



---

**Documento de estudio**

**Módulo 1: Instrumentos de Focalización  
en Chile**

---



**Abril - 2019**

**Departamento de Operaciones  
División de Focalización**

## Tabla de contenido

1. Antecedentes .....	3
2. ¿Qué es la Focalización? ¿Por qué focalizamos? .....	3
3. Instrumentos de Focalización .....	4
2.1. Ficha CAS (Comité de Asistencia Social).....	5
2.2. Ficha de Protección Social – FPS .....	7
2.3. Ficha Social - FS .....	9
2.4. Registro Social de Hogares – RSH.....	9
4. Cuadro resumen de instrumentos de focalización en Chile .....	12

## 1. Antecedentes

El Estado Chileno, ha generado a lo largo de los años una serie de instrumentos que permiten focalizar y asignar beneficios a las familias y personas más vulnerables del país, mediante diferentes políticas sociales. Éstas corresponden a un conjunto de medidas, leyes, normas, programas y proyectos, destinados a asegurar a la población ciertas condiciones de vida básicas, de acuerdo a la realidad existente en el país.

Producto de la experiencia de los últimos 40 años en instrumentos de focalización, iniciada con la ficha CAS I en 1980, se ha consolidado en los últimos años el **Sistema Integral de Protección Social**, que representa un avance significativo en el desarrollo social de Chile, incorporando importantes reformas sociales, como por ejemplo, la reforma de la salud (AUGE), que instala garantías explícitas de atención para las enfermedades más importantes, con el fin de terminar con la incertidumbre de las listas de espera para los adscritos al sistema público de salud y, a su vez, terminar con el riesgo financiero que enfrentaban los asociados a los seguros privados.

Otra reforma emblemática es la creación del Sistema de Pensiones Solidarias, cuyo objetivo es garantizar un piso mínimo de ingresos monetarios a los adultos mayores y personas discapacitadas, parte de los grupos más vulnerables del país.

De esta manera, el Estado ha identificado a la población más vulnerable a través de la implementación de los diferentes instrumentos de focalización. Adicionalmente, ha contribuido a diseñar una red de protección social acorde a las necesidades del país.

## 2. ¿Qué es la Focalización? ¿Por qué focalizamos?

En las últimas décadas, el concepto de “focalización” del gasto social, ha adquirido gran difusión en nuestra sociedad. Focalizar permite concentrar el gasto social en personas o grupos de la población en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social, de la misma manera, es una prioridad de los programas sociales, ya que permiten corregir las imperfecciones en la asignación de recursos, dado que la focalización disminuye el riesgo de dirigir recursos a sectores con capacidad para desenvolverse autónomamente, por lo tanto – eventualmente-, no requerirían del apoyo del Estado para superar situaciones de riesgo. De esta forma se dirigen los recursos a los sectores más vulnerables, es por ello que la focalización contribuye a ser más eficiente en el uso de los recursos y aporta más equidad a las políticas sociales.

Es importante distinguir los siguientes conceptos:

**Políticas universales:** son aquellas que se diseñan en beneficio de todos los habitantes de un país, sin importar sus características personales, económicas y sociales. Ejemplos: campañas de vacunación ante una epidemia, actualmente la campaña contra el sarampión, políticas generales de protección del medio ambiente, programas de educación en salud a través de la televisión, programas educativos masivos, como por ejemplo, Chile Crece Contigo, por mencionar algunos. Si

bien, representan políticas dirigidas a toda la población, con frecuencia se diseñan bajo la hipótesis de que beneficiarán preferentemente a la población más vulnerable.

**Políticas selectivas:** son las que se formulan pensando en un grupo destinatario específico - segmento poblacional, actividad, organización o localidad geográfica-. En un nivel genérico, se diferencian dos criterios para definir dichos grupos destinatarios: un criterio “**categorial**”, por el cual, el grupo destinatario se delimita según alguna vulnerabilidad específica, asociada a una situación sociodemográfica, de ciclo vital o de inserción productiva, como por ejemplo, los segmentos materno-infantil, jóvenes, mujeres, adultos mayores, pequeña empresa, productores agrícolas; y un criterio de “**pobreza**”, que delimita el grupo destinatario según una variable que refleja riesgo social, como el nivel de ingresos del hogar, bajo nivel de aprendizaje escolar o precariedad de la situación habitacional. El término “focalización” se ha asociado a la delimitación del grupo destinatario según un criterio de pobreza.

