

# La implementación del Registro Social de Hogares. El nuevo instrumento de focalización en Chile

Jaime Contreras Álvarez  | *Universidad de Concepción*

**Resumen** | El propósito de esta investigación fue analizar la implementación del nuevo Registro Social de Hogares, tomando el caso de las regiones del Biobío y Ñuble, revisando categorías asociadas a la gestión municipal a dos años de su implementación, mediante encuestas a equipos comunales y entrevistas a actores claves. Los resultados muestran un aumento de recursos financieros, incorporación de estandarización de procesos, diversidad en la contratación de equipos comunales, disminución del trabajo de terreno y la incorporación de un sistema de autoreporte web. Se sugiere optimizar el sistema web de ingreso de solicitudes considerando el periodo de pandemia y la brecha digital de la población chilena.

**Palabras clave:** Focalización, Ficha de Protección Social, Registro Social de Hogares.

## The implementation of the Social Registry of Households. The instrument of targeting in Chile

**Abstract** | The purpose of this research was to analyze the implementation of the new Social Household Registry, using the case of the Biobío and Ñuble regions, reviewing the categories associated with municipal management two years after its implementation, through surveys of community teams and interviews with key actors. The most relevant results of financial resources, the incorporation of standardization processes, the diversity contracts of communal equipment, decrease in field work and the incorporation of a web self-report system. It is suggested to optimize the web application entry system considering the pandemic period and the digital gap of the Chilean population.

**Keywords:** Targeting, Social Protection Sheet, Social Household Registry.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

LA focalización es una técnica utilizada por los gobiernos para asignar beneficios y/o programas en el marco de las políticas de bienestar, a modo de distribuir de forma más eficiente los escasos recursos que impiden llegar a toda la población. Según señala Raczynski (1995), la focalización fue la respuesta de los gobiernos ante la necesidad de concentrar el gasto social y reducir el gasto fiscal y paliar los efectos de las crisis económicas. Se entiende la focalización como dar prioridad a un grupo objetivo de la población para la entrega de beneficios sociales, ya sea dirigidos a la población más pobre o a algún grupo específico de acuerdo a las prioridades que establezca una sociedad (Ministerio de Desarrollo Social, 2010).

Esta técnica se utiliza fundamentalmente, desde el desmantelamiento parcial de los Estados de Bienestar latinoamericanos, entre fines de los años 1970 y mediados de los años 1990. La política social tendió hacia la hiper-focalización (Lautier, 2003) del gasto social público en torno a la cuestión de la pobreza y, más concretamente, respecto de ciertas categorías de pobreza y determinadas situaciones consideradas prioritarias. “La hipótesis de la focalización afirma que, si el gasto social se concentra únicamente en sectores pobres, se ahorran los recursos que de otro modo son captados por sectores con capacidad de pago, que no requieren de apoyo estatal” (Raczynski, 1995: 217).

La focalización es un mecanismo que puede ser eficaz en el objetivo de reducir la pobreza o aumentar el bienestar en una sociedad, bajo el supuesto que en función de un presupuesto limitado, el Estado opta por canalizar su ayuda a quienes tengan menor capacidad de acceder a los servicios sociales por sus propios medios económicos (Ministerio de Desarrollo Social, 2010). Además de ser valorizada como criterio para la asignación del gasto público social, ya que permite asegurar bienes y servicios públicos a los grupos vulnerables (Brodersohn, 1999). Este mecanismo de asignación de recursos se estableció de forma paulatina y fue cubriendo la mayoría de los esquemas con los cuales los Estados operaban la política social. Al mismo tiempo se crearon condiciones favorables para el desarrollo de mercados de prestaciones sociales, configurándose una tendencia a la dualización en el acceso y goce de derechos sociales (Ceballos, 2015).

Los estudios a nivel latinoamericano en materia de focalización (Cecchini, 2016; Franco, Atria, y León, 2007) establecen diferentes periodos asociados a los modelos de desarrollo. Un primer periodo entre 1940 y 1982, asociado a modelos universales de protección y acceso a bienestar y a modelos de seguridad social que involucraban el trabajo. Un segundo periodo se identifica entre 1980 y el año 2000, donde se establecen sistemas de ajuste fiscal, provocados por la crisis de la deuda y el surgimiento de los instrumentos de medición de la pobreza como la CASEN o de estratificación social como la Ficha CAS, en el caso chileno, o el Fondo Social de Emergencia y el Fondo de Inversión Social (FSE), en Bolivia. Y un tercer periodo después

del año 2000, donde existe en América Latina profundos cordones de pobreza y la presencia de elementos de desigualdad que afectan un desarrollo equilibrado en las sociedades, donde los Estados siguen utilizando sistemas de estratificación que permitan efficientar sus programas sociales (Cecchini y Martínez, 2011; Filgueira, 2014; Mesa-Lago, 1989).

La focalización presenta una serie de discusiones conceptuales y teóricas, ya que ésta tiene fundamentos políticos y financieros, donde, desde una perspectiva política, la focalización tiene cabida en Estados de Bienestar de tipo residual o liberal, donde el Estado actúa de forma subsidiaria, cuando no existen capacidades en las familias o personas (Esping-Andersen, 1990). Desde una perspectiva financiera, la focalización permite concentrar la cantidad de recursos en una menor cantidad de personas, permitiendo maximizar el impacto de los recursos escasos (Herrera, Larrañaga, y Telias, 2010), de esta forma se acrecienta el efecto redistributivo del Estado y tiende a generar mayor equidad (Brodersohn, 1999). Ahora bien, respecto a este último fundamento, se desata una discusión respecto a los costos que involucra hacer focalización, versus el desarrollar política universal, pues se llega a afirmar que el ejercicio de focalizar pudiera costar un 29% del costo total del programa (Raczynski, 1995), restando dichos recursos al bien o servicio del programa; sin embargo, “una parte importante de la literatura sobre el tema de la protección social coloca en la focalización las virtudes de la eficiencia y de la eficacia en el combate a la desigualdad y la pobreza” (Filgueira, 2014, p. 16). Otro cuestionamiento a la discusión de la focalización, es la inclusión o exclusión (Brodersohn, 1999; Cornia y Stewart, 1993) que este ejercicio provoca, donde el primero corresponde al ingreso de personas que no corresponden al grupo objetivo del programa social; o, por el contrario, la brecha de personas o familias que quedan fuera del programa cumpliendo los criterios para el ingreso, existiendo siempre estos márgenes de error en el ejercicio de focalizar.

Finalmente, una última discusión del problema de focalizar es la supuesta antinomia entre políticas focalizadas versus políticas universales que dan pie a cuestionamientos entre modelos de Estado de Bienestar (liberal versus socialdemócrata), o sobre Enfoque de derechos versus Enfoque de necesidades en política pública (Brodersohn, 1999; Ocampo, 2008), ambas con cuestiones respecto a focalizar, no focalizar o dónde focalizar (Filgueira, 2014).

En el caso chileno, la focalización de beneficios sociales se introdujo a finales de los años 70, cuando la selección de las personas o familias beneficiarias de transferencias monetarias y prestaciones sociales se comenzó a realizar mediante un instrumento de focalización denominado Ficha CAS<sup>2</sup> que evaluaba la condición socioeconómica del hogar a través de un puntaje que determinaba la prioridad de acceso a los beneficios sociales (Berner y Díaz, 2019; Herrera et al., 2010; Raczynski, 1995). Esta ficha se transformó en un símbolo del cambio de paradigma del Estado de Bienestar, desde uno que distribuía beneficios según afiliación laboral a otro de carácter residual, que asis-

<sup>1</sup>El estudio fue financiado por proyecto VRID 217.058.007-1.0IN, y fondo de incentivo académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, ambos de la Universidad de Concepción

<sup>2</sup>Ficha de Comité de Asistencia Social (CAS)

tía a los más pobres (Larrañaga, 2010). De esta forma, los escasos beneficios sociales del periodo de dictadura, que estaban concentrados en ayudas asistenciales mediante el fondo Organización Regional de Acción Social (ORASMI) y de la Corporación de la Vivienda (CORVI) se asignan de acuerdo a los puntajes obtenidos en este instrumento. La ficha era un test relacionado a los medios que poseía una vivienda y las personas que habitaban en ese lugar. En 1987 se introdujo una nueva versión de la ficha, denominada CAS II, cuyo diseño estuvo a cargo de un grupo de expertos sociales y estadísticos, quienes establecieron 50 variables socioeconómicas agrupadas en 5 factores y estableció la vivienda como unidad de aplicación y a la familia que habitaba en ella como la unidad de análisis, tenía una vigencia de dos años, se montó sobre un software computacional, efectuaba diferenciación rural/urbana y se establecieron procedimientos definidos para la recolección y procesamiento de información (Herrera et al., 2010).

