

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1476
16 de diciembre de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**EXPERIENCIAS RECIENTES DE SELECCION DE BENEFICIARIOS
EN COSTA RICA: UNA EVALUACION DEL SISBEN**

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL dentro del marco de las actividades de cooperación de CEPAL al Gobierno de Costa Rica.

No ha sido sometido a revisión editorial

94-12-1690

INDICE

Página

PROLOGO	1
RESUMEN DE RECOMENDACIONES	2
 I. ALGUNAS IMPLICACIONES DEL USO DE INSTRUMENTOS SELECTIVOS	 5
1. Incluidos y excluidos	5
2. La selectividad: algunos requerimientos de gestión	6
3. Determinaciones de la selectividad relacionadas con el tipo de beneficio y con las vulnerabilidades específicas	8
 II. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA CHILENA CON LA FICHA CAS, INSTRUMENTO ORIGINARIO DEL SISBEN	 9
1. Características de la ficha CAS	9
2. Su uso efectivo	11
3. Algunos aspectos críticos de la ficha	13
4. Hacia una reforma de la CAS?	15
 III. EL SISBEN EN EL ESPECTRO DE LA POLITICA SOCIAL COSTARRICENSE	 15
1. Los objetivos del SISBEN	16
2. Los usos de la información del SISBEN: algunas implicaciones institucionales significativas	18
3. Los valores estadísticos de la FES	24
 BIBLIOGRAFIA	 29
 ANEXO I: METODOLOGIA PARA LA OBTENCION DEL PUNTAJE CAS	 36
 ANEXO II: IMAS: DONACIONES PARA LAS QUE SE USA LA FICHA FES	 43

PROLOGO

La Segunda Vicepresidencia de la República de Costa Rica, a cargo del Consejo Social, solicitó en mayo de 1994 al Secretario Ejecutivo de la CEPAL una cooperación técnica en diversas actividades relacionadas con experiencias de selección de beneficiarios.

En el marco de esa cooperación, el presente informe evalúa el Sistema de elección de beneficiarios denominado SISBEN, que tiene como núcleo la ficha de estratificación social (FES).

Fue realizado como producto de sucesivas misiones a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en las cuales se identificaron los principales problemas, en diálogo con las autoridades sociales respectivas y con los funcionarios que han estado a cargo del sistema.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

1. Numerosas implicaciones que se señalan sobre el diseño y uso de diversos instrumentos de selección de beneficiarios hacen ostensible la inconveniencia de utilizar un instrumento selectivo universal y homogéneo, tal como se pretendía inicialmente con el SISBEN.
2. Para determinar el adecuado ámbito de acción del SISBEN, y como es pertinente al optar por cualquier instrumento selectivo, es fundamental considerar el costo, la complejidad y efectividad del sistema, la adecuación de las variables y su capacidad de síntesis respecto de las singulares vulnerabilidades que se desea atender, su sensibilidad para captar cambios en la situación del beneficiario, la oportunidad del flujo de información inherente al instrumento respecto de aquél requerido por la dinámica de necesidades de los beneficiarios y por la gestión específica de los programas.
3. Dado que la ficha de estratificación social (FES), núcleo del sistema de elección de beneficiarios (SISBEN), es un trasplante del instrumento de selección chileno conocido como ficha CAS, es conducente considerar la vasta discusión y experiencia que existe en torno a tal instrumento, de la cual se efectúa una síntesis.
4. Las tensiones entre las políticas selectivas y universales en Costa Rica, por su carácter complementario, han sido limitadas. La racionalidad de la selección de beneficiarios y la pertinencia del uso de diversos instrumentos están acotadas por la orientación eminentemente universalista de la política social, y por los programas selectivos que la complementan. El margen para optar por mecanismos de selección individual de beneficiarios o de selección indirecta es muy amplio, acotando la racionalidad del instrumento FES como una opción de selectividad dentro de otras, por ejemplo, de selectividad geográfica.
5. Habiéndosele imputado originalmente al SISBEN capacidad de selección objetiva y universal, sensibilidad a diferencias de la pobreza, capacidad de evaluación y de contribuir a la planificación y actualidad de la información, se señalan diversas limitaciones del instrumento en esos aspectos.
6. No parece adecuado el haber adoptado prácticamente las variables de la ficha CAS con algunas modificaciones semánticas, haber trasplantado el modelo estadístico que a ella subyace, al igual que el puntaje de corte. Ello porque todos estos aspectos pretenden medir y estratificar la pobreza habida cuenta de sus características, y ésta tiene importantes singularidades en Chile y en Costa Rica.
7. El trasplante del instrumento chileno CAS y las inadecuaciones derivadas se tradujeron en una inoperancia del SISBEN. Dado que el uso del puntaje sintético individual de pobreza y del puntaje de corte máximo constituyen la esencia selectiva del instrumento FES, no utilizarlos, como ha sido el caso, implica en último término desechar el instrumento. La real inoperancia del instrumento modificó de hecho la naturaleza de la selección efectiva de beneficiarios.
8. Ello implica que para la selección de beneficiarios del IMAS, en sentido estricto, se utilizó fundamentalmente información computarizada sobre la condición socioeconómica de los individuos

recogida mediante la ficha FES, haciendo uso del sistema de atención a usuarios, en ausencia del criterio selectivo general que se pretende lograr con la FES. Esto pone sobre el tapete una importante tarea para el IMAS: sistematizar los criterios de selección efectivamente aplicados por los funcionarios para determinar, entre otras cosas, su uso generalizado o particular en los diversos centros regionales, sus grados de arbitrariedad, y la vigencia de criterios y formas de selección propios de etapas previas a la introducción de la FES, en sincretismo con informaciones recolectadas mediante ésta.

9. En el IMAS es necesario superar la difundida confusión respecto del SISBEN y la ficha FES, y su vínculo con el uso de información computarizada y la atención computarizada a usuarios (SAS), dado que lo primero no es condición de lo segundo.

10. La reciente cuantificación y evaluación de la capacidad discriminatoria de la ficha FES realizada por Jiménez y Milosavljevic, da cuenta de distorsiones en las que se incurre con el trasplante del modelo CAS: una subestimación de la pobreza y una deficiente clasificación de las familias, debido a la baja capacidad discriminatoria y selectiva del puntaje y al uso de categorías no significativas. Ello corrobora percepciones intuitivas sobre su inadecuación, manifestadas desde mucho tiempo atrás por los funcionarios del IMAS encargados del proceso de selección. El pronto estudio y evaluación de este análisis debe constituir la base para modificar sustancialmente el modelo en que se basa la FES. En ese contexto, dado que se trata de una simulación con la ENISO, sería conveniente también abordar la calidad y consistencia de esa encuesta.

11. Se estima importante acotar la amplia gama de objetivos que desde su introducción se pretendió lograr con el SISBEN, pues cada uno representa costos diversos para el funcionamiento del sistema y exigencias singulares a su funcionamiento. La pertinencia de cada uno debe considerarse en el contexto global de la institucionalidad de la política social.

12. El instrumento FES parece ser más adecuado para realizar, por ejemplo, transferencias monetarias, que como criterio de selectividad en intervenciones que buscan impugnar las causas de las carencias y que requieren incorporar información mucho más precisa.

13. En cuanto a la base de datos del SISBEN, ésta no reúne las exigencias mínimas (respecto de la representatividad y periodicidad de la información, como de su simultaneidad y caducidad) para elaborar diagnósticos, para definir políticas sociales o para determinar en forma equitativa la demanda insatisfecha de subsidios en ciertas zonas, o quiénes califican para ellos. Actualmente es lícito utilizarla para análisis autorreferidos: por ejemplo, para estudiar el puntaje SISBEN obtenido por los beneficiarios de algún programa. En localidades donde el encuestaje masivo es efectivo y la cobertura de beneficiarios amplia, la base de datos pudiera ser útil para identificar algunas características de la pobreza, pero es necesario probar ambas condiciones. No debe usarse para procesos de selección de beneficiarios que tengan evidentes repercusiones individuales, grupales o comunales, como fue el caso con el Bono escolar.

14. El uso censal del instrumento FES tiene sentido esencialmente para realizar diagnósticos, antes que como instrumento de selección, y por sus exigencias representa altos costos. Por esa razón, tal uso se recomienda sólo en casos calificados, mediante microcensos o utilizando muestras con criterio estadístico.

15. La ficha debe usarse fundamentalmente para estratificar la demanda de beneficiarios; el tipo de beneficios en que ello es pertinente debe considerar lo mencionado en el punto dos. En ese caso, la información resulta actualizada siempre y cuando capte el efectivo estado del beneficiario que ha servido para determinar su inclusión, y desactualizada cuando no percibe, por ejemplo, cambios negativos o positivos en la situación de empleo o ingresos del encuestado, que eventualmente lo excluirían o por el contrario lo harían acreedor a beneficios suplementarios. De aplicarse rigurosamente este criterio, las exigencias de actualización de la información son muy grandes e implican costos, elementos que deben sopesarse al considerar la bondad del instrumento respecto de las virtudes y defectos de otras formas de selección. Por su parte, flexibilizar esta exigencia significa de hecho tolerar un mayor margen de filtraciones, debilitando la fortaleza que se pretende con el instrumento. Establecer un período fijo de dos años para actualizar la información no supera estos problemas, y la viabilidad de declarar obsoleta la información por cambios de domicilio o de situación socioeconómica de los beneficiarios, en ausencia de controles, es muy limitada.

16. Si se opta por usar el instrumento para estratificar la demanda del IMAS o de programas de otras instituciones en que su uso sea pertinente, es urgente actualizar las informaciones de los actuales beneficiarios y de quienes presenten solicitudes, y prever su renovación periódica. Para ello deben asignarse recursos adecuados y permanentes en cada centro regional del IMAS que contemplen los diversos costos de encuestaje, de equipamiento computacional, gastos corrientes etc. y que garanticen un personal idóneo.

I. ALGUNAS IMPLICACIONES DEL USO DE INSTRUMENTOS SELECTIVOS

Para evaluar algunas experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica conviene tener en cuenta algunas implicaciones generales del diseño y uso de los diversos instrumentos que pueden utilizarse a tal efecto. Tal es el sentido estricto de este apartado, que no se adentra en cuestiones relativas a la pertinencia de la selectividad como tal, o a la relación entre políticas anselectivas y universales. 1/

1. Incluidos y excluidos

Los criterios de selectividad deben considerar que las fronteras reales de las líneas de pobreza son fluidas, que las líneas adolecen de una relativa indiferencia ante la profundidad de la pobreza y además, que diversos grupos adyacentes a ellas son vulnerables. Por esa razón, pueden establecerse "bandas" en torno a la línea de pobreza o bien, utilizar diversos umbrales de pobreza (Sojo, 1990; Atkinson, 1993, pp. 12 y 13).

Ello en aras de no desestimar los errores de exclusión, es decir, las fallas de cobertura de la población objetivo cuyas consecuencias para el bienestar pueden ser graves: en programas contra la desnutrición de alto riesgo, en casos extremos, ellas pueden acarrear la muerte (World Bank, 1991, pp. 19 y 20).

Las fallas de cobertura no involucran únicamente un costo respecto del bienestar actual y de los ingresos de la población que debería participar en los programas, sino también un costo de inversión. La desnutrición en adultos, por ejemplo, puede ocasionar pérdidas de productividad; si se da en la niñez, aunada con retardos tempranos en el crecimiento, puede acarrear deficiencias cognitivas y de rendimiento en el caso de los escolares y reducciones de la productividad adulta; los efectos intergeneracionales de la desnutrición materna, traspasables hasta a dos generaciones, se traducen en bajo peso de los niños al nacer, defectos de nacimiento, y bajo rendimiento escolar (Cornia y Stewart, 1993, pp. 24-32). 2/

También es crucial evitar los errores de inclusión, es decir, la filtración de beneficios hacia sectores no definidos como grupo objetivo, lo cual desperdicia recursos y contribuye a generar desigualdades. El error total de focalización suma ambos, que deben ponderarse al diseñar las intervenciones (Cornia y Stewart, 1993). Generalmente, cuanta mayor prioridad se asigna al bienestar

1/ Esta parte se basa en Sojo, 1990 y 1994. Véase allí los aspectos señalados que no se abordan en esta oportunidad.

2/ Las evaluaciones del impacto redistributivo de los programas sociales universales y selectivos y de su accesibilidad en la región arrojan actualmente mayor claridad sobre las filtraciones. Por el contrario, los errores de exclusión han recibido alguna atención solo recientemente y su conocimiento es aun limitado, impreciso y poco cuantificado. Un estudio comparativo de veintitrés programas focalizados de la región reconocía que "no fue posible medir los errores inherentes de exclusión" (Grosh, 1992, p.IX).

de los pobres más importante es eliminar los errores de exclusión y cuanto mayor prioridad se asigna a ahorrar recursos escasos, más conviene minimizar los de inclusión. Como los programas selectivos deben buscar conciliar ambas metas, ambos errores son relevantes (Grosh, 1992, p. 23).

Cabe destacar que la exclusión de los pobres de los programas selectivos puede acaecer debido a los propios mecanismos de selectividad, a recortes presupuestarios que de suyo ocasionan fallas de cobertura, o bien a una mezcla de ambos. Por tanto, debe evitarse que los mecanismos de selectividad y las formas de prestación de servicios -por ejemplo, los lugares donde se brindan-tengan efectos perversos al segregar a potenciales beneficiarios (Ib., *passim*).

Por otra parte, al optar por criterios de selectividad, es importante tener presente que los elegidos no constituyen una masa inerte: para evitar distorsiones al asignar los recursos y cumplir a cabalidad con los objetivos de los programas es necesario reconocer las eventuales y efectivas acciones y reacciones de los diversos agentes involucrados (Sen, 1993). ^{3/}

2. La selectividad: algunos requerimientos de gestión

Con la selectividad directa se elige individualmente a los beneficiarios. Esta elección caso por caso requiere casi siempre información específica y pormenorizada de los grupos u hogares, generalmente obtenida de ellos mismos; ^{4/} a tal efecto, por sus sesgos, resulta inadecuado utilizar exclusivamente

^{3/} En Colombia, por ejemplo, la focalización en los niños usuarios de los Hogares comunitarios de bienestar familiar se ha visto afectada por las reacciones de las madres comunitarias encargadas de su cuidado, cuando las familias de éstos no pagan su cuota o se atrasan en sus pagos. Ello da entonces lugar a estrategias para excluirlos y da lugar a que la migración de niños de hogar en hogar se convierte en una estrategia para obtener un servicio gratuito (Laverde et.al., 1993, pp. 53-54). Cabe entonces reflexionar sobre los daños que ello acarrea para la estabilidad psicológica básica de los pequeños usuarios.