**Políticas focalizadas:** son aquellas que se proponen beneficiar únicamente a sectores de la población, ubicados por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social. Frecuentemente, el criterio categorial se entrecruza con el de pobreza en programas específicos: programas de capacitación para jóvenes pertenecientes a hogares más vulnerables, programas de alimentación complementaria para madres embarazadas y niños, niñas menores de 6 años con desnutrición, programas de mejoramiento de la calidad de la educación básica que priorizan sus acciones en las escuelas con un bajo nivel de aprendizaje, programas para adultos mayores en situación de extrema pobreza o pobreza, programas de alimentación complementaria, por mencionar algunos ejemplos. De esta forma, se hace una distinción entre políticas selectivas que benefician a todas las embarazadas, menores de 6 años, jóvenes, adultos mayores, entre otros, y políticas selectivas focalizadas, como por ejemplo, aquellas dirigidas a madres con niños, niñas menores de 6 años en situación de rezago o con algún tipo de apoyo especializados dentro de ese mismo segmento<sup>1</sup>.

### 3. Instrumentos de Focalización

Producto de los cambios que ha experimentado el país a lo largo de los años, en los ámbitos económicos, sociales y culturales, el Estado ha debido generar diversos instrumentos que permitan asignar los recursos de forma eficiente, y focalizando en aquellas familias y personas que más lo requieren, de acuerdo a variables o métodos de calificación socioeconómica.

De esta forma, para realizar los procesos de identificación y selección de usuarios de los programas que se focalizan, se han diseñado desde los años 80 instrumentos específicos, como por ejemplo: Ficha CAS I (comité de asistencia social) hasta 1990, Ficha CAS II hasta 2007, Ficha de Protección Social (FPS) hasta 2015 y Registro Social de Hogares (RSH) a partir de enero de 2016. Estos instrumentos han determinado la condición socioeconómica de los hogares, familias y personas usando distintas metodologías, las que se han ido ajustando a las prioridades de la

---

<sup>1</sup> Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia. Centro de Recursos de Información Social.

política pública y a las necesidades específicas de identificación de potenciales usuarios de los beneficios y servicios sociales disponibles.

Es importante mencionar que la recolección de información de los hogares, familias y personas está delegada en las Municipalidades, las que tienen entre sus funciones la administración de la mayor parte de los programas de asistencia social en coordinación con los organismos del Estado chileno.

## **2.1. Ficha CAS (Comité de Asistencia Social)**

La encuesta CAS y el sistema operativo asociado que empezó a operar en 1980, obedeció a la necesidad de establecer una metodología para seleccionar, de manera simultánea y basada en un patrón común, a los beneficiarios de la llamada "red social".

La mencionada red social abarcó una amplia gama de programas destinados a mejorar la "inversión en capital humano", a incrementar los activos de las personas y a mejorar su acceso al consumo básico, mediante la asignación de subsidios monetarios. La idea básica fue que la encuesta CAS llegara a convertirse en un instrumento clave para coordinar la red social y garantizar la efectiva focalización del gasto social en la población más necesitada. Para ello, la encuesta (o "ficha CAS", como se le conoce generalizadamente en los Municipios y la población) fue elaborada de tal manera, que permitiera identificar con nombre, apellido y dirección a los más necesitados, y de ese modo, llegar efectivamente a ellos con los programas del Estado, evitando al máximo las filtraciones de beneficios hacia otros sectores más acomodados.<sup>2</sup>

La Ficha CAS I: esta encuesta incorporaba preguntas sobre el tipo de vivienda, el número de habitaciones, saneamiento y confort de la vivienda (agua potable, alcantarillado y luz eléctrica), educación del jefe de hogar y su cónyuge y actividad económica. Además, se identificaba a cada integrante del grupo familiar en relación al nivel de educación, actividad laboral y tipo de beneficio social recibido por parte del Estado (subsidios, atención en salud). La encuesta (o "ficha") CAS clasificaba a las familias en 5 niveles. Los índices 1, 2 y 3 reflejaban las situaciones más severas de pobreza, y por lo mismo, las personas eran más susceptibles de recibir los beneficios del Estado. Los índices 4 y 5 indicaban una situación de "menos pobres".

