

EL NO ACCESO A LOS DERECHOS Y SERVICIOS DEL ESTADO. Aplicaciones del concepto en las políticas públicas en Chile

THE NON-ACCESS TO STATE RIGHTS AND SERVICES. Applications of the concept in public policies in Chile

Francisco Javier Lucero Bravo¹

Patricio Ignacio Marchant Rubilar²

Francisca Edith Muñoz Núñez³

Resumen⁴

En la actualidad el no acceso a los derechos y servicios del Estado es un aspecto ignorado por el análisis de las políticas públicas. Esta problemática surge debido a la inexistencia de datos sobre la magnitud y caracterización de ciudadanos que no reciben recursos ni beneficios estatales por múltiples razones. Las implicancias de prescindir de los servicios del Estado trascienden las diferentes fases del ciclo de vida de las políticas públicas y de ahí su enorme relevancia. Entre los motivos que explican el «no acceso» a servicios y derechos del Estado se destacan tres categorías principales: desconocimiento, falta de demanda –por decisión o restricción– y falta de recepción. El objetivo de este artículo es divulgar la literatura que aborda este fenómeno y comparar su marco conceptual con algunas políticas públicas nacionales. Si bien este trabajo constituye una aproximación inicial a la problemática del «no acceso», se enfatiza permanentemente la necesidad de profundizar en su estudio considerando perspectivas sociopolíticas, marcos institucionales e imaginarios culturales con el objetivo de implementar una política pública más eficiente y que vaya acorde a las necesidades de la población. La elección de

1 Sociólogo de la Universidad Arturo Prat, magíster en Política y Gobierno de la Universidad de Concepción, consultor nacional e internacional.

2 Licenciado en Sociología de la Universidad de Concepción.

3 Estudiante de pregrado en Sociología en la Universidad de Concepción.

4 Los autores agradecemos por su colaboración como asistente de investigación a Álvaro Salas Rojas.

casos y ejemplos prácticos responde tanto a un criterio de accesibilidad de la información como a diversificación de categorías teórico-conceptuales y su contraste con procedimientos específicos y contingentes como lo son los electorales asociados al proceso constituyente, las becas ANID de capital humano avanzado y el fondo «Crece» del Servicio de Cooperación Técnica –SERCOTEC– en los cuales se identifican distintas causas de no acceso.

Palabras clave: políticas públicas – diseño institucional – Estado – derechos – servicios públicos

Abstract

Currently, the non-access to the rights and services of the State is a commonly ignored issue by the public policies analysis. This problem arises due to the absence of data on the magnitude and characterization of citizens who do not receive state resources or benefits for multiple reasons. The implications of not accessing State services transcend the different phases of the life cycle of public policies and hence its enormous relevance. Among the motives and reasons that explain the non-access to State services and rights, three main groups stand out: unawareness, scarcity of demand –by choice or constraint– and lack of reception. The objective of this article is to disclose the literature that addresses this phenomenon as well as to cross-check this conceptual framework with some public national policies. Although this work constitutes an initial approach to the problem of “non access”, the expediency to deepen its study is permanently emphasized considering sociopolitical perspectives, institutional frameworks and cultural imaginaries with the aim of implementing a more efficient public policy that is consistent with the needs of the population. The choice of cases and practical examples responds both to a criterion of accessibility of information and to the diversification of theoretical-conceptual categories and their contrast with specific and contingent processes such as the electoral processes associated with the constituent process, the ANID advanced human capital scholarships and the fund “Crece” of the Servicio de Cooperación Técnica –SERCOTEC–, in which distinct reasons for non access are identified.

Keywords: public policies – institutional design – State – rights – public services

1. Introducción

En los últimos años, a causa de la crisis sociopolítica que atraviesa el país, se ha hecho necesario examinar nuevos enfoques teóricos y prácticos con objeto de dotar de mayor eficiencia a la Administración pública, lo que repercute directamente en la percepción ciudadana y su orientación hacia el Estado, la política y sus autoridades.