^{4/} La selección directa o indirecta se distinguen de la llamada autoselección que pretende, en razón de las características del servicio, incentivar la participación de los elegidos y desincentivar a los excluidos sin introducir mecanismos que prohíban o inhabiliten el acceso. Se señala generalmente como ventaja que no implica costos administrativos de selección y sus mínimas exigencias de información sobre los beneficiarios. Dentro de las características del servicio se mencionan la baja calidad, el requerir largos tiempos de espera o una presentación que sólo es aceptada por los pobres (Bamberger et.al., 1993, p. 2). En la región, las insuficiencias de la oferta son a menudo el gatillo fundamental de la autoselección: la erosión de la calidad de las prestaciones y los permanentes rechazos, esperas y limitaciones a que da origen una oferta saturada, inducirían a las personas menos necesitadas a automarginarse de los servicios públicos (Vergara, 1990, p. 276 y 277).

Cabe cuestionar tal autoselección por dos motivos. Los costos implícitos para los pobres pueden representar altos costos de oportunidad e inhibir su participación. Pero ella además resulta inaceptable cuando se tiene en el horizonte la urgente necesidad de elevar la productividad del uso de los recursos sociales: en general, las insuficiencias de la oferta no sólo se relacionan con escaso financiamiento y las alteraciones inconvenientes de la combinación de insumos indispensable para brindar los servicios, sino también con graves problemas de gestión (Sojo, 1992, pp. 9-12).

Otro es el caso cuando la autoselección está condicionada estrictamente por características del producto que, garantizando buena calidad, determinan un universo potencial de beneficiarios

los datos obtenidos directamente de los beneficiarios. Exige un detallado perfil de los beneficiarios, actualizar la información cada cierto tiempo y evaluar también individualmente los resultados del programa.

Normalmente implica una cuantificación de ingresos, que puede pretender ser rigurosa - contemplando estacionalidad del mismo o ingresos en especie- o más laxa. Los problemas relacionados con la medición eficaz del ingreso conducen muchas veces a basarse en aproximaciones de éste, mediante variables "proxis" correlacionadas; en el caso de la salud, éstas son los cuadros de desnutrición, de morbilidad.

Por su parte, la selección indirecta se vale de informaciones generales sobre los potenciales grupos u hogares beneficiarios para obtener una identificación grupal, regional o comunal de los beneficiarios y de sus carencias: por ejemplo, considerando su inserción productiva -ocupaciones informales o precarias en cooperativas, talleres etc.-, o en el caso de la salud con el enfoque de riesgo biomédico, etc. En esos términos, es muy valiosa la información sociodemográfica de las encuestas de hogares, o la relativa al acceso a los servicios sociales obtenida con encuestas específicas o módulos ad-hoc en las encuestas de hogares.

La eficacia de las variables territoriales, regionales y locales para seleccionar beneficiarios pobres es función del grado de segregación espacial de la pobreza: la relativa homogeneidad espacial de la pobreza reduce el error de inclusión asociado con la selectividad geográfica que, a su vez, tiene como virtud su simpleza administrativa. Conforme las unidades geográficas utilizadas para la selección son más pequeñas, pueden reducirse notoriamente los errores de inclusión y de exclusión (Grosh, 1992, p. XI) pero ello, sin embargo, plantea exigencias importantes respecto de la información y su actualización.

Además, la relevancia del espacio para asignar recursos está condicionada por las unidades de diagnóstico pertinentes (individuos; programas como tales; las diversas unidades de prestación de servicios como escuelas, puestos rurales de salud etc.), por las unidades de intervención y por el marco institucional y administrativo de la política social. Por ejemplo, resulta crucial el grado de integración sectorial o de integralidad de la política social; o bien si los servicios se financian y se prestan o no en forma desconcentrada.

Al optar por la identificación individual o indirecta, conviene cerciorarse de la información disponible, de si es posible obtener información adicional y de los costos que ello implica. Es aconsejable recurrir al acopio tradicional de información sobre cobertura y calidad de los servicios y su impacto, y organizar un sistema de información social integral. Identificar las vulnerabilidades claves de los pobres y las políticas factibles para combatir la pobreza requiere una investigación competente y oportuna, lo cual en algunos casos puede constituir una limitación. De existir fuertes limitaciones para ejecutar y evaluar la selectividad individual (infraestructura, personal capacitado, presupuestarias), conviene adoptar una selectividad indirecta (Glewwe y Van der Gaag, 1989, p.22).

pobres. Por ejemplo, en las intervenciones nutricionales curativas.

3. Determinaciones de la selectividad relacionadas con el tipo de beneficio y con las vulnerabilidades específicas

Para elegir instrumentos de selección es acertado también considerar: el tipo de beneficiario potencial; el tipo de beneficio y su valor; el número de contactos que deben realizarse para obtenerlo; qué sectores excluidos están potencialmente interesados por obtener el beneficio (Grosh, 1992); el grado de exclusividad del beneficio y las posibilidades de dilución intrafamiliar del mismo.

Cuanto menor es el valor monetario del beneficio y mayor su exclusividad, menores pueden ser las exigencias planteadas para la selección. Cuando el beneficio sea costoso, como en el caso de las intervenciones curativas en nutrición, pero el beneficiario potencial es pobre, también los criterios de selección pueden ser más laxos. El número de contactos necesario para obtener los beneficios, por los costos implícitos y de oportunidad, puede restringir el potencial interés de los excluidos y, en el mismo sentido, relajar las exigencias de los criterios de selectividad. Por el contrario, un beneficio de alto valor, baja exclusividad, gran dilución potencial y cuya obtención requiere bajos costos, exige criterios e instrumentos de selectividad más rigurosos.

Por su parte, la conceptualización de la pobreza tiene implicaciones importantes para diseñar políticas selectivas y elegir instrumentos de selección idóneos. Por ejemplo, cuando la pobreza se entiende como carencia de capacidades adecuadas para la inserción social más que como ingresos reducidos, la mirada se pone en la pertinencia social de las capacidades del individuo permitiendo superar el asistencialismo (Vergara, 1989, pp. 292-294; Sen, 1993, pp. 7, 8, 15). Esa perspectiva requiere diseñar programas específicos para incrementar esas capacidades, lo cual adicionalmente tiene como ventaja el inhibir ampliamente la dilución de los beneficios.

Los índices de pobreza usados para elegir beneficiarios deben ser función de las vulnerabilidades o carencias básicas que se desean encarar. Utilizar un mismo índice para otorgar subsidios muy diversos puede inhibir respuestas específicas y excluir a personas que exhiben carencias agudas en algunas dimensiones, debido a la sobreestimación de valores alcanzados en otras variables (Sojo, 1990, p. 197).

Al optar por cualquier instrumento selectivo es fundamental considerar su costo, su complejidad y efectividad, la adecuación de sus variables y su capacidad de síntesis respecto de las vulnerabilidades que se desea atender, su sensibilidad para captar cambios en la situación del beneficiario, la oportunidad del flujo de información inherente al instrumento respecto de aquél requerido por la dinámica de necesidades de los beneficiarios y por la gestión específica de los programas.

Las reflexiones sintetizadas en este apartado, al dar cuenta de la complejidad de la selectividad, hacen ostensible la inconveniencia de instaurar instrumentos selectivos homogéneos.

II. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA CHILENA CON LA FICHA CAS, INSTRUMENTO ORIGINARIO DEL SISBEN

La ficha de estratificación social (FES), núcleo del sistema de elección de beneficiarios (SISBEN), es un trasplante 5/ del instrumento de selección chileno conocido como ficha CAS, 6/ en torno al cual existe una vasta discusión que es conducente considerar. Puesto que ésta se ignora en Costa Rica, seguidamente se sintetizarán algunos de sus aspectos fundamentales.

1. Características de la ficha CAS

La ficha CAS sintetiza en un índice 7/ la condición socioeconómica de la persona, ponderando componentes diversos relativos a su hogar: vivienda, ingreso, empleo, educación. Se ha criticado que la pretensión de usar un índice sintético para otorgar beneficios muy diversos revela una concepción de la pobreza como relativamente uniforme, al suponer que la manifestación de ésta en una dimensión conduce tendencialmente a que se exprese en otras o, por el contrario, que la dotación de ciertos activos excluye carencias en otros planos. También que este carácter sintético permite

5/ El trasplante se fundamentó inicialmente así: "En el diseño de la ficha se contemplaron una serie de instrumentos de selección de beneficiarios utilizados en el IMAS y otras instituciones considerando además, algunos que se encontraban en la fase de prueba y aun no habían sido aplicados. Con el propósito de realizar un análisis lo más amplio posible, se compararon los instrumentos locales con los utilizados en otros países y se encontraron notorias similitudes sociales, culturales, económicas y geográficas. Sin embargo, los instrumentos locales carecían de un marco metodológico y conceptual que se obtiene del análisis estadístico de una encuesta probabilística, en la que debe incluirse una amplia gama de variables (vivienda, ocupación, ingreso, educación, patrimonio, etc.). Debido a lo anterior se estimó que la adopción de un sistema foráneo (que cuenta con un riguroso respaldo metodológico y conceptual) presentaba una serie de ventajas comparativas, en términos de tiempo y costo, después de efectuarle correcciones en cuanto a terminología y conceptualización de variables" (Carrasco e IMAS, 1991, p.3). Hay una fundamentación semejante en Carrasco, 1992.

La comparación de ambas fichas hace ostensible que las adaptaciones fueron de orden terminológico; por ejemplo expresiones distintas sobre los materiales usados en las viviendas. En relación con el índice y las ponderaciones, más tarde el IMAS ha reconocido que "El SISBEN fue asumido en Costa Rica, con elementos de medición válidos para Chile. Es necesario proceder a su "nacionalización". (IMAS, 1994, p. 48). Ello invalida la afirmación de que "las primeras actividades estuvieron orientadas a adaptar, junto con un equipo de expertos locales, las variables y ponderaciones a la realidad nacional" (Carrasco, 1992, p. 2).

6/ La ficha CAS vigente en Chile es ocasionalmente denominada CAS II para distinguirla de la llamada CAS 1, que fue desechada a favor de una versión más sofisticada. Esta síntesis de la discusión chilena hace referencia a la ficha CAS vigente y, de las críticas realizadas a la CAS I, recupera sólo aquellas que siguen siendo pertinentes.

7/ El anexo detalla sus características y cálculo.

excluir personas con vulnerabilidades específicas, al contrario de índices parciales centrados en carencias precisas (Vergara, 1990, p. 289; Raczynski, 1991, pp.11-15). 8/

La estructura y ponderación de variables de la ficha determinan que sea un índice cargado hacia carencias inerciales o críticas y, por tanto, poco sensible a la temporalidad más acotada de otras carencias que sí pueden expresarse nítidamente en la caída de los ingresos. 9/ De allí que tolere errores de exclusión respecto de la pobreza coyuntural o reciente asociada, por ejemplo, con crisis económicas generalizadas, con procesos de reconversión productiva o con la quiebra de los sistemas de pensiones.

Esas deficiencias se asemejan a algunas señaladas sobre el índice de necesidades básicas insatisfechas, en cuanto a su dificultad para captar la heterogeneidad y dinamismo de la pobreza. Aquel tiende a reflejar aspectos de las condiciones de vida del hogar más permanentes que los captados por el ingreso en las encuestas de hogares, siendo que el pasaje a uno y otro lado de la línea de pobreza no se traduce inmediata y necesariamente en cambios de los satisfactores considerados por el índice, particularmente de los referidos a vivienda. Además, comprende una franja muy limitada del espectro de necesidades básicas atendidas por una canasta básica de consumo (Kaztman, 1989, pp. 143-144).

En el caso del índice CAS, precisamente la variable vivienda tiene mucho peso; los errores de exclusión causados por estos aspectos pueden ser el punto de partida para reflexiones generales sobre la ficha y sobre la pertinencia de su uso en determinados programas. 10/

8/ Es así como en 1987 de acuerdo con la encuesta CASEN, sólo un 5% de los hogares chilenos urbanos y un 15% de los rurales reunían conjuntamente carencias de ingreso, de vivienda y educacionales (Raczynski, 1991, p. 13).

9/ Es pertinente la siguiente clasificación de hogares de acuerdo con sus ingresos y carencias críticas (Kaztman, 1989, p. 146).

	Ingresos por debajo de la línea de pobreza	Ingresos iguales o encima de la línea de pobreza
Presencia de al menos una carencia crítica	Hogares en situación de pobreza crónica	Hogares con carencias inerciales
Ausencia de carencias críticas	Hogares en situación de pobreza reciente	Hogares en condiciones de integración social

10/ Es así como el uso de la ficha en Chile permitió excluir a los estratos medios empobrecidos cuando se convirtieron en cesantes crónicos o subempleados en razón de sus niveles educacionales, el contar con vivienda propia y el disponer de un cierto equipamiento adquirido en el pasado, cualquiera fuera la urgencia efectiva de sus necesidades alimentarias, el estado nutricional de los niños o sus niveles de salud (Vergara, 1990, p. 291).

2. Su uso efectivo

La ficha se utiliza en Chile actualmente 11/ para otorgar cuatro subsidios monetarios: el subsidio único familiar (SUF), las pensiones asistenciales (PASIS), el subsidio al consumo de agua potable y alcantarillado (SAP) y a la vivienda. Ellos canalizan cerca de 400 millones de dólares, que benefician directamente a un millón y medio de personas y representan un 6.4% del gasto social. Por su parte, la Junta nacional de jardines infantiles (JUNJI) y el Servicio de la Vivienda y Urbanismo (SERVIU) han usado recurrentemente la información de la ficha CAS en numerosas municipalidades del país, al igual que otros pequeños programas de recursos limitados, aunada a otros criterios selectivos.

