



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**TRANSICIÓN AL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES EN FUNCIONARIOS DE
MINISTERIOS Y SERVICIOS DE GOBIERNO**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

JOSÉ MANUEL FARÍAS PEREIRA

PROFESOR GUÍA:
JUAN CARLOS FERES NAZARALA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

CLAUDIO RAMOS ZINCKE
JULIO HASBÚN MANCILLA

SANTIAGO DE CHILE
2017

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR
AL GRADO DE:** Magíster en Gestión y
Políticas Públicas
POR: José Manuel Farías Pereira
FECHA: 16/08/2017
PROFESOR GUÍA: Juan Carlos Feres

TRANSICIÓN AL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES EN FUNCIONARIOS DE MINISTERIOS Y SERVICIOS DE GOBIERNO

El propósito de este estudio fue analizar el proceso de transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares a nivel de prácticas habituales y de la subjetividad de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento.

Entre los antecedentes centrales que dan contexto a esta indagación se sitúa la experiencia nacional en el uso de instrumentos de focalización para la política social y las complejidades que conllevan sus reformas. Junto con esto, se describen las principales falencias que caracterizaron el diagnóstico de la ficha de Protección Social (FPS) y que dieron pie al Registro Social de Hogares (RSH). Por último, se describe este instrumento, el RSH, con énfasis en aquellos puntos que surgen como respuesta al diagnóstico de la FPS.

Los aspectos conceptuales que enmarcan el estudio son: primero, el debate entre universalización y focalización en tanto instrumentos de la política social y su relación con nociones de bienestar social. Segundo, ciertas perspectivas de análisis de política pública y formas de comprender los procesos de implementación. Tercero, el modelo de análisis interpretativo de políticas públicas, cuyo marco conceptual inspira los énfasis y dimensiones de análisis con que en este estudio se aborda la transición entre la FPS y el RSG.

Esta indagación es de carácter exploratorio –dado lo novedoso y contingente de su objeto- y fue abordada mediante un enfoque cualitativo. Los resultados se sustentan en entrevistas semi-estructuradas (15), doce de éstas realizadas a funcionarios de tres reparticiones: Ministerio de Desarrollo Social, Instituto de Previsión Social y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y tres realizadas a expertos. También, fueron importantes fuentes de información ponencias y seminarios relevantes (3), así como en el análisis de diversas fuentes documentales.

Entre los principales resultados, se constata una positiva valoración del proceso de transición hacia el RSH. Se considera cumplido un primer objetivo de instalación y funcionamiento del nuevo instrumento, lo que se asocia a la eficacia de adecuaciones técnicas y legales que posibilitan los flujos de información administrativa, esenciales para el nuevo instrumento. Se valoran las prácticas de preparación y adecuaciones que fueron parte del proceso de transición, así como el resguardo mediático desarrollado. Sin embargo, estas acciones son asociadas a una transición que, buscando generar un menor impacto público, logró menor impacto en cuanto a las mejoras e innovaciones propuestas en la etapa de diseño, produciendo más bien una sensación de continuidad. En efecto, la transición hacia el RSH todavía no permitiría extraer y articular todas las potencialidades del instrumento. Es valorada como una etapa instalación, en que se ha puesto en marcha el nuevo proceso de medición y construcción de información, más que de despliegue, en total envergadura, tanto del instrumento como del sistema en el cual se enmarca.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	1
Antecedentes.....	2
1. Experiencia de focalización en Chile	2
2. La Ficha de Protección Social	4
3. El Registro Social de Hogares	7
Marco conceptual	11
1. ¿Por qué focalizar? Debate entre universalismo y focalización	11
2. Transición de política pública y formas de comprensión	14
3. Qué observar y cómo: El enfoque de análisis interpretativo de políticas públicas	16
Pregunta de investigación, objetivos y directrices.....	21
Metodología.....	22
Resultados.....	26
1. Prácticas que comprende la transición	26
1.1. Preparación y adecuaciones que dan forma a la transición	26
1.2. Actores	33
1.3. Cambios en la operatoria.....	36
2. Significados que comprende la transición	51
2.1. Significados asociados al funcionamiento del sistema	51
2.2. De la transición.....	66
Conclusiones.....	77
1. Preparación de la transición e impacto en las prácticas.....	77
2. Valoración del RSH y las modificaciones que conlleva	79
3. Valoración de la Transición al RSH.....	81
4. Recomendaciones	84
5. Alcances y posibilidades	85
Bibliografía.....	87
Anexos	90
Anexo 1: Guion Temático primera fase de entrevistas	90
Anexo 2: Guion Temático segunda fase de entrevistas	93
Anexo 3: Entrevistados según fase de entrevista.....	96

INTRODUCCIÓN

En Chile es variada la experiencia en la utilización de instrumentos de focalización para la asignación de los bienes y servicios que ofrece el Estado. En los últimos diez años ha funcionado la Ficha de Protección Social (FPS) que, más allá de ciertas modificaciones y del paso desde un ejercicio centrado en la noción de pobreza a la de vulnerabilidad, no ha implicado grandes cambios en la lógica de funcionamiento que ha marcado estos instrumentos.

Durante los últimos años la Ficha de Protección Social enfrentó diversos cuestionamientos. En este contexto, durante el año 2010 su funcionamiento fue sometido al juicio de un Comité Experto que, entre sus principales conclusiones, señaló que eran decrecientes los niveles de seguridad que ofrecían sus resultados; una falta de verificación de esta información; y el excesivo peso de la información autodeclarada. Así, rediseñar el instrumento surgió como una necesidad.

Junto a lo anterior, el nivel de complejidad de la política social y el desarrollo creciente del Sistema de Protección Social del Estado chileno ha demandado mayores niveles de información y complejidad en el ejercicio de focalización de la política social. Es por este motivo que no solo surge de forma latente la demanda por información más confiable, sino que también por artefactos que permitan flexibilidad en su uso y, de esta manera, satisfacer de forma más precisa las necesidades de los distintos organismos públicos. Este trasfondo, esbozado con mayor nivel de detalle en las siguientes páginas, explica la propuesta del actual gobierno de un nuevo instrumento para el ejercicio de focalización. Esta vez, con un fuerte cambio en la lógica de funcionamiento, diferenciándose, al menos en su diseño, de la FPS.

El nuevo instrumento se denominó Registro Social de Hogares (RSH) y entre sus principales características destaca: primero, que la información con que se alimenta proviene en su mayoría de fuentes administrativas; segundo, utiliza una clasificación socioeconómica y tramos para ordenar a la población potencialmente beneficiaria; tercero, construye un indicador de ingresos que proyecta ingresos reales y no potenciales; y cuarto, ofrece apoyo para que la oferta de programas sociales identifique y seleccione de manera más eficaz a sus beneficiarios (MDS, 2016 B). Al mismo tiempo, propone un vínculo más directo con la ciudadanía mediante una plataforma online que permite el intercambio de información, así como solicitudes de rectificación, complementación de información, etc. Este instrumento, además, es parte de un Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales, potenciando el uso, por parte de la oferta pública, de la información administrativa con que cuenta el Estado.

La transición entre un instrumento y otro es un proceso de alta complejidad. Primero, técnicamente implica actualizaciones a nivel jurídico y programático, así como reemplazar sistemas operativos y plataformas. Segundo, operativamente demanda rediseñar la coordinación entre actores de gobierno, municipios, agrupaciones sociales y reconfigurar la relación que el anterior instrumento ha establecido con la ciudadanía. Tercero, políticamente la asignación y distribución de los beneficios de la acción del Estado es un aspecto crítico, con fuerte impacto en la ciudadanía.

En consecuencia, dada la complejidad de un proceso de transición de esta naturaleza y la importancia de contar con información oportuna para favorecer su éxito, esta investigación se propone como desafío responder la siguiente pregunta: ¿Cómo se ha desarrollado la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares a nivel de las prácticas y significados de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento? Las herramientas para esta indagación y hallazgos se describen a continuación.

ANTECEDENTES

1. Experiencia de focalización en Chile

Desde el momento en que la política pública deja de tener carácter universal, la redistribución de recursos adquiere una nueva dimensión de complejidad. Si la acción del estado se dirige a una parte de la población, entonces, ¿cuál es la población objetivo de esta acción? O, visto desde otro punto de vista, ¿cuál es el subgrupo de la población que se constituye como sujeto de derecho de la acción del Estado?

La focalización de la política social, entendida como la definición de aquella población que recibe un cierto beneficio asociado a la acción del Estado, tiene como condición de posibilidad el conocimiento por parte del Estado de la población a la base para seleccionar a los beneficiarios de su acción y de cómo estas personas se comportan según indicadores relevantes para las políticas que se desean implementar.

En general, los Estados desarrollan mediciones, levantan información y producen estadísticas de su población. Expresiones de esto son los censos poblacionales y las encuestas de caracterización social, como la CASEN. Gracias a la información construida se hace posible la toma de decisión que supone el ejercicio de gobernar. Sin embargo, para la acción de focalización se requiere mayor profundidad de información en variables que permitan la clasificación, generalmente socioeconómica, y por tanto son diseñados y construidos instrumentos específicos para su recolección y administración.

Los instrumentos de focalización buscan conocer la distribución de las personas según indicadores relevantes para las políticas que los organismos del Estado desean implementar. A su vez, en su componente operacional, el ejercicio de focalización conlleva una fase de selección de potenciales beneficiarios (población objetivo) y otra de prelación, es decir, de ordenamiento de la población según su nivel de prioridad para la asignación de recursos. Esta etapa es trascendental dado que en la mayoría de los casos los recursos son insuficientes para garantizar la cobertura total.

Entonces, si el propósito de la focalización es seleccionar a una población objetivo, existirán tantos tipos de instrumentos como formas de selección sean posibles. Siguiendo la caracterización de Herrera, Larrañaga y Telias (2010), hay instrumentos que seleccionan según riqueza o nivel de ingreso, lo que se conoce como test directo de medios, y otros que buscarán caracterizar la situación socioeconómica de la población a través de variables indirectas relacionadas, como la composición del núcleo familiar, la materialidad de la vivienda, nivel educacional, etc. Estos últimos son denominados test relacionados de medios.

La definición del instrumento de focalización a utilizar depende de las características de la pobreza y de las capacidades institucionales del país. Esto se traduce en que países que cuentan con buenos sistemas de información sobre los ingresos o riquezas de las familias utilizarán test directos de medios, mientras que aquellos países que no cuentan con información de este tipo y donde un alto porcentaje de la población pobre trabaja de manera informal, utilizan test relacionados de medios (Herrera, Larrañaga y Telias, 2010).

En Chile se han utilizado generalmente test relacionados de medios. El primer instrumento de este tipo en el país comienza a operar a fines de los años setenta y se denominó ficha CAS. En 1987 se introduce una segunda versión de esta ficha, denominada CAS-2, que estuvo vigente

hasta 2006 y que sufrió cambios en 1990, 1994 y 2004. En adelante y hasta 2015 rigió la Ficha de Protección Social, que recientemente ha sido reemplazada por el Registro Social de Hogares.

El proceso de transición dista bastante de ser lineal y armónico. Diversos cambios se fueron introduciendo con el paso del tiempo y otros tantos se diseñaron y planificaron sin prosperar. Probablemente el caso más impactante de esto último es el de la Ficha Social, que luego de haber encuestado a más dos millones de familias, fue postergada por el mismo gobierno que la impulsó, el de Sebastián Piñera, y luego descartada por el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

Los cambios sufridos por la ficha CAS-2, así como el fracaso de la Ficha Social, son comprensibles debido a la alta complejidad técnica, metodológica, y sobre todo política asociada a estos instrumentos. Tal complejidad se sustenta en el hecho de que modificar el instrumento de focalización implica alterar la forma en que el Estado se relaciona con las personas en situación de pobreza. Para una persona común, esto se traduce en pasar, de un día para otro, a recibir o dejar de recibir una serie de transferencias por parte del Estado (Ramos, 2016). Para dimensionar este impacto, es relevante tener en cuenta que en 2009 las transferencias monetarias y no monetarias de parte del Estado representaron el 65% del total de los ingresos de los hogares situados en primer decil (Henochoa; Troncoso y Valdivieso, 2010). A su vez, en 2014, 80 programas pertenecientes a 11 ministerios y 21 servicios utilizaban la FPS para seleccionar a sus beneficiarios (Larrañaga, Falck, Herrera y Telias, 2014).

Es posible afirmar, de manera superficial, que la principal falencia de la Ficha de Protección Social tenía que ver con los decrecientes niveles de seguridad que ofrecían sus resultados. Se criticó la relevancia que tenía la información autodeclarada, la falta de verificación de esta información, así como las distorsiones que realizaban los propios encuestados. En el debate público se hizo referencia en múltiples ocasiones a “falsos pobres”, que además de recibir beneficios que no les correspondían, lógicamente excluían a quienes sí les correspondían (Larrañaga, Falck, Herrera y Telias, 2014).

La Ficha Social intentaba hacer frente a estos problemas. En base a las recomendaciones del comité de expertos de 2010, buscó introducir cambios en el proceso de aplicación del cuestionario de recolección de información, en las variables con que se calcula el puntaje, se añadió la corroboración de la información reportada por las personas, junto con sanciones a quienes entregaran información falsa, entre otros aspectos.

La transición a la Ficha Social logró avanzar, incluso, comenzó a desarrollarse la fase de encuestaje. En este sentido, esta política pública superó la fase de diseño y se detuvo en medio del proceso de implementación. Una hipótesis al respecto la ofrece Ramos (2016), quien señala que el gobierno de Sebastián Piñera, buscando justificar el paso de la FPS a la Ficha Social, cometió un error de cálculo político al enfatizar el discurso de los “falsos pobres”. El gobierno habría establecido una relación con los sectores más desfavorecidos en términos de desconfianza, fiscalización y sanción. Esto habría generado una reacción de rechazo, desconfianza y, finalmente, fuga respecto a la Ficha.

El Registro Social de Hogares es el nuevo instrumento de focalización. Ha sido diseñado por el gobierno de Michelle Bachelet y es el instrumento que reemplazó la Ficha de Protección Social. Este nuevo instrumento tiene como propósito resolver las falencias de su antecesor y propone una nueva manera de realizar la focalización, centrada en registros institucionales más que en la declaración directa del sujeto. Aun así, el sujeto es concebido como un agente activo que puede, a

través de una plataforma online, completar, rectificar y actualizar la información contenida en el registro.

El RSH está actualmente en pleno proceso de implementación, y se encuentra formalmente funcionando desde enero de 2016. Como se ha ratificado en entrevistas con expertos, existe escasa información sobre cómo se ha desarrollado el proceso de transición entre la FPS y el RSH. Durante el desarrollo de este estudio, solo existen dos investigaciones en curso, una llevada a cargo por el MDS y otra por la FUSUPO. Al mismo tiempo, los escasos documentos institucionales disponibles provienen del Ministerio de Desarrollo Social y se concentran en describir los mecanismos de funcionamiento del nuevo instrumento y su despliegue en el primer año de funcionamiento.

2. La Ficha de Protección Social

Dado que el énfasis de este trabajo está en la transición entre la FPS y el RSH, resulta pertinente identificar las principales características de la FPS y el diagnóstico que promovió y justificó su reforma. El objetivo de este apartado es dar cuenta de estos antecedentes.

La elección de instrumentos o métodos de focalización depende de las características de la pobreza, de las capacidades institucionales de un país y de los tipos de programas a focalizar (Comité Expertos FPS, 2010). De todas maneras, un buen instrumento de focalización debe cumplir al menos dos condiciones: (1) discriminar estadísticamente entre la población para identificar a los más pobres o sujetos de beneficios sociales; y (2) considerar variables verificables para evitar el subreporte de la población beneficiaria (Herrera; Larrañaga; Telias, 2010).

En definitiva, los instrumentos de focalización debieran identificar a los destinatarios de los beneficios sociales minimizando los errores de inclusión, que se producen cuando es seleccionada población que no pertenece al grupo objetivo de cierta prestación social focalizada, y los errores de exclusión, generados cuando es excluido de un beneficio social quien sí pertenece al grupo objetivo. Mientras los errores de inclusión afectan la eficiencia de un determinado programa social, los errores de exclusión influyen directamente en su eficacia (Comité Expertos FPS, 2010; Larrañaga, Falck, Herrera y Telias, 2014).

En el origen de la FPS se encuentra la decisión política de instalar un Sistema de Protección Social. Dicho sistema requería de un instrumento de focalización capaz de capturar el carácter dinámico de la condición socioeconómica de las personas. Se trata de un salto desde un concepto de pobreza asociado a necesidades insatisfechas hacia un concepto de pobreza asociado a vulnerabilidad, que sintetiza en sí la idea de fluctuaciones que pueden mover sobre o debajo del umbral de pobreza a los hogares, en distintos momentos del tiempo.

Es por esto que la Ficha CAS, así como la que sería su versión mejorada, la Ficha Familia, ambas funcionales para caracterizar y jerarquizar según niveles socioeconómicos estables, debieron ser reemplazadas por un instrumento capaz de incluir los riesgos sociales a los que están expuestas las personas, identificando potenciales beneficiarios de la política social “no sólo en virtud de su condición socioeconómica general, sino también en función de necesidades diferenciadas y de situaciones específicas, como la discapacidad, vejez, desempleo, bajos ingresos, enfermedades, entre otras vulnerabilidades” (Comité Expertos FPS, 2010; 21).

Donde sí hubo continuidad fue en la administración del instrumento, en la que convivía un diseño y control centralizado, llevado a cabo primero por MIDEPLAN y luego por el MDS, con un levantamiento y registro de información descentralizado, que recaía principalmente en los municipios. En esta estructura, como se verá posteriormente, eran exiguas las disposiciones administrativas, legales y financieras que facilitarían el funcionamiento eficiente y eficaz de la FPS.

La Ficha de Protección Social comienza a ser aplicada mediante un cuestionario durante el año 2006 y entra en vigencia durante mayo de 2007. Al año 2010, son parte del registro de este instrumento tres millones y medio de familias, lo que equivale a once millones de personas, que para ese entonces representaban un 65% de la población nacional (Comité Expertos FPS, 2010).

En términos generales, las principales falencias del instrumento identificadas por distintos autores, y con especial precisión por el Comité de Expertos de 2010, tienen que ver con:

Primero, la baja confiabilidad de sus resultados. Al usar variables no verificables, y por tanto depender de la información auto reportada por las personas, se producía un sub-reporte de las capacidades de generación de ingreso (Larrañaga, Falck, Herrera y Telias, 2014). Tal como observó el Comité de Expertos de 2010, en el reporte de las variables existen comportamientos fraudulentos por parte de beneficiarios y operadores que distorsionan la información con el fin de reducir sus puntajes y acceder así a beneficios sociales que no les corresponden (Comité Expertos FPS, 2010; 102).

A raíz de esta falencia, se considera necesaria la verificación de la información, ya sea a través de registros administrativos o en base a documentación que proporcionen las propias personas. Respecto a estos puntos, el Informe del Comité es concluyente al señalar que “no se han hecho efectivos los convenios que permiten el intercambio de información entre MIDEPLAN (actual MDS) y las instituciones públicas, ni se han establecido los protocolos que hagan exigible la documentación de respaldo para validar la información recogida en el cuestionario por autoreporte” (Comité Expertos FPS, 2010; 5). En definitiva, la verificación institucional y la exigencia de documentación a las personas, se infiere, fueron consideradas en el diseño inicial del instrumento, sin ser factibles en la práctica¹.

Sumado a esto, favorece la subdeclaración el hecho que la FPS incluye en su modelo de cálculo² de puntajes variables más sensibles que otras y que son ampliamente reconocidas por la

¹ En la práctica, las solicitudes de información desde MIDEPLAN hacia las distintas entidades públicas se realizaba mediante convenios de intercambio de información, que sólo permitían verificar en línea información proveniente del Registro Civil, sobre nacimientos y defunciones, y del IPS, respecto a pensiones (Comité de Expertos FPS, 2010, 66).

² Un aspecto central del instrumento son las variables y componentes del modelo de cálculo de los puntajes arrojados por la FPS. En consistencia con la concepción de vulnerabilidad, el puntaje de la ficha se construía a partir de variables relacionadas con recursos económicos, variables asociadas a las necesidades y variables relativas a los riesgos.

- a. Recursos económicos: reconstruidos a partir de ingresos efectivos y la capacidad generadora de ingresos (CGI) de los miembros del hogar. Este último conformado a partir de competencias laborales, que a su vez dependían de variables asociadas a educación y situación ocupacional.
- b. Necesidades: construidas mediante indicadores como la composición del hogar y características y necesidades específicas de sus miembros.
- c. Riesgos: En este grupo de variables se incluyen aquellas que se supone permiten identificar los riesgos que enfrenta el hogar, tanto a nivel individual como a nivel territorial.

Los puntajes de la FPS son calculados mediante una fórmula que combina los elementos anteriores de la siguiente forma: “se divide la sumatoria de los ingresos potenciales junto a los ingresos declarados con distintas ponderaciones, más los ingresos permanentes derivados de pensiones contributivas y no contributivas, por un per cápita corregido por las necesidades del hogar”

población, como escolaridad, discapacidad y composición del hogar. En un contexto de autoreporte, no verificación y variables con alto peso en la determinación del puntaje final, todo parece favorecer la subdeclaración y el fraude.

Problemática también resulta la no inclusión de variables asociadas a la materialidad de la vivienda ni de tenencia de bienes durables. Esta decisión, que buscó no castigar o desincentivar el “progreso” de las personas, dejó fuera variables ampliamente reconocidas como indicadores de estratificación socioeconómica y difícilmente manipulables (Ramos, 2016).

Un segundo nivel de conflicto identificado en la literatura se asocia al trabajo en terreno mediante el que se levanta la información que alimenta la FPS. Como evidenció el Comité Técnico, existía heterogeneidad en los procesos y debilidades en los equipos comunales. Este aspecto se vió reforzado por la carga de recursos que el proceso de encuestaje implicaba a los municipios -60% del costo total-, lo que se tradujo en escasos de personal, bajo nivel de control y suplantación de funciones que por naturaleza deben ser independientes, como la producción y supervisión de los datos (Comité Expertos FPS, 2010; 70). Así, como muestra el estudio de Ramos (2016), existían altos niveles de discrecionalidad a lo largo del proceso de levantamiento, validación y digitación de la información; lo que se acrecentaba por falta de control e inexistencia de sanciones a las malas prácticas.

En tercer lugar, otro foco de dificultad se identifica en el diseño de los programas sociales, que “al establecer puntajes discretos “de acceso o retiro abrupto de los beneficios, incentivan comportamientos fraudulentos como los mencionados anteriormente (Comité Expertos FPS, 2010; 102). A este respecto, los incentivos deben alinearse con los comportamientos deseados, por lo que se sugiere la utilización de transiciones graduales que impliquen menores costos de oportunidad a quienes mejoran sus condiciones socioeconómicas. De lo contrario, se producen niveles de distorsión como, por ejemplo, que al año 2010 un 35% de la población encuestada se ubicaba en el primer decil de la distribución de puntajes de la FPS (Comité Expertos FPS, 2010; 5).

Sumado a los comportamientos fraudulentos propiciados por el auto reporte sin verificación, la discrecionalidad en los procesos de encuestaje, el diseño de los programas sociales que incentivan la subdeclaración y la exclusión de variables que suponen mayor dificultad de manipulación; un cuarto problema fue el carácter prácticamente indefinido de los puntajes de la FPS.

Dado que la FPS, en teoría, observaba variables de condición (vulnerabilidad) y no de estado (pobreza), no requería ser actualizada. Al mismo tiempo, operó bajo dos principios: (1) la mayor parte de la información debía provenir de registros administrativos y (2) parte de las variables que incluía no requerirían actualización, y otras se actualizarían automáticamente como, por ejemplo, la edad de las personas. Como señalan Larrañaga, Falck, Herrera y Telias (2014), ninguna de estas condiciones se cumplió: la información siguió siendo auto-reportada y, además, variables comprendidas como estables, como la composición del hogar, sí mostraban cambios en el tiempo. Por tanto, el carácter indefinido de la FPS le impidió registrar los cambios que la situación socioeconómica de las personas registraba en el tiempo.

Comité Expertos FPS, 2010; 29). Como se señala en el mismo informe, de este cálculo se obtiene un ingreso potencial corregido por el tamaño del hogar, al que posteriormente se aplica un factor que lo convierte en un puntaje, y a nivel agrupado, en una escala de puntajes.

Más grave resulta esta situación si se considera que la actualización de la FPS respecto a las condiciones socioeconómicas de los potenciales beneficiarios de programas sociales se sustentaba principalmente en la demanda espontánea de las personas. Esto promovió la solicitud de actualización exclusivamente cuando los cambios en la situación del hogar permitían la disminución en el puntaje. Como señaló el Comité de Expertos de 2010, son necesarios procesos regulares y sistemáticos de actualización, así como la existencia de periodos de vigencia de los puntajes.

Por último, un quinto problema identificado, y de gran relevancia para los objetivos de este estudio, se produce en el uso que hacían los distintos programas sociales de la información ofrecida por la FPS. La interacción con el instrumento, ya sea para definir puntajes de corte, calcular puntajes específicos o para hacer uso de variables particulares, se hacía de forma autónoma por parte de las instituciones usuarias. Frente a esta situación, el diagnóstico del Comité fue que existían altos grados de discrecionalidad para usar e interpretar la información, dando usos inconsistentes³ con los que realmente permitía este instrumento (Comité Expertos FPS, 2010: 71). Por este motivo, el Comité propuso que el rol de MIDEPLAN, actual MDS, fuera “activo respecto a la orientación y asesoría a los distintos prestadores de servicios sociales, así como en la supervisión del adecuado uso del instrumento” (Comité Expertos FPS, 2010: 72).

A raíz de todas las falencias identificadas, el Comité de Expertos elaboró propuestas en vías de avanzar hacia la verificación total de la información, ya sea mediante registros administrativos o documentos y certificados presentados por los potenciales beneficiarios; corregir el modelo de cálculo de los puntajes de la FPS; optimizar los procesos operativos de aplicación y levantamiento de información; ajustar la institucionalidad y financiamiento del sistema; y potenciar el uso de los puntajes por parte de las instituciones que administran los programas sociales (Comité Expertos FPS, 2010; 6). Resulta pertinente destacar que estas propuestas se centraron en el perfeccionamiento de la Ficha de Protección Social, buscando así favorecer su calidad como instrumento, y no en la promoción de un nuevo instrumento ni en un re-encuestaje total de la población.

3. El Registro Social de Hogares

El Registro Social de Hogares ha comenzado a operar desde enero de 2016. Responde a una iniciativa del gobierno explicitada en distintos espacios e identificable con claridad en el programa de gobierno de Michelle Bachelet. En este programa, se enfatiza la necesidad de superar la Ficha de Protección Social, con el objetivo de que sea el Estado el que asuma la responsabilidad de identificar y seleccionar a la población beneficiaria de prestaciones sociales y no el ciudadano (Programa de Gobierno, 2013: 161). Al mismo tiempo, en este documento se entiende que el RSH es un paso necesario para fortalecer el Sistema de Protección Social. En algunas secciones, además, se comprende como un paso más para avanzar hacia garantías universales.

El RSH está compuesto por tres elementos: Primero, información que el Estado tiene de las personas y los hogares en sus registros administrativos, consolidados en bases de datos y que técnicamente son en sí mismos el Registro Social de Hogares; segundo, mecanismos,

³ Un ejemplo que se ofrece en el Informe del Comité de Expertos refiere a programas diseñados para combatir la pobreza que utilizan la FPS. La FPS ha ampliado la población objetivo de acuerdo a la concepción de vulnerabilidad, por lo que su uso en programas orientados a combatir pobreza implica la inclusión como posibles beneficiarios a población de los quintiles de mayores ingresos.

principalmente virtuales, mediante los que los ciudadanos podrán complementar, actualizar y rectificar información; tercero, apoyo y asistencia a la oferta de programas sociales para la identificación y selección de sus beneficiarios (MDS, 2016). La denominación real de este conjunto de componentes es Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales. No obstante, es mayoritariamente, e incluso de forma pública, denominado como el primero de sus componentes, es decir, Registro Social de Hogares, y esa es la denominación utilizada en esta investigación.

Respecto al primer componente, que podría decirse que es en sí mismo el Registro Social de Hogares, está compuesto por información anteriormente contenida en la Ficha de Protección Social, en la Ficha Social y otra proveniente de fuentes administrativas de servicios, como el Instituto de Previsión Social y el Servicio de Impuestos Internos. La consolidación de esta información permite la construcción del RSH.

Sobre los mecanismos para solicitar, actualizar, rectificar y complementar la información del RSH, se ha diseñado una plataforma virtual que permite hacer cada uno de estos requerimientos de forma rápida y directa. Además, a través de la misma plataforma las personas pueden acceder a cada uno de los datos registrados, confirmar la consistencia de aquella información que se le ha imputado desde fuentes institucionales y conocer cuál es el tramo que se le ha asignado dentro de la clasificación socioeconómica definida por el sistema.

Es relevante tener en cuenta que los municipios siguen siendo socios estratégicos en el funcionamiento del sistema de focalización. En el caso en que una persona requiera hacer las solicitudes antes descritas de forma presencial, se han definido protocolos estandarizados para que los municipios les den cumplimiento, detallándose la documentación requerida y los plazos de respuesta (MDS, 2016).

El apoyo a la oferta de programas para la identificación y selección de sus beneficiarios se sustenta, en teoría, en convenios que establecen la información del RSH que un determinado programa utilizará, asegurándose que dicha información sea consistente con los requerimientos del programa. Particularmente, se pretende asegurar que la clasificación socioeconómica que ofrece el Registro sea utilizada en caso que los programas estén dirigidos a un grupo particular de personas⁴ y no por aquellos que tienen criterios de asignación distintos, que de todas formas podrán usar las variables e información que contiene el Registro (MDS, 2016). En síntesis, la asistencia del MDS debe favorecer el uso de información para establecer los requisitos de postulación a los programas por parte de los beneficiarios; los criterios de prelación de los programas, en los casos en que la oferta se vea superada por la demanda; y la definición de los requisitos socioeconómicos de postulación, sobre todo en el uso de la Clasificación Socioeconómica⁵.

Como se ha señalado por el MDS, los tramos de Calificación Socioeconómica agrupan a los hogares con similares ingresos efectivos y características según su nivel de ingreso o vulnerabilidad (MDS, 2016 b). Ahora bien, ¿Cómo se construye la Clasificación Socioeconómica?

⁴ Principalmente para programas asociados a vulnerabilidad socioeconómica, tales como transferencias monetarias que buscan suplir escasez de ingresos o altos gastos (SDM) (MDS, 2016).

⁵ Capaz de estimar los ingresos efectivos del hogar y ubicarlo en un tramo (MDS, 2016).

En primer lugar, se estiman los ingresos del hogar⁶. Este ingreso se construye reconociendo el promedio de los últimos doce meses de ingresos por trabajo, capital y pensiones. Para este cálculo se toman todos los ingresos de los miembros del hogar mayores a 18 años, y en el caso de un integrante sea estudiante y esté en el rango entre 18 y 24 años, se le considera sólo el diferencial de ingreso que supere dos sueldos mínimos.

En segundo lugar, se construye un índice de necesidades que básicamente identifica factores de dependencia existentes en los miembros del hogar, como la presencia de adultos mayores, personas en situación de discapacidad y niños (MDS, 2016). Al mismo tiempo, este índice de necesidades se proyecta siguiendo una perspectiva de economía de escala, que se traduce en que más miembros en el hogar no significan necesariamente aumentos proporcionales en los gastos.

Finalmente, a partir de la relación entre los ingresos del hogar y el índice de necesidades, se obtiene un ingreso per cápita corregido. Posteriormente, mediante la encuesta Casen, se definen umbrales o tramos de ingresos. Y por último, se aplica un test directo de medios, que considera el valor fiscal de automóviles, valor fiscal de propiedades, valor del plan de isapre, y el eventual valor de mensualidad de un colegio particular pagado.

En síntesis, entre las principales características del Registro Social de Hogares se cuentan: primero, la información con que se alimenta proviene en su mayoría de fuentes administrativas; segundo, utiliza una clasificación socioeconómica y tramos para ordenar a la población potencialmente beneficiaria; tercero, construye un indicador de ingresos que proyecta ingresos reales y no potenciales; y, cuarto, ofrece apoyo para que la oferta de programas sociales identifique y seleccione de manera más eficaz a sus beneficiarios (MDS, 2016 B).

Estos cuatro puntos reflejan diferencias respecto al funcionamiento que tenía la Ficha de Protección Social. Primero, la información que en este instrumento era declarada por los hogares, en el RSH es reemplazada por la información con que cuenta el Estado, asumiendo este un rol más activo en la alimentación del registro; segundo, la FPS otorgaba al hogar un puntaje continuo, mientras que el RSG asocia la condición socioeconómica de las personas a una estratificación por tramos o niveles; tercero, el RSG reemplaza el índice de Capacidad Generadora de Ingresos, que como se mostró en la sección anterior buscaba proyectar los ingresos potenciales según sus características sociodemográficas por los ingresos efectivos de los hogares; cuarto, el registro contempla apoyo a los organismos que harán uso del RSH, favoreciendo una definición de criterios para la asignación de recursos consistente con las posibilidades que ofrece el instrumento. En el caso de la FPS, como identificó el Comité de Expertos de 2010, este aspecto quedaba a discrecionalidad de cada sector.

Manteniéndose estrictamente en lo que relata la documentación institucional, es posible afirmar que el diseño del Registro Social de hogares responde a prácticamente todas las falencias identificadas en el instrumento anterior, la Ficha de Protección Social.

La principal falencia de la FPS era la confiabilidad de la información. Tanto la no verificación como la subdeclaración son aspectos que serían superados dado el tránsito desde un test indirecto de medios a uno directo, pero sobre todo con el tránsito hacia el uso de fuentes institucionales. A su vez, el soporte digital reduce el espacio de heterogeneidad que caracterizaba la labor de los municipios, pero sobre todo favorecería la disminución de los espacios de discrecionalidad del

⁶ La definición de hogar es aquella utilizada en Censos y Casen: grupo de personas con o sin relación de parentesco, que viven juntas y comparten el presupuesto de alimentación del hogar.

trabajo de encuestaje. Por último, tanto el apoyo del MDS hacia los oferentes de programas sociales como el reemplazo del puntaje continuo de la FPS por el uso de tramos debiera resolver los usos inconsistentes con las capacidades del instrumento y disminuir los desincentivos que anteriormente se producían para mejorar las condiciones socioeconómicas mientras estas no superaran los costos asociados a la pérdida de beneficios. Al menos teóricamente, es posible inferir que el RSH respondería al contexto de necesidad que lo justifica como política.

MARCO CONCEPTUAL

Esta investigación aborda la transición desde la ficha de protección social al registro social de hogares. Para este fin, y junto a los antecedentes anteriormente presentados, se requiere de una base conceptual que entregue herramientas analíticas pertinentes. Ese es el objetivo de este apartado.

Primero, se sitúa la indagación en el RSH dentro de un debate que es anterior y que refiere a las prácticas de universalización y focalización en tanto mecanismos de la política social vinculados a nociones de bienestar social; segundo, como la mirada está en la transición hacia el RSH, se establecen los principales momentos analíticos que es posible distinguir en una política pública y ciertos enfoques de análisis existentes en la teoría; y tercero, se describe el enfoque teórico que da sentido a las decisiones metodológicas y analíticas de este estudio.

1. ¿Por qué focalizar? Debate entre universalismo y focalización

A modo general, la posición favorable a la focalización sugiere la dirección de los subsidios y de la política social del Estado hacia los sectores que más lo requieren. Este mecanismo busca consistencia entre la racionalización del gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegue de forma efectiva a los más pobres. Por otro lado, posturas favorables al universalismo argumentan la necesidad de dotar la política social de ciertos principios, como el de derecho social y solidaridad, teniendo a la base un principio de ciudadanía social (Ocampo, 2008), e incluso consideraciones sobre los beneficios que esta concepción tendría para el desarrollo de las democracias latinoamericanas (Adelantado y Scherer, 2008). En estas concepciones, la política social se ubica “en el centro del pacto y de la cohesión social” (Ocampo, 2008: 42).

Un elemento central en el debate entre universalismo y focalización tiene que ver con el rol que debe jugar la política social. Si bien la preocupación general por el bienestar social se posiciona como objetivo último en ambas posiciones, es en la dotación de contenido de este concepto donde se produce la controversia, ya que según cuál sea este contenido, la forma más pertinente de distribución de la política social varía.

Una base común es la justicia redistributiva, entendiéndose como la búsqueda de políticas sociales más efectivas en la lucha contra la inequidad y la pobreza. Desde este marco, una política social efectiva debe lograr beneficiar a las personas de forma eficaz y eficiente, y debe tener como principal objeto alterar la brecha de inequidad existente a la base de las sociedades (Barros y Carvalho, 2014), aspecto que cobra especial significancia en las sociedades latinoamericanas y todas aquellas que mantienen fuertes desigualdades tanto en la distribución inicial de oportunidades como en la distribución final de bienes y servicios.

Analizando las políticas sociales que se proponen afrontar las inequidades, Barros y Carvalho (2014) distinguen entre políticas sociales compensatorias y políticas sociales estructuradas. Las primeras actúan sobre la inequidad resultante luego de los procesos de intercambio. Por su parte, las políticas sociales estructuradas tienen como propósito “alterar las asignaciones iniciales, reduciendo las inequidades en el acceso a los recursos y oportunidades productivas (Barros y Carvalho, 2014: 7). Esta distinción es relevante en este apartado dado que en el combate de la inequidad, las políticas compensatorias debieran definir como población objetivo a aquellos que se ven menos beneficiados luego de la asignación de recursos, es decir, los más pobres o

vulnerables. Esta premisa no necesariamente sería válida para las políticas estructurales, que, al intentar nivelar las oportunidades a la base para toda la sociedad, pueden justificar el carácter universal, como por ejemplo las políticas de salud y educación.