En el año 2002, se realizó una nueva evaluación de la ficha CAS II, detectándose problemas en la consistencia de algunas variables, en el tratamiento de las condición urbano-rural y en la definición del hogar (Larrañaga, 2002), dando pie a que el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), en la época, desarrollara una propuesta de reformulación al instrumento, creando la Ficha FAMILIA. Sin embargo, antes de la entrada en vigencia de este nuevo instrumento, el mismo Ministerio anunció un cambio en la concepción del instrumento de focalización (Herrera et al., 2010; Berner y Diaz, 2019), pasando de un foco asociado a la carencia material, al concepto de riesgo social y vulnerabilidad.

A comienzos del año 2007 entra en vigencia la Ficha de Protección Social (FPS), la cual consideró cambios conceptuales y metodológicos importantes respecto de los instrumentos anteriores y amplió la población objetivo de la política social, al incorporar una noción dinámica de la pobreza basada en la vulnerabilidad y riesgo que tienen los hogares de caer en la condición de pobreza (Ministerio de Desarrollo Social, 2010). Esta ficha tuvo su origen en el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, quien planteó como desafío la instalación progresiva de un Sistema de Protección Social inclusivo, que acompañaría a las personas en su ciclo vital, asegurando acceso a oportunidades de educación y trabajo (Covarrubias, Irarrazaval, y Morandé, 2011; Herrera et al., 2010). La Ficha de Protección Social consolidó la información individual y por grupos familiares, respecto de sus situaciones económica, demográfica, relacional, sanitaria, escolar, territorial, familiar, laboral, habitacional, etc. Esta medición multi-variada y compleja de la vulnerabilidad social produjo un output de puntajes familiares de vulnerabilidad, o de "habilitación social" (Ceballos, 2015). La FPS consideró cambios conceptuales importantes respecto al instrumento predecesor, siendo uno de los más relevantes el cambio de enfoque utilizado para caracterizar a las familias según sus niveles de vulnerabilidad socioeconómica, entendida como el riesgo de estar en pobreza, ello incluye a las familias que efectivamente estaban en pobreza material como aquellas que tenían alta probabilidad de empobrecer en el futuro (Berner y Diaz, 2019). En tal sentido, la vulnerabilidad es una situación dinámica y más amplia que la simple carencia

material (Herrera et al., 2010). A mayor vulnerabilidad, menor puntaje y mayor probabilidad de ser seleccionados como beneficiarios de programas sociales. Ser mujer y madre de niños, niñas y/o adolescentes, con adultos mayores o personas con discapacidades o enfermedad crónica a cargo, sin pareja hombre en el domicilio, sin ingresos formales, no propietaria de la vivienda ni del sitio, con baja cantidad de años de estudio, son algunos de los principales factores de vulnerabilidad que determinaban un bajo puntaje (Ceballos, 2015). El puntaje se calculaba en base a la capacidad generadora de ingresos de los miembros del hogar, ajustada por el nivel de necesidades económicas. De esta manera, la unidad de análisis de la ficha era la familia, que era entendida como las personas que habitaban en una vivienda y compartían el presupuesto de alimentación<sup>3</sup> (Herrera et al., 2010; Contreras y Figueroa, 2018; Berner y Diaz, 2019). La capacidad generadora de ingresos media básicamente las competencias laborales de las personas que estaban en edad de trabajar, excluyendo a los estudiantes, madres de hijos menores de edad, personas con discapacidad y otros grupos que tienen dificultades objetivas para incorporarse al mercado laboral. La capacidad de generación de ingresos de cada persona se calculaba en base a características observables, como los años de escolaridad, la experiencia laboral, el tipo de afiliación laboral y otras variables relacionadas (Ministerio de Desarrollo Social, 2010; Berner y Diaz, 2019).

La FPS comenzó su aplicación a todas las familias que tenían ficha CAS entre fines del año 2006 y abril de 2007, llegando el año 2010 a tener 3,5 millones de hogares con el instrumento aplicado, equivalentes a 11 millones de personas (Herrera et al., 2010).

Si bien la FPS fue un mejoramiento en el instrumento de focalización, ésta no estuvo ajena a críticas desde la mirada de la implementación, pues al igual que la ficha CAS, era un instrumento de autodeclaración, por ende, cada Jefe de Familia indicaba las características de su grupo familiar, sin existir un control sobre la información entregada, lo que tendió a incrementar sostenidamente los grupos más vulnerables de forma paulatina, llegando a concentrarse el 35% de la población con FPS dentro del rango más vulnerable. De esta forma, el 21 de mayo de 2010, el ex presidente Sebastián Piñera anunció la creación de un grupo de expertos que permitiera perfeccionar el instrumento de focalización. El Comité conformado por funcionarios de Gobierno, académicos y personas del tercer sector estableció como su mandato "analizar el instrumento actual en su diseño e implementación, formular propuestas de mejoramiento para los procesos de aplicación de la FPS y elaborar recomendaciones relacionadas con el uso de los puntajes por parte de las instituciones que administran los programas sociales" (Contreras y Figueroa, 2018; Ministerio de Desarrollo Social, 2010).

<sup>3</sup>El Decreto Supremo 22/2015 del Ministerio de Desarrollo Social, establece la Unidad de Análisis del Instrumento de Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales, a aquella persona o grupos de personas, unidas o no por vínculo de parentesco, que compartan un presupuesto de alimentación común.

Las principales conclusiones de este grupo de expertos fueron:

1. La existencia de comportamientos fraudulentos de beneficiarios u operadores del sistema que intentan alterar la información con la finalidad de bajar los puntajes y acceder a los beneficios sociales, distorsionando la focalización que produce la FPS.
2. La raíz del problema se encuentra en la no verificación de la información que se reporta en la ficha vía registro administrativo o en base a documentación que proporcionen los propios encuestados.
3. Existen variables más sensibles al cálculo del puntaje que son reconocidas entre la población como información crítica para subir o bajar los puntajes, predominando la subdeclaración y/o sobredeclaración de información en dimensiones relativas a la escolaridad, la discapacidad, o la composición del hogar.
4. La proliferación del número de hogares monoparentales femeninos, en la base de datos de la FPS corrobora las intenciones de los beneficiarios de distorsionar la información respecto al tamaño del hogar para bajar sus puntajes.
5. Falta de procesos regulares y sistemáticos de actualización de la FPS así como a la inexistencia de caducidad de los puntajes de los hogares.
6. Heterogeneidad en los procesos y debilidades en los equipos comunales a cargo de la aplicación de la FPS desde los distintos municipios.

Destaca Ceballos (2015), en la misma línea, que las mujeres beneficiarias o demandantes de la asistencia social, con mayor o menor conocimiento, intuición o ayuda, intentan regular la información social que proveen, por ejemplo negando la existencia de un hombre adulto y proveedor en el hogar, no declarando ingresos autónomos informales o presentando condiciones de vulnerabilidad que les parecen valederas, pero que no tienen necesariamente peso sobre sus puntajes (por ejemplo, la condición de pareja joven desempleada, o con niños pequeños).

El 20 de noviembre de 2015, se publica el decreto 22 del Ministerio de Desarrollo Social, que deroga la aplicación de la FPS y establece que desde el año 2016 se implemente en el país el nuevo Registro Social de Hogares (RSH), el cual está compuesto por los datos de la Ficha de Protección Social, información de la Ficha Social y bases de datos del Servicio de Impuestos Internos, Superintendencia de Previsión Social (AFP, AFC), Instituto de Previsión Social IPS, Superintendencia de Salud, Ministerio de Educación y Registro Civil, entre otros.

Señalan Contreras y Figueroa (2018) que el nuevo instrumento se caracteriza por usar bases de datos administrativas otorgadas por servicios públicos, para caracterizar los medios, necesidades e ingresos que

una persona y su familia poseen, a la vez deja de asignar puntajes y se construye una Clasificación Socioeconómica (CSE) utilizando los ingresos del trabajo, de capital y por pensiones de los integrantes del grupo familiar, estableciendo un promedio anual, el cual se divide por el índice de necesidades de la familia lo que entrega un índice per cápita corregido que se clasifica en tramos, y luego se revisa en base a un test de media, para finalmente clasificar al hogar de acuerdo a los parámetros establecidos en la encuesta CASEN 2013. En el año 2017, 110 prestaciones, por un total de 11.037 millones de dólares –lo que equivale al 22,8% del gasto social del país–, fueron asignadas a beneficiarios utilizando la información del RSH (Banco Mundial y Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

Este nuevo instrumento fue puesto a prueba en el periodo de pandemia que vive Chile el año 2020, para lo cual se transformó en un mecanismo de apoyo a la focalización de las ayudas estatales como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el programa Alimentos para Chile, que consideraba la entrega de cajas de alimentos no perecibles (Berner y Van Hemelryck, 2020; Contreras, 2020). A la vez, se potenciaron los mecanismos no presenciales que poseía el Registro Social de Hogares mediante la plataforma web y el envío escaneado (fotografías) de documentación, la creación de una aplicación para teléfonos inteligentes, y a la vez se habilitó un programa piloto con el servicio público ChileAtiende, para facilitar las modificaciones al instrumento, ampliando por primera vez, este procedimiento desde las municipalidades al nivel central del país. Sin embargo, las facultades están restringidas a la actualización y/o requerimiento de ingreso al RSH, quedando la facultad de corroborar la información y cerrar el instrumento en el municipio respectivo al domicilio de la familia o persona.