Cabe subrayar que en algunos programas importantes, después de experimentarse su uso, ella se desechó. En 1980 se usó en el programa de alimentación escolar (PAE), pero su complejidad administrativa llevó a clasificar sólo el 55% de la población matriculada, cuando se pretendía censar al total de ésta. A pesar de que fue útil en estos primeros esfuerzos de focalización junto con la opinión del profesor, se descartó dos años más tarde al identificarse los siguientes problemas: a) no discriminaba adecuadamente la pobreza rural al sobreestimarla, con indicadores tales como el sistema de alcantarillado y agua potable y el uso de combustible para cocinar; b) problemas logísticos de su aplicación, duplicidad y falseamiento de información; c) la información no era oportuna para el funcionamiento del PAE (Vial, Camhi e Infante, 1992, pp. 8-12).

Por el contrario, la actual metodología del PAE combina selectividad territorial e individual, y utiliza variables relacionadas directamente con sus objetivos considerando aspectos tales como estado nutricional, déficit de talla y rendimiento escolar (Ib.). 12/

Algo semejante ocurrió en el Programa de alimentación complementaria (PNAC), el programa alimentario en Chile que cuenta con los mayores recursos y la mayor cobertura. En 1983 se comenzó a aplicar la ficha, para abandonarla dos años después por la limitada confiabilidad y oportunidad de su información: a) la información se procesaba manualmente en la mayoría de las municipalidades, acarreando grandes demoras en la programación de los consultorios médicos que brindaban el servicio; b) por ser escaso el personal disponible para aplicar la encuesta en terreno, la ficha se aplicaba en el consultorio municipal, sin poder verificar la información y los solicitantes aprendieron a manipularla y falsearla; c) el programa requería información masiva -sobre 1,2 millones de niños- y a tal fin el sistema no podía operar con la rapidez necesaria, ser confiable y actualizado (Vial, Camhi y Castillo, 1992, pp. 14-39).

Después de esa experiencia, la focalización del programa prosiguió combinando autoselección y criterios territoriales; el subprograma para población en riesgo biomédico se ha basado en el estado de salud de los beneficiarios. El control médico en un consultorio de atención primaria continuó siendo requisito para entregar los alimentos (Ib.).

El abandono de la ficha en ambos programas refleja características del sistema que han limitado su utilidad: ciertos programas selectivos -en este caso de los más importantes- requieren

11/ En otros momentos se utilizó para usos no contemplados cuando se creó; por ejemplo para determinar la gratuidad de las prestaciones de salud.

12/ Sobre el índice de vulnerabilidad escolar elaborado a tal efecto, véase Rayo, 1993, pp. 16-18 y JUNAEB, s.f.

información distinta; los flujos de información de la ficha no se adaptan necesariamente a la toma de decisiones, sobre todo respecto de situaciones muy cambiantes, como el estado nutricional; la ficha no es suficientemente sensible a las particularidades regionales o comunales y a la diversidad de la pobreza.

La ficha nació al socaire de la focalización impulsada bajo el régimen militar que se insertaba en una estrategia de reducción del papel del Estado en la política social, congruente con una función subsidiaria del mismo. De allí que resulte interesante reseñar que los mismos forjadores y abanderados de la focalización asociada a tal papel del Estado hoy avalan la llamada "focalización por autoclasificación" y desestiman un uso amplio de la ficha CAS, señalando las distorsiones de información que involucra (Matte y Camhi, 1994). 13/

En este caso, ello trasluce un desplazamiento conceptual respecto del instrumental de focalización, desde aquélla centrada en identificar la demanda efectiva de beneficiarios hacia una focalización mediante los denominados "subsidios a la demanda", estrechamente vinculada con la tarificación y estratificación de la calidad de los servicios que deben condicionar la autoselección de la demanda. En este punto queda sin responder la pregunta sobre qué instrumentos son adecuados para seleccionar a los beneficiarios de tales subsidios, a no ser que ello quede librado al automatismo de que será aceptada toda persona que acepte la calidad mínima del servicio subsidiado. 14/

En cuanto a los costos del uso de la ficha en Chile, las estimaciones existentes 15/ no son adecuadas. Por ejemplo, al calcular el costo de recolección de la información éste se subestima, al no tomar en cuenta el personal municipal de planta involucrado, los gastos de transporte y en materiales (impresión de fichas, formularios, lápices etc.). En cuanto al costo de procesamiento de la información, se considera el costo efectivo que está lejos de reflejar una situación óptima, dado que

13/ De acuerdo con el esquema de la focalización por autoclasificación, las personas optan por recibir una determinada prestación y también deciden si aportan recursos para obtener un servicio de mejor calidad; el Estado debe garantizar una prestación mínima de servicios gratuitos de la mejor calidad posible a quienes no pueden aportar recursos propios (Matte y Camhi, 1994, p. 168). Sobre la ficha afirman: "La experiencia en el uso de ciertos mecanismos, como la ficha CAS y otros criterios de selección de beneficiarios, lleva a que las personas subestimen su situación socioeconómica, con tal de optar a beneficios sociales..." (Ib., p.162) Y acotan su ámbito de acción pertinente: "Los criterios de focalización sobre la base de ingresos disponibles, debieran ser suprimidos, ya que las personas frecuentemente tienden a ocultar o subdeclarar sus ingresos. La ficha CAS debe ser complementaria a otros criterios más estrictos y utilizarse preferentemente para asignar subsidios asistenciales." (Ib., pp. 168-169).

Por otra parte, afirman actualmente las autoras que los criterios de focalización deben considerar especificidades de los beneficiarios (Ib.): cabe preguntarse si en este aspecto particular hay una eco de las profusas críticas realizadas a la política de focalización bajo el régimen militar.

14/ Como se ve, este planteamiento está emparentado con la focalización por autoselección que se resumió en una nota del punto I. En otro punto, se afirma que los programas focalizados que responden a problemas "localizados" y a "realidades particulares" deben considerar características y carencias específicas de los beneficiarios (Ib., p.168); ello, con todo, podría reflejar un eco de críticas realizadas por los opositores de las políticas sociales del régimen militar y/o de los avances en la discusión internacional sobre la selectividad. Sobre lo último Sojo, 1994.

15/ MIDEPLAN, (s.f.), 18-20.

como se verá en el próximo punto, numerosas municipalidades pobres no disponen de un adecuado equipamiento computacional. Tampoco existen cálculos que incluyan los costos de operación e inversión imputables al personal e infraestructura municipal involucrados en el procesamiento y uso de la ficha.

3. Algunos aspectos críticos de la ficha

Se han cuestionado tanto la pertinencia de las ponderaciones CAS, como la baja capacidad discriminatoria de un índice global que varía dentro de un rango muy estrecho, las imperfecciones de la información, las dificultades de actualización y los sesgos de la información que realizan los interesados por el beneficio ^{16/} (Vergara, 1989, pp. 288-291).

Entrevistas realizadas a funcionarios municipales años atrás revelaban ya cuestionamientos sobre el contenido, las ponderaciones, las normas rígidas de aplicación y el uso obligado del índice sintético incorporado a la ficha; el uso excesivo de la ficha en programas para cuyos fines no fue concebida; su uso discrecional y distorsionado debido a que no seleccionaba apropiadamente a los más necesitados de algún beneficio; el alto costo de tiempo, energía y recursos que el municipio debía dedicar a aplicar y administrar la ficha (Raczynski y Serrano, 1987 y 1988; Vergara, 1989).

Algunos análisis han concluido taxativamente que no se justifica seguir usando el índice CAS y plantean la necesidad de introducir instrumentos de focalización adaptados a las diversas carencias y programas (Raczynski, 1991, pp.24-28).

En Chile en el transcurso del tiempo han ganado terreno propuestas sobre la utilidad de otros mecanismos de focalización, relacionados con una selectividad más amplia y no individual. El actual Programa nacional de superación de la pobreza, por ejemplo, corrobora la necesidad de elaborar indicadores de focalización territorial: "La inexistencia de indicadores territoriales de pobreza es una limitación para el impacto social de programas que, hasta ahora, solo consideran indicadores socioeconómicos de los hogares para determinar su focalización" (Comité interministerial social, 1994).

En el mismo sentido se afirma que informaciones como las obtenidas con la ficha CAS y la encuesta CASEN -fuente de inspiración de la ENISO- entregan buenos antecedentes para una política de superación de la pobreza cuyo eje sea combinar el crecimiento económico con transferencias netas de recursos, mediante subsidios monetarios directos e inversión sectorial hacia los pobres. Pero que cuando se pretende proporcionar a los pobres instrumentos aptos para elevar sus capacidades propias de generación de ingresos y se quiere actuar sobre los sistemas productivos a los cuales están vinculadas las familias pobres en un espacio económico, se requiere una mayor desagregación territorial de la información y mayor complejidad de la misma, que permitan dar cuenta de las condiciones estructurales de la pobreza, y en un ámbito de intervención ya no centrado en la familia (Rayo, 1993, p. 29).

^{16/} Los funcionarios municipales afirmaban también que la ficha no detecta los hogares más pobres; ello, según confesaban, no pocas los llevaba a tergiversar la información para beneficiar a un hogar carente (Raczynski y Serrano, 1987 y 1988).

Cuando se creó la ficha, se suponía que iba a ser usada como fuente de información sobre las características de la población objetivo y de la magnitud de sus carencias y como instrumento para evaluar la efectividad de los subsidios. ^{17/} Este último uso, por las características de la ficha, ha sido muy limitado. Recientemente se realizó un diagnóstico de la comuna de Huechuraba utilizando la ficha CAS, pero agregando una tercera cara que contemplaba módulos referentes a acceso a la salud pública y privada, a educación, sistema de pensiones, a subsidios alimentarios y de vivienda, al igual que indagaciones sobre algunas enfermedades y alcoholismo (FOCUS, 1994).

Evaluaciones realizadas por MIDEPLAN en 1990 detectaron problemas relacionados con la heterogeneidad y calidad de la información; desconocimiento de la cobertura de encuestaje; deficiencias en el procesamiento computacional; deficiencias en la calidad de la revisión de los subsidios; inadecuada utilización de la información CAS (Sojo, 1991, p.13). El proyecto planteado para subsanar esos problemas no se realizó, pero se han efectuado algunos estudios parciales interesantes.

En 1993 se realizó la Encuesta comunal y regional sobre la ficha CAS, que transparenta la visión de sus ejecutores directos ^{18/} sobre la eficacia y gestión del instrumento (FOCUS, 1993b). En cuanto al primer aspecto, un 15% de los encargados regionales y el 50% de los municipales opinó que la ficha no caracteriza adecuadamente la pobreza y, relacionado con ello, se propuso incorporar preguntas adicionales para obtener diagnósticos más completos y hacer un seguimiento de los programas en que se utiliza.

Por su parte, un 57% de las municipalidades y un 46% de los encargados regionales opinaron que la ficha no permite estratificar adecuadamente la pobreza, debido a diversos factores, tal como la ausencia de mediciones de la línea de pobreza a partir de la canasta básica. En esas condiciones, llama la atención por otra parte que la ficha se haya utilizado casi en un tercio de las municipalidades para hacer diagnósticos comunales.

Dentro de las modificaciones a la ficha propuestas destacan: ampliar las categorías ocupacionales; modificar las ponderaciones de los factores; atender la subdeclaración al ponderar el factor ingreso y en el sector rural determinar más rigurosamente el ingreso proveniente de fuentes diversas.

En cuanto a la gestión, cerca de la mitad de las municipalidades no disponía siquiera de un computador para procesar la información, y en aquellas que atienden menos población sólo una cuarta parte tenía uno. El 80% de las municipalidades y el total de los encargados regionales estimaban necesario contar con un "software" especial para procesar adecuadamente la información de la ficha; se señalaba que el procesamiento de la información vigente, por el contrario, era costoso, inflexible y lento.

^{17/} En Colombia, el SISBEN se plantea objetivos semejantes: constituir un banco de información permanente y actualizado de las características socioeconómicas de potenciales beneficiarios y de programas sociales, que facilite diseñar y elaborar planes, programas y proyectos; caracterizar la población objetivo tanto en el plano individual como familiar para formular diagnósticos (DNP et.al., 1994, cartilla 1, p.9).

^{18/} En el caso de las municipalidades, fue contestada por el Director de desarrollo comunitario o social y en las regiones por el Encargado regional de la ficha CAS.

Según reconocen documentos oficiales, los encargados municipales de la ficha han cuestionado su capacidad para discriminar grupos objetivo en el caso de las pensiones asistenciales, o bien de los pobres rurales en relación con los urbanos, sobre todo en las variables referidas al patrimonio del campesino como son la tierra, el ganado y la maquinaria (MIDEPLAN, s.f., p.20).

4. Hacia una reforma de la CAS?

Es de prever una reforma de la ficha en Chile que se haga eco de algunas críticas, ya que el MIDEPLAN ha afirmado que "se encuentra abocado al estudio de estas y otras observaciones provenientes del mundo académico, a fin de dar respuesta a estas inquietudes y sugerir algunos cambios en las ponderaciones del modelo matemático, del cálculo de puntaje, o bien la incorporación de instrumentos complementarios a la ficha" (MIDEPLAN, s.f., p. 20).

En esos términos, hasta el momento parece haberse indagado fundamentalmente en aspectos relacionados con modificaciones de sus ponderaciones. La capacidad discriminatoria del puntaje CAS se ha estudiado preliminarmente mediante simulaciones efectuadas con las encuestas CASEN de 1990 y de 1992, que aún se encuentran en una etapa de discusión y revisión en MIDEPLAN. Estos estudios preliminares concluyen que la ficha es un buen instrumento de estratificación y no cuestionan el punto de corte utilizado para otorgar subsidios, pero verifican que la ponderación de variables, factores y subfactores que fundamenta su capacidad discriminante se ha modificado a la luz de la realidad socioeconómica, por ejemplo en el caso de las variables hacinamiento, escolaridad e ingreso y, por tanto, proponen reactualizar el modelo (FOCUS, 1993a; MIDEPLAN y FOCUS, 1994).

Como ya se mencionó, se ha experimentado también con el uso diagnóstico de una "tercera cara" de la ficha que introduce otras variables. Por razones obvias, conviene mantenerse al tanto del devenir de estas discusiones en Chile.

