



CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

El nexo entre el registro civil y los sistemas de protección social: **Prácticas de cinco países**



CHILE



COREA DEL SUR

TÚNEZ

NAMIBIA

CHILE

ARGENTINA

Preparado por Iván Arcos Axt



Global Affairs
Canada Affaires mondiales
Canada



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

We Support



**GLOBAL
FINANCING
FACILITY**

Este estudio de caso es un capítulo en un compendio más amplio. *El nexo entre el registro civil y los sistemas de protección social: prácticas de cinco países* está disponible en CRVSystems.ca/SocialProtection

Publicado por el Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales.

PO Box 8500, Ottawa, ON, Canadá K1G 3H9

crvs@idrc.ca

www.CRVSystems.ca

© Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo 2020

La investigación presentada en esta publicación fue llevado a cabo con la asistencia financiera y técnica del Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS, por sus siglas en inglés). Ubicado en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), es un organismo financiado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Globales de Canadá y el IDRC. Las opiniones aquí expresadas no representan necesariamente las del Departamento de Asuntos Globales de Canadá, ni las del IDRC, ni las de su Junta de Gobernadores.

La versión actual en español fue traducida de la versión original del documento en inglés.

La importancia de un sistema integral de control de la identificación para el desarrollo inclusivo

Iván Arcos Axt

Contenido

2.1 En qué consiste un sistema integral de control de la identificación.....	2
2.2 El registro civil de Chile: marco institucional.....	3
2.3 Mejor prestación de servicios y accesibilidad.....	6
2.3.1 Clave única.....	6
2.3.2 Registro Social de Hogares.....	10
2.4 Comentarios finales.....	14
Acrónimos.....	16
Bibliografía.....	16

Figuras

Figura 2.1: Nacimientos registrados por año.....	3
Figura 2.2: Uso anual de claves únicas en Chile (2013–2016).....	7
Figura 2.3: Cómo solicitar una Clave Única en Chile.....	8
Figura 2.4: Distribución de las solicitudes al Registro Social de Hogares por canal de acceso.....	11
Figura 2.5: Registro Social de Hogares por estado.....	12

2.1 En qué consiste un sistema integral de control de la identificación

Un sistema integral de control de la identificación es la integración homogénea de los registros de estado civil, la identificación civil y la emisión de documentos de identidad oficiales.¹ El principal objetivo de este enfoque es garantizar el acceso rápido y eficaz a importantes beneficios y a derechos cívicos y sociales mediante la verificación confiable de la identidad de una persona. Para ello, es necesario que las instituciones participantes se comuniquen entre sí. La comunicación debe reunir las siguientes características:

- Ser fluida y eficaz.
- Tener un grado similar de desarrollo.
- Aprovechar los avances tecnológicos que permitan que el usuario se relacione con la institución con mayor facilidad y, así, mejorar su experiencia.

Para comprender cómo funciona este sistema en Chile, es necesario saber cuál es la función de las instituciones. El Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCel) es un servicio público que depende del Ministerio de Justicia. Su principal objetivo es garantizar un sistema de control de la identificación que sea completo, integral, seguro y eficiente.

Antes de presentar conclusiones y evaluaciones sobre este sistema, describiremos y analizaremos los principales avances y modificaciones que ha sufrido el Servicio de Registro Civil e Identificación durante su historia. Luego, resaltaremos las iniciativas que demuestran mejor disponibilidad y acceso, como por ejemplo:

- Asignar una clave única.
- Reemplazar la Ficha de Protección Social por el Registro Social de Hogares, un sistema integrado que brinda beneficios sociales.

Este informe identifica cuatro mensajes centrales:

- Aunque el modelo chileno se encuentra en proceso de mejora desde hace décadas y lo seguirá estando, el diseño institucional es específico para cada país. No hay una sola manera de diseñarlo, y su creación se debe considerar como un proceso.
- La mejor manera de aprovechar la tecnología al máximo es contar con un marco institucional confiable que certifique la identidad única de cada persona con un alto nivel de seguridad.
- Para garantizar que las instituciones incluyan a todas las personas y respondan por ellas en todos los niveles, todos los ciudadanos y los residentes de un país necesitan una identificación legal.
- No podemos hablar de desarrollo inclusivo, inclusión social ni inclusión financiera si no podemos garantizar un derecho humano básico como el derecho a un nombre.

1 Harbitz, M. y Kim, J. y Mitra, R. y Williams, C. y Rahman, M. 2015. En M. Harbitz (especialista líder). *National Identity Policies*. Conferencia llevada a cabo en la International Identity Management Conference. Banco Interamericano de Desarrollo. Seúl, Corea.

Al presentar las políticas de Chile, mostramos cómo los avances tecnológicos se traducen en un fortalecimiento de la institución: juntos, estos son los principales pilares para fomentar los servicios públicos. Por último, evaluamos si este diseño puede usarse en otros contextos.

2.2 El registro civil de Chile: marco institucional

El Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile se estableció hace más de cien años. Se lo ha modificado varias veces para atribuirle cada vez más responsabilidades. El 18 de junio de 1868, se presentó por primera vez en la Cámara de Diputados el proyecto de ley para la creación de un Registro Civil. Dieciséis años después, en julio de 1884, durante el gobierno de Don Domingo Santa María y con Don José Manuel Balmaceda como Ministro del Interior, se promulgó la *Ley de Registro Civil*. En este acto, se creó el puesto de Oficial Civil del Registro Civil. Este rol tenía a cargo la confección de copias del Registro de Nacimientos, el Registro de Matrimonios y el Registro de Defunciones. Antes, estos datos eran registrados por la Iglesia Católica.² Los nuevos registros plasmaban los datos de estos tres hechos de la vida que se relacionan con la constitución legal de la familia, el núcleo de la sociedad chilena.

