 de la Ley Nº20.255 para establecer que el IPS podrá revisar los beneficios solidarios concedidos a los tres años desde su otorgamiento cuando disponga de antecedentes que ameriten su revisión.

4. Se estima recomendable que la implementación de la propuesta se realice por la vía legal con el objeto que pueda pronunciarse al respecto el Consejo Consultivo Previsional.

7.8.2. Justificación de la propuesta:

La revisión de los beneficios corresponde a un aspecto esencial de la focalización y debe ser retomado a la brevedad. El empeoramiento en la situación económica producto de la actual pandemia constituye una motivación adicional para enfatizar en la focalización.

7.8.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

Solo se requiere cumplir con la normativa de la Superintendencia de Pensiones.

Sin embargo, asegurar que un organismo autónomo como el Consejo Consultivo Previsional pueda pronunciarse sobre la revisión de los beneficios requeriría modificar sus atribuciones legales.

7.8.4. Plazo de implementación:

Medida de corto y largo plazo.

7.8.5. Impacto esperado de la propuesta:

La revisión de los beneficios apuntará a disminuir los errores de inclusión del instrumento de focalización.

Considerando el tiempo transcurrido en el que no se han realizado revisiones, se trata de una actividad necesaria que debiera apuntar a disminuir los errores de inclusión de mayor calibre.

7.8.6. Costos asociados:

Costos involucrados corresponden a labores que debiera realizar regularmente el IPS como parte de sus funciones.

7.9 Propuesta 9

Establecer procesos de concesión automática de beneficios a partir de la utilización de información por medio de registros administrativos

7.9.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta considera lo siguiente:

1. A partir del trabajo que desarrolla actualmente el IPS, le es posible identificar los casos de personas que cumplen con los requisitos, incluyendo el puntaje de focalización previsional, pero que no han solicitado el beneficio.
2. Alternativa 1: Permitir que el IPS pueda tomar la iniciativa para el envío de información a estos potenciales beneficiarios para que estos puedan evaluar solicitar el beneficio.
3. Alternativa 2: Proceder a la concesión automática (o pre-concesión) sujeto a la confirmación del solicitante.

7.9.2. Justificación de la propuesta:

Para efectos de una mejor focalización, tan importante como revisar los beneficios para asegurar que no hay errores de inclusión, es el revisar si existen beneficiarios(as) que califican y que no han solicitado el beneficio.

7.9.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

Se estima que la Superintendencia de Pensiones, vía norma de carácter general, puede permitir ambas alternativas propuestas.

7.9.4. Plazo de implementación:

Medida de corto plazo.

7.9.5. Impacto esperado de la propuesta:

La concesión automática tendrá como impacto la disminución de los actuales errores de exclusión.

7.9.6. Costos asociados:

El IPS ya cuenta con los análisis para dimensionar a la población excluida con derecho a percibir beneficios solidarios. No requeriría costos adicionales en términos administrativos.

7.10 Propuesta 10

Avanzar hacia una mayor transparencia del Instrumento Técnico de Focalización

7.10.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta sigue la línea de la propuesta 2 y considera lo siguiente:

1. Permitir y posibilitar que el solicitante de un beneficio solidario que, a su vez, es el dueño de sus datos que están en el Estado, pueda tener acceso a toda la información con la que se le calculó el puntaje de focalización previsional (solo los insumos utilizados), tanto de manera presencial como también a través de una página web.

7.10.2. Justificación de la propuesta:

El mayor uso de los datos por parte del Estado debe ir de la mano con la protección de los mismos, así como con la mayor transparencia respecto de los usos que se ha dado a esos datos para la concesión de beneficios. Este procedimiento constituye una buena práctica para mejorar la confianza de los ciudadanos y, al mismo tiempo, le da legitimidad a los procesos de focalización y revisión de beneficios posteriores.

7.10.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

No requiere normativa especial.

7.10.4. Plazo de implementación:

Medida de corto a mediano plazo.

7.10.5. Impacto esperado de la propuesta:

Se espera un impacto positivo en satisfacción de los beneficiarios y en la confianza en el sistema de pensiones solidarias, incluyendo mayor legitimidad a los procesos de revisión de beneficios que regularmente deberían realizarse.

7.10.4. Costos asociados:

Esta propuesta requerirá reforzar los recursos del IPS, especialmente en materia de los sistemas de información. Una estimación de estos recursos, asociados a todas las propuestas, se presenta hacia el final de este capítulo.

7.11 Propuesta 11

Establecer mecanismos periódicos (anuales) de actualización del umbral de focalización

7.11.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta tiene dos componentes:

1. Disminuir el rezago registrado históricamente para el cálculo del umbral implementándolo rápidamente el mismo año en que se publican los resultados de la Encuesta Casen. En particular, en 2021 se contará con los resultados de una nueva encuesta Casen antes del fin del primer semestre, por lo que se debería programar un nuevo cálculo del umbral para dicho año.
2. Implementar desde el IPS el cálculo del umbral a partir de datos administrativos (relacionado con la propuesta 12). Esto posibilitaría un cálculo anual del mismo.

7.11.2. Justificación de la propuesta:

Los dramáticos cambios registrados en el mercado laboral y en los ingresos en el país en 2020 llevan a que. el cálculo del umbral y los procesos de focalización y de revisión sean aun más importantes. De allí que una estimación actualizada del umbral de focalización sea fundamental.

7.11.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

No requiere normativa especial. Sin embargo, sería útil establecer una norma que le de certeza al proceso de cálculo del umbral. Por ejemplo, en los años en que se realice la encuesta Casen, este se calculará el mismo año.

7.11.4. Plazo de implementación:

Medidas de corto a mediano plazo.

7.11.5. Impacto esperado de la propuesta:

Esta medida apunta a disminuir los errores de inclusión y exclusión que se producen actualmente por una actualización muy rezagada del umbral de focalización.

7.11.6. Costos asociados:

Los costos administrativos son marginales y están asociados, en el actual contexto de cálculo del umbral por parte de la Subsecretaría de Previsión Social y la Dirección de Presupuestos, a tiempo de análisis de sus funcionarios. Estos costos, por otra parte, son parte de las funciones regulares de estas entidades.

En el caso del paso al cálculo del umbral a través de registros administrativos, tendrá los costos asociados al IPS en términos de sus sistemas de información.

7.12 Propuesta 12

Consolidar el Sistema de Información de Datos Previsionales como la fuente de información central para el Sistema de Pensiones Solidarias, tanto para efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos como para el análisis, proyección y sustentabilidad de este.

7.12.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta incluye lo siguiente:

1. Planificar el diseño del SIDP futuro para que pueda potenciar su rol en el sistema previsional. Esto requiere acrecentar los flujos de información y su periodicidad hacia el IPS, tal como se ha propuesto anteriormente, para que el instrumento de focalización apunte a basarse exclusivamente en información administrativa.
2. El diseño del SIDP debe considerar lo establecido en la Ley N°20.255 que requiere que *"el o los instrumentos de focalización que se apliquen deberán ser los mismos para toda la población"*. Esto supone que el SIDP no puede solo concentrarse en los solicitantes de los beneficios solidarios porque, si así fuera, su rol sería exclusivamente operativo y no podría responder adecuadamente a la pregunta sobre la calidad de la focalización. Por lo tanto, la información del SIDP debe ser suficiente como para poder considerar el marco de la población; de allí que debería proveer la información para el cálculo del umbral de manera regular (ver propuesta 10).
3. Por otra parte, la naturaleza del sistema de pensiones solidarias, integrada con el pilar de capitalización individual, no permite analizar su evolución y proyecciones de

manera aislada. De allí que estudios actuariales, análisis de sustentabilidad e incluso estudios sobre el impacto de distintas políticas y eventos debieran basarse en un SIDP bien diseñado y que pueda ser utilizado de manera innominada por parte de la Subsecretaría de Previsión Social, el Consejo Consultivo Previsional y otras instituciones con un rol en el sistema de pensiones.

4. Evaluar la suficiencia de los recursos asignados por el IPS al SIDP conforme a su creciente mayor rol.

7.12.2. Justificación de la propuesta:

La Ley N°20.255, en su artículo 56, instituyó un Sistema de Información de Datos Previsionales (SIDP) alojado en el Instituto de Previsión Social, entregándole a esta última institución amplias facultades para exigir de organismos públicos y privados la información requerida.

Hasta la fecha el SIDP se ha concentrado en la labor operativa del IPS con el objeto de implementar el cálculo del Puntaje de Focalización Previsional. Las recomendaciones anteriores entregadas en este informe apuntan a acentuar la relevancia de la información administrativa que debe manejar el IPS. No obstante lo anterior, se requiere planificar el desarrollo futuro del SIDP para que pueda ser de utilidad para generar información clave para el análisis, proyección y evaluación del sistema de pensiones solidarias.

7.12.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

En principio no requiere cambios legales porque la Ley N°20.255 establece las facultades requeridas para el SIDP.

Sin embargo, podría ser útil reconocer a nivel del reglamento de la ley las funciones que se proponen para el SIDP y el rol de las instituciones previsionales participantes.

7.12.4. Plazo de implementación:

Medidas de corto a mediano plazo.

7.12.5. Impacto esperado de la propuesta:

La consolidación del SIDP aportará positivamente a la calidad del diseño de políticas públicas y a la toma de decisiones, posibilitando, además, el logro de varias de las otras recomendaciones realizadas en este informe.

7.12.6. Costos asociados:

Los costos relativos a la actualización y mejora de los sistemas de información actualmente vigentes en el IPS.

7.13 Propuesta 13

Se propone que la focalización del Sistema de Pensiones Solidarias adopte la forma de un test de afluencia

7.13.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta incluye lo siguiente:

1. El IPS, utilizando la información administrativa necesaria del SIDP, incluyendo el umbral de focalización, podría establecer quiénes tienen derecho a los beneficios del sistema de pensiones solidarias sin solicitar antecedentes adicionales (por ejemplo, quienes se encuentran en el 50% inferior de ingresos). Respecto de estas personas, su foco sería la entrega de los beneficios en el plazo más breve posible. En cuanto al grupo que está o podría estar en torno al umbral del 60% el IPS podría requerir los antecedentes necesarios que le permitan establecer el cumplimiento de los requisitos. De esta manera, el instrumento de focalización se convertiría, más bien, en un test de afluencia: es decir, el objetivo de los tests de ingresos o de medios apuntarían a descartar a la población que está cerca del límite superior de focalización sin poner carga sobre quienes están definitivamente bajo dicho límite.
2. Si se facultara al IPS para aquello, esta entidad podría eliminar el requisito de solicitud de estos beneficios para los percentiles inferiores.

7.13.2. Justificación de la propuesta:

La propuesta se justifica por el estado actual del Sistema de Información de Datos Previsionales y su probable evolución en relación con las recomendaciones hechas de manera previa.

Asimismo, se considera posible a partir del avance que muestra el IPS en términos de manejo de la información de los futuros potenciales beneficiarios, que le ha permitido adelantar los procesos, a pesar de no contar con toda la información requerida en el SIDP.

La propuesta supone que el IPS concederá automáticamente a los individuos los beneficios solidarios que les correspondan. Supone un cambio de lógica por medio del cual no son las personas más vulnerables las que se deben acercar al Estado para realizarse los test de medios requeridos sino que, utilizando la información que este tiene sobre los individuos, solo deberá realizar los test en los grupos que puedan encontrarse en torno al umbral de focalización.

Esta propuesta corresponde a una recomendación de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015).

7.13.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

La concesión automática de los beneficios requeriría un cambio en la Ley N°20.255 que establece la necesidad de que exista una solicitud previa ante el IPS.

Aun si se siguiera requiriendo la solicitud previa los trámites debieran agilizarse significativamente para las personas de menores ingresos, quedando estos concentrados en los grupos que están en torno al umbral del 60% de la población.

7.13.4. Plazo de implementación:

Medidas de mediano a largo plazo.

7.13.5. Impacto esperado de la propuesta:

Los ciudadanos más vulnerables disminuirían los costos en tiempo por los trámites de postulación y entrega de antecedentes. El escrutinio más detallado se haría en el segmento superior de ingresos, para el cual se cuenta con más registros administrativos e información en el SIDP.

7.13.6. Costos asociados:

No se vislumbran costos adicionales a los ya considerados en las propuestas anteriores relativos al perfeccionamiento de los sistemas de información del IPS. El cambio de foco hacia un test de afluencia podría incluso disminuir los costos administrativos asociados.

7.14 Propuesta 14

Se propone asignar la responsabilidad de la evaluación de la focalización del sistema de pensiones solidarias a la Subsecretaría de Previsión Social y al Consejo Consultivo Previsional

7.14.1. Desarrollo de la propuesta:

Esta propuesta incluye lo siguiente:

1. Establecer que la focalización del sistema de pensiones solidarias debe tener una entidad responsable a nivel de políticas y que correspondería que dicha labor esté radicada en la Subsecretaría de Previsión Social. Eso podría asegurar un adecuado seguimiento de la focalización y, así también, evitar que procesos relevantes como el de revisión de los beneficios concedidos o el cálculo del umbral de focalización no se rezaguen.
2. Asignar al Consejo Consultivo Previsional la tarea de evaluar de manera rigurosa la focalización del sistema de pensiones solidarias, en su calidad de institución externa y autónoma. Para estos efectos debiera contar con los recursos necesarios que le permitan acometer esta labor y publicar de manera regular un informe sobre la focalización del sistema.
3. Para lo anterior será fundamental asegurar a las instituciones anteriores el acceso en condiciones innominadas al Sistema de Información de Datos Previsionales.

7.14.2. Justificación de la propuesta:

La propuesta se justifica para poder abordar la focalización del sistema de pensiones solidarias de manera rigurosa e independiente de las autoridades de turno. Para lo anterior es fundamental el acceso a los datos del SIDP así como también, en el caso de una entidad como el Consejo Consultivo Previsional, contar con la autonomía y los recursos necesarios para desarrollar su función.

7.14.3. Normativa que requiere modificación para su implementación:

La propuesta podría requerir un cambio legal que establezca las obligaciones nuevas para el Consejo Consultivo Previsional. No obstante lo anterior, se estima que se podría comenzar a implementar con anticipación a la materialización de este cambio en virtud de una solicitud de los Ministros de Hacienda y Trabajo y Previsión Social así como con el incremento en los recursos requeridos para el desarrollo de sus tareas técnicas y con la asignación de un equipo técnico que permita acometer las nuevas funciones.

7.14.4. Plazo de implementación:

Medidas de mediano a largo plazo.

7.14.5. Impacto esperado de la propuesta:

La propuesta representa una innovación institucional que apunta a mejorar el diseño y la focalización del Sistema de Pensiones Solidarias consolidando una institución autónoma y

con recursos (como el Consejo Consultivo Previsional) con nuevas funciones. Por otra parte, en el ámbito del diseño de políticas, fortalece la labor de la Subsecretaría de Previsión Social y también apunta a que esta cuente con una unidad que se dedique al monitoreo del Sistema de Pensiones Solidarias.

7.14.6. Costos asociados

Los recursos asociados para proveer de un staff técnico al Consejo Consultivo Previsional y presupuesto para el desarrollo de estudios en profundidad. En el caso de la Subsecretaría de Previsión Social debiera evaluarse la suficiencia de su actual presupuesto para poder desarrollar un mejor monitoreo del Sistema de Pensiones Solidarias.

7.15 Propuesta 15

Se propone fortalecer significativamente el sistema informático del IPS para poder abordar las propuestas anteriormente identificadas

7.15.1. Justificación de la propuesta:

La propuesta se justifica para poder abordar todos los requerimientos en los sistemas de información producto de las propuestas 1 a 14 anteriores.

Escapan al conocimiento experto del equipo del Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales el dimensionamiento de la necesidad de recursos para el Instituto de Previsión Social que se visualiza a lo largo de estas recomendaciones.

No obstante lo anterior, es claro que se requiere una inversión significativa después de más de 10 años de la instalación del Sistema de Pensiones Solidarias en concordancia con los nuevos desafíos que se requiere para sus funciones y la consolidación del Sistema de Información de Datos Previsionales.

7.15.2. Normativa que requiere modificación para su implementación:

No se requiere cambio normativo.

7.15.3. Plazo de implementación:

Corto Plazo. Se requiere implementación inmediata y no mayor a 2 años.

7.15.4. Impacto esperado de la propuesta:

Posibilitar el impacto de las propuestas 1 a 14.

7.15.5. Costos asociados

Solo con el objeto de poder proveer de estimaciones u órdenes de magnitud asociados a las recomendaciones, se ha solicitado una opinión externa sobre los montos requeridos para poder perfeccionar los sistemas para las tareas necesarias y realizar las inversiones necesarias. A partir de esta opinión, se estima una inversión en un rango de \$5.000-\$10.000 millones a ser invertidos en un periodo de 1 a 2 años.

Estudios detallados, por cierto, deberían realizarse a este respecto. Desde nuestro punto de vista, una inversión de ese orden o incluso superior es más que justificada atendiendo a la población crecientemente atendida por el Pilar Solidario y los desafíos mayores que tiene hacia el futuro.

8 Resumen de las propuestas

Los siguientes cuadros muestran un resumen de las 15 propuestas realizadas tanto en términos del tipo de modificación propuesta, sus plazos asociados y la modificación requerida como en cuanto a su impacto esperado y costos asociados.

Cuadro 8.1
Clasificación de las propuestas según tipo, plazo y modificación requerida

PROPUESTA	TIPO DE PROPUESTA			PLAZO ASOCIADO			MODIFICACIÓN REQUERIDA	
	GRUPO FAMILIAR	INSTRUMENTO TÉCNICO DE FOCALIZACIÓN	INSTITUCIONAL	CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO	CAMBIO LEGAL	NORMATIVA ADMINISTRATIVA
1. Grupos familiares solo con información administrativa								
2. Hacer accesible información sobre grupo familiar a solicitantes								
3. Operacionalizar el añadir y excluir integrantes del grupo familiar								
4. Eliminar Capacidad Generadora de Ingresos del PFP								
5. Factor de dependencia con información administrativa								
6. Información SII pre-impuestos y con carácter mensual								
7. Verificación del cumplimiento del requisito de residencia								
8. Volver a implementar procesos de revisión de beneficios periódicos								
9. Concesión automática de beneficios a partir de registros administrativos								
10. Avanzar hacia una mayor transparencia en el ITF								
11. Mecanismos periódicos de actualización del umbral								
12. Consolidación del Sistema de Información de Datos Previsionales								
13. Evolución de focalización hacia un test de afluencia								
14. Asignación de responsabilidad de la evaluación de la focalización								
15. Fortalecimiento del sistema informático del IPS								

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 8.2
Impactos esperados y costos asociados de las propuestas

PROPUESTA	IMPACTO ESPERADO	COSTOS ASOCIADOS
1. Grupos familiares solo con información administrativa	Error de Inclusión ↓ Error de exclusión ↓	Recursos IPS ↑ Recursos MDS ↓
2. Hacer accesible información sobre grupo familiar a solicitantes	Error de exclusión ↓	Recursos IPS ↑
3. Operacionalizar el añadir y excluir integrantes del grupo familiar	Error de exclusión ↓	Recursos IPS ↑
4. Eliminar Capacidad Generadora de Ingresos del PFP	Baja marginal en beneficiarios	Recursos MDS ↓ Costo Pilar Solidario ↓
5. Factor de dependencia con información administrativa	Error de Inclusión ↓ Error de exclusión ↓	Recursos MDS ↓
6. Información SII pre-impuestos y con carácter mensual	Error de Inclusión ↓ Error de exclusión ↓	No
7. Verificación del cumplimiento del requisito de residencia	Error de Inclusión ↓ Error de exclusión ↓	Recursos IPS ↑
8. Volver a implementar procesos de revisión de beneficios periódicos	Error de Inclusión ↓	No
9. Concesión automática de beneficios a partir de registros administrativos	Error de exclusión ↓	No
10. Avanzar hacia una mayor transparencia en el ITF	Mayor confianza institucional	Recursos IPS ↑
11. Mecanismos periódicos de actualización del umbral	Error de Inclusión ↓ Error de exclusión ↓	Recursos IPS ↑
12. Consolidación del Sistema de Información de Datos Previsionales	Externalidades (+) de la información	Recursos IPS ↑
13. Evolución de focalización hacia un test de afluencia	Disminución costos personas más vulnerables	Costos administrativos ↓
14. Asignación de responsabilidad de la evaluación de la focalización	Innovación institucional	Recursos Consejo Consultivo Previsional ↑ Recursos Subs.Previsión Social
15. Fortalecimiento del sistema informático del IPS	Innovación institucional	Recursos IPS ↑

Fuente: Elaboración propia.