III. EL SISBEN EN EL ESPECTRO DE LA POLÍTICA SOCIAL COSTARRICENSE

Las tensiones entre las políticas selectivas y universales en Costa Rica, por su carácter complementario, han sido limitadas. Es así como los programas selectivos se han realizado primordialmente con nuevos fondos, y no reasignando recursos desde políticas universalistas; incluso algunos programas selectivos han tenido como meta hacer efectiva la universalidad y han sido altamente eficaces, como el que permite a los indigentes acceder a los servicios del Seguro Social. El fondo más grande -Asignaciones familiares- se creó antes de la crisis económica de los ochenta y de emprenderse, en ese marco, el ajuste estructural; tal es también el caso del IMAS (CEPAL, 1989, p.43; Grosh, 1992, p.7). ^{19/}

La competencia por recursos se ha dado primordialmente entre los propios programas selectivos. Es así como la ampliación de fondos destinados a vivienda popular a fines de los ochenta significó una drástica reasignación de recursos destinados a otros programas selectivos que más tarde

^{19/} Allí es adecuado hablar de selectividad de servicios provistos universalmente, referida a mecanismos que mejoran la equidad (Grosch, 1992, p.7).

se vió, a su vez, afectada por el "Plan de promoción social", o como la expansión del bono alimentario fue de la mano de la reducción de otros beneficios en el IMAS.

De allí que la racionalidad de la selección de beneficiarios y la pertinencia del uso de diversos instrumentos están acotadas por la orientación eminentemente universalista de la política social, y por los programas selectivos que la complementan. En ese contexto la pobreza puede combatirse tanto mediante los programas universales, que pueden contemplar mecanismos selectivos destinados a promover la equidad en su acceso y a ampliar su cobertura efectiva, como mediante programas estrictamente selectivos.

En ese marco, el margen para optar por mecanismos de selección individual de beneficiarios o de selección indirecta es también muy amplio, sea para políticas que impulsen el logro de destrezas y capacidades adecuadas para modificar la inserción socioeconómica de los pobres, o bien para programas asistencialistas que pretendan exclusivamente complementar los ingresos de sus beneficiarios.

Este amplio espectro de racionalidad de las coberturas y la diversidad de formas de intervención en política social acota la racionalidad del instrumento FES como una opción de selectividad dentro de otras, por ejemplo, de selectividad geográfica.

1. Los objetivos del SISBEN

La ficha de estratificación social (FES) constituye el eje del sistema de selección de beneficiarios (SISBEN). Su aplicación informática se ha integrado en el IMAS con un programa computacional para atender usuarios, denominado sistema de atención social (SAS). Resulta fundamental distinguir ambos componentes, 20/ para centrar cabalmente el análisis del SISBEN en las características y usos de la FES.

En relación con la ficha, cabe destacar la amplia gama de ambiciosos objetivos 21/ que le han sido adjudicados a lo largo del tiempo:

20/ En entrevistas con funcionarios del IMAS, tanto en oficinas centrales como en centros regionales, se puede percibir una cierta confusión de los componentes, que conviene superar. Por ejemplo, cuando se aprecia como una de las principales fortalezas del SISBEN la incorporación de la computación a los servicios y la agilidad de atención al público concomitante. En ese contexto es necesario subrayar que dicha tecnología naturalmente no es sinónimo del uso de una ficha de estratificación social con las características de la FES: la confección computarizada de las llamadas "resoluciones" de los beneficiarios podría basarse en otras formas de caracterización y selección de éstos. La FES -y su papel dentro del SISBEN- debe juzgarse por su principal función, a saber, su capacidad para ordenar a la población beneficiaria según el grado de pobreza y para distinguir dentro de ellos a los más pobres.

21/ Véase, entre otros, IMAS. Dirección de planificación, 1990; Carrasco e IMAS, 1991; Carrasco, 1992; IMAS, 1994.

- a) establecer un mecanismo técnico, objetivo e uniforme para seleccionar, estratificar e identificar potenciales beneficiarios de programas de desarrollo social. Ello, con el fin de focalizar, racionalizar y optimizar el gasto social hacia los pobres
- b) identificar poblaciones objetivo, en forma individual y colectiva
- c) disponer de un mecanismo de selección que capte las notorias diferencias de la pobreza rural y urbana
- d) contar con índices permanentes sobre la pobreza extrema en el país
- e) universalizar el SISBEN como mecanismo de selección dentro del sector social nacional. El uso independiente en cada institución de sus propios instrumentos técnicos y procedimientos administrativos de selección se planteaba, por el contrario, como una duplicidad de esfuerzos que dificulta el análisis consolidado de la información debido a diferencias en la medición y conceptualización de la pobreza, lo cual aumentaría la vulnerabilidad a presiones de grupos de intereses, impidiendo distribuir igualitariamente los beneficios.
- f) mantener un banco de información permanente y actualizada, que facilite elaborar planes, programas y proyectos orientados hacia los sectores de menores recursos
- g) uniformar la recolección de información y conformar una base de datos para analizar, asignar recursos y seleccionar beneficiarios de programas sociales; tal era el sentido del Registro único de beneficiarios. Facilitar con ello la planificación regional de programas.
- h) analizar el impacto de las políticas sociales en los sectores pobres
- i) coordinar los programas del IMAS con los de otras instituciones
- j) facilitar la distribución del beneficio y mejorar la atención de los solicitantes mediante trámites más expeditos. 22/

Resumiendo, tal gama de objetivos le imputa al sistema: capacidad de selección objetiva y universal, sensibilidad a diferencias de la pobreza, capacidad de evaluación y de contribuir a la planificación, y actualidad de la información. 23/

Como se verá, cada uno de esos múltiples objetivos plantea exigencias singulares al funcionamiento del SISBEN y a su capacidad de gestión, razón por la cual la pertinencia de cada uno debiera ser considerada en el contexto global de la institucionalidad de la política social.

22/ Como se observa, también en el planteamiento de objetivos del SISBEN hay un relativo traslape de los logros que se pueden pretender lograr con la FES y otros en general asociados con la informatización de la atención a usuarios.

23/ Esta gama de cualidades pueden analizarse a la luz de consideraciones como la planteadas en la primera parte del trabajo, y de algunas conclusiones críticas nacidas de la experiencia chilena, que llevan a matizar sus bondades o a situarlas necesariamente en el marco del cumplimiento de determinadas condiciones bastante exigentes desde el punto de vista de la gestión.

En cuanto a la pretensión de universalidad del instrumento, conviene recordar que los instrumentos de selectividad deben dar cuenta de la complejidad de la pobreza. Por ejemplo, entender ésta como carencia de capacidades adecuadas para la inserción social más que como ingresos reducidos, permite enfatizar la pertinencia social de las capacidades del individuo e implica establecer la causalidad de las carencias. De allí la relevancia de captar la inserción del individuo pobre en las estructuras económicas y sociales, el contexto cultural en que se desenvuelve, y los factores que condicionan su acceso a los beneficios sociales (Vergara, 1989; Sen, 1992).

La generalidad de la información obtenida con una ficha FES, en presencia de adecuadas variables y ponderaciones de las mismas, 24/ ciertamente permite estratificar a las personas de acuerdo con los criterios del índice y realizar, por ejemplo, transferencias monetarias. Pero las intervenciones en política social que buscan impugnar las causas de las carencias pueden requerir incorporar criterios de selectividad geográfica y obtener información mucho más precisa. Por ejemplo, cuando el apoyo a la microempresa se brinda a los pequeños productores en su entorno inmediato, local o sectorial, tendiendo nexos con los circuitos de capacitación, crédito y transferencia tecnológica etc. (Rayo, 1993, p. 15). De allí la inconveniencia de su uso universal.

Otros aspectos relacionados con la gama de objetivos mencionados serán tratados a lo largo de este documento.

2. Los usos de la información del SISBEN: algunas implicaciones institucionales significativas

La base de datos del SISBEN reúne actualmente información recogida en las llamadas fase de encuestaje masivo y de encuesta a la demanda en los CAS utilizando la ficha FES. No existe una cabal fundamentación de la racionalidad y relevancia del encuestaje masivo cuando se implantó el sistema, ni del uso de esta información para elaborar ponderaciones distintas a las de Chile. Cabe preguntarse, entonces, porqué no fueron encuestados únicamente los beneficiarios de entonces del IMAS a no ser que se pretendiera ampliar el número de beneficiarios ofreciendo beneficios que no habían sido solicitados, 25/ o bien construir una base de datos, con pretensiones de amplia validez en aras de universalizar el SISBEN como instrumento de selección dentro del sector social nacional o de hacer diagnósticos sobre la pobreza. Como se verá seguidamente, diversos factores socavan hasta ahora esta última pretensión.

El uso de esta base de datos para elaborar diagnósticos o para definir políticas sociales 26/ enfrenta un problema evidente: su inadecuado universo. Por una parte, y ello se colige de la documentación disponible, 27/ al establecerse el universo de la llamada fase de encuesta masiva

24/ Como se verá, la ficha FES no reúne esas condiciones críticas.

25/ Por ello posiblemente se afirme: "El sistema permite determinar la demanda insatisfecha y quiénes califican para un subsidio. Será la institución la que asigne los recursos necesarios" (IMAS/ Dirección de apoyo técnico, 1993, p.15).

26/ Este objetivo, por ejemplo, se plantea en Carcache et.al, 1993, p.2.

27/ Es así como se solicitó a los CAS: "Con el propósito de delimitar claramente el tamaño del equipo de trabajo de campo es necesario que en cada Centro de Acción Social se defina aquellos sectores en que se aplicará la Ficha de Estratificación Social (FES), indicando el número aproximado de encuestas que debe realizarse en cada uno de ellos./En los sectores urbanos se ha definido como

no se procedió con una metodología rigurosa. De allí que no sorprendan, por ejemplo, las marcadas diferencias de cobertura urbana y rural del SISBEN ya analizadas en 1992: su fuerte sesgo urbano determinaba que un 81.6% de las personas estudiadas residía en zonas urbanas, en tanto que la pobreza rural en escala nacional se calculaba en un 55%; ese sesgo se imputó a los criterios de selección seguidos por los CAS y a que no se encuestaron debidamente zonas dispersas (MIDEPLAN, IMAS, 1992, p.12).

Por las mismas razones, la base de datos tampoco reúne las condiciones para poder determinar en forma equitativa la demanda insatisfecha de subsidios en ciertas zonas, o quiénes califican para ellos: los potenciales beneficiarios que no forman parte del universo de la base de datos quedan, de hecho, excluidos.

Paradójicamente, diversos análisis y diagnósticos que debieran basarse en una muestra representativa 28/ han utilizado esa base de datos, a pesar de que en ellos mismos reconocen las múltiples limitaciones de la información. El alcance de las limitaciones es tal que, a nuestro juicio, invalida en último término cualquier relevancia general 29/ que se quiera inferir de sus conclusiones.

Actualmente resulta lícito utilizar la base de datos para análisis autorreferidos: por ejemplo, para estudiar el puntaje SISBEN obtenido por los beneficiarios de algún programa. 30/ En localidades donde el encuestaje masivo es efectivo y la cobertura de beneficiarios amplia, la base de datos pudiera ser útil para identificar algunas características de la pobreza, pero es necesario probar ambas condiciones.

población objetivo sectores geográficos (localidades, barrios, etc.) que presenten concentración de pobreza y donde existan, a lo menos, 10 viviendas con dichas características. En las áreas rurales, se tratará, en lo posible, de no considerar viviendas aisladas, en esta etapa." (IMAS. Dirección de planificación, 1991, p.11). Más tarde un informe sobre la fase de encuesta masiva plantea: "Inicialmente se había estimado una población objetivo de 130.000 viviendas, basándose en la información disponible en ese instante. Esta población fue reformulada por la causas que señalaron los centros de Acción Social en su oportunidad, y que se resumen a continuación/ a) Sobreestimación por inclusión de sectores no pobres/b) Dificultades de acceso a algunos sectores considerados dentro de la población objetivo, ya que la encuesta masiva se realizó en época lluviosa/ c) Dificultades para efectuar una estimación de la población en estado de extrema pobreza y miseria, por existencia de fuentes de información contradictorias, en algunos casos, o muy desactualizadas, en otros. /El trabajo de campo constituyó una herramienta de gran importancia para la evolución del tamaño de la población a encuestar, por el conocimiento que se ha ido adquiriendo de la distribución espacial de los sectores pobres (Carrasco e IMAS, 1991, pp. 19 y 20).

28/ Dentro de los diagnósticos realizados usando esta base de datos se cuentan: Soto et.al., 1993; Araya y Ugalde, 1993; Carcache et. al., 1993.

29/ General en tanto relacionado con una población representativa.

30/ Véase, por ejemplo, en relación con el cupón alimentario Elizondo y Castro, 1992.

Por otra parte, se revela cierta ambigüedad de propósitos en el uso de estos datos; por ejemplo, en relación con la ENISO. 31/

Dado que diversas insuficiencias de la base de datos del SISBEN han sido reconocidas institucionalmente, ello aconseja que no se continúe utilizando para realizar diagnósticos. Menos aún como punto de partida para procesos de selección de beneficiarios que tengan evidentes repercusiones individuales, grupales o comunales, como fue el caso con el Bono escolar. A los errores de exclusión condicionados por la base de datos del SISBEN señalados, se sumó en esa oportunidad que, al no estar disponible la base de datos SISBEN del IMAS por fallas en el sistema computacional, se recurriera a una base de datos SISBEN incompleta en manos de la DESAF.

Dos problemas de la base de datos son fundamentales: la población que conforma la base de datos no se determinó a partir de una muestra estadística y, además, la temporalidad de la información es diversa puesto que ha sido recogida en diferentes momentos. Por tanto no reúne los criterios mínimos exigidos a un microcenso o a una encuesta por muestreo. 32/

Estas reflexiones deben servir, en general, para acotar la utilidad de la ficha de estratificación social como instrumento de selección, y para indagar en las exigencias institucionales que plantean diversos objetivos que se le pueden imputar.