Considerando la importancia de tener instrumentos y metodologías adecuadas para disminuir los errores de asignación de beneficios, se realiza una evaluación en 1984, con la finalidad de tener un conocimiento respecto al impacto de las políticas sociales. El resultado de dicha evaluación es que solo el 14% del gasto social estaba efectivamente llegando a las familias más pobres. Esta evaluación permitió identificar una serie de mejoras del instrumento, estableciendo en 1985 la ficha CAS II, una versión conceptual y metodológicamente más sofisticada que la CAS I. La nueva ficha presentó varias ventajas respecto de su antecesora:

---

<sup>2</sup> La ficha CAS como instrumento de asignación de subsidios. División Social Departamento de Información y Evaluación Social. MIDEPLAN, 1991. Chile. Centro de Recursos de Información Social.  
[https://catalogo.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=8&query\\_desc=kw%2Cwrdl%3A%20cas](https://catalogo.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=8&query_desc=kw%2Cwrdl%3A%20cas)

1. Incorporó y definió en forma precisa la vivienda, como la unidad para ser encuestada.
2. Entendía por "vivienda" todo local o recinto habilitado, construido, convertido o dispuesto para el alojamiento permanente o temporal de personas. Sobre la vivienda debía aplicarse la ficha.
3. Incorporó la variable familia y antecedentes domiciliarios, lo que permitió la identificación de familias allegadas por vivienda y sitio. Entendía por familia, a una persona o un grupo de personas con o sin vínculo de parentesco, que tienen la intención de convivir juntos de un modo permanente (3 o más meses) y donde cada uno de sus integrantes es reconocido como tal por el Jefe de Familia.
4. El proceso de encuestaje se apoyó en instructivos, manuales de procedimiento y definición de mecanismos de evaluación y control, que permitieron una eficiente administración del proceso y un buen nivel de confiabilidad y validez de la información.
5. Definió un período de vigencia de la información, de 2 años, luego de dicho tiempo, la información debía ser actualizada.
6. Incorporó el procesamiento computacional de la información, lo que permitió una oportuna disponibilidad de los datos de asignación de los beneficios, lo que evitaba la posible manipulación de los mismos. De igual forma optimizaba la focalización.
7. Incorporó un puntaje continuo resultante de la situación socioeconómica de las familias en un momento dado del tiempo.

Hasta 1989 la administración de la ficha CAS estaba radicada en la Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social. En 1990, esta administración pasa a ODEPLAN (hoy Ministerio de Desarrollo Social) y se mantiene hasta la actualidad.

**Tabla Comparativa FICHA CAS**

	Ficha CAS I	Ficha CAS II
<b>Periodo</b>	1980- 1987	1987 – 2006
<b>Población Objetivo</b>	Familias en situación extrema de pobreza	Familias en situación de pobreza y extrema pobreza
	Contiene 14 preguntas	Contiene 50 preguntas distribuidas en 9 secciones
<b>Información que contiene la ficha</b>	Tipo de vivienda Número de habitaciones. Saneamiento y confort de la vivienda (agua potable, alcantarillado y luz eléctrica). Nivel educacional del jefe de hogar y su cónyuge. Actividad económica. Tipo de beneficio social recibido	Datos generales Protección ambiental Hacinamiento Saneamiento y Confort Identificación de residentes Ocupación e ingresos Educación Patrimonio

por parte del Estado		
<b>Tipo de Información</b>	Autorreportada	Autorreportada
<b>Modelo de cálculo</b>	Puntaje continuo entre 0 y 136 puntos.	Puntaje continuo entre 350 y 750 puntos aproximadamente

Fuente: MIDEPLAN, 2000.

## 2.2. Ficha de Protección Social – FPS

La Ficha de Protección Social (FPS) surgió en respuesta a la necesidad de identificar de una manera más confiable a las familias y personas potenciales que acceden a los beneficios sociales y subsidios que otorga el Estado, así como, identificar aquellos hogares, familias o personas con mayor probabilidad de verse afectados por una situación de riesgo.

En este contexto, se buscó estimar una capacidad de generación de ingresos que, junto a una adecuada consideración de las necesidades de las familias, dio origen a un indicador o puntaje, con el cual se realizó la estratificación de los distintos postulantes, para llevar a cabo la focalización de los distintos subsidios.<sup>3</sup>

La Ficha de Protección Social, cambió el enfoque metodológico por un enfoque de **medición de vulnerabilidad**, a partir del cálculo de la Capacidad Generadora de Ingresos (CGI) de un hogar, en base a su nivel de dependencia, educación, ocupación, género, etnia, localización geográfica (comuna y zona de residencia) y a la composición del hogar, entre otros factores. Según esta medición, un hogar es más vulnerable en la medida que su capacidad para generar ingresos es menor.

La calificación que hizo la FPS se expresó en un puntaje de vulnerabilidad socioeconómica por hogar, que se actualizaba cada vez que se modificaban los datos, ya sea por autorreporte, supervisión de información o datos administrativos.