A pesar de estas innovaciones en materia de focalización, el instrumento sigue usando un mecanismo de autorreporte para la composición familiar, además de la incorporación de plataformas virtuales de acceso a la información y el trabajo con municipios del país como puertas de acceso al sistema de estratificación, críticas que fueron observadas por el Comité de Expertos de Ficha de Protección Social (2010) y no se modifican en este nuevo instrumento de estratificación. En base a lo anterior, es que surge la necesidad de estudiar la implementación de este nuevo sistema al año 2018, y verificar si las debilidades observadas en la antigua FPS, de acuerdo a la perspectiva de actores municipales de las regiones de Ñuble y Biobío, fueron subsanadas con este nuevo sistema de asignación de beneficios sociales.

## 2. Metodología

El propósito de la investigación fue analizar la implementación del Registro Social de Hogares (RSH) en las regiones de Biobío y Ñuble. Para ello, la investigación consideró un diseño no experimental, descriptivo, transversal, utilizando una metodología mixta. Para efectos del estudio cuantitativo, la unidad de análisis fueron los equipos comunales del Registro Social de Hogares de las regiones del Biobío y Ñuble. La muestra consideró los equipos comunales de los 54 munici-

Tabla 1: Comparación Instrumentos de Estratificación

	Ficha CAS	Ficha CAS II	Ficha de Protección Social	Registro Social de Hogares
Puntajes	350 a 750 puntos	350 a 750 puntos	2072 a 20000 puntos	Porcentajes en Tramos
Inicio	1979	1991	2006	2016
Normativa	-	DS 414 del Ministerio de Planificación	DS 291 del Ministerio de Planificación	DS 22 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Priorización	Carencia Material de Vivienda	Carencia Material y Condición Socioeconómica de la familia que habita la vivienda	Vulnerabilidad y Capacidad Generadora de Ingresos	Ingresos, medios (patrimonio) y vulnerabilidad
Ejecutor	Municipios	Municipios	Municipios	Municipios más servicios públicos
Recolección de Información	Entrevista en oficina (municipal) - datos auto reportados - manejo manual de datos	Visita al domicilio - datos auto reportados - datos en software cliente/servidor en cada Municipalidad - consolidado nacional de datos anualmente	Visita al domicilio - datos auto reportados - verificación de datos en plataforma en línea - intercambio de datos	Visita al domicilio y actualizaciones en línea - datos auto reportados y datos administrativos - plataforma en línea - interoperabilidad de datos

Fuente: Elaboración propia en base a [Banco Mundial](#) y [Ministerio de Desarrollo Social, 2018](#)

pios, que corresponde al universo de actores. Se utilizó como instrumento de recolección de información, un cuestionario cerrado en formato digital, enviado a la base de datos de correos electrónicos de Encargados Comunales del Registro Social de Hogares y los respectivos equipos comunales durante los meses de marzo y abril de 2018, contestando 95 de 108 funcionarios municipales, correspondientes a 47 municipios de ambas regiones. Terminada la aplicación de las encuestas, se avanzó en entrevistas exploratorias, con pauta de preguntas semiestructurada, para explorar los resultados de la encuestas durante los meses de mayo a julio de 2018. Los actores claves fueron 6, seleccionados al azar, donde los criterios de inclusión fueron ser funcionarios municipales, con cargo de Encargado/a Comunal de Estratificación o similar y que poseyeran más de 3 años de experiencia en el trabajo con Ficha de Protección Social y a lo menos 1 año con el nuevo Registro Social de Hogares. A la vez, se seleccionaron un encargado/a comunal por provincia, tres en la región de Ñuble y tres en la región del Biobío. El análisis de la información fue desarrollado mediante triangulación de información, mediante softwares SPSS V.21 y software Atlas.ti V.8.0.

### 3. Resultados

#### 3.1. Capacitación y acreditación de los equipos municipales

La implementación del nuevo sistema Registro Social de Hogares comenzó en octubre de 2015, desarrollando un conjunto de actividades que involucraron un gran despliegue del Ministerio de Desarrollo Social, mediante su División de Focalización y las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), quienes capacitaron a los 345 municipios del país mediante ciclos de formación regionales o provinciales orientados preferentemente a los encargados comunales de la antigua FPS. Esta situación involucró la posterior réplica de los encargados comunales a sus equipos, ya que no necesariamente todos los funcionarios podían asistir. Desde los discursos de los entrevistados, un primer hallazgo destaca los conflictos que surgieron al interior

de los equipos, por tener que definir quienes viajaban o participaban de estos encuentros, cuando los cupos eran limitados.

Entrevistador: ¿cómo se desarrolló el proceso de formación de los equipos comunales? Entrevistada: “Pucha”, citaron a los encargados a una capacitación “x”, y después yo les traspasé la información a los colegas, yo en realidad, yo los capacité, yo me tuve que preocupar de hacer las presentaciones, de mostrarles la plataforma, y ellos de a poco, y uno de a poco, se va interiorizando, pero, y después, ya como a fines del 2016, vinieron estas personas a hacer una capacitación más general, de protocolo, y estas cosas, pero en primera instancia, yo tuve que hacer el proceso de formación (Entrevistada 6, 2018).

Esta falta de capacidad organizacional del Ministerio, para convocar al 100% de los actores comunales involucrados, obligó a los municipios a desarrollar procesos internos de formación, en base a la necesaria capacitación que debían desarrollar, para aprobar una prueba de habilitación que les permite ingresar al registro nacional de encuestadores, y de esta forma tener acceso a la plataforma web del sistema.

Te pasan los manuales, a ti te dicen, «ya, ahí están los manuales, estúdielos, y vaya a dar la prueba», y capacitaciones, yo, porque citan siempre al encargado y a 1 persona más, pero al equipo completo no, y eso falta, falta mucho, porque de repente, todos tenemos dudas distintas, y yo tampoco me lo sé todo, entonces, falta hacer capacitaciones con el equipo completo, no sé, 2 veces al año, cada 3 meses; pero me acuerdo que cuando se implementó el año 2016, vinieron e hicieron una capacitación al equipo completo, 1 vez, y de ahí nunca más (Entrevistada 6, 2018).

La ley 20.379 establece la creación de un Registro Nacional de Encuestadores, los cuales son certificados mediante una prueba presencial desarrollada anualmente, o a requerimientos especiales. Esta prueba de habilitación y proceso continuo de certificación, es una obligación impuesta por el artículo 6 de la ley 20.379, lo que genera en los equipos la necesaria for-

mación continua, donde no necesariamente es el Ministerio el que capacita, sino que los propios funcionarios municipales, ya sea de forma colectiva o individual. Cuando un funcionario no aprueba la certificación, no puede continuar con su clave de acceso al sistema, por ende, no puede seguir trabajando con el instrumento.

El Ministerio de Planificación implementará y administrará un Registro Nacional de Encuestadores, en el que inscribirá a aquellas personas, mayores de edad, que hayan recibido la certificación de competencias necesarias para prestar tales servicios en la aplicación del instrumento señalado en el artículo anterior. El mismo Ministerio efectuará dicha certificación, la cual tendrá carácter nacional y registrará anualmente. Sólo las personas con certificación vigente podrán desempeñarse como encuestadores (Art. 6 de la Ley 20.379).

A pesar de aquello, el Ministerio dispone de un curso online para los equipos comunales, en la página denominada centro de formación, al cual pueden acceder los funcionarios en <http://acreditarsh.ministeriodesarrollosocial.gob.cl> y desarrollar de forma gratuita el curso, para luego rendir la prueba presencial que lo habilita a usar el sistema. A esta plataforma se accede con permisos otorgados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, previo requerimiento de los encargados comunales a las Secretarías Regionales Ministeriales de dicho ministerio.

Los obstaculizadores, es el continuo proceso de aprendizaje en el que uno tiene que estar y de evaluación, porque lamentablemente estamos en un sistema público, donde tú te comparas con otras oficinas y con otras unidades, ¿quién tiene que estudiar, y quién tiene que rendir, para permanecer en el trabajo (Entrevistada 3, 2018).

Ahora, como señalan los entrevistados, el Sistema Registro Social de Hogares ha estado en constante perfeccionamiento desde su inicio, lo que obliga a los equipos comunales a estar en procesos de formación continua, para lo cual poseen cursos online de perfeccionamiento y la disponibilidad de manuales actualizados en la página web del sistema. Este constante estado de actualización y/o modificación del sistema, es percibido de forma negativa por los entrevistados, que evidencian una mayor carga de trabajo asociada a esta situación.

Entrevistado: ¿A ustedes los capacitaron, o los siguen capacitando? Entrevistada: Sí, en el comienzo se capacitó mucho, ahora más que nada, envían la información a través de manuales a los municipios, y antes era una capacitación de los equipos, del encargado, y venían del ministerio a capacitarnos, con el computador y todo, entonces así fuimos aprendiendo del sistema (Entrevistada 5, 2018).