Desde este punto de vista, dado que existen distintos tipos de inequidades, así como orígenes multidimensionales que las configuran, tanto el diseño de la política social como la opción por focalizar o universalizar sus productos dependerán de cuál de estas inequidades se pretende enfrentar y cuál de sus componentes se propone combatir.

Ahora bien, dado que la política social debe satisfacer criterios de efectividad y eficiencia, así como mejorar las condiciones de vida de las personas a raíz de su intervención, son estos criterios los que se deben considerar al decidir focalizar o universalizar. En este marco, se afirma, las políticas focalizadas tienen un rol protagónico, dado que logran cumplir con mayor facilidad dichos criterios (Barros y Carvalho, 2014).

Otra concepción supone que la focalización es esencial para que el contrato social se de en términos de justicia (Sarmiento y Arteaga, 1998). Desde esta perspectiva, sustentada fuertemente en la concepción de justicia de Rawls, la única forma de garantizar la equidad de todos es mediante un tratamiento preferente a los más “débiles”. Al mismo tiempo, inspirados en el concepto de *capabilities* de Sen, estos autores señalan que “la variabilidad de las personas para convertir los medios en capacidades de logro –lo que es más difícil para los pobres- justifica el tratamiento especial para ellos y los grupos excluidos (Sarmiento y Arteaga, 1998: 201). Así, para esta concepción, focalizar implicaría reconocer un hecho: que los excluidos de los servicios básicos son los pobres y que, por tanto, la forma más efectiva de alcanzar la universalización de beneficios es solucionando las carencias de acceso de los más pobres a través de la focalización de las políticas sociales (Sarmiento y Arteaga, 1998: 202). En definitiva, la focalización sería un método para superar la exclusión de los más pobres.

Sumado a esto, se argumenta que la ausencia de focalización además de excluir a los más pobres, aumenta los costos e ineficiencias, en un contexto en que el Estado debe atender diversas necesidades y donde los recursos disponibles son finitos. Entonces, el asunto no sería si se debe focalizar o no, sino mejorar los sistemas para que la focalización se haga al menor costo y con el mayor beneficio social posible (Sarmiento y Arteaga, 1998: 210).

Desde una postura favorable al universalismo, se esgrime que la focalización ha favorecido la individualización de los derechos sociales, fragmentando la cohesión social, sostenida fuertemente en el “carácter colectivo de las necesidades socialmente construidas” (Adelantado y Scherer, 2008: 6). Desde este punto de vista, las políticas sociales focalizadas debilitan la ciudadanía social, favorecen el clientelismo político y son asistenciales. Por este motivo, en el contexto latinoamericano, caracterizado por un alto número de países que han implementado reformas neoliberales, que mantienen una posición subordinada en la economía global y donde existen altos niveles de precariedad e informalidad laboral, este tipo de políticas impactarían de forma negativa en la elaboración y defensa de derechos colectivos –sociales, políticos y económicos-. Por tanto, favorecerían la institucionalización de las desigualdades y así la reproducción de las fragilidades propias de sus sistemas democráticos (Adelantado y Scherer, 2008).

Más en particular, las políticas sociales focalizadas favorecerían el clientelismo político en la medida que implican mayor número de mediadores políticos que regulan el acceso a los beneficios de cierta política social, transformando dichos beneficios en “favores discrecionales,

dificultando la expansión de la confianza generalizada e inhibiendo la acción colectiva (Adelantado y Scherer, 2008: 19).

A su vez, las políticas sociales focalizadas serían asistenciales porque se alejarían de la noción de derecho social, promoviendo la resolución de carencias contingentes y la “gestión privada de los riesgos” (Adelantado y Scherer, 2008: 6).

La cuestión, para quienes promueven la focalización, es qué pasa si con el fin de favorecer condiciones sociales de mayor cohesión y solidaridad, los recursos son mal distribuidos y por tanto los más pobres son perjudicados. Este argumento supone que las clases medias tienen mayor capacidad de captar los recursos, dada su cercanía con los órganos burocráticos responsables de su repartición, así como por su mayor participación en empleos formales, que facilitan el acceso a políticas de previsión, y mayor nivel de pertenencia a sindicatos y partidos políticos, pudiendo influir sobre los canales de decisión y distribución de recursos del Estado (Ocampo, 2008).

En defensa de la universalización, se señala que la incorporación de los sectores medios como sujetos de la política social favorece el aumento de la calidad de los servicios que provee el Estado y además, generaría apoyo de la clase media a aumentar y perfeccionar los niveles de tributación, esenciales para financiar políticas focalizadas. También se argumenta que, dados los altos niveles de desigualdad social, los sectores medios generalmente viven en condiciones de vulnerabilidad e informalidad, y por ende una política que tiende a la universalidad favorece su inclusión y protección. Por último, se argumenta que solo es posible alcanzar altos niveles de cohesión social mediante políticas capaces de ofrecer una propuesta al conjunto de la sociedad (Ocampo, 2008:47).

Parte relevante de la discusión entre políticas focalizadas y universales, como se ha mostrado, se encuentra en la definición de los objetivos de la política social y cómo cada enfoque favorece su cumplimiento. De todas maneras, un matiz relevante, sobre todo en Latinoamérica, se produce al contrastar el alto gasto fiscal que implica el avance hacia la universalización de la política social con las estructuras tributarias presentes en la región. “El avance hacia esquemas universales de política social, acordes con una visión de derechos ciudadanos, exigirá esfuerzos mucho mayores por aumentar y mejorar la estructura de los ingresos tributarios” (Ocampo, 2008: 37).

De lo hasta aquí expuesto, surgen dos interrogantes: (1) ¿Cuál es el rol que le cabe a la focalización y universalización en el marco de las políticas sociales? ¿Implica la focalización la subordinación de la noción de derecho social y ciudadanía?

Si la focalización se enmarca en un contexto de fragilidad institucional y se implementa de formas que objetivamente favorecen el clientelismo y asistencialismo, sus consecuencias para la ciudadanía social y para la democracia pueden ser negativas. Ahora bien, esto no implica que la universalización implementada en un contexto similar tenga el efecto contrario. En este sentido, que la universalización de políticas sociales sea un mecanismo que favorezca concepciones colectivas y la solidaridad social no se traduce en que entre ambos aspectos exista una relación automática y directa.

Al mismo tiempo, no parece claro que sean la focalización o la universalización, en tanto mecanismos al servicio de la política social, los responsables de, por ejemplo, favorecer las condiciones democráticas de la sociedad. Esto no implica afirmar que los mecanismos, instrumentos o dispositivos de la política social sean inocuos o neutros, pero sí tener en cuenta

que tanto la focalización como la universalización no son en sí mismos un programa social. Además, tampoco deben ser comprendidos necesariamente como opuestos. De hecho, desde la perspectiva de Sarmiento y Arteaga (1998), la focalización es una condición que, de ser bien aplicada, haría más eficaz y eficiente la universalización de los programas sociales. En definitiva, no sería una política social, sino que “un instrumento a su servicio” (Sarmiento y Arteaga, 1998: 207).

Al contrario, como plantea Ocampo (2008), mayores niveles de progresividad de la política social se alcanzan con la extensión de su cobertura. En otras palabras, la mayor progresividad se alcanzaría “a través de una política dirigida a universalizar el acceso a la seguridad social (...). Por tanto, la mejor focalización es la universalización” (Ocampo, 2008: 52).

La concepción de focalización, más allá de su posicionamiento como mecanismo que favorece la eficiencia y que busca la identificación de casos particulares que requieren la atención de la política social, no necesariamente contradice la concepción de derecho social. Como plantean Barros y Carvalho (2014), existen diferencias entre garantizar que todos tengan acceso a un servicio o bien, y proveerlo de forma universal. En esta línea, si la concepción de derecho se asocia a garantizar acceso, no existiría oposición entre dicha noción y la política social focalizada, dado que el Estado puede asegurar el acceso a quienes lo requieran y el resto de las personas hacerlo de forma autónoma. Así, focalizar el gasto en los más pobres permitiría que todos tengan acceso a mayor cantidad de bienes y servicios: “los más pobres con recursos públicos, los más ricos con recursos propios (...)” (Barros y Carvalho, 2014: 22).

En síntesis, la definición del rol de la política social y la concepción de bienestar social asociada a su diseño están a la base de los posicionamientos hasta aquí descritos y son aquello que permite su comprensión y diálogo. Tal nivel de complejidad dificulta un posicionamiento absoluto por una u otra postura. Más bien, invita a entender ambos mecanismos como combinables y no necesariamente excluyentes.

Este debate se torna todavía más vigente considerando los desafíos que enfrentarán en el futuro los sistemas de protección social. Como señala Ocampo (2008), en la actualidad se estarían generando dos demandas adicionales a las que la política social históricamente ha reconocido. Una tiene que ver con los altos niveles de educación y capacitación que demanda la sociedad del conocimiento; mientras que la segunda se deriva de la mayor inseguridad económica que generan los cambios enfrentados por las sociedad en el contexto de una economía global, con cada vez menos barreras de espacio tiempo y, por tanto, con altos niveles de competencia.

Es por esto que economías abiertas, como es el caso de Chile, requerirán de sistemas de protección social cada vez más sofisticados. Ante esta demanda, todo hace pensar que ni la focalización exclusiva ni la universalización total serán lo más pertinente, tanto por consideraciones de cohesión social como de racionalidad de recursos, sino que más bien combinaciones que aprovechen las ventajas relativas de ambos mecanismos.

2. Transición de política pública y formas de comprensión

Desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, la implementación puede ser concebida como una de las etapas en el ciclo de una política pública (Subirats y Knoepfel, 2008). Entre estas etapas se posiciona, en primer lugar, el surgimiento de un problema público. Existen formas diversas para que esto suceda, entre ellas, el reclamo o demanda de sectores sociales, la inclusión

en programas de gobierno o la influencia ejercida por grupos de poder o el tercer sector (Cobb y Ross, 1976).

Luego, en segundo lugar, se ubica la inclusión de este problema en la agenda gubernamental. Este es el momento en que entra el Estado en el debate y los gobiernos comienzan a elaborar rumbos de acción. En tercer lugar, se decide el rumbo a seguir y se diseña el plan o política. Generalmente, esta etapa es dotada de un carácter técnico y sus productos son entendidos como objetivos (Ramos, 2012). De hecho, como exponen diversos estudios, la creciente generación de comisiones técnicas para evaluar los instrumentos de focalización, así como diversas políticas sociales, son una muestra de esto (Aguilera y Fuentes, 2011; Joignant, 2011 y 2012; Gárate, 2012).

Cuando se ha definido la política pública, viene, en cuarto lugar, el momento de la implementación. En esta etapa se esperan aplicar las decisiones y acciones que han sido definidas en el diseño. Por último, en la etapa de evaluación, se pretende definir si el plan de acción implementado ha logrado los resultados e impactos esperados (Subirats y Knoepfel, 2008).

La manera de comprender y abordar la implementación de una política pública dependerá del modelo de análisis utilizado, pudiendo variar desde concepciones lineales, donde cada etapa puede ser concebida de manera independiente de las demás y donde la capacidad de agencia de los sujetos es acotada, como el modelo secuencial (Subirats y Knoepfel, 2008); hasta aquellas que conciben el proceso como un todo sistémico, donde las partes se afectan entre sí, como en el modelo de gobernanza (Kooiman, 2004).

También existen otros enfoques donde esta complejidad se desenvuelve en un trasfondo epistemológico constructivista, que supone a los policy makers y actores en general como sujetos y objetos del proceso, es decir, construyen e interpretan el mundo que buscan afectar, dejando de lado concepciones positivistas y reconociendo la dificultad de acercamientos objetivos con la realidad. Esta concepción, que caracteriza al modelo de análisis interpretativo de políticas públicas, es la utilizada para alcanzar los objetivos de este estudio. Para este modelo, es fundamental la apropiación que hacen los sujetos presentes en el proceso de la política a implementar, así como la interpretación que ellos hacen de su contenido y acciones, dado un marco de valores, creencias y modos de vida (Yanow, 1996; 2000).

Teniendo en cuenta lo dicho hasta este momento, se identifican tres actores clave para el diseño, implementación y funcionamiento de los instrumentos de focalización, al menos así lo ha sido en el caso de Chile: Gobierno, Municipios y población objetivo.

De estos actores, en el caso particular de este estudio, se aborda la estructura ministerial que diseña, gestiona y hace uso del instrumento. El énfasis está puesto en el momento de la implementación, específicamente en la transición entre la Ficha de Protección Social y el Registro Social de Hogares.

Dos son los principales motivos que justifican esta decisión. En primer lugar, es un proceso que se está llevando a cabo en la actualidad y, por tanto, conocer su desarrollo es clave para aportar a lograr su éxito. En segundo lugar, la evidencia muestra la existencia de una brecha entre los objetivos originales de las políticas, expresados en su diseño, y los resultados luego de la implementación (Revuelta, 2004). Es, por tanto, relevante explorar en posibles brechas entre ambos momentos, así como en las valoraciones de quienes se vinculan en la actualidad con esta política. Además, son los procesos de implementación los que conectan los diseños de política

con las necesidades y expectativas de las colectividades y ciudadanos (Cortázar, 2007). En efecto, acortar las brechas entre lo buscado y lo alcanzado, entre valoraciones disímiles por parte de los funcionarios, y ajustar aquello que es necesario para resolver posibles problemas identificados, resulta pertinente y necesario.

3. Qué observar y cómo: El enfoque de análisis interpretativo de políticas públicas

Son diversos los factores técnicos y políticos que confluyen en los instrumentos de focalización. En definitiva, es bastante lo que está en juego y los actores que son parte del proceso así lo entienden (Ramos, 2016). Al mismo tiempo, como muestran estudios de la FUSUPO (2010 y 2013), la forma en que es comprendido el instrumento de focalización justifica las prácticas y apropiaciones que de este hacen las personas, lo que finalmente se asocia a su éxito. En el caso de la población objetivo, la asociación del instrumento con injusticia, arbitrariedad y azar justificaba prácticas que desde la autoridad se entendían como irregulares. Por estas razones, es relevante conocer cómo los actores que se relacionan con el instrumento lo comprenden, adaptan e incorporan a sus prácticas.

La mirada del actor que este estudio se ha propuesto observar -la estructura ministerial que diseña, gestiona y hace uso del RSH- es abordada desde un paradigma constructivista. Desde este punto de vista, se asume que los modos de pensar colectivo, así como sus expresiones comunicativas, construyen el modo en que el mundo es (Elder-Vass, 2012). Experiencias y significados dotan de sentido la acción de los sujetos sociales.

Este marco global resulta coherente con los principios que propone el análisis interpretativo de políticas públicas. A la base de la propuesta teórica y metodológica de este enfoque, hay una concepción de las políticas públicas que supone niveles de complejidad que difieren a los análisis más tradicionales, como lo son, por ejemplo, los de la economía.

Para comprender los desenlaces de una política pública, diría Dvora Yanow (1996 y 2000), se requiere no solo la comprensión que los expertos tienen de una política determinada, sino también el razonamiento práctico sobre las condiciones locales derivadas de la experiencia de los actores con la política en cuestión. Para comprender lo anterior es clave entender los valores, creencias y sentimientos de estos actores, que son los que permiten observar su relación práctica y subjetiva con la política pública y sus artefactos.

Los métodos interpretativos, y en particular este enfoque de análisis, son una manera de acceder a los valores, sentimientos y creencias de los actores vinculados a una política, con el fin de comprender la manera en que se relacionan con esta. Adoptar este enfoque significa asumir ciertos supuestos, entre estos:

- En primer lugar, que vivimos en un mundo social caracterizado por las posibilidades de múltiples interpretaciones. En consecuencia, la rigurosidad es posible, pero no la neutralidad (Yanow, 2000). Entonces, si el sentido se construye mediante la interpretación, esta es una herramienta fundamental para el análisis de política pública que pretende estudiar las construcciones de sentido que los actores producen sobre una determinada política.
- En segundo lugar, y asumiendo lo anterior, el conocimiento es construido y adquirido mediante la interpretación y esta es en esencia subjetiva, como diría Yanow: “refleja la

educación, la experiencia y la formación, como también el trasfondo individual, familiar y comunal” (Yanow, 2000: 9). En función de estos aspectos es que los actores interpretan, en la búsqueda de dar sentido, en este caso, a la política pública.

- En tercer lugar, el modelo interpretativo de análisis propone que las acciones humanas, así como los artefactos que en él están involucrados, como documentos, legislaciones, oficios, minutas, cuestionarios, son entendidos no solo como instrumentos racionales, es decir, ajustados a un fin, sino que también dotados de significados (Yanow, 2000).
- En cuarto lugar, la concepción de la realidad propia del carácter normativo de una política pública es subordinada a la creencia o interpretación que tienen los sujetos involucrados para con esta política. En palabras de Yanow, y siguiendo a Lipsky, la creencia de lo que hacen los sujetos constituye la “verdad” de la intención de la política, y por tanto, el análisis no puede ser restringido al lenguaje político o a las ideas que expresan e intencionan públicamente los actores, sobre todo a nivel de los ejecutores.

En consecuencia, siguiendo a Yanow, los problemas de implementación serían frecuentemente provocados por diferentes entendimientos del lenguaje de la política y es por este motivo que el análisis interpretativo juega un rol clave para acceder a este conocimiento, construido por cada una de las “comunidades constructoras de significados” (Yanow, 2000).

Las comunidades que comparten significados son conceptualizadas por este enfoque como “comunidades interpretativas⁷”. Este concepto refiere a un conjunto de visiones, valores, creencias, así como prácticas lingüísticas, cognitivas y culturales que se refuerzan entre sí y que en la medida que son compartidas o no compartidas por los distintos grupos humanos, van distinguiendo y distanciando las distintas comunidades interpretativas. En consecuencia, los sujetos que son parte de una comunidad interpretativa tienden a compartir pensamientos, discursos, prácticas y significados.

Más en profundidad, el concepto de “marco” es otro de los elementos fundamentales del enfoque interpretativo. Un marco establece la estructura interpretativa dentro de la cual los artefactos relacionados con una política pública adquieren sentido. Según el contenido hermenéutico de cada marco, los sujetos prestarán atención y valorarán de cierta forma un artefacto. En definitiva, los marcos representan la estructura de valores de cada comunidad interpretativa. En consecuencia, los marcos pueden ser comprendidos como una de las categorías que operacionaliza y permite delimitar una comunidad interpretativa.

Teniendo en cuenta los objetivos tanto del análisis interpretativo de políticas públicas como de este estudio en particular, es pertinente relevar la importancia que explícitamente da Yanow al lenguaje como mecanismo a través del cual los sujetos expresan sus marcos. En sus palabras, existe una compleja interrelación entre lenguaje, cognición y acción. Y así como los marcos se expresan generalmente a través del lenguaje, en diversas ocasiones explican la percepción y los cursos de acción seguidos por los sujetos. Es por esto que resulta esperable que comunidades interpretativas diferentes, y por ende con marcos particulares, expresen ante un mismo artefacto discursos similares en lo superficial, pero con contenidos semánticos disímiles, dando cuenta de percepciones particulares y justificando los cursos de acción seguidos.

En síntesis, por el momento este modelo ofrece, en tanto categorías analíticas, las comunidades interpretativas –comunidades que comparten significados-, que pueden ser observadas por medio

⁷ Desde ya se explicita que no es un objetivo de este estudio identificar de forma clara y certera comunidades interpretativas. Los tiempos y recursos disponibles no permiten realizar un trabajo etnográfico que soporte resultados de este nivel.

de marcos –estructuras interpretativas que configuran comunidades-. Estos marcos se expresan principalmente a través del lenguaje, lo que enfatiza la relevancia analítica de los discursos como formas de expresión y objetivación de unidades de sentido, compartidas o no por cierta comunidad.

El desafío para el analista es, entonces, identificar y comparar entre las distintas comunidades interpretativas las formas en que un asunto político y los artefactos relacionados con este son *enmarcados*, es decir, cómo son interpretados, comprendidos y expresados por los actores en sus discursos.

En la comprensión de los elementos discursivos se debe tener en cuenta que estos condensan elementos experienciales, descriptivos y explicativos, entre otros, por lo que, tal y como se propone desde los estudios de las narrativas científico sociales, su objetivación y autonomización los configura como macro actos de habla que semantizan y dan forma a la realidad social (Czarniawska, 2004).

Esta relevancia dada a los elementos discursivos no es exclusiva de este tipo de análisis. Por ejemplo, en los análisis sobre identidad, se posicionan los relatos de las experiencias y sus valoraciones como el sustento que evita la disolución de la experiencia, a partir de la articulación entre sentido y realidad y por tanto, son fundamentales en la construcción de la identidad social (Koselleck, 2012).

En un marco determinado, tal y como adquieren y expresan sentido los actos de habla y discursos, lo hacen las acciones y artefactos. Ejemplos de artefactos relevantes en el análisis de una política pública son las redes de interacción, publicaciones, oficios, decretos, leyes, y todo tipo de manuales y documentos. Siguiendo los planteamientos de la filosofía hermenéutica y de la fenomenología, para el análisis interpretativo de políticas públicas los artefactos son centrales dada su capacidad de transmitir e incorporar significados, valores y creencias.

Para Yanow, los artefactos humanos no tienen significados unívocos, más bien, se enfrentan a estos en una relación representacional. Dado que los artefactos representan esta complejidad semántica, la autora propone su simplificación operativa para el análisis mediante el concepto de símbolo.

Un símbolo representa algo más que lo que aparenta o denota explícitamente. Se trata de una abstracción que opera de forma dinámica a raíz de convenciones sociales. Estas convenciones sociales no son más que acuerdos sobre los significados que transmite un determinado símbolo, operando en la práctica como un equivalente funcional a estos significados. En definitiva, si bien Yanow no lo afirma en los mismos términos, los símbolos son un equivalente que permite expresar significados de manera directa, eficaz y eficiente, sin recurrir a la explicitación literal de esos significados.

En definitiva, este modelo analítico afirma la existencia de comunidades interpretativas. Estas comunidades suponen la existencia de marcos de sentido que las agrupan y que facilitan su interacción. Para la comprensión de estos marcos de sentido, se propone la observación de aquello que los produce y reproduce, es decir, discursos y artefactos organizados de manera tal que estabilizan y simplifican flujos de significado y así la interacción entre los miembros. Estos elementos, en oportunidades, se objetivizan y sintetizan en símbolos compartidos por la comunidad.

Por todo lo anterior, y desde un punto de vista operativo, el modelo analítico propone la identificación de artefactos y discursos a partir de su descomposición en tres grandes categorías de la acción humana: lenguaje, objetos y actos.

Estos elementos son la manifestación concreta de abstracciones como valores, creencias, sentimientos y significados (Yanow, 2000)⁸ y su identificación permitirá alcanzar este segundo nivel, que es aquel que permite la captura de los marcos de sentido y, en último término, de las comunidades interpretativas.

¿Por qué todo esto es relevante? En primer lugar, porque la identificación de artefactos -lenguaje, objetos y acciones- permite indagar en las comunidades interpretativas que dan sentido a la red operatoria que estabiliza el funcionamiento de un instrumento de política pública.

Si bien el concepto de red operatoria puede ser entendido como punto de partida que da inicio a programas de investigación diversos, como aquellos centrados en la autonomización de construcciones científicas, fuertemente alimentados por las propuestas teóricas de Callon y Latour, o aquellos centrados en la teoría de la gubernamentalidad de Foucault; el interés aquí es menos ambicioso. Se trata de indagar en cómo se ha modificado la estructura humana y artificial que soporta el instrumento utilizado para el ejercicio de focalización de política pública social por parte del Estado de Chile.

El énfasis del estudio en este aspecto reconoce, no obstante, cierta influencia de la teoría de Latour (2001), en la medida que reconoce que la construcción científica de este tipo de instrumentos es posible mediante asociaciones, traducciones y enrolamientos, que de ninguna forma son indiferentes al objeto construido. Pues, de alguna manera lo explican y entregan coherencia. Existe una red de funcionamiento porque el instrumento es estabilizado por humanos y en constante contacto con elementos no humanos, que de manera contingente dotan de dinamismo la realidad. Como este proceso no es natural y sí social, y por tanto no exento de influencias, relaciones de dominación y, en última instancia, de poder, es relevante dar cuenta de su existencia y dinamismo.

En segundo lugar, el énfasis en el lenguaje, pero por sobre todo en los significados de las experiencias expresadas a través del discurso, permite identificar aquello que da sentido a la forma de actuar, lo que es clave para indagar y generar conocimiento acerca de la transición al RSH. Un ejemplo de esto ha sido expresado por Castell, en *Comunicación y Poder*, dando cuenta cómo “mediante la activación de redes de asociación entre acontecimientos e imágenes mentales a través de los procesos de comunicación, el ejercicio del poder opera con una dinámica multinivel, en la que la forma en que sentimos estructura la forma en que pensamos y en última instancia la forma en que actuamos” (Castells, 2009: 201).

En tercer lugar, el modelo analítico propuesto permite identificar para fines prácticos del éxito de la política social, los significados que están en conflicto, con especial énfasis en los sentimientos, valores y creencias en tensión entre dos o más comunidades. La identificación de estos elementos

⁸ Esto implica que los valores y creencias, si bien no son explícitos en las relaciones de la vida cotidiana, tal y como muestra Goffman, están incrustados en los artefactos en una relación simbólica y contingente. Como señala Yanow, cada vez que nos involucramos, invocamos o utilizamos un artefacto, reforzamos, mantenemos o cambiamos su significado subyacente.

y su posterior gestión, pueden llegar a ser facilitadores del proceso de implementación de una política pública⁹.

Siguiendo la propuesta del análisis interpretativo y de forma coherente a lo anterior, el plan de análisis debe seguir los siguientes pasos, entendiéndolos no como secuencias, sino como partes en permanente desarrollo, de ir y venir entre la una y la otra.

En primer lugar, se deben identificar los artefactos – expresados en el lenguaje, objetos y actos- que son portadores de significados particulares para las distintas comunidades interpretativas. En este caso, los artefactos que están en relación durante el proceso de transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares.

En segundo lugar, se deben identificar las comunidades interpretativas que comparten significados, discursos y prácticas relevantes para el objeto político en cuestión. Se debe tener en cuenta que en la práctica ambos pasos se desarrollan de manera conjunta.

En tercer lugar, se deben identificar los discursos de las comunidades interpretativas, es decir, los significados específicos que son comunicados a través de los artefactos. Al mismo tiempo, en este paso es posible conocer los sentimientos, valores y creencias relevantes para una comunidad, aspecto importante para el paso siguiente.

Por último, se identifican los significados que están en conflicto, con especial énfasis en los sentimientos, valores y creencias en tensión entre dos o más comunidades. Si bien el enfoque de análisis interpretativo de políticas públicas propone pasos posteriores, serán obviados dado que escapan a los objetivos de este proyecto.

A continuación, en el siguiente apartado se explicita la pregunta de investigación, objetivos y aquellas preguntas directrices que guiarán el proceso de indagación.

⁹ Es pertinente explicitar que los sujetos no son entendidos como sujetos pasivos que reciben la política desde el órgano superior y luego la ejecutan de manera lineal, sino que como constructores activos de significado, que son capaces de amoldar y en cierto grado adaptar sus prácticas conforme les parece correcto.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS Y DIRECTRICES

En este marco, la pregunta que se propone responder es:

- ¿Cómo se ha desarrollado la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares a nivel de las prácticas y significados de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento?

El objetivo general de este estudio es indagar en la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares a nivel de prácticas y significados de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento. De este objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Indagar la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares desde las prácticas cotidianas de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento.
- Indagar la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares desde las valoraciones que atribuyen a sus prácticas cotidianas funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento.
- Indagar la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares desde las valoraciones que tienen de dicha transición funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento.

El proceso desarrollado para responder a esta pregunta de investigación, y así alcanzar el objetivo general recientemente explicitado, ha sido guiado por las siguientes preguntas directrices:

En primer lugar, el RSH incluye en su diseño diversos mecanismos que buscan aportar a la flexibilidad y al ajuste según los requerimientos de la política social a focalizar, entonces, ¿qué modificaciones ha implicado en la práctica cotidiana de los funcionarios la transición desde la FPS al RSH en los servicios públicos aquí estudiados? ¿Cuáles han sido los cambios en la red operatoria del instrumento que ha implicado la transición? ¿Se trata de continuidad o se han experimentado, desde el punto de vista de los funcionarios, cambios significativos en la operatoria cotidiana de su labor? En la práctica, ¿El RSH resuelve los problemas identificados en el anterior instrumento?

En segundo lugar, como se ha mostrado, los instrumentos de focalización, así como sus procesos de implementación, envuelven diversas complejidades de orden técnico y político. Al mismo tiempo, y en parte por esta razón, la experiencia chilena muestra procesos de rediseño y cambio que distan de ser lineales, con alto impacto mediático y en oportunidades interrumpidos, entre otros motivos, por retrasos en su implementación, ausencia de consenso técnico y rechazo de parte de los beneficiarios finales, tal como fue el caso de la Ficha Social. En este marco, es pertinente preguntarse: ¿qué caracteriza la valoración subjetiva que tienen los distintos funcionarios incluidos en este estudio del proceso de transición entre la Ficha de Protección Social y el Registro Social de hogares? ¿Existen diferencias entre funcionarios de distintos Ministerios o servicios? ¿Es percibido de manera disímil el proceso de transición al RSH en instituciones que tienen distintas necesidades de focalización? ¿Cuáles han sido los logros de este proceso de transición? ¿Qué desafíos enfrenta la implementación del RSH para alcanzar los objetivos definidos en su diseño? Estas preguntas, enmarcadas en los objetivos específicos de este estudio, son indagadas y abordadas en las páginas siguientes.

METODOLOGÍA

Este estudio tiene carácter exploratorio –dado lo novedoso y contingente de su objeto- y ha sido abordado mediante un enfoque cualitativo. Este enfoque es consistente con los objetivos planteados en la medida que posibilita alcanzar altos niveles de profundidad y complejidad en la información. Al mismo tiempo, resulta coherente con el enfoque de análisis interpretativo de políticas públicas que, como fue planteado en apartados anteriores, guía la definición de dimensiones de estudio y análisis.

El trabajo empírico se sustentó en fuentes de orden primario y secundario. Dos son las técnicas de recolección de información utilizadas: entrevistas semi-estructuradas individuales y análisis de fuentes documentales.

La opción por la entrevista cualitativa se sustenta en que esta técnica permite identificar lo que es importante y significativo en las experiencias, valoraciones y prácticas de los informantes; sus significados, perspectivas e interpretaciones y el modo en que ellos ven, clasifican y experimentan su propio mundo (Ruiz, 2003). A su vez, la entrevista semi-estructurada concede libertad tanto al entrevistado como al entrevistador y garantiza que se van a discutir todos los temas relevantes (Corbetta, 2007).

Entre las fuentes documentales, se han considerado todo tipo de documentos institucionales, normativas, decretos, presentaciones en seminarios y conferencias, folletos explicativos, etc. Estos documentos fueron fichados y analizados mediante el método de comparación constante (Glaser y Strauss, 1967). El mismo método se ha utilizado para analizar la información recogida mediante las entrevistas semi-estructuradas. Esta información fue capturada mediante notas de voz y consolidada a través de transcripciones literales.

Para el desarrollo de las entrevistas cualitativas, los participantes fueron seleccionados siguiendo un criterio de triangulación subjetiva y, específicamente, mediante un muestreo de tipo intencionado y según casos críticos. En consecuencia, la muestra fue construida según ciertos criterios de inclusión y exclusión, y además, complementada con criterios de pertinencia y de accesibilidad. Por tanto, se excluye toda aspiración de representatividad y se prioriza la riqueza, diversidad y profundidad de la información.

El universo de participantes está conformado por los funcionarios de ministerios y servicios que gestionan políticas y programas focalizados. Específicamente, este estudio fue acotado al Ministerio de vivienda, al Ministerio del Trabajo y Previsión Social y al Ministerio de Desarrollo Social. Estos Ministerios son aquellos que concentran mayor porcentaje de su presupuesto sectorial en políticas sociales focalizadas. Según datos de 2010, el Ministerio de Vivienda representaba el 52%, Trabajo y Previsión Social un 17% y Mideplan -actual MDS- un 60% (Comité Expertos FPS, 2010: 28).

Dada la limitación de tiempo y recursos a la base de este estudio, se construyó una muestra que representara dos aspectos centrales en el funcionamiento del RSH: la demanda sectorial y la gestión del instrumento. Respecto al primer elemento, se han distinguido dos tipos de demandas, aquella que tiene como objeto final la transferencia de recursos y otra que tiene como propósito gestionar programas sociales de mayor complejidad. A la base de esta distinción está el supuesto que cada tipo de necesidad implicará una vinculación particular con el proceso de transición al RSH. Sobre el segundo elemento, se considera oportuno incorporar al MDS como objeto de la indagación en tanto que organismo responsable de la implementación y funcionamiento del

nuevo instrumento. Por tanto, su importancia está dada por esta posición y no por el ejercicio de focalización realizado por sus unidades dependientes.

Para indagar en una institución que representa el uso del RSH con el fin de realizar transferencias monetarias, se ha elegido como caso el Instituto de Previsión Social, perteneciente al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En relación a la gestión de programas sociales con mayor demanda al instrumento de focalización para la selección de sus beneficiarios, se ha seleccionado la División de Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que gestiona programas de alta complejidad y con impacto a nivel nacional. La transición al RSH en el Ministerio de Vivienda resulta especialmente relevante para este estudio dada la complejidad que implica la focalización de política social en ese sector. Es, por tanto, interesante observar las valoraciones y prácticas que entre sus funcionarios ha generado el nuevo sistema de focalización y, sobre todo, las políticas de asesoría y seguimiento que han sido propuestas y que debiera realizar el Ministerio de Desarrollo Social a los distintos ministerios y servicios. Por último, el Ministerio de Desarrollo Social ha sido abordado a través de Direcciones y Divisiones relevantes para la implementación y funcionamiento del Registro Social de Hogares.

Como criterios de inclusión, los entrevistados fueron seleccionados en la medida que pudieran aportar información crítica para el estudio. Particularmente, funcionarios que desarrollaran algunas de las siguientes tipos de labores: (1) definición política sobre el instrumento y su uso para la focalización; (2) implementación, gestión o asesoría técnica sobre el instrumento; y (3) trabajo operativo, cotidiano y directo con el instrumento, en cualquiera de sus dimensiones.

Un criterio de exclusión fue el trabajar en alguna de estas funciones, en cualquiera de los Ministerios o servicios seleccionados, desde enero de 2016 y no anteriormente, razón por la cual no podrían dar cuenta del objeto de este estudio, la transición entre la Ficha de Protección Social y el Registro Social de Hogares.

Con el fin de obtener mayor información del proceso de transición, así como profundizar en aquellos aspectos que puedan resultar lejanos al investigador, en el curso de la investigación se decidió incorporar tres entrevistas a expertos. Los expertos incluidos representan distintos posicionamientos ideológicos frente al rol del Estado como impulsor de política social y a la utilización de mecanismos de focalización.

El total de participantes es de quince, tres expertos y doce funcionarios. Los doce funcionarios se distribuyen de la siguiente forma (ver tabla siguiente): cuatro por cada Ministerio o servicio, y del total, tres desempeñando un rol principalmente político, tres en labores técnicas y seis en un nivel operativo. Esto último dada la complejidad de identificar los aspectos particulares de la transición entre uno y otro instrumento a nivel de prácticas operativas y relación cotidiana con este.

TIPOS DE FUNCIONARIOS Y NÚMERO DE ENTREVISTAS				
	Vivienda	Trabajo y Previsión	Desarrollo Social	Total
Rol Político	1	1	1	3
Técnico	1	1	1	3
Operativo	2	2	2	6
Total	4	4	4	12

Para el desarrollo de las entrevistas, se elaboró un guion temático con los temas a abordar y con aquellos aspectos a profundizar. No se trató de una pauta dado el carácter semi-estructurado de la entrevista y la relevancia de posibilitar el surgimiento de temáticas según la contingencia e intereses del entrevistado.

Siguiendo las normas éticas que rigen la investigación en ciencias sociales, cada participante debió aceptar y firmar un consentimiento informado, donde se explica el uso de la información, sus derechos como entrevistado, los deberes del investigador, el carácter confidencial y anónimo de la información, entre otros aspectos.

El método de comparación constante fue el utilizado para el análisis de la información. Este método propone la generación de explicaciones de forma sistemática por medio de la codificación explícita y la utilización de mecanismos analíticos. Particularmente, propone cuatro pasos: (1) comparar incidentes aplicables a categorías; (2) integrar categorías y propiedades; (3) delimitar un relato teórico; (4) escribir dicho relato (Flores, 2009).

En definitiva, se siguió un análisis de tipo descriptivo y, según la profundidad de la información, relacional. En consecuencia, la información recogida fue sistematizada mediante codificación abierta, axial y clasificación jerárquica, según las categorías que emergieron en el análisis. Este tipo de análisis sigue un modelo inductivo y emergente (Flores, 2009; Strauss, 1984).

Por tanto, la información recogida fue transcrita y codificada. En una primera etapa, como se muestra en la imagen siguiente, se realizó codificación y se utilizaron memorandos para incorporar información que emergía en este proceso y que posteriormente podía ser útil para la segunda fase de codificación y posterior análisis.