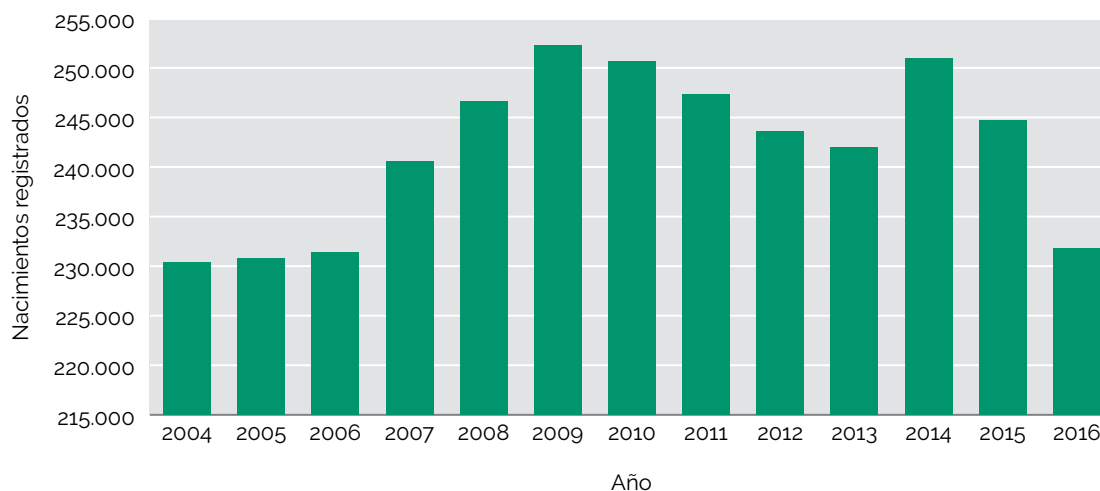


Figura 2.1:
Nacimientos
registrados
por año

Fuente: autor

Datos: Instituto
Nacional de
Estadísticas.

Nota: La variación
en el tiempo guarda
relación con los
cambios en la tasa
de natalidad.

La *Ley de Registro Civil*, que forma parte de las llamadas "leyes laicas", dio lugar a un institución legal adelantada a su tiempo. Desarrolló los espacios fundamentales de una ley orgánica moderna al analizar la estructura funcional y territorial del Servicio de Registro Civil. Además, creó normas relacionadas con los empleados, el control y la inspección. En sus más de 135 años de existencia, se han añadido otras funciones al Servicio de Registro Civil e Identificación. En la actualidad, conforman un conjunto de funciones estratégicas para alcanzar algunas de las metas más importantes del gobierno. Entre ellas se incluyen plasmar la identidad de cada miembro de las familias, cómo estas están constituidas y cuáles son los vínculos entre una familia y otra.

2 Irarrázaval Gomién, A. 2014. *Los inicios del registro civil de Chile: ¿Ruptura o continuidad con las antiguas partidas eclesíásticas?* Revista de estudios histórico-jurídicos, (36), 315-341. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-545520140001000110>

Al expandirse el rol del Estado hacia la vida económica, social, política y cultural, el Servicio de Registro Civil e Identificación tuvo que incorporar funciones de gran relevancia. A continuación, se mencionan algunos hechos destacados:

- 1925** Se creó el Registro General de Condenas. Se subraya la necesidad de establecer una identificación legal única y confiable para los ciudadanos y de registrar a sus ancestros. Esto fue muy importante para el progreso del Registro Civil, no solo para los registros individualizados de cada persona, sino porque implicaba un avance tecnológico. Por primera vez, se utilizaron instrumentos biométricos, como la identificación mediante huellas dactilares.
- 1930** El 10 de febrero de 1930, se promulgó una nueva Ley de Registro Civil (la N° 4808, aún vigente hoy en día). Apuntaba a regular con más rigurosidad la información relacionada con los nacimientos, los matrimonios y los fallecimientos.
- 1930** El 28 de agosto de 1930, se promulgó el Decreto de Ley N° 2128. Este aprobó el Reglamento Orgánico del Servicio de Registro Civil, que aún se encuentra vigente. Este reglamento establece las funciones que deben cumplir los funcionarios del registro civil, los requisitos para crear o disolver sus jurisdicciones, la manera en que se deben realizar los registros y los diferentes registros, entre otras cosas.
- 1943** Comenzó un largo período de reforma del Servicio de Registro Civil. El organismo absorbió las tareas del Servicio de Identificación, que dependía de la policía civil.
- 1980** Finalizó el complejo proceso de reforma. Se fusionaron las oficinas de Identificación con las del Registro Civil, que pasaron a llamarse oficinas del Registro Civil e Identificación.
- 1982** Se introdujo el número de identidad. Se lanzaron los primeros sistemas informáticos, se alentó el uso pleno de la tecnología y se rediseñaron los procesos a fin de reducir el tiempo necesario para entregar los productos. Se hizo hincapié en mejorar la satisfacción de los usuarios.