Se evidencia dentro de los discursos, el deseo de mayor capacitación presencial para las pruebas, por parte del ministerio y que no quede a disponibilidad de los tiempos de cada equipo o uso de tiempos fuera del horario laboral.

### 3.2. Protocolos y estandarización de procesos

Otra de las modificaciones evidenciadas en la investigación, como un cambio en la implementación de ambos sistemas de estratificación, son los protocolos que establece el ministerio, tendientes a uniformar los procedimientos de aplicación del nuevo instrumento. Los protocolos, se entienden como orientaciones generales y/o específicas dadas por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia a los equipos comunales, los cuales están disponibles y actualizados en <http://www.registrosocial.gob.cl/documentos> con descarga pública y gratuita.

Entrevistador: y en ese sentido, en comparación con la ficha de protección social, ¿tienen mayores protocolos? Entrevistada: Antes no teníamos protocolos, ahora tenemos protocolos, todo está regularizado, el problema está en nosotros y en los usuarios, que no todos comparten los protocolos, no están de acuerdo, ¿cómo ser tan mala personal, «sí, la pobre señora, es que la pobre señora no va con nosotros, porque la que firma soy yo», pero si yo te voy a validar un trámite, «pero, es que la señora no puede venir» (Entrevistada 3, 2018).

Los manuales disponibles en el sistema se pueden agrupar en:

1. Leyes, Decretos, Resoluciones
2. Formatos de Solicitudes, Declaraciones y Acreditaciones
3. Manuales
4. Instructivos y orientaciones

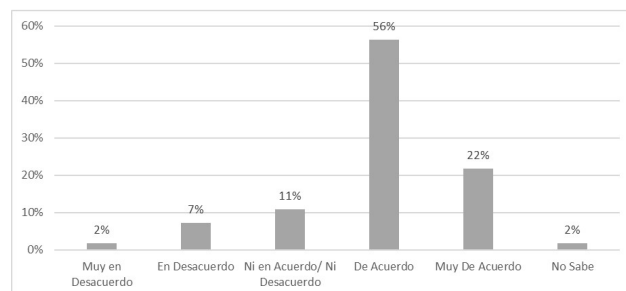
[...] y los manuales, las SEREMIS te facilitan los manuales, y hay que leerlos nomás, las guías de apoyo a la plataforma, informática, los protocolos, porque ahora sí que tuvimos mucho que leer, porque antes no teníamos protocolo, no nos regíamos por nada, ahora sí (Entrevistada 6, 2017).

La incorporación de esta estandarización en los procesos de implementación del Registro Social de Hogares, son altamente valorados por los entrevistados, quienes observan en esta serie de documentos, una estandarización y evasión de responsabilidades frente a situaciones que deben enfrentar en su trabajo diario. De esta forma, los protocolos los obligan y pierden capacidades discrecionales que observan positivamente, ya que no pueden flexibilizar frente a requerimientos de la ciudadanía o imposiciones de sus jefaturas. “Los protocolos son para los encargados comunales, para todo el equipo, es la biblia que uno tiene en caso de cualquier duda”. (Entrevistada 4)

### 3.3. Gestión de Personas

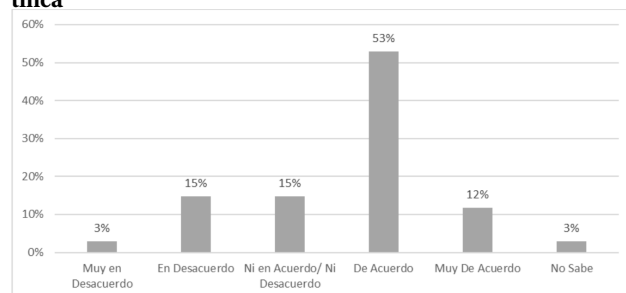
Un tercer elemento analizado en la investigación, corresponde a las características del Recurso Humano de los municipios, los que corresponden a personas que cumplen funciones en diversos cargos definidos en los manuales técnicos establecidos por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. El protocolo para el ingreso y actualización de la información, aprobado

**Figura 1: El RSH permitió dividir las funciones de aplicación, digitalización, supervisión en distintas personas**



**Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en encuesta.**

**Figura 2: El Registro Social de Hogares permitió aumentar la cantidad de personas destinadas a las funciones de estratificación**



**Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en encuesta.**

por la Resolución Exenta N° 580 de 2017 del Ministerio de Desarrollo Social, establece la existencia de a lo menos los siguientes perfiles en la plataforma a nivel municipal:

- Encargado Comunal
- Apoyo Encargado Comunal
- Atención de Casos
- Recepción Municipal
- Encuestador
- Emisor de Cartola.

Al explorar esta modificación de nuevos cargos y procedimientos entre la Ficha de Protección Social y el Nuevo Registro Social de Hogares, un 78% de los encuestados considera que el Registro Social de Hogares permitió dividir las funciones de aplicación, digitación y supervisión en distintas personas, respecto a perfiles asociados en la nueva plataforma web que utiliza el sistema.

A su vez, los convenios de transferencia de recursos analizados en la Tabla 2, que suscribe el Ministerio de

Desarrollo Social con los municipios del país de forma anual para la implementación del sistema, otorgan la posibilidad de contratación de personas, donde cada municipio define sus necesidades considerando que los mismos equipos que trabajaban en la FPS, pasaron a conformar los nuevos equipos de RSH.

Lo anterior queda reflejado en la encuesta aplicada a los equipos comunales, quienes señalan en un 65% que el Registro Social de Hogares, permitió aumentar la cantidad de personas destinadas a funciones del sistema comunal de estratificación, lo anterior, asociado fundamentalmente a los dineros recibidos desde los Convenios de Transferencia de Recursos, desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia a las comunas.

Las formas contractuales de contratación de los equipos son decisión de cada alcalde, sin embargo, varían desde personas de proyectos comunitarios, conocidos como programas de “empleo de emergencia” o “inserción en la comunidad” hasta funcionarios de planta municipal.

Mi equipo está conformado por gente de la mayoría, proyectos, entonces eso como que los alcaldes no se han preocupado de la unidad (de estratificación), entonces yo le aumento un poco los recursos con plata del convenio, porque son ingresos mínimos, y ellos llevan años trabajando en la unidad, la mayoría lleva 5, 6 años; entonces, en eso falta un poco de preocupación, por las personas que trabajan en la unidad (Entrevistada 5, 2018).

Nosotros tenemos un equipo de planta, que yo estoy en años luz de otras condiciones, y sé, que esa es mi fortaleza, pero también puede ser mi debilidad, porque como recurso humano, es un equipo con harta experiencia, un equipo posicionado y responsable, pero también con las debilidades que tengo, que tiene que ver con el desgaste que genera este sistema, de licencias, porque tienen derecho a todo (Entrevistada 3, 2018).

De esta forma, se evidencian relatos opuestos, donde existe una diversidad de situaciones en los equipos comunales a nivel territorial. De la misma forma, se expresa en los relatos, que las composiciones de los equipos comunales, varían entre comunas de más habitantes y aquellas que son más pequeñas, ya que no necesariamente una función o cargo la cumple exclusivamente una persona.

Cuando somos comunas chicas, somos como «circo pobre», atendemos, por ejemplo, atención de público, realizar la encuesta en terreno, subir información que, a todo esto, todos los documentos que la gente trae hay que escanear uno por uno, atención de casos, asignación de casos, todo eso, lo hacemos entre todos, todos hacemos de todo (Entrevistada 4, 2018).

En términos generales, se evidencia por parte de los entrevistados y encuestados, que uno de los mayores cambios en la Gestión de Personas, es la operatoria del nuevo sistema, existiendo una tendencia a eliminar tareas asociadas al trabajo en terreno, ya que la antigua Ficha de Protección Social obligaba a los equipos a acudir al domicilio de la familia y aplicar el formulario de autorreporte en la vivienda, para corroborar

la dirección. El nuevo sistema no requiere obligatoriamente la asistencia al domicilio, sólo en caso estipulados en los protocolos, e incentiva y reorienta el trabajo de los equipos comunales a desarrollar una mejor gestión en torno a una respuesta oportuna a las diversas solicitudes que se ingresan al sistema. Lo anterior, se acrecentó con fuerza durante el periodo de pandemia del año 2020, donde se dio un mayor auge a los mecanismos no presenciales y la utilización de los sistemas web y de esta forma evitar el trabajo presencial y domiciliario, postergando todas las visitas domiciliarias hasta el término de la emergencia sanitaria.

Nosotros tenemos un trabajo que es continuo, que es permanente y que es secuencial, es un trabajo en equipo; entonces, claro, si cada una hiciera lo que tiene que hacer, en los tiempos que tiene que hacer, no habría un estrés, pero yo encuentro que no se nos ha quitado el trabajo, se nos quitó el terreno, porque ahora se va sólo a los que pidan, o por los cambios de domicilio, porque antes todo se hacía en terreno, ha disminuido, pero se nos ha presionado en el fondo, que nos debemos dedicar a labores administrativas, y ser de una mejor gestión, yo tenía personas que no tenían idea del computador, y que la implementación de esto, fue de llantos, llantos y llantos, porque no es lo mismo aprender a los 48 o a los 50 (Entrevistada 6, 2018).