Una de las aristas más desconocidas en el estudio de políticas públicas, sobre todo en América Latina, es el no acceso a derechos y servicios del Estado, fenómeno cuya relevancia recae en su funcionalidad transversal a las diferentes etapas del ciclo de vida de las políticas públicas, específicamente por su relevancia a nivel de diseño, implementación y evaluación de los programas y servicios públicos. El no acceso a derechos y servicios –del francés, *non-recours aux droits et services*– da cuenta de aquella situación en que los ciudadanos, aun siendo parte de una determinada población objetivo de algún beneficio, no acceden finalmente a estos. Las razones detrás de tal comportamiento son múltiples y algunas serán expuestas a medida que se desarrolle el presente trabajo.

El no acceso a derechos y servicios es un fenómeno muy complejo debido a su multiplicidad de causas; esta puede ser una de las razones por la que es tan poco frecuente su estudio, entendido como un «punto ciego» en el análisis de las políticas públicas en la actualidad, especialmente si hablamos de la realidad nacional. Ello, porque no es posible cuantificar de manera precisa la población que se abstiene de los recursos, por lo cual es un fenómeno difícil de visibilizar (Warin, 2010). Los datos que dan cuenta de la tasa de prescindencia de derechos y servicios del Estado generalmente se encuentran ausentes en las rendiciones de cuenta –*accountability*– de cada organismo público, puesto que las autoridades a cargo no querrán exponer posibles problemas de cobertura que afectan la eficacia y eficiencia en su gestión. Se trata además de una literatura con escasas referencias en español.

Atendiendo a lo reciente del estudio de este fenómeno, en el presente artículo se realizará una revisión bibliográfica y sistematización conceptual de sus principales aportes, conectándolos con ejemplos concretos del espectro nacional. En mayor profundidad, se abordarán tres casos a los cuales se aplican las categorías de no acceso sistematizadas.

En primer lugar, las becas ANID son un beneficio público del Estado chileno que financia estudios de posgrado nacionales y en el extranjero. Analizando su tendencia por más de una década, se conjetura la presencia de no acceso por no recepción a causa de los altos niveles de tecnicidad de la postulación, sobrevaloración de las notas de pregrado y trayectoria académica, además

de abstención de demandar debido a la desvaloración de sí mismo, entre las principales razones que explicarían la prescindencia a concursar a las mismas.

Luego, uno de los procesos que más ha influido en la agenda política del país en los años recientes han sido las últimas elecciones y el regreso al voto obligatorio, el cual ha tenido un significativo efecto tanto en la participación electoral como en el volumen de votos nulos y blancos. Para este análisis se considera el plebiscito de entrada de 2020, las elecciones de convencionales constituyentes de 2021, el plebiscito de salida de 2022 y las elecciones de consejeros constituyentes de 2023, recalcando una tendencia inversa entre los dos primeros procesos con voto voluntario, donde predomina la baja participación, por ende, la alta abstención—, en contraste con las dos últimas votaciones de carácter obligatorio que muestran un alza de los votos nulos y blancos, lo que podría explicarse como no adhesión a los principios de la oferta, escaso interés o desacuerdo con el proceso. La ausencia de demanda por constricción/dificultad de accesibilidad de quienes se justifican por encontrarse lejos de sus locales de votación, junto con el desconocimiento del proceso por falta de información y débil socialización del mismo podrían haber estado presentes en diversa medida.

Finalmente, el fondo «Crece» de SERCOTEC⁵ nos entrega una referencia de no acceso por razones financieras al establecerse un cofinanciamiento como exigencia de entrada al proceso. También se realizan conjeturas con respecto a la relevancia de revisar tanto requisitos como criterios de selección de participantes con miras a lograr un mayor impacto de la política.

2. Implementación y diseño como punto de partida

Es importante que comencemos analizando el marco general desde el cual abordaremos el problema. Este parte con la etapa de implementación de políticas públicas que dice relación con «el proceso de convertir un mero enunciado mental —legislación, plan o programa de gobierno— en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es solo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva» (Webster & Roget citados en Pressman & Wildavsky, 1998: 54).