9 Referencias

- Agnew, J. (2013), "Australia's Retirement System: Strengths, Weaknesses, and Reforms", Center for Retirement Research at Boston College, https://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2013/04/IB_13-5-508.pdf
- Aguila, E., Attanasio, O. P., & Quintanilla, X. (2010). Cobertura del sistema privado de capitalización en Chile, Colombia y México (No. WR-642).
- Aguila, E., Mejia, N., Perez-Arce, F., Ramirez, E., & Rivera Illingworth, A. (2016). Costs of extending the noncontributory pension program for elderly: The Mexican case. *Journal of aging & social policy*, 28(4), 325-343.
- Aguila, E., Kapteyn, A., & Tassot, C. (2017). Designing cash transfer programs for an older population: The Mexican case. *The Journal of the Economics of Ageing*, 9, 111-121.
- Aguila, E., Park, J. H., & Vega, A. (2020). Living Arrangements and Supplemental Income Programs for Older Adults in Mexico. *Demography*, 1-24.
- Akerlof, G. (1978). "The Economics of "Tagging" as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs and Manpower Planning". *American Economic Review*, 68: 8-19.
- Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B. A., & Tobias, J. (2012). Targeting the poor: evidence from a field experiment in Indonesia. *American Economic Review*, 102(4), 1206-40.
- Alix-Garcia, J. M., Sims, K. R., & Costica, L. (2020) Better to be indirect? Testing the accuracy and cost-savings of indirect surveys for poverty targeting. Mimeo.
- Alkire, S., & Seth, S. (2013). Selecting a targeting method to identify BPL households in India. *Social indicators research*, 112(2), 417-446.
- Arza, C. (2017). Non-contributory benefits, pension re-reforms and the social protection of older women in Latin America. *Social Policy and Society*, 16(3), 361-375.

- Azuara, O., Bosch, M., Garcia-Huitrón, M., Kaplan, D., & Porto, M. T. S. (2019). Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Azevedo, V., & Robles, M. (2013). Multidimensional targeting: Identifying beneficiaries of conditional cash transfer programs. *Social Indicators Research*, 112(2), 447-475.
- Azuara, O., Bosch, M., Garcia-Huitrón, M., Kaplan, D., & Porto, M. T. S. (2019). Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bah, A., Bazzi, S., Sumarto, S., & Tobias, J. (2019). Finding the poor vs. measuring their poverty: exploring the drivers of targeting effectiveness in Indonesia. *The World Bank Economic Review*, 33(3), 573-597.
- Banco Mundial (2005). Reforma y reestructuración de los sistemas de pensiones. Evaluación de la asistencia prestada por el Banco Mundial. [Visto el 25 de agosto de 2020 en el sitio web <http://documents1.worldbank.org/curated/es/293631468339012872/pdf/355210PUB0SPAN1sions1evaluation1esp.pdf>]
- Banco Mundial. (2018). Uruguay: Panorama General.
- Banco Mundial. (25 de Agosto de 2020). Datos Banco Mundial. Obtenido de Uruguay: <https://datos.bancomundial.org/pais/uruguay>
- Banco Mundial. (28 de Agosto de 2020). *Nueva Zelanda*. Obtenido de Datos Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/pais/nueva-zelandia>
- Banco Mundial. (12 de Septiembre de 2020). Suecia. Obtenido de Datos Banco Mundial: https://data.worldbank.org/country/sweden?most_recent_value_desc=false

- Banco Mundial (2021). Datos Banco Mundial. Datos de PIB per cápita ajustados por paridad del poder de compra. Descargado de:
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?view=chart>
- Banerjee, A., Niehaus, P., & Suri, T. (2019). Universal basic income in the developing world. *Annual Review of Economics*.
- Barr, N. (2012), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press. 5th edition.
- Barr, N. (2013), *The pension system in Sweden*. Report to the Expert Group on Public Economics, 2013:7.
- Barr, N. (2020), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press. 6th edition.
- Barr, N., & Diamond, P. (2009). Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions. *International social security review*, 62(2), 5-29.
- Barrientos, A., Gorman, M., & Heslop, A. (2003). Old age poverty in developing countries: contributions and dependence in later life. *World development*, 31(3), 555-570.
- Barrientos, A. (2007). New strategies for old-age income security in low income countries. In World Social Security Forum. 10-15 September 2007.
- Beehive. (12 de Septiembre de 2020). Summary. Obtenido de Fact Sheet Families Package: <https://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/2017-12/Families%20Package%20Factsheet.pdf>
- Bérigolo, M., Dean, A., Perazzo, I., & Vigorito, A. (2016). Evaluación impacto del programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y la Tarjeta Alimentaria del MIDES. Tech. rep., IECONMIDES, Montevideo.
- Biblioteca del Congreso Nacional. Weidenslauffer, Christine; Álvarez, Paola. (2019). *Sistemas previsionales 2019: legislación comparada*. Disponible en:

[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27422/2/BCN_Compara do Sistemas Previsionales 2019.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27422/2/BCN_Compara_do_Sistemas_Previsionales_2019.pdf)

- Billig, A. y J.C.Ménard (2018), "Measuring and reporting the actuarial obligations of the Canada Pension Plan", International Social Security Review, Vol.71/3.
- Bosch, M. y Campos-Vázquez, R. M. (2010). The trade-offs of social assistance programs in the labor market: The case of the " Seguro Popular" program in Mexico. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos.
- BPS (Banco de Previsión Social), Uruguay. (2020). Prestaciones Económicas. Pensiones. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/9519/pensiones.html>
- Brown, C., Ravallion, M., & van de Walle, D. (2018). A poor means test? Econometric targeting in Africa. Journal of Development Economics, 134, 109-124.
- Bruce Burnett & Jo Lampert (2018): The Australian national exceptional teaching for disadvantaged schools programme: a reflection on its first 8 years, Journal of Education for Teaching, DOI: 10.1080/02607476.2019.1550604
- Canada Pension Plan (2019), Actuarial Report as at 31 December 2018.
- Caruso, M., Galiani, S., & Weinschelbaum, F. (2019). Poverty alleviation strategies under informality: evidence for Latin America (No. w26339). National Bureau of Economic Research.
- Centre for Social Research and Evaluation. (2010). Changing Families' Financial Support and Incentives for Working. Wellington: Inland Revenue.
- Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales (2019), "Análisis del desempeño del Sistema de Pensiones Solidarias a diez años de su implementación". Informe Final. Marzo.
- CEPAL. (2019). América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población.

- Chen, Y., & Tan, Y. J. (2018). The effect of non-contributory pensions on labour supply and private income transfers: evidence from Singapore. *IZA Journal of Labor Policy*, 7(1), 6.
- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004a). Targeting outcomes redux. *The World Bank Research Observer*, 19(1), 61-85.
- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004b). Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience. The World Bank.
- Coates, B., Chivers, C., & Horder-Geraghty, J. (2019). Lessons from the National Rental Affordability Scheme. UNSW Social Policy Conference, 9 September 2019, Sydney. <https://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2019/09/UNSW-Social-Policy-Conference-NRAS-6-September-2019.pdf> [Visto el 30 de septiembre de 2020].
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), *Informe Final*, septiembre. www.comision-pensiones.cl
- Comité de Expertos Ficha de Protección Social (2010), *Informe Final Comité de Expertos. Ficha de Protección Social*. Mideplan. Santiago, Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. Volumen I: Diagnóstico y propuestas de reforma*, julio.
- Creedy, J., Mercante, J., & Mok, P. (2018). The Labour Market Effects of Working for Families in New Zealand. *The Australian Economic Review*, 211-31.
- Cruz-Martínez, G. (2020). Rethinking universalism: Older-age international migrants and social pensions in Latin America and the Caribbean. *Global Social Policy*, 20(1), 39-59.
- De Wachter, S., & Galiani, S. (2006). Optimal income support targeting. *International Tax and Public Finance*, 13(6), 661-684.

- Del Ninno, C., & Mills, B. (2014). Effective Targeting Mechanisms for the Poor and Vulnerable in Africa.
- Devereux, S., Masset, E., Sabates-Wheeler, R., Samson, M., Rivas, A. M., & Te Lintelo, D. (2017). The targeting effectiveness of social transfers. *Journal of Development Effectiveness*, 9(2), 162-211.
- Dodlova, M., Giolbas, A., & Lay, J. (2018). Non-contributory social transfer programs in developing countries: A new dataset and research agenda. *Data in Brief*, 16, 51-64.
- ENIGH (2016). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 de México. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>
- European Commission. (12 de Septiembre de 2020). Sweden - Housing Allowance. Obtenido de Employment, Social Affairs and Inclusion:

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&langId=en&intPageId=4807#:~:text=If%20you%20are%20between%2018,are%20applying%20for%20the%20allowance.>
- Fletcher, M. (2018). Individualising Entitlements in New Zealand's Benefit and Social Assistance System. New Zealand Work Research Institute.
- Fletcher, M., & Dwyer, M. (2008). A Fair Go for All Children: Actions to Address Child Poverty in New Zealand.
- Försäkringskassan . (14 de Septiembre de 2020). What Försäkringskassan can do for you. Obtenido de <https://www.forsakringskassan.se/privatpers/kassakollen>
- Försäkringskassan. (14 de Septiembre de 2020). Housing Allowance. Obtenido de https://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/adoptera_barn/bostadsbidrag/!ut/p/z0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziTTxcnA3dnQ28LUxDDA0cfS3MHYMMnQzNnE31g1Pz9AuyHRUB0QEu6g!!/

- Galiani, S., Gertler, P., & Bando, R. (2016). Non-contributory pensions. *Labour Economics*, 38, 47-58.
- Gazeaud, J. (2020). Proxy Means Testing vulnerability to measurement errors?. *The Journal of Development Studies*, 1-21.
- Gobierno de Nueva Zelanda. (27 de Agosto de 2020). *How KiwiSaver Works*. Obtenido de Inland Revenue: <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/how-kiwisaver-works>
- Gobierno de Nueva Zelanda. (26 de Agosto de 2020). *About the SuperGold Card*. Obtenido de SuperGold:

https://www.supergold.govt.nz/info_for_cardholders/about_the_supergold_card
- Gobierno de Nueva Zelanda. (28 de Agosto de 2020). *NZ Stats*. Obtenido de Earnings from wages and salaries and self-employment, by sex, region and ethnic groups:

http://nzdotstat.stats.govt.nz/wbos/Index.aspx?_ga=2.53754856.135372080.1598535781-213718943.1598535781
- Grosh, M. E., & Baker, J. L. (1995). Proxy means tests for targeting social programs: simulations and speculation. *The World Bank*.
- Haffner, M., & Boelhouwer, P. (2006). Housing Allowance and Economic Efficiency. *International Journal of Urban and Regional Research*, 944-59.
- Hanna, R., & Olken, B. A. (2018). Universal basic incomes versus targeted transfers: Anti-poverty programs in developing countries. *Journal of Economic Perspectives*, 32(4), 201-26.

- Hernández, G., T.De la Garza, J.Zamudio, I.Arroyo (2019), *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Holzmam, R., & Hinz, R. (2005). Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform. The World Bank.
- Inland Revenue. (11 de Septiembre de 2020). Working for Families. Obtenido de <https://www.ird.govt.nz/working-for-families>
- Inland Revenue. (12 de Septiembre de 2020). Working for Families Tax Credits 2021. Obtenido de: <https://www.ird.govt.nz/-/media/project/ir/documents/forms-and-guides/ir200---ir299/ir271/ir271-2021.pdf>
- Kakwani, N., Soares, F. V., & Son, H. H. (2005). Conditional cash transfers in African countries. Brasilia: International Poverty Centre, United Nations Development Programme.
- Karlan, D., & Thuysbaert, B. (2019). Targeting ultra-poor households in Honduras and Peru. *The World Bank Economic Review*, 33(1), 63-94.
- Lagomarsino, G. (2009). Modificaciones de la seguridad social en Uruguay en el último quinquenio.
- Larrañaga, O., D.Falck, R.Herrera y A.Telías (2015), "De la Ficha de Protección Social a la Reforma de la Focalización", en O.Larrañaga y D.Contreras (editores), *Las nuevas políticas sociales de protección social en Chile*, Uqbar Editores.
- Legovini, A. (1999), "Targetting Methods for Social Programs". Technical Note. IADB.
- Ley Nº20.255 (2018). "Establece Reforma Previsional", Santiago, Chile, 17 de marzo.

- Mercante, J. & Mok, P. (2018). Working for Families changes: The effect on labour supply in New Zealand (WP 14/18).
- Mesa-Lago, C. (2011). Just give money to the poor: The development revolution from the global south. *International Labour Review*, 150(1/2), 206.
- Milenio (2020). "La nueva reforma de pensiones beneficiará a 20 millones de mexicanos" <https://www.milenio.com/especiales/reforma-pensiones-beneficiara-20-millones-mexicanos>
- Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda. (25 de Agosto de 2020). *New Zealand Superannuation*. Obtenido de: <https://www.workandincome.govt.nz/eligibility/seniors/superannuation/index.html#null>
- Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda. (25 de Agosto de 2020). *NZ Super and Veterans' Pensions payment rates*. Obtenido de: <https://www.workandincome.govt.nz/eligibility/seniors/superannuation/payment-rates.html>
- Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda. (26 de Agosto de 2020). *Winter Energy Payment*. Obtenido de <https://www.workandincome.govt.nz/products/a-z-benefits/winter-energy-payment.html#null>
- Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda. (26 de Agosto de 2020). *Disability Allowance*. Obtenido de <https://www.workandincome.govt.nz/products/a-z-benefits/disability-allowance.html#null>
- MoneyHub. (12 de Septiembre de 2020). *Jobseeker Support Guide*. Obtenido de: <https://www.moneyhub.co.nz/jobseeker-support.html>

- Nelson, K., & Fritzell, J. (2015). *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes: Sweden. Bruselas: European Commission.*
- OCDE. (2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones.* México.
- OECD (2017), Pensions at a Glance.
- OECD (2019a). OECD Economic Surveys: Mexico 2019.
<http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-2019-OECD-economic-survey-overview.pdf>
- OECD (2019b). Pension at a Glance. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2019_b6d3dcfc-en
- OECD. (2019c). Country Profiles: New Zealand. En OECD, *Pensions at a Glance*. Paris.
- Olken, B. A. (2019). Designing Anti-Poverty Programs in Emerging Economies in the 21st Century: Lessons from Indonesia for the World. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 55(3), 319-339.
- Parker, S. W., & Todd, P. E. (2017). Conditional cash transfers: The case of Progreso/Oportunidades. *Journal of Economic Literature*, 55(3), 866-915.
- Poverty in Australia 2018, Australian Council of Social Service, in partnership with the University of New South Wales
- Rivero, A., Parada, C., Vigorito, A., & Katzkowicz, N. (2019). Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social. Informe de la ronda 2016/18.
- Sabates-Wheeler, R., Hurrell, A., & Devereux, S. (2015). Targeting social transfer programmes: Comparing design and implementation errors across alternative mechanisms. *Journal of International Development*, 27(8), 1521-1545.

- Samson, M. J., Van Niekerk, J., & Mac Quene, K. (2006). Designing and implementing social transfer programmes. EPRI Press.
- Saunders, P. 2007. The costs of disability and the incidence of poverty. *Australian Journal of Social Issues*, 42(4): 461–480.
- Slater, R., Farrington, J., Vigneri, M., Samson, M., & Akter, S. (2009). Targeting of social transfers: A review for DFID. London: ODI.
- Spencer, K. (2019). Unemployment Insurance: What Can it Offer NZ? Productivity Commission.
- St John, S., & Dale, M. C. (2019). Intergenerational impacts: the sustainability of New Zealand Superannuation. Auckland, New Zealand: Retirement Policy and Research Centre, University of Auckland.
- Stats NZ. (14 de Septiembre de 2020). Child Poverty Statistics: Technical Appendix 2018/19. Obtenido de <https://www.stats.govt.nz/methods/child-poverty-statistics-technical-appendix-2018-19>.
- Superintendencia de Pensiones (2011a), Norma de Carácter General N°5, Mayo.
- Superintendencia de Pensiones (2011b), Oficio Ordinario N°14367, dirigido al Director del Servicio de Impuestos Internos, referido al cálculo de las variables del Puntaje de Focalización Previsional a remitir por el Servicio de Impuestos Internos al Instituto de Previsión Social; Junio.
- Swedish Pensions Agency (2019), *Orange Report. Annual Report of the Swedish Pension System 2018*. Descargable en: <https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/publications0>

- The Treasury. (15 de Septiembre de 2020). New Zealand Superannuation Information Release. Obtenido de New Zealand Superannuation Information Release: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2017-03/sup-3753700.pdf>

- Tohari, A., Parsons, C., & Rammohan, A. (2019). Targeting poverty under complementarities: Evidence from Indonesia's unified targeting system. *Journal of Development Economics*, 140, 127-144.

- Union Capital AFAP. (2018). Franjas de aportes a la seguridad social. Disponible en: <http://bcn.cl/29qaq>.

- Vadapalli, D. K. (2009). Barriers and challenges in accessing social transfers and role of social welfare services in improving targeting efficiency: A study of conditional cash transfers. *Vulnerable Children and Youth Studies*, 4(S1), 41-54.

- White, H. (2017). Effective targeting of social programmes: an overview of issues. *Journal of Development Effectiveness*, 9(2), 145-161.