<p>Entrevistado: Ya, para responder la primera parte de tu pregunta, ¿cómo se asocia esto con la ciudadanía?, antes la ficha era, uno, bueno, se llenaba un formulario y te decían un puntaje, eso en resumidas cuentas, y el cómo se construía ese puntaje o cuánto yo podía saber de la construcción era súper limitada, o sea, el primer avance fue hacer público todo lo que se ocupa, todos los datos que se ocupan para la construcción, y ya no es un puntaje si no, una clasificación socioeconómica, que en base a vulnerabilidades, principalmente de ingresos se rankea, se prela a la población. Y se incorpora un aspecto importante, un pilar que era conocido como la plataforma del registro social de hogares, que es la cual, donde la gente interactúa, entonces alguien puede encontrar errores en la calificación, que si lo hay, y puede decir mediante alguna documentación, respaldar que eso que efectivamente es un error y puede modificar su ingreso, puede modificar su composición o puede modificar los bienes a los que accede o a los servicios a los que accede y así incidir directamente en los resultados de su clasificación.</p>	<p>Valoración del RSH (CL:P2).</p> <hr/> <p>marzo 25, 2017 Valoración del RSH (CL:P2)</p> <hr/> <p>Memo: Relevante tener en cuenta porque en el fondo refiere a un cambio en la forma en que el Estado se relaciona con la población beneficiaria.</p>
--	--

En una segunda fase, los códigos fueron agrupados y analizados, proceso del que emergen nuevas categorías y dimensiones de análisis. Un ejemplo de esta agrupación se presenta en la imagen siguiente:

CÓDIGOS FASE 1	CÓDIGOS FASE 2
Actores que participan en mesas de trabajo	ACTORES DE LA TRANSICIÓN
Actores de hacienda que participan en mesa de trabajo	
Actores modificación decreto 22	
Ministerios incluidos en actualización de decretos	
Orgánica y roles ministeriales en la transición	
Preparación de la transición con Hacienda	
Preparación de la transición con oferta programática	
Procedimientos y actores en la transición	
Rol de Hacienda en el proceso de transición	
Valoración de su rol dentro de la transición	
Condiciones del entorno para la transición	
Coordinación interministerial para la transición	
Coordinación interministerial para la transición	

Entre los criterios de rigor que rigen este estudio se utiliza triangulación intersubjetiva, dada por la asesoría de expertos y comparación constante, basada en fases sucesivas de producción de datos y análisis, permitiendo la contrastación de información y el ajuste de los instrumentos utilizados, logrando así mayor densidad y riqueza posterior en la información y su análisis.

En consecuencia, el trabajo de levantamiento y análisis de información se desarrolló en dos fases: la primera, que se extendió entre diciembre de 2016 y enero de 2017, contó con seis entrevistas, revisión de decretos, dos seminarios y un análisis preliminar de información, y redundó en un ajuste al guion temático utilizado para las entrevistas cualitativas. La segunda fase, desarrollada entre marzo y abril de 2017, incorporó la realización de las restantes nueve entrevistas, revisión de documentos institucionales y presentaciones diseñadas para la difusión del nuevo instrumento durante el proceso de transición.

RESULTADOS

Recapitulando, este estudio se planteó como objetivo general indagar en la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares a nivel de las prácticas y significados de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento. A continuación se presentan los principales resultados:

1. Prácticas que comprende la transición¹⁰

Las prácticas fueron sintetizadas a partir del discurso con que los funcionarios ordenan y expresan lógicamente sus vivencias en el marco de la transición hacia el Registro Social de Hogares y refieren a los artefactos -discursos, objetos y actos- que dan sentido al proceso. Las prácticas levantadas en el marco de este estudio pueden ser agrupadas en los siguientes componentes.

1.1. Preparación y adecuaciones que dan forma a la transición

Una primera etapa del proceso de transición tiene que ver con el diseño y preparación de la oferta programática para el nuevo sistema. Desde el momento en que se decide que el nuevo instrumento de focalización será el RSH, comienza su diseño, encargado principalmente a la División de Políticas Sociales del MDS, y luego un trabajo de análisis, en conjunto con los ministerios y servicios que hacían uso de la FPS, para definir cómo resulta más factible introducir el nuevo instrumento.

“El trabajo de avanzada, los primeros meses, fue decirle a la oferta ‘ya no va a haber puntaje, va a existir un periodo de transición en el cual ustedes pueden pedirnos a nosotros algún instrumento particular que sea para su necesidad o simplemente nos sirve la calificación socioeconómica en determinado porcentaje de la población y nosotros vamos a modificar nuestras plataformas de informática para que en vez de consumir FPS puntaje, consuman otro conjunto de variables’” (CL:P4).

“Entonces hubo una parte fuerte que se dedicó solamente a transmitir la oferta programática, que son los otros Ministerios y servicios del Estado, como qué es lo que se venía, qué es lo que tenían que hacer, revisar la parte legal de cada uno de los servicios y Ministerios que ocupaban la ficha de protección social de alguna u otra forma” (CL:P2)

La transición al nuevo instrumento requirió del manejo de dimensiones críticas que preparan el camino. Se destacan el levantamiento de inquietudes y necesidades de adaptación en la oferta programática y una serie de adecuaciones jurídicas que proporcionaran base legal para la instalación y funcionamiento del RSH. En esta última dimensión, se trató principalmente de ajustar decretos y reglamentos para compatibilizar el nuevo ejercicio de focalización con las prácticas de los programas sociales ofrecidos.

En la práctica, dichas labores implicaron un mapeo de todos los instrumentos normativos que estaban en funcionamiento y que era necesario actualizar para el funcionamiento del RSH. A su vez, fue necesario lograr acuerdo de parte de todos los ministerios que eran parte del nuevo decreto.

“(…) estructuración y en el anclaje normativo del nuevo reglamento que es el decreto supremo 22, que reemplazó el decreto de la ficha de protección social y posteriormente a la firma, o sea, la total tramitación

¹⁰ Este apartado ha sido escrito para facilitar dos tipos de lectura: una de mayor profundidad, que supone la lectura de párrafos de relato y citas de testimonios de entrevistados; y otra abreviada, dada por la lectura exclusiva de los párrafos de relato.

de ese decreto ha sido la redacción y operativización de todos los instrumentos normativos que han surgido al alero de ese decreto. Resoluciones que determinan las caracterizaciones socioeconómicas, la firma de los convenios con los municipios para que los municipios puedan operar el registro social de hogares, los convenios de transferencia con los municipios, los protocolos; una serie de instrumentos normativos que han tenido que ir operativizando el nuevo decreto supremo que estableció el registro social de hogares, eso” (F:P1).

“Determinar todos los instrumentos normativos que se colgaban de la ficha de protección social, porque había que modificar todos esos instrumentos normativos para realizar este empalme y ese fue un trabajo que hizo la fiscalía. Modificar un decreto supremo es un lío por así decirlo, porque la modificación de un decreto supremo implica estar de acuerdo todos los ministerios que firman el decreto en el nuevo texto” (...). Pero además hay que llevar eso a toma de razón de la contraloría, entonces para que las cosas puedan ocurrir en un cierto momento, nosotros proyectábamos que tenía que ocurrir había una serie de pasos previos” (F:P3)

Estas adecuaciones fueron esenciales no solo porque permiten el uso del RSH por parte de la oferta programática, sino también porque hacen posible la esencia del Sistema de Apoyo a la Selección de Beneficiarios de Prestaciones Sociales, marco en que opera el RSH, favoreciendo el acceso y manejo de la información institucional con que cuenta el Estado. Si bien el MDS contaba con una ley amplia que facilita su posición central en el nuevo sistema, fue necesario ajustar los convenios de interoperabilidad que el MDS establece con los ministerios.

“¿cómo ha operado esto? con el paraguas de la ley del ministerio, de la ley del sistema intersectorial más el decreto supremo 22, a nosotros nos permite conectarnos con todas las bases de datos que hay al interior de la administración del estado, para eso no hubo que hacer muchos cambios, pero hubo que hacer algunas modificaciones en los convenios de interoperabilidad que tenemos con otros ministerios”.

A su vez, para asegurar el traspaso efectivo de información, fueron actualizados los convenios de transferencia de información desde el MDS a los distintos ministerios y ofertas programáticas. En el caso de uno de los entrevistados, asumió el proceso como un acuerdo en base a la información disponible y requerimientos para el ejercicio de focalización.

Es algo que se negocia anteriormente según los requerimientos del ejercicio de focalización del Ministerio. Es una conversación técnica con el Ministerio de Desarrollo Social. Efectivamente, eso se hizo para la ficha de protección social y se revisó para el registro social de hogares. (M:P8)

Ahora bien, la actualización de los convenios de interoperabilidad no fue la única adecuación necesaria, dado que al propiciar el Registro Social de Hogares mayor acceso a la información administrativa con que cuenta el Estado, se requieren garantías y protocolos que regulen los flujos de información, garantizando la seguridad y privacidad de las personas. Y esta es una acción central entre las labores que caracterizan la transición al nuevo instrumento.

“Se tomaron todas las precauciones (...) después de todos los resguardos de privacidad y de protección a la vida privada de la gente, se tomaron todos los resguardos para que una familia pueda ver su información personal, entonces si tu entrabas con clave única que se te habilita para ver tu información, pero no necesariamente la del resto de la familia, salvo que tenga el cuidado personal del resto de los integrantes... un hijo de la familia puede ver su información pero tampoco todo el resto, entonces eso había que coordinarlo bien y también la información que puedan ver los funcionarios que operan con esto”. (F:P9).

Para todo lo anterior, fue necesario establecer instancias de diálogo con la oferta programática. Fue en estas instancias que, además de dar a conocer las características del nuevo instrumento y evaluar las adaptaciones necesarias, se levantaron posibles dificultades técnicas generadas por el paso desde la FPS al RSH y que sería necesario gestionar para una transición efectiva.

Estas instancias de diálogo fueron conocidas como mesas de transición y mediante ellas fue posible un diálogo directo entre los responsables de un determinado programa social y actores técnicos del MDS, con el fin de evaluar los resguardos necesarios para el cambio.

“En el fondo estábamos trabajando en una mesa de transición que es una mesa que está con un encargado de programas, un estadístico y un informático y una persona encargada como de los temas legales para hacer una identificación sobre cómo se regulaba cada programa, cuáles eran los puntajes de corte, cuál era la normativa que estaba asociada para las plataformas informáticas a través de las cuales se hacían las transmisiones de información (...)” (SB:P1).

“Se invitó a las presentaciones a las distintas entidades que iban a hacer uso de este insumo, del registro social de hogares, se invitó y se les explicó y también se preguntó si habían algunas dificultades (...). Las consultas se referían a las probables dificultades técnicas de implementarlos. O sea, fue más que nada eso, dificultades técnicas y las cosas que había que hacer para entrar en operación el primero de enero, las adaptaciones que había que hacer en los sistemas de acá del IPS para poder conversar con el nuevo sistema que iba a manejar otro tipo de datos” (HV:P6)

Como dan cuenta los entrevistados, una dimensión central de estas conversaciones son los elementos técnicos y jurídicos que es necesario resguardar para una transición efectiva. Junto con esta preocupación técnica, convivía otra de orden político que mediante una serie de estudios y proyecciones buscó establecer los impactos de la transición en los beneficios ofrecidos y beneficiarios atendidos. En términos sencillos, se buscó evitar que personas que recibían beneficios dejaran de percibirlos, principalmente, por el rechazo que esto generaría contra el nuevo instrumento, afectando el primer acercamiento de este con la ciudadanía. Por tanto, se hicieron evaluaciones y modelaciones que permitieran inferir cuál sería el movimiento de beneficios y beneficiarios con la entrada en funcionamiento del nuevo instrumento”.

“Bueno, nosotros teníamos muchos temores de que esto se nos fuera a convertir en un tremendo problema social, pero la adecuación de los programas más un trabajo en conjunto que hicimos con el Ministerio de Desarrollo Social durante todo 2015 y el inicio del 2016 nos permitió adecuar los programas y tener una transición” (JL:P14).

“Lo que tuvieron que hacer los equipos técnicos, eso ya fue un trabajo más de ellos en el fondo, es revisar o simular el impacto que tenía el registro social de hogares, el cambio en cada uno de los beneficios sociales” (F:P3)

“En general ha sido un proceso relativamente ordenado, donde el MDS se ha preocupado mucho, sobre todo de que no genere este ruido y a tal nivel de que en general ha acompañado todo los procesos y cada vez que ha habido un ruido por este tema, en la prensa o cosas así, son los primeros que llaman. Han estado muy presentes en ese sentido, yo creo que están muy preocupados de que esto no se gane una mala reputación” (M:P4)

Como se plasma en su relato, para un funcionario del MDS las evaluaciones consistían en modelar las consecuencias del paso desde la FPS al RSH a nivel de beneficiarios. En el fondo, cuántos de ellos y cómo se desplazaban con el nuevo instrumento.

“Lo que hacía yo era que pedía una nómina de beneficiarios actuales y lo que hacía era correrle el modelo de cálculo de la nueva ficha. Entonces era básicamente decir: ya, tu tienes 100 personas, de esas 100 personas, ¿cuántas quedarían si hacemos la transmisión del cambio de instrumento?” (SB:P2)

A su vez, según se infiere de los relatos, esta experiencia es comprendida de manera similar en ambos ministerios sectoriales aquí estudiados.

“Nosotros pasamos consecutivamente bases de postulantes históricos del 2014 y 2015 al MDS para que los modelara, más de 300.000 personas. Sumando todo, dijimos todas estas personas postularon durante el 2014, 2015, ellos lo modelaron y dijeron: mira, antes estas personas eran así porcentualmente, su ficha

daba este número, hoy día estas personas globalmente son así y han tenido hartos movimientos, tantos cambian para acá, tantos cambian para allá, los que suben y los que bajan, en volumen, sin medir caso individual y eso nos llevó a hacer todas estas proyecciones que te acabo de señalar digamos, con los movimientos” (JL:P8).

“se hizo con información que entregó el MDS, donde nos entregó una comparación de toda la gente, según quintiles digamos y un símil con el registro social de hogares (...) y ahí había mucha gente que ingresaba, pero mucho más la que salía, o sea en ese tramo en particular había harta gente que salía, que estaba incluso en el primer quintil originalmente y que ya estaba en el tercero o cuarto quintil, por la calidad de la información, por falsear información, etc., entonces eso fue bien impresionante, o sea, había un sesgo. Yo no me acuerdo en este minuto de los datos, pero te digo era bien impresionante la cantidad de gente, te trato de decir que no es el 40% que está medido con el tramo del 40% del registro social de hogares no tiene nada que ver a los dos primeros quintiles de la ficha de protección social, o sea, había una diferencia importante (M:P5)

Estas evaluaciones de impacto del nuevo instrumento justificaron adecuaciones que, como fue señalado, tuvieron como principal objetivo evitar conflicto y alarma pública. Dos adecuaciones claramente identificadas durante esta investigación fueron la ampliación de cobertura de ciertos programas y la mantención de la validez del puntaje de la FPS para el ejercicio de postulación, al menos durante el año 2016.

“Si una familia que está en el límite de lo que nosotros vamos a poner como corte para que no reciba el beneficio es un problema, entonces en algunos casos se amplió cobertura para que el impacto que hubiera no fuera tan terrible...” (F:P4)

No obstante, la ampliación de cobertura no debiera ser exclusivamente comprendida como una manera de evitar resonancia pública y rechazo por parte de la ciudadanía, lo que en sí es un objetivo relevante, sino también como un mecanismo para evitar perjuicios y arbitrariedades en la población beneficiaria de los distintos programas sociales, ya que, como ha sido mostrado en páginas anteriores, la transición al nuevo instrumento de focalización reviste diversas dimensiones de complejidad y que difícilmente pueden ser controlables en su totalidad.

Respecto a la segunda adecuación mencionada, es decir, permitir por parte del MDS el funcionamiento combinado de ambos instrumentos, FPS y RSH, esta asumía la complejidad que implica la actualización normativa, técnica y política durante la transición al RSH y favoreció que programas que aún no estaban en condiciones de transitar al RSH no lo hicieran. También, como en el caso del MINVU, que programas que ya funcionaban con el RSH pudieran aceptar postulantes con FPS.

“Dimos un periodo de excepcionalidad además para que ciertos programas que no... que requerían todavía un ajuste mayor tuvieran un año de permiso para seguir utilizando el mecanismo anterior de calificación socioeconómica” (F:P7)

El caso del MINVU es interesante debido a que las especificidades de los programas sociales que desarrolla requirieron consideraciones especiales, las que sí tuvieron espacio en el proceso de transición. Probablemente, el caso más ejemplificador es el de las postulaciones colectivas a subsidios de vivienda. Como se trata de grupos de personas que postulan en conjunto y que trabajan en su postulación por largos periodos, no resultaba factible que una vez aceptados fueran rechazados por los cambios que implicara el nuevo instrumento en la composición social de estos grupos. Por tanto, situaciones de este tipo se abordaron de manera flexible, adecuando la transición a lo que se consideró técnicamente factible y políticamente pertinente.

Entonces ¿qué pasa?, que estas familias para llegar a esta postulación vienen trabajando, de acuerdo a nuestra información 4, 5 años. (...) Entre que recibió el subsidio y partió la historia han pasado 6 años. Por

lo tanto, para nosotros no era razonable decir “sabe que usted que va a llegar ahora el primero de enero del 2016, si usted postulo el 2016 la teoría indica que a nivel nacional lo más probable es que usted haya partido su trabajo en el año 2011, 2010, y ellos ya hicieron sus reuniones, sus bingos, sus completadas, juntaron plata, pagaron el 10% del terreno, las familias juntaron 30 UF de ahorro que eran \$700.000 pesos, pagaron no sé, al topógrafo que hizo el primer informe, mucho compromiso de recursos monetarios y tiempo para poder llegar a esta meta. Por lo tanto para nosotros, con esta ponderación que te dije, en realidad el 27% de comité ya no cumple porque antes estaba aquí y ahora paso esto, hoy hay que postular y se lo dejo afuera, nos hubiese generado un problema muy complejo (...) (JL:P15)

Junto a las adecuaciones mencionadas, y entendiendo que serían medidas en muchos casos temporales, se dispuso la eliminación gradual de los beneficios a aquella población que en el nuevo instrumento no clasificaba para recibirlos.

Evaluamos este año, desde fines del año pasado, llegar hasta un tramo del 70% con una ayuda menor, o sea, no pasar de 0 al 60% con un monto relativamente alto, 100 UF a 0; sino que generaron un escalón intermedio que se le daba más o menos la mitad, no me acuerdo bien en este minuto el monto exacto, supongamos 50 UF más como complemento, en vez de las 100 se le daban 50, pero al tramo que iba entre el 60 y el 70, ese tramo es el que podía entre comillas era el escalón de transición, esa fue la definición para esta transición (M:P6)

Estas adecuaciones, en conjunto y guiadas por la preocupación técnico-política de evitar arbitrariedades o un fuerte impacto en la población beneficiada por la FPS, permiten comprender lo que hasta el momento ha sido un proceso de transición alejado de polémicas y, sobre todo, del espacio mediático. Esta es la manera, como se verá más adelante, en que los propios actores del gobierno y expertos entrevistados comprenden, hasta hoy, el proceso de transición.

En definitiva, este proceso de preparación y adecuación para la transición ha implicado una fase de evaluación, donde se han modelado las consecuencias del cambio y las necesidades en términos de instrumental jurídico; de adecuación, donde se han consolidado convenios y realizado ajustes en programas sociales, por ejemplo, a nivel de cobertura; y de funcionamiento, en que se han mantenido, en muchos casos, ambos instrumentos de forma paralela, y donde cada ministerio ha ido desarrollando de manera diferenciada su relación con el instrumento y con el MDS, en particular respecto a la información que demandan a este último.

“Lo que se ha hecho es un trabajo de coordinación con los sectores que se ha formalizado en convenios y que se ha ido estructurando desde antes del lanzamiento del registro social de hogares para ver cómo ellos ajustan o han ido ajustando sus mecanismos de postulación y selección de los usuarios. Se han hecho tratamientos diferenciados, está el caso de vivienda, de JUNAEB y de algunos programas del FOSIS. Se ha hecho un tratamiento bien diferenciado del uso del registro, no solamente utilizando la clasificación socioeconómica, sino que también utilizando otras variables o construyendo incluso indicadores (...)” (S:P4)

Esto ha permitido que este proceso de instalación sea positivamente evaluado desde el MDS, ya que parte importante de la oferta programática cuenta con el RSH instalado y en funcionamiento, más allá de ciertas excepciones o adecuaciones. Al menos esa es la evaluación que es posible percibir de uno de los funcionarios de esta repartición.

“A ver, el año pasado yo creo que fue la transición. Este año ya el 99% de la oferta está con lo que debería estar, que es el instrumento vigente y el resto tiene excepciones que van legalmente extendidas porque tienen dificultades o bien de infraestructura, como para establecer los cambios informáticos en algunos casos, en los casos jurídicos, para estar alineados con la nueva calificación o al registro social de hogares como te mencionaba” (CL: P6).

De igual forma, el tipo de transición llevado a cabo, flexible y con adecuaciones, habría favorecido la recepción y legitimación con la población beneficiaria. Así, como señala una

funcionaria del MINVU, se propicia una reducción en los niveles de resistencia al cambio por parte de las familias.

“Eso también va haciendo que reduzca un poco la resistencia de las familias, porque no es como que un día cortaste, cambiaste el instrumento y si quedaste adentro, bien, y si no, no. A las familias tú por último les puedes decir “igual hemos hecho el esfuerzo, hemos hecho excepciones, si usted dentro de esto ya no cuadra, ya no podemos hacer mucho más tampoco” (JB:P6).

En consecuencia, es posible afirmar que el trabajo desarrollado durante la transición comprende acciones, negociaciones y decisiones que han hecho posible la entrada en operación del RSH. A través de conversaciones interministeriales, adecuaciones en la mecánica de focalización de ciertos programas y de decisiones políticas fue posible favorecer un paso ordenado y “controlado” hacia el nuevo instrumento.

A su vez, más allá del discurso innovador con que fue dotado el instrumento en la fase de diseño y presentación, tal y como fue visto en el apartado de antecedentes, la lógica discursiva desprendida de las entrevistas realizadas refiere más a continuidad, favorecida por la flexibilidad de insumos que el MDS ofreció a los distintos ministerios según las necesidades de su oferta programática.

Un ejemplo de esta idea de continuidad es identificable en el ejercicio de traducción que se hizo a nivel de resoluciones y circulares con tal de favorecer y “alargar” el funcionamiento de la ficha, atenuando el impacto del nuevo instrumento en la población (ver tabla siguiente). Esto, no obstante, implica una postergación al menos conceptual, de la noción de focalización propuesta por el RSH.

“De hecho, este decreto que está aquí está pensado con Ficha. Entonces como nosotros tenemos este gran paraguas que es el decreto, que no se puede decir nada que contradiga al decreto, pero luego van saliendo resoluciones que dicen “se abre proceso de postulación en la familia” y se establecen las condiciones. Por ejemplo, las resoluciones de este año dicen “para realizar el cálculo de puntaje se homologarán las variables señaladas en el artículo 24 al 49” porque aquí estás pensando en Ficha. En la siguiente, lo que para la Ficha se hablaba como agua, en el Registro Social de Hogares se entiende cuando se habla de distribución de agua y cuando se habla de XXXX es lo que hoy día se llama sistema de baño. Entonces, a eso me refiero cuando te digo que te exige estas traducciones de alguna manera, de lo que era la Ficha a lo que hoy día es el Registro Social y muchas condiciones especiales referidas a esto, a esta etapa de transición. Estos puntos tienen que ver con eso, con excepciones, con condiciones especiales para poder seguir, de alguna manera, alargando el tema de la Ficha” (JB:P6)

Tabla de equivalencias entre FPS y RSH

FPS	RSH
Primer Quintil	Hasta el 40%
Segundo Quintil	
Tercer Quintil	Sobre el 40% y hasta el 60%
Cuarto Quintil	Sobre el 60% y hasta el 80%
Quinto Quintil	Sobre el 80%

Fuente: Circular N°008 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo.

También es identificable al analizar el discurso con que fue difundido el nuevo instrumento entre funcionarios públicos y población objetivo a nivel nacional. En general, se intentó homologar aquellos aspectos del funcionamiento de la FPS, particularmente el puntaje, con la clasificación socioeconómica ofrecida por el RSH. Un ejemplo de esto es el relato de estas instancias de difusión y capacitación por parte de un funcionario del MINVU.

“En mi área, además de que nos capacitaron, también como facilitar y generar capacitaciones y de integrarlo a nuestras capacitaciones. O sea, cuando vamos a hablar de éste... no es mi equipo particularmente el que va a terreno a explicar. Están las OIRS, las Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencias, y ellos van a terreno a explicar. Entonces, ahí un elemento super importante es integrar en las capacitaciones a los comités y explicar el nuevo instrumento, que los 8500 ahora son el 40, como varios elementos para que ellos también vayan entendiendo. A nosotros, cada vez que hay un cambio así, además de preocuparnos de entender nosotros, tenemos que preocuparnos de que las personas con las que trabajamos entiendan. Y en mi caso, que vemos organizaciones, un conjunto de comités van a una capacitación para informarles” (JB:P9)

Similar es lo sucedido en el IPS, donde desde un principio se establecieron los paralelos de continuidad entre un instrumento y otro lo que redundó en que el MDS enviara el dato como los funcionarios del IPS “lo necesitaban”, es decir, homologado al anterior sistema sin mayores repercusiones en la lógica de sus labores ni en el funcionamiento de su ejercicio de focalización de sus programas sociales.

“Recuerdo una reunión en algún momento porque querían cambiar el tipo de información que nos hacían llegar y tuvimos esa reunión y la verdad es que se acordó lo que necesitábamos, lo que podíamos hacer, porque finalmente si había un cambio, yo me acuerdo que si hubiera existido algún cambio como ellos querían inicialmente, nosotros hubiéramos tenido que hacer desarrollo desde ahí para adaptar la plataforma para eso y la verdad es que no era tan necesario hacer desarrollo y para ellos no era ningún inconveniente hacer la transformación y enviarnos el dato como nosotros necesitábamos y la verdad por eso fue absolutamente transparente” (PC:P10)

“Lo que pasa es que tú, bueno la lógica nuestra, nosotros somos un servicio que tiene “titantos” programas, unos más antiguos que otros, hay unos del año del “loli” y hay unos que pueden ser de última licencia, entonces cuando tu quieres modificar un algo tienes que de alguna forma desarmar, modificar y armar de nuevo. Y hacerlos conversar, entonces, no era para nada costo eficiente por un dato en particular, desarmar todo y armar de nuevo, eso fue finalmente la conversación” (PC:P10).

Es relevante aclarar que lo que aquí se argumenta como lógica de continuidad no necesariamente implica resistencia de parte de los funcionarios e instituciones -aunque parte de esto pueda existir- ya que como ha sido observado en el ejercicio de focalización desarrollado por el MINVU, la lógica con que este funcionaba no escapa a la propuesta del RSH. Esto facilitado por la complejidad que demandan los programas sociales que este ministerio desarrolla.

En otros casos, como el del IPS, ya sea porque el ejercicio de focalización o la lógica de los programas sociales ofrecidos no lo demandara, se acordó con el MDS el establecimiento de puentes entre un sistema y otro, para de esta forma no afectar mayormente el ejercicio de focalización desarrollado hasta el momento.

“Las reuniones que tuvimos previamente con MINDES, que fueron varias, fue justamente para nosotros entregarle a MINDES qué pasaría si ellos cambiaban el formato, y finalmente sí impactaba en nuestros beneficios, por eso que se tomó la decisión digamos de que ellos iban a homologar la información para lo que nosotros requiriéramos” (FPC:P3)

“Para el IPS fue un proceso más bien transparente en el sentido de que lo que nosotros preguntábamos a MINDES y lo que ellos nos respondían antes del 1 de diciembre y después del 1 de enero, es exactamente lo mismo, o sea nosotros no tuvimos que adecuar sistemas ni procesos a propósito del cambio que hicieron ellos ¿por qué? Porque ellos internamente hicieron transformación de sus algoritmos para que a nosotros no siguiera devolviendo la misma información, por lo tanto en ese proceso nosotros no nos vimos involucrados”. (FPC:P2)

En consecuencia, al menos en los casos estudiados, se identifican procesos de preparación y adecuación flexibles a los requerimientos sectoriales. Al mismo tiempo, acciones de continuidad

aparejadas al inminente cambio que significa un nuevo instrumento para el ejercicio de focalización.

1.2. Actores

Este apartado presenta, en base a los casos estudiados, cuáles son los actores centrales y sus roles en el proceso de transición.

El principal actor del proceso de transición identificado, como resulta lógico, es el Ministerio de Desarrollo Social. Esta institución ha estado a cargo del diseño e implementación del nuevo instrumento y es también responsable de su funcionamiento.

En un nivel más específico, es posible afirmar que ambas subsecretarías del Ministerio de Desarrollo Social, la Subsecretaría de Evaluación Social y Subsecretaría de Servicios Sociales, han sido parte del proceso de transición. Esto a través de sus distintas divisiones. En el caso de la primera, la División de Información Social destaca por su rol en la operatoria del Registro de Información Social y por la gestión de los sistemas y convenios de información del ministerio, aspecto trascendental en la puesta en marcha y funcionamiento del RSH. Junto a ella, la División de Políticas Sociales ha estado cargo del diseño y coordinación del proceso de transición.

“En el ministerio hay distintas divisiones y las divisiones que han participado más activamente son de ambas subsecretarías, de la subsecretaría de evaluación social, la división de información que es la que opera el registro de información social y todo los sistemas informáticos del ministerio y que opera todas las bases de datos del ministerio, considerando que este ministerio es el que tiene la base de datos más completa de datos administrativos de la administración del estado y la división de política social, que es la que ha diseñado básicamente el cambio al sistema” (F:P2)

En el caso de la Subsecretaría de Servicios Sociales, destaca la División de Focalización y la División de Promoción y Protección Social. Ambas divisiones, y esta subsecretaría en general, abocada en labores más prácticas de la implementación, a diferencia de la primera, a la que se le atribuye mayor preponderancia en labores más teóricas y de diseño del nuevo instrumento.

“De la subsecretaría de servicios sociales fueron quienes participaron más intensamente en la división de focalización y la división de promoción y protección social. Entonces las mesas, generalmente en el diseño del registro social de hogares, en el fondo estuvieron involucrados directamente los dos subsecretarios, la subsecretaría teniendo un rol fundamental en el diseño más teórico del asunto y el subsecretario en la implementación más práctica” (F:P2).

La participación de estas unidades implica, naturalmente, la participación directa o indirecta de subsecretarios y jefes de división, así como diversos funcionarios de estas unidades. Además, como reconoce un entrevistado, participaron también del proceso de transición asesores del gabinete del ministerio.

“y estaban también directamente los jefes de división, (...) el fiscal del ministerio, más uno o dos asesores del gabinete del ministro” (F:P2).

A su vez, un actor transversal del ministerio de Desarrollo Social en el trabajo de transición fue la Fiscalía ministerial. Dado que la naturaleza del cambio demandaba ajustes de orden jurídico, a nivel de leyes y decretos, entre otros; es central el rol de esta unidad.

Las modificaciones legales demandadas por la transición implicaron la participación de actores adicionales y externos al MDS. Dos actores centrales en este proceso fueron el Ministerio de Hacienda y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

“En el cambio al decreto supremo 22, es decir, al registro social de hogares, los ministerios involucrados eran el ministerio de hacienda y el ministerio de desarrollo social como en concreto, obviamente siempre la SEGPRES, porque la SEGPRES es la que firma todos los decretos” (F:P4).

Se reconoce, por parte de los entrevistados, especial trascendencia a la participación del Ministerio de Hacienda tanto a nivel jurídico, en lo relativo a las adecuaciones legales necesarias, como a nivel económico, enfatizando en las implicancias presupuestarias que tenía la entrada en vigencia del RSG y, sobre todo, las consecuencias en movimientos posibles de beneficiarios y beneficios asociados a la oferta de programas públicos.

“la segunda parte del trabajo fue directamente con hacienda y hacienda hace... en el fondo se juntan estos dos equipos, el equipo del ministerio de desarrollo social con todas estas personas que te dije más el ministerio de hacienda que participa su dirección jurídica, y hacienda tiene una cosa que es como en hacienda son dos ministerios por así decirlo, está el ministerio de hacienda y la dirección de presupuestos, entonces el equipo jurídico de la dirección de presupuestos más el equipo técnico de la dirección de presupuestos y el equipo jurídico del ministerio de hacienda más el equipo técnico del ministerio de hacienda, entonces al final una mesa enorme donde se conversaba esto y se llegó al texto final, eso es como básicamente” (F:P2)

De esta manera, la participación del Ministerio de Hacienda se dio a través de su Dirección Jurídica y Dirección de Presupuesto. De esta manera, la diversidad de actores hasta ahora identificados en la discusión del decreto 22, tanto de este ministerio como del MDS, es catalogada por un entrevistado como “una mesa enorme”, mediante la cual se alcanzó la versión final de este relevante decreto.

A estos actores se suman aquellos que participaron en las mesas de transición y en las diversas conversaciones que sin llevar este nombre se produjeron en el marco de la transición al RSH. Se trata de aquellos actores que demandan información del RSH. Los principales ministerios sectoriales incluidos, según relató un funcionario del MDS, fueron el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación. Se debe tener en cuenta, además, la participación de sus servicios derivados.

“(Participan) el ministerio del trabajo, vivienda, salud, educación con los servicios derivados, por ejemplo, el caso de salud Fonasa, en el caso de trabajo CENSE, básicamente eso... ah, bienes nacionales también, básicamente esos ministerios” (F:P4).

Un tercer grupo de actores institucionales identificado son aquellos con que el Ministerio de Desarrollo Social tuvo que establecer o actualizar convenios para el traspaso de información. Se trata de instituciones que en gran parte alimentan los registros institucionales con que cuenta el Registro Social de hogares. Estos son Servicio de Impuestos Internos, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Salud, la Administradora de Fondos de Cesantía, Registro Civil, entre otros. Como menciona un funcionarios del MDS, son estos registros de información los que tienen prioridad como dato válido y, en un caso determinado de no contar con ellos, se utiliza como información válida el dato autoreportado por la persona.

“Son muchas las instituciones que dan información, entre ellas Servicio de Impuestos Internos, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Salud, la Administradora de Fondos de Cesantía; para el caso de ingresos laborales. Para el caso de las pensiones se ocupa el Instituto de Previsión Social, también la Superintendencia de Pensiones, también el Servicios de Impuestos Internos y también hay un componente de ingresos de capital, si es que uno no encuentra información en ninguna de esas fuentes, ahí uno recién va al auto reporte” (CL:P10)

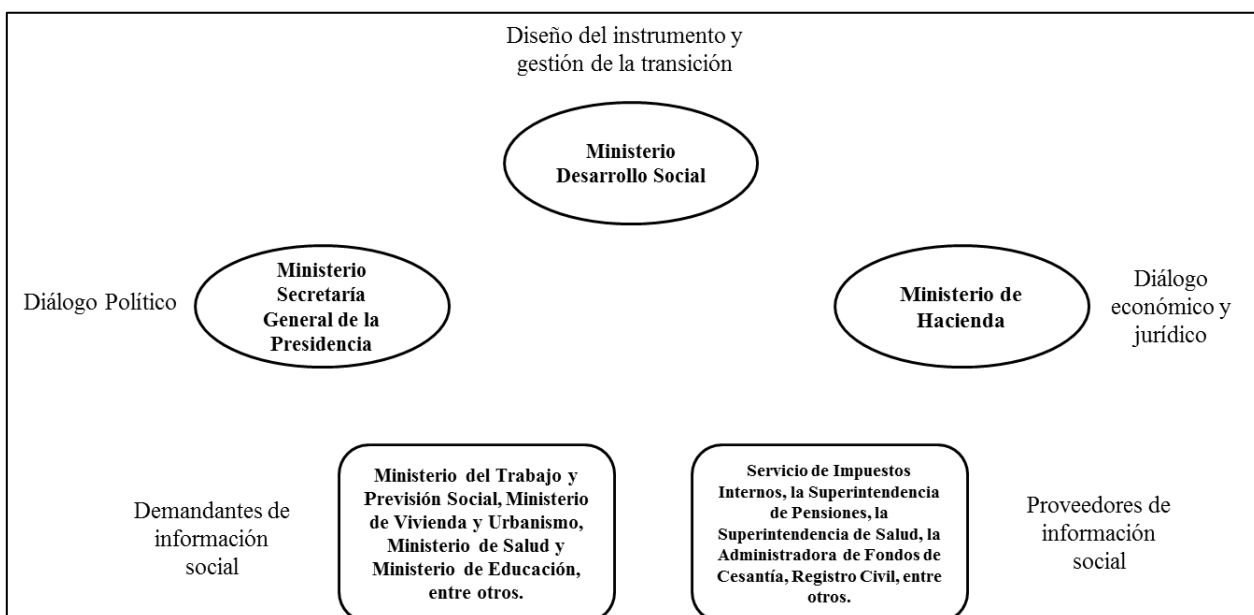
En ambos casos, es decir, en el trabajo con aquellos actores institucionales que demandan información del sistema como con quienes lo alimentan, el diálogo se articuló entre funcionarios

del MDS y funcionarios de cada repartición. Respecto a los funcionarios de estas reparticiones, destacaron aquellos vinculados a temáticas jurídicas e informáticas. A modo de ejemplo, el relato de una autoridad política de la Subsecretaría de Previsión Social.