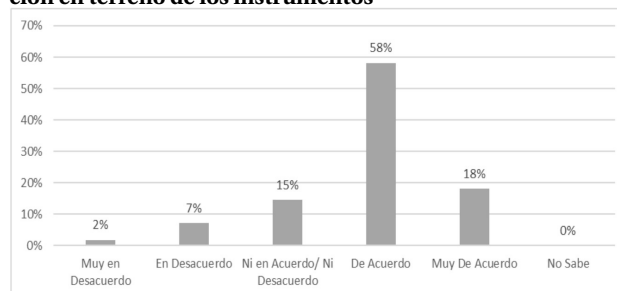
De la misma forma, en los casos que corresponde realizar trabajo en terreno y de acuerdo a las Figuras 3 y 4, los encuestados consideran en un 76%, que el nuevo Registro Social de Hogares, mejoró los aspectos logísticos de la aplicación del instrumento, y un 87% de los encuestados, cree que mejoró la calidad de la aplicación del instrumento en terreno.

Durante el periodo de pandemia en Chile, como se indicó anteriormente, los equipos comunales no desarrollaron visitas domiciliarias en terreno hasta el término del estado de catástrofe que vivió el país, además, al inicio de la pandemia se suspendieron las atenciones en oficina. Durante el año 2020, los equipos efectuaron los procesos de verificación de información vía telefónica y/o correo electrónico principalmente. A pesar de lo anterior, los requerimientos de actualización de información aumentaron producto de los cambios socioeconómicos que enfrentaron las personas y familias durante el periodo de crisis económica y social que dejó el confinamiento; por ende, los equipos comunales que antes efectuaban visitas domiciliarias apoyaron el trabajo no presencial que tenían que enfrentar los equipos comunales en oficinas o desde sus domicilios vía teletrabajo.

### 3.4. Plataforma Digital

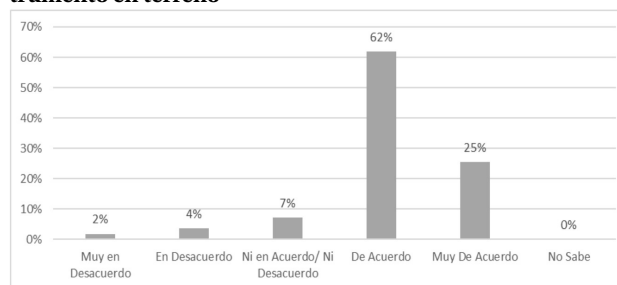
El nuevo Registro Social de Hogares, incorporó una nueva plataforma digital (<http://www.registro-social.gob.cl/>), que opera como herramienta para los equipos comunales, y a la vez se transforma en una plataforma para los ciudadanos, ya que mediante este sistema web los usuarios pueden requerir su registro, completar información y revisar su cartola de caracterización socioeconómica. Durante el periodo de pandemia, esta plataforma se transformó en el canal de gestión de los requerimientos de ingreso y actua-

Figura 3: El RSH mejorar los aspectos logísticos de aplicación en terreno de los instrumentos



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en encuesta.

Figura 4: El RSH mejoró la calidad de la aplicación del instrumento en terreno



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en encuesta.

lización de información por parte de los ciudadanos, donde los municipios validan la documentación y requerimientos ingresados por los usuarios del sistema, sin visitas domiciliarias.

Se les consultó a los equipos comunales que habían trabajado con la FPS, si la incorporación de esta nueva plataforma facilitó la gestión comunal, y un 73% de los consultados está de acuerdo con dicha afirmación.

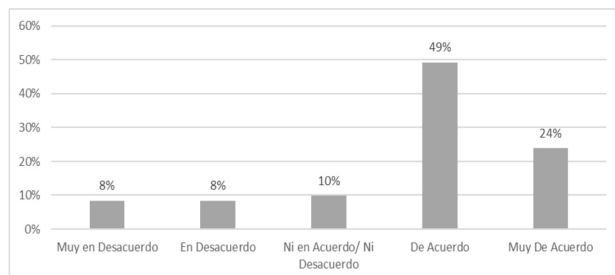
La implementación de este nuevo sistema, involucró estudio para los equipos comunales, quienes necesariamente debían desaprender lo que sabían hacer en la plataforma de Ficha de Protección Social, y comenzar a estudiar el nuevo sistema web del Registro Social de Hogares.

La plataforma es muy amigable, la plataforma web de uso público es mucho más sencilla, la plataforma de usuarios es más compleja, y esa es la que ha requerido que tenga mucho estudio del personal municipal (Entrevistado 1, 2017).

El sistema web tiene dos plataformas, una para los equipos comunales (<https://rshmunicipal.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>) y otra para los usuarios del sistema (<https://rsh.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>). En el caso de la plataforma de usuarios del sistema, se identifican dos formas de ingreso, la primera, vía RUN, donde necesariamen-



**Figura 5: La incorporación de la Plataforma de Solicitud de Encuestaje ha facilitado la gestión de los equipos comunales**



**Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en encuesta.**

te el usuario debe finalizar el proceso de registro social de hogares de forma presencial en el municipio, y la segunda, vía clave única otorgada por el Registro Civil e Identificación siendo esta última una gran innovación, pues el usuario no debe asistir necesariamente de forma presencial al municipio e ingresa la información solicitada de forma escaneada al sistema, y luego obtiene su clasificación socioeconómica directamente. La acreditación del domicilio se efectúa al requerir en la plataforma algún comprobante como boleta de servicios básicos, certificado de avalúo fiscal, escritura o certificado de dominio vigente de la propiedad, contrato de arriendo, certificado de residencia emitido por Junta de Vecinos, entre otras opciones definidas en plataforma.

Del primer año de marcha, te puedo dar como cifra que el 38%, más o menos del público, ingreso vía web, ¡bastante, para ser el primer año!, y el 62% restante, vía presencial, como lo estaba acostumbrado con el resto de los instrumentos anteriores (Entrevistado 1, 2017).

Según cifras del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, durante el año 2016 el 29,9% de los requerimientos de solicitudes al ingreso al Registro Social de Hogares se efectuó con ingreso de RUT en la Plataforma Web y sólo un 5,7% con Clave Única; y el 64,4% de los requerimientos fue presencial en el municipio. El año 2017 (al 06/11/2017) el requerimiento presencial aumentó a un 74,9%, el ingreso vía run bajó a un 18,6%, y el ingreso vía clave única aumentó levemente a un 6,6%.

Tanto en los años 2016 y 2017, el principal requerimiento efectuado presencialmente en los municipios fue la actualización de la composición familiar (39,9%), y vía web fue la actualización de algún módulo del formulario (32,7%).

La plataforma web, la opción web, es opción para quienes tienen acceso solamente, el Ministerio no pretende así como, como hacer que la gente, estimular a la gente que ocupe la web; nosotros en las capacitaciones a la sociedad civil, les decimos que para los que tengan esa opción, para los que tengan un familiar, que tengan un computador en la

casa, que tenga la biblioteca municipal (Entrevistado 1, 2017).

De esta forma, se evidencia que la plataforma web, al año 2018, no había alcanzado un uso masificado, sino restringido entre los usuarios del sistema, y de acuerdo a lo señalado por los entrevistados, no existía una intención de masificación, sino de apoyo a la gestión municipal. En base a lo anterior, se evidencia una intención de no masificar la plataforma como único acceso, ya que ésta pudiera limitar a los usuarios de zonas extremas o con falta de alfabetización digital, sin embargo la necesidad generada por el trabajo no presencial de la pandemia durante el año 2020 fomentó el uso de esta plataforma.

A pesar de esta consideración de apoyo a la gestión comunal, los discursos de los entrevistados evidencian un uso restringido de este formato vía web al año 2018, manteniéndose la metodología presencial, lo que es explicado por los actores, debido a los múltiples errores que cometen los usuarios en la plataforma, que finalmente obligan al equipo municipal tener que hacer la gestión de forma presencial o estar llamando telefónicamente para corregir los errores en la carga de archivos o información entregada, lo que significa mayor trabajo para los equipos comunales.