Por ejemplo, se ha afirmado que un instrumento de este tipo "...permite contar con un instrumento de gran potencialidad desde el punto de vista diagnóstico, pues los instrumentos de focalización se convierten en un verdadero censo de las familias pobres y un censo parcial a nivel del país" y que tal sería actualmente el caso en Chile, debido a que la información cubre a más de cuatro millones de personas (Jiménez, 1993, pp. 7 y 35). 33/

31/ Es así como se ha afirmado: "Como parte de las acciones de coordinación interinstitucional se considera útil disponer de los resultados del SISBEN, para orientar el diseño de la ENISO. Tal posibilidad no ha resultado factible, por cuanto este sistema se encuentra aún en sus fases de implantación, y más bien se visualiza que la ENISO sirva como elemento de validación de los datos obtenidos hasta el momento." (MIDEPLAN, 1992, p.3).

32/ Un censo puede tener diferentes énfasis (población, vivienda etc.), pero en todo caso implica recopilar y evaluar datos relativos a todos los habitantes de un país o de una parte bien delimitada de un país en un momento determinado. De allí que sus características esenciales sean el empadronamiento individual, la universalidad dentro de un territorio definido, la simultaneidad y la periodicidad definida (Naciones Unidas, 1980, p.2). Los censos generales empadronan a todos los habitantes de un país y los parciales a cierto grupo de habitantes o a una parte del territorio, tratándose en ambos casos de operaciones exhaustivas, es decir, que recogen información individual de cada una de las personas que constituyen el grupo de estudio. Por su parte los microcensos se limitan a una muestra de la población, y pertenecen a la categoría de encuestas por muestreo o encuestas por sondeo (Unión internacional para el estudio de la población y CELADE, 1985, p. 38). Por razones de accesibilidad o de seguridad ciertas regiones pueden quedar excluidas, pero siempre las áreas por censar deben quedar claramente limitadas.

33/ Paradójicamente, el autor al plantear tales bondades de la ficha no recoge lo mencionado en otra parte de su trabajo, cuando señala: "En general, en Chile, el archivo CAS descansa en los municipios y, excepcionalmente, en el nivel de las intendencias regionales. Este archivo contiene

Sin embargo, afirmar una virtualidad censal del instrumento en términos abstractos y generales resulta incorrecto: la ficha medularmente es un instrumento de estratificación y selección, y puede servir a propósitos censales o microcensales solo en determinadas condiciones que se satisfacen probablemente únicamente en condiciones excepcionales, debido a las exigencias que ellas implican.

Tal como reconoce más tarde el mismo autor sobre Chile, "...Si no se tiene la certeza de que el archivo CAS municipal es un censo con información de toda la población pobre de la comuna no es correcto usar esa información para determinar el número, ni la característica de los pobres, en dicha comuna. Si se desea hacer un diagnóstico científico de la pobreza se debe aplicar la ficha de estratificación sobre una muestra probabilística usando los procedimientos técnico-estadísticos correspondientes" (Ib., p.63).

En el caso del SISBEN, diagnósticos o análisis comunales o regionales a partir de la ficha sólo deben realizarse en tanto la información base reúna las condiciones de simultaneidad, representatividad y exhaustividad propias de un microcenso o encuesta por muestreo ^{34/} y, en ese caso, habría que cautelar los problemas propios de las muestra por azar estratificadas referidas a agrupaciones de pobreza. ^{35/}

Esta discusión no es bizantina, ni de cara al pasado. Es relevante, en cuanto se relaciona estrechamente con las funciones que se le atribuyan a la ficha, las cuales a su vez repercuten en los costos del sistema SISBEN y en su relación con la institucionalidad de la política social.

información temporalmente heterogénea y geográficamente dispersa, cuya recolección responde a tres acciones: barrido sistemático de sectores pobres (barrido selectivo de "bolsones de pobreza"), encuestaje por demanda y encuestaje por actualización. Debido a esta heterogeneidad, las autoridades chilenas han prohibido el uso de la información para fundamentar proyectos o acciones que impliquen un conocimiento ya sea censal ya sea estadísticamente probabilístico de la población comunal pobre." (Ib., pp. 62 y 63).

^{34/} Es preciso lograr una claridad a este respecto a lo largo y ancho de la institución. Por ejemplo, un análisis FODA del SISBEN realizado por la Dirección regional de Cartago que analizaba del año 1991 al 30.6.94 planteaba como una de sus fortalezas la utilidad de la información para efectuar diagnósticos individuales, familiares y comunales, y para realizar estudios. Como una debilidad, destacaban que la información había sido poco utilizada.

^{35/} La independencia estadística permite realizar inferencias sobre ciertos parámetros de la población de una muestra y requiere que cada persona de la población tenga el mismo chance de ser elegida para la muestra; incluso muestras muy grandes pueden no cumplir esta garantía. Para medir la pobreza, se pueden elegir regiones donde se concentran pobres para elaborar una muestra estratificada. De acuerdo con este método, se seleccionan al azar agrupaciones de hogares, tales como ciertas cuerdas en una ciudad, y se hace una muestra casual dentro de ellas. Sin embargo, hay que ser cauteloso. Las agrupaciones reúnen una homogeneidad mayor que la de una muestra "random" y ello influye en las inferencias que se pueden realizar. Por ejemplo, si en cada una de las regiones consideradas para el perfil de pobreza se ha elegido únicamente una agrupación, la inferencia puede ser engañosa (Ravallion, 1992, pp.11 y 12). La forma poco rigurosa de elección de hogares para la encuesta SISBEN de partida puede conducir a inferencias engañosas sobre el perfil de la pobreza.

Si la ficha se usa fundamentalmente para estratificar la demanda de beneficios, seleccionar beneficiarios y excluir a potenciales interesados, las exigencias de encuestaje y de actualización de la información van de la mano de ese propósito.

La pertinencia de su uso para otorgar diversos beneficios debe depender de consideraciones como las planteadas en el punto I.

En tal caso, la información resulta actualizada siempre y cuando capte el efectivo estado del beneficiario que ha servido para determinar su inclusión, y desactualizada cuando no percibe, por ejemplo, cambios negativos o positivos en la situación de empleo o ingresos del encuestado, 36/ que eventualmente lo excluirían o por el contrario lo harían acreedor a beneficios suplementarios. Cabe enfatizar que, de aplicarse rigurosamente este criterio, las exigencias de actualización de la información son muy grandes e implican costos, elementos que deben sopesarse al considerar la bondad del instrumento respecto de las virtudes y defectos de otras formas de selección. Por su parte, flexibilizar esta exigencia significa de hecho tolerar un mayor margen de filtraciones, debilitando la fortaleza que se pretende con el instrumento.

El uso censal de la ficha, sobre todo en microcensos, tiene sentido esencialmente para realizar diagnósticos, antes que en tanto instrumento de selección. Por el contrario, pretender propiedades censales del instrumento de selección como tal sólo cobra sentido 37/ en la perspectiva de una utopía minimalista y subsidiaria de la política social, según la cual ésta debe limitarse fundamentalmente a otorgar subsidios a los pobres para que adquieran servicios provistos privadamente en el mercado, promoviendo una economía privada de lo social. 38/ En ese caso, para impugnar radicalmente las filtraciones, un censo, una lista exhaustiva, actualizada e individualizada de pobres, puede constituir necesariamente una piedra angular de la política social, reducida a atender la pobreza. 39/

Por su parte, si se pretende con el SISBEN disponer de un efectivo instrumento censal para elaborar diagnósticos en escalas nacional, regional, distrital etc., hay exigencias claves que cumplir tanto respecto de la periodicidad de la información, como de su simultaneidad y caducidad.

36/ Son éstos los aspectos más dinámicos captados por la ficha, a diferencia de los de protección ambiental, saneamiento y confort.

37/ De acuerdo, entre otros, con criterios de costo-beneficio.

38/ Por ejemplo, una propuesta sobre la reforma del sector salud recientemente formulada por el "think-tank" de la derecha chilena, la Fundación Libertad y desarrollo, afirma: "Se recomienda, en primer lugar, redefinir el rol del Estado, limitando su accionar al otorgamiento de subsidios que aseguren el acceso de los más necesitados a la atención de salud y a la programación y financiamiento de aquellos programas que constituyen bienes públicos. Con el fin de ampliar los espacios de libertad individual y racionalizar el financiamiento de la salud, se sugiere liberalizar, en parte, la cotización de salud. En lo fundamental, se propone establecer un subsidio a la demanda que vaya disminuyendo de acuerdo al costo del plan que voluntariamente contrate cada beneficiario. Dicho subsidio, junto a las cotizaciones legales y voluntarias, debería ser administrado por organismos privados. Como complemento a lo anterior, se considera de vital importancia la transformación de los establecimientos públicos y municipales en sociedades anónimas para terminar idealmente su privatización" (Cifuentes, 1994, p. 225).

39/ Esta idea surgió en un diálogo con la Sra. Rebeca Grynspan.

No resulta sencillo engranar las necesidades de información y actualización determinadas estrictamente por la capacidad selectiva del instrumento para diversos programas y beneficios, con las necesidades de información asociadas con diagnósticos y análisis de impacto de las políticas sociales etc. que requieren información representativa y simultánea, y se vió que todos estos objetivos le han sido atribuidos al SISBEN.

Establecer un período fijo de dos años para actualizar por obsolescencia no supera esa dificultad. Mientras que para algunos propósitos tal podría ser un adecuado período intercensal, no lo es para las necesidades de información requeridas por una selección rigurosa de beneficiarios, dada su dinámica situación socioeconómica. Actualmente en el IMAS se considera complementariamente la posibilidad de realizar "barridos" cuando ocurren cambios grandes en una zona. Por su parte, cambios de domicilio o de la situación socioeconómica dan lugar a declarar obsoleta la información de una ficha; la viabilidad de esto último en ausencia de controles es limitada, porque es posible de percibir básicamente por declaraciones de los propios beneficiarios quienes, naturalmente, tenderán a reportar situaciones de deterioro de su condición y a ocultar aquellas que, por el contrario, impliquen una mejoría. 40/

Se ha planteado la necesidad de renovar la información por obsolescencia procediendo con rigurosidad estadística. 41/ Pero las consideraciones anteriores más bien hacen patente que las exigencias de actualización deben adecuarse a los diversos usos de la ficha, y a la relación costo-beneficio de cada uno.

Considerando los costos implicados por el uso censal o microcensal de la FES para establecer demanda insatisfecha o para realizar diagnósticos, se recomienda que tal uso se apruebe una vez establecida y fundamentada la utilidad particular de esta información para los singulares propósitos que se persigan. De acuerdo con las características del estudio, se puede plantear hacerlo por sólo una vez o periódicamente, para efectuar comparaciones. Es crucial aquilatar la pertinencia de las variables de la ficha para dar cuenta de las dimensiones del objeto por analizar o evaluar y considerar otros instrumentos alternativos como los mapas de pobreza, los índices de desarrollo social, las encuestas de hogares y de acceso a programas sociales.

Si ese uso se asume como puntual y se enfatiza la selectividad del instrumento, cabe actualizar las informaciones de los beneficiarios y de quienes presenten solicitudes, tarea para la cual deben asignarse recursos adecuados en cada centro regional del IMAS con los que no se cuenta en la actualidad, habiéndose superado incluso el plazo de actualización por obsolescencia que ya de por sí presenta las insuficiencias que hemos señalado.

40/ Como se ha visto, si se quiere proceder rigurosamente esta exigencia de actualización es una de las limitaciones de la ficha y de este tipo de selectividad, a la luz de la cual cabe reflexionar sobre otras formas de selectividad, como la geográfica, que se valen de otros instrumentos y formas de intervención.

41/ Esta perspectiva es la que está implícita en la siguiente propuesta: "La actualización por obsolescencia del SISBEN, en el futuro próximo deberá realizarse tomando en cuenta información estadística que permita la cobertura de la población pobre no atendida con criterios balanceados de representación de las distintas regiones de planificación, provincias y zonas urbanas y urbanas del país. Además, se requiere aplicar la FES a los beneficiarios actuales de los programas sociales". (MIDEPLAN, IMAS, 1992, p.27).

En cualquiera de los casos, el optar por la ficha como mecanismo de selección individual tanto en el IMAS como en otras instituciones, debe depender de juicios en cuanto a su capacidad de estratificación y selección de acuerdo con los objetivos específicos de los programas, las formas de intervención particulares, las vulnerabilidades específicas de los grupos objetivo a los que se quiere atender, la adecuación entre el flujo de información captado por la ficha respecto de la dinámica de necesidades de los beneficiarios y de las formas de prestación de servicios, aspectos todos a los que aludimos en el capítulo introductorio sobre selectividad.

3. Los valores estadísticos de la FES

a) Un cálculo importado

Resulta ya muy polémico haber adoptado prácticamente las variables de la ficha CAS realizando algunas modificaciones semánticas, por ejemplo en los materiales de construcción de la vivienda, en razón de múltiples consideraciones que han sido abordadas parcialmente en los puntos I y II de esta evaluación.

A la ficha CAS subyace un modelo estadístico que, tal como se puede consultar en el anexo, incluye los puntajes asignados a cada categoría de una variable; los promedios y desviaciones standard de los puntajes brutos por factor; las ponderaciones de las variables dentro de los factores; las ponderaciones de los factores dentro del puntaje final.

El modelo estadístico pretende medir y estratificar la pobreza, habida cuenta de sus características. Incluso sin disponer de mediciones ad-hoc, el sentido común de expertos en el ámbito de la pobreza con un conocimiento básico sobre las singularidades de ésta en Chile y en Costa Rica, debiera haber bastado para rechazar taxativamente la idea de utilizar un modelo estadístico idéntico al de la CAS. No existe por escrito un adecuado fundamento técnico de esta grave opción.

Afortunadamente una reciente cuantificación y evaluación de la capacidad discriminatoria de la ficha FES, obtenida mediante una simulación que aplica sus puntajes a la muestra de la encuesta ENISO, da cuenta de distorsiones en las que se incurre con ese trasplante del modelo estadístico y que, en las actuales condiciones, debieran inhabilitar el uso del puntaje FES. ^{42/} El estudio corrobora percepciones intuitivas sobre su inadecuación, manifestadas desde mucho tiempo atrás por los funcionarios del IMAS encargados del proceso de selección.

La evaluación del modelo vigente deja en claro que el desajuste del modelo acarrea una deficiente clasificación de las familias, debido a que los puntajes se obtienen valiéndose de parámetros ajenos a su condición. Emergen los siguientes problemas:

i) De acuerdo con el modelo estadístico CAS original, la condición socioeconómica de las familias debe reflejarse en un puntaje, que es mayor conforme esta condición es mejor y menor conforme esta es peor.