- Work and Income. (12 de Septiembre de 2020). Jobseeker Support. Obtenido de: <https://www.workandincome.govt.nz/products/a-z-benefits/jobseeker-support.html#null>

- Work and Income. (12 de Septiembre de 2020). Jobseeker Support Cut-Out Points. Obtenido de: <https://www.workandincome.govt.nz/map/deskfile/main-benefits-cut-out-points/jobseeker-support-cut-out-points-current.html>

- Work and Income. (11 de Septiembre de 2020). Working for Families. Obtenido de <https://www.workandincome.govt.nz/products/a-z-benefits/working-for-families.html>

Anexo 1: Listado de reuniones y entrevistas realizadas por el equipo del Centro UC

Nº	Fecha	Institución	Participantes por parte de la Institución
1	Ago.07,2020	Subsecretaría de Previsión Social	Ivonne Bueno Vania Martínez Úrsula Schwarzhaupt
2	Sep.28,2020	Subsecretaría de Previsión Social	Diego Vidal Ivonne Bueno Vania Martínez Karol Fernández
3	Sep.29,2020	Instituto de Previsión Social	Fernando Arias Hernán Videla José Miguel Lagos
4	Oct.09,2020	Instituto de Previsión Social	Fernando Arias Hernán Videla José Miguel Lagos
5	Oct.13,2020	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Carmen Álvarez Cristian Labra
6	Oct.13,2020	Superintendencia de Pensiones	Ximena Quintanilla Consuelo Sáenz
7	Oct.19,2020	Superintendencia de Pensiones	Ximena Quintanilla Eliana Cisternas Fernanda Toledo Olga Fuentes Consuelo Sáenz
8	Oct.19,2020	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Carmen Álvarez Cristian Labra Verónica Acha
9	Oct.23,2020	Dirección de Presupuestos	Leonardo González Claudia Órdenes Cristóbal Gamboni
10	Oct.27,2020	Comisión de Usuarios Sistema de Pensiones	Cristina Tapia
11	Nov.27,2020	Instituto de Previsión Social	Patricio Coronado Fernando Arias Hernán Videla José Miguel Lagos
12	Dic.18,2020	Subsecretaría de Previsión Social	Mónica Segura
13	Dic.22,2020	Instituto de Previsión Social	Patricio Coronado Hernán Videla José Miguel Lagos

Anexo 2: Revisión de programas sociales revisados por país

1. México

Características Sociodemográficas

La población de México es de 126,2 millones de habitantes, con un índice de pobreza del 41,9%, esperanza de vida al nacer de 75 años y un PIB per cápita de 20.582 dólares. Se estima que la tasa de pobreza en las personas de 65 años o más está por sobre el 30%. La edad efectiva de retiro del mercado laboral es en promedio 71.3 años en los hombres y de 66.5 años en las mujeres en el 2018, lo que genera una expectativa de vida al retiro efectivo de 12.8 y 17.5 años, respectivamente (OECD, 2019b).

Gasto Social, Programas Sociales y Focalización

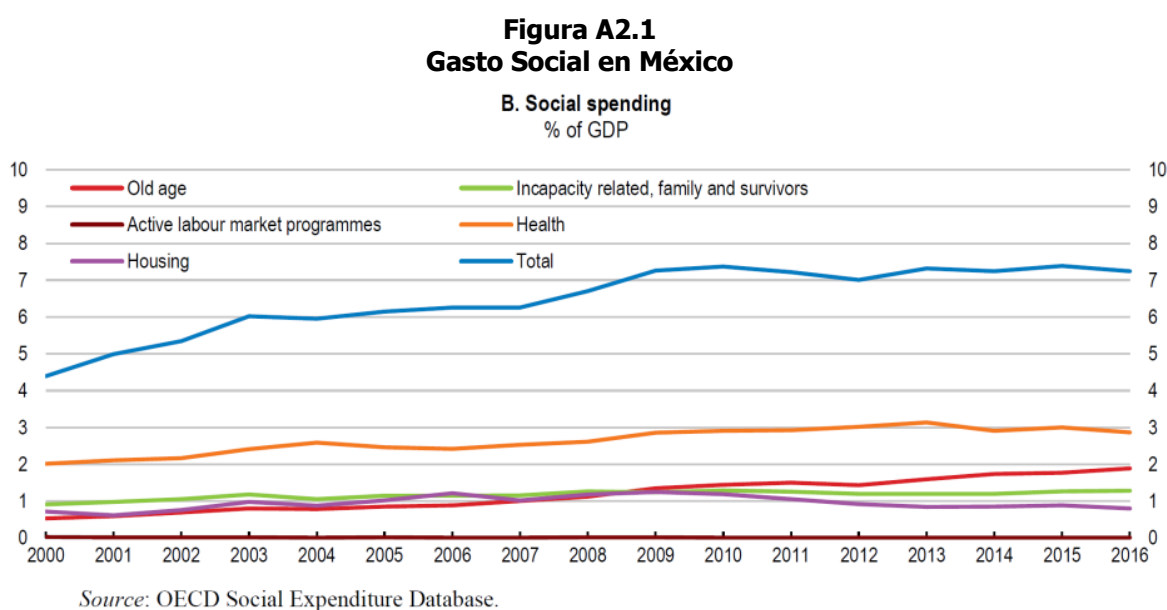
PROSPERA es el principal programa social para alivio de la pobreza y cubre casi 6,8 millones de familias en el 2016 (23% de la población). El programa de Pensión para Adultos Mayores (PAM) entregó beneficios a 5,4 millones de personas en 2017 (60% de la población con edad de 65 años o más). Está también el Programa de Estancias Infantiles (PEI) que son centros de cuidado de día para apoyar a las madres trabajadoras y con ello reducir la extrema pobreza, mejorando la asistencia escolar y nutrición de los niños. El costo social se incrementa en el último año desde 0,6% del PIB para llegar a un 1% del PIB en 2019.

Una crítica es que los programas de gasto social se encuentran muy fragmentados en más de 5.000 programas a nivel federal, estatal y municipal, lo que reduce la eficiencia del gasto. Para mejorar la focalización se toma un censo poblacional que cubre a los hogares, de

manera de detectar pobreza y necesidades. El censo se utiliza en conjunto con el Sistema de Información Social Integral (SISI).

En salud, se introdujo el Seguro Popular en 2003, buscando extender la cobertura de salud hacia el amplio sector informal. Sin embargo, la falta de coordinación con otros programas existentes a nivel federal hacen que se estime en un 10% los costos administrativos del total del gasto público en salud (OECD, 2016). Además, Bosch y Campos-Vázquez (2010) estiman que este programa desalentó la creación de empleadores en 3,8% y en trabajadores en 2,4%, afectando principalmente a las empresas pequeñas y medianas.

En la Figura A2.1 se observa que los recursos destinados a los adultos mayores se aproximan al 2% del PIB.



A continuación, se revisan con mayor detalle los programas PROSPERA, INSABI, Estancias Infantiles y las Pensiones no Contributivas en México.

I. Programa: Prospera

1. Objetivos, principios y fundamentos

Programa de Inclusión Social (inicialmente llamado Progres a y posteriormente Oportunidades), es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) dirigido a mejorar el ingreso y bienestar de las familias mexicanas en situación de pobreza.

Para el año 2017, el costo fiscal del programa fue de \$46.670 millones de pesos mexicanos (equivalentes a US\$2.474 millones), lo que equivale al 0,26% del PIB del país en el mismo año.

Al 31 de diciembre de 2018, el Programa cuenta con un Padrón Activo de 6,680,368 familias en 111,844 localidades (Cuarto Informe Trimestral, 2018).

2. Tipo de mecanismo utilizado

Para que los hogares puedan ser elegibles, se utiliza una focalización vía indicadores, específicamente, un Proxy de Test de Medios (PTM) con base en la información recogida a través de la Encuesta de Características Socioeconómicas y Demográficas de los Hogares (ENCASEH), la cual un responsable debe responder.

3. Unidad de análisis

Hogar.

4. Variables de análisis

Son elegibles los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo (LBM), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación. Adicionalmente, el programa considera como población objetivo a aquellos hogares previamente incorporados, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentra por debajo de la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS), y que tengan algún integrante menor de 12 años o que pueda seguir siendo becario(a) y/o alguna mujer menor de 49 años.

Una vez que las familias están dentro del programa deben cumplir con las corresponsabilidades en los componentes de educación y salud, cuyo cumplimiento es verificado bimestralmente. Para llevar a cabo sus acciones, la Coordinación Nacional de Prospera (CN) —institución encargada de administrar el programa—, y las Secretarías de Educación Pública (SEP) y de Salud (SS) permiten certificar el cumplimiento de acciones en educación y salud y entregar los apoyos de forma bimestral a través de instituciones liquidadoras.

En el análisis de elegibilidad, se usa información socioeconómica de la ENCASEH estimándose un ingreso corriente total per cápita sin considerar el valor del alquiler (o renta) imputado de la vivienda y las transferencias monetarias de programas sociales que pudiera recibir el hogar. La estimación del modelo se realiza utilizando un proxy de test de medios (PTM) - estimado usando un modelo de regresión log-lineal- por tipo de localidad, ya sea rural o urbana, generado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) utilizando un conjunto de variables relacionadas con la pobreza crónica.

Dentro de estas variables, se consideran algunos indicadores de la dimensión de derechos sociales de la medición oficial de la pobreza: calidad y espacios de la vivienda (material del piso de la vivienda y número de cuartos), acceso a servicios básicos en la vivienda (servicio sanitario exclusivo con agua corriente, combustible usado para cocinar), acceso a alimentación, acceso a la seguridad social (acceso a servicio médico derivado del trabajo), rezago educativo (escolaridad promedio del jefe del hogar y su cónyuge) y acceso a los servicios de salud (si se cuenta con seguro popular).

Asimismo, se incluyen indicadores demográficos (mujeres en edad reproductiva, dependencia demográfica), indicadores relacionados con el tipo de trabajo que tienen los integrantes del hogar, con el acceso a remesas, con la tenencia de enseres y activos (vivienda, automóvil) y con el contexto (IRS municipal y tamaño de localidad). En el Cuadro A2.1 se especifican las variables utilizadas para cada modelo.

Cuadro A2.1
Variables utilizadas en el Proxy de Test de Medios

Variables	Modelo rural	Modelo urbano
Índice de dependencia demográfica razón entre el número de integrantes del hogar de 0 a 15 años y mayores de 64 años respecto a los integrantes del hogar entre 16 y 64 años	X	X
Número de mujeres en el hogar entre 15 y 49 años		X
Logaritmo del total de integrantes del hogar	X	X
Escolaridad promedio del jefe y cónyuge con primaria completa, pero secundaria incompleta	X	X
Escolaridad promedio del jefe y cónyuge con secundaria completa o más	X	X
Número de personas en el hogar con trabajo subordinado	X	X
Número de personas en el hogar con trabajo independiente	X	X
Número de personas en el hogar con trabajo subordinado no remunerado		X
Indicador de inseguridad alimentaria 1: por falta de recursos, algún adulto del hogar dejó de desayunar, comer o cenar al menos una vez		X
Indicador de inseguridad alimentaria 2: por falta de recursos, algún adulto comió una vez en el día o dejó de comer todo el día		X
Indicador de inseguridad alimentaria conjunta: alguno de los dos casos anteriores	X	
Número de integrantes del hogar que cuentan con seguro popular		X
Indicador de que al menos uno de sus integrantes cuenta con acceso a servicio médico derivado de su trabajo	X	X
Indicador de que el jefe es trabajador independiente y al menos uno de sus integrantes cuenta con acceso a servicio médico derivado de su trabajo	X	X
Indicador de que el hogar recibe remesas	X	X
Indicador de que la vivienda en que habita el hogar es propia		X
Indicador de que la vivienda en que habita el hogar es rentada	X	X
Total de cuartos en la vivienda sin incluir cocina, pasillos ni baños	X	X
Indicador de baño de uso exclusivo del hogar con acceso a agua	X	X
Indicador de piso firme en la mayor parte de la vivienda	X	
Indicador de piso con recubrimiento en la mayor parte de la vivienda	X	X
Indicador de utilización de combustibles como leña, carbón o petróleo para cocinar	X	X
Indicador de no tenencia de refrigerador	X	X
Indicador de no tenencia de vehículo	X	X
Indicador de no tenencia de computadora		X
Indicador de no tenencia de videocasetera ni DVD	X	X
Indicador de no tenencia de teléfono fijo		X
Indicador de no tenencia de horno eléctrico o microondas	X	X
Índice de rezago social a nivel municipal	X	X
Indicador de que el hogar habita en localidades de 100 mil habitantes o más		X
Indicador de que el hogar habita en localidades de 15 mil habitantes o más, pero menos de 100 mil		X

Fuente: PROSPERA.

NOTA: las variables del modelo se modifican, la metodología dice 2015, pero se publicó hasta 2016. Asimismo, se modificaron las dos variables de escolaridad promedio por cinco variables de escolaridad promedio y se eliminaron las indicadoras de no tenencia de videocasetera y teléfono fijo.

Una vez estimado el ingreso corriente mensual per cápita del hogar, se compara con el umbral de referencia que corresponde a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) determinada por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL).

5. Procesos de implementación

Para identificar a los posibles hogares beneficiarios, Prospera realiza anualmente, considerando la capacidad de atención, el proceso de selección mediante dos etapas: i) selección de localidades (focalización geográfica) y ii) focalización de los hogares en las localidades seleccionadas. En la primera etapa se define si se realiza un barrido total o la instalación de una mesa de atención de acuerdo con el tipo de localidad que se trate. No obstante, previo a la recolección de información, se convoca a las familias a las sedes, donde se les informa sobre el proceso y las convocatorias. Para la difusión del proceso, en las localidades urbanas se pegan carteles en lugares concurridos (escuelas, mercados), en tanto en localidades rurales se entregan volantes y/o se convoca mediante perifoneo o radio local.

En la segunda etapa se aplica a los hogares un cuestionario denominado Encuesta de Características Socioeconómicas y Demográficas de los Hogares (ENCASEH), a través de una entrevista, generalmente en la vivienda, para recolectar su información socioeconómica. A través de ella se estima su ingreso mediante el ya referido proxy de test de medios y se compara con la LBM, para determinar si es o no susceptible de ser beneficiario de Prospera.

Adicionalmente, se verifica la capacidad de brindar servicios de educación primaria y secundaria y se genera un plan de incorporación, dando prioridad de atención a los hogares que tengan integrantes menores a 22 años o mujeres en edad

reproductiva. La información de la entrevista se guarda en un dispositivo móvil y se sincroniza la información con la base de datos central.

6. Fuentes de información

Información socioeconómica de la ENCASEH estimándose un ingreso corriente total per cápita sin considerar el valor del alquiler (o renta) imputado de la vivienda y las transferencias monetarias de programas sociales que pudiera recibir el hogar.

7. Ventajas del programa

Las evaluaciones de impacto rigurosas de Prospera (en sus versiones anteriores denominadas Progresá y luego Oportunidades) han mostrado un impacto positivo de las condiciones impuestas sobre los resultados en salud, educación y pobreza.

8. Críticas al programa

En primer lugar, se puede concluir que hay importantes problemas de cobertura en términos de la equidad vertical, es decir, filtraciones en los beneficiarios. Se estima que entre 2008 y 2016, cerca de la mitad de los beneficiarios del programa no cumplían los requisitos establecidos por el programa relativos al nivel de ingresos del hogar.

Por otro lado, existen errores de exclusión, es decir, brechas de cobertura que afectan la equidad horizontal. Este error presenta amplias diferencias entre las zonas urbanas y rurales: para los años ya mencionados, quedaban fuera del programa 3 de cada 10 personas en pobreza extrema de localidades rurales, y 7 de cada 10 en

áreas urbanas, las cuales deberían ser beneficiarias de acuerdo con la normativa de PROSPERA (Hernández et al, 2019).

Los costos administrativos son equivalentes a US\$197,7 millones, que equivalen a un 0,1% de los recursos destinados al programa en el año 2018.

Parker y Todd, 2017 realizan revisiones sobre este programa y otros de transferencias condicionadas.

II. Programa: INSABI

1. Objetivos, principios y fundamentos

Para entregar cobertura a quienes no cuentan con seguridad social, el gobierno federal puso en operación el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) que reemplazó al seguro popular iniciado en 2003, el cual prevé otorgar el servicio médico y medicamentos gratuitamente en todo el país. Se estima que cerca de 69 millones de mexicanos que no tienen acceso a la seguridad social podrán recibir atención médica en los centros de salud y hospitales que forman parte del INSABI. Respecto al gasto fiscal, el presupuesto de INSABI alcanza los \$112.000 millones de pesos mexicanos en 2020 (equivalentes a US\$2.187 millones), lo que equivale al 0,6% del PIB mexicano proyectado para el mismo año.

2. Tipo de mecanismo utilizado

Focalización vía indicadores: Demográfica.

3. Unidad de análisis

Individuo.

4. Variables de análisis

No se requieren mayores antecedentes. Se requiere presentar acta de nacimiento o Clave Única de Registro de Población (CURP), así como la credencial del Instituto Nacional Electoral (INE).

5. Procesos de implementación

Con el Insabi las personas sin seguridad social no necesitan afiliarse ni pagar cuotas para recibir atención médica y medicamentos gratuitos. Lo único que deben hacer es acudir al centro de salud más cercano y acreditar alguno de los tres requisitos antes mencionados.

6. Fuentes de información

Registro de Población (CURP), así como la credencial del INE (Instituto Nacional Electoral).

7. Ventajas del Programa

Aumenta la cobertura en salud.

8. Críticas al programa

Incertidumbre por el repentino cambio del seguro popular al INSABI que centraliza el presupuesto público del programa.

III. Programa: Estancias Infantiles

1. Objetivos, principios y fundamentos

Es un espacio dedicado al cuidado y atención infantil operado por una persona que actúa como responsable y que se encuentra capacitada por el DIF Nacional (corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias) y la Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social). Cada estancia infantil afiliada al Programa cuenta con asistentes de acuerdo al número de niñas y niños que se atienden.

El objetivo específico es mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social.

Respecto al gasto fiscal de Estancias infantiles, **el costo de este programa representa el 0,011% del PIB mexicano en 2020.**

2. Tipo de Mecanismo utilizado

Proxy de test de medios (PMT).

3. Unidad de análisis

Hogar.

4. Variables de análisis

Para efecto de identificar y cuantificar a la población objetivo del programa que se encuentra dentro de los 6,1 millones de personas en situación de pobreza alimentaria

extrema que es la población objetivo y potencial de la estrategia de política social, integral y participativa de la Cruzada contra el Hambre, se deberán cumplir los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y, una vez identificadas dichas características, se dará atención preferente a ese conjunto de personas.

La metodología permite estimar el ingreso de los hogares a partir de la información socioeconómica y demográfica captada a través del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS), de forma que sea posible distinguir aquellos hogares cuyo ingreso sea inferior a la Línea de Bienestar Mínimo, Línea de Bienestar u otro parámetro de referencia.

Para analizar los ingresos del hogar: Se considera la educación del jefe de hogar y cónyuge, variables demográficas, variables laborales, acceso a servicios de salud, características de la vivienda, servicios de la vivienda, enseres domésticos y acceso a la alimentación.

5. Procesos de implementación

Las personas que cumplan con los criterios y requisitos de elegibilidad podrán recibir los servicios en cualquiera de las Estancias Infantiles afiliadas al Programa y que tengan espacios disponibles, cuyo costo es cubierto por el Gobierno Federal y la persona beneficiaria, de la siguiente manera:

Apoyo Federal: el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) cubre el costo de los servicios de cuidado y atención infantil de la siguiente forma:

- MXN 900 (USD 47) mensuales por cada niña o niño de entre 1 a 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), inscrita(o) en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa que cuente con Autorización del Modelo, y
- MXN 1.800 (USD 94) mensuales por cada niña o niño de entre 1 a 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en los casos de niñas(os) con alguna discapacidad, que cuenten con certificado médico vigente, inscritas(os) en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa que cuente con Autorización del Modelo.

El Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL brinda apoyos a las personas beneficiarias en esta modalidad por un máximo de 3 niñas o niños por hogar en el mismo periodo, salvo que se trate de nacimientos múltiples.

Este Apoyo se otorga mensualmente, tomando en cuenta el registro de las asistencias de las niñas y los niños a la Estancia Infantil, afiliada al Programa, en la que estén inscritas(os), de acuerdo a lo siguiente: se entrega mensualmente el monto total del apoyo asignado cuando cumpla al menos con 11 asistencias de cada niña o niño.