“Se trabajó muy directamente con el departamento de informática, intervinieron el departamento de informática, el departamento jurídico y la subsecretaria de evaluación social (JU:P2)”

En síntesis, durante la transición han participado diversos actores gubernamentales, desde aquellos que velan por la validez jurídica e impacto económico y político del nuevo sistema hasta quienes demandan y alimentan la información social que este gestiona (ver imagen a continuación). En cada una de estas instituciones, se articularon equipos abocados a estas dimensiones de trabajo –jurídica, técnica, económica y política-, buscando garantizar que al entrar en funcionamiento el nuevo sistema fuera compatible con decretos y plataformas informáticas, pero por sobre todo, con las necesidades de focalización de cada una de sus ofertas programáticas.

Actores y diálogos durante la transición



Fuente: Elaboración propia.

Esta demanda por una articulación en red, reconocida por funcionarios entrevistados, resulta no solo ser una condición para la implementación efectiva, sino también una característica esencial del funcionamiento del nuevo instrumento.

“Yo siento que a nosotros nos ha ampliado la necesidad de, en mi caso, tener un concepto de intervención en red. O sea, si quieres implementar bien esta política y quieres que funcione, tienes que estar súper articulado a otros actores que pueden ser otros servicios públicos, pero tal vez sociedad civil o directamente a los ciudadanos. Esta cosa de la articulación se ha hecho mucho más fuerte para la efectividad del nuevo sistema que lo que era antes. Antes era la ficha, el municipio y la persona, era más lineal. Ahora es un tema mucho más de implementación en red, de articulación, de diversidad actores que entran en juego. El tema de la articulación hoy día es mucho más potente, mucho más fuerte, no sólo hacia afuera del ministerio, sino que también internamente” (S:P8)

Esta consideración, acerca de la necesaria articulación y trabajo en red que demanda el nuevo instrumento, cobra aún más validez si se considera que los actores aquí mencionados son solo

aquellos que pertenecen al aparato central de gobierno, sin considerar, por ejemplo, los 345 municipios desplegados a nivel nacional y que resultan esenciales para la operatoria del instrumento.

1.3. Cambios en la operatoria

Previo a dar cuenta de los cambios que ha implicado la transición al RSH en la forma en que describen la operatoria de focalización los funcionarios entrevistados, es pertinente tener en cuenta que el propósito atribuido a este instrumento es similar al que era atribuido a la Ficha de Protección Social, es decir, ambos instrumentos tendrían como objetivo definir y seleccionar a la población objetivo de los diversos programas sociales.

“es un elemento relevante para definir, en una cantidad ilimitada o un número muy amplio de postulantes que cumplen con requisitos con recursos acotados, a quien tu seleccionas. Por lo tanto, en esa definición no está el derecho universal si no que está un proceso de postulación y selección. Y el registro social de hogares y la ficha de protección social ambos sirven, servían, y hoy día sirve el registro en una parte para poder definir, ayudan con otros instrumentos a quien tiene mejor puntaje para poder ser seleccionado” (JL:P2).

En consecuencia, los cambios que se describen a continuación se insertan en este marco de sentido que define claramente el propósito focalizador tanto de este instrumento como del anterior. Al mismo tiempo, se deben comprender los cambios en la operatoria como en permanente relación y diálogo con las adecuaciones y actores que han sido parte del proceso de transición al RSH y que fueron descritos en los apartados anteriores.

Los cambios en la operatoria de focalización que conlleva la transición al RSH pueden agruparse en cinco dimensiones: primero, transformaciones en la concepción del ejercicio de focalización; segundo, modificaciones en el propio ejercicio de focalización; tercero, una relación diferente con la ciudadanía; cuarto, cambio en la relación entre el MDS y la oferta programática; y, por último, impacto en la relación con los programas sociales y en las prácticas de quienes los gestionan.

1.3.1. Concepción del ejercicio de focalización

Si bien la Ficha de Protección Social ya asumía la condición de vulnerabilidad, es decir, de que la condición socioeconómica de una persona puede variar o transitar en el tiempo, tanto desde una situación sin carencias a una carente o desde una carencia a otra, el RSH desde su concepción asume esta condición y por tanto define como propósito ideal que toda persona sea parte del sistema. Se trata de asumir que cualquier persona puede en algún momento estar en condiciones de demandar un beneficio de parte del Estado, así como de diversificar la oferta de bienes y servicios públicos con tal de hacerla pertinente a sectores más amplios de la sociedad.

“esa es la concepción final que tiene que ver, o sea, masificarlo como una política social que tiene un contenido real desde el punto de vista de cambio, en cuanto a la concepción de que el estado entra a medir la condición socioeconómica de toda la ciudadanía que por tanto ahora no sería raro que un diputado parlamentario cualquiera pueda tener un registro social de hogares, porque la situación puede variar, si se empobrece, si ese diputado cae en la indigencia, entra en quiebra, quién sabe, se enferma, tiene un accidente ¿te fijas?” (JU:P12).

Entonces, la manera en que el instrumento asume la condición de vulnerabilidad y proyecta la oferta pública marca una diferencia respecto a su antecesor. Se trata de un mayor grado de

ambición, donde no sólo se busca identificar personas pobres, asignarles un determinado lugar en la fila de prioridad y en función de dicho lugar una prestación específica.

“A ver, yo creo que tienen un mismo cuerpo de sentido, pero quizás el registro social de hogares es mucho más ambicioso que la ficha. La ficha en el fondo siguió un poco la trayectoria que tenía la CAS 2, siguió con... las reformas que hizo Piñera. Si bien no se implementaron en su totalidad, la ficha familia también tenía una misma trayectoria, una misma lógica, estaban en el mismo cuerpo de ir señalando: este es pobre, tiene un puntaje determinado, entonces requiere tal prestación y esta prestación la obtiene en función de que es un derecho o no, en fin, pero esa era un poco la lógica el puntaje. Determina y el registro lo que pretende es barrer con eso, entonces es muy ambicioso en términos de que efectivamente rompe esa estructuración de la política social, al menos en la idea inicial” (MM:P7)

En este contexto, se comprende que un segundo cambio en la concepción del ejercicio de focalización es la intencionalidad de exclusión más que de selección de beneficiarios. Si bien los programas seleccionan beneficiarios mediante el instrumento, la propuesta de clasificación socioeconómica como insumo a los programas y el establecimiento de un primer corte en el 40% más vulnerable de la población, es una manera de asumir que todos quienes son parte de este grupo tienen características diferentes pero similar condición de vida y que por tanto deben ser beneficiarios de los programas públicos, distinguiéndolos de los demás grupos.

“Hay dos diferencias fundamentales entre la Ficha de Protección Social y el Registro Social. (...) Respecto a lo segundo, el Registro Social más bien funciona en la práctica de excluir a la gente que tiene más recursos antes que seleccionar dentro de la población de menos recursos a quienes optan. Visto así, el Registro Social es una forma de focalización distinta.” (OL:P2).

Si bien los restantes niveles socioeconómicos pueden ser también beneficiarios de programas públicos, algo que depende más bien de la definición de cada programa, la intención que denota esta clasificación es de exclusión más que de selección en la medida que no enfatiza en la distinción entre sujetos, sino más bien entre umbrales de corte o rangos que denotan cierta homogeneidad socioeconómica.

“Claro, pero es bien importante lo siguiente, que el Estado aquí actúa por exclusión, dice “mira, yo como Estado me preocupo de ver quiénes tienen una situación que los pone por encima”, y si yo no puedo probar que esta familia tiene recursos por encima del umbral, el beneficio se va a entregar” (OL:P4).

Como señala el entrevistado en la cita anterior, la principal preocupación es excluir a quienes están por encima de cierto umbral para entregar cierto beneficio a todos quienes sí se encuentren dentro del conjunto definido.

Esta manera de comprender el ejercicio de focalización es consistente con el tercer cambio identificado, que es la responsabilidad que el Estado asume en la identificación de la condición social de las personas.

“Antes, en la Ficha, el peso de la prueba estaba más bien en el postulante, él tenía que demostrar que tenía insuficiencia de recursos. Hoy día, el peso de la prueba está en el Estado. El Estado entrega recursos, a menos que pruebe con su información que la persona tiene recursos más que suficientes como para vivir” (OL:P4)

En el anterior instrumento, si bien existía uso de fuentes institucionales, los datos eran mayoritariamente autoreportados y por tanto, la responsabilidad de probar una cierta condición social era de los potenciales beneficiarios de la acción del Estado. Tal como lo propuso la presidente Bachelet en su programa de gobierno, con el RSH es el Estado quien asume la labor de, en base a fuentes institucionales, establecer la condición socioeconómica de las personas. Como menciona el entrevistado, el peso de la prueba ahora está en el Estado. De todas maneras,

más bien el Estado propone al ciudadano una cierta clasificación y la información que sustenta esta definición, pudiendo el ciudadano apelar a esta objetivación, ofreciendo pruebas que justifiquen su reubicación. En el caso en que el Estado no cuente con la información necesaria para cumplir con su rol, asume como verídica la información autoreportada por las personas.

En consecuencia, la concepción del ejercicio de focalización propuesta por el RSH implica una manera más activa de abordar la condición de vulnerabilidad, la preponderancia de un ejercicio de exclusión más que de selección y la iniciativa Estatal de asumir el peso de la prueba respecto a la condición socioeconómica de las personas.

1.3.2. Ejercicio de focalización

Como fue dicho en la sección de antecedentes, el principal cambio que conlleva el Registro Social de Hogares es el uso de información proveniente de fuentes institucionales. Este hecho, como señala el experto citado a continuación, busca dotar de mayor confiabilidad la información con que se desarrolla el ejercicio de focalización, que es justamente una de las principales falencias atribuidas al anterior instrumento.

“como la Ficha no podía validar externamente ciertos datos que entregaba la familia, esos ámbitos de no validación, de no poder chequear, fueron los que se aprovecharon. Hubo indicadores muy irrazonables de condiciones como la cantidad de hombres jóvenes sin vivienda o la cantidad de personas con discapacidad, que eran justamente condiciones que daban puntos en la Ficha o quitaban y que no era posible chequear por afuera. Entonces, lo que hace el Registro es que intenta que toda esa información no le pregunte directamente a la persona postulante, sino que ya está presente y proviene de otras muchas más fuentes de información. Dicho eso, cualquier esquema de este tipo siempre funciona con algún tipo de falencia. Lo que uno busca es minimizar el error, tampoco uno puede esperar que vaya a funcionar a la perfección. (OL:P5).

Esta decisión supone la existencia de sólidas fuentes institucionales de información y sistemas de gestión para que esta esté disponible de forma oportuna.

Junto con esto, el nuevo instrumento supone mecanismos de verificación de la información, intentando incluir en el análisis variadas dimensiones que refieran a la condición socioeconómica de las personas. Esto quiere decir que una vez se obtiene la clasificación socioeconómica preliminar, esta es ponderada según la tenencia o acceso a ciertos bienes y servicios que se supone predicen la condición social de la persona.

“¿qué es el test de medio? es decir: mira, en verdad nosotros vamos a tener gente que no la vamos a encontrar ni en AFP, ni en SII, etc. que es informal, que subdeclara información al registro social de hogares o que no la actualiza, pero que tiene estándares de vida alto y ¿cómo podemos identificar esos estándares de vida?, a través de un test de medios; y ¿cuál es el test de medio? decir índice per cápita ajustado te deja preliminarmente en el 40% más vulnerable, pero después te ven nuevamente a través de bases de datos si tú tienes hijos en colegios privados, si tú tienes hijos o tú mismo estas en isapre, si tú tienes un vehículo mayor a un determinado monto o si tienes una vivienda mayor a un determinado monto y eso también está en las resoluciones exentas, son combinados” (SB:P10).

“Lo que se tiene también, desde registro civil, se tienen las propiedades de autos desde servicio de impuestos internos, se tiene los valores de los autos y lo que se hace acá interno es un match entre modelo de auto, valor del auto y propietario del auto es una base construida acá en el ministerio” (SB:P12)

De esta manera, una persona que obtiene ingresos de forma informal y que por ende las fuentes institucionales le atribuyen bajas remuneraciones o la misma persona autodeclara bajos ingresos, es contrastada con, por ejemplo, información de tenencia de vehículos motorizados del Registro

Civil, y así, mediante una serie de cruces, se establece con mayor precisión la condición socioeconómica de la persona.

Si bien estas modificaciones son identificables en gran parte de los documentos explicativos del RSH, lo relevante es que son reconocidas transversalmente por los entrevistados y asignadas como el principal cambio que han notado en el ejercicio de focalización desarrollado en la actualidad.

Más en la esfera técnica de gestión del instrumento, y a raíz de lo anterior, se afirma el uso de una “regla de decisión”, mediante la cual el sistema asigna como válido un determinado dato a una persona.

Como señala un entrevistado del MDS, el sistema reconoce ciertas fuentes de información como más fidedignas y actualizadas y por tanto selecciona aquellos datos que provienen de estas fuentes y los asigna a las personas.

“Ya entramos en qué modelo de cálculo, en verdad como yo te decía una regla de decisiones primero te agarra la información que es la más fidedigna que AFP y la va actualizar. AFP, después te agarra la superintendencia de salud, después te agarra la aseguradora de fondos de cesantía, te agarra el SII y si no te va a dar información auto reportada en el registro social de hogares” (SB:P11).

En la medida que una fuente más confiable no contiene información para una determinada persona se pasa a la que le sigue y así sucesivamente hasta, en caso de no contar con información institucional, asumir como válida aquella que es autoreportada por la persona.

Este aspecto resulta bastante trascendente dado que ratifica un cambio absoluto respecto del funcionamiento del anterior instrumento, así como también implica la jerarquización de las fuentes institucionales según criterios de calidad y pertinencia. Ambos cambios suponen fuentes institucionales de información de calidad y un Estado capaz de identificar y emitir un juicio certero acerca de la condición social de los ciudadanos.

Siguiendo en la línea de la información utilizada por el sistema y los mecanismos para construir un ordenamiento de la condición social de las personas, el RSH asume una importante crítica al instrumento anterior que tiene que ver con los desincentivos que generaba a la declaración mayores ingresos. Si bien no es todavía evaluable la efectividad de este tipo de medidas, el RSH incluye criterios normativos para establecer el impacto que tienen los ingresos en la clasificación socioeconómica final de las personas. Como señala un entrevistado, a un estudiante o un menor de 27 años que recibe ingresos sólo se le consideran como ingresos válidos el diferencial entre su ingreso y la remuneración mínima nacional.

“Si te identifican sólo uno, te salta un tramo, si te identifica dos te salta dos tramos, si te identifica uno de uno y uno de otro te puede llevar hasta saltar tres tramos y ese es como tu clasificación socioeconómica final y entremedio hay otros criterios normativos que son, por ejemplo, si tú eres un estudiante o si tú eres menor de 27 años estas estudiando y estas recibiendo una remuneración de 500 lucas solamente, te va a tomar en consideración el diferencial entre los ingresos mínimos y tu remuneración real como en el fondo para no penalizar a la gente que estudia y trabaja u otras cosas” (SB:10).

Otro punto de gran trascendencia que se ha transformado tiene que ver con la periodicidad con que la información que contiene el registro es actualizada. Tanto por el uso de fuentes institucionales de información, que por su naturaleza está en permanente actualización, como por la existencia de una plataforma online mediante la que los ciudadanos pueden solicitar rectificaciones, el RSH cuenta con flujos permanentes de información. A diferencia de la FPS,

que básicamente dependía de solicitudes de parte de los ciudadanos, las que generalmente se hacían en post de menores puntajes, acumulándose de forma permanente personas en los niveles inferiores del ordenamiento socioeconómico. Como menciona una entrevistada, el RSH es un proceso permanente que se está modificando todo el tiempo, logrando ser más dinámico que la FPS.

“Por otro lado el registro también no es como una fotografía del momento, una foto estática del ciudadano, sino que, como lo dice su nombre, es un proceso continuo permanente que se está modificando todo el tiempo, porque se está alimentando de la información sobre tu situación. Desde ese punto de vista es más dinámico y debería recoger de mejor manera lo que hacía la ficha” (S:P2)

De esta manera, el nuevo instrumento cuenta con protocolos y tiempos específicos de actualización de información, tal y como confirma el entrevistado citado a continuación.

“Vendría a ser AFP, superintendencia de salud, Fonasa y IPS. Después tienes aseguradora de fondos de cesantía y tienes el servicio de impuestos internos. Todo lo que es superintendencia de salud, AFP y AFC se actualiza y eso deberías saberlo, pero está también en la resolución exenta, se actualiza cada 3 meses me parece 4 meses si no me equivoco” (SB:P12).

Ahora bien, más allá de los tiempos específicos con que cada fuente institucional actualice su información, es relevante el solo hecho de contar con una estimación del rezago de aquellos datos atribuidos a una persona, pudiendo inferirse cuál es la validez de aquello que se está atribuyendo. Esto marca una importante diferencia con el funcionamiento del anterior instrumento. Al mismo tiempo, permite inferir nudos críticos y espacios de mejora.

“AFC, superintendencia de salud y superintendencia de pensiones se actualizan cada cuatro meses si no me equivoco, como siempre hay un rezago como de 4 meses y después tienes el servicio de impuestos internos y el servicio de impuestos internos se actualiza una vez a año y aparte esa es más cuática y con esa hemos tenido más problemas, porque en el fondo siempre, por ejemplo, la gente que es trabajadora independiente que boletea... ahora por ejemplo, ahora enero de 2016 le está tomando información de enero del 2015 siempre esta con ... y cuando llegue julio, porque en julio se actualiza, y cuando estemos en julio del 2017 va a tomar información recién de diciembre, enero del 2016; esa se actualiza entre 6 meses y un año, pero es la última que está en la cadena de prioridades” (SB:P12).

Uno de estos espacios de mejora, en palabras de uno del entrevistado recién citado, está en la información proveniente del SII, dado que al ser su rol el cobro de impuestos y no la identificación de los ingresos actuales de las personas, el desfase de la información que este ofrece es alto y dependerá de la distancia temporal respecto de los ingresos declarados por las personas. Este es un asunto aún más considerable en el caso de trabajadores informales, para quienes la información del SII será de especial importancia.

La entrega de una clasificación socioeconómica y ya no un puntaje continuo es otro gran cambio que ha implicado la transición al RSH. La idea de fondo fue contar con una clasificación socioeconómica que pudiera ser cruzada con otra información ofrecida por el Registro de Información Social, buscando dar mayor precisión al ejercicio de focalización. Anteriormente, se utilizaba un puntaje continuo que ordenaba a los potenciales beneficiarios.

“Al pasar al registro social de hogares se pasa de un número, una variable continua para ir rankeando a los hogares, se pasa a una especie de etiqueta digamos: este hogar está en la clasificación socioeconómica de 40% más vulnerable y 50%, que se yo, y eso visto desde acá, quizás el cambio más importante a nivel conceptual es pasar de asignar un número, una variable continua para la determinación del nivel de pobreza, a una clasificación digamos cualitativa” (HV:P3)

Si bien este cambio es esencial en la lógica del nuevo instrumento, como se mostrará más adelante, es disruptivo con la lógica y ejercicio de focalización desarrollado anteriormente, al

menos en los programas analizados en este estudio. En consecuencia, se ha dado una lógica de continuidad, arraigada en mecanismos que permitan establecer equivalencias entre el puntaje cuantitativo de la anterior FPS y la clasificación cualitativa del RSH.

Por último, a modo de reflexión y recogiendo las inquietudes de ciertos entrevistados, se puede afirmar que un desafío vigente para el actual instrumento es la identificación de la unidad o núcleo familiar al que pertenecen las personas.

“En el fondo, una de las críticas que se hacía a la ficha de protección social y hoy se le puede hacer la misma crítica al registro social de hogares, era respecto a la incapacidad de poder identificar la división de núcleos familiares dentro de un mismo sitio, dentro de un mismo hogar. Al principio es una estrategia que al menos se llevaba en la ficha de protección social y que el gobierno pasado estaba muy preocupado de evitar, porque era un mecanismo de... una estrategia para disminución de puntaje, para finalmente postular, etc.” (SB:P4)

En el entendido de que los núcleos familiares son dinámicos, así como por la dificultad de definirlos mediante fuentes institucionales, este es un desafío de cualquier ejercicio de focalización en general. Y es crítico porque justamente, como señala el entrevistado, impacta fuertemente en la condición socioeconómica atribuida a una determinada persona.

1.3.3. Relación con la ciudadanía

Un tercer espacio de cambio en la operatoria de focalización refiere a la relación que este ejercicio establece con la ciudadanía. Se trata de un diálogo directo entre los responsables de la clasificación socioeconómica atribuida y la persona. Para esto, se reconoce por los entrevistados, es clave el rol de la plataforma online, mediante la cual las personas pueden conocer la información que se ha utilizado para su clasificación, así como solicitar rectificaciones en el caso en que sea necesario.

“Porque el discurso político es: si el estado puede tener error en su información, su información no está, nosotros les permitimos que ustedes levanten una solicitud para visibilizarnos que la información no está, entonces de esos errores se han visibilizado (...)” (SB:P9).

Según se informa en el Informe de Desarrollo Social 2016, de las 1.410.249 solicitudes realizadas por personas al Registro Social de Hogares hasta ese momento, el 39,2% (270.461) fue a través del canal web, mientras que el restante 60.8% a través de mediación de un municipio¹¹.

En palabras de un funcionario del MDS, lo que hay tras esto es una lógica política en que se asume la posibilidad de error y por tanto el ciudadano tiene una manera de replicar. Esta posibilidad de visibilizar errores en la asignación de información, así como la publicación del modelo de cálculo del RSH, marca una diferencia importante con el anterior instrumento, dado que hoy en día una persona tiene la posibilidad real de conocer en base a qué información y mediante qué mecanismo el Estado le atribuye una situación socioeconómica determinada.

“Interesante también, como paréntesis, es que el mensaje político, la transparencia caló a tal punto que hoy en día el modelo de cálculo del registro social de hogares es una resolución exenta y es pública”. (SB:P10).

“Antes como Estado casi no se interactuaba directamente con el ciudadano. Ahora el hecho de haber habilitado la plataforma virtual, por ejemplo, el ciudadano accede directamente a sus datos, ya tenemos un vínculo directo con el ciudadano, no tienes intermediación de nadie. Además, como nos interesa que ese

¹¹ Como se señala en el mismo Informe, se debe tener en cuenta que personas y hogares pueden realizar solicitudes por más de un canal.

vínculo se consolide, en el fondo para promover ese vínculo también tienes que relacionarte con el ciudadano. Yo creo que cambia la relación con el ciudadano en el sentido de que hay una relación mucho más directa con la ciudadanía, sin intermediación de otros actores y antes exclusivamente desde el municipio. Ahora interactúas directamente con el ciudadano, porque el ciudadano se mete en la plataforma y ya está contigo ahí, está interactuando con sus datos, su trabajo, todo está interactuando directamente con la ciudadanía” (S:P5)

Ahora bien, más allá de lo lejanas que puedan llegar a parecer las afirmaciones anteriores para una persona sin acceso a internet y exenta de cualquier conocimiento sobre focalización, se reconoce por parte de los funcionarios entrevistados un cambio en el diálogo entre funcionarios y ciudadanos. Al acercarse un ciudadano a pedir explicaciones sobre su clasificación, como se relata en la siguiente cita, los funcionarios tendrían más herramientas y mayor claridad respecto de aquellos datos considerados para la clasificación, favoreciéndose así el entendimiento por parte del ciudadano.

“mire señor, lo que pasa es que usted según este registro, como está en el 70%, se supone que usted tiene propiedades por más de determinado valor, tiene automóviles por más de determinado valor -usted y su familia- y usted tiene un ingreso teórico promedio de \$700.000 pesos mensuales, por lo tanto, por esas razones usted no puede postular. Ahora, si usted cree que estos datos no dan con los promedios, que nosotros en realidad no sabemos nada en el caso particular, pero la teoría indica eso, si usted no tiene esas propiedades, si usted no tiene ese automóvil y usted no tiene ese ingreso promedio mensual en su familia; usted tiene que pedir al Ministerio de Desarrollo Social que rectifique esa información, porque esa información no corresponde” Hecha esa conversación, en un lenguaje bastante menos técnico como te acabo de señalar, las personas han dicho: “en realidad tiene razón señorita, bueno déjeme postular a este programa” Entonces de la experiencia que tenemos de los distintos SERVITU de esta conversación que te acabo de señalar, la información que tiene el registro es bastante confiable en los grandes números (JL:P7)

Desde este punto de vista, es posible afirmar que la relación funcionario-beneficiario sería comprendida como más confiable tanto por los insumos con que se cuenta para alimentar la conversación como por la seguridad que estos generan en los funcionarios.

“el trabajo no ha cambiado, lo que si pasa es que hoy día la relación con la persona es mucho más confiable en cuanto a tener una mayor posibilidad de que la persona que está sentada del otro lado y que está postulando a un programa para familias vulnerables, hoy día tenemos mucha más confianza que efectivamente esa persona, existe una muy alta posibilidad o una muy baja posibilidad que con la información que tenemos este mal calificada (...)” (JL:P14)

Por último, en base a la información recogida en este estudio, se infiere que la operatoria del nuevo instrumento desincentiva, al menos en alguna medida, el falseamiento de información. La mayor capacidad y frecuencia de actualización de información, la preponderancia de fuentes institucionales, así como una relación, en alguna medida, bidireccional con el Estado, ponen trabas al fraude, pero por sobre todo, favorecen una relación más fluida y transparente, donde puede inferirse, la necesidad de esconder o distorsionar cada vez sería menos justificable desde el argumento de la injusticia o arbitrariedad con que se dotaba el anterior instrumento (FUSUPO, 2013).

“Te sacaba la foto del momento y de ahí para delante te quedabas para bien o para mal con esa fotografía. Por otro lado desincentiva la mala práctica de relacionarse con el Estado falseando la información. Yo manejo mucha información sobre tú situación, al tú saber que yo voy a construir una caracterización tuya en función de toda la información que yo manejo y solamente una de esa información es la que tú me entregas, también sabes que no puedes manejar la foto que te van a sacar en un momento determinado. De alguna forma también desincentiva esta práctica. La desincentiva porque no existe, pero de falsear información y eso...” (S:P2)

De todas formas, estas ideas están fuertemente influidas por la visión de los funcionarios entrevistados y no considera a la población que es objeto del instrumento. Entonces, si todas estas innovaciones y transformaciones que conlleva el RSH no son transmitidas con claridad y comprendidas por las personas, poco sentido tienen. Por tanto, son medidas efectivas en la medida que se acompañan de estrategias de pedagogía política que les den sentido y claridad frente a la ciudadanía.

Frente a esto, es pertinente relevar los datos vigentes sobre interacciones entre la ciudadanía y el nuevo instrumento. Del total de solicitudes realizadas por personas, 1.410.249, el 27,5% corresponden a la apertura o ingreso al Registro. Por tanto, son interacciones necesarias u obligatorias. El mayor porcentaje de interacciones, 37,4%, se refleja en la solicitud de actualización de composición del hogar. Por otro lado, la solicitud de actualización de registros administrativos (información proveniente de fuentes institucionales), rectificación o complemento de estos datos, alcanza un 0,8% (MDS, 2016: 88).

1.3.4. Relación entre MDS y oferta programática

Si bien el funcionamiento de la Ficha de Protección Social implicaba cierto diálogo entre el MDS y los distintos ministerios y servicios asociados, de la información recogida se infiere que el Registro Social de Hogares ha profundizado esta relación, al menos en dos sentidos: por un lado, el MDS ha complejizado la oferta de productos de información que entrega a los distintos servicios que la demandan. Por otro, el rol actual del MDS en el nuevo instrumento refleja un mayor nivel de preponderancia y centralidad en la articulación del sistema de información utilizado para la focalización de programas sociales.

“Lo que hace el Ministerio de Desarrollo Social es también generar instrumentos a pedido de la oferta, que van acompañados o no, de la calificación socioeconómica. Por poner un ejemplo, actualmente el Chile Crece Contigo o el Chile Solidario IF, ingreso único familiar, tiene una población objetivo que es un subconjunto del registro social de hogares que no prela necesariamente por la calificación socioeconómica, prela con un instrumento particular que se construye con datos que existen en el registro social de hogares, entonces el pasar de la ficha de protección social que era unidimensional, que rankeaba a la población solamente con puntaje, y la oferta se ligaba a eso, por ejemplo establecía cortes: 10, 20, 30, 40%, sin considerar otras vulnerabilidades, por eso me refiero a unidimensional, se pasa a un sistema donde el MDS a parte de entregar la calificación socioeconómica, entrega otros instrumentos que pueden servir, mucho más específicos a las necesidades de cada programa, de cada beneficio que exista en la oferta programática” (CL:P3)

Como señala el entrevistado, la complejización de los productos de información ofrecidos por el MDS implica el paso hacia un ejercicio de focalización multidimensional, donde no solo el “ranking”, ya sea puntaje o clasificación, es lo utilizado para la prelación de potenciales beneficiarios, sino que también otras variables más específicas a las necesidades de cada programa o beneficio. Esto, en la teoría, favorece un nivel mayor de precisión entre el beneficio entregado y el beneficiario final.

Junto a lo anterior, se infiere la diversificación de los productos que el MDS entrega a los distintos servicios. Ya no se trata exclusivamente de un puntaje de focalización, sino que de variables y cruces pertinentes ajustados según la necesidad de un determinado programa.

“Para el IPS por ejemplo, se manda la CGI, a MINVU se le manda las características de la vivienda, las carencias de vivienda también y en el formulario también se agregaron cosas que eran útiles para la oferta, en el caso del MINVU en particular se agregaron variables que eran condiciones de muro, techo, etc” (CL:P5)

De todas formas, este mayor nivel de profundización y complejización en la información ofrecida no necesariamente se traduce en un uso efectivo por parte de un grupo mayoritario de programas sociales. En el caso de este estudio, se ha constatado la disponibilidad de parte del MDS para este ejercicio y flujos de información hacia el IPS y MINVU, más allá que en el caso del MINVU ya se trabajaba desde la FPS con insumos de información más complejos que el puntaje de focalización que este instrumento ofrecía. Es un desafío por tanto, asegurar que las potencialidades en el acceso y uso de información, y la diversificación de productos ofrecida desde el MDS se consolide mediante un uso efectivo por parte de los distintos interesados.

Un ejemplo concreto del funcionamiento de esta nueva dinámica en la relación e intercambio de información se identifica en el diseño del proceso de focalización utilizado para la entrega del beneficio de gratuidad por parte del MINEDUC. A continuación la referencia a este proceso que hace un entrevistado:

“El ejemplo más directo y más actual es la gratuidad. Cuando se quiso implementar gratuidad y se quiso evaluar qué porcentaje de la gratuidad era atendible según los recursos del Estado, el Ministerio de Desarrollo Social tenía el papel de ver con qué información podíamos hacer mejor las cosas, en coordinación con MINEDUC que también tiene su propio formulario único de acreditación socioeconómica, que tenía desde hace muchos años, un sistema para seleccionar a los distintos beneficiarios que ellos tienen dentro de ellos: créditos, becas, no sé, etc., entonces la coordinación con MINEDUC en ese caso es un buen ejemplo porque se transitó de un modelo separado que ellos tenían por año a un trabajo en conjunto, donde finalmente desde este año la gratuidad va a ocupar información del Ministerio de Desarrollo Social” (CL:P6).

Junto con esto, se ha evidenciado un cambio importante en la labor cotidiana de una unidad particular del MDS, el departamento de estudios de la división de políticas sociales. En palabras de uno de sus funcionarios, se ha pasado a un ritmo de trabajo más contingente y donde se está en permanente construcción y análisis de información. Si bien no se trata necesariamente de algo generalizable, es una constatación consistente con la serie de otros cambios identificados y que han sido descritos.

“Hay una parte importante en la división de políticas sociales que es donde trabajo, tiene dos departamentos grandes, uno es el de estudio y el otro el de monitoreo. Monitoreo ha mantenido su trabajo que es ir haciendo seguimiento de la distinta oferta en algunas cosas que son como claves para la DIPRES y para el Ministerio que es como número de beneficiarios, focalización y el diseño del programa entonces, eso se ha mantenido y nosotros como estudio colaboramos con ellos en la parte metodológica de ese diseño entonces, antes era un trabajo mucho más de mediano plazo, ahora es contingente, todos los meses hay que calcular, todos los meses llegan nuevos datos, nuevas informaciones entonces es un trabajo que en tiempos de respuesta cambio mucho, antes las entregas eran para tres, cuatro meses, ahora son todas las semanas entregas de distintas cosas” (CL:P9)

“Entonces pasó de una unidad de estudios como tradicional, en cualquier otro organismo del Estado funciona más o menos así, a una unidad que está bien en la contingencia” (CL:P9)

Todo lo anterior redundando en niveles de articulación mayor entre el MDS y el resto de ministerios y servicios que demandan información social. Si bien previo al RSH existían traspasos de información, se evidencia por parte de los entrevistados mayor grado de articulación y diálogo para definir la información a demandar y su uso en el ejercicio de focalización.

“Hay conexión directa con base de datos, bases de datos que se extraen de la fuente y el Ministerio nos entrega información en línea con reserva de identidad, todo lo que corresponda, y cuando llega el momento de obtener los datos de grandes volúmenes más precisos, lo que hacemos es: mira, tenemos 100.000 familias que postularon a este subsidio, porque esos pueden ser los volúmenes, 70.000, les mandamos los RUT de los 70.000, mire quiero me diga aquí todos los adultos mayores, todos los niños menores de 15,

todas las personas con discapacidad, los que los hogares que el jefe de hogar es mujer, que también es otro factor que da puntaje, no se los 4, 5, 6 o 7 factores el MDS los analiza y nos devuelve” (JL:P10).

Al mismo tiempo, los traspasos de información están sujetos a la firma de convenios, aspecto que en lo formal existía pero que en la práctica no siempre fue efectivo.

“Solamente el ministerio le entrega información a los programas que firman un convenio y también lo mismo con el municipio, tanto los municipios como los programas sociales todos los ministerios tienen que firmar un convenio” (SB: P17).

“Tanto para la recepción de información como para la entrega de información, y en esas mesas de transición de la nueva ficha, lo que nos damos cuenta era que los convenios no... o no existían y se está entregando información igual o existían y estaban desactualizados o existían y estaban igual, entonces existía pero no era como una política activa de intereses respecto a autorizarlos, tenerlo presente” (SB:P17)

Para sostener la operatoria del nuevo instrumento, se reconoce desde el MDS que no sólo se han fortalecido los niveles de articulación con otros ministerios y servicios, sino que también al interior del propio ministerio.

“Son las mismas unidades que se han adaptado. Eso ha pasado en todos lados, por ejemplo ahora tenemos la misma estructura ministerial que estaba antes, pero nosotros tenemos que trabajar muy articuladamente con la otra subsecretaría que antes no se hacía mucho porque eran dos mundos aparte. Ahora el sistema te obliga a articularte. Están articuladas hasta las bases de datos, o sea trabajas con otros servicios públicos si o si porque te proveen el dato. Después para poder gestionar el dato te tienes que volver a articular con ellos” (S:P5).

“Era una cosa mucha más unida, era una unidad de una línea. Ahora es una construcción mucho más compleja y más articulada” (S:P5).

Así, desde la creación del Registro de Información Social y luego con el diseño y entrada en funcionamiento del Registro Social de Hogares, se han demandado mayores niveles de articulación externa e interna, favoreciendo el diálogo entre unidades del propio MDS, por ejemplo, entre ambas subsecretarías y entre fuentes de información.

En consecuencia, se infiere, en esta red de funcionamiento interministerial que sostiene la operatoria del nuevo instrumento, el MDS ha adquirido mayor centralidad y preponderancia. En palabras de sus funcionarios, es comprendido como un “eje” que “coordina la focalización” de ciertos beneficios. Para esto, las facultades legales y la capacidad orgánica para la gestión de información son importantes soportes.

“Si, mucha coordinación. En realidad yo creo que el rol que ahora está jugando el MDS gracias a la ley que le otorgó las facultades de pedir datos de los distintos servicios, Ministerios, hace que, uno por conocimiento, otro por facultades legales del Ministerio y que sea el eje, que sea finalmente quien coordine la focalización o universalización de algunos beneficios” (CL:P6).

“Por ejemplo, la gracia del ministerio de desarrollo social que cuando era Mideplan no tenía el poder de capturar bases de datos y que lo logró al pasar al ministerio de desarrollo social, se creó el registro de información social que está controlado, que está la posibilidad de manejarlo y gestionarlo es del departamento de análisis de información social y que son ellos los que firman convenios de transmisión de información con otros servicios, tanto para la recepción de información como para la entrega de información (...)” (SB:P17)

De todas maneras, los mayores niveles de articulación observados entre el MDS y otros ministerios o servicios se han desarrollado sobre la base de relaciones ya existentes, es decir, no

se trata de asumir que el RSH ha forjado relaciones antes inexistentes, sino más bien que las ha intensificado y complejizado.

“Algunos ya tenían toda la expertiz previa, por ejemplo en la subsecretaria de previsión social del ministerio del trabajo, tu para dar el aporte de previsional solidario o la PVS ellos constantemente van cruzando datos, entonces ellos cruzaban datos con el registro civil para ver cuántos se murieron, dónde estaban, si tenían cuota mortuoria, no tenían cuota mortuoria; todas esas bases ya estaban por ejemplo, porque además el cálculo de ellos de la ficha de previsión social, que es la que seleccionan, incluía la ficha de protección social y otros registros, del seguro de cesantía, de... ¿te fijas? ya tenían incluido los sistemas, conversaban en distintas partes” (MM:P11)

Esta aclaración es especialmente válida para las dos instituciones sectoriales aquí estudiadas, Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que por la naturaleza de sus programas han establecido históricamente diálogos y flujos de información con otras instituciones del Estado.