^{42/} Como se verá, el uso del puntaje de por sí ha sido hasta ahora muy limitado.

Aplicado al universo ENISO dividido en deciles de ingreso, el puntaje SISBEN (o mejor dicho FES), debiera reflejarse en una continuidad, en tanto buen "proxi" del ingreso. Tal no es el caso, pues se constatan discontinuidades en el cuarto, quinto, séptimo y octavo decil. Cabe indagar aún, se afirma, si ello se debe a la heterogeneidad de la situación socioeconómica de las familias o bien a los valores estadísticos.

ii) La capacidad discriminatoria y selectiva del puntaje exige un alto rango de variación de los puntajes entre los distintos estratos de la población; así, los puntajes promedios no tendrán valores muy cercanos entre decil y decil.

Tal no es el caso del modelo SISBEN vigente, de reducida capacidad discriminatoria, ya que ostenta una variación reducida en la mayoría de los factores, que incluso llega a desaparecer en el caso del factor ingreso, cuando a partir del tercer decil el puntaje se convierte en constante (sic!)

iii) El modelo estadístico base se centra en un puntaje promedio final de 500 puntos, que sirve de punto de corte para determinar la inclusión o exclusión de los beneficiarios.

Debido a las medias y desviaciones standard utilizadas, y a la forma en que se obtuvo el puntaje bruto, el modelo aparece desajustado. Confrontado con la simulación de la ENISO, se demuestra que en esa forma la pobreza se subestima, ocasionando injustificadas exclusiones de beneficiarios atribuibles al instrumento (Jiménez y Milosavljevic, 1994b, pp. 38-45).

iv) Los puntajes son inadecuados porque se calculan para categorías inexistentes (es decir, con frecuencias muy bajas), para categorías no pertinentes a la realidad socioeconómica nacional, o para algunas que no pueden distinguir situaciones de pobreza.

Se señala que la categoría más débil en esos términos sería la vivienda, debido al predominio del uso de materiales calificables de regulares y buenos (Jiménez y Milosavljevic, 1994c, p.5).

A partir de la simulación, los autores realizan propuestas de modificación del modelo SISBEN, fundamentalmente en torno a la asignación de puntajes y a modificaciones de las categorías, que no cabe desarrollar aquí. Se fundamenta por qué se considera adecuado: reclasificar materiales de construcción; construir un índice de carencias que combine las categorías del subfactor saneamiento y confort; modificar el puntaje asignado a hacinamiento; cambiar las categorías que desagregan el factor ocupación y sus puntajes; alterar el puntaje asignado a ingresos; modificar las categorías relativas a educación y otros aspectos más secundarios relativos al lote y al equipamiento del hogar. Un ensayo del modelo obtenido con esas alteraciones, según los autores, muestra su capacidad discriminatoria de la pobreza.

Una primerísima impresión sobre las propuestas es que, grosso modo, parecen rescatar algunas singularidades de la pobreza que han sido estudiadas para Costa Rica. ^{43/} Por ejemplo, la heterogeneidad del sector informal, o la posición relativamente privilegiada de pensionados y jubilados dada la cobertura de este beneficio existente en el país.

^{43/} Por ejemplo los diversos trabajos realizados desde los ochenta por Juan Diego Trejos, Pablo Sauma, Adrián Rodríguez y otros autores.

Algunas dudas pueden arrojar las afirmaciones sobre excluir asignación de puntajes por zona climática, quizá fundadas excesivamente en la poca oscilación de temperaturas; o también la asignación de puntajes elegida para los estudiantes al calcular ingresos (Ib., pp. 8,9,19). Todo lo relacionado con vivienda y la inoperancia de los puntajes merece ser mirado con atención.

Por ser este el intento más serio existente de análisis del modelo estadístico, su pronto estudio y evaluación debe constituir la base para modificar sustancialmente el modelo en que se basa la FES. Pero en ese contexto, dado que se trata de una simulación con la ENISO, sería conveniente también abordar la calidad y consistencia de esa información y evaluar la pertinencia de continuar realizando esa encuesta. 44/

b) El uso efectivo del instrumento FES

La ficha CAS y su homóloga FES, sintetizan en un puntaje de pobreza individual las dimensiones consideradas en sus variables. El criterio de selección es relativo porque a lo largo del continuo constituido por la totalidad de los puntajes que se estratifican, pueden definirse diversos puntos de corte para determinar la inclusión o exclusión de los beneficiarios potenciales según su puntaje individual, excluyendo a quienes tengan un puntaje mayor al del punto de corte.

El punto de corte viene a constituir una suerte de línea de pobreza específica de la ficha y su establecimiento resulta en último término de orientaciones globales de la política social, según las cuales de acuerdo con la extensión y profundidad de la pobreza, con las políticas elegidas y con el monto de recursos que se decide destinar a tal efecto, entre otros factores, se establecen grupos objetivo. De acuerdo con el modelo estadístico, se generan puntajes con media 500 y desviación estándar 100, a partir de lo cual se establece el punto de corte para determinar la inclusión o exclusión de los beneficios.

En Chile, el punto de corte de 550 puntos se ha venido utilizando sin conocer con precisión quiénes eran los favorecidos; quizá su racionalidad se adaptó fundamentalmente al monto de recursos disponible. 45/ Sin embargo, la simulación ex-post de los puntajes CAS aplicados a la muestra nacional CASEN, utilizando las líneas de pobreza e indigencia, indica que el 90% de las familias

44/ Considerando la muestra y errores no muestrales, por ej. de la boleta; un rápido vistazo arroja potenciales errores de codificación porque algunas respuestas no están desagregadas adecuadamente (en preguntas relativas a crédito, a tamaño de los predios rurales). Lamentablemente los errores no muestrales relacionados con el levantamiento de datos probablemente no podrán considerarse dado que, según parece, las boletas fueron ya destruidas.

En cuanto a la continuidad de la ENISO, cabe reflexionar sobre si la introducción de módulos en la Encuesta de hogares sobre acceso a los programas sociales constituiría o no una alternativa adecuada, una vez analizado el costo beneficio de ambas opciones.

45/ Es así como en Colombia se han determinado 49 puntos como punto de corte máximo general para el sistema. Por su parte los entes descentralizados, con esa referencia, deben seguir dos etapas para fijar puntos de corte por programa: a) establecer el monto del subsidio total y por familia o persona y el número de subsidios a entregar; b) buscar en la base de datos disponible del SISBEN todas las personas elegibles, empezando por los puntajes más bajos hasta llegar al número de beneficiarios posibles dado el presupuesto. El puntaje del último incluido señala el punto de corte para el programa. (DNP et.al., 1994, Cartilla 1, p.18).

indigentes se sitúan bajo los 550 puntos y que cerca del 60% de las familias que conjuntamente son indigentes y pobres no indigentes se sitúan bajo ese corte (MIDEPLAN y FOCUS, s.f., tomo 1, p. 49).

La simulación expresa indirectamente un importante efecto del corte: los programas que utilizan la ficha CAS tendrían a los indigentes como primordial población objetivo, lo cual remite a orientaciones que atañen a los diferentes planos de política social mencionados en el párrafo anterior.

El puntaje de corte general elegido para el SISBEN en Costa Rica, al igual que la adopción del modelo estadístico CAS en general, no se fundamentó adecuadamente: la escasa argumentación que intenta aclarar por qué 500 puntos presuntamente reflejan "un nivel mínimo razonable de necesidades básicas" 46/ es tautológica y confusa. La lógica de la definición de ese corte se revela entonces como invertida: no parece resultar de genuinas reflexiones políticas y técnicas realizadas a la luz de singularidades nacionales, sino de un traslado de la experiencia chilena realizado, además, sin una argumentación transparente que fundamentara las opciones de Chile y la pertinencia de adoptarlas en otra latitud. 47/ Más aún, la elección se hizo sin evidenciar sus implicaciones técnicas y políticas.

Los ejecutores del SISBEN planteaban sendas dudas sobre su eficacia para seleccionar a los más pobres. Señalaban, entre otros aspectos, claras filtraciones de los beneficios, la inexistencia de variables que permitieran considerar el patrimonio de los solicitantes, la inadecuación del puntaje con la situación real del beneficiario (IMAS/Dirección de apoyo técnico, 1993, pp. 35-36).

En ese contexto, la falta de transparencia del puntaje de corte, aunada a la opacidad de las ponderaciones de las variables, parece haber incidido fuertemente en la gestión del SISBEN, en un sentido diametralmente opuesto al pretendido. Es así como el Plan piloto de reestructuración de los CAS ya permitió un uso flexible de ese puntaje, 48/ y como en los centros regionales el puntaje o bien simplemente no se ha utilizado, o ha sido únicamente un punto de referencia para el funcionario que hace la resolución. 49/

46/ Véase por ejemplo Carrasco, 1992.

47/ No sabemos si aquello puede atribuirse parcialmente al hecho de que: "...En Chile, históricamente el puntaje de corte fue producto de la experiencia de terreno más que de análisis y cálculos precisos"...

"... En Chile, no se conocía con precisión a quienes se favorecía al usar como punto de corte de 550 puntos. Al cruzar hoy día la distribución nacional de puntajes de la ficha con las **líneas de pobreza e indigencia**, se conoce con precisión que bajo los 550 puntos, se encuentra el 35% de la población más pobre del país. Pero, más interesante todavía, bajo ese puntaje, el 90% son **indigentes** y el 72% son conjuntamente indigentes y "pobres no indigentes" (CASEN, 1990)" (Jiménez, 1993, pp.60 y 61).

48/ En la evaluación del plan piloto, funcionarios de los CAS recomendaban al equipo central: "Definir el punto de rango (puntaje) máximo permisible, ya que al existir una libertad para autorizar no se controla el punto superior a 500 y a veces se presiona políticamente y se le podrían otorgar beneficios a quienes no lo necesitan con la urgencia de otros." (IMAS/Dirección de apoyo técnico, 1993, p. 30).

49/ Este ha sido el caso por ejemplo en la Dirección general del IMAS en Cartago, según entrevista con la Sra. Inés Cerdas y otras personeras realizada el 1º de julio de 1994.

El puntaje de corte 500 no logró arraigarse en la práctica y, de hecho, ello se ha revertido en una inoperancia del instrumento, dado que el puntaje sintético individual de pobreza y el puntaje de corte máximo no son elementos accesorios sino que, por el contrario, constituyen la esencia selectiva del instrumento FES. No usarlos modifica de hecho la naturaleza de la selección efectiva de beneficiarios e implica, en último término, desechar el instrumento. Desecharlos implica, en sentido estricto, que se estaría usando información computarizada sobre la condición socioeconómica de los individuos recogida mediante la ficha, 50/ pero que estaría ausente el criterio selectivo general que se pretende lograr con la FES.

Esto pone sobre el tapete una importante tarea para el IMAS: el sistematizar los criterios de selección efectivamente aplicados por los funcionarios para determinar, entre otras cosas, su uso generalizado o particular en los diversos centros regionales, sus grados de arbitrariedad, y la vigencia de criterios y formas de selección propios de etapas previas a la introducción de la FES, en sincretismo con informaciones recolectadas mediante ésta.

Queda también por resolver que la recepción de solicitudes en las oficinas regionales del IMAS acarrea, por su ubicación urbana, errores de exclusión sobre todo respecto de la población rural dispersa. En cuanto a los beneficios entregados, está también sobre el tapete la necesidad de coordinar con instituciones que brindan ayudas semejantes o ayuda a la misma población objetivo, como fue el caso del cupón alimentario en relación con los beneficiarios del régimen no contributivo de la CCSS.

50/ Quizá esta ambigüedad del uso de la ficha está presente cuando en el Informe de resultados sobre la aplicación del plan piloto en los CAS se afirma que para superar los problemas de demanda insatisfecha el SISBEN fue incorporado "como fuente de información para la atención del usuario", o en el mismo documento cuando se dice que "... Es importante resaltar que se utilizan los datos de la FES para caracterizar al potencial beneficiario y tomar resoluciones en forma rápida". (IMAS/ Dirección de apoyo técnico, 1993, pp.15 y 17) En realidad, las resoluciones de acuerdo con el carácter del instrumento deberían basarse en un puntaje que ya ha sido procesado y no en dichas informaciones.

BIBLIOGRAFIA

- Administración Calderón Fournier (1990), "Programa de promoción social 1990-1994", (mimeo), San José, julio.
- Araya, Noemy y Rigoberto Ugalde (1993), "Caracterización de la población receptora del cupón alimentario. Período: año 1992", IMAS/Dirección de apoyo técnico, (mimeo), octubre.
- Atkinson, A.B. (1993), "On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits", versión revisada de ponencia en conferencia del Banco Mundial sobre "Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting", (mimeo de versión revisada), Washington D.C., junio de 1992.
- Banco Mundial (1991), "Feeding Latin America's Children: An Analytical Survey of Food Programs", Informe N° 9526-LAC, documento del Banco Mundial para uso oficial, Washington D.C., noviembre.
- Besley, Timothy y Ravi Kanbur (1990), "The Principles of Targeting", The World Bank, Policy, Research and External Affairs Working Papers 385, Washington, marzo.
- Calvin, Ingrid y Hazel Gómez (1994), "Diagnóstico situacional de las comunidades prioritarias", IMAS/Dirección regional de Limón.
- Carcache, Percibal (1993), et.al., "Análisis de la situación habitacional de las familias registradas en el SISBEN", IMAS/ Dirección de planificación, (mimeo).
- Cárdenas, Patricia (s.f.), "Programa para el perfeccionamiento del modelo social costarricense. Informe final", FUCE, (mimeo).
- Carrasco, Pedro, Francisco Carrasco y Santiago Avalos (1991), "Manual del supervisor", IMAS, (mimeo), octubre.
- _____ (1991), "Manual del revisor", IMAS, (mimeo), octubre.
- _____ (1991), "Manual del encuestador", IMAS, (mimeo), octubre.
- Carrasco, Pedro (1991), "Cuarto informe respecto del procesamiento computacional de las fichas de estratificación social" (FES), agosto.
- _____ (1991), "Informe de la consultoría realizada entre el 8 de julio y el 30 de agosto de 1991", implementación del SISBEN del IMAS, setiembre.
- _____ (1992), "Utilización de la FES para la selección de beneficiarios de programas sociales del IMAS", IMAS, agosto.