El Gobierno Federal, a través de la SEDESOL, entrega este Apoyo, directamente a la persona responsable de la Estancia Infantil afiliada al Programa.

Cada persona beneficiaria puede contar con este apoyo hasta por un periodo máximo de 3 años por cada niña o niño y de hasta 5 años en casos de niñas o niños con discapacidad, siempre y cuando no rebasen la edad que se establece.

Aporte de la persona beneficiaria: la persona que resulte beneficiaria debe hacer un aporte mensual por concepto de corresponsabilidad que cubra la diferencia entre el

apoyo que le otorga el Gobierno Federal y la cuota que fije la persona Responsable de la Estancia Infantil.

6. Fuentes de información

Vía Web, <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras>.

7. Ventajas del Programa

Hay varias ventajas en los niños: Desarrolla el sentido del habla, socializa, juegan con otros niños, El niño tiene horarios establecidos de clase, comida, siesta, actividades, aprende a comer por sí mismo, practica control de esfínteres, permite que la madre trabaje fuera de casa y se desarrolle al no estar tanto tiempo en casa, al niño se le brinda tiempo de calidad.

8. Críticas al programa

Un conjunto de hallazgos llevó a reducir a la mitad el presupuesto del programa en el año 2019, medida que fue muy impopular.

Entre estos se encontró:

- Listas de niños inexistentes.
- Que el programa no combatía el rezago social y educativo.
- Que 62,8% no comprobó cumplir con los requisitos de afiliación (**error de inclusión**).

- Cobros sin regulación, pues la estancia definía la cuota de corresponsabilidad, que en promedio era de 800 pesos.
- Una red de personas que prestaba sus nombres (puesto que una responsable no podía estar a cargo de una o más estancias), incluyendo asistentes, que permitía que hubiera responsables que administraban cinco o diez centros.
- Sobornos a supervisores.
- Capacitación insuficiente.

El programa se encuentra eliminado a partir de 2020.

IV. Pensiones no contributivas

El nivel de informalidad es alto en México, donde un 73% de los establecimientos son informales, los que ocupan el 40% de los trabajadores de acuerdo al último censo económico (Azuara et al., 2019). Todo esto plantea un gran desafío en materia de cobertura de pensiones al retiro.

La **cobertura** alcanzó a 4,8 millones de personas en el 2016 y se proyecta cubrir a 8 millones de personas en 2024 dado el funcionamiento del nuevo programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que entrega cobertura universal.

El programa federal considera entregar beneficios universales a los mayores de 68 años por MXN\$1.275 mensuales (equivalentes a US\$59), lo que representa un 63% y 41% de la línea de pobreza en zonas rurales y zonas urbanas, respectivamente (Azura et al., 2019). Si bien la ayuda anterior es relevante, no logra cubrir las necesidades básicas en las personas (falta de suficiencia en los beneficios).

En el año 2001, se implementa el “Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal”.

El aporte era de medio salario mínimo, a través de un monedero electrónico.

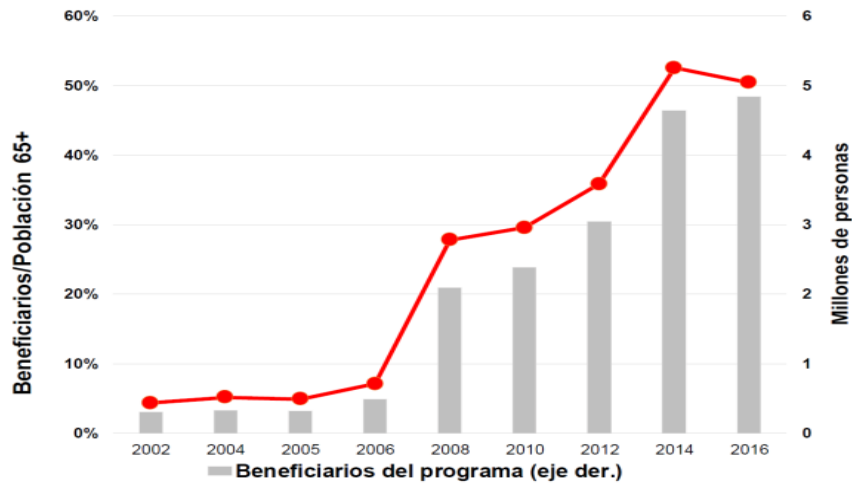
En el año 2007, se implementa el programa de pensiones no contributivas para “Adultos Mayores de 70 años y más” en zonas rurales.

En el año 2014 se propone la Ley de Seguridad Social Universal, que contempla una pensión universal para los mayores de 65 años. Se aprobó en la cámara de diputados, pero queda en discusión en el senado. No obstante, en el mismo año 2014, se crea la Pensión para Adultos Mayores (PAM) desde la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), entregando una transferencia monetaria de 580 pesos mexicanos (aprox. US\$27 dólares) a quienes no tengan una pensión contributiva o esta es menor al salario mínimo.

La Figura A2.2 muestra la importante expansión de los programas no contributivos desde el año 2006. Sin embargo, una crítica es la falta de coordinación entre programas no contributivos (Azuara et al., 2019).

A partir de abril de 2020, se reemplaza la pensión de SEDESOL por el Programa para el Bienestar de Personas Adultas Mayores (entregado por la Secretaria de Bienestar, ex SEDESOL), entregando beneficios de \$2.550 pesos mexicanos de manera bimestral (equivalentes a US\$117) para aquellas personas mayores de 65 años que viven en comunidades indígenas y mayores de 68 años para el resto del país.

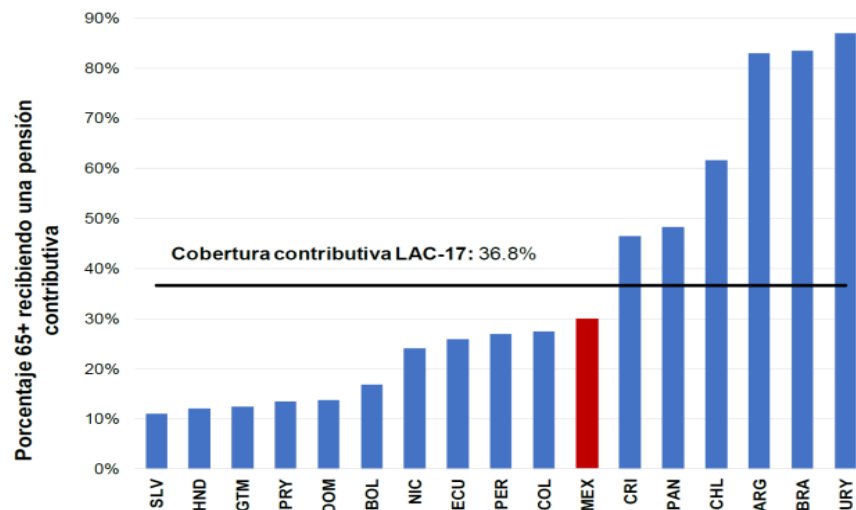
Figura A2.2
Expansión de los sistemas no contributivos



Fuente: Azuara et al. (2019), basado en información de SEDESOL y CONAPO.

México tiene aproximadamente 9 millones de personas de 65 o más años. De ellas, un 30% recibe algún tipo de pensión contributiva (ENIGH, 2016). La cobertura se encuentra por debajo los países comparables de América Latina (ver Figura A2.3).

Figura A2.3
Cobertura de Pensiones Contributivas en Latinoamérica



Fuente: Azura et al. (2019) en base a datos del BID.

Dentro de los principales motivos se encuentran el alto grado de informalidad en la población, las lagunas previsionales y los bajos salarios. De acuerdo a estimaciones de la CONSAR, la densidad de cotizaciones de los aportantes al IMSS es del 43% (Azuara et al., 2019). Lo anterior llevaría a que un 24% de los aportantes alcanzará una Pensión Garantizada, que requiere de 1.250 semanas de aportes. En el caso de los afiliados al ISSSTE, el porcentaje se estima en 50%.

El gasto público en pensiones no contributivas se ha duplicado entre 2007 y 2018, pasando de 0.08% a 0.17% del PIB. En el año 2019 el presupuesto fue de 0.47% del PIB, por la extensión al nuevo programa de Pensión Para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Las pensiones de cuentas individuales se proyectan en un 0.9% del gasto público al 2030, que sumado al gasto del sistema de reparto hace alcanzar un 6,8% del PIB.

2. Uruguay

Características sociodemográficas

La población total de Uruguay es de 3.461.734 habitantes. El año 2019 tuvo un PIB per cápita de USD \$22.515 y tiene un Índice de Desarrollo Humano de 0,6, uno de los más altos de América Latina.

En términos demográficos, la tasa de dependencia de la población de 60 años o más equivale a un 32% (CEPAL, 2019). El porcentaje de la población que pertenece al grupo de 65 años y más es de 14,9%. La expectativa de vida al nacer es de 77,7 años (Banco Mundial, 2020). De acuerdo con la medición oficial, la pobreza moderada pasó del 32,5% en 2006 al 8,1% en 2018, mientras que la indigencia o pobreza extrema ha prácticamente desaparecido: reduciéndose del 2,5% al 0,1% durante el mismo periodo. En términos de equidad, los ingresos del 40% más pobre de la población uruguaya han aumentado más rápidamente que el crecimiento promedio de los ingresos de toda la población (Banco Mundial, 2018).

I. Programa: Asignaciones familiares plan de equidad (AFAM PE)

1. Objetivos, principios y fundamentos

La Ley 18.227 de 2008 crea el programa Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM PE). Este programa establece una transferencia dirigida a menores de 18 años, personas con incapacidad física o psíquica y embarazadas que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Como condición para recibir la transferencia se exige la asistencia educativa de los menores y la realización de los controles de salud requeridos para la edad.

Esta transferencia monetaria se entrega de manera mensual al responsable del niño, niña o adolescente, otorgando preferencia a la mujer. Se compone de un monto básico y un monto adicional para los beneficiarios que asistan a educación secundaria, con el objetivo de generar incentivos para permanecer en el sistema educativo. Los montos son ajustados por escalas de equivalencia y se actualizan anualmente por el Índice de Precios al Consumo (IPC).

La inversión pública que implica este programa (con datos al 2017) es del 0,33% del PIB.

Período en el que reciben el beneficio:

- Si el beneficiario cursa primaria, hasta los 14 años. Cuando no ha completado primaria por enfermedad o por residir en zonas rurales a más de 5 km del centro educativo más cercano, hasta los 16 años.
- Si cursa secundaria en institutos educativos estatales o privados habilitados, hasta los 18 años.
- Si es beneficiario de Pensión invalidez del Banco de Previsión Social (BPS), hasta los 18 años.
- Los niños con discapacidad, sin derecho a pensión invalidez, podrán percibir el Plan de equidad de por vida o hasta que cobre otra prestación de BPS. Deben solicitarlo antes de cumplir los 18 años con certificado de la Comisión Honoraria del Patronato del Psicópata.

Monto a percibir

La asistencia consiste en un monto mensual de dinero que administran las personas físicas o jurídicas que ejerzan la capacidad legal del menor. Si personas de distinto sexo cumplen con esas condiciones, tendrá preferencia la mujer.

El monto es variable, según la cantidad de beneficiarios por familia, el nivel educativo y si padece o no discapacidad.

El monto es fijo para beneficiarios que padezcan incapacidad física o psíquica y para beneficiarios internados en el Instituto del Niño y el Adolescente Uruguayo (INAU) o Instituciones con convenio.

Valores mensuales básicos (pesos uruguayos, a enero de 2020):

- \$ 1.757,21 (aprox. US\$ 41) por el primer beneficiario (en gestación, menor de 5 años y escolares).
- \$ 753,10 (complemento equivalente a US\$17,6) por el primer beneficiario cursando nivel intermedio.
- \$ 2.510,32 (aprox. US\$ 58,6) por beneficiarios con discapacidad.
- \$ 1.757,21 (aprox. US\$ 41) por cada beneficiario internado en régimen de tiempo completo en establecimientos del INAU o instituciones con convenio con este (BPS, 2020)²³.

Población Objetivo

Está orientado a:

- Las embarazadas (prenatal).
- Niños/as y adolescentes menores de 18 años que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del INAU o en instituciones en convenio con dicho Instituto. Si el

²³ Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.html>

beneficiario es pensionista por invalidez, la Asignación Familiar se paga hasta los 18 años, siempre que el beneficiario estudie o que su discapacidad justifique la no concurrencia a centros de estudio.

Las condiciones que deben cumplir son las siguientes:

- Los beneficiarios deben estar inscritos y concurrir asiduamente a institutos de educación formal o no formal, públicos o privados, a excepción de las personas con discapacidad. La concurrencia a institutos de educación no formal garantiza el derecho a la prestación por única vez, por un período no mayor a un año.
- Deben tener la cantidad de controles médicos correspondientes a su edad, realizados en salud pública o en el sistema privado de salud.
- Los mayores de 18 años con discapacidad deberán asistir a revisión médica cada tres años.
- El titular (padre, madre o quien tenga la tenencia de los beneficiarios) debe residir en Uruguay.

2. Tipo de mecanismo utilizado

Focalización vía indicadores (Proxy de test de medios) y también por medio de un test de ingresos.

3. Unidad de análisis

Hogar.

4. Variables de análisis

Las principales variables que se incluyen son: Vivienda (hacinamiento, material de construcción), confort (calefacción, índice de bienes durables, entre otros), educación (clima educativo se calcula como el promedio de años de educación alcanzados por las personas mayores de edad en el hogar, y, en caso de no haber mayores, se consideran los años de educación del/la jefe/a de hogar) y composición del hogar. Los ingresos del hogar se obtienen de registros administrativos que provee el BPS²⁴.

5. Proceso de implementación

Para llevar a cabo la selección de hogares beneficiarios de ambos programas analizados de Uruguay, se utiliza como mecanismo de focalización la comprobación de medios de vida directa e indirecta.

La comprobación de medios directa es realizada administrativamente por el Banco de Previsión Social (BPS) a partir del control mensual del ingreso formal anual per cápita del hogar.

Por otra parte, la comprobación sustitutiva de medios de vida (PTM) se realiza en base a un Índice de Carencias Críticas (ICC), elaborado a partir de un modelo probit que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca al primer quintil de ingresos per cápita. El ICC se estima en función de variables estructurales del hogar y sus integrantes, referidas a la vivienda, la composición del hogar, el clima educativo, etc. Su aplicación resulta en un puntaje que permite ordenar a los hogares postulantes al programa de acuerdo con su nivel de vulnerabilidad. En base a este índice se fijan umbrales a partir de los cuales un hogar

²⁴ El cálculo del Índice de Carencias Críticas (ICC) se ha mantenido relativamente poco difundido a efectos de no ser conocido por sus posibles beneficiarios. Varía además según habita en Montevideo o Interiores.

puede ser seleccionado para los programas de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social (Lavalleja et al., 2012; MIDES, 2014; Bai et al., 2014).²⁵

La metodología desarrollada por el Instituto de Economía (IECON) para la identificación de beneficiarios de AFAM-PE supone cuatro pasos consecutivos, que se plantean a continuación.

1. Se construye la población perteneciente al primer quintil de ingresos, utilizando el ingreso per cápita del hogar y acumulando quintiles a nivel de personas. El ingreso considerado no contiene ingresos por AFAM, TUS, cuota mutual imputada por FONASA, valor locativo, ni pago por alquiler; y a su vez es ajustado por IPC para realizar la comparación en pesos constantes.
2. Se estima un modelo probit por región (Montevideo e Interior) para los hogares con niños/as y adolescentes menores, por debajo de la mediana del ingreso, estimando la probabilidad de pertenecer al primer quintil de ingresos. El Índice de Carencias Críticas (ICC) es el valor que asume esta probabilidad.
3. Dada la cantidad de hogares que pretende alcanzar el programa, se ordenan los hogares según su ingreso per cápita, para luego estimar la distribución de la población según regiones (Montevideo e Interior).
4. A partir de la proporción de población por región, se determinan los umbrales del ICC para Montevideo e Interior, de forma de alcanzar las cantidades determinadas en el paso anterior. De esta forma, al existir dos modelos, la cantidad de población por región se estima por separado a partir de la distribución poblacional según

²⁵ M. Lavalleja y V. Tenenbaum, "Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay", serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo, N° 43 (LC/TS.2020/9-LC/MVD/TS.2019/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45105/1/S1901164_es.pdf

Montevideo/Interior de aquellos hogares con menores ingresos, de forma tal de alcanzar la cantidad total de beneficiarios definida. (DINEM, 2014)²⁶.

6. Fuentes de información

El ingreso al programa AFAM PE se puede dar por dos vías, realizando una declaración jurada en las oficinas del BPS, que contiene información socioeconómica del hogar y sus integrantes o recibiendo una visita domiciliaria por parte de un equipo técnico del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que releve la información.

En forma posterior, en base a la información obtenida, se calcula un puntaje del ICC para cada hogar y se realizan los controles administrativos de ingresos. Si el hogar supera el umbral de ICC, posee ingresos por debajo del máximo establecido y cumple con las condicionalidades, se otorga la prestación.

Con respecto a la recertificación, si bien se realizan visitas de recertificación de la situación socioeconómica, no existen plazos preestablecidos para el desarrollo de estas.

7. Ventajas del Programa

Este programa tiene una alta cobertura en el primer quintil a nivel de ingresos per cápita. El 79% de los menores de 18 años reciben el programa Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM PE). Se encontraron efectos en la asistencia a enseñanza media, particularmente en el grupo de 13 a 18 años. Allí se observa que la probabilidad de que los adolescentes en ese tramo etario hayan alcanzado como máximo nivel el de enseñanza

²⁶ MIDES, DINEM, 2013. *¿Qué es el índice de carencias críticas?* Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>

primaria se reduce aproximadamente un 6%, en tanto aumenta 12% la probabilidad de asistir al primer ciclo de secundaria. Al desagregar por sexo se observa que el efecto corresponde a las mujeres, lo cual podría estar en línea con los hallazgos presentados en el análisis de la fecundidad: una mayor permanencia en el sistema educativo podría redundar en el aplazamiento del inicio del ciclo reproductivo (Rivero et al., 2019).

8. Críticas al programa

Según el análisis de la focalización del programa AFAM PE, se observa que en 2017 la proporción de beneficiarios que no pertenece a la población objetivo alcanza al 10% (Error de inclusión). Por otra parte, la proporción de menores que, perteneciendo a la población objetivo declaran no estar recibiendo la transferencia, asciende al 39% (Error de exclusión). Según CEPAL (2020) la magnitud de estos errores es baja si se compara con programas de transferencias condicionadas de la región.

Con respecto a la eficiencia del mecanismo de focalización utilizado para la selección de los beneficiarios del programa AFAM PE, se encuentra que en 2017 el 23,8% de la población objetivo no fue seleccionada (Error de exclusión) mediante el Índice de Carencias Críticas (ICC). Este error de selección aumenta 2,7 puntos porcentuales en el período 2013-2017. Esta evolución general puede originarse en la disminución de la cantidad de menores que son seleccionados por el instrumento, provocada por el hecho de que en el ICC tanto los ponderadores que multiplican a las variables, como el umbral que determina el ingreso al programa, no varían en este período, mientras que la situación socioeconómica de las personas, medida a través de las variables que integran el modelo sí lo hacen.