Al analizar las políticas públicas, una de las etapas principales es la del diseño, pues es acá donde se concentra una gran cantidad de energía y estrategias para lograr una política pública más eficiente que habilite una adecuada implementación.

5 Corporación de derecho privado, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

El diseño de las propuestas de políticas públicas y la elección de los instrumentos que se utilizarán para materializar la intervención es una tarea que reviste características de trabajo técnico, dentro del proceso de la política pública. El diseño de las propuestas es un trabajo que requiere comprender y caracterizar el problema, definir las propuestas de intervención y seleccionar los instrumentos que se usarán para materializar la política pública (Olavarría Gambi *et al.*, 2011: 39).

La etapa de implementación va a depender siempre de un adecuado diseño, en el cual el problema identificado —el que busca responder la política— sea analizado de forma pertinente y exhaustiva. De un buen diseño dependerá una adecuada implementación. El diseño, además de considerar todo lo relativo a causas, efectos y contexto, debe prestar especial atención a los elementos que configuran la población objetivo.

Al estudiar el problema del no acceso, una serie de aspectos entran en juego. Por ejemplo, si analizamos la pobreza como objeto de una política pública, consideraremos factores tales como el nivel de ingreso junto con otros condicionantes facilitadores de la vulnerabilidad y así avanzaremos hacia una caracterización del potencial usuario de la política pública. Este responde a una serie de criterios de elegibilidad que serán los que otorgarán, en última instancia, la calidad de destinatario. Una vez establecido el receptor, los desafíos irán por la línea de la difusión y puesta a disposición de la oferta pública para que los destinatarios se conviertan en beneficiarios propiamente tales. Esto es clave porque, según Warin (2010), para muchos autores, el no acceso a recursos es consecuencia de modificaciones en la descripción de la atribución, lo cual reafirma el hecho de que el acceso —y no acceso— está relacionado directamente con la definición del usuario como destinatario.

En la etapa de implementación de políticas públicas es crucial crear los mecanismos adecuados para que el beneficio efectivamente llegue al usuario. Primero, se trata de generar las condiciones de información y difusión de la política para luego habilitar los espacios de acceso al servicio. En el primer caso, se contempla un esfuerzo mediático a través de sitios web, folletería, televisión, etcétera y, en el segundo, la dotación de personal y equipamiento para entregar asesoría presencial.

Al hablar del no acceso a derechos y servicios del Estado, aludimos a fallas en la fase de implementación de las políticas públicas, en tanto que su aplicación no está respondiendo a su diseño. Pero no solamente tocamos el tema de la existencia de problemas de eficiencia y efectividad en la puesta en marcha de tal política, sino también podemos decir que se presentan problemas de pertinencia. Una vez elaborada una política pública, asignados los recursos y dispuestos los instrumentos para llevarlo a cabo, calificamos su eficiencia y

efectividad en la medida que los procedimientos asociados conducen al objetivo planteado de la mejor forma. Por su parte, juzgamos una política pública como pertinente si ese objetivo y la naturaleza misma de la política en sí responden a una caracterización de un ciudadano determinado –usuario– en un contexto territorial, cultural, social y político. En este sentido, Subirats señala que uno de los aspectos esenciales en el proceso de implementación de las políticas «es el relativo a las relaciones inter- e intragubernamentales, aunque las políticas son decididas en el nivel central, su implementación concreta se produce en los niveles, regional, provincial y comunal» (Subirats, 1994: 84). Es precisamente en esta articulación entre el concepto de una política y su referente en la realidad social donde se encuentran las bases de la pertinencia.