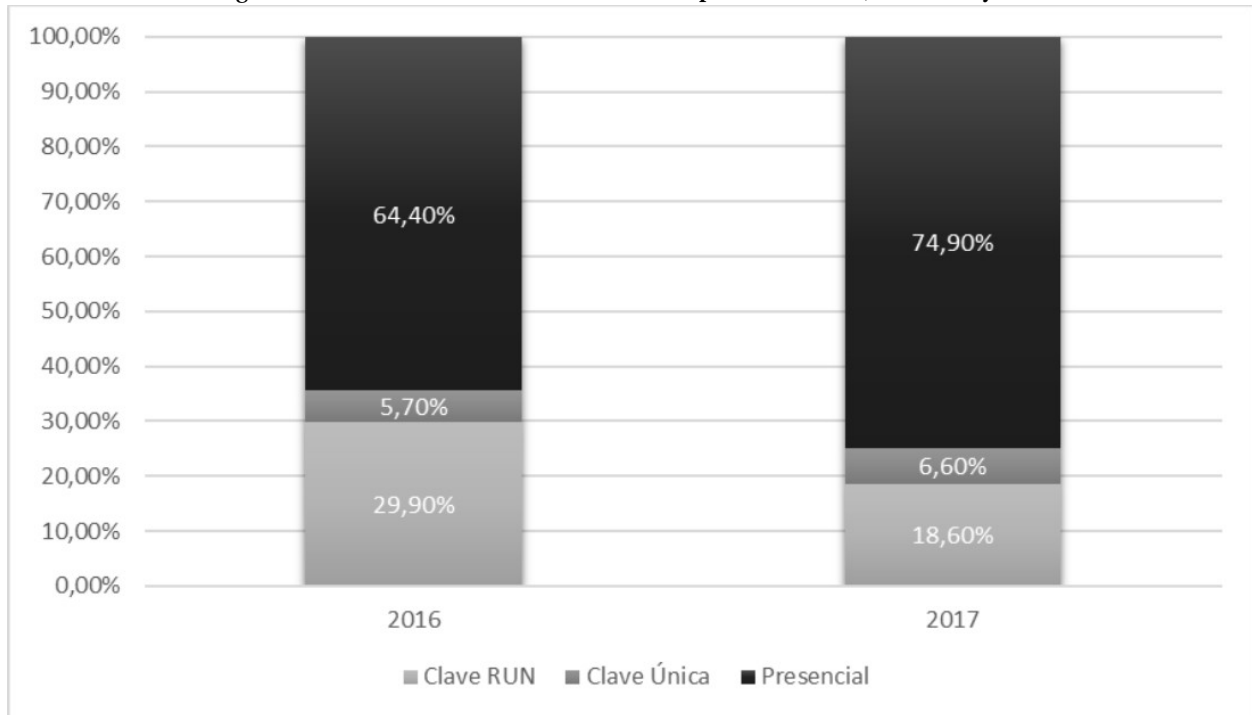
El peor error que pudo haber hecho el Ministerio, haberle dado alas (a los usuarios) para que entren a la plataforma, el peor error, para mí, y si tú les preguntas a todos los encargados comunales, lo mismo, porque es pega de más (Entrevistada 4, 2018).

Entrevistador: ¿La incorporación de esta plataforma ha facilitado la gestión de los equipos comunales? Entrevistada: No, porque todo él que hace la solicitud considera que, con la solicitud hecha, no va a venir nunca más, pero ... finalmente hecha la solicitud nosotros tenemos que llamarlo y explicarle, porque si la hace con la clave única, sube la mitad de los papeles o no tiene idea de lo que tiene que subir, y considera que ahí ya hizo el trámite, al hacerlo con run ciudadano, sí o sí debemos pedirles que él venga, porque tiene que acreditar identidad (Entrevistada 3, 2018).

Entrevistadora: No, no lo entorpece (la plataforma web), lo que pasa es que la gente no sube los documentos como corresponde, o sea nos suben cualquier cosa, hasta cartas a la presidenta, entonces ahí perdemos tiempo, porque hay que comunicarse con las familias, y en el fondo, a veces, los incentivamos a que vengan a hacer los trámites acá, entonces generamos la solicitud nosotros, y les vamos explicando cuáles son los documentos que efectivamente tiene que traer, de acuerdo al trámite que está haciendo (Entrevistado 2, 2018).

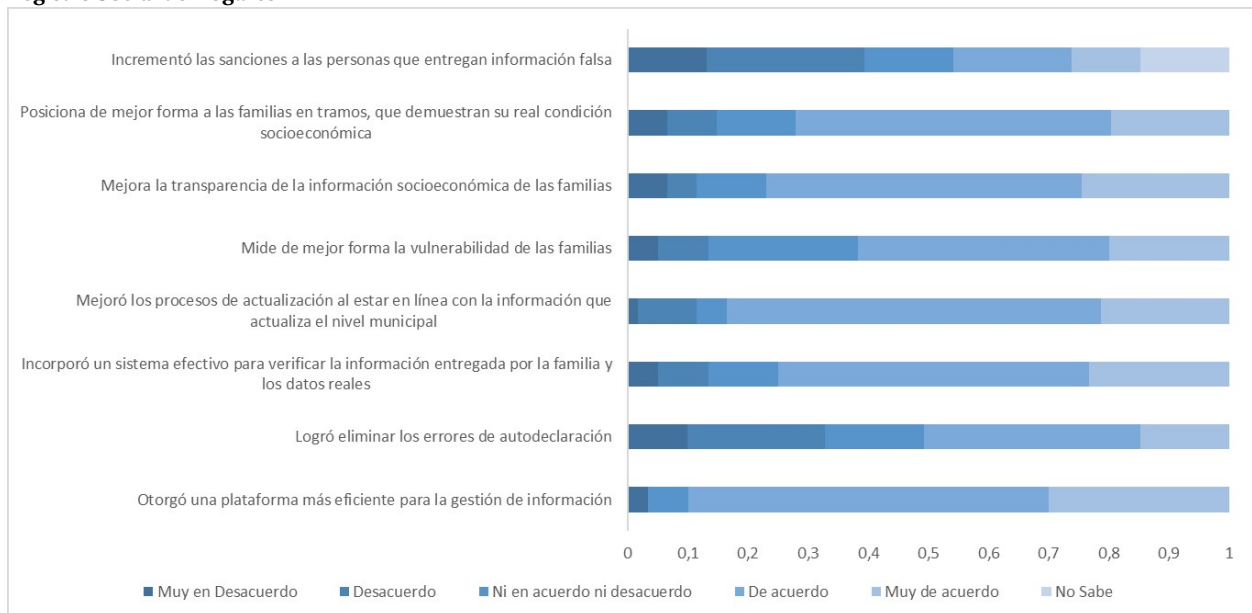
A pesar de lo anterior, de acuerdo a la Figura 7, los equipos comunales que trabajaron con FPS demuestran una alta valoración por la plataforma, ya que un 90% de los encuestados, considera que la plataforma es eficiente para la gestión de información del nuevo registro social de hogares, aunque los entrevistados señalan áreas de mejora de la misma, especialmente respecto a la rectificaciones de ingresos que valida el nivel central del ministerio, debido a los tiempos y la incorporación de las hojas de ruta.

Figura 6: Distribución de vías de solicitudes en plataforma RSH, años 2016 y 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos Ministerio Desarrollo Social, 2018.

Figura 7: En comparación con la Ficha de Protección Social, ¿Qué tan de acuerdo está con las siguientes aceveraciones El Registro Social de Hogares



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en encuesta.

El sistema, a veces se demora un poquito, por ejemplo, las mismas derivaciones que tenemos que hacer a nivel central, que tienen con las rectificaciones de los ingresos y de las pensiones de alimentos, todas esas se van, yo tengo un link donde la derivamos a nivel central, o sea Santiago solamente las ve, pero ellos se demoran mucho tiempo en darles respuesta, estamos hablando de 2 meses, 3 meses, es hartito, y el usuario tiene que esperar nomás, y mientras tanto no tiene tramo (Entrevistado 3, 2018).

Todavía estamos con dificultades en eso, porque, de hecho, ahora no incorporaron otro elemento, que es la generación de las rutas, y eso ha sido un tema para nosotros, porque ahí se provocó un tema de que el encuestador es la única que puede aprobar o rechazar la solicitud que hizo la persona, nosotros no lo podemos hacer (Entrevistado 2, 2018).

¡Ay, la maldita hoja de ruta!, ya, yo no la estoy usando, se implementó de manera obligatoria el mes pasado, y no, era un caos, claro, tu asignabas las solicitudes que tenías hechas, y se las asignabas a un encuestador, para que fuera a terreno, ya, se la asignabas, pero la plataforma era muy poco amigable, porque no podías como seleccionar todas a la vez, y asignarlas, como que tenías que ir asignándolas 1 por 1, y ahí empezamos mal (Entrevistada 6, 2018).

### 3.5. Información Administrativa

Otra de las valoraciones positivas sobre la plataforma, que emiten los equipos comunales que trabajaron con la FPS, es que el nuevo instrumento mejoró los procesos de actualización de información (83%) mediante el cruce con bases de datos, e incorporó un sistema efectivo para verificar la información que entregaban las familias (75%). De esta forma, se corrobora la efectividad del cruce de información asociada a los ruts de los integrantes, y tener esta posibilidad es altamente valorada por las personas que forman los equipos comunales del RSH. Sin embargo, un 33% no está de acuerdo con que la nueva plataforma permite eliminar los errores de autodeclaración, siendo esta situación una de las más complejas de corregir, pues de acuerdo a los entrevistados, persisten conductas tendientes a entregar información falsa respecto a los integrantes del grupo familiar.