Al realizar un ejercicio de simulación considerando instrumentos de focalización alternativos, realizando en primer lugar modificaciones en la especificación del modelo probit del que

surge el ICC para el año 2017, se logra aumentar la eficiencia mediante la mejora del error de exclusión y menores incrementos en el error de inclusión. En segundo lugar, se encuentra que la combinación de este método con un indicador de pobreza multidimensional podría contribuir a la disminución del error de exclusión, aunque aumentaría el error de inclusión. En un estudio para ocho países de América Latina, Amarante y Brun (2018) encuentran que el impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas en la reducción absoluta de los índices de pobreza es limitado en todos los países, con la excepción de Ecuador (2,4 puntos) y Uruguay (1 punto), y en términos relativos estos programas de transferencias condicionadas, disminuyen la pobreza en un 15% en este país.

En Uruguay las evaluaciones de impacto del programa de AFAM PE han analizado principalmente las dimensiones de nutrición, educativa y laboral. Machado et al. (2012), en base a encuestas de hogares, encuentran un aumento en la tasa de asistencia a enseñanza media, creciente con la edad. Por otro lado, no encuentran efectos en la tasa de participación laboral y formalidad de los adultos. En estudios más recientes, Bérgholo et al. (2016) estudian el impacto mediante regresiones discontinuas, utilizando una encuesta de seguimiento a beneficiarios de la prestación (aplicada también a no beneficiarios con características similares).

Los resultados no evidencian efectos ni en la tenencia de carné ni en controles de salud; tampoco se evidencian efectos sobre indicadores nutricionales de los más pequeños. En cuanto a los impactos educativos, se encuentra un efecto positivo sobre la probabilidad de asistencia entre los adolescentes de 13 a 17 años (entre 2% y 4%). Por otra parte, se encuentra evidencia del aumento de la informalidad laboral, principalmente en el caso de las postulantes mujeres.

Bérgolo y Cruces (2016) también encuentran un efecto del programa en la reducción del empleo formal para las personas con una probabilidad media de ser formales. Los autores constatan que la caída del empleo registrado se debe en mayor medida a un aumento en el empleo no registrado, y en menor medida a un desplazamiento hacia fuera del mercado laboral. Failache et al. (2016) concluyen que, si bien este programa no tiene efectos significativos sobre la tasa de ocupación, el empleo y las horas trabajadas, sí tiene un impacto significativo y negativo sobre la probabilidad de contribuir a la seguridad social principalmente en el adulto que cobra la transferencia. El efecto es de mayor intensidad en jóvenes, mujeres e integrantes de hogares nucleares.

II. Programa: Tarjeta Uruguay Social

1. Objetivos, principios y fundamentos

En 2006 se crea el programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) con el objetivo de asistir mediante una transferencia monetaria a los hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema en el marco del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES). En la actualidad la población objetivo del programa se establece en 60.000 hogares. De estos, reciben el monto duplicado los 30.000 en peor situación.

Adicionalmente se paga una transferencia extra por mujer embarazada o menor de cuatro años. En todos los casos la transferencia no exige contraprestaciones a cambio y se paga a través de una tarjeta pre paga que puede ser utilizada en una red de comercios adheridos. El monto transferido en el caso de AFAM PE se ubica en \$1.496 pesos uruguayos (US\$40) por menor, más un complemento de \$641 pesos uruguayos (US\$15) si el menor asiste al segundo ciclo de educación.

A su vez, se establece una escala de equivalencia de 0.6, de manera que el monto promedio por menor de 18 años es decreciente con la cantidad de menores. En el caso del programa TUS los montos van desde \$992 pesos uruguayos (US\$23,2) para un hogar sin menores o con un menor, hasta \$2.667 pesos uruguayos (US\$62.3) en un hogar con 4 menores o más. Los 30 mil hogares en peor situación reciben el monto duplicado, mientras que se paga un complemento de \$241 pesos uruguayos (US\$5,6) por mujer embarazada o niño menor de 4 años. El monto varía según la cantidad de personas menores de 18 años del hogar y se duplica en los hogares con carencias extremas.

Cuadro A2.2
Valores de la TUS en pesos uruguayos (a enero de 2019)

	MONTO SIMPLE (pesos uruguayos)	MONTO DUPLICADO (pesos uruguayos)
Con 1 o ningún menor a su cargo	\$1.061	\$2.122
Con 2 menores a su cargo	\$1.610	\$3.220
Con 3 menores a su cargo	\$2.048	\$4.096
Con 4 menores o más a su cargo	\$2.853	\$5.706

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

La inversión pública que implica este programa (con datos al 2017) es del 0,15% del PIB.

2. Tipo de mecanismo utilizado

1) Focalización vía indicadores por medio de comprobación de medios indirecta: proxy de test de medios.

2) Focalización vía indicadores (Categórica): beneficiarios de programas de proximidad, personas trans (transexuales, travestis y transgénero), en situación de emergencia habitacional, de calle o desplazados por emergencia climática.

3. Unidad de análisis

Hogar.

4. Variables de análisis

Las principales variables que se incluyen son: Vivienda (hacinamiento, material de construcción), confort (calefacción, índice de bienes durables, entre otros), educación (clima educativo se calcula como el promedio de años de educación alcanzados por las personas mayores de edad en el hogar, y, en caso de no haber mayores, se consideran los años de educación del/la jefe/a de hogar) y composición del hogar.

5. Proceso de implementación

La implementación para la selección se efectúa con los mismos elementos señalados para las AFAM PE.

Los pasos señalados para acceder a este beneficio son:

- Un equipo del MIDES visita el hogar para conocer su situación.
- Se calcula el Índice de Carencias Críticas (ICC).

- El resultado del ICC, junto al nivel de ingresos determinan si al hogar le corresponde el beneficio (MIDES, 2019)²⁷.

El mecanismo de focalización del programa TUS en sus dos modalidades, tarjeta doble y tarjeta simple, se construye a partir del mecanismo mencionado para AFAM-PE, pero modificando levemente el tercer y cuarto paso. En línea con los objetivos del programa, se refleja la distribución regional de los ingresos ajustados por capacidad de compra de la canasta básica alimentaria (CBA) definida por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en lugar del ordenamiento de los ingresos sin ajustar (tal como se utiliza para focalizar AFAM-PE).

Esto implica distribuir la población por regiones considerando la brecha de ingresos de los hogares a la CBA, modificando así la distribución de la población entre Montevideo e Interior en relación con un escenario de ordenamiento de los hogares según los ingresos sin ajustar. Este cambio en el paso 3 de la metodología implica una reasignación de población elegible entre Montevideo e Interior, aumentando la primera en detrimento de la segunda.

6. Fuentes de información

Para postular al programa se debe realizar una declaración jurada. Esta información es revisada mediante visitas a los hogares, aunque la periodicidad y cobertura de estas no está reglamentada.

²⁷ MIDES, enero de 2019. "Lo que hay que saber sobre transferencias monetarias". Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/lo%20que%20hay%20que%20saber%20sobre%20transferencias%20monetarias%20marzo%202019%20%283%29%20%281%29.pdf>

Para ingresar al programa se debe recibir una visita de un equipo social. A partir de la información recabada se calcula un algoritmo que determina el ingreso al programa. Si bien se realizan visitas de recertificación de la situación socioeconómica, no existen plazos preestablecidos.

7. Contexto Social

El programa TUS alcanza en promedio en 2017 a más de 75 mil hogares, lo que representa alrededor de 197 mil menores. Su cobertura ha disminuido respecto a 2011 debido a un proceso de recertificación de la información en base a visitas domiciliarias que produjo el egreso del programa de un gran número de beneficiarios en el período 2011-2014.

Por otra parte, se produce un cambio en la distribución entre montos simples y duplicados. Mientras que en 2011 el 80% de los hogares que recibían TUS cobraban el monto simple y el 20% el monto duplicado, en 2017 la distribución se iguala en 49% y 51% respectivamente (MIDES, 2017).

8. Ventajas del programa

Entre los principales resultados de la evaluación del Programa se destaca la valoración positiva que los beneficiarios hacen de la utilidad del beneficio y que la proporción de niños que acudieron a controles de salud dentro del último año supera al 90%.

9. Críticas del programa

Se han detectado algunos problemas en lo que tiene que ver con el funcionamiento del sistema. Los principales problemas encontrados son: atrasos en la habilitación de los dígitos, ineficacia en la comunicación de los mecanismos de asignación de la tarjeta; abusos y/o

transgresiones de parte de los comercios en algunas zonas; escasa complementariedad de rubros entre los comercios; insuficiente presencia de comercios solidarios en las zonas (Bergolo et al., 2016).

III. Pensión no contributiva

Es una prestación no contributiva que se abona mensualmente a personas mayores de 70 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

1. Beneficiarios

Sus beneficiarios son todo habitante del país con 70 años cumplidos, que carezca de recursos para hacer frente a sus necesidades vitales.

También pueden tener derecho a esta pensión, quienes residan en Argentina o Brasil a no más de 5 km. de la frontera con Uruguay. Personas que antes de cumplir 70 años hayan estado amparadas al Programa Asistencia a la Vejez gestionada por el Ministerio de Desarrollo Social y el BPS, que mantengan las condiciones que le permitieron acceder a ese beneficio. En estos casos, al cumplir 70 años acceden en forma automática a la prestación Pensión Vejez.

2. Requisitos

Las condiciones que deben reunir para ser beneficiarios son:

Carencia de recursos

Se toman en cuenta los ingresos personales y los de sus familiares civilmente obligados a prestarle alimentos, convivan o no con él. Así como también se realiza una valoración de la situación socioeconómica en el domicilio a través de inspección presencial.

- Ingresos personales: los ingresos directos, de cualquier índole, no pueden superar el monto de la pensión de vejez. Si tiene ingresos inferiores, la prestación a percibir será la diferencia entre el monto de la pensión y los ingresos declarados.
- Ingresos de familiares obligados: si la persona solicitante reúne las condiciones de derecho y tiene familiares obligados con quienes no convive en condiciones de servirle pensión alimenticia (madre, padre e hijos naturales o adoptivos), luego de otorgada la prestación, se dispondrá que los servicios correspondientes inicien la acción judicial de pensión alimenticia o las gestiones tendientes a celebrar un convenio entre las partes.

Si los familiares obligados son casados, se considera en cuenta para el tope el 50% de los ingresos líquidos de sus cónyuges.

Topes

Los topes de ingresos están preestablecidos de acuerdo con la categorización de los familiares obligados. Estos se ajustan en las mismas oportunidades y porcentajes en que se ajustan las pasividades.

Cuadro A2.3
Topes de ingresos de familiares que conviven con el solicitante
(a partir del 1 de enero de 2020)

Familiares	Topes (en pesos uruguayos)
Cónyuge	\$ 16.224,91 (US\$ 379)
Hijo o hermano, soltero	\$ 10.816,60 (US\$ 252,5)
Hijo o hermano, casado, sin hijos	\$ 16.224,91 (US\$ 379)
Hijo o hermano, casado con hijos menores	\$ 16.224,91 (US\$ 379) + \$ 2.163,32 (US\$50,5) por cada hijo menor o mayor con discapacidad
Padres solos	\$ 16.224,91 (US\$ 379)
Padres con hijos menores	\$ 16.224,91 + \$ 2.163,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad

Fuente: MIDES.

Cuadro A2.4
Topes de familiares que no conviven con el solicitante

Familiares	Topes (en pesos uruguayos)
Solteros	\$ 43.266,42 (US\$ 1.010)
Casados	\$ 54.083,02 (US\$ 1.263)

Fuente: MIDES.

En caso de tener a cargo menores o con discapacidad de cualquier edad, se le suman \$2.163,32 por cada uno (US\$ 50,5).

Derecho a percibir

Es una pensión mensual, que se reajusta cada año.

Pensión por invalidez

Es una prestación no contributiva que se abona mensualmente a personas con discapacidad, según dictamen médico del sector Evaluación de Incapacidad, y que carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales (BPS, 2020).

Beneficiarios

- Personas con discapacidad común y en situación de carencia de recursos para hacer frente a sus necesidades vitales.
- Personas con discapacidad severa.

Es una prestación para quienes residan en Uruguay, y en Argentina o Brasil a no más de 5 km de la frontera.

Las condiciones que deben reunir para ser beneficiarios son las siguientes:

Las personas con dictamen de incapacidad común deben comprobar carencia de recursos para subvenir a sus necesidades vitales. Para esto se toman en cuenta los ingresos de la persona con discapacidad y de los familiares civilmente obligados a prestarle alimentos, sean convivientes o no.

Ingresos personales: podrán tener ingresos por actividad siempre que no superen el tope de tres pensiones. Si luego de otorgada la pensión accede a una jubilación común, con servicios que fueron prestados simultáneamente con la pensión por invalidez, el tope seguirá siendo el mismo.

Si percibe otro tipo de ingresos (rentas, alquileres) o una jubilación anterior a la fecha de inicio de la pensión, no podrán superar el monto de una pensión invalidez. Si estos ingresos son inferiores, percibirá el complemento.

Ingresos de familiares obligados: los topes de ingresos están preestablecidos de acuerdo con la categorización de los familiares obligados. Estos se ajustan en las mismas oportunidades y porcentajes en que se ajustan las pasividades.

A las personas con dictamen de incapacidad severa no se les tomarán en cuenta los ingresos personales ni familiares. Tampoco se tomarán en cuenta los derechos de propiedad que posea sobre uno o más bienes muebles e inmuebles.

Topes

Los topes de ingresos están preestablecidos de acuerdo con la categorización de los familiares obligados. Estos se ajustan en las mismas oportunidades y porcentajes en que se ajustan las pasividades.

A partir del 01 de enero de 2020 los topes son los mismos que los señalados en la pensión por vejez.

Esta prestación es compatible con el subsidio otorgado por la Comisión Honoraria de la Liga Uruguaya contra la Tuberculosis.

3. Canadá

Características sociodemográficas.

La población total de Canadá es de 37.589.262 habitantes para el año 2019. Ese mismo año tuvo un PIB de US\$ 1.736 billones (Banco Mundial, 2020). El PIB per cápita ascendió en 2019 a US\$51.342. En cuanto al Índice de Desarrollo Humano o IDH, podemos ver que este índice para Canadá asciende a 0,926 en 2017, lo que indica que los canadienses se encuentran entre los que mejor calidad de vida tienen en el mundo.

El porcentaje de la población que pertenece al grupo de 65 años y más es de 17,7%. La esperanza de vida al nacer hoy es de 82 años (Banco Mundial, 2020). En cuanto a los niveles de pobreza del país, y su medición oficial, para el año 2017 el porcentaje de personas pobres en el país era de un 9,5%, para el año 2018, esta cifra disminuyó a su mínimo histórico de 8,7%, es decir, más de 3 millones de personas aún viven en la pobreza²⁸.

En Canadá, existe una gran estrategia para la reducción de la pobreza, llamado "Oportunidad para Todos: Primera Estrategia de Reducción de la Pobreza"²⁹, la que tiene como objetivo reducir la pobreza en un 20 por ciento al año 2020 y un 50 por ciento al 2030.

En general, esta gran estrategia generó inversiones de CAD \$22 mil millones³⁰ (aprox. US\$ 16.800 millones) que el gobierno ha realizado desde 2015 para apoyar el bienestar social y

²⁸ La Portada Canadá. (Febrero de 2020). Bajó el índice de pobreza en Canadá a niveles históricos dice Statistics Canada. Obtenido de La Portada Canadá: <https://www.laportadacanada.com/noticia/bajo-el-indice-de-pobreza-en-canada-a-niveles-historicos-dice-statistics-canada/8251>

²⁹ Véase Government of Canada (2020), <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/poverty-reduction.html>

³⁰ Véase Government of Canada (2020), <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/poverty-reduction/reports/strategy.html>

económico de todos los canadienses. Estas acciones ayudarán a sacar a unos 650.000 canadienses de la pobreza.

“Opportunity for All” se basa en tres pilares para enfocar las acciones gubernamentales para reducir la pobreza:

- *Dignidad*: Sacar a los canadienses de la pobreza garantizando que se satisfagan las necesidades básicas.
- *Oportunidad e inclusión*: ayudar a los canadienses a unirse a la clase media promoviendo la participación plena en la sociedad y la igualdad de oportunidades.
- *Resiliencia y seguridad*: apoyar a la clase media protegiendo a los canadienses de caer en la pobreza y apoyando la seguridad de los ingresos y la resiliencia.

Este plan cuenta con una serie de diferentes políticas públicas que atacan la pobreza en diferentes sentidos y ámbitos de la vida, dentro de estos programas se encuentran³¹:

- *Canada Child Benefit*: el cuál es un subsidio para los hijos menores que representa nuevas inversiones por más de 25 mil millones de dólares canadienses en cinco años (aprox. US\$19.100 millones).
- *Canada Workers Benefit*: para fortalecer y reemplazar el Beneficio Tributario por Ingresos por Trabajo.
- *Guaranteed Income Supplement (GIS)*: Ingreso que es parte del sistema de pensiones de Canadá y que en este plan se aumenta el ingreso para personas mayores solteras.

³¹ CBNnoticias. (Agosto de 2018). Gobierno canadiense lanza estrategia para reducir la pobreza. Obtenido de CBNnoticias : <https://cbnnoticias.com/gobierno-canadiense-lanza-estrategia-para-reducir-la-pobreza/>

- National Housing Strategy³²: la cual es la primera estrategia nacional de vivienda, y consiste en un plan de 10 años y 40 mil millones de dólares canadienses (aprox. US\$ 30.500), y que tiene como objetivo dar a más canadienses un lugar donde vivir

Cuadro A2.5
Presupuesto 2016, 2017, 2018

Iniciativa	Inversión proyectada
Canada Child Benefit	El presupuesto de 2016 introdujo el subsidio por hijos de Canadá, que representa nuevas inversiones de más de CAD\$ 25 mil millones (US\$ 19.100 millones) durante cinco años, incluido el valor de indexar el beneficio a partir de 2018-19.
Guaranteed Income Supplement	El presupuesto 2016 aumentó la recarga del Suplemento de ingresos garantizados para personas mayores solteras con nuevas inversiones de más de CAD\$ 7 mil millones (US\$ 5.350) durante 10 años.
National Housing Strategy	El presupuesto de 2017 introdujo una estrategia nacional de vivienda. El plan de 10 años y CAD\$ 40 mil millones le dará a más canadienses un lugar para llamar hogar e incluye CAD\$ 16,1 mil millones (US\$ 12.300 millones) en inversiones federales en programas de vivienda provinciales y territoriales, incluidos CAD\$ 2,1 mil millones (US\$ 1.600) para Reaching Home: la estrategia de Canadá para personas sin hogar.
Canada Workers Benefit	El Presupuesto 2018 introdujo el nuevo Beneficio para Trabajadores de Canadá para fortalecer y reemplazar el Beneficio del Impuesto sobre la Renta del Trabajo con nuevas inversiones de CAD\$ 3 mil millones (US\$ 2.300 millones) durante cinco años, que incluye medidas para mejorar el acceso al Beneficio.

Fuente: extraída de Véase Government of Canada (2020), <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/poverty-reduction/reports/strategy.html>; Traducida por elaboración propia.

De los programas antes mencionados se profundizará en los dos primeros, y cuando se analice el sistema de pensiones el foco se pondrá sobre el GIS.