3. Concepto de no acceso a derechos y servicios del Estado

El concepto de no acceso a derechos y servicios del Estado inicialmente estuvo ligado a factores relacionados con procesos econométricos de ingresos y egresos (Warin, 2010). En este sentido, destaca que en Reino Unido se emplea el término de *non take-up* para referirse a los usuarios que no acceden a los beneficios del Estado. Si lo vemos desde el punto de vista del resultado no habrá mayores diferencias entre este concepto y el expuesto por el Observatoire de non recours aux droits et services⁶ –Odenore, por su acrónimo en francés–. La diferencia principal aparece si apelamos a las causas del fenómeno y lo que cada mirada considera como central para el análisis. En el caso anglosajón, el no acceso a los derechos y servicios es producto de una dinámica entre circunstancias sociales y económicas, reformas políticas, estructuras administrativas y complejas reglas de elegibilidad (Finn & Goodship, 2014). Este modelo tiende a interpretar el fenómeno desde un enfoque más estadístico y funcional, descuidando el aspecto práctico y cognitivo (Kesteman, 2013). El caso francés se haría cargo de esta falencia y desarrollaría una interesante y exhaustiva categorización del no acceso, la cual revisaremos más adelante. En la propuesta teórica de Warin (2010) veremos un permanente esfuerzo por superar los límites que impone la mirada ortodoxa –británica principalmente– de observar el problema desde la lógica de la elección racional –*rational choice*– que queda en evidencia cuando Finn y Goodship (2014) señalan que el acceso –*take-up*– depende de las reglas

6 El observatorio del no acceso a los derechos y servicios es un sistema de investigación del laboratorio de ciencias sociales del Pacte y de la Universidad de Grenoble Alpes que tiene como objetivo observar, analizar y difundir conocimientos relacionados con la cuestión de la prescindencia en el ámbito de la prestación social, la salud, la integración sociolaboral, la autonomía, la mediación social, los viajes, la lucha contra la discriminación, etcétera.

de elegibilidad y el cálculo de beneficios adquiridos, versus el esfuerzo puesto en acceder a este y mantenerlo.

En el artículo de Finn y Goodship (2014), desarrollado al alero del *Centre for Economic and Social Inclusion*, encontramos un gran aporte en cuanto a la provisión de datos que ellos organizan de acuerdo a un análisis de número de beneficiarios reales versus beneficiarios potenciales durante un año –*caseloads*– y montos totales asignados por beneficio versus el monto potencial para ser cobrado –*expenditures*–. Estos datos corresponden principalmente al área de promoción de empleo –subsidios, pensiones, incentivos, etcétera– y dan cuenta de la relevancia del tema señalando así que, en el Reino Unido, en cuanto a beneficios asociados al ingreso, las tasas de acceso fluctúan entre el 80 % y 65 %, dejando un porcentaje restante no despreciable que indica la tasa de no accesibilidad a estos (Finn & Goodship, 2014: 15).

Warin (2010) nos dirá al respecto que el concepto de no acceso a derechos y servicios da cuenta de una complejidad que no se puede reducir a una cuestión de población destinataria y población beneficiaria. La definición inicial que ofrece será el de «toda persona que –bajo cualquier condición– no se beneficia de una oferta pública, de derechos o servicios, a los cuales podría acceder». (Warin 2010: 6). En principio, la categorización de la idea obedece a una simple tipología que se expone a continuación:

- a) **No acceso por desconocimiento:** alude a la falta de información y, por tanto, el usuario potencial no accede al beneficio por no advertir la presencia del mismo. Algunos derechos laborales tales como la justificación de inasistencia por fallecimiento de familiares directos –hijos y padres–, o bien, algunos tipos de subvenciones para vacaciones familiares generalmente se encuentran en esta categoría y la razón es principalmente su poco uso.
- b) **No acceso por no demanda:** el usuario sí sabe de la existencia del derecho, pero no hace uso de él por diferentes razones que detallaremos más adelante. Hay una larga lista de bonos escolares que, si bien son conocidos por los destinatarios, estos se privan de los mismos por motivos que van más allá de la mera desinformación.
- c) **No acceso por no recepción:** ocurre cuando habiendo realizado los trámites necesarios para solicitar un beneficio, este no es recibido. Diferentes son las causas asociadas, pero un ejemplo en particular puede encontrarse en algunos subsidios de vivienda que, al estar sujetos a disponibilidad de terrenos y otros prerequisites, muchas veces no es posible gozar de ellos, pese a calificar para los mismos.