Por otra parte, los equipos comunales que trabajaron con FPS se inclinan por señalar no estar de acuerdo que el nuevo instrumento haya incrementado las sanciones para las personas que entregan información falsa en su registro social de hogares. A su vez, consideran que el nuevo instrumento posiciona de mejor forma a las familias, de acuerdo a su condición socioeconómica (72%), mejora la transparencia de la información (77%) y finalmente mide de mejor forma las condiciones de vulnerabilidad del grupo familiar (62%). Estas impresiones de los equipos comunales, son compartidas por los entrevistados, quienes consideran que el nuevo instrumento focaliza de mejor forma, mezclando un enfoque asociado a pobreza y vulnerabilidad.

### 3.6. Recursos Financieros y Resultados

Finalmente, se contrastaron las transferencias en dinero a las comunas y los resultados en la aplicación del nuevo instrumento, considerando los periodos 2016 y 2017, versus el último periodo de aplicación de la FPS, que consideró los años 2014 y 2015.

Los datos proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social evidencian un ritmo en descenso en la cantidad de instrumentos de focalización aplicado entre los años 2014 y 2017, registrando un promedio de 893.913 FPS aplicadas entre los años 2014 y 2015, y un promedio de 657.823 Registros Sociales de Hogares entre 2016 y 2017, lo que representan una baja del 26,42% en la cantidad de instrumentos de focalización considerando ambos periodos.

En el caso de la región del Biobío, que concentra los datos de la región de Ñuble, se evidencia una disminución del 35,8% entre el periodo 2014 y el periodo 2017. De esta forma, se concluye que la cantidad de Registros Sociales de Hogares aplicados en el país son menores a los que poseía la antigua Ficha de Protección Social, aún cuando los recursos han aumentado. Como se observa en la Figura 8, la cantidad de recursos transferidos a las comunas que aplicaron ambos instrumentos aumentaron en el lapsus de 4 años, en torno al 58% del total del presupuesto asignado para la implementación de los instrumentos de focalización.

Donde se evidencia la mayor baja en la cantidad de instrumentos aplicados, es en la región metropolitana, donde se disminuye en torno a un 18% entre los periodos 2014 y 2017, sin embargo los recursos transferidos a dicha región aumentaron en un 68% en el mismo periodo de tiempo.

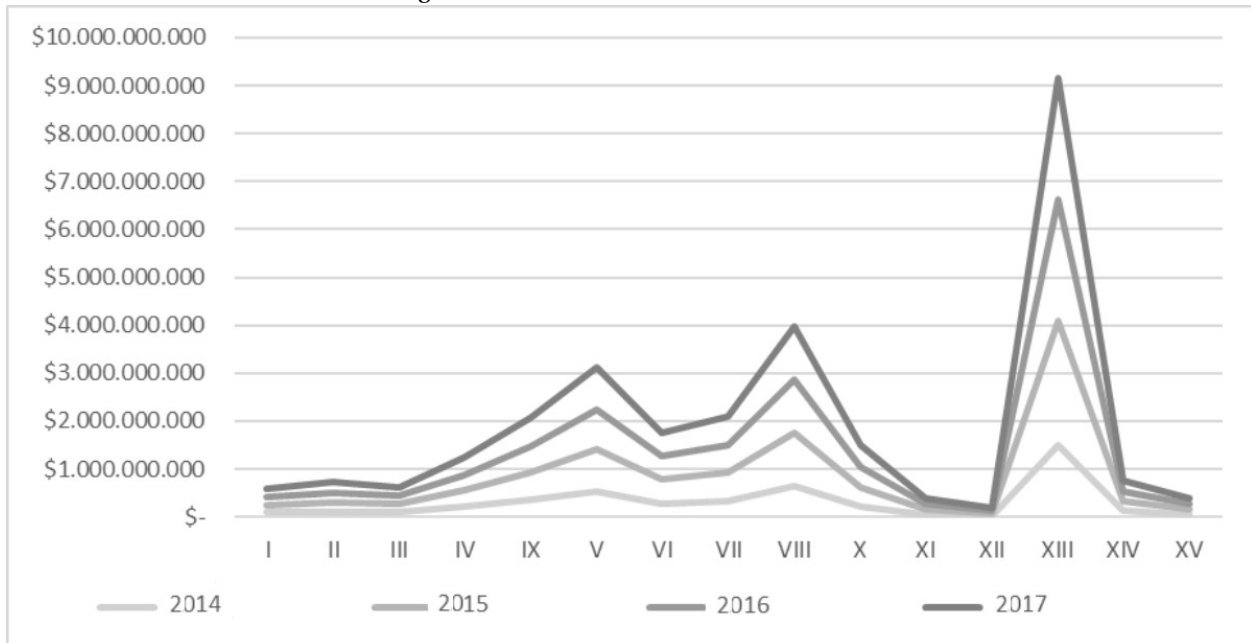
De esta forma, se puede concluir que los municipios aplican menos instrumentos, con mayor cantidad de recursos disponibles, situación que los equipos comunales encuestados destacan en la Figura 10, donde un 76% está de acuerdo con la afirmación que el RSH incorporó mayores recursos para la gestión comunal.

Al ser consultados los entrevistados sobre este potencial incremento de recursos financieros a los municipios, éstos consideran que efectivamente ha habido un incremento de dinero, pero marginal, no sustantivos y que se usa para apoyar la adquisición de bienes, insumos, transporte, honorarios, entre otros elementos necesarios para desarrollar la gestión.

Nosotros seguimos tal cual, aumentó un poco, el presupuesto que viene como inversión del Ministerio, cuando se implementó ahí tuvimos un poco más de plata en los convenios, porque por ejemplo teníamos que comprar los escáneres para cada uno de los funcionarios, porque era necesario (Entrevistada 2, 2018).

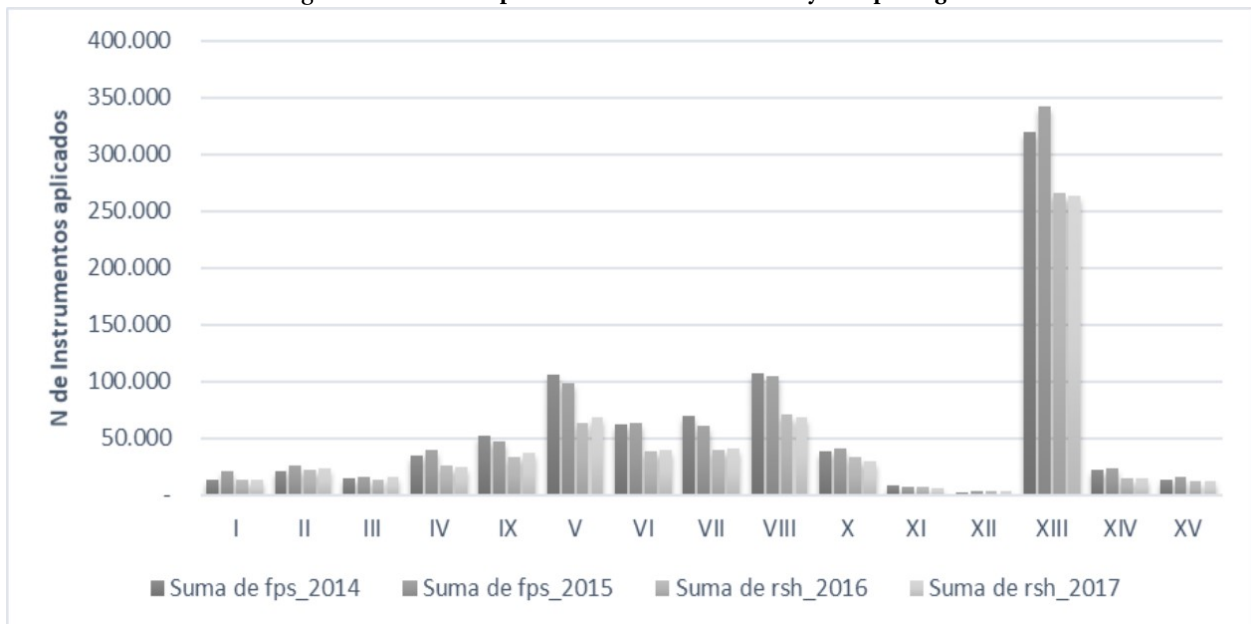
Ese convenio te permite, por ejemplo, contratar vehículo para hacer esas visitas, quizás contratar personal administrativo si lo requiere tu equipo comunal, comprar materiales de oficina que nos falte, ocupas mucha tinta para emitir los certificados, cuando te piden certificados los Comités de allegados, todas esas cosas (Entrevistada 4, 2018).

Figura 8: Evolución transferencia de recursos



Fuente: Elaboración propia en base a datos Ministerio Desarrollo Social, 2018.

Figura 9: Evolución aplicación de instrumento FPS y RSH por región



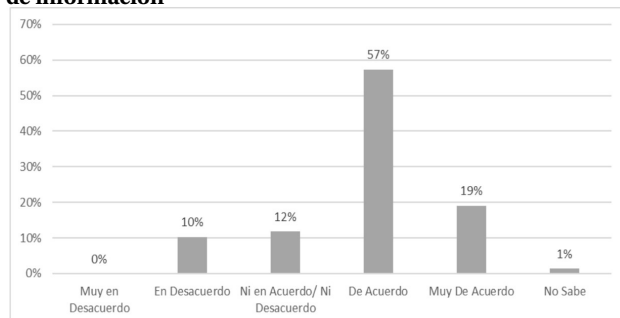
Fuente: Elaboración propia en base a datos Ministerio Desarrollo Social, 2018.