³² Para más información: Véase Government of Canada (2020), <https://www.cmhc-schl.gc.ca/nhs>

I. Programa: Canada Child Benefit (CCB)³³

1. Objetivos, principios y fundamentos

Canada Child Benefit (CCB) es un beneficio de transferencia monetaria libre de impuestos, que brinda apoyo a familias de ingresos bajos a medios, con el objetivo de ayudar con el costo de criar hijos. El CCB puede incluir una cantidad adicional cuando existe una discapacidad infantil. Se presupuesta desde su inicio, inversiones por más de 25 mil millones de dólares canadienses (US\$ 19.100 millones) en cinco años, lo que representa un 1% del PIB (año 2019).

Para obtener el CCB, debe cumplir con las siguientes condiciones:

- La persona que postula debe ser el principal responsable del cuidado y la crianza del(de la) niño(a), a pesar de no estar todo el tiempo con este(a).
- Debe vivir con el niño o niña
- El niño debe ser menor de 18 años.

2. Tipo de mecanismo utilizado

Test de ingresos.

3. Unidad de análisis

Niños dentro de un hogar y cuidador principal.

³³Véase Government of Canada (2020), <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/t4114/canada-child-benefit.html>

4. Variable de análisis

Niños en el hogar e Ingreso neto familiar

5. Procesos de implementación

Para ayudar a garantizar que los canadienses vulnerables pudieran acceder a la asistencia que necesitaban, Service Canada y la Agencia de Ingresos de Canadá desarrollaron una labor informativa para crear conciencia sobre el CCB y sus beneficios para las familias, así como para facilitar su acceso.

El CCB se calcula de la siguiente manera:

- CAD\$ 6,765 (US\$ 5.160) por año (CAD\$ 563.75 por mes) por cada niño elegible menor de 6 años
- CAD\$ 5,708 (US\$ 4.360) por año (CAD\$ 475.66 por mes) por cada niño elegible de 6 a 17 años
- Estos montos comienzan a reducirse cuando el ingreso neto familiar ajustado supera los CAD\$ 31,711 (US\$ 24.200).

6. Fuentes de información

Datos auto-reportados a través de un formulario de postulación.

7. Ventajas del Programa

La ventaja más importante es la contribución a la reducción de la pobreza infantil. Desde 2016 (la CCB se implementó a lo largo del año) hasta 2017, la proporción de niños que viven en la pobreza disminuyó dos puntos porcentuales, alcanzando un 9%.

El programa también impulsó la economía por el mayor consumo. También brinda a las familias flexibilidad para elegir el cuidado infantil. El CCB no está diseñado específicamente para el cuidado infantil, pero los padres pueden invertir el dinero en el tipo de cuidado que funcione mejor para su familia.

Se trata de un modelo que permite aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral.

8. Críticas al programa

Algunos críticos argumentan que la CCB puede desalentar una mayor participación en la fuerza laboral. El CCB se retira gradualmente a medida que aumentan los ingresos familiares, lo que crea una doble penalización para las familias que aumentan la productividad laboral y los ingresos. El crecimiento de los ingresos aumenta la obligación tributaria. De manera similar, el CCB crea un desincentivo hacia el matrimonio o la sociedad porque se basa en los ingresos del hogar. A nivel federal, las parejas se consideran cónyuges por el bien de los impuestos y los beneficios después de 12 meses de co-residencia continua, o cualquier tiempo de co-residencia con un niño juntos por nacimiento o adopción. Si bien existen algunas ventajas fiscales para las parejas casadas canadienses, el aumento de los ingresos familiares como resultado del matrimonio o la pareja reduce los pagos de CCB, lo que podría desalentar el matrimonio.

II. Programa: Canada Workers Benefit (CWB)³⁴

1. Objetivos, principios y fundamentos

Dentro del plan, “Oportunidad para todos”, en 2018, se introdujo el nuevo beneficio para trabajadores de Canadá (CWB) para fortalecer y reemplazar el anterior beneficio del impuesto sobre la renta de los trabajadores (WITB).

El CWB, que entró en vigor para el año fiscal 2019, es un “crédito sobre el impuesto” reembolsable (refundable tax credit), destinado a complementar los ingresos de los trabajadores de bajos ingresos y mejora los incentivos laborales para los canadienses de bajos ingresos. Es decir, si una persona es elegible, se le reembolsa parte del impuesto que tributa, para poder tener mayor liquidez.

2. Tipo de mecanismo utilizado

Test de ingresos vía la Agencia Tributaria de Canadá.

3. Unidad de análisis

Se analiza el grupo familiar, distinguiendo grupos que cuentan con niños o no, o a la persona soltera en caso de estarlo.

4. Variable de análisis

Ingreso neto familiar y nivel de discapacidad (el beneficio aumenta en caso de discapacidad)

³⁴Véase Government of Canada (2020), <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/programs/about-canada-revenue-agency-cra/federal-government-budgets/budget-2018-equality-growth-strong-middle-class/canada-workers-benefit.html>

5. Procesos de implementación³⁵

Este beneficio se comenzó a implementar en el año fiscal 2019, y es una actualización o programa mejorado de una política existente.

Para el proceso de implementación el beneficio propuesto es que el monto del CWB sea igual al 26% de cada dólar de ingresos del trabajo y que supere los CAD\$ 3.000 (US\$ 2.300) este ingreso. El "crédito reembolsable" podrá llegar máximo de CAD \$1.355 (US\$ 1.034) para personas solteras sin hijos y CAD\$ 2.335 (US\$1.780) para familias (parejas y padres solteros). El crédito máximo se reduce en un 12% del ingreso neto ajustado por encima de CAD \$ 12.820 (US\$ 9.800) para personas solteras sin hijos y CAD\$17,025 (US\$ 13.000) para familias.

El gobierno de Canadá espera llegar al 100% de los contribuyentes (frente al 86% en 2015 con el beneficio anterior), esto debido a que la elegibilidad está sujeta a los datos administrativos de los impuestos que lleva la agencia tributaria. Es decir, para este beneficio se espera que no exista error de exclusión ni error de inclusión.

6. Fuentes de información

Datos de los registros administrativos de los contribuyentes a través de la agencia tributaria de Canadá.

7. Ventajas del programa

De fácil acceso a los beneficios a través del llenado de los formularios de impuestos.

³⁵ Montos en dólares canadienses los cuales están indexados a la inflación después del año fiscal 2019.

8. Críticas al programa

Se puede integrar a los cambios en los costos de arriendos.

III. Pilar no contributivo de pensiones

El primer pilar del sistema de pensiones consiste de un beneficio de carácter universal, el programa de seguridad de la vejez (OAS, Old Age Security) que entrega una pensión básica universal a la edad de 65 años sobre la base de la ciudadanía y años de residencia.

El beneficio completo se recibe cuando una persona tiene al menos 40 años de residencia en Canadá a partir de los 18 años de edad. Aquellas personas con años de residencia inferiores perciben una proporción del beneficio completo ($1/40$ por cada año de residencia hasta 40), siempre que hubieran residido en el país por al menos 10 años desde los 18 años de edad.

El monto mensual máximo actualmente vigente (julio a septiembre de 2020) asciende a 613,53 dólares canadienses³⁶ (US\$ 470), valor que se reajusta trimestralmente de acuerdo a la variación en el Índice de Precios del Consumidor.

Este programa aplica un test de afluencia a través del sistema tributario, que excluya aproximadamente al 5% de ingresos superiores. Para recibir el OAS el ingreso anual debe ser inferior a 128.137 dólares canadienses (US\$ 97.800). Y si el ingreso anual supera los

³⁶ Véase Government of Canada (2020), <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/old-age-security/benefit-amount.html> (datos actualizados al 30 de julio de 2020).

79.054 dólares canadienses (US\$ 60.350), las personas deberán reembolsar un 15% de su beneficio OAS³⁷.

El sistema incluye un aumento en el monto del beneficio a mayor retraso en comenzar a cobrar el primer pago (hasta un máximo de 5 años). El aumento es de 0,6% por cada mes que se retrasa en recibir el primer pago después de los 65 años (con un máximo de 36%). Sin embargo, el OAS tiene también una garantía de ingreso mínimo (GIS, Guaranteed Income Supplement) que se aplica a quienes no recibieron ingresos distintos al OAS o bien muy pocos ingresos adicionales a este. En estos casos las personas son elegibles para el GIS y pueden postular a este, para lo cual se aplica un test de ingresos. Si no tienen otros ingresos, reciben el monto máximo del GIS (actualmente 18.359 dólares canadienses (US\$14.000) incluyendo el OAS³⁸); y luego, por cada \$2 de otros ingresos, el GIS se reduce en \$1 (aun cuando los primeros 3.500 dólares canadienses (US\$ 2.370) están exentos). El monto del GIS también se reajusta por la variación del IPC.

³⁷ Government of Canada (2020), op.cit.

³⁸ Government of Canada (2020), <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/old-age-security/payments.html> (datos actualizados al 30 de julio de 2020).

4. Australia

Características sociodemográficas.

Australia es un país de 25 millones de habitantes y tiene un PIB per cápita ajustado a paridad de poder de compra de \$51.342 dólares en 2019. La esperanza de vida está en torno a los 85 años para mujeres y 83 para hombres y tiene un ratio población en edad de vejez (>65) sobre población en edad de trabajar de 27,7% en 2020 (OECD 31,2% en 2020).

Aunque el país es uno de los más ricos del mundo, reportes recientes indican que la tasa de pobreza se encuentra entre el 13% y el 16%³⁹, constituyendo una de las tasas mas altas para los países de mayor nivel de ingreso por habitante. La literatura más reciente también indica que los australianos en edad de vejez son uno de los grupos donde la pobreza presenta mayor prevalencia.

I. Programa: Pensión base de vejez del sistema de protección social australiano

1. Objetivos, principios y fundamentos

El sistema de Pensiones de Australia tiene 3 componentes. (i) Una Pensión base de vejez que se financia directamente por recursos fiscales, es decir, es no contributiva por parte del beneficiario. (ii) Un segundo pilar de contribución obligatoria que debe realizar el empleador a los ahorros privados de vejez del empleado. (iii) Un tercer pilar de contribución voluntaria a la jubilación y ahorros privados aportados por el empleado. Estos son impulsados a través de concesiones fiscales.

³⁹ Poverty in Australia 2020 Australian Council of Social Service, in partnership with the University of New South Wales

La pensión base de vejez de Australia tiene como objetivo asegurar a los jubilados un estándar de vida básico, a diferencia del objetivo de las pensiones de otros países OECD que tienen como objetivo reemplazar ingresos. La Pensión consta de un pago base idéntico para todos los beneficiarios, pero que varía según estado civil, posesión de vivienda y los ahorros individuales del beneficiario. Para calificar a esta pensión, se le aplica un test doble al postulante, que evalúa sus ingresos y sus activos. Ser elegible para el pago de pensión también significa que el beneficiario puede acceder a concesiones y prestaciones de salud, alquiler y otros gastos.

Los beneficiarios a la pensión base de vejez, también pueden acceder a un monto suplementario destinado al pago de servicios como internet y telefonía, y a un suplemento para el costeo de energía. La pensión máxima por estado civil se visualiza en el siguiente cuadro:

Cuadro A2.6
Pago de beneficios por pensiones

Por Quincena	Soltero	Pareja viviendo juntos (Monto por persona)	Pareja separada por enfermedad (Monto por persona)
Pensión básica máxima	\$860,60 (US\$611)	\$648,70 (US\$460)	\$860,60 (US\$611)
Suplemento a la Pensión máximo	\$69,60 (US\$49,4)	\$52,50 (US\$37,3)	\$69,60 (US\$49,4)
Suplemento Energía	\$14,10 (US\$10)	\$10,60 (US\$7,5)	\$14,10 (US\$10)
Total	\$944,30 (US\$670,2)	\$711,80 (US\$505,2)	\$944,30 (US\$670,2)

Respecto al costo fiscal del programa, para el periodo 2018-2019 el gasto público en pensiones base de vejez representó el 3,1% del PIB de Australia⁴⁰. Para el año 2015, el gasto público en pensiones representó el 8.2% del gasto público total⁴¹.

2. Tipo de mecanismo utilizado

Test doble de activos e ingresos.

3. Unidad de análisis

Postulante, Postulante y pareja.

4. Variables de análisis

Ingresos y activos, edad y Residencia.

5. Proceso de implementación

El postulante debe cumplir una serie de requisitos que debe acreditar frente a la autoridad para recibir la ayuda. Las condiciones para acceder a la Pensión base de vejez son:

a) Requisito de edad

La pensión de vejez se paga a partir de los 65 años y seis meses para hombres y mujeres. La edad de requisito aumentará a 66 años a partir del 1 de julio de 2019 y seguirá aumentando seis meses cada dos años hasta alcanzar los 67 en 2023.

⁴⁰ Budget Strategy and Outlook Budget Paper No. 1 2018-19

⁴¹ OECD (2019), Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

b) Requisito de Residencia

El beneficiario debe ser Residente Australiano (vivir en el país de forma permanente), residir en Australia al momento de solicitar el beneficio y debe satisfacer alguna de las siguientes condiciones:

- Ser un Residente Australiano por al menos 10 años, con al menos 5 de esos años resididos en un solo periodo
- Poseer una exención de residencia
- Ser una mujer que ha enviudado en Australia cuando ella y su pareja fueran residentes australianos, y acreditar 104 semanas de residencia previa a la solicitud del beneficio
- Estar recibiendo un beneficio de viudez inmediatamente antes de alcanzar la edad de jubilación

c) Requisito de ingresos estimados y activos

El sistema australiano realiza dos test de riqueza: (i) test de ingresos, que consiste en una estimación de los ingresos disponibles del beneficiario, en base a sus activos financieros, y (ii) test de activos, que consiste en la suma del valor de los activos del beneficiario (en esta categoría ingresan activos de amplia naturaleza, incluidos los de tipo financiero considerados en el test de ingresos, y excluyendo la vivienda del beneficiario). Si alguno de estos test sobrepasa un primer umbral, la pensión se ve disminuida. Si alguno de los test pasa un segundo umbral superior al primero, no es posible acceder a la pensión. Se aplica el test que reporta el pago más bajo o pago nulo.

Para el test de ingreso, los umbrales de descuento a la pensión, actualizados a 2020 son:

Cuadro A2.7
Umbrales y descuentos de pensión

Estado Civil	Ingreso por Quincena en Dólar Australiano	Descuento aplicado a la Pensión
Soltero	\$178 (US\$126) o menos	\$0
Soltero	sobre \$178 (US\$126)	50 centavos por cada dólar sobre \$178 (US\$126)
Pareja viviendo junta o separada por enfermedad	\$316 (US\$224) o menos (ingreso combinado)	\$0
Pareja viviendo junta o separada por enfermedad	sobre \$316 (US\$224) (ingreso combinado)	50 centavos por cada dólar sobre \$316 (US\$224)

Para el test de ingreso, los puntos de corte donde ya no se paga pensión, actualizados a 2020 son:

Cuadro A2.8
Topes de ingresos

Estado Civil	Ingreso por Quincena en Dólar Australiano
Soltero	\$2.066 (US\$1466)
Pareja viviendo junta	\$3163,2 (US\$2245) combinado
Pareja viviendo en separado por enfermedad	\$4093,2 (US\$2905) combinado

Para el test de activos, los umbrales de hasta donde se recibe pensión completa, actualizados a 2020 son:

Cuadro A2.9
Umbrales de valor de activos

Estado Civil	Posee vivienda	Monto activos
Soltero	Si	hasta \$268.000 (US\$190.200)
Soltero	No	hasta \$482.500 (US\$342.430)
Pareja, ingreso combinado	Si	hasta \$401.500 (US\$284.945)
Pareja, ingreso combinado	No	hasta \$616.000 (US\$437.175)

Para el test de activos, los montos donde se aplica un descuento de \$3 por cada \$1000 sobre el primer punto de corte, actualizados a 2020 se encuentran en el cuadro inferior. Sobre el segundo punto de corte, ya no se paga pensión.

Cuadro A2.10
Umbrales y activos

Estado Civil	Posee vivienda	Monto activos
Soltero	Si	\$268.001 - \$583.000 (US\$190.200 – US\$413.755)
Soltero	No	\$482.501 - \$797.500 (US\$342.431 – US\$565.986)
Pareja, ingreso combinado	Si	\$401.501 - \$876.500 (US\$284.945 – US\$622.052)
Pareja, ingreso combinado	No	\$616.000 - \$1.091.000 (US\$437.175 – US\$774.283)

6. Fuentes de información

La autoridad solicita al postulante certificar su situación de edad y residencia, además de los flujos de ingresos y activos en su propiedad. Esta información es cotejada con registros administrativos.

7. Contexto social

Para junio de 2018, casi el 38% de los beneficiarios tienen sus pensiones reducidas por el test de riqueza (ingresos-activos). Dentro de este grupo, el 66% tiene su pensión reducida como consecuencia de la prueba de ingresos y 34% como resultado de la prueba de activos.

Aproximadamente el 62% de los beneficiarios reciben la pensión base máxima de vejez.

El sistema de pensión base de vejez presenta un mecanismo de incentivo a continuar trabajando para los pensionados, denominado "Work Bonus". Este bono permite que hasta 250 AUD (US\$177) por quincena no sean considerados en el test de ingreso. Los pensionados que ganan menos que esto pueden acumular este monto de exención quincenal, hasta AUD 6500 (US\$4.613). Por ejemplo, una persona que recibe AUD 300 quincenales y no recibe ingresos de otras fuentes, solo se le consideran AUD 50 en su test de ingresos.

Sin embargo, hay dos factores que deben ser considerados en esta evaluación. Dado que el límite para ser beneficiario se encuentra inmediatamente debajo de la línea de la pobreza, existen incentivos para el retiro inmediatamente antes de alcanzar el nivel de ingreso/activos de corte. Adicionalmente, si se incorpora el costo de la vivienda en el análisis de pobreza, esta se reduce a un rango que oscila entre un 10% y 14%⁴². Esto es especialmente sensible en un país como Australia con un alto costo de la vivienda. La otra cara de la moneda, es que la tasa de pobreza que considera el costo de la vivienda, para aquellos australianos que deben arrendarla, alcanza más del 60%.

Respecto del tamaño del error de exclusión e inclusión de este programa, no se encontraron fuentes documentadas que estimen estas magnitudes.

⁴² Retirement income in Australia: Part II – Public support, CEPAR 2018

8. Ventajas del programa

Los montos de pensiones provistos son superiores a la media de la OCDE.

9. Críticas al programa

Se critica la evaluación de excluir dentro del cálculo de los activos el valor de la casa donde se vive.

II. Programa: Asistencia al arriendo de vivienda para beneficiarios de la pensión de vejez

1. Objetivos, principios y fundamentos

El país experimenta hace años un encarecimiento sostenido del costo de la vivienda. Datos de 2019⁴³ indican que alrededor de 600.000 hogares (Australia tiene 25 millones de habitantes) sufren de "rental stress". Esto es, destinan más del 30% de sus ingresos al arriendo de vivienda.

El objetivo de este programa enmarcado en el sistema de protección social de Australia, es ayudar a los beneficiarios de la renta de vejez en el costo del arriendo de vivienda. Como en el caso de la pensión de vejez, el potencial beneficiario debe postular y demostrar que cumple una serie de requisitos frente a la autoridad para acceder a la ayuda. El beneficio es

⁴³ Yahoo Finance (2019): <https://au.finance.yahoo.com/news/commonwealth-rent-assistance-not-keeping-up-with-rental-rates-035745034.html>

entregado mientras el monto del arriendo se encuentre en un intervalo definido, en este caso, sobre un monto mínimo que depende del estado civil del postulante.