1.3.5. Relación con programas sociales y prácticas de quienes los gestionan

Más allá de las adecuaciones y decisiones que involucró la preparación de la transición al RSH (ver página 30), es relevante mencionar que al menos en los casos aquí observados sí se identifican impactos del nuevo instrumento en la composición de beneficiarios de ciertos programas sociales. Este impacto más bien se observaría en movimientos individuales en la clasificación social de ciertos beneficiarios y no en los grandes números.

“Hay un movimiento de un porcentaje de personas que estaba bajo y que subió, que no era menos del 10%, los grandes movimientos de números, pero todos estos números finalmente la estructura, de la cantidad de personas que estaba en los percentiles más bajos a más altos mantuvo los mismos grandes números, o sea en el 40% estamos hablando de más de 2 millones de personas, no recuerdo casi 3, pero las dos versiones eran la misma cantidad de personas, a pesar de que los números, las personas individualmente se movieron, los grandes números eran los mismos” (JL:P8).

En la misma línea, existe la idea, particularmente entre funcionarios que desarrollan labores más cercanas a la operatoria del ejercicio de focalización de programas, de que la clasificación del RSH tiende a situar a las personas en tramos más altos en comparación con la que se hacía con la FPS.

“Aunque no hemos hecho el estudio, pero de sensación, que las familias con el Registro Social de Hogares tienden a estar en tramos más altos. Entonces, muchos de los que con Ficha calificaban para un proyecto de construcción de viviendas sociales, hoy día con Registro Social de Hogares no califican. Debe pasar al revés también, pero como los que más manifiestan el problema son los que están en esa situación que ayer podían y hoy día no pueden, ha sido bien exigente esa demanda, esa explicación” (JB:P2).

El sesgo evidente, como menciona el entrevistado, es que son justamente aquellas personas que calificaban en un tramo más bajo con el anterior instrumento y que con el RSH se han visto desplazados a niveles más altos, las que hacen notar esta situación y que por tanto afectan la percepción del impacto del nuevo instrumento entre los funcionarios. No obstante, lo relevante es que estos movimientos demandan adecuaciones en las prácticas de focalización.

Como fue visto, durante el proceso de transición se ha permitido a los postulantes de ciertos programas utilizar puntajes tanto de la FPS como del RSH. Esto implica una demanda adicional a los funcionarios, tal y como lo señala la entrevistada citada a continuación refiriendo al caso de las postulaciones grupales de los comités de vivienda gestionadas por el MINVU.

“Hoy día nosotros estamos en varias situaciones, tenemos que hacernos varias preguntas para saber si opera la Ficha o si opera el Registro Social de Hogares. ¿Estaba el grupo en ese sistema? ¿el grupo ha cambiado en más de un 20% su composición? De ahí tenemos que ir chequeando. Para nosotros es mucho más exigente porque tienes que estar viendo la situación, si corresponde o no corresponde, y cuánto tiene” (JB:P2).

La clasificación socioeconómica es otro punto que ha generado cambios en el ejercicio cotidiano de las unidades a cargo de la identificación de beneficiarios de programas sociales. La clasificación socioeconómica entregada por el RSH ordena a la población en categorías, a diferencia del puntaje continuo que entregaba la FPS. Por tanto, como menciona la entrevistada, se han tenido que adecuar los sistemas para ser compatibles con esta “nueva estructura de estratificación”.

“Se han tenido que cambiar los procesos de puntajes, los sistemas para ingreso, cambiándolos a que puedan leer esta nueva estructura de estratificación que genera” (M:P4)

Este proceso de readecuación de los sistemas debiera seguir profundizándose, ya que por el momento en muchos casos se han entregado ajustes en la clasificación que operaron como un “símil” del puntaje entregado anteriormente por la FPS. No obstante, esta práctica progresivamente se está dejando de lado.

“La clasificación el año pasado nos daba un símil porque fue el proceso de transición, un símil al puntaje de ficha de protección social, pero este año ya no lo da y estamos tomando sólo los tramos, entonces eso generó que hay que re-pensar los procedimientos de cálculo de puntaje y el esquema o volver a fijar los parámetros de ingreso de la familia, como los parámetros de ingreso” (M:P4)

Destaca, de todas formas, un sentido de continuidad en la incorporación de la clasificación socioeconómica entregada por el RSH. Teóricamente, se buscaba que la clasificación socioeconómica fuera utilizada junto a distintas variables que permitieran un ejercicio de focalización más complejo y preciso. Más que un ordenamiento continuo, como lo era el puntaje de la FPS, que fuera una agrupación de conjuntos poblacionales con ciertas características globales compartidas, pero en su interior distinguible según ciertos parámetros. Lo que realmente se observa, es que se buscan establecer equivalencias entre el anterior puntaje y la clasificación socioeconómica entregada por el RSH.

“Sí, para nosotros es la misma plataforma. Nos informa de cosas como, por ejemplo, nos va a decir 8500 puntos, que es el 40%, porque tampoco nosotros nos metemos ni a cuestionar, ni a que las familias nos traigan un documento de respaldo para que nosotros digamos ‘está mala la Ficha’ ”. (JB:P8).

De hecho, como plantea el entrevistado citado a continuación, se considera un problema la dificultad de desagregar al interior de ciertos conjuntos, por ejemplo el del 40%, que es el primer tramo. No obstante, este tratamiento supone una lógica de focalización consistente con el anterior instrumento y no con el ejercicio propuesto por el RSH, centrado más en evitar el error de exclusión que el de inclusión.

“El registro social de hogares no determina el 20% más pobre, si no que parte del 40%, entonces ahí el registro social de hogares hubo que hacer ciertas adaptaciones después de haber diseñado y nos encontramos con un tema estructural ahí, porque no soporta una segmentación más fina, o sea son siete niveles, 40, 50, y tal como está construido (...)” (HV:P9).

Funcionarios vinculados a labores técnicas, mencionan que han construido sus propios puntajes a partir de información que entrega el Registro Social de Hogares¹². Esta práctica sería más consistente con los principios que orientan al nuevo instrumento. No obstante, como señala el funcionario citado a continuación, a veces se comprende que el RSH “no sirve porque no entrega puntaje”.

“Al momento de aplicar la selección ya el registro social de hogares no nos sirve porque ya no existe este puntaje, en cuanto a su calificación, pero obtenemos información del registro social de hogares para fabricar nuestro propio puntaje y esto tiene que ver con los núcleos, la cantidad de personas que componen ese grupo familiar dentro del registro propiamente tal, los tramos de edad, porque nosotros damos puntajes. Mira, mientras más personas tenga la familia más le damos un puntaje, eso ha sido así siempre, si hay adultos mayores, si esta familia tiene 1 adulto o 2 adultos mayores tiene mayor posibilidad de selección, niños menores de 15 años la misma historia, si tienes niños menores de 15, tienes mayor posibilidad de selección, personas con discapacidad física, también el registro social de hogares recoge eso del Ministerio respectivo, mayor posibilidad de selección, familias informe Valech” (JL:P9)

En consecuencia, surge como desafío ampliar las instancias de información y capacitación acerca del nuevo instrumento, dado que si bien existen prácticas consistentes con su espíritu, no necesariamente son conscientes de las potencialidades que ofrece el sistema y más bien se asumen como respuesta a problemas del nuevo instrumento.

Al mismo tiempo, si el instrumento propone una nueva lógica para el ejercicio de focalización y tratamiento de beneficiarios, la política social debe acompañar este proceso de transformación. De lo contrario, se producen inconsistencias que, como se ha mostrado, redundan en prácticas de continuidad y puente entre el nuevo instrumento y su antecesor.

Un último impacto identificado de la transición al RSH en el ejercicio de focalización radica en la mayor precisión alcanzada en la selección de la población beneficiaria, particularmente favorecida por la confianza que este instrumento ofrece a quienes le dan uso¹³.

“El registro social de hogares sí tiene una diferencia con lo que fue la ficha de protección social al tener nosotros, en vivienda, la posibilidad de tener un rango aproximado de ingresos teóricos posibles de la familia, porque no tenemos el dato de la familia pero sabemos que está en un grupo cierto y por lo tanto sabemos que sus ingresos teóricos mensuales son X, podemos llegar a determinar con mucha mayor precisión cuáles son las familias que efectivamente en el mercado no tienen ninguna posibilidad de obtener un crédito hipotecario, por lo tanto su única opción para acceder a una vivienda en propiedad es a través de un programa (...) (JL:P3)

“El dato del registro social de hogares hoy día nos da mucha confianza con respecto a las decisiones que ajustamos porque antes, con respecto a los ingresos de la familia, estábamos ciegos” (JL:P4).

Este mayor nivel de precisión en la identificación de características socioeconómicas como el ingreso, permite mayores niveles de precisión en la oferta de bienes y servicios que un cierto programa social entrega a sus beneficiarios.

“Adecuamos los programas. El programa de fondo solidario diciendo mire, en realidad las familias que quieran irse a vivir a estos conjuntos, que son de hasta, no me acuerdo del nombre exacto, del 80% de la población, según el registro social de hogares, pueden irse a vivir a estos conjuntos en la medida que aporten un ahorro significativamente mayor, entonces si usted es del 80% por darte un ejemplo cualquiera, usted puede permanecer en este comité, pero como sabemos que sus ingresos teóricos probables son estos,

¹² Generalmente, se entiende por el Registro Social de Hogares el conjunto de información social disponible, incluyéndose el Registro de Información Social. En realidad, es el Registro Social de Hogares el que es parte del Registro de Información Social.

¹³ Este hallazgo es válido para el MINVU. De todas maneras, la validez acotada a este ministerio no implica que suceda lo contrario en el Ministerio del Trabajo.

usted tiene que aportar 80 UF al valor de su vivienda, en vez de poner 30UF pongan 80, porque entendemos que es una forma de integración social (...) eso es una modificación central que nos permitió el nuevo registro social de hogares y que va a estar en toda su magnitud desde el primero de enero del 2018” (JL:P16).

Como relata la entrevistada recién citada, contar con una estimación más precisa de los ingresos de los potenciales beneficiarios implicó que el programa gestionado pudiera diversificar la cantidad de ahorro exigida a las personas para su postulación. En definitiva, quienes puedan aportar más, lo harán.

Otra consecuencia, también atribuible al mayor nivel de confianza atribuido al RSH entre los entrevistados, ha sido dejar de modificar internamente los niveles socioeconómicos, anteriormente entregados en puntajes por la FPS. Como menciona el entrevistado citado a continuación, con el anterior instrumento, a raíz de los cálculos realizados internamente, una persona podía saltar, por ejemplo, desde el quinto al tercer quintil.

“Para la entrada nosotros alterábamos la ficha de la persona y el 30% lo permitíamos del segundo y tercer quintil, así trabajábamos con la ficha y esto también era corregido, o sea, había un tipo aquí en el quinto que podía terminar siendo tercer quintil porque nosotros le alterábamos su puntaje para ingresar con estos parámetros, ahí hay una resolución que lo indicaba.(...) Entonces se hizo esto como de ajustarlo y ahora con registro nosotros pasamos a que este 70% es el 40% rsh, entramos al 40% y estos van a ir más de 40% hasta 90% y esto son los que le vamos a decir, ya no los vamos a correr como quintil, de tramo, no lo vamos a correr como antes, pero si vamos a decir esto más hacinado, vivienda precaria (...)” (CA:P7)

La metodología actual implicaría el uso de la clasificación socioeconómica entregada por el RSH junto a una serie de variables relevantes para sus objetivos, como el nivel de hacinamiento y precariedad de la vivienda. Vale la pena mencionar que esta manera de poner en práctica el ejercicio de focalización es consistente con las definiciones establecidas en la concepción del nuevo instrumento.

Junto a lo anterior, destaca el uso de la clasificación socioeconómica como barrera de entrada para ciertos programas. Entonces, como se da cuenta en la cita a continuación, un tipo de postulaciones exigirán la pertenencia de potenciales beneficiarios al 40%, primer tramo; y otras, por ejemplo, postulaciones grupales que buscan mayores grados de inclusión, aceptarán potenciales beneficiarios pertenecientes hasta el 90% de mayor vulnerabilidad. Luego de este primer criterio de selección, se aplica una fórmula de selección que junto a la clasificación socioeconómica incluye diversas variables pertinentes para la prelación de los potenciales beneficiarios de estos programas.

“Tienen una barrera de entrada que dicen para postular individualmente, por ejemplo, para adquirir viviendas solamente ahora atendemos gente del 40% y ahí hay una primera barrera de entrada y es lo mismo que te comentaba hoy día, por el registro nosotros estamos atendiendo los grupos, el 30% tiene que ser del 40% más vulnerable y el otro 30% del grupo puede llegar hasta al 90%; entonces ahí hay una integración en los grupos por caracterización socioeconómica, ese es el otro factor y lo usamos para entrar. Entonces esa es la primera utilidad que nosotros tenemos respecto del registro social de hogares y después en la fórmula de selección que involucra todos los otros parámetros que yo te decía: el número de personas, adultos mayores, personas afectadas por el... inscritas en el informe valech, (...). Otro capítulo tiene que ver con la vulnerabilidad habitacional de esas personas y ahí leemos si la vivienda tiene o no servicios de agua potable, alcantarillado, el estado de la materialidad de los pisos, de los muros y hacemos ahí una fórmula donde damos peso de distintos factores y el hacinamiento también (...)” (CA:P3)

Finalmente, se constata que el ejercicio de focalización descrito asume la homogeneidad al interior de los distintos niveles socioeconómicos entregados por el RSH, pero particularmente el del conjunto del 40% más vulnerable. En este sentido, se asume que las condiciones sociales de

las familias que integran este conjunto no demandan reconocer nuevos subconjuntos, más allá que sí sea pertinente para un ejercicio de prelación distinguir según ciertos atributos.

“Reconocimos otro elemento que nos planteó el mismo MDS, ahí ellos nos convencieron de otro elemento y es que el 40% tiene ingresos muy homogéneos, informales, entonces no hay muchas diferencias en las condiciones de vulnerabilidad de las familias, entonces no era necesario reconocer un 20 y un 40%, un primer y segundo quintil, no era necesario. Entonces nosotros el primer quintil, teóricamente 20%, nosotros ahora lo asimilamos con el 40% y de hecho en el número de familias más o menos es la misma, como 2 millones y algo de personas, no las mismas, pero en total” (CA:P9)

Esta consideración permite entender el uso que se da a las categorías de la clasificación socioeconómica como barrera de entrada o de postulación. Al mismo tiempo, denota la idea de continuidad identificada en apartados anteriores, a nivel de funcionarios, entre el nuevo instrumento y el anterior. Como se observa en la cita anterior, se asume un grado de equivalencia entre el primer quintil de la FPS y el conjunto del 40% más vulnerable de la clasificación socioeconómica del RSH.

2. Significados que comprende la transición

Los significados refieren a la forma en que los funcionarios interpretan, valoran y dan sentido a la transición desde la FPS al RSH. Del análisis de la información se distinguen dos dimensiones: significados vinculados al funcionamiento del sistema y significados atribuibles específicamente a la transición entre uno y otro instrumento. Si bien se proponen delinear posibles comunidades que comparten y dan sentido a estos significados, no es claro que la cantidad y profundidad de la información levantada sea suficiente para este propósito. Este es un límite que se asume explícitamente.

2.1. Significados asociados al funcionamiento del sistema

Refiere a cómo los funcionarios valoran el actual funcionamiento del sistema. En esta descripción y análisis se abordan los componentes del sistema que aparecen con mayor frecuencia y de los que ha sido posible recabar niveles sustantivos de información. Estos componentes son:

2.1.1. *El RSH*

Las valoraciones acerca del RSH recogidas en este estudio pueden ser agrupadas en tres esferas: (1) cambios que se reconocen en la concepción del instrumento, (2) logros en el ejercicio de focalización e (3) inquietudes respecto a su funcionamiento.

Respecto a la primera dimensión, se reconoce en el RSH un cambio conceptual en la medida que se deja de lado la medición de la capacidad potencial de generar ingresos, centrándose en los ingresos reales que las personas tienen en un determinado momento.

“Nada, porque la lógica cambió, cambió la lógica de una potencialidad de generar ingresos a ingresos, o sea, es una disquisición semántica pero importante en este caso, o sea, unos me estaban viendo las potencialidades que yo tenía fuera de cualquier coyuntura económica de generar ingresos y otro, mis reales ingresos y esto un poco en el tiempo”. (M:P12)

Generalmente, quienes reconocen este cambio en la forma de abordar los ingresos de las personas comprenden la capacidad potencial de generación de ingreso, base conceptual de la FPS, como una construcción teórica distante de la realidad y difícil de transmitir a las personas beneficiarias de programas sociales.

Un segundo aspecto reconocido es la definición del RSH como un instrumento para toda la población, es decir, que no está dirigido exclusivamente a los postulantes actuales de cierto programa público, sino a toda la ciudadanía en tanto potenciales demandantes de las prestaciones del Estado, ya sea hoy, en los próximos años o al envejecer.

“El gobierno pasado decía: no, solamente tienen que tener ficha de protección social las personas vulnerables y hoy en día por x motivos, un motivo que se ha presentado como propuesta política de que el registro social de hogares, todo ciudadano tiene que estar en el registro social de hogares o puede estar en el registro social de hogares porque en el fondo es la red de protección del estado y en cualquier momento una persona podría requerir apoyo del estado. Entonces no es que esté hecho para personas vulnerables, sino que está hecho para todos y bajo esa misma lógica entonces ya no hay una persecución y tampoco se busca perseguir lo que vendría a ser como económicamente el error de inclusión, que es la gente que no se lo merece y lo recibe y que no se lo merece porque miente y lo recibe sino que por el error de exclusión que es la persona” (SB:P6).

Esta concepción, fuertemente arraigada en funcionarios que desempeñan roles con énfasis políticos, supone una noción de vulnerabilidad más profunda que el anterior instrumento, así como especial interés en evitar el error de exclusión más que el de inclusión.

Un tercer aspecto identificable en el análisis de la información recabada, es la valoración de la relación que el RSH establece con la ciudadanía. Se comprende que el RSH ha logrado asumir el “peso de la prueba”, quitando la responsabilidad al ciudadano de demostrar al Estado su condición socioeconómica.

“Sin duda la utilización de datos administrativos es real y en ese sentido si el poder de seleccionar a los usuarios de las prestaciones sociales, como hace referencia el programa de gobierno, y en el sentido de minimizar el auto reporte y quitarle esa responsabilidad o ese poder a los ciudadanos respecto a si es que sus acciones iban a definir si es que entraba o no, eso es real se ha quitado ese poder” (SB:P14).

Para esto, el uso de fuentes institucionales y el establecimiento de un test directo de medios son condiciones básicas, sin las cuales no sería posible al Estado asumir este rol central.

Se valora positivamente la autonomía que el RSH ofrece a los ciudadanos al no depender de oficinas o funcionarios para acceder a su información personal, como tampoco para poder interactuar y solicitar, por ejemplo, rectificar información.

“Creo que la posibilidad de entrar al registro desde sin mediar la presencia física de la persona en una oficina pública, hacerlo por internet, es fantástico, yo creo que eso le da al registro potencialidades que a nosotros nos hicieron fe de hacerlo obligatorio para todo el mundo, porque no me imaginaba mandando a los sectores medios a hacer filas a los municipios para pedir el registro que era lo que ocurría antes por la ficha, eso fue un aporte bastante importante digamos”. (JL:P17).

Por último, se comprende el RSH como un instrumento más transparente que la FPS, en la medida que las personas tienen acceso a los insumos con que se ha construido su clasificación socioeconómica y a la información en que se basa el test de medios, por ejemplo, tenencia o no de automóviles, de un plan de salud, entre otros, pudiendo apelar si dicha información le resulta alejada de la realidad.

“Antes la ficha era, uno, bueno, se llenaba un formulario y te decían un puntaje, eso en resumidas cuentas, y el cómo se construía ese puntaje o cuánto yo podía saber de la construcción era súper limitada, o sea, el primer avance fue hacer público todo lo que se ocupa, todos los datos que se ocupan para la construcción (...)Esta estrategia era justamente para evitar el, lo que se llamaba como la caja negra o disminuir la sensación de que te caracterizaban y tu no sabías como”. (CL:P2).

Es posible afirmar que la transparencia es un valor transversalmente reconocido, al menos en comparación al anterior instrumento. De todas formas, distintos funcionarios dan mayor énfasis a algún aspecto en particular. Por ejemplo, algunos valoran la publicación de las fórmulas de cálculos y las variables utilizadas para los test de medios, mientras que otros destacan por sobre todo la disponibilidad de una plataforma abierta a la ciudadanía, donde son las mismas personas quienes pueden verificar la información utilizada.

Es un desafío establecer cuál es la relación que los ciudadanos establecen con esta plataforma y cuál es su aporte concreto en términos de transparencia. De todas formas, más allá de que este estudio releva solo la visión de funcionarios, sería difícil suponer que el RSH no ha sido un avance en transparencia, sobre todo en comparación al instrumento anterior.

En una segunda dimensión, se reconocen ciertos avances que muestra el RSH en tanto instrumento de focalización. Probablemente lo más relevante en este sentido es que se le

considera como un instrumento de mayor sofisticación que los anteriores, lo que está ligado a su capacidad para identificar a la población distinguiendo características que los anteriores instrumentos solo expresaban de manera difusa.

“Exacto, o sea estamos hablando de un sistema de información, de un registro social, una cuestión creo más sofisticada que lo que fue la ficha de protección social o lo que fue más restringido todavía, la ficha CAS ¿te fijas? Entonces estamos hablando de un sistema de información que te permite identificar beneficiarios que cumpliendo con ciertos requisitos que el estado ha definido no están accediendo (...)”. (II:P2).

“Es tan pequeña la diferencia entre el que está en el primer quintil con 2.400 puntos, el que está con 4.200 y el que está con 5.000, incluso el que está con 8.000, es tan pequeña la brecha que no tiene ni un sentido digamos de decir que a este le voy a dar primero que a este otro y este otro, ¿te fijas?, sino que son otros los componentes y esos son los otros componentes los que te está ofreciendo el sistema, que nosotros todavía los estamos entre comillas averiguando”. (M:P10)

En esta línea, el RSH puede acercarse con mayor precisión a las características socioeconómicas de la población haciendo uso de información a la que los anteriores instrumentos no tenían acceso e incorporando su validación institucional.

“La ficha de protección social al medir una expectativa de ingresos teóricos posibles en función de la educación fundamentalmente, entre otros factores, no daba cuenta de una realidad objetiva de los ingresos propiamente tal porque no existían los eventos tecnológicos ni las bases de datos para poder hacerlo, en cambio hoy día el registro social de hogares está basado fundamentalmente en los registros reales del hogar, en los ingresos reales del hogar, porque existen los instrumentos informáticos y las bases de datos para poder determinar cuáles son los ingresos formales por distintas fuentes e informales por distintas fuentes, con una alta probabilidad de asertividad”. (JL:P3)

El valor de mayor precisión está en un ejercicio de focalización más complejo y consistente con las necesidades de los programas sociales. Estos, por tanto, tendrían mayor capacidad para distinguir y dirigir su oferta a la población más pertinente. Ejemplificador es el caso que relata un funcionario del MINVU, quien reconoce en el RSH una capacidad mayor para mejorar la ejecución de programas dirigidos a sectores amplios de población que no comparten necesariamente las mismas necesidades.

“En el otro extremo, familias que tienen todas las posibilidades de tener un crédito hipotecario por lo tanto lo que necesitarían es un apoyo, que es un subsidio para poder contribuir a pagar el pie y entremedio un segmento que esta mitad entre las dos y por lo tanto eso nos permitió el registro, de poder tener una política bastante focalizada y una confianza de que el instrumento nos sirve de respaldo absoluto para esto, para los programas para los sectores que no pueden pagar por su vivienda, los programas para los sectores que si pueden pagar por su vivienda y la banda intermedia de tomar acciones que nos permitan mejorar las posibilidades de ejecución”. (JL: P3)

Esta confianza radica también en el reconocimiento de la capacidad del RSH para combatir de manera efectiva el falseamiento de información en la medida que el autoreporte es acotado a aquellos casos en que no se cuenta con información de fuente institucional. Al mismo tiempo, de utilizarse información autoreportada, son diversas las fuentes administrativas con que esta es contrastada, evaluando, además del ingreso, la tenencia de automóvil, de un plan privado de salud, entre otras.

“Sí, porque nuevamente el problema con la Ficha en estos aspectos, era que como la Ficha no podía validar externamente ciertos datos que entregaba la familia, esos ámbitos de no validación, de no poder chequear, fueron los que se aprovecharon. Hubo indicadores muy irrazonables de condiciones como la cantidad de hombres jóvenes sin vivienda o la cantidad de personas con discapacidad, que eran justamente condiciones que daban puntos en la Ficha, o quitaban; y que no era posible chequear por afuera. Entonces,

lo que hace el Registro es que intenta que toda esa información, no le pregunta directamente a la persona postulante, sino que ya está presente y proviene de otras muchas más fuentes de información. Dicho eso, cualquier esquema de este tipo siempre funciona con algún tipo de falencia. Lo que uno busca es minimizar el error. Tampoco uno puede esperar que vaya a funcionar a la perfección”. (OL:P5).

Se debe tener en cuenta que el falseamiento de información, con mayor o menor razón, fue una crítica extendida sobre el anterior instrumento, por tanto, es interesante constatar, al menos con la información recogida en este estudio, que es reconocido el aporte del nuevo instrumento en controlar este aspecto.

“Como actualmente se cambió de coordinar simplemente por una, por un ingreso puntual a un ingreso en 12 meses, que considera además a los bienes y servicios que accede la persona, o sea, si tiene un vehículo, un plan de salud, quizás tiene propiedades o a algún hijo matriculado en un colegio, son cosas que se consideran al minuto de realizar tu calificación socioeconómica y ya se pasó también de ingreso auto reportado a ingreso de fuente administrativa oficial, que es como se le llama a el dato de los distintos organismos del Estado que nos envían. Entonces, se avanzó en transparencia, se avanzó en el grado de actualización de la información, pero se sigue ordenando por un ingreso, ya no de largo plazo o sea no es tu potencial, si no es lo que está generando en los últimos 12 meses”. (CL:P10)

En definitiva, se concibe el RSH como un instrumento más “objetivo”, con todo lo difuso que pueda ser este concepto. Y no solo esto, se propone este carácter como un facilitador del proceso de transición llevado a cabo.

“Pensamos que el registro social de hogares es un mejor instrumento porque es más objetivo, es más objetivo y permite explicar de mejor manera a las personas por qué deberían buscar otra forma de apoyo y para nosotros ordenarlas también en los programas, cual es el programa adecuado, cual es el subsidio adecuado para las condiciones de ingreso de las familias y que además, como no solamente mide los ingresos, además el índice de vulnerabilidad por los adultos mayores y todo eso, también es más fácil definir cuál es el programa adecuado para cada familia según sus necesidades y su capacidad de aportar y nos ha permitido aportar de mejor manera, que eso también lo hemos estado diciendo ahora con más claridad, que el estado apoya al que más necesita. Yo creo que ese es el resumen de lo que nos está permitiendo hacer el registro, si tú puedes más te puedo apoyar, pero en menor medida que el que menos tiene y eso hoy día se puede hacer con mayor objetividad”. (CA:P15)

“Creo que la objetividad del nuevo sistema ha aportado a que sea mejor recibido por las personas porque es objetivo y está la información, la gente puede acceder y puede corregir si hay algo que no corresponde yo creo que eso es lo clave porque además está la metodología que es complicada, pero está”. (CA:P10)

Junto con ofrecer mayor precisión, objetividad y herramientas para favorecer una oferta pública más diversa y consistente con las necesidades, se confía en que ante el error existe la posibilidad de apelación. Esta posibilidad es frecuente en el discurso y se comprende como “válvula de escape” ante cualquier error en la información utilizada por el sistema para el ejercicio de focalización.

“Confiamos en que es mucho más certero y más ajustado a la realidad y además agregándole el proceso de apelación” (CA:P11)

Es, por tanto, relevante evaluar qué tan efectivo es para la población usuaria del RSH hacer uso de este ejercicio de apelación a través de los mecanismos disponibles, sobre todo de la plataforma virtual, que es frecuentemente mencionada como un positivo avance del Registro Social de Hogares.

En una tercera dimensión de análisis se identifican también inquietudes respecto al funcionamiento del RSH. Especial debate concentra la clasificación socioeconómica propuesta. Para algunos es bastante rígida y no permite la identificación de subgrupos o hacerlo resulta

complejo. Para otros, dicha clasificación es incoherente con el espíritu declarado por el nuevo instrumento y más bien refleja continuidad entre ambos. También están quienes la valoran positivamente, dado que asumiría un hecho, el alto grado de homogeneidad entre la población que agrupa, sobre todo del 40%, que es el primer tramo de clasificación.

Quienes se posicionan en la primera postura, asumen los tramos de la clasificación como un resultado final del cual difícilmente se pueden obtener subconjuntos. Al mismo tiempo, se asume heterogeneidad entre los grupos incluidos en cada tramo, lo que demandaría necesariamente distinciones internas, asunto estrictamente relacionado con las exigencias de focalización y prelación de los programas sociales que gestionan.

“Hasta donde yo veo, como no estoy al otro lado, pero he visto así, como lo vería cualquier ciudadano. Si tú me dices que el sistema estuvo diseñado para sostener 7 clasificaciones, y cualitativas, estuvo así pensado y con la experiencia -forma parte de la experiencia- que hubo problemas para bajar del 40%, yo te digo entonces eso me pone una limitación en principio que al final puede ser no relevante, me pone una limitación porque dice, si tú quieres segmentar para hacer una política de otorgar beneficios, tienes que hacerlo según este y quieres usar este instrumento, tienes que hacerlo del 10 en 10, no más porque se te ocurre hablar así del 55%, 65%”. (HV:P11).

“Esto que yo estaba llamando índice de focalización se llama simplemente clasificación socioeconómica y la clasificación socioeconómica parte del tramo del 40%, entonces para mí es un (NE) porque claramente para mí una persona del 10% más pobre no es igual, ahí sí que es distinto, de una persona del 39,9%. Entonces yo entiendo que una persona que está en el 39,9% y la que está en el 40,1% son muy parecidas, sí, pero una que está en el 39% versus una que está en el 10% no tienen nada que ver. Entonces, en ese sentido, si me gustaría tener una CSE como se lo denomina aquí, una clasificación socioeconómica más fina porque el 40% todavía lo encuentro muy grueso”. (II:P8)

Para quienes la clasificación socioeconómica implica cierta continuidad con el anterior instrumento, cualquier mecanismo que implica la prelación de beneficiarios potenciales establece un grado de similitud con los anteriores instrumentos.

“El registro digamos de una base de datos, de beneficiarios y de características de las personas, pero que al final se le aplica este índice de focalización que no sé cómo se llame en función de ciertas necesidades insatisfechas o de... en el fondo ese índice está estratificado por, fundamentalmente, la internación de los ingresos de la persona. Entonces yo te diría que si uno dentro del registro de hogares mete este índice de focalización, que te reitero no sé cuál es el nombre oficial que le da el gobierno, en la práctica como instrumento, como forma de mirar la política social, no lo veo muy distinto de cualquier instrumento de focalización que ha existido previamente”. (II:P3).

Al mismo tiempo, la existencia de tramos redundaría en que una leve modificación en alguna de las variables incluidas en el sistema provocaría el paso de un tramo a otro, aspecto considerado más bien artificial.

“Yo creo que en la práctica no es ninguna ganancia, porque en la ficha CAS 1 había cinco niveles, CAS 1, 2, 3, 4 y 5 y el CAS 1 era la pobreza más extrema, el CAS 3 era todavía pobre y 4 y 5 se suponía que tú ya no eras pobre, pues las personas de escasos recursos les decían a los encuestadores o a los trabajadores sociales yo necesito estar en CAS 3 y la gente lo sabía, ¿me entiendes? (...) entonces lo que va a pasar, pienso, ojalá esté equivocado; es que en el mediano plazo te van a decir: no, yo quiero estar en este tramo porque sé que el corte está en este tramo, entonces te reitero, creo que lo que se ha informado de que estas categorías eliminan el problema de los umbrales de corte en verdad es que no, siempre vamos a tener el 40%, el 60% o si divido el 60% en tramos de 10 me da lo mismo pero siempre va a haber un corte ¿me explico o no?, siempre va a haber un corte y un punto más, un peso más, un año de escolaridad más, no sé, cualquier cosa pequeñita más o menos te va a hacer saltar (...)” (II:P7).

Un argumento más profundo está en la relevancia que se le da al tramo de clasificación, sea cual sea este, más allá de las condiciones y necesidades de las personas. En definitiva, al tener una segmentación por tramos, que siempre será una construcción teórico conceptual artificial, esta puede ser subordinada a otro tipo de condiciones o riesgos, ya sean de orden individual o territorial.

“O sea, el registro podría... tiene potencialidad para agregarle muchísimo valor al sistema de protección social, muchísimo si efectivamente... es que fue una discusión larga que se dió, si efectivamente lo que no predomina, o sea, si es que predominan las condiciones y las necesidades a satisfacer de las personas, si eso es lo que predomina y no predominará el tramo en que estas, si fuese así como era la idea original que era sin tramos, si fuese así, efectivamente tu podrías tener un sistema de protección social que respondiera a riesgos territoriales, personales” (MM:P14)

Las posturas favorables a la clasificación la comprenden como algo más complejo que el ordenamiento en grupos homogéneos de personas. La asumen como un producto que debe ser cruzado con distintas variables, según las necesidades de focalización de cada programa, para así reconocer de manera precisa a la población beneficiaria.

“El objetivo de esto era intentar tener, catastrar a la población en base a la distinta oferta programática. Hay oferta que es muy focalizada y que es imposible que el enfoque de derecho o la lógica de universalizar o la lógica de excluir es insuficiente, cuando uno quiere especialmente beneficios para el 10% más pobre, 20% más pobre o 10% más carente en ciertas áreas, en ciertas dimensiones, vivienda, salud, etc., una bala de plata, un modelo único es insuficiente. Entonces el registro social de hogares intenta tener por un lado la calificación socioeconómica y por otro lado un conjunto de instrumentos que sirva a la oferta para acoger a su área, entonces es incorrecto hablar de que la ficha fue reemplazada por la clasificación y eso es todo”. (CL:P3)

En definitiva, se debe tener en consideración, según este punto de vista, que un modelo único es insuficiente y difícilmente puede responder a las necesidades de toda la oferta programática. Al mismo tiempo, que la clasificación socioeconómica no es el RSH, ni tampoco un producto independiente de otros que han sido comprendidos para operar como complemento.

“No por estar en el tercer quintil estabas exento de caer en la pobreza, entonces esos subes, ese sentido de ascensor implica que tus condiciones estructurales no están firmes como para poder no volver a caer en situaciones de pobreza, eso es lo que se reflejó hasta el 40%, o sea esa, era la lógica que entiendo yo que tenía y por lo tanto, a ese grupo relativamente homogéneo hay que tratarlo de otra manera, mucho más homogéneamente y cuando tienes que priorizar entre ellos, tienes que usarlo con otros mecanismos, a eso voy”. (M:P11)

De todas maneras, quienes plantean posturas favorables a la clasificación socioeconómica, suponen que al menos en el primer tramo del 40% existe un nivel de homogeneidad tal en las condiciones socioeconómicas de la población, que resulta innecesario establecer subconjuntos, al menos hasta que las características de un programa demanden el cruce con otras variables o instrumentos que permitan generar distinciones al interior de cada tramo.

“Reconocimos otro elemento que nos planteó el mismo MDS, ahí ellos nos convencieron de otro elemento y es que el 40% tiene ingresos muy homogéneos, informales, entonces no hay muchas diferencias en las condiciones de vulnerabilidad de las familias, entonces no era necesario reconocer un 20 y un 40%, un primer y segundo quintil, no era necesario (...)”.

Este es un debate abierto. Lo importante para los fines de este estudio es que si bien el RSH propone la clasificación socioeconómica como un producto, el instrumento no se limita a dicha clasificación. De hecho, propone el uso de variables que permiten junto a ella establecer mayores grados de precisión en la caracterización y selección de la población.

“En el fondo le puede proveer a la oferta de acuerdo a lo que la oferta necesita para poder llegar efectivamente a la población que tiene que llegar, con sus programas le puede proveer información pertinente, relevante, necesaria para poder llegar a las familias que necesitan. Eso es mucho más que la caracterización socioeconómica” (S:P3)

Lo que muestra la existencia de este debate es que no hay una manera unívoca de comprender la clasificación socioeconómica y más allá de que pueda ser teórica o ideológicamente discutible, es posible inferir que el nuevo instrumento no es comprendido en todas sus dimensiones, no siendo abordado en su total potencialidad. De hecho, en palabras de una funcionaria del MDS, “queda mucho por crecer”, pero eso en gran medida depende de no comprender el instrumento como la mera clasificación.

“Yo creo que se puede potenciar mucho más el uso de un sistema de información como el registro. Ahora si lo seguimos viendo como cosas muy distintas, no sé, tal vez vamos a volver a caer en una pura calificación y vamos a empezar a usar la misma calificación para todo y la gente va a empezar a buscar el símil entre la calificación y el puntaje”. (S:P7).

De lo constatado en la información recogida en este estudio, la clasificación socioeconómica no es el único punto que despierta inquietud. Junto a esta, no es clara la comprensión del RSH como parte de un sistema mayor y que es justamente lo que lo dota de mayores potencialidades para la caracterización y selección de la población beneficiaria.