- Carrasco, Pedro y Alfredo Fernández (1991), "Implementación del SISBEN del IMAS. Informe de consultoría", Santiago de Chile, junio.
- Carrasco, Pedro e IMAS/Depto. de investigación y evaluación (1991), "Informe preliminar del SISBEN" (fase encuesta masiva), diciembre.
- CEPAL (1989), "Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina", (LC/R.852), Santiago de Chile.
- _____ (1990a), Transformación productiva con equidad, (LC/G.1601(SES.23/4)), Santiago de Chile.
- _____ (1992), Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado, (LC/G.1701/Rev.1-P), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1992), Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, (LC/G.1702/Rev.2-P), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6, Santiago de Chile.
- CEPAL/OPS (1994), "Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe", (LC/G.1813(SES.25/18)), Santiago de Chile.
- Cifuentes, Mercedes (1994), "Una reforma al sistema de salud estatal", en Cristián Larroulet (editor), Las tareas de hoy. Políticas sociales y económicas para una sociedad libre, Zig Zag Santiago de Chile, junio.
- Comité Interministerial Social (1994), "Programa nacional de superación de la pobreza. Compromisos del gobierno 1994 y prioridades 1995", (mimeo), Santiago de Chile.
- Cornia Giovanni, Andrea y Frances Stewart (1993), "Two Errors of Targeting", Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series N° 36, Florencia, marzo.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), Unidad de desarrollo social (UDS) y Misión Social (1994), Sistema de selección de beneficiarios para programas sociales, Cartilla 1: presentación; Cartilla 2: administración; cartilla 3: el encuestador; Cartilla 4: control de calidad de datos; cartilla 5: procesamiento computacional y manejo del software, Santafé de Bogotá.
- DEMOSCOPIA S.A. (1993), "Informe final de labores encuesta masivo SISBEN", San José, octubre.
- Elizondo, José y Ma. Isabel Castro (1992), "Comparación de los beneficiarios directos del proyecto cupón alimentario con la población estratificada por el SISBEN en cuatro centros de acción social", IMAS/Subdirección ejecutiva de desarrollo social, diciembre.
- Fernández, Luis y Rojas Manuel, 1993, "Revisión, actualización y reorientación del Fondo de desarrollo social y asignaciones familiares", Informe final de consultoría, (mimeo), San José, septiembre.

- FOCUS Estudios y consultorías Ltda. (1993a), "Revisión de la capacidad discriminatoria del puntaje CAS a partir de las simulaciones con la CASEN 1990", Vol.II, (mimeo), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1993b), "Resultados de la encuesta comunal y regional sobre la ficha CAS", Vol.I, (mimeo), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1994), "Diagnóstico social de la comuna de Huechuraba a partir de la información CAS", Vol.1, (mimeo), Santiago de Chile, enero.
- Glewwe, Paul y Jacques van der Gaag (1989), "Confronting Poverty in Developing Countries. Definitions, Information and Policies", en Living Standars Measurement Study, Working Papers N° 48, Banco Mundial, Washington D.C.
- Glewwe, Paul y Oussama Kanaan (1989), "Targeting Assistance to the Poor Using Household Survey Data, Policy, Research and External Affairs, Working Papers N° 225, Banco Mundial, Washington D.C., marzo.
- Grosh, Margaret (1992a), From Platitudes to Praticce: Targeting Social Programs in Latin America, Volumen I: Synthesis, Banco Mundial, División de Recursos Humanos, Washington D.C., septiembre.
- _____ (1992b), From Platitudes to Praticce: Targeting Social Programs in Latin America, Volumen II: Case studies, Banco Mundial, División de Recursos Humanos, Washington D.C., septiembre.
- IMAS/Dirección de apoyo técnico (1993), "Proyecto de reestructuración administrativa de los centros de acción regional. Informe de resultados sobre la aplicación del plan piloto", diciembre.
- IMAS/Dirección de asistencia técnica (1990), "El clima de Costa Rica", diciembre.
- IMAS/Dirección de cooperación técnica internacional y Dirección de asistencia técnica (1990), Proyecto "Implementación del sistema de selección de beneficiarios de los programas sociales del IMAS y sistemas de ubicación geográfica", octubre.
- IMAS/Dirección de planificación (1990), Proyecto "Implementación del sistema de selección de beneficiarios de los programas sociales del IMAS y sistemas de ubicación geográfica", octubre.
- _____ (1991), "Informe acerca del SISBEN del IMAS" para jefes de centros de acción social, 2 de abril.
- IMAS/Dirección de planificación (1994), "Informe sobre acciones más relevantes del IMAS en el período mayo 1990-abril 1994", (mimeo), mayo.
- IMAS (s.f.), "SISBEN VI. Análisis del costo de apliación de la ficha de estratificación social (FES) durante la encuesta por demanda".

- _____ (1994a), "Documento de proyecto de asistencia técnica para el fortalecimiento del SISBEN", (mimeo), febrero.
- _____ (1994b), "Informe sobre el análisis de los procedimientos de control establecidos en el programa de cupón alimentario", julio.
- _____ (1994c), "Propuesta de presupuesto a la DESAF", Documento preliminar.
- IMAS/Dirección regional de Cartago (1994), "Informe FODA sobre cupón alimentario, SISBEN y hogares comunitarios en Cartago", junio.
- IMAS/Presidencia Ejecutiva (1994), "Propuesta de reformulación institucional", junio.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) y Asociación alternativas de desarrollo (1994), "Estrategias para combatir la pobreza en Costa Rica: programas, instituciones y recursos", informe final para discusión de Tercera ronda de estudio de la Red de centros de investigación económica aplicada, (mimeo), marzo.
- Jiménez, Roberto (1993), "Marco conceptual y metodológico estadístico de la ficha de estratificación social para la selección de beneficiarios", versión preliminar de informe de consultoría PNUD Proyecto COS 91/004, San José, abril.
- Jiménez, Roberto y Vivien Milosavljevic (1994a), "Homologación INISO-SISBEN, informe preliminar de consultoría", Documento para discusión interna, (mimeo).
- _____ (1994b), "Modernización de la ficha SISBEN de estratificación social. Tomo I: Metodología para la evaluación de la capacidad discriminatoria de la ficha SISBEN", versión preliminar para la discusión, Proyecto PNUD COS 91/004, (mimeo), agosto.
- _____ (1994c), "Modernización de la ficha SISBEN de estratificación social. Tomo II: Calibración del modelo SISBEN: el nuevo modelo", versión preliminar para la discusión, Proyecto PNUD COS 91/004, (mimeo), agosto.
- JUNAEB (s.f.), "La encuesta escolar de primero básico: una forma de conocer la realidad social del país sin necesidad de muestreo. El caso chileno", (borrador, mimeo), Santiago de Chile.
- Kaztman, Rubén (1989), "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en Revista de la CEPAL N° 37, Santiago de Chile, abril-junio.
- MIDEPLAN/IMAS (1992), "Análisis de validación del sistema de selección de beneficiarios", (mimeo), San José.
- Matte, Patricia y Rosa Camhi (1994), "Nuevos desafíos para superar la pobreza", en Cristián Larroulet (editor), Las tareas de hoy. Políticas sociales y económicas para una sociedad libre, Zig-Zag, Santiago de Chile, junio.
- MIDEPLAN (1990), Acción social del gobierno 1990-1991. Un proceso de integración al desarrollo, Santiago de Chile.

- _____ (1991), Informe Social, Santiago de Chile, en prensa.
- _____ (1992), "Encuesta sobre inversión social en Costa Rica: antecedentes y situación actual", (mimeo), San José.
- _____ (s.f.), "La ficha de caracterización social para la asignación de subsidios (CAS). Informe 1991-1992", en Serie Documentos Sociales.
- _____ /División social, Dpto planificación y estudios sociales y FOCUS, Estudios y consultorías (s.f.), "Distribución nacional de los puntajes CAS. Simulación de puntajes CAS a la encuesta CASEN 1990", Tomo 1; Tomo II: anexos; Separata Tomo 1, Cuadros y gráficos, en Serie Documentos sociales, Santiago de Chile.
- _____ /División social, Dpto planificación y estudios sociales y FOCUS/ Estudios y consultorías Ltda, 1994, "Revisión de la capacidad discriminatoria del puntaje CAS a partir de los antecedentes de la CASEN 1992", informe preliminar para discusión interna del Ministerio, (mimeo), Santiago de Chile, diciembre.
- Naciones Unidas, Dpto de Asuntos Económicos y Sociales, Oficina de Estadística (1980), Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, en Informes estadísticos, Serie M, N° 67, ST/ESA/STAT/SER.M/67, Nueva York.
- Plaut, Renate (1984), "Análisis de riesgo. Alcance y limitaciones para el administrador de salud", en Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana N° 96, abril.
- PNUD (s.f.), "Informe final del Proyecto COS/91/004", (mimeo), San José.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1987), "Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios de Santiago", en Colección estudios CIEPLAN, N° 22, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1988), "¿Planificación para el desarrollo local?: la experiencia de algunos municipios de Santiago", Colección estudios CIEPLAN, N° 24, Santiago de Chile, diciembre.
- Raczynski, Dagmar (1991), "La ficha CAS y la focalización de los programas sociales", en Notas técnicas CIEPLAN, N° 141, Santiago de Chile, agosto.
- Ravallion, Martin (1992), "Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods, en LSMS Working Paper, N° 88, Banco Mundial, Washington, D.C., febrero.
- Rayo, Gustavo (1987), "La politique sociale sous le regime autoritaire chilien", these présentée pour l'obtention du doctorat de troisième cycle/ Etudes politiques, Université des Sciences Sociales de Grenoble II, Institut d'Etudes Politiques.
- _____ (1993), "Indicadores sociales sobre pobreza y focalización territorial", en Documento Fosis, N° 2, Santiago de Chile, julio.

- Sancho, Antonio (1992), "La ficha CAS como instrumento de focalización del gasto social en el nivel local", en Grosh, 1992b.
- Sen, Amartya (1993), "The Political Economy of Targeting", transcripción de exposición en la conferencia del Banco Mundial sobre "Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting", (mimeo de versión revisada), Washington D.C., junio de 1992.
- Sojo, Ana (1990), "Naturaleza y selectividad de la política social", en Revista de la CEPAL, N° 41, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1991), "La investigación para la política social: esbozo de su actual relevancia en Chile", CELADE, LC/DEM/R.137, Serie A. N° 233, octubre.
- _____ (1992), "El bienestar de la población en América Latina y el Caribe: oportunidades, constricciones y voluntades en los linderos del siglo XXI", en prensa en Soledad Loaeza y Ludolfo Paramio (editores), La reforma del Estado y las nuevas aristas de la democracia en Iberoamérica, Colegio de México, México.
- _____ (1993), "La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes", en Reformas de política pública N° 17, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre; en Cuadernos de Ciencias Sociales N° 67, FLACSO, San José, febrero de 1994.
- _____ (1994), "La política social selectiva de la región revisitada", en colaboración con el UNRISD para el proyecto "Economic Restructuring and New Social Policies", (mimeo), Santiago de Chile, abril.
- Soto, Paul et.al. (1993), "Características que presenta la población encuestada por el SISBEN en los distritos prioritarios incluidos en el plan de acción para el II semestre de 1993", IMAS/Dirección de planificación, (mimeo), setiembre.
- Unión internacional para el estudio científico de la población y CELADE (1985), Diccionario demográfico multilingüe, versión en español, Segunda edición a cargo de Guillermo Macció, Ediciones Ordina, Lieja.
- Vergara, Pilar (1990), Políticas hacia la extrema pobreza en Chile. 1973-1988, FLACSO, Santiago de Chile.
- Vial, Isabel; Rosa Camhi y Antonio Infante (1992), "Experiencias y dilemas en la focalización del programa de alimentación escolar (PAE)", en Grosh, 1992b.
- Vial, Isabel; Rosa Camhi y Carlos Castillo (1992), "El programa de alimentación complementaria (PNAC): su evolución y mecanismos de focalización", en Grosh, 1992b.
- [sin autor] Presentación del sistema de selección de beneficiarios (SISBEN) del IMAS.
- [sin autor] Metodología para selección de viviendas. Encuesta SISBEN.
- [sin autor] Informe del Plan piloto del sistema de selección de beneficiarios en el IMAS.

[sin autor y sin fecha] Metodología de aplicación de la ficha de estratificación social.

[sin autor y sin fecha] Observaciones al documento sobre el SISBEN del IMAS.

ANEXO I

METODOLOGIA PARA LA OBTENCION DEL PUNTAJE CAS 51/

I. DEL PUNTAJE CAS I

En primer lugar, tal como se describe en el Documento de antecedentes Metodológicos, 52/ se organizaron comisiones de expertos en cinco factores o dimensiones de la pobreza:

- Vivienda
- Educación y ocupación
- Salud
- Ingresos y patrimonio
- Familia y entorno

Para cada uno de estos factores los equipos de expertos debieron definir las variables y sus respectivas categorías. Se definieron un total de 15 variables que constituiría el índice CAS definitivo.

Adicionalmente, se definió un sistema de puntajes parciales (brutos) para cada categoría de las variables. 53/ Tanto la definición de variables como los puntajes otorgados, fueron determinados en base a los conocimientos y experiencia del grupo de expertos, es decir mediante un método valorativo.

En segundo lugar, con el objeto de evaluar el comportamiento real de estos puntajes parciales y de poder llegar a definir el modelo final de puntajes, se llevó a cabo una muestra aleatoria dirigida a los sectores pobres. 54/ El trabajo de campo se llevó a cabo en noviembre y diciembre de 1984.

Tal como se describe en el documento del Marco Teórico de la Encuesta de Estratificación Social, 55/ la muestra se seleccionó a partir del universo de las encuestas CAS I. De esta manera se buscó precisamente el lograr construir una función que tuviese poder discriminativo al interior de la pobreza, y no necesariamente en la totalidad de la población como hubiese sido el caso de considerar a la población total.

En tercer lugar, con los antecedentes de la muestra realizada, se comenzó a estudiar la naturaleza de los datos agrupando las variables en subfactores. De esta manera, con la ayuda de la

51/ Tomado literalmente de Focus, 1993.

52/ PROYECTO S.I.S.(1984) Nuevo Instrumento CAS. Antecedentes metodológico. Mimeo ODEPLAN.