En la actualidad, el Servicio de Registro Civil e Identificación es responsable de todos los registros relacionados con el desarrollo civil, familiar y personal de cada individuo:

- Registro de Nacimientos (1885)
- Registro de Matrimonios (1885)
- Registro de Defunciones (1885)
- Registro General de Condenas (1925)
- Registros de Faltas (1925)
- Producción y emisión de cédulas de identidad (1925)
- Registro de Pasaportes (1925)
- Catastro de Aprehensiones, Detención y Prisión Preventiva (1960)
- Registro de Profesionales (1981)

- Registro Nacional de Vehículos Motorizados (1985)
- Registro Nacional de Conductores de Vehículos Motorizados (1985)
- Registro Nacional de la Discapacidad (1994)
- Registro Nacional de Violencia Intrafamiliar (1994)
- Registro Nacional de Transporte de Carga Terrestre (2003)
- Registro Nacional de Posesiones Efectivas (2003)
- Registro Nacional de Testamentos (2003)
- Sistema Nacional de Registros de ADN (2004)
- Registro de Prendas sin Desplazamiento (2011)
- Registro de Personas Jurídicas (2012)
- Acuerdo de Unión Civil (2015)

Entre 1997 y 2002, el Servicio de Registro Civil e Identificación fue uno de los servicios públicos de Chile mejor valorados por los siguientes motivos:

- Adoptó tecnologías de vanguardia.
- Instaló una amplia red informática.
- Implementó modernos sistemas de atención de los usuarios.

Este enfoque se basó en una política amplia, orientada a modernizar la administración pública. En 1994, se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Este Comité se dedicó al área más ignorada de la modernización del Estado: la gestión. Entre 1994 y 2000, el Comité lideró el proceso de modernización de la gestión pública. Con base en una política de reforma continua, respaldó cambios en la gestión de servicios públicos en las áreas definidas en el Plan de Modernización Estratégica:

- recursos humanos,
- calidad del servicio,
- transparencia,
- gestión estratégica,
- tecnología de la información, y
- reforma institucional.

En la actualidad, son 475 las oficinas de todo el país que están conectadas a la red de datos corporativos de Chile. El Servicio de Registro Civil e Identificación interoperará con casi toda la administración pública y está comenzando a ofrecer servicios biométricos al sector privado (la policía ya tiene este servicio).

El Servicio de Registro Civil e Identificación lleva más de veinte registros. La mayoría de estos se relacionan con bienes, no con personas, como el registro de vehículos motorizados. Todos ellos son interoperables y usan el número nacional de identidad para verificar la identidad de una persona en las diferentes bases de datos.

2.3 Mejor prestación de servicios y accesibilidad

El servicio se mejora constantemente. La introducción de nuevas políticas permite que siga respondiendo a las necesidades de los usuarios y a los cambios que forman parte de la dinámica de cualquier sociedad. Incorporar nuevas tecnologías siempre es una medida importante. Dos ejemplos de ello son el sistema de reconocimiento de huellas dactilares, que permite verificar la identidad en servicios públicos y privados, y las bases de datos digitales, que mejoran el acceso a la información.

Esta sección analizará dos políticas que se han aplicado en Chile en el último tiempo. Su objetivo es mejorar la prestación de los servicios y el acceso a beneficios y servicios sociales.

- Clave Única, y
- Registro Social de Hogares.

Cabe destacar dos características relacionadas con estas políticas.

- Se basan en considerar a todos los ciudadanos como individuos, de modo que utilizan el número único de identidad administrado por el Servicio de Registro Civil e Identificación.
- Su diseño responde dos preguntas básicas:
 - ¿Cómo podemos mejorar el acceso a los servicios públicos por parte de los usuarios?
 - ¿Cómo podemos mejorar la prestación de beneficios sociales?

Estas preguntas dan por sentado que ya hay vigente una estructura funcional y centralizada, que permite verificar quién es cada persona mediante el número único de identidad y un servicio público más eficiente y accesible.

Las políticas mencionadas no solo producen mejores servicios para los usuarios finales, sino que también mejoran los flujos de trabajo de las instituciones públicas.

2.3.1 Clave única

La Clave Única permite que su titular interactúe de forma electrónica con varias instituciones públicas. De esta manera, los trámites se completan de manera más fácil y rápida, y se agiliza la atención al público en estos organismos. Esta Clave se otorga a cualquiera que la solicite y está vinculada con su número de documento. La han solicitado más de tres millones de ciudadanos (casi el 20 % de la población adulta) y permite completar hasta 198 trámites en línea.

Esta iniciativa se creó mediante el Instructivo Presidencial N.º 2 del 17 de agosto de 2012,³ que establece pautas para simplificar y reducir los trámites burocráticos. Se basó en las iniciativas de "inicio de sesión unificado" de otros países, como Canadá, y se adaptó a la realidad del Servicio de Registro Civil de Chile. En este Instructivo, el Presidente Sebastián Piñera decidió lanzar el programa "Chile sin papeleo". Su finalidad es racionalizar, simplificar y digitalizar

3 Oficio Gabinete Presidencial N.º 0002, *Imparte instrucciones sobre Simplificación y Eliminación de Trámites Públicos*. 17 de agosto de 2012.

los trámites burocráticos, en especial aquellos que tienen un mayor impacto en la vida de la gente y los que facilitan el desarrollo de actividades que contribuyen al crecimiento de la economía.