---

<sup>3</sup> El nuevo instrumento de estratificación: Reformulación ficha CAS. Cámara Chilena de la Construcción, Dic. 2006; Centro de Recursos de Información Social. [https://catalogo.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=7937&query\\_desc=kw%2Cwrdl%3A%20FPS](https://catalogo.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=7937&query_desc=kw%2Cwrdl%3A%20FPS)

**Tabla resumen Ficha de Protección Social**

Ficha de Protección Social	
<b>Periodo</b>	2006 - 2016
<b>Población Objetivo</b>	Familias o personas en situación de vulnerabilidad
<b>Información que contiene la ficha</b>	Contiene 51 preguntas en 7 secciones
	Localización territorial Identificación Salud Educación Situación Ocupacional Ingreso Vivienda
<b>Tipo de Información</b>	Autorreportada y administrativa
<b>Modelo de cálculo</b>	Puntaje continuo entre 2.072 y 16.316 punto. El puntaje de corte del 20% más vulnerable corresponde a 8.500.

Fuente: MIDEPLAN, 2000.

En virtud de los diversos aprendizajes producto de la aplicación de la Ficha de Protección Social, en el año 2010, se convocó a un Comité de Expertos para su revisión, siendo el objetivo principal de esta convocatoria revisar todos los aspectos relacionados con la FPS, desde que se diseña el cuestionario hasta los datos que se ingresan al sistema y son procesados para hacer el cálculo del puntaje<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Comité de expertos Ficha de protección social. Informe final. Octubre 2010. Centro de Recursos de Información Social. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/c.e-fps-infinal.pdf>



### 2.3. Ficha Social - FS

El Comité de Expertos de revisión de la FPS, elaboró una serie de propuestas que se concentraban principalmente en el mejoramiento de aquellos aspectos que tienen que ver con el encuestaje en los municipios, la recolección de la información en terreno, los equipos humanos a cargo de los procesos, el manejo y resguardo de la calidad de la información, y la vigencia y actualización de las fichas por hogar. Producto de estas recomendaciones, el año 2010 se crea la Ficha Social (FS).

La Ficha Social (FS) fue un instrumento de recolección de información bastante extenso que incluyó una sección detallada sobre los gastos de la familia, así como la desagregación de los ingresos. La fórmula de cálculo para determinar una calificación socioeconómica no llegó a implementarse, por lo que en estricto rigor la FS nunca fue utilizada para la postulación o asignación de beneficios sociales.

**Tabla resumen Ficha Social**

Ficha Social	
<b>Población Objetivo</b>	Familias o personas en situación de vulnerabilidad
<b>Información que contiene la ficha</b>	Contiene 60 preguntas en 8 secciones
<b>Información que contiene la ficha</b>	Identificación de la Persona Educación Salud
<b>Tipo de Información</b>	Patrimonio Situación Ocupacional Ingreso Vivienda
	Autorreportada y administrativa
<b>Modelo de cálculo</b>	No definido

Fuente: División de Focalización, 2014

Considerando la importancia de superar los problemas detectados en los anteriores instrumentos de focalización, surge la necesidad de transitar hacia el Sistema de Apoyo a la Selección de usuarios de prestaciones sociales, cuyo principal componente es el Registro Social de Hogares.

### 2.4. Registro Social de Hogares – RSH

El Registro Social de Hogares (RSH) contiene información autorreportada de la Ficha de Protección Social, Ficha Social y Formulario de Ingreso al RSH, complementada con información de los registros administrativos (base de datos con las que cuenta el Estado).

Este registro permite apoyar los distintos procesos de selección de usuarios de beneficios, prestaciones y programas sociales, a través de la provisión de un conjunto amplio de información,

principalmente provenientes de registros administrativos del Estado, entre la cual se incluye una Calificación Socioeconómica de los hogares.

Para realizar este trabajo, el Ministerio contó con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Chile), para el diseño de instrumentos y mecanismos de caracterización socioeconómica que permitan determinar la condición de elegibilidad de personas y hogares, y del Banco Mundial para el fortalecimiento del Registro de Información Social de los hogares y el diseño del mecanismo de rectificación, actualización y complemento de información. Asimismo, y con la finalidad de incorporar la opinión de distintos actores sociales en el diseño del nuevo Sistema, el Ministerio de Desarrollo Social sostuvo diálogos con una serie de instituciones incluyendo servicios públicos, municipios, representantes de la sociedad civil y académicos, de modo de recoger opiniones, inquietudes e ideas que permitan mejorar el diseño.<sup>5</sup>

El RSH, por tanto, es un sistema de información de datos donde se consigna, almacena y procesa información de los atributos sociales, civiles y socioeconómicos de la población del país susceptible de ser beneficiaria de servicios y beneficios del Sistema de Protección Social. Se trata de un sistema integrado de información, orientado a mejorar la capacidad estatal para la toma de decisiones relativas a inversión social y a apoyar a las instituciones públicas en los mecanismos de selección de beneficiarios, para hacer más eficiente dicho proceso y racionalizar la entrega de prestaciones y servicios sociales a la población.