“El registro social de hogares está inserto en un sistema más grande, que se llama sistema de apoyo a la selección de usuarios de prestaciones sociales y ahí está el registro social de hogares, el registro social de hogares son doce millones y medio de personas, cuatro millones y medio aproximadamente de hogares a los cuales se tiene un registro y se califica, pero es un poco más grande que eso. Entonces, cuando uno habla del sistema actual, uno tiene que hablar del sistema de apoyo a la selección de usuarios de prestaciones sociales y no al registro social de hogares, eso como primera cosa” (CL:P3)

El sistema de apoyo a la selección de usuarios de prestaciones sociales, tal y como señala un entrevistado del MDS, es el marco general que engloba al registro y que ofrece parte esencial de sus potencialidades. Si bien no se preguntó directamente a los funcionarios entrevistados por el conocimiento de este sistema y su rol para el RSH, prácticamente no fue mencionado en las entrevistas, lo que permite inferir su ausencia en el debate.

Este aspecto es muy relevante, dado que la intencionalidad de parte del MDS es que el nuevo instrumento sea comprendido en su total complejidad.

“Cuando se hacía el lanzamiento del registro social de hogares, era que ya no era un instrumento de focalización, sino que era un sistema y el sistema tenía como hartas dimensiones, la dimensión informática, la dimensión de apoyo a los ciudadanos, la dimensión de apoyo a los municipios y todo lo que tenía que ver con la oferta programática” (SB:P17)

“Personalmente, una cosa que me preocupa mucho es la vinculación de la oferta de programas con el registro, porque el registro lo que tiene que hacer es ser un insumo para que la oferta llegue de manera más adecuada a la población que tiene que llegar. Yo creo que ahí también el riesgo es volver a reproducir el esquema que había antes; que la ficha de protección social, que también era un sistema de información, en realidad era un tercer o cuarto plano de la información porque lo único que importaba era un puntaje y todo el mundo usaba el puntaje. Ahora el desafío es que no vuelva a pasar lo mismo y que no se transforme el registro social de hogares sólo como una calificación socioeconómica y una calificación que usa todo el mundo para lo que se le ocurra. O sea si sucede eso yo creo que el sistema va a estar un poco desvirtuado, porque en realidad el registro es un sistema de información social” (S:P3)

En consecuencia, es importante difundir a nivel de funcionarios este carácter del instrumento, dado que parte relevante de su potencial está en el uso efectivo de los distintos componentes que se proponen en su diseño.

Junto a lo anterior, genera inquietud también la real magnitud que ha tenido el instrumento en su intención de abordar a toda la población y no sólo a aquellas personas actualmente beneficiarias o potenciales beneficiarias de la oferta pública.

“No sería raro que un diputado parlamentario cualquiera pueda tener un registro social de hogares, porque la situación puede variar, si se empobrece, si ese diputado cae en la indigencia, entra en quiebra, quién sabe, se enferma, tiene un accidente ¿te fijas?, y eso yo creo que no se ha dado, no se ha masificado y la gente todavía no entiende los fundamentos, no tiene claridad respecto a la importancia que tiene esta política como una posibilidad de ir avanzando hacia derechos garantizados más que políticas de focalización, todavía hay como... yo diría que del punto de vista más ideológico, una mayor profundización del punto de vista de que todavía estamos en las políticas de focalización, no se ha logrado traspasar de ese punto de vista como visión todavía a una concepción distinta, entonces hay que hacer mayor difusión en ese sentido” (JU:P12)

En general, quienes afirman esta inquietud, comprenden más como una continuidad que una redefinición el avance del RSH hacia nuevos beneficiarios, en la medida que no estaría llegando a sectores de mayor nivel socioeconómico. Esto, no está demás señalar, no refiere a una base empírica, sino a la concepción acerca del espacio que actualmente tiene el RSH entre las personas. En síntesis, si bien hay un cambio de perspectiva -todos pueden y deberían tener RSH-, esa perspectiva del instrumento no habría trascendido, por tanto, el instrumento no estaría llegando a nuevos sectores, incluyendo mayoritariamente a gente similar a la que estaba con la FPS.

Finalmente, se identifican dos desafíos puntuales que debiera abordar el instrumento, bajo la concepción de los entrevistados. Por un lado, se demanda la existencia de métricas que permitan evaluar su funcionamiento y eficacia. Este aspecto fue criticado en el anterior instrumento y, a ojos de algunos funcionarios, no es claro todavía.

“No hay una manera sistemática de ir midiendo, de ir evaluando el instrumento creo yo, eso hace falta, dado que es un instrumento y un instrumento tiene grado de error ¿Cómo evalúo el grado de error? Para poder decir lo acepto, ¿qué es lo que estoy aceptando? No sabemos, ¿qué es lo que estoy aceptando?” (HV:P9).

Se trata de establecer un mecanismo para evaluar el grado de error del instrumento y definir el nivel aceptable, así como aquel nivel que debiera implicar reajustes. Todo esto con el fin de abrir el debate acerca del funcionamiento de este instrumento.

El segundo aspecto tiene que ver con cómo el nuevo instrumento aborda la lógica de un Estado garante de derechos sociales. Como se ha mostrado, se reconoce en el instrumento un avance hacia un ejercicio de focalización más objetivo, preciso y eficiente.

“Hay todo un tema ideológico muy potente que este instrumento no lo resuelve para nada, lo gestiona de mejor manera y ese es el tema de fondo. Entonces, si tú te mantienes desde el paradigma de mejoremos lo que hay, busquemos mecanismos más eficientes para focalizar el gasto social, bacán, registro social de hogares avanza hacia eso, ¿cómo lideramos y facilitamos la gestión del usuario y minimizamos sus costos de tiempo en relación a la actualización de la información que la información sea más fidedigna?. El registro social de hogares es más eficiente que la ficha de protección social, pero el tema de fondo es que es la red de protección del estado, ¿cómo se relaciona con un estado de derechos real? ¿hasta qué punto el no cuestionamiento y el reforzamiento de los instrumentos de focalización permiten un fortalecimiento del estado subsidiario y un no cuestionamiento de la lógica de los derechos sociales?” (SB:P19).

Sin embargo, de la información que se dispone en este estudio surge una inconsistencia entre los planteamientos iniciales del nuevo instrumento, llamado a fortalecer la red de protección del Estado de Chile y avanzar hacia la consolidación de derechos sociales, y los avances constatados y destacados por los funcionarios sobre estos aspectos. No existe fuente empírica para afirmar un avance o no en esta área, pero su ausencia en el discurso de las personas, así como el llamado que hace un funcionario sobre este punto, posicionan este aspecto como otro aspecto relevante de ser evaluado con precisión.

2.1.2. Plataforma de atención y relación con la ciudadanía

Mención especial merece la plataforma de atención virtual en la medida que es comprendida como un avance en términos de transparencia y en una relación más simétrica entre Estado y ciudadanía. La plataforma debe ser comprendida como un medio a través del cual se canaliza información y se facilitan interacciones que el diseño de este nuevo instrumento supone, en su mayoría ausentes en sus antecesores.

En base a la información recogida, es posible identificar la asociación de esta plataforma con atributos como transparencia y fluidez. También con la capacidad de favorecer y canalizar la demanda de rectificaciones o actualizaciones. En síntesis, es comprendida como un aporte a un mejor ejercicio del derecho a la información. Esto último favorecido por la exigencia al Estado de informar la información utilizada y su fuente institucional.

“Es mucho más transparente que una ficha y eso está muy de la mano con este enfoque de derecho. Porque pone mucha más información en conocimiento del ciudadano y por tanto al poner mucha información le da mucha más posibilidad de ejercer su derecho a la información o a su derecho de modificaciones que crea necesarias. Antes la ficha te mostraba solamente un puntaje, hoy día el registro como ciudadano tienes derecho a saber todo lo que el Estado sabe de ti y además el Estado te debe decir de qué fuente lo saca. Y tú puedes decir: no, yo nunca he declarado al servicio de impuestos internos tal cosa (...). O el mismo sistema le da a usted la posibilidad de actualizar información, rectificar información o incluso abrió un ámbito de trámites que se llaman complementos que cuando el sistema no tiene información, tú le agregas algo que el sistema no tiene. Desde ese punto de vista, te da muchas posibilidades del ejercicio de derecho, de derecho a la información y derecho a que por tanto la caracterización que te devuelva tenga mucho más que ver contigo, a tu situación” (S:P2).

Por su parte, los ciudadanos pueden no solo solicitar rectificaciones, también pueden llenar vacíos mediante trámites de complementación, incidiendo directamente en los resultados de su clasificación.

“Se incorpora un aspecto importante, un pilar que era conocido como la plataforma del registro social de hogares, que es donde la gente interactúa, entonces alguien puede encontrar errores en la calificación, que si lo hay, y puede decir mediante alguna documentación, respaldar que eso que efectivamente es un error y puede modificar su ingreso, puede modificar su composición o puede modificar los bienes a los que accede o a los servicios a los que accede y así incidir directamente en los resultados de su clasificación” (CL:P2)

En definitiva, como afirma el entrevistado citado a continuación, el RSH incorpora la noción de “apelable”. En consecuencia, se comprende este artefacto, la plataforma virtual, como un aporte a la construcción de caracterizaciones socioeconómicas más cercanas a la realidad de las personas.

“Yo espero que el registro social de hogares tenga menos limitaciones. Es ordenar el mecanismo de acceso a estos beneficios de una manera medianamente objetiva y objetivable y apelable; y apelable, creo que el registro social de hogares incorpora con mayor fuerza este último componente de apelable, la ficha de protección social no tenía mucho de apelable”. (II:P6)

Si bien esto es un avance en relación a lo anteriormente existente, se concibe como un desafío dar cuenta a las personas no solo la información utilizada para la construcción de su condición socioeconómica, sino también la forma en que esa clasificación es calculada y construida por parte del Estado. Existen componentes disponibles públicamente, como fórmulas de cálculo, que son complejos y difíciles de comprender incluso por personas con algún grado de formación, pero sí resulta un desafío acerca estos constructos y las consecuencias que de ellos se derivan a la ciudadanía. Para algunos funcionarios, como el citado a continuación, esto es un desafío para alcanzar la transparencia total en el funcionamiento del instrumento.

“Yo creo que la transparencia falta. Porque la cartola si tu, lo puedes ver ahí, no sé si te mostraron algún ejemplo de que es lo que se le informa al ciudadano, es un avance, porque antes no se le informaba y ahora sí, “mire le estamos asignando el 40% porque usted tiene remuneraciones, tiene pensiones y estos son los integrantes de su grupo familiar que se consideraron”. Antes eso no era tan accesible, no era tan inmediato, ahora por la web se puede hacer y es un avance, pero por supuesto que no hay una transparencia total, ¿cómo se le calculó y cómo se llegó a eso?, ¿qué tenencia de bienes se consideró?, no sé”. (HV:P13)

Junto a la objetividad, transparencia y posibilidad de apelar, es también comprendida la nueva relación con la ciudadanía favorecida por el RSG como menos clientelar que la establecida por el anterior instrumento.

“Yo creo que hay un elemento esencial que cambia y es que tiende a aminorar, porque no desaparece para mi gusto, sino que aminorar un poco esta concepción tipo clientelista del punto de vista sobre todo del ciudadano más empobrecido, que yo lo veo muy claramente que la gente andaba detrás de la asistente social: señorita, venga hacerme la ficha porque yo quiero postular a tal o cual cosa, hoy día como que se invisibiliza un poco más esto respecto a los conceptos que antiguamente se usaban, en el cual la gente sabía que eran mil y tantos puntos, entonces sobre 14 mil entonces voy a estar. Entonces bueno, hoy día se invisibiliza un poco y el tema del puntaje no pasa a ser gravitante (...) pasa a ser un elemento más objetivo” (JU:P9)

Como señala la entrevistada, la construcción de una relación menos clientelar se basa en la ausencia de un funcionario al que hay que “perseguir” y “convencer” de una situación socioeconómica determinada, como también en una mayor distancia respecto de los determinantes finales de la caracterización socioeconómica, lo que dificultaría la instrumentalización del RSH para alcanzar un determinado puntaje o tramo y así acceder a un determinado beneficio.

Se comprende, por tanto, una relación de corresponsabilidad entre el ciudadano y el Estado en la construcción socioeconómica individual. Si bien, como se ha mencionado anteriormente, es el Estado el que asume la responsabilidad de contar con la información necesaria para el funcionamiento del sistema de selección de beneficiarios, ante la posibilidad de acceder a la información que este utiliza y poder apelar, así como por la construcción de un vínculo menos clientelar, sería también el ciudadano, a ojos de ciertos funcionarios, responsable por el resultado final de este proceso de construcción u objetivación de su condición socioeconómica.

“Eso es interesante, porque la responsabilidad se define de una manera distinta, porque yo diría que ahora es una corresponsabilidad, entre el ciudadano y el Estado. El Estado tener buenas bases de información, ojalá lo más actualizadas posible. El ciudadano de preocuparse de que esta información sea efectivamente la información que yo tengo. Por eso el ciudadano tiene por un lado el derecho, pero también la obligación de actualizar, rectificar, complementar la información, para que la información esté en las mejores condiciones posible. Entonces como una corresponsabilidad. Ahí también hay un cambio, en la relación que hay con el ciudadano” (S:P2)

Justamente por los todos los atributos mencionados, y que asignan los entrevistados a la relación que favorece el RSH con la ciudadanía, es que un importante desafío tiene que ver con evaluar el funcionamiento y efectividad de la plataforma virtual, sobre todo desde el punto de vista y necesidades de los usuarios finales del RSH.

2.1.3. Información que alimenta el sistema

Una importante diferencia que marcó el RSH respecto del anterior instrumento es el uso de fuentes institucionales. De todas formas, si bien existe una valoración positiva de parte de los funcionarios hacia este componente del instrumento, no reconocen necesariamente en ello una novedad, dada la experiencia previa en el uso de información proveniente de fuentes institucionales.

Como señalan expertos y funcionarios, las fuentes institucionales de información, incluso su uso para diseñar y distribuir intervenciones públicas, son anteriores al funcionamiento del RSH y al Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales.

“Ya estaba la experiencia del sistema intersectorial de información social que creció adosado al Chile solidario, o sea (...). Entonces ya había una experiencia en el propio ministerio de manejar un volumen de bases de datos confiables y los datos del registro civil, los datos de impuestos internos, había bases de datos ya muy avanzadas, o sea, se partió este cambio ya teniendo registros que ya conversaban, que ya se chequeaban”. (MM:P10)

Lo que sí es valorado como un aporte del nuevo instrumento fue el ordenamiento de parte importante de esa información institucional y la definición de mecanismos claros y transparentes para su uso.

“Efectivamente en el registro de información social nosotros ya tenemos toda la información de las bases administrativas que existen al interior del estado, entonces lo que hizo el registro social de hogares fue ordenar esa información y establecer mecanismos claros y transparentes con la ciudadanía de cómo se va a utilizar esa información, cosa que no nos permitía el decreto de la ficha de protección social”. (F:P8)

“El registro social de hogares lo que hace es establecer todo un mecanismo para la recopilación de datos administrativos y obtener la información del registro de información social”. (F:P8)

Teniendo esto en cuenta, es posible comprender la valoración de los entrevistados como un paso relevante del nuevo instrumento para aprovechar una capacidad ya instalada en pos de un ejercicio de focalización más eficiente y preciso.

En esta línea, se valora positivamente el respaldo institucional de la información utilizada, favoreciendo la confiabilidad y autonomía respecto de la autodeclaración que, con mayor o menos justificación, fue fuertemente cuestionada en el funcionamiento de la FPS.

“Ya vamos a tener un sistema que tenga mejor aproximación a la realidad utilizando datos que son más confiables, que son los datos administrativos que están respaldados por instituciones y no son solamente auto declarados”. (HV:P13).

“Poder contar con los datos de los planes de Isapre, que es una de las condiciones del registro; el poder contar con el lugar donde están matriculado los niños, en qué colegio es, que es una de las cosas que tiene el registro; el poder contar, bueno, con el registro nacional de automóviles, yo lo encuentro muy bueno y además la información central que tiene que ver con los ingresos y las propiedades, la de los ingresos tiene que ver con todas las declaraciones que le hacemos a impuestos internos y la información que provee la superintendencia de AFP e Isapres, por lo tanto yo creo que la cantidad de información que tiene el registro para poder determinar el dato es absolutamente confiable, más que eso es imposible yo creo”. (JL:P12).

De hecho, como comenta el experto citado a continuación, este paso al uso de fuentes institucionales y los beneficios que conlleva resulta concordante con una de las recomendaciones del comité de expertos que evaluó el funcionamiento de la FPS.

“Recoge este instrumento cosas que nosotros en esa comisión que revisó la ficha de protección social dijimos, como utilizar datos administrativos, datos comprobables; entonces el registro social de hogares se alimenta fuertemente de datos del seguro de cesantía, del sistema previsional, etc.; son datos verificables. (...) entonces todo eso es beneficioso, lo hace más expedito, lo hace más certero, etcétera”. (II:P3).

En el caso del RSH, las fuentes institucionales y la limitación de la autodeclaración a los casos en que no se cuenta con información administrativa serían, según los entrevistados, lo que permite un mayor control del “falseamiento” de información.

“Hoy día las posibilidades que tienen las personas de falsear los datos son cada vez más restringidas, porque te permiten en primer lugar acceder a tu cuenta real sobre la base de la base de datos del servicio de impuestos internos, tu declaración de renta y el cruce que se produce de datos inhibe bastante la posibilidad de inventar datos”. (JU:P5)

Las valoraciones hasta aquí descritas sobre las fuentes institucionales que alimentan el sistema, más bien positivas, convive con inquietudes que más allá de ser representativas, surgieron en la conversación con los entrevistados, funcionarios y expertos, y que resultan pertinentes consideraciones para la gestión del RSH.

En primer lugar, más allá de la calidad que puedan tener las fuentes institucionales, existe inquietud respecto a factores externos que pueden influir en su eficacia, particularmente, la informalidad laboral existente entre los grupos más vulnerables que, por ejemplo, repercute directamente en la existencia de registros institucionales fidedignos de sus ingresos.

“Tiene que ver con la informalidad, o sea, efectivamente, por ejemplo, uno de los validadores es el tener AFP o tener Isapre, sabiendo que hay mucha gente que está en informalidad y que dado a esa informalidad no la tiene, no tiene AFP o no tiene Isapre, porque trabajan sin contrato, etc., es más difícil llegar a ellos (...)”. (M:P4)

“Es más, nosotros cuando hicimos ese estudio de la ficha de protección social efectivamente la ley de los grandes números, digamos a través de estos registros de información, uno realmente podría cubrir espectros bien grandes de la población a la cual quisiera llegar, mi preocupación sigue estando en los segmentos más más pobres, los indigentes críticos que a lo mejor están fuera de esa base de datos”. (II:P7).

El instrumento de focalización debe caracterizar a toda la población potencialmente beneficiaria, pero por sobre todo distinguir y favorecer la prelación entre aquellos que más demandan la acción del Estado, entonces, la preocupación es que son justamente estos sectores quienes por diversos factores externos podrían estar a menor alcance de las instituciones que registran y transmiten información al sistema.

Segundo, existe inquietud respecto al grado de actualización de la información con que cuenta el sistema. Si bien, como se mostró en secciones anteriores, existe una regla de decisión, donde fuentes más pertinentes y actualizadas tiene prioridad, no necesariamente serán siempre utilizadas. Y justamente en el caso de no ser utilizada la primera opción, la segunda o tercera fuente puede no ser del todo pertinente. El ejemplo más frecuente en las conversaciones con funcionarios fue el del SII que, dado que su rol es el cobro de impuestos y no necesariamente establecer los ingresos de la población, habría un desfase en la información que ofrece al sistema.

“Primero la calidad, no sé si tanto la calidad de datos, pero en el sentido no del dato que esté malo, sino que de los tiempos. Es decir, las bases del servicio de impuestos internos son muy buenas pero yo te estoy midiendo hoy día con lo que tu declaraste el año anterior, que corresponde al año anterior. De repente las bases de educación que la tenemos solo una vez al año. Después el rigor del cumplimiento de los plazos. Yo creo que hay brechas que acortar en términos de la actualización, o la actualidad del dato. Eso pienso que hay que mejorarlo”. (S:P3).

Se debe tener en cuenta que, si bien la actualización de la información es un permanente desafío que deben enfrentar las fuentes institucionales y el RSH en particular, este instrumento es un avance respecto a lo que ofrecía la FPS. En este instrumento no se producía de forma periódica ni sistemática un proceso de actualización.

Por último, en tercer lugar, más allá de que los entrevistados reconocen con facilidad las fuentes de información utilizadas por el sistema, se identificó, particularmente entre quienes desempeñan roles más operativos, desconocimiento respecto del uso de esa información y del cálculo de ciertos componentes del instrumento. Expresión de esto es la cita presentada a continuación:

“Toda la información que estaba en la ficha se migra al registro social de hogares, pero el registro social de hogares agrega otras cosas, agrega información administrativa y hay cambios también como de modelamiento, por ejemplo, para determinar de lo que hablaba el indicador de necesidades, se cambia la manera de calcularlo digamos, la escala, que se yo. Para nosotros son cajas negras, para nosotros la manera como ellos determinan el indicador de necesidades por ejemplo, el indicador de dependencia, es un modelo que ellos tienen y es una caja negra (...)”. (HV:9).

Se podría relativizar este punto señalando que los componentes del cálculo de los distintos componentes del sistema son públicos y están formalizados en decretos (MDS, 2015f). No obstante, lo relevante del punto es destacar el grado de distancia y en alguna medida, desconocimiento de ciertos componentes del nuevo instrumento entre quienes están en labores ajenas a su diseño e implementación.

Como muestra la cita siguiente, quienes desempeñan roles más operativos lo hacen bajo lineamientos y normas que deben poner en práctica más allá de su posición o grado de acuerdo. Por tanto, su acercamiento con el instrumento redundaba en su objetivación, es decir, asumirlo como un hecho.

“Cuando a nosotros nos llegan a veces reclamos, que pueden ser incluso denuncias de “ay, mi vecina mintió en la Ficha”, no es nuestro problema. Nuestra respuesta siempre es esa: nosotros no administramos la Ficha, es MIDESOL el que la administra y los municipios los que la aplican y nosotros sólo nos informamos de ellos. Entonces, para nosotros lo que nos informan es a ojos cerrados, no cuestionamos ni pedimos respaldo. De hecho, a nosotros nunca nos tienen que traer nada impreso sobre la Ficha. A nosotros, lo que nos entrega el sistema es a ojos cerrados”. (JB:P8)

En consecuencia, es un desafío clave para la implementación y funcionamiento del nuevo instrumento un mayor grado de difusión de sus componentes y potencialidades entre los sectores abocados a labores más operativas, al menos así lo muestra la experiencia con los funcionarios que han sido parte de este estudio.

2.1.4. Capacidad del Estado

En la transición al RSH el Estado asume mayor responsabilidad en el ejercicio de focalización tanto por el uso de fuentes institucionales de información como por la centralización de la gestión del instrumento desde el MDS, más allá del importante rol que todavía recae en los municipios.

Es por este motivo que las consideraciones acerca de la capacidad del Estado para asegurar el funcionamiento efectivo del instrumento son relevantes.

Entre los entrevistados se comprende el esfuerzo por instalar el RSH en el marco de una serie de transformaciones para complejizar los mecanismos de caracterización e identificación de la población del país. Así, el Estado estaría abordando la pobreza mediante instrumentos que la identifican y miden de forma multidimensional.

“Creo que se ha ido avanzado porque está el ingreso familiar permanente, hoy día está la ficha, o sea el nuevo registro social de hogares, pero también las nuevas mediciones que se están haciendo respecto a la encuesta casen que han sido significativas para poder ir viendo las situaciones de pobreza (...)” (JU:P11)

Así, el funcionamiento del nuevo instrumento no debiera ser comprendido de manera aislada de, por ejemplo, las innovaciones implementadas en la medición de la pobreza a través de la Casen. Mediante estas estrategias, la capacidad del Estado de reunir información, mapear riesgos y así idealmente desarrollar intervenciones más pertinentes es mayor que en el pasado, o al menos así se infiere a partir de la información recogida en este estudio.

“Ahora tenemos una capacidad de mapear riesgos que es mucho más alta, con la multidimensionalidad, con la pobreza, con esa dimensionalidad; entonces de manera que podamos generar intervenciones mucho más pertinentes y cumplir ese objetivo de universalizar prestaciones en función de derechos (...)” (MM:P4)

“La cantidad de información que tiene el estado en sus bases de datos es fundamental porque nos permite generar una mejor política pública” (F:P8)

Se comprende, por tanto, que para los funcionarios entrevistados el diseño y transición al RSH se produjo en base a condiciones materiales de posibilidad anteriores, es decir, en base a información administrativa y condiciones operativas ya disponibles.

“En la transición de la ficha de protección social al registro social de hogares, lo que se dijo era: vamos a armar un nuevo sistema que va a utilizar como insumo la base de datos de la ficha social y lo que vamos a hacer es generar básicamente un nuevo modelo de cálculo que va a utilizar datos administrativos que ya habían a disposición (...)” (SB: P5)

Así, como plantea el experto citado a continuación, el Estado contaría con suficiente información y capacidad administrativa para garantizar el funcionamiento del RSH. Para esto, junto con la institucionalidad y capacidad administrativa que hace técnicamente factible su funcionamiento, sería clave el rol del Rol Único Nacional (RUN) que posibilita los cruces de todas las bases de información con que cuenta el Estado.

“Yo encuentro que cuenta con mucha información y con bastante capacidad administrativa. Obviamente, el Estado chileno no es el Estado de Suecia o Alemania, pero para estos efectos está muy bien equipado (...) La respuesta del Registro Social se basa solamente en la factibilidad técnica. En Chile, la información administrativa va de la mano del Rut. Sin Rut, esto no funciona. Y por Rut es un identificador común de bases de datos que te permite juntar bases de datos. Eso a ti te permite tener registros administrativos que puedes unir. Por lo tanto, de la misma persona, Juanita Pérez, tú puedes saber educación, salud, ingresos, impuestos”. (OL:P7).

De todas formas, existen tensiones y limitaciones que enfrenta el Estado de Chile y que están vigentes hoy para los funcionarios entrevistados. De hecho, parte importante de ellas fueron mencionadas en el apartado anterior, ya que tienen que ver principalmente con los límites para acceder a información de personas que están ausentes de registros formales (ver página 70).

En otro nivel, se reconoce por parte de sectores abocados a labores de orden técnico en la gestión del instrumento que el Estado difícilmente podrá sortear en el corto plazo las limitaciones que enfrenta para identificar las unidades familiares. Como menciona el entrevistado citado a continuación, el Estado cuenta con información acerca de lazos de parentesco, pero resulta complejo identificar cómo realmente se agrupa y convive la población.

“Composición del hogar mejor dicho, son cosas que si o si tienen que levantarse desde el autoreporte. Si bien el Estado cuenta con parentesco, hijo, padre, filiaciones, no es labor del Estado decir que un papá tiene que vivir con un hijo, entonces, pese a que el dato administrativo existe, el dato real de con quien vive la persona es autoreportado” (CL: P5).

Dada la complejidad que implica identificar una unidad contingente y móvil como la unidad familiar, esta se construye mediante el autoreporte. En consecuencia, su corroboración es una limitación presente y que debiera ser tomada en cuenta por todo funcionario que se vincule con el instrumento, más allá de las labores específicas que desempeñe.

Por último, se reconoce una tensión permanente entre el instrumento y la capacidad del Estado, ya que mayor complejidad del primero demanda mayor número y complejidad de información al segundo. No tiene sentido contar con un instrumento que en el diseño aborda de manera más multidimensional la condición de vida de las personas si la información con que cuenta carece de validez o confiabilidad.

“¿Qué saco yo con tener un modelo súper complejo, con muchas variables que trate de capturarlo todo, cuando no voy a tener la disponibilidad de datos administrativos? Y por supuesto que falta, falta siempre. Ahora, hay como dos dimensiones para poder evaluar, ¿cómo evalúas la bondad del instrumento?, la complejidad que tenga, o sea, ¿en qué medida se está haciendo cargo de todas las dimensiones de la realidad socioeconómica de una familia? y otra cosa es la operatividad, ¿en qué medida los datos, los insumos que está utilizando son confiables?” (HV:P8)

En consecuencia, más allá de la capacidad actual del Estado para proveer insumos y ofrecer factibilidad técnica al instrumento, se reconoce la necesidad de seguir ampliándola, favoreciendo así la consistencia entre los productos ofrecidos por el instrumento de focalización, cualquiera sean estos, y la real condición de vida de las personas.

2.2. De la transición

Este apartado refiere a cómo los funcionarios valoran y dan sentido a la transición entre la FPS y el RSH. Los hallazgos se presentan en las siguientes categorías: nociones acerca de la transición y valoración sectorial.

2.2.1. Nociones acerca de la transición

El proceso de transición implicó una serie de decisiones y adecuaciones que han hecho posible que el RSH haya comenzado a funcionar desde enero de 2016, algunas de ellas descritas en este documento (ver página 30). Ahora bien, ¿Cómo los funcionarios entrevistados valoran este proceso?

En general, el proceso es comprendido como exitoso, en la medida que el nuevo instrumento pudo entrar en funcionamiento en el momento propuesto por las autoridades. Junto a esto, y como fue mostrado en secciones anteriores, se concibe el instrumento como una mejora en el trabajo de focalización, implicando la transición avances en el ejercicio desarrollado cotidianamente. De esta forma, como se infiere de la cita siguiente, este proceso ha permitido visibilizar espacios de mejora.

“Yo creo que sí fue exitoso, o sea, si bien yo te decía que hay cosas inevitables como los tiempos jurídicos y otros aspectos de cambio, que hay gente que está acostumbrada a hacer las cosas de una forma por mucho tiempo y que creen que estaban llegando donde tenían que llegar y cuando uno hace el ejercicios con ellos se dan cuenta que la focalización no era como la que pensaban; uno ve que hay avances, o sea hay muchas variables que... variables me refiero como a bases de datos donde existen campos que teniéndolos a la vista resulta mucho más pertinente ocupar esa información para la selección que lo que estaban haciendo anteriormente, entonces, la coordinación al final ha servido para que la oferta se dé cuenta de que hay espacios de mejora, incluso en cosas tan fundamentales que creían que estaban haciendo bien, como escoger las variables adecuadamente para llegar a la población objetiva” (CL:P7).

Se ha conseguido, se afirma, cubrir un importante porcentaje de la población y cumplir con uno de los principales objetivos de esta política, que el Estado asumiera la mayor parte de la responsabilidad de ofrecer y verificar la información disponible para la asignación de beneficios sociales.

“Una primera etapa que contra todo pronóstico se cumplió y se hizo y hoy día ya básicamente tienes cubierto el 75% de la población con el registro social de hogares. Creo que ahí hubo un avance sustantivo en términos de, no directamente de derechos, pero sí de quitar la carga pesada, de verificar datos que tenían los usuarios que era la población más pobre y no el estado. Entonces ese tipo de cosas que son un perjuicio para el acceso a derecho que tiene que ver con cambios administrativos de burocracia interna de bases de datos, yo creo que son un tremendo avance, o sea, efectivamente el estado hoy día se hace mucho más cargo y no tiene todo el peso el usuario”. (MM:P5)

Junto a esto, se habría conseguido alcanzar la disponibilidad de información y convenios que hacen posible su flujo, aspecto esencial dada su posición angular en un instrumento basado en registros institucionales. El éxito en este ámbito es, por bastantes funcionarios, asociado a una transición exitosa.

En general, en ambos ministerios estudiados se asocia el proceso de transición con mesas de negociación y trabajo técnico-jurídico para la actualización de convenios y decretos. Este proceso en general se percibió como ordenado y exitoso, más allá que todavía pueda quedar trabajo por hacer en la actualización de estos instrumentos.

“Yo creo que en términos jurídicos fue un trabajo bastante desafiante, fue con harta presión también, porque en el fondo si nos equivocábamos... que se cortara por alguna razón jurídica la entrega de beneficios es un desastre más o menos mayúsculo y eso al menos no ocurrió y no sólo no ocurrió, sino que pudimos hacer un tránsito bastante ordenado”. (F:P10)

Destaca también en la manera de comprender este proceso de transición por funcionarios y expertos entrevistados la recurrencia de experiencias anteriores, particularmente la del fracasado proceso de implementación de la Ficha Social. Probablemente, este antecedente y el alto impacto mediático que generó, es un punto de comparación que favorece una evaluación menos exigente de la transición al RSH.

“Para mí personalmente ha sido enriquecedor el cambio de instrumento, porque además ha traído nuevos desafíos y venimos desde un proyecto frustrado como la nueva ficha de protección social. Es un proyecto que eventualmente tiene potencial de arraigarse como una política pública anclada en las políticas sociales del país, me parece que es un privilegio y bacán”. (SB:P10).

La permanente comparación con el frustrado proceso de implementación de la FPS permite comprender también la vinculación que hacen tanto expertos como funcionarios entre la ausencia de escándalos y el éxito del proceso. Ante la solicitud de evaluar el proceso de transición, sobre la mesa no se desplegaron criterios técnicos o políticos de especial complejidad, sino más bien la constatación de ausencia de escándalos mediáticos como muestra de éxito en el paso de un instrumento a otro. Esto, por supuesto, no supone que los objetivos definidos en la etapa de diseño se hayan cumplido.

“Esto es una cuestión súper sensible que afecta a muchas familias. Por lo menos en este año no he visto escándalos, entonces eso es una buena señal, porque uno de los temas complejos precisamente dado que no está esta gradualidad, etc. y creo que ahí se ha pensado bien porque se les ha permitido a las personas que habían obtenido ciertos beneficios bajo los puntajes o las características de la ficha de protección social que continúen hasta el nuevo proceso con el registro social de hogares, o sea es una mirada muy superficial la que te digo, pero por lo menos a través de la prensa, a través de los medios de comunicación no he visto grandes escándalos. Entonces en ese sentido si ha pasado piola es una señal pobre, pero positiva”. (II:P9)

“No ha habido hasta ahora, que llevamos como 1 año de introducción del Registro, ninguna noticia así negativa que diga esto no está funcionando y por tanto uno supone que está funcionando (...) No ha habido ningún evento con algún tipo de difusión que haga suponer que no está funcionando relativamente bien. Ahora, es imposible que algo funcione así bien, bien, pero no ha habido ninguna caída. Yo creo que ha funcionado bastante bien”. (OL:P4)

Se debe tener en cuenta que el proceso de instalación del nuevo instrumento es relativamente reciente y la información disponible acerca de su desarrollo no es todavía suficientemente profunda como para establecer juicios más acabados. De hecho, expertos y funcionarios coinciden en que, dado lo reciente de la instalación del RSH y la cantidad de cambios producidos en los últimos tiempos, es necesario permitir un periodo de maduración y asentamiento al RSH.

De todas maneras, y sin dejar de lado estos resguardos, es relevante mencionar que para un grupo importante de funcionarios se esperaba un proceso de transición con mayor polémica y presencia mediática. Ejemplo de esto es el relato de una de las entrevistadas que se presenta a continuación.

“El cambio, pienso yo, fue menos traumático de lo que realmente se esperaba. Se pensaba que la gente iba a quedar... de hecho hubo un movimiento de personas, personas que salieron del 40% más vulnerable. Pero finalmente yo pienso que para mí fue menos complejo de lo que yo pensaba que podía ser. Lo pienso tanto desde el punto de lo que pasó con los municipios, que se han podido adaptar al cambio, lo que ha pasado con las familias de las personas que no hemos tenido, te voy a decir no datos duros pero no sé, no hemos tenido una protesta masiva”. (S:P7)

Como se ha mostrado, la percepción de expertos y funcionarios sobre el proceso de transición refiere a un tránsito tranquilo. Una explicación ofrecida tiene que ver con la construcción de la imagen pública del instrumento. Se destaca en la información recogida, un importante grado de reconocimiento al manejo comunicacional del proceso de transición.

“Para mí el tema de la legitimación es importante y por eso es un tema que no tiene nada que ver con la técnica, el tema comunicacional y la preocupación que tuvieron para que esta ficha, a diferencia de la ficha de protección social, no se “chacreara”. En términos comunicacionales creo que fue algo súper positivo, yo no he escuchado y puedo ser de puro ignorante, y tal vez en otro ámbito de las políticas públicas haya, grandes críticas al registro social de hogares”. (M:P12).

Una segunda explicación puede ser el tratamiento que se dio a la información existente y recogida mediante el anterior instrumento y a las personas que ya eran beneficiarias de algún programa público. Una de las principales críticas a la transición entre la Ficha de Protección Social y la Ficha Social, fallida como ya se ha dicho, fue la persecución y estigmatización de los “falsos pobres” (Ramos, 2016). Al contrario, en esta transición no hubo un énfasis similar, más bien, como se mostró en la sección de ajustes y adecuaciones (ver página 30), se favoreció un tránsito gradual entre anteriores y actuales beneficiarios. Esto junto a una presencia mediática menor a la observada con la Ficha Social.

“Yo creo que, efectivamente, no creer que porque en esta nueva medición alguien no esté dentro de los parámetros, que fue lo que paso en la CAS, no entender que te estaban engañando y por lo tanto ese era un maldito asqueroso que te falseaba la información y toda la cuestión. O sea, validar lo que había anteriormente como dato fiable y no desahuciarlo para crear todo de nuevo y buscar a la gente que te estaba engañando. Creo que eso permitió y te da pie para que ahora tú puedas ir de a poco girando la tuerca, de a poco ir cerrando flancos que estaban abiertos porque estaban en proceso de transición, creo que eso es positivo”. (M:P13).

Ya sea por estas razones u otras no identificadas en este estudio, una transición ausente de grandes polémicas como lo ha sido la del RSH genera espacios para que el nuevo instrumento se asiente y alcance un nivel de madurez mínimo para realizar evaluaciones más acabadas de su efectividad. Este aspecto de la transición es especialmente valorado por funcionarios representativos de roles técnicos.