Para alcanzar estos objetivos, el gobierno alienta a los ciudadanos a usar servicios públicos electrónicos siempre que sea posible. Esto quiere decir que pueden elegir cómo interactuar con el gobierno: en persona o en línea. De esta manera, pueden acceder a información actualizada y a servicios públicos organizados de forma simple y coherente. El Instructivo recomienda que las entidades gubernamentales usen la Clave Única cuando los servicios en línea necesiten verificar la identidad de una persona.

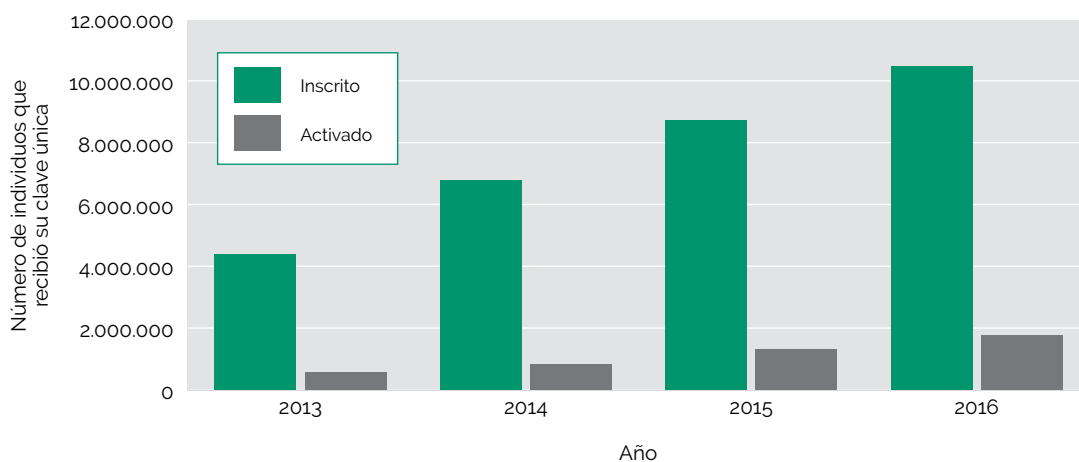


Figura 2.2:
Uso anual de
claves únicas
en Chile
(2013–2016)

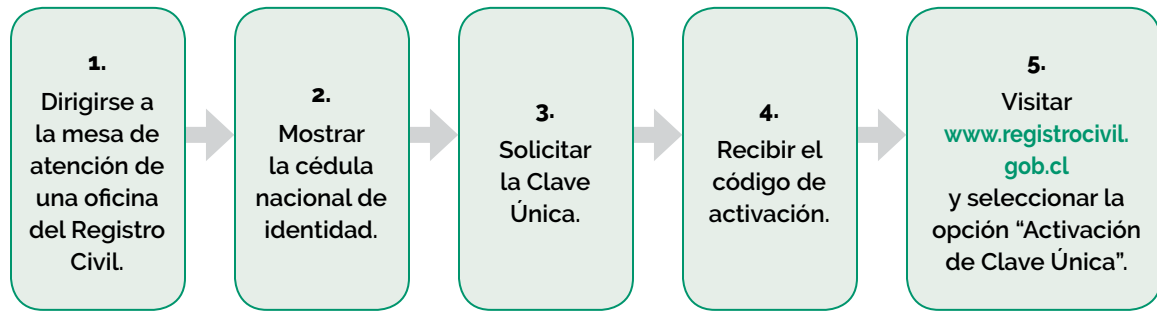
Fuente: autor

Datos: Instituto
Nacional de
Estadísticas.

- Para obtener su Clave Única, los solicitantes deben dirigirse a una oficina del Registro Civil en persona. Deben demostrar su identidad presentando su tarjeta nacional de identidad. Además, se lleva a cabo una verificación biométrica (análisis de huellas dactilares) para ofrecerle un mayor grado de seguridad a la persona que solicita la clave.
- Una vez verificada la identidad, la oficina del Registro Civil hace entrega de un cupón donde figura el código de activación de la cuenta. Al introducir el código de activación, al usuario se le informa del alcance de la Clave Única y de las precauciones que debe tener para utilizarla de forma adecuada. El usuario debe aceptar estos términos por vía electrónica.
- Luego, puede introducir el código en el sitio web de la institución correspondiente. Los datos que debe introducir son los siguientes: número de cédula de identidad, nombre completo y dirección de correo electrónico.
- Una vez concluido este paso, el sistema le solicita al usuario que cree e introduzca una contraseña, que se convertirá en su Clave Única. Al crear la contraseña, el usuario acepta los términos y condiciones de uso. El usuario es responsable de mantener la seguridad de la contraseña y de no compartirla con nadie.

Figura 2.3:
Cómo solicitar
una Clave Única
en Chile

Fuente: autor



La Clave Única es una solución tecnológica (OpenID de punto de conexión) que permite que dos o más instituciones públicas se conecten entre sí de forma segura. Esto les otorga acceso automático a los organismos gubernamentales y conexión directa con el Servicio de Registro Civil e Identificación si se autentica la contraseña. De esta manera, solo esta institución conoce la clave (contraseña) personal.

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia se comunica con los distintos organismos de gobierno y coordina el uso de esta clave. Para establecer mecanismos seguros de comunicación y coordinación, el Ministerio ofrece la Clave Única a las instituciones usuarias sin cargo.