---

<sup>5</sup> XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016.

**Tabla resumen Registro Social de Hogares**

Registro Social de Hogares	
<b>Periodo</b>	2016 a la fecha
<b>Población Objetivo</b>	Familias o personas en situación de vulnerabilidad
<b>Información que contiene la el Formulario</b>	Contiene 32 preguntas en 8 secciones
	Localización Identificación de la Persona Educación Salud Ocupación Ingreso Vivienda
<b>Tipo de Información</b>	Autorreportada y administrativa
<b>Tramos de Calificación Socioeconómica</b>	Calificación Socioeconómica definida en tramos de acuerdo al nivel de vulnerabilidad: <b>Tramo del 40</b> 0% – 40% Hogares calificados en el 40% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad <b>Tramo del 50</b> 41% – 50% Hogares calificados entre el 41% y el 50% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad <b>Tramo del 60</b> 51% – 60% Hogares calificados entre el 51% y el 60% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad <b>Tramo del 70</b> 61% – 70% Hogares calificados entre el 61% y el 70% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad <b>Tramo del 80</b> 71% – 80% Hogares calificados entre el 21% y el 30% de mayores ingresos o menor vulnerabilidad <b>Tramo del 90</b> 81% – 90% Hogares calificados entre el 11% y el 20% de mayores ingresos o menor vulnerabilidad <b>Tramo del 100</b> 91%-100% Hogares calificados en el 10% de mayores ingresos o menor vulnerabilidad

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2018

## 4. Cuadro resumen de instrumentos de focalización en Chile

	<b>Ficha CAS-1</b> 1980 - 1986	<b>Ficha CAS-2</b> 1987 - 2006	<b>Ficha Protección Social</b> 2007 - 2015	<b>Ficha Social</b> 2012 - 2013	<b>Registro Social de Hogares</b> 2016 - Hoy
<b>Enfoque Técnico</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Capacidad Generadora de Ingresos (CGI)	Capacidad Generadora de Ingresos (CGI)	Calificación Socioeconómica (CSE)
<b>Característica</b>	Mide Recursos Materiales (RRMM) / Extrema pobreza	Mide RRMM / Extrema pobreza y carencias	No mide RRMM / Pobreza y vulnerabilidad	No mide RRMM / Medición de factores individuales y gastos	No mide RRMM / Vulnerabilidad, Inferencia de Ingresos / Apoyo en la selección de beneficiarios
<b>Método de recopilación de información</b>	Autorreportada sin verificación en el domicilio (entrevista en la municipalidad) – Manejo manual de datos	Autorreportada con verificación en el domicilio – Software en cada municipalidad – consolidado de datos anualmente	Autorreportada con verificación en el domicilio – Verificación de datos con Registro Civil y Pensiones – Plataforma en línea con intercambio de datos	Autorreportada con verificación en el domicilio – Plataforma en línea con intercambio de datos	Autorreportada con verificación en el domicilio e información de registros administrativos del Estado – Plataforma en línea (municipalidades y ciudadanos)
<b>Caducidad / Vigencia</b>	Sin fecha de caducidad	2 años	Sin fecha de caducidad	Sin fecha de caducidad	Sin fecha de caducidad
<b>Indicadores / Puntajes</b>	5 niveles	350 a 750 puntos	2.072 a 16.316 puntos	No alcanzó a reflejar puntaje	Tramos del 40% al 100%
<b>Unidad de Análisis</b>	No existió unidad de análisis definida	<b>Familia</b> (todas las existentes al interior de una vivienda)	<b>Familia</b> (Constituida por una persona o un grupo de personas que pueden o no tener vínculos de parentesco, que residen en una vivienda organizándose en torno a un presupuesto común de alimentación)	<b>Hogar</b> (Constituido por una persona o un grupo de personas que se alojan y se alimentan juntas – puede haber más de un hogar en una vivienda o sitio)	<b>Hogar</b> (Persona o grupo de personas, unidas o no por un vínculo de parentesco, que comparten un presupuesto de alimentación en común)

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2019