Este diseño tiene lógica similar a otros beneficios entregados por el sistema de protección social de Australia.

Según datos de 2014, el gasto público en este programa representa el 0,18% del PIB australiano en el mismo año⁴⁴.

2. Tipo de mecanismo utilizado

Focalización vía indicadores (Residencia y Edad) y por prueba directa de medios (test de ingresos y de activos).

3. Unidad de análisis

Postulante y pareja.

4. Variables de análisis

Para asignación de asistencia al arriendo: Información del tipo de vivienda y costo del arriendo. Para identificar al beneficiario de pensión de vejez:

a) Requisito de edad

La pensión de vejez se paga a partir de los 65 años y seis meses para hombres y mujeres. La edad de requisito aumentará a 66 años a partir del 1 de julio de 2019 y seguirá aumentando seis meses cada dos años hasta alcanzar los 67 en 2023.

b) Requisito de Residencia

⁴⁴ The impact of Rent Assistance on housing affordability for low-income renters: Australia. A report by the National Welfare Rights Network

El beneficiario debe ser Residente Australiano (vivir en el país de forma permanente), residir en Australia al momento de solicitar el beneficio y debe satisfacer alguna de las siguientes condiciones:

- Ser un Residente Australiano por al menos 10 años, con al menos 5 de esos años resididos en un solo periodo
- Poseer una exención de residencia
- Ser una mujer que ha enviudado en Australia cuando ella y su pareja fueran residentes australianos, y acreditar 104 semanas de residencia previa a la solicitud del beneficio
- Estar recibiendo un beneficio de viudez inmediatamente antes de alcanzar la edad de jubilación

c) Requisito de ingresos estimados y activos

El sistema australiano realiza dos test de riqueza:

(i) test de ingresos, que consiste en una estimación de los ingresos disponibles del beneficiario, en base a sus activos financieros, y

(ii) test de activos, que consiste en la suma del valor de los activos del beneficiario (en esta categoría ingresan activos de amplia naturaleza, incluidos los de tipo financiero considerados en el test de ingresos, y excluyendo la vivienda del beneficiario). Si alguno de estos test sobrepasa un primer umbral, la pensión se ve disminuida. Si alguno de los test pasa un segundo umbral superior al primero, no es posible acceder a la pensión. Se aplica el test que reporta el pago más bajo o pago nulo.

5. Proceso de implementación

El postulante debe cumplir una serie de requisitos que debe acreditar frente a la autoridad para recibir la ayuda. Los criterios de focalización (requisitos) son esencialmente: ser elegible para la pensión de vejez, vivir en el país, pagar la renta de una vivienda privada (o distinta a alguno de los tipos de viviendas comunitarias o que ofrece el gobierno) y que el monto del arriendo se encuentre en el rango establecido.

El monto de asistencia es evaluado y pagado de forma quincenal. Para postulantes solteros, el arriendo mínimo para entrar al beneficio es 124,60 AUD (US\$84,4), mientras que para parejas es 201,8 AUD (US\$143,2). Por cada 1 AUD pagado de arriendo sobre esos umbrales, el beneficiario recibe 0,75 AUD hasta llegar a un monto máximo de beneficio de 139,6 AUD (US\$99.1) para solteros y 131,6 AUD (US\$93,4) para parejas.

El umbral mínimo y el monto máximo pagado son ajustados 2 veces de forma anual por la autoridad, según la evolución del índice de precios del consumidor. Esto suscita una de las críticas al programa, pues se ha documentado que el precio de costo de las viviendas nacionales ha evolucionado por sobre los precios al consumidor.

Según datos del año 2013, el beneficio fue entregado a alrededor de 220.000 australianos. Esto significa que el 10% de los beneficiarios de pensión de vejez básica recibieron el beneficio ese año.

Respecto del tamaño del error de exclusión e inclusión de este programa, no se encontraron fuentes documentadas que estimen estas magnitudes.

6. Fuentes de información

Fuente directa: información de arriendo entregada por el postulante. Fuente indirecta: registros administrativos del departamento de Servicios Sociales del gobierno australiano.

7. Contexto social

Según datos de 2018, Australia presenta una tasa de pobreza cercana al 10%. Datos censales de 2007 muestran que los grupos con mayor presencia en esta tasa de pobreza son los grupos indígenas y los ancianos⁴⁵.

8. Ventajas del programa

Favorece la calidad de vida de los pensionados que arriendan vivienda.

9. Críticas al programa

El programa tenía muchos temas administrativos, era caro, injusto y de mala calidad en focalización (Coates et al., 2019).

III. Programa: The Australian national exceptional teaching for disadvantaged schools programme (NETDS)

1. Objetivos, principios y fundamentos

El NETDS es un programa australiano cuyo objetivo ha sido posicionar en escuelas con altas dificultades educativas, a profesores recién egresados con resultados académicos sobresalientes.

⁴⁵ Saunders, P. 2007. The costs of disability and the incidence of poverty. *Australian Journal of Social Issues*, 42(4): 461–480.

Esta experiencia es interesante porque el programa es asignado a escuelas mediante el cálculo del Index of Community Socio-educational Advantage (ICSEA), que representa una medida de la dificultad educativa que experimenta la escuela, considerando variables de nivel sociocultural de los padres, aislamiento de la comunidad y presencia de familias indígenas.

El programa se basa en seleccionar docentes recién egresados y de alto rendimiento académico, ofrecerles posibilidades de acceder a una carrera docente de alto impacto en reducción de la pobreza y justicia social, y capacitando a los docentes en prácticas culturalmente responsables y prepararlos para clases desafiantes con alumnos de orígenes heterogéneos.

2. Tipo de mecanismo utilizado

Focalización vía indicadores.

3. Unidad de análisis

El ICSEA es calculado a nivel de Escuelas, pero incorporando la información de los grupos familiares de los alumnos.

4. Variable de análisis

El ICSEA es calculado como una función de: Ocupación y educación de los padres, Cantidad de alumnos indígenas en escuela e índice de aislamiento. El ICSEA es calculado por el ACARA (The Australian Curriculum Assessment and Reporting Authority), la institución australiana que detenta la autoridad respecto a la construcción del currículo y la medición de los logros académicos del sistema educativo.

5. Proceso de implementación

El programa es asignado a las escuelas que deciden participar y que están bajo el umbral del ICSEA que categoriza a los establecimientos con menor ventaja educativa.

El ICSEA fue originalmente diseñado como un índice para comparar apropiadamente el desempeño entre escuelas australianas que enfrentan similares ventajas educativas. Primero, se estima una ecuación para predecir el puntaje en el rendimiento académico de una prueba estandarizada a nivel nacional. Luego, con los coeficientes calculados, se estima el puntaje ICSEA de los alumnos de la escuela según los datos de escolaridad y ocupación de los padres, cantidad de alumnos indígenas e índice de aislamiento del establecimiento.

El ICSEA de la escuela se calcula como el promedio del puntaje de todos los alumnos.

En términos generales, el puntaje de un estudiante se calcula según la función:

$$ICSEA(e) = SEA(e) + estatus\ indígena(e) + SEA(s) \\ + Porcentaje\ estudiantes\ indígenas(s) + índice\ de\ aislamiento(s)$$

Donde ICSEA(e) es el puntaje ICSEA del estudiante "e" en la escuela "s". En tanto, SEA es una medida de ventaja socioeconómica del estudiante, calculada con los datos de ocupación y escolaridad de los padres.

Respecto del tamaño del error de exclusión e inclusión de este programa, no se encontraron fuentes documentadas que estimen estas magnitudes.

6. Fuentes de información

Para el cálculo del ICSEA, se utilizan Fuentes directas (consultadas a la familia), que corresponden a educación y ocupación de los padres, e Identificación con grupo indígena.

También se utilizan Fuentes indirectas (registros censales): educación de los padres y

ocupación (cuando la fuente directa no está disponible), índice de aislamiento de la comunidad.

7. Contexto Social

Por las características geográficas y socioculturales de Australia, el análisis de la pobreza no es heterogéneo. Las condiciones de pobreza se ven fuertemente determinadas y diferenciadas por zona (urbana, rural, remota y extremadamente remota), e incluso por las condiciones específicas e históricas de colonización y migración, afectando más seriamente a las poblaciones indígenas. Para 2018, la tasa de pobreza para las poblaciones indígenas era de un 31% frente al 13% de la población total, mientras que la tasa de pobreza indígena en poblaciones remotas era de un 54% frente al 24% de la tasa de pobreza indígena en grandes ciudades⁴⁶.

8. Ventajas del programa

Introduce más equidad en la enseñanza en colegios más vulnerables.

9. Críticas al programa

Lo complejo de incentivar la permanencia de los profesores de buen desempeño.

⁴⁶ . Markham F & Biddle N (2018): Income, poverty and inequality - Census Paper 2, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University, Canberra

5. Nueva Zelanda

Características sociodemográficas

Nueva Zelanda es un país con 4.917.000 de habitantes. El año 2019 tuvo un PIB per cápita de USD \$43.953 y tiene un Índice de Desarrollo Humano de 0,77. El salario promedio semanal de una persona asalariada es de NZD \$1.207 (Gobierno de Nueva Zelanda, 2020). En términos demográficos, la población de 65 años o más equivale a un 28,3% de la población de personas en edad de trabajar (OECD, 2019). Es importante mencionar que no existe edad legal de jubilación, pero las personas pueden acceder a la pensión básica estatal desde los 65 años de edad, independiente del género. Sin embargo, la edad efectiva de retiro del mercado laboral es de 69,8 años en los hombres y de 66,4 años en las mujeres. A su vez, al retiro, la esperanza de vida es de 15,6 años en los hombres y de 20,5 en las mujeres (OECD, 2019b).

I. Programa: Superannuation

1. Objetivos, principios y fundamentos

El sistema de pensiones de Nueva Zelanda tiene como objetivo permitir que las personas mayores a 65 años reciban una pensión. Por este motivo, el beneficio es universal, es decir, no requiere test de ingresos para calificar.

El sistema de pensiones de Nueva Zelanda tiene dos pilares: (i) pensión básica estatal y (ii) contribución voluntaria. La pensión básica estatal, o *New Zealand Superannuation* (NZ Super), es un beneficio estatal universal para las personas mayores de 65 años y la

contribución voluntaria es parte de un sistema llamado *KiwiSaver* donde las personas ahorran parte de sus ingresos de forma periódica.

La pensión puede ser solicitada por todas las personas que cumplan los requisitos, independientes de su nivel de ingresos o situación de empleo (Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda, 2020). Esto implica que las personas pueden seguir trabajando para poder complementar el monto de la pensión estatal y su salario. De hecho, para septiembre del 2018, un 24% de las personas de 65 años o más tenían un trabajo remunerado. Sin embargo, el monto de la NZ Super puede verse afectado si es que el beneficiario recibe una pensión extranjera.

Las personas elegibles pueden incorporar a su pareja al beneficio, en caso de que esta no cumpla los requisitos para postular. En este escenario, el monto total del beneficio sí está sujeto a un test de ingresos que considera los ingresos de ambas personas.

Es importante recalcar que el monto de la pensión no se ve afectado por las lagunas de desempleo que pueda tener un beneficiario ni por las lagunas que responden al cuidado de niños.

Los costos fiscales del programa son de NZD \$12,3 billones (US\$8,2 billones), lo que representa un 4,8% del PIB nominal del año 2015 (The Treasury, 2020). Dado los altos costos del programa, se espera aumentar la edad de elegibilidad de 65 a 67 años para el 2040. Como es un programa universal, más de 600 mil personas reciben la pensión estatal. En la revisión bibliográfica no se encontraron estudios disponibles sobre posibles errores de exclusión (considerando que se trata de un beneficio universal).

2. Tipo de mecanismo utilizado

Focalización vía indicadores de residencia y edad.

3. Unidad de análisis

El beneficiario y la pareja.

4. Variables de análisis

Edad, años de residencia, hijos dependientes y estado civil.

5. Procesos de implementación

Los postulantes deben enviar la información correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social. Dado que es un beneficio universal, el monto de la pensión y la elegibilidad es conocida. Sin embargo, en casos especiales, el monto de la pensión está sujeto al nivel de ingresos de una pareja.

En el cuadro siguiente se observa el monto de la pensión recibida según la situación del beneficiario, antes y después de impuestos (Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda, 2020):

Cuadro A2.11
Monto quincenal de la pensión estatal según situación del beneficiario

Situación del beneficiario		Monto antes de impuesto	Monto después de impuesto
Soltero	Vive solo o con un hijo dependiente	NZD \$981,46 (US\$654,3)	NZD \$847,66 (US\$565,1)
	Vive con alguien de 18 años o más (a menos que sea dependiente) o vive con alguien que lo visita por más de 13 semanas	NZD \$902,58 (US\$601,7)	NZD \$782,44 (US\$521,6)
En pareja	Ambas personas cumplen los requisitos para la pensión	NZD \$744,54 (US\$496,4) cada uno	NZD \$652,04 (US\$434,7) cada uno
	Solo uno cumple el requisito e incluye a la pareja en los pagos*	Hasta NZD \$705,26 (US\$470,2) cada uno	Hasta NZD \$619,76 (US\$413,2) cada uno
	Solo uno cumple el requisito y no incluye a la pareja en los pagos	NZD \$744,54 (US\$496,4)	NZD \$652,04 (US\$434,7)

* Desde el 9 de noviembre del 2020, las personas elegibles no podrán agregar a su pareja para que sea beneficiaria de la pensión.

Fuente: Elaboración propia a partir del sitio web gubernamental de *New Zealand Superannuation*.

Para una persona soltera, el beneficio equivale a un 40% de los ingresos del trabajo en promedio (OECD, 2019). Para el caso de las parejas, el monto máximo posible en total es NZD \$1.410,52 (US\$940,3) por pareja de forma quincenal y se va reduciendo a medida que los ingresos sean mayores. La fórmula que sigue al cálculo del beneficio para este tipo de parejas es la siguiente:

- Para ingresos totales de NZD \$115 (US\$76,7) o menos (antes de impuesto), el monto de la pensión es de NZD \$1.410,52 (US\$940,3) por pareja quincenalmente, es decir, cada uno recibe NZD \$705,26 (US\$470,2) antes de impuestos.

- Por cada NZD \$1 (US\$0,7) por sobre los NZD \$115 (US\$76,7), se reduce el monto de la pensión en NZD \$0,70 (US\$0,5). Esta reducción en el monto se reparte en partes iguales entre ambos miembros de la pareja, por lo que las dos personas reciben la misma pensión.

Para montos de ingresos superiores a NZD \$30.000 (US\$20.000) aproximadamente conviene que solo la persona elegible postule a la pensión, debido a que el monto total del beneficio cuando se incluye a la pareja no elegible sería menor que la pensión obtenida sin incluirla.

El monto de la pensión se ajusta anualmente, siguiendo los cambios en el Índice de Precios del Consumidor, además de tener relación con los salarios después de impuesto (OECD, 2019). No existe un fondo especial para el pago de las pensiones y seguridad social, por lo que el gobierno neozelandés paga el beneficio con los impuestos generales.

El gobierno neozelandés también entrega otros beneficios a las personas que son parte del sistema NZ Super. Estos beneficios se entregan de manera automática a quienes estén inscritos, y las personas no tienen que postular ni solicitar el beneficio. Asimismo, estos no están sujetos a test de ingresos y son dados de manera universal.

a) Tarjeta SuperGold

La Tarjeta SuperGold se entrega a las personas que reciben una pensión de vejez del gobierno de manera automática al inscribirse al NZ Super, por lo que no tienen que hacer un trámite adicional. Esta tarjeta permite acceder a beneficios y descuentos en el comercio, distintos servicios y transporte (Gobierno de Nueva Zelanda, 2020).

b) Subsidio para la calefacción

El gobierno neozelandés entrega un beneficio de calefacción todos los inviernos a las personas que están inscritas en NZ Super, sin que los beneficiarios tengan que postular al beneficio ni acreditar ingresos (Ministerio de Desarrollo Social de Nueva Zelanda, 2020). El *Winter Energy Payment* se entrega todos los años entre octubre y mayo junto con la pensión de vejez. Para el caso de parejas, donde los dos son beneficiarios de la pensión de vejez, el beneficio se le entrega solo a uno de los miembros.

Cabe mencionar que este no es un beneficio exclusivo para pensionados, sino que es entregado a los beneficiarios de distintos programas estatales en Nueva Zelanda.

6. Fuentes de información

Cuando un postulante solicita el beneficio, el Ministerio de Desarrollo Social utiliza datos administrativos para confirmar la edad, situación de residencia y estado civil. Sin embargo, si el postulante desea incluir a su pareja en el beneficio o tiene un hijo dependiente, debe acreditar su situación. De esta forma, se utilizan fuentes directas e indirectas de información.

7. Contexto social

El nuevo esquema de jubilación nacional implicó un aumento masivo de los costos, el resultado de niveles de pensión más altos, la abolición de la prueba de ingresos aplicada anteriormente a la prestación por edad y el aumento del número de personas que calificaron.

8. Ventajas del programa

Entrega ingresos a quienes son parte de la población más pobre.

9. Críticas al programa

Necesidad de reducir los costos del programa, para dar mayor sustentabilidad (St John & Dale, 2019).

II. Programa: Working for Families

1. Objetivos, principios y fundamentos

Working for Families (WFF) se introdujo en 2004 e implicó un cambio en la asistencia social hacia familias de bajos y medianos ingresos en Nueva Zelanda.

Este programa tiene los siguientes objetivos:

- Hacer que el trabajo valga, apoyando a las familias con hijos dependientes para que sean compensados por su esfuerzo laboral.
- Asegurar ingresos adecuados para familias de ingresos bajos y medios, con hijos dependientes, para combatir la pobreza (especialmente pobreza infantil).
- Lograr un sistema de asistencia social que apoye a las familias en el trabajo y las mantenga empleadas.

En resumen, el programa busca generar incentivos al trabajo para familias con hijos dependientes. Surge a raíz de evidencia que sugería que muchos padres y madres estaban igual o peor en un trabajo remunerado que recibiendo beneficios estatales, debido a los altos costos de trabajar para aquellas familias con hijos dependientes. Asimismo, los padres solteros no tenían incentivos financieros para mantenerse en un trabajo remunerado.

De esta manera, el programa WFF busca generar incentivos al trabajo, haciendo que el empleo sea rentable para las familias, a través de beneficios económicos de trabajar por sobre una cantidad de horas y subsidios para el cuidado de los hijos.

Working for Families tiene un costo fiscal de NZD \$520 millones (US\$346,7 millones) (Beehive, 2020), los cuales incluyen los pagos de crédito fiscal y los beneficios adicionales para el cuidado de los niños y mantención de la vivienda. Esto ha implicado que, desde el año 2017, gaste cerca de NZD \$2.000 millones (US\$1.333,33 millones) en el programa social (Beehive, 2020). Este beneficio lo reciben cerca de 400.000 familias. El año 2008 se hizo una reforma al programa, para incluir a más gente y mejorar los incentivos al trabajo.