En Chile, los organismos gubernamentales pueden realizar trámites administrativos de forma electrónica (Artículo 19, Ley N° 19880). Los documentos pueden enviarse, por vía electrónica y con firma electrónica, a los destinatarios si estos han prestado su consentimiento expreso a esta forma de comunicación (Art. 8, Ley N° 19799 y Art. 53, DS N° 181/2002). La naturaleza jurídica de la Clave Única es la de una firma electrónica. El Artículo 2f) de la Ley N° 19799 define la firma electrónica como "cualquier sonido, símbolo o proceso electrónico que permite al receptor de un documento electrónico identificar formalmente a su autor". El concepto de "firma electrónica" es muy amplio. Se trata de un proceso que identifica con formalidad y precisión a la persona que realiza una solicitud o un acto jurídico de forma electrónica.

El Artículo 3 de la Ley N° 19799 establece el principio de equivalencia funcional entre el documento en papel y el documento electrónico. Los actos y los contratos otorgados o celebrados por personas naturales o jurídicas, suscritos por medio de firma electrónica, tendrán la misma validez y producirán los mismos efectos que los celebrados por escrito y en soporte de papel. Dichos actos y contratos se reputarán como escritos en los casos en que la ley exija que consten de ese modo y en todos aquellos casos en que la ley prevea consecuencias jurídicas cuando constan igualmente por escrito. Además, de acuerdo con la disposición precedente y como regla general, la firma electrónica, cualquiera sea su naturaleza, se considerará como firma manuscrita para todos los efectos legales.

La posibilidad de usar una firma electrónica ante instituciones gubernamentales se establece en la Ley N° 19799. El Título II de esta ley se refiere expresamente al "Uso de Firmas Electrónicas por los Órganos del Estado", mientras que el Artículo 6 dispone que los

órganos del Estado podrán ejecutar o realizar actos, celebrar contratos y expedir cualquier documento, dentro de su ámbito de competencia, suscribiéndolos por medio de firma electrónica. El Artículo 7 añade que los actos, los contratos y los documentos de los órganos del Estado, suscritos mediante firma electrónica, tendrán la misma validez y producirán los mismos efectos que los expedidos por escrito y en soporte de papel, siempre que no tengan la calidad de instrumento público ni produzcan sus propios efectos. En esos casos, deberán suscribirse mediante firma electrónica avanzada.

El Artículo 8 de la Ley N° 19799 dispone que las personas podrán relacionarse con los órganos del Estado, a través de técnicas y medios electrónicos con firma electrónica, siempre que se ajusten al procedimiento descrito por la ley y que tales técnicas y medios sean compatibles con los que utilicen dichos órganos.

Como firma electrónica, la Clave Única cumple estas normas constitucionales:

- No restringe sin justificación el acceso a los servicios brindados.
- Se respetan adecuadamente los principios de publicidad y transparencia en el ejercicio de la función pública.
- No produce discriminación arbitraria.

Sin perjuicio de la regla general citada, se aplican dos excepciones:

- No se podrán llevar a cabo de forma electrónica las siguientes actividades, registros o contratos:
 - Aquellas actuaciones para las cuales la Constitución Política o la ley exija una solemnidad que no se pueda cumplir mediante documento electrónico, o requiera la concurrencia personal de la autoridad o funcionario que deba intervenir en ellas. Por lo general, las solemnidades que no se realizan por escrito no pueden completarse mediante documentos electrónicos.
 - Aquellas para las cuales la ley exige la aceptación presencial de cualquiera de las partes.
 - Los trámites relacionados con el derecho de familia.
- La Clave Única no puede usarse en aquellos casos en los que la ley exija expresamente el uso de una firma electrónica avanzada. Como el Servicio de Registro Civil e Identificación certifica que la clave corresponde a una persona determinada, la Clave Única es una firma electrónica "simple". Las firmas electrónicas avanzadas deben ser certificadas por un prestador de servicios de certificación acreditado.

La regla general establece que los actos y contratos otorgados o celebrados por personas naturales son válidos si están suscritos por medio de firma electrónica simple. Este criterio ha sido confirmado por un dictamen reciente de la Contraloría General de la República. En él se establece que las personas naturales pueden usar la firma electrónica simple para celebrar actos jurídicos con organismos de la administración pública.

2.3.2 Registro Social de Hogares

El Registro Social de Hogares es una política de protección social orientada a reducir la pobreza y la vulnerabilidad. Las políticas de protección social pueden cubrir diferentes tipos de políticas o programas públicos. En el caso de Chile, este término abarca todas aquellas políticas que pueden responder a los problemas cuyos principales afectados son los hogares con inestabilidad económica. Su objetivo es garantizar la seguridad social, que puede extenderse, de acuerdo con la voluntad y la capacidad de cada gobierno, al resto de la población.⁴ Chile es uno de los países de América Latina pioneros en esta área: fue uno de los primeros en lanzar programas y políticas para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y reducir los índices de pobreza.