“Yo no he sentido que haya habido grandes problemas y en ese sentido para mi gusto no es solo las buenas ideas. Creo que la ficha de protección es una súper buena idea, súper perfectible pero quedó deslegitimada con los problemas sabidos desde el inicio. Como eso no se dio en esto, tiene tiempo para evolucionar tranquilamente, para evolucionar internamente y no bajo presiones de correcciones ¿se entiende? O sea, que algún inteligente porque hubo críticas de esto se ponga a cambiarle tres, cuatro cosas, porque se le ocurrió, porque era lo que había que hacer en ese minuto para salir de la polémica. Esto da tiempo para, dado a que no hay polémica, ir generando evolución, maduración de esto, de manera mucho más tranquila”. (M:P13)

En una segunda dimensión identificable en la información recogida, existe una crítica respecto al nivel de participación que se propició durante el proceso. Esta crítica es especialmente sentida entre aquellos funcionarios que desempeñan roles operativos en los procesos de selección de beneficiarios.

“Mira, en todo el proceso de diseño de esto, del registro social de hogares y de la implementación detallada, no hubo participación de este instituto. Nosotros somos usuarios de esa información y si quisiéramos hablar de problemas o debilidades que tuvo ese proceso, una de éstas, desde nuestro punto de vista... a nosotros se nos informa, se nos notifica que va a entrar en servicio a partir del primero de enero del año 2016, va a entrar el registro social de hogares y se va a reemplazar por la ficha de protección de social, queda reemplazada aunque hay una relación, no sé, porque toda la información que estaba en la ficha se migra al registro social de hogares, pero el registro social de hogares agrega otras cosas, agrega

información administrativa y hay cambios también como de modelamiento, por ejemplo, para determinar de lo que hablaba el indicador de necesidades se cambia la manera de calcularlo, la escala, que se yo. Para nosotros son cajas negras”. (HV:P3).

Se desprende de las conversaciones con estos funcionarios que el proceso fue más bien lejano. Se ha constatado y mostrado en este estudio que sí hubo diálogo entre el MDS y los ministerios sectoriales aquí estudiados, eso no se cuestiona. Pero sí se percibe, entre funcionarios que desempeñan roles operativos, distancia respecto de las modificaciones implementadas y, explícitamente, ausencia de la discusión sobre el diseño y transformaciones incorporadas en el RSH.

“Yo entendí en las presentaciones que se hicieron del registro social de hogares que era una mejora. Primero, era un modelo nuevo, que mejoraba la ficha de protección social y que lo mejoraba del punto de vista de moldeamiento, de una mejor aproximación a la determinación del nivel socioeconómico como operativamente también, y bueno lo que yo echo de menos es no haber tenido una participación, no haber involucrado más a los usuarios desde la etapa de diseño y de conceptualización primero del registro social de hogares y de diseño y de implementación”. (HV: P6).

Se reconoce participación en instancias de difusión del nuevo instrumento. También se comprende el nuevo instrumento como una mejora. No obstante, se resiente la inclusión en etapas de consulta que redundaran en aportes tanto a la concepción como a las innovaciones del nuevo instrumento.

En síntesis, el proceso de transición al RSH es comprendido como exitoso en la medida que ha cumplido con ciertos objetivos, como la instalación y funcionamiento del instrumento, y no se han producido conflictos de orden mediático. Esto más allá de que es posible identificar una demanda por mayores grados de participación en un grupo de funcionarios.

Es posible identificar, en una tercera dimensión, valoraciones críticas, pero ya no de aspectos particulares de la transición, sino más bien de su resultado global. De estas valoraciones se desprenden algunas labores pendientes que resulta necesario impulsar.

Por un lado, algunas voces, particularmente de expertos, plantean que existiría una parte sustantiva del diseño inicial del nuevo instrumento que no habría sido implementada en su totalidad y que tiene que ver con la apropiación del instrumento por parte de la oferta pública, pudiendo distinguir de mejor forma su demanda y ofreciendo programas públicos con un mayor nivel de precisión y ajuste a los requerimientos específicos de cada grupo de la población.

“La segunda parte es la que no se hizo, que era la parte más sustantiva. Yo creo que hay algunos avances en vivienda básicamente, pero que era la apropiación de este instrumento de los propios sectores o programas o programas sectoriales o intersectoriales de poder en el fondo gestionar mejor sus recursos, evitar la enorme dispersión de programas chicos que son puro costo administrativo y que no tienen grandes beneficios para los usuarios y poder articular mejor la oferta pública que tu hacías para que efectivamente le llegara de manera adecuada una determinada prestación o beneficio a la persona. Esa lógica, esa articulación no se hizo y yo creo que es la parte más difícil porque implica un esfuerzo de pensar más bien en una lógica de política pública y ahí hay tope, si tu miraras hay topes, incluso con los funcionarios que están a cargo de programas, si siguieras esa lógica, tendrías que cerrar programas y cambiar, articular, juntar programas y eso implica que mueve gente y eso no es fácil”. (MM:P6)

Por otro lado, si bien funcionarios valoran la preparación y las adecuaciones que fueron parte del proceso de transición, así como el manejo poco mediático, estas acciones son asociadas a una transición que, buscando generar un menor impacto público, logró menor impacto en cuanto a las mejoras e innovaciones propuestas en la etapa de diseño, produciendo más bien una sensación de continuidad.

“Yo creo que es un sistema bastante nuevo donde el proceso de transición fue más de, fue buscando más el que hubiera menos ruido y todavía con lógicas de la ficha de protección social, pero este tipo de cosas por ejemplo, podría a nosotros darnos datos interesantes (...) podríamos depurar la cantidad de gente que puede postular sin ningún problema, lo cual no es una ventaja en si porque nos puede decir “sabes que está cumpliendo el 70%, el 50% de la población” pero no es la que queremos llegar, o sea, necesitamos poder tener datos de ese estilo, territorializar para ir a buscar a nuestros requirentes, eso no lo hemos ni siquiera investigado en este nuevo proceso (...). El año pasado estuvimos dedicados a que no hubiera ruido, las potencialidades de este nuevo registro y los datos administrativos con que podríamos contar”. (M:P9).

En consecuencia, la transición no habría permitido poner en práctica y extraer todas las potencialidades del instrumento. Se valora como una etapa de afianzar y lograr poner en marcha el nuevo proceso de medición y construcción de información, más que de desarrollar en su total potencial el instrumento y el sistema en el cual se enmarca.

2.2.2. Valoración sectorial

Es pertinente, dado todo lo anterior, establecer, aunque de forma general, ciertas especificidades que ha dejado en sus funcionarios el proceso de transición en las dos instituciones sectoriales que han sido estudiadas.

El concepto principal que caracteriza el proceso de transición observado en el IPS es el de continuidad.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que para esta institución tanto el producto que proveía la Ficha de Protección Social como los que actualmente ofrece el Registro Social de Hogares son un insumo más para los ejercicios de focalización que realizan.

“De partida como decía (xxx), en el registro social de hogares para nosotros es un insumo más de información al igual como lo tenemos del Servicio de Impuestos Internos, del Registro Civil, las Administradoras de Fondos de Pensiones, etc”. (FPC:P2)

Junto a otros insumos, esta institución construye el Puntaje de Focalización Previsional (PFP) y es mediante este mecanismo que se otorgan los beneficios.

“Con ese insumo adicional nosotros fabricamos un puntaje de focalización que en definitiva es para las personas que accedan a los beneficios del pilar solidario. Ese puntaje de focalización lo que hace es focalizar a la persona en un estrato socioeconómico de vulnerabilidad. Nosotros actualmente... el pilar solidario se conceden los beneficios dentro del 60% más pobre de la población, por lo tanto lo que quiero dejar claro aquí en esta pasada es que no es el registro social de hogares el que habilita a una persona para que nosotros le entreguemos algún beneficio del pilar solidario, sino que una derivada en donde este es un dato más”. (FPC:P2)

Por tanto, además de existir un grado de autonomía importante en el diseño del PFP, la transición al nuevo instrumento no se traduciría en un cambio en la lógica del ejercicio de focalización que ya con la FPS desarrollaba la institución. De hecho, se comprende el proceso de preparación de la transición como un proceso de acople, que ha tenido como propósito favorecer la disponibilidad de soluciones a las necesidades del servicio.

“El registro social, finalmente la subsecretaria (...), ella armara el producto y nosotros nos hemos ido acoplado en la medida que ellos puedan “disponibilizar” soluciones para lo que necesitamos”. (PC:P1)

Se trata de disponer “soluciones” para mantener la continuidad con el ejercicio de focalización realizado previa transición al RSH, sin cuestionar la lógica de lo que se ha está haciendo en función de la propuesta del nuevo instrumento.

“Hay otros beneficios como por ejemplo, el de la rebaja de cotización de salud en donde si la persona no tiene registro social de hogares, aquí la información es 100% administrativa porque nos vamos a la AFP, buscamos a los herederos que pactaron cuando se pensionó la persona y contra eso calculamos el grupo familiar y toda esa información la mezclamos 100% administrativa y no requerimos nada del MINDES para conceder nosotros los beneficios, se llama un PFP administrativo, un puntaje de focalización administrativo”. (FPC:P8)

Por otro lado, la articulación con instituciones y fuentes de información administrativa, elemento central del nuevo instrumento, no es una innovación para esta institución ya que el uso de estas fuentes de innovación es previo al RSH.

“Para el IPS fue un proceso más bien transparente en el sentido digamos de que lo que nosotros preguntábamos a MINDES y lo que ellos nos respondían antes del 1 de diciembre y después del 1 de enero, es exactamente lo mismo, o sea nosotros no tuvimos que adecuar sistemas ni procesos a propósito del cambio que hicieron ellos ¿por qué? Porque ellos internamente hicieron transformación de sus algoritmos para que a nosotros no siguiera devolviendo la misma información, por lo tanto en ese proceso nosotros no nos vimos involucrados”. (FPC:P2)

En consecuencia, como señala un funcionario en la cita anterior, lo que demanda y recibe el Instituto de Previsión Social al Ministerio de Desarrollo Social antes y después de enero de 2016, momento en que se produce el cambio de instrumento, es básicamente lo mismo. Esta continuidad no se debió a que las necesidades del IPS se adecuaron a la propuesta del RSH, sino más bien a que esta última se adecuó a las necesidades y formato de la primera. De hecho, como reconoce el funcionario entrevistado, fueron necesarios cambios en los algoritmos por parte del MDS para ajustarse a los requerimientos del IPS.

“No hay que adecuar sistemas, no hay que hacer nada, finalmente nos va a llegar exactamente la misma información, o sea del mismo tipo de información que nos llegaba antes o después del 1 de enero del 2016”. (PC:P3)

“Nosotros no hemos cambiado de fuentes de información, es lo mismo, de hecho las fuentes para nosotros no cambiaron en la transición. Nosotros le seguimos preguntando al Servicio de Impuestos Internos y los mismos datos. La evaluación es anterior al IPS, porque en el fondo para nosotros el registro social es un dato, como lo era la ficha de protección social antes”. (FPC:6)

De todas formas, más allá de la valoración que se hace de su aporte en términos de innovación, funcionarios que cumplen roles de predominancia política y técnica, y no así quienes están en labores más operativas, valoran el proceso de transición como uno caracterizado por instancias de diálogo y transparencia.

“La verdad es que fue una, hubo harta reunión de conversación para que nos expliquen no solamente como lo estaban haciendo ellos, sino también cuáles son las consecuencias de esto y la verdad para nosotros fue transparente” (PC:P3)

Las instancias de reunión y conversación son especialmente valoradas como espacios para conocer la propuesta de innovación del nuevo instrumento y las consecuencias que esta podía tener para el trabajo de selección y prelación de beneficiarios de su unidad.

Además, como se infiere de la cita siguiente, la transición es valorada como un proceso flexible, en el que fue posible alcanzar consensos en los grados de cambio y adecuación del nuevo instrumento a la demanda de sus usuarios.

“Yo creo que ha funcionado perfecto, nosotros hemos tenido, como bien dijo (XXX), fue absolutamente transparente para nosotros. Es más, yo recuerdo de una reunión en algún momento porque querían cambiar el tipo de información que nos hacían llegar y tuvimos esa reunión y la verdad es que se acordó lo

que necesitábamos, lo que podíamos hacer, porque finalmente si había un cambio, yo me acuerdo que si hubiera existido algún cambio como ellos querían inicialmente, nosotros hubiéramos tenido que hacer desarrollo desde ahí para adaptar la plataforma para eso y la verdad es que no era tan necesario hacer desarrollo y para ellos no era ningún inconveniente hacer la transformación y enviarnos el dato como nosotros necesitábamos y la verdad por eso fue absolutamente transparente”.

Se reconoce, incluso, la intención de parte del MDS de modificar la información que hacían llegar al IPS. Al demandar este cambio una modificación en los procedimientos y plataformas destinadas al ejercicio de focalización del IPS, se acordó el envío del “dato” en el formato acostumbrado.

“Es una simulación que tuvieron que hacer allá para no tener que entrar a intervenir demasiado los sistemas acá, para convertir una variable que era un número, continua, a una etiqueta; entonces para efectos prácticos da lo mismo, en la medida que ellos manden para indicar, que los cortes, el 40%, me manden cualquier cosa... un número que corresponde a lo que siempre ha sido el corte en términos numéricos”. (HV:P10)

“El registro social de hogares no calcula puntajes, se le pone una etiqueta. Bueno, primero por razones de normativas y de sistema hubo que decirles a ellos: “oye, está bien ustedes no van a ver más puntaje pero igual mándamelo como puntaje”, es decir, en vez de mandarme, en vez de decirme es del 40% y mandarme suponte tu un indicador que dijera, el 40, en vez de mandarme el 40, indicarme está bajo el 40%, mándame lo que siempre hemos usado como puntaje de 40% entonces tú has una conversión, en vez de mandarme 40, conviértelo en no sé, 12.500 puntos. (...) te fijas, la lógica se mantiene”. (HV:P10)

Este proceso de negociación y su resultado puede ser comprendido e interpretado de dos maneras. Por un lado, como una virtud de la transición llevada a cabo por el MDS en la medida que el proceso incorporó grados de flexibilidad suficientes para adaptarse a las necesidades y demandas de una determinada institución. Por otro lado, como un proceso de transición que busca transformar el ejercicio de focalización mediante la incorporación de un nuevo instrumental, pero que se ve truncado por la resistencia al cambio, por la dificultad o alto costo de adecuar plataformas, y operatorias que por largo tiempo han operado de manera invariante. Este estudio no cuenta con base empírica ni tiene por objetivo validar una u otra posición. No obstante, es pertinente tener en cuenta este tipo de disyuntivas para futuras evaluaciones del éxito del proceso de implementación del RSH en la medida que un objetivo central de un proyecto de ese tipo es valorar el nivel de cumplimiento de los objetivos de esta política.

De todas formas, desde cargos técnicos y políticos se considera que cuentan con todo lo que se requiere para llevar a cabo un ejercicio de focalización pertinente para los beneficios que ofrecen.

“En este momento, bajo los beneficios que opera el IPS actual no requiere ningún cambio porque todo lo que se requiere para estos beneficios está. (...) Para lo que nosotros operamos en este momento está bien, no se requiere una modificación adicional”. (FPC:P11)

Incluso, más allá que exista un sentido de continuidad, se reconoce el aporte del nuevo instrumento en tanto ofrece mayor certeza y calidad en la información.

“(…) Hay un mayor nivel de certeza en la información. Claro que aporta la certeza, aporta la calidad de la información y aporta también al aprendizaje que tiene que haber entre el Estado o Gobierno, da lo mismo, para la gente es lo mismo y con sus instituciones versus el servicio que se le entrega al ciudadano”. (FPC:P6)

El desafío futuro podría estar, más allá de la valoración de la transición identificada en los funcionarios entrevistados en el IPS, en pensar las necesidades del ejercicio de selección de beneficiarios en función de las potencialidades que tendría un ejercicio de innovación en esta

materia y no exclusivamente desde lo que hace y ha hecho históricamente una determinada institución.

La forma en que es comprendido el proceso entre los funcionarios consultados del MINVU sugiere ciertas diferencias. Quizás la más relevante es la sentida necesidad de cambio en los mecanismos e instrumentos de focalización que desde esta institución se demandaba con anterioridad al RSH. Como refrenda uno de los expertos entrevistados, antes de la transición al RSH, en el MINVU los sistemas de medición de pobreza eran resentidos y se habían incorporado especificidades en el uso de la Ficha de Protección Social.

“Vivienda era uno de los primeros o principales demandantes por cambios en los sistemas de medición de pobreza. Históricamente, incluso vivienda con la ficha de protección social ya tenía ponderaciones propias, entonces ya hay una trayectoria institucional, un cierto recorrido que hace que la institución tenga estas capacidades técnicas más desarrolladas. Por otra parte, tiene prestaciones que son bien sectoriales, o sea, son bien de incumbencia de la propia institución (...).” (MM:P6)

Esta demanda de cambio puede explicarse no sólo por el alto grado de estandarización de los productos entregados por el anterior instrumento de focalización, sino que también por la diversidad y especificidad de los distintos programas que ofrece este organismo y por ende de su grado de necesidad de herramientas más flexibles para estos fines.

De hecho, de forma similar a lo observado en el IPS, los funcionarios reconocen que previo al RSH y en el actual trabajo de focalización se utilizan fuentes institucionales de información. También afirman la incorporación de variables e indicadores particulares en su ejercicio de selección de beneficiarios.

“Nosotros estamos con opción al registro civil, al registro de impuestos internos, nuestras propias bases porque también hay un componente que es la antigüedad del postulante. Nuestras propias bases, o sea, en la vivienda se resuelve por un conjunto de variables, informaciones entre las cuales el MDS es uno de los elementos que nos apoya, pero obviamente hay otros elementos que tienen peso, o sea, también la antigüedad de las personas, la continuidad de la constancia con el ahorro; ahí obviamente el banco del estado está en línea, que tiene la mayor parte de las libretas, pero también hay un indicador ahí que se ve desde los propios bancos en el ahorro para la vivienda, entonces (...).” (CA:P2)

Relevante es también la diferencia identificada en el impacto que otorgan los funcionarios del MINVU al proceso de transición. Si bien se reconoce transversalmente el impacto a nivel de decretos y reglamentos, reconocen también modificaciones a nivel de programas, reglamentos y sistemas.

“Los decretos están aún en trámite de modificación, ajustándose a las condiciones y parámetros del registro social de hogares, ahí ha habido todo un cambio y se ha demorado, entonces corregir todos los decretos de todos los programas es un proceso bastante lento, pasa por varias instancias y ahora está en la última que es la contraloría y ahí también hemos tenido observaciones, correcciones, entonces nos significó una transición que nos ayudó a transitar, yo creo que en un mínimo de problemas por este cambio y nos ha obligado a modificar también nuestros programas, los reglamentos y los sistemas”. (CA:P6)

Respecto a la valoración de los funcionarios entrevistados del proceso de transición, se reconoce, en primer lugar, que este proceso ha sido facilitado por los atributos de objetividad y avance con que es asociado el nuevo instrumento.

“Creo que la objetividad del nuevo sistema ha aportado a que sea mejor recibido por las personas, porque es objetivo y está la información, la gente puede acceder y puede corregir si hay algo que no corresponde yo creo que eso es lo clave, porque además está la metodología que es complicada, pero está”. (JL:P10)

“Es el instrumento que hay y a nosotros nos parece que es un aporte y un avance que aquí se agregue a la AFC, bueno las cotizaciones, es un aporte para nosotros que se indague el ingreso no solamente por una fuente, entonces obviamente nosotros confiamos en que es mucho más certero y más ajustado a la realidad y además agregándole el proceso de apelación...”. (CA:P11)

En este sentido, se reconoce un mayor grado de confianza en el RSH en la medida que se comprende como más certero y más ajustado a la realidad. Especial valor se le otorga a la incorporación de un proceso de apelación, que si bien no se agota en la plataforma online de atención ciudadana, es favorecido por esta, tal y como se ha dado cuenta en secciones anteriores.

En segundo lugar, positiva es también la valoración del proceso de transición en la medida que ha implicado un aporte al trabajo desarrollado por los funcionarios, lo que se explicaría por el grado de ajuste del nuevo instrumento a las necesidades de la institución.

“Es un tipo de registro que para efectos de poder financiar la vivienda a nosotros nos cabe absolutamente dentro de lo que necesitábamos. Probablemente para otro tipo de prestaciones del Estado a lo mejor no es tan pertinente saber cuál es el ingreso teórico de la familia, pero para nosotros, para efectos de saber la posibilidad de que esa familia tenga para obtener un crédito o no, es determinante para saber en qué tipo de solución lo vamos a hacer, para nosotros ha sido muy bueno”. (JL:P6).

Tercero, se destaca con especial énfasis la gradualidad con que se ha desarrollado el proceso de transición. Esto porque el carácter particular de las políticas que gestiona la institución impide la implementación de cambios abruptos. Es lo que sucede especialmente con beneficios que son otorgados a través de proyectos de postulación, como las postulaciones colectivas a viviendas. Dado que estas postulaciones se extienden por varios años e implican el trabajo de comités de vivienda organizados para este fin, es positivamente valorado que el proceso de transición haya incorporado medidas que favorezcan la continuidad de estos procesos.

“Como nosotros trabajamos con proyectos, los proyectos tienen una larga historia de desarrollo, entonces, me parece bien un ejercicio de transición porque tú no puedes cambiarles las condiciones de un día para otro cuando un proyecto no se hace de un día para otro. (...) Es necesario un proceso que permita que sigan esas mismas familias con algo que ya venían trabajando”. (JB:P10)

“Acá hay historias de trabajo colectivo, hay familias que hace dos años encontraron un terreno, que lograron que ahí se les armara un proyecto y llevan dos años trabajando. Sería terrible que, justo cuando van a entrar, cambia la condición y todo mi trabajo de dos años y lo que me he jugado lo pierdo. Entonces, por ese lado creo que es súper bueno y sano que sea así. (JB:P10)

Una medida identificada fue el hecho de que el diseño de la transición, consensuado con el MDS, contemplara un año de funcionamiento paralelo de ambos instrumentos. De todas maneras, desde el punto de vista de los funcionarios el tiempo requerido era mayor, principalmente por el grado de impacto que tendría en los grupos de postulantes el paso desde la FPS al RSH. Esto último explicado por las distorsiones que se asociaban al instrumento anterior.

“La ley permitía un año y nosotros pensábamos que debía haber sido un par de años por el proceso en que van los comités. Porque un comité que está empezando uno puede decir: ‘ya se tienen que acomodar’, pero el otro instrumento tenía muchas distorsiones (...)”. (MA:P9)

Para los funcionarios entrevistados, el hecho de que el periodo de transición se extendiera por un año y no por dos o más no se tradujo en mayores inconvenientes, principalmente porque la operatoria de selección de beneficiarios del ministerio incorpora un banco de postulantes, por lo que quienes ya han ingresado a este registro pueden mantener las condiciones iniciales de su postulación. Así, se extiende “artificialmente” el periodo de transición y son los nuevos postulantes los que comienzan a ser evaluados mediante el RSH.

“Hemos tenido algunos... nosotros tenemos un banco, los proyecto entran en un banco y están un tiempo ahí postulando, entonces también como que alargamos esa transición porque la gente que entró el año pasado quedó dentro pero puede seguir postulando, entonces siguió este año y son los nuevos los que están entrando y a los que rige el registro completamente. Entonces nosotros no hemos tenido problema grave (...)”. (CA:P10)

En consecuencia, el proceso de transición se habría desarrollado, a ojos de los funcionarios entrevistados, sin mayores alternaciones y el nuevo instrumento favorecería avances en aspectos históricamente demandados, como lo es la posibilidad de desarrollar el ejercicio de identificación y selección de beneficiarios con mayor grado de precisión, diversificando y ajustando la oferta de programas a disposición de los ciudadanos.

“Diversificar la oferta dándole menos al que puede copagar y dándole más al que no puede copagar, eso nunca lo hemos podido hacer, lo hemos hecho en base a grandes programas, pero no que un mismo programa en un mismo grupo pueda tener elementos diferenciadores, cuando esto esté validado como un elemento que refleja mi condición, yo creo que esto se podría hacer”. (M:P10)

No obstante, si bien se reconocen avances en esta línea, el proceso de transición se concibe como inconcluso, en la medida que todavía no sería posible evaluar y extraer la totalidad de las potenciales del nuevo instrumento.

“Sacarle la máxima eficiencia a la herramienta no lo hemos hecho, porque para eso además tenemos que modificar nuestros decretos. No solo hoy día se modificaron, están en modificación para que, en vez que digan ficha de protección social, digan registro social de hogares, pero además de eso a futuro la idea es que empecemos a ver (...) y podría ser más información, menos información, confiar en él, ¿me entiendes?, puede haber parámetros que se puedan cambiar, pero primero tenemos que, o sea para mi gusto, tenemos que normalizar el uso en lo que requerimos urgente para luego ver otras potencialidades al programa”. (M:P9).

En este sentido, se podría comprender el proceso de transición llevado a cabo como una primera fase de cambio de instrumento y con énfasis en no generar desorden ni alarma pública y restaría una segunda fase de indagación y extracción de las potencialidades que podría tener el RSH para la gestión de los programas sociales ofrecidos.

Finalmente, ha sido posible identificar tres inquietudes entre los funcionarios entrevistados y que ha dejado en ellos el proceso de transición. En primer lugar, funcionarios abocados a labores más operativas perciben que en el proceso de transición, particularmente en las etapas de diálogo con el MDS, no fueron convocados y que su participación podría haber sido un aporte relevante.

“En nuestro caso no participamos mucho, que es distinto a cuando son cosas netamente de la política de Vivienda. Ahí, aunque no nos pregunten, nos juntamos y escribimos, mandamos oficios. Después, si nos pescan es otra cosa, pero acá no. Yo diría que al menos en mi XXX, no. Somos bastante pasivos en esto”. (JB:P9)

Es importante destacar que entre funcionarios abocados a labores técnicas y políticas se reconoce un fluido proceso de diálogo y participación en la transición. Es posible inferir, por tanto, que al igual que en el IPS, el proceso de transición es percibido como participativo entre funcionarios dedicados a labores técnicas y políticas, y en menor medida entre aquellos que desempeñan labores más operativas. Esto no necesariamente debe ser comprendido como algo negativo en la medida que un proceso de cambio de esta envergadura debe ser abordado en un periodo de tiempo acotado y un mayor número de actores demanda más tiempo y recursos. Claro está, es un desafío permanente avanzar en niveles más amplios de participación y en mecanismos que favorezcan la inclusión de un mayor número de actores en el intercambio de ideas, favoreciendo así una política pública más precisa y pertinente a los requerimientos.

Una segunda inquietud tiene que ver con la decisión de no incluir en la transición al RSH un proceso de recuestaje masivo. Si bien esto ha favorecido una transición más fluida, variables utilizadas particularmente por esta institución, como las asociadas al estado de la vivienda, requerirían prontamente ser medidas con el fin de actualizar la información disponible.

“Algo que es menos positivo del registro social de hogares es que como siempre se planteó para hacerlo rápido, no tuvo el componente de recuestaje masivo, que a nosotros si nos hubiera servido mucho porque actualiza el estado de la vivienda, ese tipo de datos no teníamos. Por buscar más datos administrativos, se bajó el esfuerzo por datos en terreno y eso a nosotros nos afecta un poquitito, seguimos utilizando datos, pero a veces son de fichas que fueron aplicadas el 2010 o 2008. No está el esfuerzo que si se hizo para cuando se generó la ficha de protección social”. (M:P7)

Por último, algunos funcionarios creen posible que se genere algún grado mayor de conflictividad al momento en que el instrumento entre en régimen definitivo. Es un importante desafío seguir tomando los resguardos para que esto no acontezca.

“Si bien es cierto está la transición entremedio, no hemos tenido golpes tan fuertes como los de familias reclamando porque este cambio los perjudica, probablemente ahora empecemos a tener un poco más porque ya vamos a entrar de lleno en régimen (...)”. (CA:P10)

CONCLUSIONES

Esta investigación indagó en el proceso de implementación del Registro Social de Hogares, particularmente, en cómo se ha desarrollado el proceso de transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares a nivel de prácticas y significados de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento.

Para responder a esta interrogante, se definió un objetivo general y tres objetivos específicos. A continuación se presentan las principales conclusiones que resultan de esta investigación agrupadas en función de cada uno de estos objetivos específicos.

1. Preparación de la transición e impacto en las prácticas

Respecto al primer objetivo, este estudio se propuso indagar la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares desde las prácticas cotidianas de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento.

Desde estas prácticas, es posible inferir que el proceso de transición ha incorporado mecanismos de naturaleza distinta, pero con un mismo objetivo: favorecer un proceso de transición gradual y ordenado. Así, el proceso de preparación y adecuación para la transición ha implicado una fase de evaluación, donde se han modelado las consecuencias del cambio y las necesidades en términos de instrumental jurídico; de adecuación, donde se han consolidado convenios y realizado ajustes en programas sociales, por ejemplo, a nivel de cobertura; y de funcionamiento, donde se han mantenido, en muchos casos, ambos instrumentos de forma conjunta.

Es posible afirmar que el trabajo desarrollado durante la transición comprende acciones, negociaciones y decisiones que han hecho posible la entrada en operación del RSH. A través de conversaciones interministeriales, adecuaciones en la mecánica de focalización de ciertos programas y de decisiones políticas fue posible favorecer un paso ordenado y “controlado” hacia el nuevo instrumento.

En consecuencia, al menos en los casos estudiados, se identifican procesos de preparación y adecuación flexibles a los requerimientos sectoriales. Al mismo tiempo, acciones de continuidad aparejadas al inminente cambio que significa un nuevo instrumento para el ejercicio de focalización.

Se ha constatado también la participación de diversos actores gubernamentales en el proceso de transición. Por un lado, aquellos que velan por la validez jurídica e impacto económico del nuevo sistema; por otro, quienes demandan y alimentan la información social que este gestiona. Quizás lo más interesante es que en cada institución participante de la transición se puede inferir la articulación de equipos representativos de estas dimensiones de trabajo. El propósito último fue garantizar que al entrar en funcionamiento el nuevo sistema, fuera compatible con decretos, plataformas informáticas y con las necesidades de focalización de cada una de sus ofertas programáticas.

Estos mayores niveles de articulación, de trabajo en red, reconocidos por funcionarios entrevistados, resultan no solo haber sido una condición para la implementación efectiva del nuevo instrumento, sino también una característica importante de su funcionamiento.

Más en particular, respecto a los cambios en la operatoria de focalización que ha implicado la transición al RSH, es posible concluir que:

En primer lugar, se reconoce entre los funcionarios entrevistados que la forma en que el nuevo instrumento asume la condición de vulnerabilidad y proyecta la oferta pública marca una diferencia respecto a su antecesor. Por un lado, se busca incorporar en el registro a toda la población y no sólo potenciales beneficiarios, es decir, el RSH implica una manera más activa de abordar la condición de vulnerabilidad. Por otro lado, el instrumento está orientado por la intencionalidad de exclusión más que de selección de beneficiarios. Finalmente, se reconoce en este nuevo ejercicio de focalización la responsabilidad que el Estado asume en la identificación y corroboración de la condición social de las personas, mayor a la que tenía en el anterior instrumento.

En segundo lugar, es relevante corroborar que los principales cambios propuestos por el nuevo instrumento en la operatoria de focalización -uso de información proveniente de fuentes institucionales y la incorporación de test y mecanismos de verificación de la información- son reconocidos transversalmente por los entrevistados.

Más en particular, respecto al funcionamiento técnico de las fuentes institucionales de información, se afirma el uso de una “regla de decisión”, mediante la cual el sistema asigna como válido un determinado dato a una persona. En consecuencia, el sistema reconoce ciertas fuentes de información como más fidedignas y actualizadas y por tanto selecciona aquellos datos que provienen de estas fuentes y los asigna a las personas. A su vez, en la medida que una fuente más confiable no contiene información para una determinada persona, se pasa a la que le sigue y así sucesivamente hasta, en caso de no contar con información institucional, asumir como válida aquella que es autoreportada por la persona.

En tercer lugar, se reconoce entre los funcionarios la posibilidad de realizar un ejercicio de focalización en base a información más actualizada. Tanto por el uso de fuentes institucionales de información, que por su naturaleza está en permanente actualización, como por la existencia de una plataforma online mediante la que los ciudadanos pueden solicitar rectificaciones, el RSH contaría con flujos permanentes de información.

En cuarto lugar, la clasificación socioeconómica entregada por el RSH se identifica como un cambio central. Se ha identificado que el aporte de este producto no está exento de debate. Al mismo tiempo, se identifica en las prácticas relatadas por los entrevistados adecuaciones en su uso, en lógica de continuidad, estableciendo equivalencias entre el puntaje cuantitativo de la anterior FPS y la clasificación cualitativa del RSH.

En quinto lugar, se han identificado cambios también en la relación establecida con la ciudadanía. Se trata de un diálogo directo entre los responsables de la clasificación socioeconómica atribuida y los beneficiarios. En esta línea, es clave el rol otorgado a la plataforma online, mediante la cual las personas pueden conocer la información que se ha utilizado para su clasificación, así como solicitar rectificaciones en el caso en que sea necesario. Al mismo tiempo, los funcionarios tendrían más herramientas y mayor claridad respecto de aquellos datos considerados para la clasificación, favoreciéndose así su entendimiento y comunicación.

En sexto lugar, los relatos de los funcionarios permiten inferir que la transición hacia el RSH ha profundizado el diálogo entre el MDS y los distintos ministerios y servicios que dan uso al nuevo instrumento. Esto en dos sentidos: por un lado, el MDS ha complejizado la oferta de productos de

información que entrega a los distintos servicios que la demandan. Por otro, el rol actual del MDS en el funcionamiento del nuevo instrumento refleja que este tendría un mayor nivel de preponderancia y centralidad en la articulación del sistema de información utilizado para la focalización de programas sociales.

No obstante, este estudio no cuenta con base empírica para afirmar que este nivel de profundización y complejización en la información ofrecida implique un uso efectivo por parte de un grupo mayoritario de programas sociales. Es un desafío asegurar que las potencialidades en el acceso y uso de información, y la diversificación de productos ofrecida desde el MDS se consolide mediante un uso efectivo por parte de los distintos interesados.

Sí es posible inferir del relato de los distintos actores entrevistados, funcionarios y expertos, así como de la orgánica administrativa y jurídica identificada en decretos y resoluciones; que la transición al RSH ha implicado que en la red de actores que soporta la operatoria del nuevo instrumento, el MDS ha adquirido mayor centralidad y preponderancia.

Se debe tener en cuenta que estas transformaciones suceden sobre la base de relaciones ya existentes. En otras palabras, el RSH no ha forjado relaciones antes inexistentes, sino más bien las ha intensificado y complejizado. Esta aclaración es especialmente válida para las dos instituciones estudiadas, Ministerio de Vivienda y Urbanismo e Instituto Previsión Social, que por la naturaleza de sus programas han establecido históricamente diálogos y flujos de información con otras instituciones del Estado.

Por último, la operatoria del nuevo instrumento favorecería, en alguna medida, la confiabilidad en la información. Mayor capacidad y frecuencia de actualización de información, preponderancia de fuentes institucionales, así como una relación, en teoría, bidireccional con el Estado; ponen trabajas al fraude, pero por sobre todo, favorecen una relación más fluida y transparente donde, puede inferirse, la necesidad de esconder o distorsionar cada vez sería menos justificable desde el argumento de la injusticia o arbitrariedad, como fue visto, presente en el anterior instrumento.

Finalmente, es posible afirmar que todas estas modificaciones, así como la práctica de focalización que propone el nuevo instrumento, asumen un supuesto central: la existencia de un Estado capaz de identificar y emitir un juicio certero acerca de la condición social de los ciudadanos.

2. Valoración del RSH y las modificaciones que conlleva

El segundo objetivo planteado fue Indagar la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares desde las valoraciones que atribuyen a sus prácticas cotidianas funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento.

Es posible concluir que las valoraciones que atribuyen los funcionarios a las modificaciones que propone el nuevo instrumento son positivas. En esete sentido, se valora la postergación de la medición de la capacidad potencial de generar ingresos y el asumir el objetivo de identificar los ingresos reales de las personas; la definición del RSH como un instrumento para toda la población, es decir, que no está dirigido exclusivamente a los postulantes actuales de cierto programa público, sino a toda la ciudadanía en tanto potenciales demandantes de las prestaciones

del Estado; una noción de vulnerabilidad más profunda que el anterior instrumento, así como especial interés en evitar el error de exclusión más que el de inclusión; una relación más fluida, directa y transparente con la ciudadanía; y la autonomía que el RSH ofrece a los ciudadanos al no depender de oficinas o funcionarios para acceder a su información personal, interactuar y solicitar rectificaciones de información.

Se reconocen avances en el ejercicio de focalización a raíz del proceso de transición. Este aspecto está ligado con la capacidad del nuevo instrumento para identificar a la población distinguiendo características que los anteriores instrumentos solo expresaban de manera difusa. Se valora el uso de información a la que anteriores instrumentos no tenían acceso y, sobre todo, la incorporación de su validación institucional.

En el caso de la experiencia del MINVU, asociada con la gestión de programas sociales de alta complejidad, se concibe la disponibilidad de mayor potencial para un ejercicio de focalización consistente con las necesidades de los programas sociales. Esto dotaría a los funcionarios de mayores capacidades para distinguir y dirigir su oferta a la población más pertinente.