53/ Se definió un sistema homogéneo de escalamiento de los puntajes de las variables en cada dimensión.

54/ El tamaño de la muestra fue de 2.234 encuestas.

55/ Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social, Marco teórico - Encuesta de Estratificación Social. Mimeo - SEDAS.

experiencia del grupo de expertos y algunas técnicas estadísticas, como Análisis de Componentes Principales y Correlaciones de Pearson, se logró conformar un número de sub-factores.

Por ejemplo, en el caso del factor vivienda, se definieron tres sub factores: protección ambiental, hacinamiento y saneamiento - confort.

Las ponderaciones de las variables al interior de cada sub-factor, y entre sub-factores, se obtuvo de considerar la capacidad discriminatoria de estos 56/ y los pesos relativos que el grupo de expertos había dado en el análisis valorativo a priori. En esta etapa también se descartaron algunos factores y variables que se consideraron poco discriminatorias o muy difíciles de medir, este es el caso de la posesión de ganado y el factor salud respectivamente.

En cuarto lugar, las ponderaciones de los factores que pasaron a conformar el modelo CAS II, se obtuvieron de la solución factorial que dió el Análisis de Componentes Principales de tercer orden. Para estos efectos, se trabajó separadamente los datos urbanos de los rurales, de manera que se obtuvieron dos modelos para cada una de estas dimensiones.

De esta manera se construyó inicialmente el Índice CAS II. Sin embargo, el algoritmo del puntaje CAS definido por este procedimiento no fue implementado prácticamente. En efecto, el modelo CAS II que se utiliza hoy día proviene de una estimación realizada a partir de los datos de la encuesta CASEN 85, que considera todos los pasos metodológicos reseñados previamente.

A partir del documento de revisión y corrección del modelo CAS II, 57/ se desprende que el modelo de puntajes CAS II actualmente vigente, fue modificado en Febrero de 1987 con los datos de la Encuesta CASEN 1985.

En dicha oportunidad, se modificó solamente el modelo final del CAS, es decir el tercer orden de análisis correspondiente a los coeficientes ponderadores de los factores, manteniéndose igual las ponderaciones de cada variable y los sub factores. Adicionalmente, se precisaron algunas categorías de variables principalmente ingresos y ocupación. Finalmente se concluyeron los resultados de los puntajes factoriales urbanos y rurales.

Desgraciadamente, no se describe en detalle como se pasó de esa matriz a los modelos resultantes que se describen posteriormente. 58/ En una exploración inicial de esos datos, se llegó a que el modelo final habría sido estimado a partir de una estandarización de los puntajes factoriales del primer componente.

Esta resumida síntesis del procedimiento que se utilizó para elaborar el índice CAS II, permite tener una noción de como este fue construido, lo que resulta de gran utilidad cuando se quiere revisar la capacidad discriminatoria del mismo.

56/ Dada por los pesos factoriales del Análisis de Componentes Principales.

57/ Informe: Revisión y corrección del modelo CAS II, Febrero 1987, ODEPLAN, Mimeo.

58/ Otra dificultad que se presenta en este análisis es que aparentemente hay una confusión respecto de las matrices incluidas en los cuadros. Tal como aparece en el texto, las matrices incluidas en él son las de puntajes y no las de cargas factoriales, que son las que efectivamente permiten construir índices.

II. METODOLOGIA PARA LA OBTENCION DEL PUNTAJE CAS-2 ^{59/}

1. Determinación de puntajes brutos a las categorías de las variables

Las categorías de respuesta obtenida en cada variable de la encuesta deben ser convertidas a puntaje, asignándole un valor que oscila entre 1 y 100 puntos, en función de las peores o mejores condiciones socioeconómicas representadas por cada categoría. La asignación de puntajes puede realizarse mediante un método valorativo o también estadístico. Este último puede realizarse en función de la distribución de frecuencias que representan las distintas categorías.

2. Determinación de los coeficientes que ponderan las variables, subfactores y factores

a) Metodología de análisis factorial

El análisis factorial utilizado corresponde al método estadístico de componentes principales con rotación VARIMAX. Este método permite valorar los pesos específicos o coeficientes de ponderación de distintas variables para construir un índice sintético.

En cada análisis factorial realizado se retiene uno o dos factores. Cada uno de ellos explican porcentualmente parte de la varianza.

Para la obtención de los coeficientes de la función de puntaje, se lleva a cabo una regresión sobre los dos factores retenidos versus las variables que se quiere ponderar. Por ejemplo, para el caso de las cinco variables de tercer orden (Vivienda, Educación, Ingresos, Ocupación y Patrimonio) se generan dos ecuaciones, una para el factor 1 y otra para el factor 2, cada una de ellas en función de las cinco variables.

Luego, la construcción de la función final se realiza en base al siguiente procedimiento:

i) Coeficientes de regresión (Ai, Bi):

$$F1 = A1*VIV + A2*EDU + A3*ING + A4*OCU + A5*PAT$$

$$F2 = B1*VIV + B2*EDU + B3*ING + B4*OCU + B5*PAT$$

DONDE:

F1 corresponde a la función del primer factor retenido y

F2 corresponde a la función del segundo factor retenido

^{59/} Este procedimiento se encuentra detallado en: Manual de términos de referencia para el procesamiento computacional de la información CAS. SEDAS 1987.

ii) Composición ponderada por la varianza explicada por cada factor:

$$\text{FUNCION CAS} + P1 \cdot F1 + P2 \cdot F2$$

DONDE:

- P1 corresponde a la razón entre el porcentaje de varianza explicada en el factor 1 sobre el total de varianza explicada por dos factores.
- P2 corresponde a la razón entre el porcentaje de varianza explicada en el factor 2 sobre el total de varianza explicada por los dos factores.

iii) Función CAS final:

$$\text{PUNTAJE CAS} = \text{FUNCION CAS} / (\text{SUMA DE COEFICIENTES})$$

b) Análisis Factorial de primer orden para las variables

Permite obtener los ponderadores de las variables al interior de los subfactores. En este caso se necesita aplicar el método de componentes principales a tres grupos de variables:

- i) Subfactor Protección Ambiental conformado por las variables Muros, piso y techo.
- ii) Subfactor Saneamiento y Confort, conformado por las variables: Agua, eliminación de excretas, posesión de tina y ducha, y existencia de electricidad.
- iii) Subfactor Equipamiento conformado por las variables posesión de televisión, refrigerador y califont.

Las variables Ingreso y Categoría Ocupacional no tienen subfactores, luego, no resulta necesario aplicar análisis factorial de primer orden o de segundo orden al interior de estos factores.

c) Análisis Factorial de segundo orden para los subfactores

Permite obtener los ponderadores de los subfactores al interior de los factores. En este caso se necesita aplicar el método en dos factores:

- i) Factor Vivienda conformado por los Subfactores Protección Ambiental, Hacinamiento y Saneamiento y Confort.
- ii) Factor Patrimonio conformado por los Subfactores Posesión de Sitio y Equipamiento.

Dado que los factores Ingreso y Patrimonio están conformados por una sola variable, no resulta necesario aplicar análisis factorial de segundo orden al interior de estos factores.

d) Análisis Factorial de tercer orden para los factores

Se aplica en forma independiente para el sector urbano y el rural y permite obtener los ponderadores de los cinco factores con los cuales se construye el índice CAS final.

En el Cuadro 1, se muestran las ponderaciones obtenidas a partir de los diversos análisis factoriales y métodos valorativos, que actualmente se encuentran vigentes.

Cuadro 1

**ESTRUCTURA DE VARIABLES, SUBFACTORES, FACTORES Y LOS COEFICIENTES
PONDERADORES DEL PUNTAJE CAS**

Factor Coeficientes 3 Ponderadores urbano (CU) rural (CR)	Sub-factor	Coeficientes 2 Ponderadores Subfactores (CSF)	Variables	Coeficientes 1 Ponderadores Variables (CV)
Vivienda CU: 0.2449 CR: 0.2507	Protección Ambiental	0.4	Muros Piso Techo	0.4 0.2 0.4
	Hacinamiento	0.1	Persona por Pieza	1.0
	Saneamiento y Confort	0.5	Agua Elim de exc. Tina-ducha Electricidad	0.3 0.4 0.1 0.2
Educación CU: 0.0896 CR: 0.2033			Años de estudio y jefe de familia	1.0
Ocupación CU: 0.2212 CR: 0.2494			Categoría ocupacional más alta de la pareja	1.0
Ingreso CU: 0.2458 CR: 0.2504			Ingreso Familiar per capita	1.0
Patrimonio CU: 0.1894 CR: 0.0463	Sitio	0.8	Propiedad del sitio	1.0
	Equipamiento	0.2	T.V. Refrigerador Califont	0.34 0.33 0.33

3. Obtención de Puntajes Brutos de Factores

Los puntajes brutos de los factores se obtienen, primeramente, de multiplicar los puntajes brutos de las variables por los coeficientes ponderadores respectivos y luego por los coeficientes ponderadores de los subfactores.

4. Obtención de Puntajes Estándar (Z) de Factores

Los puntajes brutos de cada factor deben ser estandarizados de acuerdo a un puntaje "Zeta", para ello se utilizan las medias y desviaciones estándar de cada factor, para las dimensiones urbana y rural. Esta transformación genera puntajes con media 0 y desviación estándar 1.

La fórmula para calcular los puntajes Z es la siguiente:

$$PZ_i = (PBi - PBm) / S$$

Donde:

i = Número identificador de cada observación, es decir, de cada familia

PZ_i = Puntaje Estandar del Factor para cada familia i

PB_i = Puntaje Bruto del Factor para cada familia i

PB_m = Puntaje Bruto promedio del Factor de todas las familias

S = Desviación Estándar del Puntaje Bruto de toda la muestra

Se trabaja en forma independiente con dos muestras: la que contiene las familias del sector urbano y las del sector rural, luego se utilizan medias y desviaciones estandar distintas para cada sector.

5. Obtención del Puntaje CAS por Factor (Puntajes con Media=500, S=100 por Factor)

Para evitar puntajes negativos y favorecer la interpretación de los puntajes en un rango numérico conocido se realiza una transformación lineal de los puntajes, de manera que a los puntajes Zeta, se les multiplica por 100 y se suma 500. De este modo los puntajes oscilan en un rango similar a los de la prueba de aptitud académica. Esta transformación genera puntajes con media 500 y desviación estándar 100. La fórmula utilizada es la siguiente:

$$PCF_i = 500 + 100 * PZ_i$$

Donde:

i = identificador de cada familia

PCF_i = Puntaje Cas del Factor para la familia i

PZ_i = Puntaje Estandarizado para la familia i

6. Cálculo Índice CAS final según sector Urbano y Rural

Este se obtiene de la suma ponderada de los puntajes de los factores vivienda, educación, ocupación, ingreso y patrimonio. Para una familia ubicada en el sector urbano se aplica los ponderadores sectoriales urbanos definidos por el análisis factorial de la muestra urbana. En el caso rural se aplica los ponderadores obtenidos de la muestra rural.

La función utilizada para el cálculo del Índice CAS es la siguiente:

$$IC = C_v * PCV + C_e * PCE + C_o * PCO + C_i * PCI + C_p * PCP$$

Donde:

$$IC = \text{Índice Cas final}$$

C_v, C_e, C_o, C_i y C_p = Coeficientes ponderadores de los factores vivienda, educación, ingreso y patrimonio, distintos para cada caso urbano y rural

PCV, PCE, PCO, PCI, PCP = Puntajes CAS de los Factores Vivienda, Educación, Ocupación, Ingreso y Patrimonio, para cada caso urbano y rural.

ANEXO II.

IMAS: DONACIONES PARA LAS QUE SE USA LA FES *

Programa	Proyecto	Beneficio	Monto máx. mensual **	Encargado resolución
Fortalecimiento al grupo familiar	Cupón alimentario	Cupón alimentario	5 000	Técnico social
	Subsidios no alimentarios	Pago alquiler	10 000	Técnico social
		Pago lentes	5 000	Técnico social
		Pago de agua	3 000	Técnico social
		Pago de luz	5 000	Técnico social
		Implementos escolares	3 500	Técnico social
		Suministros de trab.	30 000	Técnico social
		Becas educación Formal	3 000	Técnico social
		Becas educación Especial	5 000	Técnico social
		Compra aparatos Ortop.	50 000	Técnico social
		Compra medicinas	6 000	Técnico social
		Compra enser. y vest.	30 000	Técnico social
		Pago funeral	30 000	Técnico social
		Pago de transporte	3 000	Técnico social
		Atención de emergencia	20 000	Jefe Prog.soc. o Dirección
		Pago cuot. atra. viv.	20 000	Jefe prog.Soc. o Dirección
		Pago impuestos	5 000	Jefe prog.Soc. o Dirección
		Dieta especial	10 000	Técnico social
		Materiales construcción	50 000	Técnico social
		Donac.p/formalizac.	10 000	Técnico social
		Otros	20 000	Técnico social
	Capacitación laboral	Becas capacitación Laboral	7 500	Técnico social
	Educación formal	Becas educación Formal	3 000	Técnico social
Apoyo a la producción	Donación para la producción	Beca capacitación Gerencial	7 500	Técnico social
		Ideas productivas	10 000	Técnico social
Hogares comunitarios	Hogares comunitarios	Alimentos		Técn. social o Jefe de prog.
		Dotación básica		Técn. social o Jefe de prog.
		Pago supervisores		Técn. social o Jefe de prog.
		Pago efectivo niños		Técn. social o Jefe de prog.
		Pago asociaciones		Técn. social o Jefe de prog.
		Apertura hogar com.		Técnico social
		Otros		Técnico social
Desarrollo del habitat	Titulación	Donac. Segregación	10 000	Técnico social
		Donac. Formalización	10 000	Técnico social
	Mejoramiento vivienda	Donac. Reparación	50 000	Jefe de programas soc.
		Ampliación	100 000	Jefe de programas soc.
		Donación pago de mano de obra	80 000	Director comisión

* Todas corresponden al tipo de resolución denominado "simple".

** Se refiere al monto máximo que como Técnico Social pueden resolver, no sobrepasando el monto máximo que por año autorizado para una Dirección Regional, expresado en colores.

Fuente: Dpto de Planificación del IMAS, junio 1994.