Este trabajo puede apuntar a varias direcciones, dependiendo del partido político que se encuentre en el poder. En el Chile actual, existen dos dinámicas diferentes:

- El progreso se alcanza creando políticas sociales basadas en las necesidades de la población y en su alcance sobre estos grupos.
- El progreso se alcanza creando políticas que se centran en la protección y la promoción social.⁵

Desde 1979, Chile ha utilizado varios instrumentos diferentes para medir la condición socioeconómica de su población. Luego, los datos obtenidos se usan para diseñar e implementar políticas sociales para las clases más pobres. En 2015, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO) diseñó el Registro Social de Hogares. Este sistema reemplaza la Ficha de Protección Social. El Registro Social de Hogares se usa para asignar categorías socioeconómicas a las personas y sus familias, y otorgar beneficios sociales a aquellas que se consideran vulnerables.

La Ficha de Protección Social surgió en 2006 e hizo posible identificar a personas vulnerables y a sus familias para que pudieran acceder a beneficios. Esto se llevó a cabo mediante una encuesta realizada por funcionarios municipales casa por casa. Con base en las respuestas de esta encuesta, cada familia obtuvo un puntaje y fue colocada en uno de cinco quintiles: cuanto más bajo el puntaje, más bajo era el quintil. Luego, podían solicitar ciertos beneficios para su quintil.⁶ El principal problema con este enfoque fue que muchos encuestados mentían en la encuesta y al funcionario municipal a fin de obtener más beneficios. Por ende, el instrumento y los datos en los cuales se basaba no eran confiables, y los beneficios no se otorgaban de forma justa.

4 Robles, C. 2013. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Chile. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.

5 Robles, C. 2011. *El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad*. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile, 9.

6 Rivas, F. 2015. Familias ya pueden actualizar datos para integrarse al Registro Social de Hogares. Bio Bio Chile. <https://www.biobiochile.cl/noticias/2015/11/02/familias-ya-pueden-actualizar-datos-para-integrarse-al-registro-social-de-hogares.shtml>

Distribución de solicitudes por canal de acceso al Registro Social de Hogares



Distribución de solicitudes por tipo

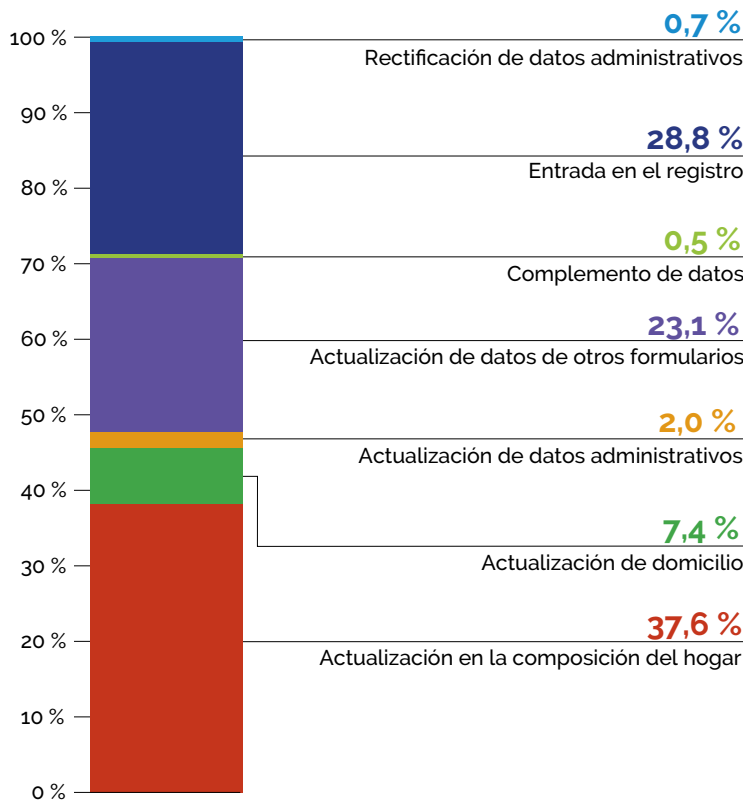


Figura 2.4: Distribución de las solicitudes al Registro Social de Hogares por canal de acceso

Source: MIDESO. ministeriodesarrollo-social.gob.cl/storage/docs/RSH_paper_2.pdf

En 2014, el MIDESO recibió el mandato de reemplazar la Ficha de Protección Social. El objetivo era "transitar hacia la asignación de transferencias monetarias por el mecanismo de la exclusión de los sectores de mayores ingresos. De esta forma, es el Estado quien asume la responsabilidad de identificar y seleccionar, no el ciudadano".⁷

Frente a este escenario, durante 2015, el Ministerio de Desarrollo Social llevó a cabo 49 diálogos ciudadanos en todo el país, en los que participaron más de cuatro mil personas. En ellos, el gobierno recopiló observaciones y propuestas sobre qué variables debería considerar en la caracterización de los hogares o cómo facilitar los trámites, entre otros aspectos.