Central es la percepción de mayor confianza en la información ofrecida por el nuevo instrumento. Dicha confianza radica en el reconocimiento de la capacidad del RSH para combatir de manera efectiva el falseamiento de información, en la medida que el autoreporte es acotado a aquellos casos en que no se cuenta con información de fuente institucional. Además, la información autoreportada es evaluada mediante un test de medios. Por tanto, ambos aspectos favorecen un mayor grado de confianza desde funcionarios hacia el RSH.

Todo esto redundaría en que el RSH sea comprendido como un instrumento más objetivo, aspecto asociado como facilitador de su proceso de implementación.

En efecto, es posible afirmar que la posibilidad de apelación que ofrece el instrumento a la ciudadanía favorece su comprensión como un instrumento más certero en la construcción de las condiciones socioeconómicas de la población. La mención a esta posibilidad es recurrente en el discurso de los funcionarios y en parte importante de los casos es comprendida como “válvula de escape” ante cualquier error en la información utilizada por el sistema para el ejercicio de focalización.

Se comprende, por tanto, una relación de corresponsabilidad entre el ciudadano y el Estado en la construcción socioeconómica individual. Al mismo tiempo, se asocia la plataforma virtual en cuanto artefacto, como el principal facilitador para la construcción de caracterizaciones socioeconómicas más cercanas a la realidad de las personas.

Si bien resultan positivas las valoraciones identificadas entre los funcionarios entrevistados, también surgen inquietudes, sobre todo al momento de transitar desde el diseño y la propuesta teórica del instrumento al impacto concreto, aunque difícilmente distinguible, en sus prácticas cotidianas.

A pesar que se valora positivamente el uso de fuentes institucionales y su aporte a la confiabilidad de la información, existe inquietud respecto a factores externos que pueden influir en la calidad de esta información, particularmente, la informalidad laboral existente entre los grupos más vulnerables y el grado de actualización de la información con que cuenta el sistema.

Junto a lo anterior, la principal inquietud recogida se relaciona con la clasificación socioeconómica y su aporte al ejercicio de focalización. Se ha verificado la existencia de posturas

diversas frente a este tema. Desde que su rigidez es excesiva y no permite la identificación de subconjuntos, pasando por la incoherencia que implica su uso dados los objetivos del nuevo instrumento y el grado de continuidad que expresa respecto del anterior instrumento, hasta valoraciones positivas sustentadas en el aporte de la clasificación al ser utilizada junto a otras variables relevantes para un determinado ejercicio de selección de beneficiarios.

La clasificación socioeconómica no es el único punto que despierta inquietud. No es clara la comprensión del RSH como parte de un sistema mayor. El sistema de apoyo a la selección de usuarios de prestaciones sociales es el marco general que engloba al RSH y que ofrece parte esencial de sus potencialidades. Destaca en el diálogo con funcionarios realizado en este estudio la ausencia de esta noción de sistema.

En consecuencia, es posible inferir que el nuevo instrumento no es comprendido en todas sus dimensiones, no siendo abordado en su total potencialidad. Esta premisa es especialmente válida entre los funcionarios que desarrollan ejercicios de focalización destinados a transferencias de recursos y menos evidente entre quienes gestionan programas sociales de mayor complejidad.

Destaca el grado de distancia y, en alguna medida, desconocimiento de ciertos componentes del nuevo instrumento entre quienes están en labores ajenas a su diseño e implementación. Se observa que quienes desempeñan roles más operativos lo hacen bajo lineamientos y normas que deben poner en práctica más allá de su posición o grado de acuerdo. Por tanto, su acercamiento con el instrumento redundaría en su objetivación.

Por último, se infiere de la información recogida una tensión entre el instrumento y la capacidad del Estado en relación a que mayor complejidad del primero demanda mayor número y complejidad de información al segundo. En consecuencia, no tendría sentido contar con un instrumento que en el diseño aborda de manera más multidimensional la condición de vida de las personas si la información con que cuenta carece de validez o confiabilidad. Así, se reconoce la necesidad de seguir ampliando la capacidad del Estado para proveer insumos y ofrecer factibilidad técnica al instrumento, favoreciendo así la consistencia entre el ejercicio de focalización y la real condición de vida de las personas.

3. Valoración de la Transición al RSH

El tercer propósito de este estudio fue Indagar la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares desde las valoraciones que tienen de dicha transición funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento.

En relación a este punto, es posible afirmar que el proceso de transición es comprendido como exitoso en la medida que el nuevo instrumento pudo entrar en funcionamiento en el momento propuesto por las autoridades, es valorado como un aporte al ejercicio de focalización y no se han producido conflictos de orden mediático.

Respecto al último aspecto, su importancia radica en que una transición ausente de grandes polémicas favorecería, según funcionarios, el piso político del nuevo instrumento y, en consecuencia, espacios para que se asiente y alcance un nivel de madurez mínimo, esencial para realizar evaluaciones más acabadas de su efectividad.

Más específicamente, se valora positivamente el hecho de que en la actualidad el nuevo instrumento haya logrado cubrir un importante porcentaje de la población y cumplir con uno de

los principales objetivos de esta política: que el Estado asumiera la mayor parte de la responsabilidad de ofrecer y verificar la información disponible para la asignación de beneficios sociales.

El proceso de transición también ha permitido, al menos en las experiencias abordadas en este estudio, consolidar un alto grado de disponibilidad de información y convenios que hacen posible su flujo. Este es un logro relevante considerando que es el insumo esencial para el funcionamiento y operatividad del nuevo instrumento.

Junto a lo anterior, es posible concluir que el proceso de transición es valorado entre funcionarios que desempeñan roles políticos y técnicos dado que incluyó espacios de diálogo, evaluación y negociación, a los que se atribuye el éxito en la instalación operativa y control político y mediático de la transición.

No obstante, entre funcionarios que desempeñan roles más operativos tanto en el IPS como en el MINVU, existe una visión crítica respecto a estos espacios de diálogo, de los que se consideran excluidos. Se percibe un grado de distancia respecto de las modificaciones implementadas y reconocen, explícitamente, ausencia de la discusión sobre el diseño y transformaciones incorporadas a través del RSH.

Es posible concluir, como muestran los párrafos anteriores, que una primera fase de instalación del nuevo instrumento es comprendida como cumplida y exitosa. No obstante, poco se ha dicho respecto de la que se podría concebir como una segunda fase, de articulación del nuevo instrumento y sus potencialidades con el ejercicio de focalización realizado por parte de quienes gestionan la oferta pública de programas.

Si bien los entrevistados valoran la preparación y adecuaciones que fueron parte del proceso de transición, así como el resguardo mediático desarrollado, estas acciones son asociadas a una transición que, buscando generar un menor impacto público, logró menor impacto en cuanto a las mejoras e innovaciones propuestas en la etapa de diseño, produciendo más bien una sensación de continuidad.

En efecto, se infiere de la información recogida, la transición hacia el RSH todavía no logra extraer y articular todas las potencialidades del instrumento. Es valorada como una etapa de instalación, en que se ha puesto en marcha el nuevo proceso de medición y construcción de información, más que de despliegue en total envergadura, tanto del instrumento como del sistema en el cual se enmarca.

Respecto a la valoración del proceso de transición al RSH en los casos estudiados, particularmente en el IPS y el MINVU, es posible concluir lo siguiente:

A nivel general, la demanda por un nuevo instrumento y su valoración como un aporte no es similar entre ofertas públicas centradas en transferencias monetarias y aquellas que gestionan programas sociales de mayor alcance y con requerimientos específicos para la caracterización de sus beneficiarios.

El concepto principal que caracteriza el proceso de transición observado en el IPS es continuidad. La transición al nuevo instrumento no se traduciría en un cambio en la lógica del ejercicio de focalización que ya con la FPS desarrollaba la institución. Los principales argumentos que es posible atribuir tienen que ver con que: primero, el proceso de instalación del nuevo instrumento

es comprendido como un acople, que ha tenido como propósito favorecer la disponibilidad de soluciones a las necesidades del servicio. No pensando en nuevas necesidades en el marco de mejoras al ejercicio de focalización en práctica, sino en función de lo que demanda el ejercicio actual. En este sentido, no existe cuestionamiento de las prácticas ni su lógica en función de la propuesta del nuevo instrumento. Segundo, la información proveniente de la FPS y del RSH es comprendida como un insumo más para su ejercicio de selección de beneficiarios. Tercero, la articulación con instituciones y fuentes de información administrativa, elemento central del nuevo instrumento, no es una innovación para esta institución, ya que en su mayoría, el uso de estas fuentes de información es previo al RSH.

Ahora bien, es importante relevar el que entrevistados que desarrollan labores políticas y técnicas consideran que cuentan con todo lo que se requiere para llevar a cabo un ejercicio de focalización pertinente para los beneficios que ofrecen. Además, conciben como un aporte las innovaciones del RSH en tanto garantizan mayor fiabilidad de la información brindada.

En relación a la valoración identificada entre funcionarios del MINVU, se debe tener en cuenta la existencia previa en esta institución de una demanda por innovaciones en esta materia, particularmente, por contar con herramientas de mayor sofisticación para el ejercicio de focalización. Esto resulta consistente con el alto grado de complejidad que implica la selección de beneficiarios en esta institución, dada la especificidad y variedad de su oferta programática.

De hecho, se ha constatado el uso previo al RSH de diversas fuentes de información institucional, diálogo con otras reparticiones públicas para estos fines, construcción de índices propios y el cruce con distintas variables para la identificación más precisa de población beneficiaria. Destaca, al mismo tiempo, un grado mayor de conocimiento del nuevo instrumento y las particularidades técnicas que ofrece, aunque en menor medida entre funcionarios abocados a labores más operativas.

En consecuencia, se reconoce un mayor grado de impacto del nuevo instrumento, facilitado en gran medida por la valoración que se hace de este, comprendido como más preciso, fiable y objetivo. Se reconoce también un mayor grado de confianza en el RSH, en la medida que se comprende como más certero y más ajustado a la realidad y en tanto este nuevo instrumento se ajusta a las necesidades de la institución.

En particular, un aspecto central de la transición que ha sido positivamente valorado por los funcionarios de esta repartición es la gradualidad que ha incorporado, consistente con el tipo de programas que gestionan, sus modos de postulación y los tiempos que conlleva la selección de sus beneficiarios, favoreciendo así su continuidad.

No obstante lo anterior, indagando más allá de los aportes que ha implicado la transición en la práctica actual, el proceso se concibe como inconcluso, en la medida que todavía no sería posible evaluar y extraer la totalidad de las potenciales del nuevo instrumento. Restaría una segunda fase de indagación y extracción de las potencialidades que podría tener el RSH para la gestión de los programas sociales ofrecidos.

4. Recomendaciones

A raíz de todo lo anterior, es posible sugerir propuestas para abordar los principales desafíos que se han identificado a lo largo de este estudio:

1. Diseñar **estrategias de socialización e implementación diferenciales del nuevo instrumento**, abordando las necesidades y potencialidades que este tiene para los distintos tipos de necesidades de focalización. Como se ha intentado mostrar, tanto la demanda por un nuevo instrumento como su valoración como un aporte no es similar entre ofertas públicas centradas en transferencias monetarias y aquellas que gestionan programas sociales de mayor alcance y con requerimientos específicos para la caracterización de sus beneficiarios.
2. **Ampliar las instancias de información y capacitación** acerca del nuevo instrumento, dado que si bien existen prácticas consistentes con su espíritu, no necesariamente existe claridad de las potencialidades que ofrece el Sistema de Selección de Beneficiarios en su conjunto. Se recomienda dar prioridad a sectores y funcionarios abocados a labores operativas en el ejercicio de selección de beneficiarios.
3. Revisar e **identificar mecanismos para favorecer la consistencia entre el nuevo instrumento y la política social actualmente ofrecida**. Dado que el RSH propone una nueva lógica para el ejercicio de focalización y tratamiento de beneficiarios, la política social debe acompañar este proceso de transformación. De lo contrario, se producen inconsistencias que, como se ha mostrado, redundan en prácticas de continuidad y puente entre el nuevo instrumento y su antecesor.
4. **Establecer un mecanismo para evaluar el grado de error del instrumento y definir el nivel aceptable**, así como aquel que debiera implicar reajustes. Todo esto con el fin de facilitar y transparentar el debate acerca del funcionamiento y efectividad de este instrumento. No está demás señalar que esta propuesta es válida para todo instrumento de este tipo.
5. **Evaluar el grado de efectividad de la plataforma online de atención ciudadana**. Esta plataforma es frecuentemente mencionada como un positivo avance del Registro Social de Hogares y a ella se atribuyen mejoras operativas, mayores grados de autonomía para los ciudadanos y la posibilidad de influir en la construcción de su propia clasificación socioeconómica. Es, por tanto, un desafío establecer cuál es la relación que los ciudadanos establecen con esta plataforma y cuál es su aporte concreto en términos de transparencia y fluidez.
6. Asumir y establecer mecanismos para **contrarrestar las dificultades que tiene para el ejercicio de focalización la definición por parte del Estado de la composición de una determinada unidad familiar**. Al ser un eje central para el ejercicio de clasificación socioeconómica, y entendiendo que los núcleos familiares son dinámicos, este es un desafío de cualquier ejercicio de focalización en general. Además, es crítico dado que impacta fuertemente en la condición socioeconómica atribuida a una determinada persona. Las limitaciones en este ámbito deben ser tenidas en cuenta por todos los funcionarios vinculados al ejercicio de identificación, prelación y selección de beneficiarios.

5. Alcances y posibilidades

Un elemento central de toda indagación empírica, con mayor o menor grado de éxito, es la intención de abordar de manera sistemática la complejidad que envuelve a un objeto de estudio en particular. En este ejercicio, invariablemente ciertos aspectos serán dejados de lado, ya sea en base a un fundamento o simplemente ignorados por parte del investigador.

Entre los principales alcances de esta indagación, en primer lugar, es importante insistir que las conclusiones de este estudio no tienen representatividad respecto a la realidad ni de los ministerios estudiados ni menos aún del aparato de gobierno en general. El diseño metodológico que soporta esta indagación propone abordar y profundizar aspectos puntuales de la transición al Registro Social de Hogares en acotados espacios de su funcionamiento. Así, ha sido posible contar con información de alta riqueza y variedad que, generalizada en su justa medida, puede ser de gran utilidad para indagar en espacios críticos del funcionamiento del instrumento, dimensiones que componen su funcionamiento e ideas acerca de su grado de incorporación en las prácticas de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno.

En segundo lugar, se declara a lo largo del estudio que el modelo de análisis interpretativo de políticas públicas ha inspirado los objetivos de investigación y, en particular, el levantamiento de información acerca la transición al Registro Social de Hogares entre funcionarios de gobierno. Si bien esto es correcto y permitió contar con un alto volumen de información, tal y como lo reflejan las secciones de resultados y conclusiones, no fue posible delimitar con la precisión que exige el modelo ciertos aspectos clave de su propuesta teórica, como lo son las comunidades de significado, artefactos y símbolos. A pesar de que sí fue posible reconocer discursos asociados a ciertos actores y en bastantes casos vincularlos de modo más general a un tipo de rol en la gestión del instrumento (técnico, político u operativo), al no contar con significados, artefactos y símbolos claramente definidos, no fueron delimitados con claridad aquellos significados en tensión y las comunidades de significado que los representan. Esto implicó, respecto a los objetivos de investigación planteados, menor grado de precisión y detalle en el cumplimiento del primer objetivo específico. En el caso del segundo y tercer objetivo específico, escasa delimitación de las comunidades de significado que comparten o confrontan las valoraciones asociadas al nuevo instrumento y relevadas por el estudio.

Ambos alcances pueden asociarse a un diseño metodológico que, a pesar de ser técnicamente factible y económicamente viable, resultó restrictivo para abordar en mayor complejidad la temática estudiada. Es a raíz de este aspecto que surgen dos importantes posibilidades: por un lado, ampliar en tamaño las fuentes de información y los participantes en instancias de entrevista y por otro, complejizar el diseño metodológico, incluyendo instancias grupales de conversación e incorporando herramientas de orden etnográfico. De esta forma, pueden alcanzarse conclusiones que, más allá de ser consistentes o no con los resultados de este estudio, tendrán mayor soporte empírico para legitimar decisiones a gran escala sobre el nuevo instrumento y su funcionamiento.

Por último, dos importantes posibilidades que surgen de este estudio son: primero, la evaluación tanto en términos de funcionamiento como a nivel de percepción por parte de la ciudadanía de la plataforma online. Esta plataforma, posicionada como una importante innovación del nuevo Sistema y dotada de diversos atributos positivos por parte de los entrevistados, carece de utilidad si no es percibida de la misma manera por la ciudadanía. Indagar en la relación que la ciudadanía establece con dicha plataforma es prioritario para ponderar con justicia el impacto que, al menos en esta dimensión de su funcionamiento, ha tenido el instrumento.

Segundo, dado que en este estudio no fue posible constatar cuál es el grado de avance en los objetivos finales del nuevo instrumento -fortalecer la red de protección del Estado y avanzar hacia la consolidación de derechos sociales-, ya que no son expresados con claridad ni son parte del relato de los funcionarios, surge como una relevante temática para futuras investigaciones establecer el impacto concreto que en estos objetivos han tenido las transformaciones implementadas en el marco del Registro Social de Hogares.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, José; Scherer, Elenise (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. *Revista Chilena de Administración Pública*, Vol (11), pp. 117-134.
- Aguilera, Carolina & Claudio Fuentes (2011). Elites y asesoría experta en Chile: comisiones y políticas públicas en el gobierno de Bachelet. En Joignant, Alfredo & Pedro Guell (eds.). *Notables, tecnócratas y mandarines*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Castells, Manuel (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Czarniawska, Barbara (2004). *Narratives in Social Science Research*. Los Angeles.
- Cobb, R., Ross, J. & Ross M. (1976). *Agenda Building as a Comparative Political Process*.
The American Political Science Review, 70 (1), 126-138.
- Comando Presidencial Michelle Bachelet. (2013). *Chile de Todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*.
- Corbetta, P (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Cap 10: “La entrevista cualitativa”. Madrid, España.
- Cortázar, Juan Carlos (2007). *Entre el Diseño y la Evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales (editor)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Elder-Vass, Dave (2012). *The Reality of Social Construction*. Cambridge University Press.
- Flores, Rodrigo. (2009). *Observando observadores. Una introducción a las técnicas cualitativas de investigación social*. Santiago, Chile.
- FUSUPO (2010). *Voces de la pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile*. Santiago, Chile.
- FUSUPO (2013). *Umbrales Sociales para Chile. Una nueva mirada sobre la pobreza*. Santiago, Chile.
- Gárate, Manuel (2012). El nuevo estatus del economista y el papel de los think tanks en Chile: el caso de Cieplan. En Ariztía, Tomás (ed.) *Produciendo lo social: Usos de las ciencias sociales en el Chile reciente*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Glaser, B. G. y Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory*.
- Henoch, Paulina; Troncoso, Rodrigo; Valdivieso, Ercos (2010). Evolución de la pobreza y focalización de los subsidios. ¿Por qué hay más pobres en Chile? *Serie Informe Social*, 130. Libertad y Desarrollo.

- Herrera, Rodrigo; Osvaldo Larrañaga & Amanda Telias (2010). “La Ficha de Protección Social”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
- Joan Subirats, P. K. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel, S.A.
- Joignant, Alfredo (2012). La razón de Estado: usos políticos del saber y gobierno científico de los technopols en Chile (1990-1994). En Ariztía, Tomás (ed.) Produciendo lo social: Usos de las ciencias sociales en el Chile reciente. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Joignant, Alfredo (2011). Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la concertación (1990-2010). En Joignant, Alfredo & Pedro Guell (eds.). Notables, tecnócratas y mandarines. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Kooiman J. (2004) “Gobernar en gobernanza”. Revista Instituciones y Desarrollo. Vol. N° 16.
- Koselleck, Reinhart (2012). Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social. Madrid: Editorial Trotta.
- Larrañaga, Osvaldo; Falck, Denise; Herrera, Rodrigo; Telias, Amanda (2014) “De la Ficha de Protección Social a la Reforma de la Focalización”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
- Latour, Bruno (2001). La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia. Barcelona: Gedisa Editorial.
- MIDEPLAN. (2010). Comité de Expertos Ficha de Protección Social. Informe Final.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016). Informe de Desarrollo Social 2016. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016). Guía de Procedimiento para Actualizar, Rectificar o Complementar información al Registro Social de Hogares.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). Informe de Desarrollo Social 2015. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). Cuenta Pública 2015. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). Registro Social de Hogares. Sistema de apoyo a la selección de usuarios de prestaciones sociales. Presentación Power Point, OIRS-SEREMI MDS.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). Resolución Exenta N°: 0486. Resolución Exenta, Subsecretaría de Evaluación Social; Fiscalía.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). Resolución Exenta N°: 0487. Resolución Exenta, Subsecretaría de Evaluación Social; Fiscalía.

- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). Resolución Exenta N°: 01128. Resolución Exenta, Subsecretaría de Servicios Sociales; Fiscalía.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2016). Circular N°008. Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo.
- Ocampo, José Antonio (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. Revista Nueva Sociedad, N° 215, mayo-junio.
- Paes, Ricardo; Carvalho, Mirela (2004). La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramos, Claudio (2016). La Producción de la Pobreza como Objeto de Gobierno. Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.
- Ramos, Claudio (2012). El ensamblaje de ciencia social y sociedad. Conocimiento científico, gobierno de las conductas y producción de lo social. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Revuelta, Benjamín (2004). Implementación de políticas públicas. Universidad de la Sabana, Colombia.
- Ruiz, José Ignacio (2003). Metodología de la Investigación Cualitativa. Universidad de Deusto, España.
- Sarmiento, Alfredo; Arteaga, Leticia (1998). Focalizar o universalizar: un falso dilema. Cuadernos de Economía, V. XVII, n. 29. Bogotá.
- Strauss, A. (1984). Chronic illness and the quality of life.
- Subsecretaría de Previsión Social (2015). Nota técnica N°3. Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) a 7 años de su implementación 2008-2015.
- Yanow, Dvora. (2000) "Conducting Interpretive Policy Analysis". Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods. Vol. N° 47. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yanow, Dvora. (1996) "How Does a Policy Mean. Interpreting Policy and Organizational Actions". Georgetown University Press, Washington.

ANEXOS

Anexo 1: Guion Temático primera fase de entrevistas

GUIÓN TEMÁTICO PARA ENTREVISTAS

PRESENTACIÓN

Esta entrevista se enmarca en un proyecto de tesis del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la universidad de Chile, que tiene como propósito principal analizar la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares a nivel de las experiencias y significados de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento. Es importante tener en cuenta que:

- Los resultados que se busca obtener son de carácter académico y no involucran la evaluación ni de instituciones ni de personas. Muy por el contrario, tienen como fin último ser un aporte al conocimiento de la temática en cuestión.
- Lo que usted diga se mantendrá en forma anónima y será de uso exclusivo para fines de la investigación, manteniendo los resguardos necesarios para ello.
- Le pido autorización para grabar, con el fin de asegurar el buen registro de la información. En cualquier momento que lo desee podemos detener la grabación.
- Siguiendo protocolos éticos de investigación social, le hago entrega de una carta de consentimiento informado, que le pido firme, quedando una copia en su poder.

GUIÓN TEMÁTICO

I. Aspectos generales (todos los entrevistados responden).

- a. ¿Cuál es su trayectoria formativa? ¿Cuál ha sido su trayectoria profesional trabajando en el Estado? ¿Cómo ha sido su relación y vínculo profesional con asuntos relativos a focalización de política social?

II. El RSH en el marco del debate entre universalismo y focalización.

La discusión acerca de la FPS, así como el diseño y transición al RSH se enmarcan en un debate más general, que tiene que ver con concepciones políticas e ideológicas acerca de cómo afrontar, mediante políticas sociales, la pobreza y el bienestar social.

Todos los entrevistados responden.

- b. ¿Está usted de acuerdo con esta afirmación? ¿Por qué?
- c. ¿Cómo se tensiona la política social entendida como derecho social en el marco de las prácticas de focalización?
- d. ¿Cuál es el rol que le cabe a la focalización y universalización en el marco de las políticas sociales?
- e. En el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, se entiende que el RSH es un paso necesario para fortalecer el Sistema de Protección Social. También, se comprende como un paso más para avanzar hacia garantías universales: ¿Cómo evalúa el avance actual hacia ese objetivo?

Responden solo quienes desempeñan cargos de responsabilidad política.

- f. ¿Cuál es la opción que le parece ha prevalecido para afrontar, mediante políticas sociales, los asuntos relativos a pobreza y bienestar social?
- g. ¿Es el RSH, en comparación a la FPS, una manera distinta de afrontar este debate?
- h. ¿Cómo este posicionamiento político influye, para bien o para mal, en el diseño e implementación del Registro Social de hogares?
- i. ¿Implica la focalización la subordinación de la noción de derecho social y ciudadanía? ¿Cómo se vinculan estas formas de orientar la política social con las estructuras institucionales de los Estados?

III. Cambios en las prácticas cotidianas generados en la transición entre FPS y RSH y su valoración.

El anterior instrumento utilizado para la focalización de políticas sociales era la FPS. El Comité de Expertos de 2010 identificó, en términos muy sencillos, como sus principales falencias: primero, la baja confiabilidad de sus resultados (asociada a no verificación y un modelo de cálculo particular); segundo, heterogeneidad en los procesos de recogida de información; tercero, programas sociales con criterios de asignación basados en puntajes discretos (incentivando fraude); cuarto, altos grados de discrecionalidad para usar e interpretar la información por parte de funcionarios y servicios. En este marco:

Todos los entrevistados responden.

- j. En el programa de gobierno de Michelle Bachelet se enfatiza en la necesidad de superar la FPS, con el objetivo de que sea el Estado el que asuma la responsabilidad de identificar y seleccionar a la población de beneficiaria de prestaciones sociales, y no el ciudadano ¿Cómo evalúa el avance actual hacia ese objetivo?
- k. Un elemento central de la transición hacia el RSH es el uso de registros administrativos, que se sustentan en convenios que permiten intercambio de información entre los distintos organismos y servicios. Desde su rol y experiencia, ¿Cómo operan y se gestionan hoy dichos registros administrativos? ¿Con qué instituciones están funcionando? ¿Con cuáles no? ¿Qué información se obtiene? ¿Considera que es suficiente?

Responden solo quienes desempeñan cargos técnicos y operativos.

- l. ¿Qué modificaciones ha implicado en su práctica cotidiana el paso desde la FPS al RSH?
- m. ¿Se trata de continuidad o se han experimentado, desde su punto de vista, cambios significativos en la operatoria cotidiana de su labor?
- n. ¿Cuáles han sido los cambios en la red operatoria (actores, máquinas, unidades y otro tipo de mediadores del instrumento) que ha implicado esta transición?
- o. Un importante cuestionamiento al instrumento anterior era la discrecionalidad con que se operaban sus resultados desde organismos no dependientes del MDS.
Si el entrevistado pertenece al MDS: ¿Se ha implementado el sistema de apoyo incorporado en el diseño del RSH? ¿Cómo evalúa esta implementación? ¿Cómo le parece que se está usando este nuevo instrumento en los organismos no dependientes del MDS?
Si el entrevistado no pertenece al MDS: ¿Cómo opera el servicio de apoyo que presta actualmente, y en el marco del nuevo instrumento de focalización, el MDS? ¿Qué ventajas y desventajas tiene este sistema de apoyo en relación a lo que existía anteriormente?
- p. En el anterior sistema de focalización, la FPS, la relación del Estado con las personas se daba principalmente a través de los municipios. ¿Cómo se desarrollan y gestionan esas interacciones hoy, dado que existe una nueva plataforma online que permite a los ciudadanos completar, rectificar y actualizar la información contenida en el RSH?

IV. Valoración de la transición entre FPS y RSH.

Todos los entrevistados responden.

- q. En su opinión, ¿El diseño del RSH aborda las falencias identificadas en la FPS en tanto mecanismo de focalización de política social?
- r. En la práctica, ¿El RSH resuelve los problemas identificados en el anterior instrumento?
- s. ¿Cómo se ha modificado el ejercicio de decisión de focalización y prelación de beneficiarios de la política social durante el proceso de transición entre la FPS y el RSH?
- t. Teniendo en cuenta que el RSH es un avance hacia lo que se denomina test directo de medios, ¿Le parece que el Estado chileno cuenta con la suficiente estructura administrativa y capacidad institucional para este paso?
- u. En el origen de la FPS se encuentra la decisión política de instalar un Sistema de Protección Social, favoreciendo la captura del carácter dinámico de la condición socioeconómica de las personas. ¿Cómo se relaciona con el SPS y se favorecen sus objetivos a través de la transición hacia el RSH?

Responden solo quienes desempeñan cargos técnicos y operativos.

- v. Desde su rol y función, ¿Cómo cree que la transición hacia el RSH modifica la forma en que el Estado se ha relacionado históricamente con las personas en situación de pobreza, particularmente a través de la FPS?
- w. El instrumento de focalización debiera, principalmente, discriminar entre la población para identificar a quienes son sujetos de beneficios sociales de forma confiable, evitando errores de inclusión y exclusión, evitando el subreporte y fraude. ¿Cómo la transición hacia el RSH ha favorecido o no el cumplimiento de este propósito? ¿Qué modificaciones en la red operativa del sistema de focalización ha implicado el cambio en los procesos de verificación de la información del registro?
- x. Una parte esencial de capturar el carácter dinámico de la condición socioeconómica de las personas es la inclusión de riesgos sociales, así como la medición de necesidades diferenciadas (discapacidad) y situaciones específicas (desempleo), entre otras vulnerabilidades... ¿Cómo se han modificado los mecanismos de inclusión y verificación de estas condiciones en el marco de la transición desde la FPS al RSH? ¿Cómo se lleva a cabo la actualización de la información?

V. Expectativas y sugerencias para mejorar la transición desde la FPS al RSH.

Todos los entrevistados responden.

- y. A raíz de su experiencia y de todo lo conversado, ¿Cuál es su evaluación global del proceso de transición desarrollado hasta hoy desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares?
- z. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar el proceso de transición, es decir, para que la implementación de esta política social logre cumplir con los objetivos planteados en su etapa de diseño? ¿Cree necesario ajustar ciertos aspectos de la implementación o le parece necesario modificar el enfoque con que se ha abordado el nuevo instrumento de focalización?

Anexo 2: Guion Temático segunda fase de entrevistas

GUIÓN TEMÁTICO PARA ENTREVISTAS

PRESENTACIÓN

Esta entrevista se enmarca en un proyecto de tesis del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la universidad de Chile, que tiene como propósito principal analizar la transición desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares a nivel de las experiencias y significados de funcionarios de ministerios y servicios de gobierno que gestionan y hacen uso de este instrumento. Es importante tener en cuenta que:

- Los resultados que se busca obtener son de carácter académico y no involucran la evaluación ni de instituciones ni de personas. Muy por el contrario, tienen como fin último ser un aporte al conocimiento de la temática en cuestión.
- Lo que usted diga se mantendrá en forma anónima y será de uso exclusivo para fines de la investigación, manteniendo los resguardos necesarios para ello.
- Le pido autorización para grabar, con el fin de asegurar el buen registro de la información. En cualquier momento que lo desee podemos detener la grabación.
- Siguiendo protocolos éticos de investigación social, le hago entrega de una carta de consentimiento informado, que le pido firme, quedando una copia en su poder.

GUIÓN TEMÁTICO

VI. Aspectos generales (todos los entrevistados responden).

- a. ¿Cómo ha sido su relación y vínculo profesional con asuntos relativos a focalización de política social?

VII. El RSH en el marco del debate entre universalismo y focalización.

En la teoría se comprende que la discusión acerca de la FPS, así como el diseño y transición al RSH se enmarcan en un debate más general, que tiene que ver con concepciones políticas e ideológicas acerca de cómo afrontar, mediante políticas sociales, la pobreza y el bienestar social.

Todos los entrevistados responden.

- b. ¿Cómo se tensiona la política social entendida como derecho social en el marco de las prácticas de focalización?
- c. ¿Cuál es el rol que le cabe a la focalización y universalización en el marco de las políticas sociales?
- d. En el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, se entiende que el RSH es un paso necesario para fortalecer el Sistema de Protección Social. También, se comprende como un paso más para avanzar hacia garantías universales: ¿Cómo evalúa el avance actual hacia ese objetivo?

Responden solo quienes desempeñan cargos de responsabilidad política.

- e. ¿Cuál es la opción que le parece ha prevalecido para afrontar, mediante políticas sociales, los asuntos relativos a pobreza y bienestar social?
- f. ¿Es el RSH, en comparación a la FPS, una manera distinta de afrontar este debate?
- g. ¿Implica la focalización la subordinación de la noción de derecho social y ciudadanía?

VIII. Cambios en las prácticas cotidianas generados en la transición entre FPS y RSH y su valoración.

El anterior instrumento utilizado para la focalización de políticas sociales era la FPS. El Comité de Expertos de 2010 identificó, en términos muy sencillos, como sus principales falencias: primero, la baja confiabilidad de sus resultados (asociada a no verificación y un modelo de cálculo particular); segundo, heterogeneidad en los procesos de recogida de información; tercero, programas sociales con criterios de asignación basados en puntajes discretos (incentivando fraude); cuarto, altos grados de discrecionalidad para usar e interpretar la información por parte de funcionarios y servicios. En este marco:

Todos los entrevistados responden.

- h. En el programa de gobierno de Michelle Bachelet se enfatiza en la necesidad de superar la FPS, con el objetivo de que sea el Estado el que asuma la responsabilidad de identificar y seleccionar a la población de beneficiaria de prestaciones sociales, y no el ciudadano ¿Cómo evalúa el avance actual hacia ese objetivo?
- i. Un elemento central de la transición hacia el RSH es el uso de registros administrativos, que se sustentan en convenios que permiten intercambio de información entre los distintos organismos y servicios. Desde su rol y experiencia, ¿Cómo operan y se gestionan hoy dichos registros administrativos? ¿Con qué instituciones están funcionando? ¿Con cuáles no? ¿Qué información se obtiene? ¿Considera que es suficiente? ¿Qué opinión le merece el funcionamiento de estos flujos de información?

Responden solo quienes desempeñan cargos técnicos y operativos.

- j. ¿Qué modificaciones ha implicado en su práctica cotidiana el paso desde la FPS al RSH? ¿Se trata de continuidad o se han experimentado, desde su punto de vista, cambios significativos en la operatoria cotidiana de su labor?
- k. ¿Cuáles han sido los cambios en la red operatoria (actores, máquinas, unidades y otro tipo de mediadores del instrumento) que ha implicado esta transición?
- l. Un importante cuestionamiento al instrumento anterior era la discrecionalidad con que se operaban sus resultados desde organismos no dependientes del MDS.
Si el entrevistado pertenece al MDS: ¿Se ha implementado el sistema de apoyo incorporado en el diseño del RSH? ¿Cómo evalúa esta implementación? ¿Cómo le parece que se está usando este nuevo instrumento en los organismos no dependientes del MDS?
Si el entrevistado no pertenece al MDS: ¿Cómo opera el servicio de apoyo que presta actualmente, y en el marco del nuevo instrumento de focalización, el MDS? ¿Qué ventajas y desventajas tiene este sistema de apoyo en relación a lo que existía anteriormente?
- m. En el anterior sistema de focalización, la FPS, la relación del Estado con las personas se daba principalmente a través de los municipios. ¿Cómo se desarrollan y gestionan esas interacciones hoy, dado que existe una nueva plataforma online que permite a los ciudadanos completar, rectificar y actualizar la información contenida en el RSH?

IX. Valoración de la transición entre FPS y RSH.

Todos los entrevistados responden.

- n. En su opinión, ¿El diseño del RSH aborda las falencias identificadas en la FPS en tanto mecanismo de focalización de política social?
- o. ¿Cómo se ha modificado el ejercicio de decisión de focalización y prelación de beneficiarios de la política social durante el proceso de transición entre la FPS y el RSH?
- p. Teniendo en cuenta que el RSH se centra en el uso de fuentes institucionales, ¿Le parece que el Estado chileno cuenta con la suficiente estructura administrativa y capacidad institucional para este paso?

- q. En el origen de la FPS se encuentra la decisión política de instalar un Sistema de Protección Social (SPS), favoreciendo la captura del carácter dinámico de la condición socioeconómica de las personas. ¿Cómo se relaciona con el SPS y se favorecen sus objetivos a través de la transición hacia el RSH?

Responden solo quienes desempeñan cargos técnicos y operativos.

- r. Desde su rol y función, ¿Cómo cree que la transición hacia el RSH modifica la forma en que el Estado se ha relacionado históricamente con las personas en situación de pobreza, particularmente a través de la FPS?
- s. El instrumento de focalización debiera, principalmente, discriminar entre la población para identificar a quienes son sujetos de beneficios sociales de forma confiable, evitando errores de inclusión y exclusión, evitando el subreporte y fraude. ¿Cómo la transición hacia el RSH ha favorecido o no el cumplimiento de este propósito? ¿Qué modificaciones en la red operativa del sistema de focalización ha implicado el cambio en los procesos de verificación de la información del registro?

X. Expectativas y sugerencias para mejorar la transición desde la FPS al RSH.

Todos los entrevistados responden.

- t. A raíz de su experiencia y de todo lo conversado, ¿Cuál es su evaluación global del proceso de transición desarrollado hasta hoy desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares?
- u. ¿Qué recomendaciones haría para mejorar el proceso de transición, es decir, para que la implementación de esta política social logre cumplir con los objetivos planteados en su etapa de diseño? ¿Cree necesario ajustar ciertos aspectos de la implementación o le parece necesario modificar el enfoque con que se ha abordado el nuevo instrumento de focalización?

Anexo 3: Entrevistados según fase de entrevista

Entrevistados según fase de entrevista