Tabla 2: Recursos e Instrumentos de Focalización aplicados, años 2014 al 2017

Región	Transferencias (M.\$) 2014	FPS 2014	Transferencias (M.\$) 2015	FPS 2015	Transferencias (M.\$) 2016	RSH 2016	Transferencias (M.\$) 2017	RSH 2017
I	88.919	13.218	167.166	20.810	165.140	13.722	174.200	13.072
II	111.788	21.322	201.338	25.106	198.627	21.526	210.600	22.754
III	88.962	14.070	172.987	15.660	173.902	12.646	181.400	16.136
IV	203.494	34.942	344.554	39.394	333.899	26.000	350.600	24.568
IX	347.356	52.204	577.691	47.106	556.897	33.542	574.400	37.110
V	537.339	105.328	862.263	98.358	849.006	63.868	868.800	68.740
VI	278.778	61.766	502.090	62.654	495.048	38.840	491.400	39.526
VII	330.164	69.280	600.290	60.622	570.159	39.826	590.800	40.716
VIII	635.388	106.962	1.125.136	104.164	1.093.309	70.944	1.120.200	68.682
X	207.544	38.706	412.323	40.456	432.340	33.336	452.200	29.276
XI	49.118	7.790	111.190	7.230	103.200	6.624	114.800	5.162
XII	23.938	2.405	55.407	2.664	56.182	2.931	58.223	3.588
XIII	1.506.318	319.389	2.589.625	342.954	2.515.722	265.941	2.544.623	263.362
XIV	128.528	22.058	211.659	22.748	202.835	14.736	215.000	14.354
XV	55.697	13.116	109.937	15.344	107.289	12.406	106.400	11.712
Total	4.593.331	882.556	8.043.656	905.270	7.853.555	656.888	8.053.646	658.758

Fuente: Elaboración propia en base a Convenios de Transferencias de Recursos 2014-2017.

Figura 10: El Registro Social de Hogares incorporó mayores recursos a la gestión municipal, que facilitan la gestión de información



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en encuesta.

#### 4. Conclusiones

Dentro de los principales conclusiones observadas en este trabajo investigativo, se destaca una valoración positiva de parte de los ejecutores comunales respecto al RSH sobre la antigua Ficha de Protección Social, especialmente el incremento de recursos que entrega este nuevo instrumento; la disminución del trabajo de terreno, fomentando el trabajo eficiente desde el puesto laboral y la estandarización de procesos mediante protocolos, formatos y otros instructivos que han tendido a unificar la forma de trabajo entre las 345 municipalidades del país. Los hallazgos son concordantes con lo señalado por el Informe del Banco Mundial y el Ministerio de Desarrollo Social (2018), que indica que estas mejoras son en base a la información entregada por el Comité de Expertos de Ficha de Protección Social y el proceso de diagnóstico desarrollado entre el Ministerio y los municipios del país, cuando se implementó el nuevo sistema de estratificación social. Des-

taca en este último informe los elementos de supervisión ex ante como las hojas de ruta, los actos de apertura de registros y ex post como la revisión de información en gabinete que efectúan los equipos comunales, que es concordante con los elementos relacionados por los entrevistados de este estudio. Sin embargo, resulta preocupante el desfase de supervisión en terreno y análisis de hallazgos de dichas supervisiones, pues durante el periodo de pandemia estos procesos se ven suspendidos por la incapacidad de efectuar visitas domiciliarias. En este punto, se evidencian desafíos de investigación para analizar el efecto de esta suspensión de supervisiones, los efectos sobre las prestaciones sociales y, a la vez, revisar la necesidad de esta etapa dentro del proceso.

Los resultados de la investigación entregan áreas de mejora en materia de administración, especialmente en lo relativo a la gestión de personas, tendientes a reglamentar las formas de contratación del personal que trabaja en estos procesos, y delimitar tiempos para la formación continua dentro del espacio laboral de trabajo, fomentando las capacitaciones y la autoformación. Lo anterior, es concordante con lo establecido en el Informe del Banco Mundial (2018) que destaca la relevancia de los Gobiernos Locales en la implementación del nuevo sistema, donde las actividades de capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento de las unidades municipales es un elemento clave para el éxito del mismo.

Finalmente, la innovación de la plataforma web es uno de los elementos que más destaca, en el marco de la gestión pública, por ser un facilitador de la vinculación entre el ciudadano y la administración, y que se acrecienta durante el periodo de pandemia, incorporando nuevas estrategias para evitar el contacto físico y trabajo presencial del nuevo instrumento de focalización. La CEPAL (Berner y Van Hemelryck, 2020), recomienda a los países latinoamericanos avanzar siguiendo el ejemplo de Chile en la materia, incorporando tecnologías amigables con el ciudadano, el cruce de infor-

mación administrativa vía bases de datos para verificar la identidad y singularidad de las personas y de este modo avanzar en el acceso a los sistemas de protección social. Señala este organismo que, “las tecnologías de información y comunicación no solo representan un elemento fundamental para permitir la adaptación de la oferta pública a la crisis del Covid-19, sino que han permitido mejorar los tiempos de respuesta y perfeccionar el funcionamiento de los sistemas de información social” (41). Si bien durante el periodo de la investigación el uso de la plataforma digital era limitado frente a los requerimientos presenciales, esta situación se ve revertida por la necesidad de trabajo digital que generó la pandemia a nivel mundial; por ende, se evidencia otro desafío de investigación para revelar la forma de utilización de este sistema por parte de los ciudadanos y cómo los municipios del país enfrentan este desafío durante el año 2020.

De esta forma, el proceso de implementación del RSH recogido en esta investigación da cuenta de un proceso de evolución en los instrumentos de estratificación de la población chilena en base a condiciones socioeconómicas y de vulnerabilidad, que son ejemplos para los países latinoamericanos y que han sido puestos a prueba de forma satisfactoria durante el periodo de crisis sociales producto de la pandemia del COVID-19, donde los gobiernos locales son un actor clave en el éxito de los mismos.

## Referencias

- Banco Mundial y Ministerio de Desarrollo Social (2018). *Registro Social de Hogares de Chile*.
- Berner, H. y Diaz, L. (2019). El Registro Social de Hogares: Una innovación al servicio de la protección social. En *Apurando el paso: 10 experiencias de reforma y modernización del estado en Chile*, pp. 59–88. ISBN 978-956-11-2622-0.
- Berner, H. y Van Hemelryck, T. (2020). *Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: Avances y desafíos frente al COVID-19*. CEPAL. En línea: [enlace](#).
- Brodersohn, V. (1999). Focalización de programas de superación de la pobreza. En *Derecho a Tener Derecho: Infancia, Derecho y Política Social En América Latina*, p. 22. En línea: [enlace](#).
- Ceballos, M. (2015). ¿Ciudadanía o ayuda social? del diseño de la política pública a la experiencia de las mujeres beneficiarias asistencias en Chile. *Caderno CRH*, 28(73):165–180. DOI: [10.1590/S0103-49792015000100011](#). En línea: [enlace](#).
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*.
- Cecchini, S. (2016). Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI. *Revista Opera*, 18:11–33.
- Contreras, J. (2020). La gestión local de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la región del Biobío, Chile, en el marco de la pandemia COVID-19. *XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública - Portugal*, p. 11. En línea: [enlace](#).
- Contreras, J. y Figueroa, K. (2018). Desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares, el nuevo instrumento de focalización en Chile. Una perspectiva desde los actores locales. En *Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*, pp. 129–166. 18 edition. ISBN 1851-3727.
- Cornia, G. A. y Stewart, F. (1993). Two errors of targeting. *Journal of International Development*, 5(5): 459–496. DOI: [10.1002/jid.3380050503](#). En línea: [enlace](#).
- Covarrubias, F., Irarrazaval, I., y Morandé, M. d. I. A. (2011). Sistema Integrado de Información Social: Chile. En *La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina (Salesianos Impresores)*, p. 50. 1 edition. En línea: [enlace](#).
- Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del estado del bienestar*.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*, volume 188. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Políticas Sociales.
- Franco, R., Atria, R., y León, B. (2007). Estratificación y movilidad social en América Latina: Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo. *CEPAL*. En línea: [enlace](#).
- Herrera, R., Larrañaga, O., y Teliás, A. (2010). La Ficha de Protección Social. En Uqbar Editores (ed.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, pp. 265–296. En línea: [enlace](#).
- Larrañaga, O. (2010). Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica. En *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, p. 300. En línea: [enlace](#).
- Mesa-Lago, C. (1989). *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- Ministerio de Desarrollo Social. Comité de Expertos Ficha de Protección Social Octubre 2010, 2010.
- Ocampo, J. (2008). Las concepciones de la política social: Universalismo versus focalización. *Nueva sociedad*, 215:36–61.
- Raczynski, D. (1995). Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena. En *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, pp. 217–255. ISBN 956-204-029-1.