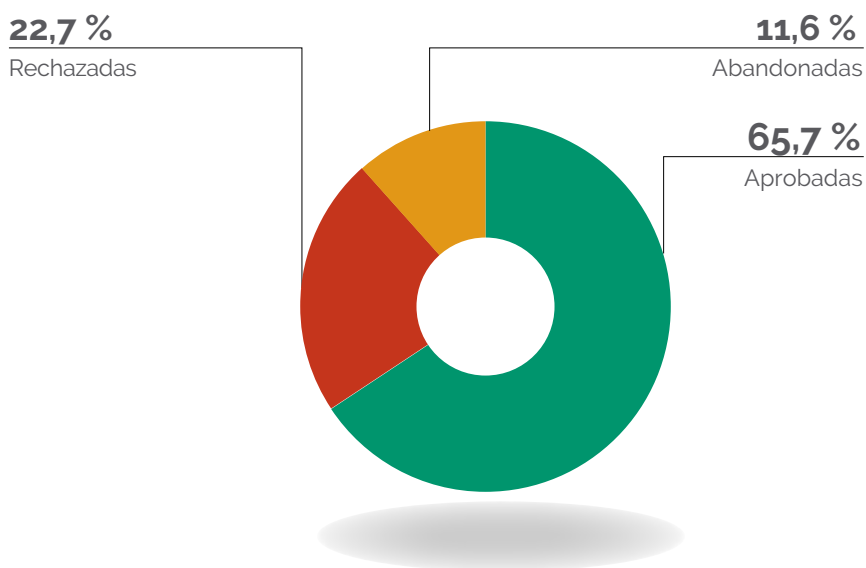
7 Ministerio de Desarrollo Social. 2017a. Registro Social de Hogares. Festival Internacional de Innovación Social. Presentación en Laboratorio de Gobierno, Santiago, Chile.

Estas consultas dieron lugar a una serie de propuestas. Una de ellas consistía en crear el Registro Social de Hogares. Se trata de un sistema que mejora la calificación socioeconómica de los hogares, transparenta la información a los ciudadanos y coordina la oferta de beneficios sociales de diferentes instituciones. Se basa en una referencia bien definida y puede verificar con facilidad la identidad de los beneficiarios para que puedan acceder a servicios y recibirlos de manera eficiente. Aunque la Ficha de Protección Social había recolectado información de los hogares de las familias más vulnerables durante muchos años, había aspectos que requerían ser mejorados:

- Había una percepción de que ya no estaba funcionando, de que la ficha era arbitraria, poco justa y poco transparente.
- Las personas no entendían cómo se estaba calculando el puntaje.
- No había claridad en cuanto a qué hogares tenían derecho a ciertos beneficios y qué hogares no.⁸

Figura 2.5:
Registro Social de Hogares
por estado

Source: MIDESO.
ministeriodesarrollo
social.gob.cl/
storage/docs/
RSH_paper_2.pdf



El Registro Social de Hogares es una solución innovadora que tiene las siguientes características:

- Mejora la calificación socioeconómica de los hogares (datos).
- Brinda información transparente a los ciudadanos (acceso).
- Asesora a distintos servicios públicos sobre la asignación de beneficios (coordinación con oferta programática).

8 Ministerio de Desarrollo Social. 2017b. Registro Social de Hogares. [Cinta de audio]. Presentación MIDESO FIIS. Laboratorio de Gobierno, Santiago, Chile.

En conjunto, estos elementos conforman un servicio integral que fue premiado con el primer lugar del Concurso Nacional de Innovación Pública Funcional en su versión 2016. El Registro Social de Hogares se comenzó a implementar en enero del año 2016. A fines de 2017, contaba con 12,9 millones de personas inscritas (el 73,6 % de la población nacional). Con el objetivo de seguir aumentando la cantidad de personas inscritas y beneficiadas por el RSH, en noviembre de 2017, el MIDESO incluyó dos nuevas herramientas en la plataforma web. Gracias a la centralización de la información que realiza el RSH a través del manejo de diferentes bases administrativas, los ciudadanos pueden hacer lo siguiente:

- Acceder al historial de beneficios que han recibido desde el año 2013 (beneficios otorgados).
- Recibir información sobre los beneficios a los que pueden acceder si cumplen ciertos requisitos (beneficios potenciales).

Una de las principales innovaciones que incorpora el RSH es que se minimiza el uso de información autodeclarada por los ciudadanos como principal fuente de información y, en cambio, se les da mayor valor a registros administrativos. Por ejemplo, en caso de que los integrantes del hogar no registren información de ingresos en las bases administrativas del Estado, se toman en consideración los valores de ingresos reportados por el integrante del hogar que realiza la solicitud de ingreso al Registro Social de Hogares. Además, el registro se realiza por hogar, no por persona. Aquí es donde el rol del Servicio de Registro Civil e Identificación es fundamental, dado que verifica la composición de las familias formales.

El RSH prefiere usar los datos que el Estado tiene de las personas y hogares. Para ello, integra 19 bases administrativas existentes en las siguientes instituciones, entre otras:

- Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCel),
- Servicio de Impuestos Internos (SII),
- Ministerio de Educación,
- Instituto de Previsión Social (IPS),
- Superintendencia de Salud, y
- Administradora de Fondos de Cesantía (AFC).

La información recopilada se utiliza para construir una Calificación Socioeconómica en tramos de los hogares. Esta calificación reemplaza al puntaje de la Ficha de Protección Social. La Calificación Socioeconómica reconoce que, en el primer tramo, correspondiente a un 40 % de la población más vulnerable, no es posible distinguir un hogar de otro solo utilizando información de ingresos. Por lo tanto, se sumaron otras variables.⁹ La Calificación Socioeconómica es el rango porcentual en que se ubica a los hogares de acuerdo con los ingresos efectivos, el número de personas que componen el hogar y sus características.

Además, para representar adecuadamente el nivel socioeconómico de los hogares, se evalúa el acceso a los siguientes bienes y servicios:

- El valor total de los vehículos que poseen los integrantes del hogar.
- El valor total de los bienes raíces que poseen los integrantes del hogar.
- El valor del pago mensual a la institución educativa a la que asisten uno o más miembros del hogar.
- El valor de las cotizaciones de salud acordadas con la institución de salud.