Como se mencionó anteriormente, Working for Families tiene como objetivos incentivar el trabajo para familias con hijos y reducir la pobreza infantil. De esta manera, la evidencia indica que los efectos del programa han sido positivos. Con respecto a empleo, la reforma del año 2008 generó aumentos en las horas trabajadas de madres y padres solteros, lo que se tradujo en un aumento de 0,11 puntos porcentuales de participación laboral en este grupo (Creedy, Mercante, & Mok, 2018). Asimismo, el programa fomenta a los padres solteros a quedarse en el mercado del trabajo (Centre for Social Research and Evaluation, 2010). Sin embargo, la reforma del año 2008 no eliminó por completo la barrera al trabajo, por lo que un 40% de los padres solteros no tenía trabajo remunerado. Working for Families también aumentó los ingresos de las familias de bajos y medianos ingresos, lo que redujo la pobreza infantil en familias con al menos un padre en un trabajo remunerado (Centre for Social Research and Evaluation, 2010). El porcentaje de niños y niñas viviendo en pobreza es 0,8% menor de lo que sería sin los cambios implementados en 2008.

Con respecto a los errores de exclusión e inclusión, los créditos fiscales del programa Working for Families son recibidos por un 95-97% de las familias elegibles (Centre for Social Research and Evaluation, 2010). Asimismo, la mayoría de las personas reporta que la postulación al beneficio es simple y fácil. No hay evidencia sobre el grado de error de inclusión en Working for Families.

2. Tipo de mecanismo utilizado

Programa de asistencia social que entrega el beneficio según ingresos familiares y otras características. Los principales componentes del programa son (Work and Income, 2020):

a. WFF Tax Credits: consisten en créditos fiscales orientados a familias de bajos y medianos ingresos, con niños dependientes. Hay distintos tipos de créditos a los cuales un beneficiario puede acceder:

- Crédito fiscal familiar: pueden acceder familias con hijos dependientes.
- Crédito fiscal para personas que trabajan: pueden acceder familias con hijos de 18 años o menos y cuyos padres trabajen cierto número de horas requeridas.
- Crédito fiscal familiar mínimo: asegura un ingreso anual después de impuesto mínimo para las familias con hijos dependientes. Se exige también que los padres trabajen un número de horas mínima.
- Best Start: es un subsidio para las familias que tienen un hijo recién nacido y que no reciben beneficios de post natal.

El crédito es entregado por Inland Revenue (IR) de Nueva Zelanda, el organismo encargado de la recaudación de impuestos, y por el Ministerio de Desarrollo Social.

- b. Accomodation Supplement: es un subsidio para cubrir los costos de vivienda, las cuales incluyen el arriendo o un crédito hipotecario. Es pagado por el Ministerio de Desarrollo Social.
- c. Childcare Assistance: apoyo financiero para las familias elegibles del programa, en el cual reciben un subsidio para acceder a servicios de cuidado infantil. El subsidio es pagado directamente al organismo de cuidado infantil, por el Ministerio de Desarrollo Social.

3. Unidad de análisis

Familia (el postulante y los hijos dependientes).

4. Variables de análisis

Ingresos y número de hijos dependientes. A continuación, se presenta una tabla con información del monto del beneficio según ingreso anual y número de hijos dependientes para la entrega del crédito fiscal familiar y del crédito para personas que trabajan (Inland Revenue, 2020).

Cuadro A2.12
Pagos semanales para el crédito fiscal familiar (FTC) y para el crédito fiscal
para personas que trabajan, para el periodo 2020/21

Semanal	Anual	FTC	IWTC	FTC	IWTC	FTC	IWTC	FTC	IWTC	FTC	IWTC	FTC	IWTC
NZD \$	NZD \$	NZD \$	NZD \$	NZD \$	NZD \$	NZD \$	NZD \$	NZD \$	NZD \$	NZD \$	NZD \$	NZD \$	NZD \$
0 a 821	0 a 42700	113	72	204	72	295	72	386	87	478	102	569	117
822 a 846	42701 a 44000	106	72	198	72	289	72	380	87	471	102	563	117
847 a 875	44001 a 45500	99	72	190	72	282	72	373	87	464	102	555	117
876 a 904	45501 a 47000	92	72	183	72	274	72	366	87	457	102	548	117
905 a 933	47001 a 48500	85	72	176	72	267	72	358	87	450	102	541	117
934 a 962	48501 a 50000	77	72	169	72	260	72	351	87	442	102	534	117
963 a 990	50001 a 51500	70	72	161	72	253	72	344	87	435	102	526	117
991 a 1019	51501 a 53000	63	72	154	72	246	72	337	87	428	102	519	117
1020 a 1048	53001 a 54500	56	72	147	72	238	72	330	87	421	102	512	117
1049 a 1077	54501 a 56000	49	72	140	72	231	72	322	87	414	102	505	117
1078 a 1106	56001 a 57500	41	72	133	72	224	72	315	87	406	102	498	117
1107 a 1135	57501 a 59000	34	72	125	72	217	72	308	87	399	102	490	117
1136 a 1163	59001 a 60500	27	72	118	72	209	72	301	87	392	102	483	117
1164 a 1192	60501 a 62000	20	72	111	72	202	72	294	87	385	102	476	117
1193 a 1221	62001 a 63500	13	72	104	72	195	72	286	87	378	102	469	117
1222 a 1250	63501 a 65000	5	72	97	72	188	72	279	87	370	102	462	117
1251 a 1279	65001 a 66500		71	89	72	181	72	272	87	363	102	454	117
1280 a 1308	66501 a 68000		63	82	72	173	72	265	87	356	102	447	117
1309 a 1337	68001 a 69500		56	75	72	166	72	257	87	349	102	440	117
1338 a 1365	69501 a 71000		49	68	72	159	72	250	87	341	102	433	117
1366 a 1394	71001 a 72500		42	61	72	152	72	243	87	334	102	426	117
1395 a 1423	72501 a 74000		35	53	72	145	72	236	87	327	102	418	117
1424 a 1452	74001 a 75500		27	46	72	137	72	229	87	320	102	411	117
1453 a 1481	75501 a 77000		20	39	72	130	72	221	87	313	102	404	117
1482 a 1510	77001 a 78500		13	32	72	123	72	214	87	305	102	397	117

1511 a 1538	78501 a 80000		6	24	72	116	72	207	87	298	102	389	117
1539 a 1567	80001 a 81500			17	72	109	72	200	87	291	102	382	117
1568 a 1596	81501 a 83000			10	72	101	72	193	87	284	102	375	117
1597 a 1625	83001 a 84500			3	72	94	72	185	87	277	102	368	117
1626 a 1654	84501 a 86000				68	87	72	178	87	269	102	361	117
1655 a 1683	86001 a 87500				61	80	72	171	87	262	102	353	117
1684 a 1712	87501 a 89000				54	72	72	164	87	255	102	346	117
1713 a 1740	89001 a 90500				46	65	72	156	87	248	102	339	117
1741 a 1769	90501 a 92000				39	58	72	149	87	241	102	332	117
1770 a 1798	92001 a 93500				32	51	72	142	87	233	102	325	117
1799 a 1827	93501 a 95000				25	44	72	135	87	226	102	317	117
1828 a 1856	95001 a 96500				18	36	72	128	87	219	102	310	117
1857 a 1885	96501 a 98000				10	29	72	120	87	212	102	303	117
1886 a 1913	98001 a 99500				3	22	72	113	87	204	102	296	117
1914 a 1942	99501 a 101000					15	72	106	87	197	102	289	117
1943 a 1971	101001 a 102500					8	72	99	87	190	102	281	117
1972 a 2000	102501 a 104000						72	92	87	183	102	274	117
2001 a 2029	104001 a 105500						66	84	87	176	102	267	117
2030 a 2058	105501 a 107000						58	77	87	168	102	260	117
2059 a 2087	107001 a 108500						51	70	87	161	102	252	117
2088 a 2115	108501 a 110000						44	63	87	154	102	245	117
2116 a 2144	110001 a 111500						37	56	87	147	102	238	117
2145 a 2173	111501 a 113000						30	48	87	140	102	231	117
2174 a 2202	113001 a 114500						22	41	87	132	102	224	117
2203 a 2231	114501 a 116000						15	34	87	125	102	216	117
2232 a 2260	116001 a 117500						8	27	87	118	102	209	117
2261 a 2288	117501 a 119000						1	19	87	111	102	202	117
2289 a 2317	119001 a 120500							12	87	104	102	195	117

5. Procesos de implementación

Las personas deben postular, presencialmente o a través de internet y acreditar cierta información. Para esto, el postulante debe tener información sobre sus ingresos anuales. Estos datos son complementados por los registros administrativos. Luego de postular, y si el postulante es elegible para algunos de los beneficios mencionados anteriormente, el gobierno notifica al beneficiario sobre el monto que recibirá y la fecha del primer pago (Inland Revenue, 2020).

Es importante mencionar que los beneficiarios tienen una plataforma en internet donde pueden acceder a información sobre el beneficio, como las fechas de pagos y montos. Por este motivo, se les pide a los beneficiarios que actualicen sus datos en caso de que haya cambios en su situación familiar o cambios en su situación laboral. Esto permite actualizar el monto o el tipo de beneficio recibido de manera más rápida.

Las instituciones que manejan la entrega del beneficio son Work and Income, del Ministerio de Desarrollo Social e Inland Revenue, el ente encargado de la recaudación de impuestos.

6. Fuentes de información

La información para el cálculo del monto del beneficio se obtiene de dos fuentes. Por un lado, se utilizan fuentes directas que deben ser acreditadas por el propio postulante, y por el otro lado, se complementa la información con registros administrativos de ingresos.

7. Contexto social

Este programa social surge a raíz de la necesidad de reducir la pobreza infantil. En el año 2000, la pobreza infantil⁴⁷ alcanzaba un 20%, la cual ha tenido una tendencia a la baja, alcanzando un 15% en el año 2008 (Fletcher & Dwyer, A Fair Go for All Children: Actions to Address Child Poverty in New Zealand, 2008). Sin embargo, es de los países de la OCDE con mayor tasa de pobreza infantil: el año 2004 estaba dentro de los diez países con mayor pobreza. Por este motivo, el año 2018 se aprobó la ley Child Poverty Reduction Act (Stats NZ, 2020), la cual busca reducir la pobreza infantil en el largo plazo, creando diez medidas e indicadores que permitan evaluar el problema, como bajos ingresos, dificultad material y persistencia de la pobreza.

8. Ventajas del programa

Utilizando el modelo de microsimulación conductual para Nueva Zelanda, TAXMOD-B, y la Encuesta Económica de Hogares (HES) en 2008/09 para capturar el efecto completo de la política, se estima que aumenta la oferta laboral de los padres monoparentales en un promedio de 0,62 horas semanales pero disminuye la oferta laboral de hombres y mujeres casados en 0,10 y 0,50 horas semanales, respectivamente (Mercante & Mok, 2018)

9. Críticas al programa

Disminuye la oferta laboral de hombres y mujeres casados en 0,10 y 0,50 horas semanales, respectivamente (Mercante & Mok, 2018)

⁴⁷ Calculada como el porcentaje de niños en familias cuyo ingreso es menor al 50% del ingreso mediano, después de considerar los costos de alojamiento.

III. Programa: Jobseeker Support

1. Objetivos, principios y fundamentos

Este programa tiene como objetivo ayudar a las personas desempleadas a tener un ingreso temporal mientras no tienen trabajo. Los beneficiarios no son, necesariamente, personas cesantes, sino que pueden ser personas que buscan trabajo por primera vez o personas con alguna condición médica de corto plazo que les impide trabajar.

Los requisitos para ser elegible son (Work and Income, 2020):

- No tener un empleo a tiempo completo.
- Estar disponible para trabajar y buscando.
- Estar dispuesto a trabajar.
- Tener 18 años o más, o 20 años o más en caso de tener hijos dependientes.
- Ser un residente permanente de Nueva Zelanda o haber vivido dos años o más desde la obtención de la ciudadanía.
- Tener ingresos menores a un cierto umbral.

Como se mencionó anteriormente, el beneficio también aplica a personas que no pueden trabajar por una condición médica de corto plazo.

Este beneficio fue recibido por 123.000 familias en diciembre del 2017, las cuales son, principalmente, personas solteras sin hijos (Fletcher, 2018). Las recomendaciones sugieren hacer menos estricto el test de ingresos, para que más personas puedan acceder al beneficio, sobre todo quienes tienen parejas que sí trabajan (Spencer, 2019). El costo fiscal es de 0,27% del PIB.

2. Tipo de mecanismo utilizado

Prueba directa de medios (test de ingresos).

3. Unidad de análisis

Postulante.

4. Variables de análisis

Se consideran las siguientes variables para el análisis:

- Edad
- Estado civil
- Ingresos

5. Procesos de implementación

Las personas pueden agendar una reunión para entregar los antecedentes necesarios para postular al beneficio o realizar la postulación online (MoneyHub, 2020). Los documentos que se necesitan incluyen la identificación del postulante, su pareja y su hijo, acreditación de ingresos pasados y acreditación de costos (para ver si la persona es elegible para otros beneficios). El cuadro siguiente muestra información sobre el monto máximo del beneficio y el ingreso máximo que se puede tener para ser elegible, según situación (Work and Income, 2020):

Cuadro A2.13
Puntos de corte del beneficio Jobseeker Support

Situación	Beneficio semanal neto	Ingreso bruto semanal máximo
Soltero, 18-19 años, en casa	NZD \$175.48 (US\$117)	NZD \$341.00 (US\$227,3)
Soltero, 18-19 años, lejos de casa	NZD \$213.10 (US\$142,1)	NZD \$395.00 (US\$263,3)
Soltero, 20-24 años	NZD \$213.10 (US\$142,1)	NZD \$395.00 (US\$263,3)
Soltero, 25 años o más	NZD \$250.74 (US\$167,2)	NZD \$449.00 (US\$299,3)
Soltero, y recibiendo ciertos beneficios*	NZD \$260.11 (US\$173,4)	NZD \$544.00 (US\$362,7)
Casado, unión civil o con pareja de facto, sin hijos	NZD \$401.20 (US\$267,5)	NZD \$664.00 (US\$442,7)
Casado, unión civil o con pareja de facto, con hijos	NZD \$428.06 (US\$285,4)	NZD \$702.00 (US\$468)
Casado, unión civil o con pareja de facto no elegible, con hijos, o Casado, unión civil o con pareja de facto que recibe pensión estatal, con hijos	NZD \$227.46 (US\$151,6)	NZD \$740.00 (US\$493,3)
Padre o madre soltera	NZD \$375.17 (US\$250,1)	NZD \$709.00 (US\$472,7)

Además de apoyo económico, este programa social incluye asesoría. De esta manera, los postulantes pueden pedir ayuda en la búsqueda de empleo y revisión del currículum, y pueden ser invitados a eventos relacionados, como seminarios y capacitaciones.

6. Fuentes de información

Para la postulación, las personas tienen que entregar información sobre sus ingresos y estado civil. Además, la información sobre el nivel de ingresos y de la situación de empleo es comparada con datos del Inland Revenue, el organismo a cargo de la recolección de impuestos.

7. Ventajas del programa

Solo el 0,17% de los pagos de subsidios salariales terminaron en las manos equivocadas (2019).

8. Críticas al programa

Encuestas muestran que las personas perciben el beneficio como muy bajo.

6. Suecia

I. Programa: Housing Allowance

1. Objetivos, principios y fundamentos

El objetivo de este subsidio es ayudar a las personas a pagar el arriendo o los costos de su vivienda y surge con el objetivo de reducir la pobreza. Este programa es de los pocos programas sociales focalizados en Suecia que está orientado a las personas en edad de trabajar (Nelson & Fritzell, ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes: Sweden, 2015). La entrega del beneficio depende del ingreso de las personas, por lo que es un subsidio basado en un test de ingresos.

El beneficio tiene cuatro partes (European Commission, 2020):

- Subsidio para familias con hijos o personas entre 18 y 28 años sin hijos.
- Subsidio para familias con hijos que viven mayoritariamente en la vivienda.
- Subsidio para familias con hijos que alternan residencias (por ejemplo, papás separados).
- Subsidio para familias con hijos que viven con sus padres solo a veces.

Este beneficio forma parte del sistema de bienestar en Suecia, el cual tiene otros beneficios que complementan el subsidio de Housing Allowance. Este beneficio ha permitido que el porcentaje de hogares viviendo en hacinamiento se mantenga constante y que sea menor a otros países de la Unión Europea, donde el 13,5% de la población vive en viviendas hacinadas, en comparación al 17,5% de otros países europeos (Nelson & Fritzell, In-Work Poverty in Sweden, 2019).

No se encontró evidencia que evaluara los costos de inclusión y exclusión de este programa social.

2. Tipo de programa utilizado y tipo de mecanismo de focalización

Subsidio monetario para ayudar a cubrir los gastos de arriendo u otros costos de una vivienda.

Mecanismo de focalización: prueba directa de medios (test de ingresos).

3. Unidad de análisis

Hogar.

4. Variables de análisis

Para la entrega del beneficio, se hace un test de ingreso y, además, se consideran las siguientes variables:

- Edad
- Número de hijos dependientes que viven en la vivienda
- Estado civil
- Valor del arriendo (u otros costos asociados)
- Tamaño de la vivienda (en metros cuadrados)

Con esta información, el gobierno analiza si la persona es elegible, y cuál sería el monto del beneficio (Försäkringskassan , 2020).

5. Procesos de implementación

Las personas deben reunir la información necesaria en formato digital para postular al beneficio. De esta manera, deben incorporar documentación sobre la vivienda en la que viven, como el contrato de arriendo o las condiciones del crédito hipotecario. Además, los

postulantes deben entregar información sobre sus ingresos, los cuales incluyen ingresos del trabajo, becas, beneficios, activos financieros e ingresos de inversión. Es importante mencionar que, en caso de que el postulante viva en pareja, se deben incluir los ingresos de ambas personas debido a que el test de ingresos se hace basado en la totalidad de ingresos del hogar.

Luego de postular, el gobierno sueco revisa la información y entrega una decisión dentro de los primeros 30 días desde la postulación (Försäkringskassan, 2020).

6. Fuentes de información

La información necesaria para postular al beneficio se obtiene de manera directa. Esto implica que es el postulante el que entrega los datos de ingreso, estado civil y otros.

7. Ventajas del programa

Programa de alivio a la pobreza.

8. Críticas al programa

Provoca un alza en los precios de casas mayor al promedio de los países de la OCDE entre 2010 y 2016.

II. Programa: Pilar no contributivo de pensiones

La pensión garantizada apunta a aliviar la pobreza en las personas mayores en Suecia. Se trata de una pensión financiada con impuestos generales, con el objeto de proveer un mínimo para las pensiones. Esta pensión se complementa con una asignación de vivienda y con bienestar social a partir de un test de ingresos.

Esta pensión se basa, en primer lugar, en un test en base a edad: se puede ser elegible a partir de los 65 años.

Adicionalmente, se requiere un test de residencia, es decir, un individuo debe tener 40 años de residencia en Suecia para un beneficio completo.

Además, incorpora un test de ingresos asociado a los ingresos por pensión. Primero, la pensión garantizada es la misma hasta un cierto nivel de ingresos, lo que comporta un impuesto de 100% de la pensión, para luego pasar a un retiro del beneficio de 48% hasta que se expira. Sin embargo, para este test de ingresos se incluye solo la pensión nocional (ver más adelante) y no se considera la pensión premium basada en cuentas individuales.

Asimismo, tampoco se consideran otros ingresos ni las pensiones ocupacionales.

La pensión garantizada se reajusta de acuerdo a la variación en el índice de precios.

Para dimensionar su cobertura puede considerarse que 42% de los pensionados en 2011 recibió pensión garantizada y, en promedio, este beneficio representó un 6% del total de los ingresos por pensión (Barr, 2013).

Centro UC

Encuestas y Estudios
Longitudinales