Otra innovación consiste en que los usuarios pueden consultar la información que tiene el Registro Social de Hogares sobre ellos introduciendo su Clave Única en el sitio web. Además, pueden completar trámites en línea. Esto es posible porque, como ya se mencionó, el Registro recopila una gran parte de su información a partir de datos verificados de otros organismos públicos. La información sobre cada persona se puede recopilar y unificar en el Registro Social de Hogares gracias a que cada persona tiene un número de documento; los usuarios pueden acceder a esta información en línea usando la Clave Única.

2.4 Comentarios finales

Aunque los gobiernos que busquen mejorar sus servicios de registro civil y protección social pueden usar el modelo chileno de ejemplo, el diseño institucional debe ser específico para cada país. No hay una sola manera de diseñarlo, y su creación se debe considerar como un proceso.

El modelo chileno ha evolucionado y mejorado durante décadas, y está bien establecido en la sociedad y el sector público. Los modelos que proponen las organizaciones internacionales para el desarrollo social deben tener en cuenta las características específicas de cada país y su dinámica social. No es necesario que sea una sola institución la que se encargue de estos procesos de forma centralizada, pero es importante implementar el procedimiento administrativo correcto.

La tecnología es un factor fundamental. La mejor manera de aprovechar todo el potencial de la tecnología es contar con un marco institucional y legal desarrollado, con un alto nivel de confiabilidad, que certifique con seguridad la identidad legal única de cada persona.

El registro civil es fundamental para el desarrollo social: por ello, forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El ODS 16 es “promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas en todos los niveles”.¹⁰ Para ello, todos los ciudadanos y los residentes de un país deben tener una identidad legal. Chile ya estaba a la vanguardia en esta área. Sin embargo, era evidente que esto no alcanzaba. La identidad legal no garantiza la existencia de instituciones eficaces, responsables e inclusivas: aquí es donde entra en juego el Registro Social de Hogares. Es posible contar con un sistema confiable de múltiples bases de datos interconectadas que pueden asignar beneficios sociales, y no solo en un sentido orwelliano

negativo. Se lo puede usar para el beneficio del pueblo y, de hecho, se lo usa de esa manera, pero se lo debe desarrollar e implementar con cuidado, garantizando la privacidad y la eficiencia a los usuarios.

Además, al diseñar procesos para el registro civil, la identificación civil y la emisión de documentos de identidad, se deben establecer los incentivos correctos. El gobierno otorga certificados y documentos de identidad, pero también los solicita. Esto alienta al sector privado a solicitarlos también. De esta manera, Chile logró producir un cambio cultural: todos registran los hechos de la vida y obtienen documentos de identidad, porque saben que les solicitarán los documentos y los certificados para distintos trámites.

No podemos hablar de desarrollo inclusivo, inclusión social ni inclusión financiera si no podemos garantizar un derecho humano básico como el derecho a un nombre. Sin embargo, no debemos quedarnos solo en la teoría. En algún momento, el conocimiento debe plasmarse en políticas. Si no se garantiza el derecho a un nombre, nos quedan solo datos estadísticos que, si bien son importantes, está claro que no son suficientes.

Acrónimos

- MIDESO Ministerio de Desarrollo Social
- RSH Registro Social de Hogares
- SRCel Servicio de Registro Civil e Identificación

Bibliografía

Harbitz, M. et al. 2015. En M. Harbitz (Especialista Líder). National Identity Policies. Conferencia de clausura en la Conferencia Internacional Sobre Gestión de la Identidad en Seúl, Corea del Sur. Inter-American Development Bank. Washington, D.C. publications.iadb.org/publications/spanish/document/Conferencia-Internacional-sobre-Gesti%C3%B3n-de-la-Identidad-Presentaciones.pdf

Irarrázaval Gomién, A. 2014. Los inicios del registro civil de Chile: ¿Ruptura o continuidad con las antiguas partidas eclesiásticas? Revista de estudios histórico-jurídicos, (36), 315-341. conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0716-54552014000100011&lng=pt&nrm=iso

Ministerio de Desarrollo Social. 2017. Registro Social de Hogares. Festival Internacional de Innovación Social. Presentación en Laboratorio de Gobierno. Santiago, Chile.

Ministerio de Desarrollo Social. 2017. Registro Social de Hogares. [Cinta de audio]. Presentación MIDESO FIIS. Laboratorio de Gobierno. Santiago, Chile.

Oficio Gabinete Presidencial N° 0002. 2012. Imparte instrucciones sobre Simplificación y Eliminación de Trámites Públicos. Santiago, Chile. observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/2012_08_17_instructivo_no_0002_sobre_de_simplificacion_tramites.pdf

Rivas, F. 2015. *Familias ya pueden actualizar datos para integrarse al Registro Social de Hogares*. Biobío, Chile. biobiochile.cl/noticias/2015/11/02/familias-ya-pueden-actualizar-datos-para-integrarse-al-registro-social-de-hogares.shtml

Robles, C. 2011. El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile. repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3907/1/S1100694.pdf

Robles, C. 2013. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Chile. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile. repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4046/1/S2013036_es.pdf



CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

www.CRVSystems.ca



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

We Support