La categorización anterior rápidamente nos deja patente su insuficiencia, al menos en cuanto a subcategorías que se relacionan con las causas del desconocimiento, la falta de demanda y la no recepción, respectivamente. Por esto, Warin (2010), a través del Odenore, nos presenta una categorización que

mostraremos a continuación en la tabla adjunta, a la cual hemos añadido una tercera columna a su derecha para ejemplificar las categorías conceptuales con casos de la realidad chilena de no acceso a los derechos y servicios del Estado.

Tabla 1
Tipología del no acceso y servicios del Estado

Categorías	Subcategorías	Ejemplos
Desconocimiento	Falta de información sobre su existencia o su modo de acceso	Fondos concursables para organizaciones rurales que escasamente llegan a ser advertidas por su población objetivo.
	No proposición del organismo prestador	Fluctuaciones en la administradora de fondos de pensiones que no son avisadas oportunamente a sus cotizantes.
No demanda por elección propia	No adhesión a los principios de la oferta	Abstención de sufragio en contexto de voto voluntario por no estar de acuerdo con la oferta existente.
	Intereses divergentes o no coincidentes con la oferta	Áreas verdes, zonas de equipamiento –sedes vecinales–, multicanchas, etcétera, que se subutilizan por otros intereses deportivos o recreacionales de la población.
	Falta de interés por la oferta –costo/beneficio–	Propuestas de traslado de asentamientos cuando existe un fuerte arraigo al lugar por razones de historia e identificación.
	Poca valoración de sí mismo	Beneficios que requieren de la aplicación de ficha social a los que no accede la clase media que se siente en desventaja por su nivel de ingreso.
	Alternativas	Transporte público versus otros medios de transporte.
No demanda por construcción	Desincentivo ante la dificultad de acceso	Acceso a becas de estudio con altas exigencias de documentación.
	Dificultad de accesibilidad –distancia, traslado–	Oferta cultural concentrada en grandes urbes en desmedro de centros urbanos menores.
	Menosprecio de elegibilidad, de chances o capacidades	Candidaturas a cargos públicos elegibles por la vía independiente, sin respaldo de un conglomerado.
	Razones financieras	Fondos de emprendimiento que requieren cofinanciamientos cercanos superiores al 10 % de capital inicial.
	Dificultad para expresar las necesidades	No acceso a salas cuna y jardines infantiles por no lograr cumplir las altas exigencias de los padres asociadas al cuidado de los hijos.
	Temor a efectos indirectos	El no realizarse exámenes médicos preventivos por miedo a requerir tratamientos costosos asociados a una posible enfermedad detectada.
	Temor a la estigmatización	Participación en actividades patrocinadas por el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) –organismo asociado a la prevención del consumo de drogas y alcohol– o el Centro de la Mujer –organismo asociado a la prevención de la violencia intrafamiliar–.
	Sentimiento de discriminación	Mujeres al ingresar a instituciones de las Fuerzas Armadas, discapacitados al integrar organizaciones deportivas, etcétera.
	Menosprecio de sus capacidades	Acceso a cargos dirigenciales en organizaciones territoriales y funcionales por desestimar las propias capacidades técnicas y de liderazgo.
Pérdida de la idea de tener derechos	Inmigrantes en quienes prevalece el estado de irregularidad por miedo a ser deportados, votantes en el extranjero.	

Categorías	Subcategorías	Ejemplos
No recepción	Abandono de la demanda	Subsidios a la vivienda cuya larga espera conlleva retirar los fondos de ahorro para otros fines.
	No adhesión a la propuesta	Bonos por término de conflicto o bonos de emergencia que no resuelven el problema ni satisfacen a la parte demandante.
	Arreglos con los oferentes	Cursos de capacitación en que participan directivos y que, por razones de agenda, no asisten y llegan a acuerdos con los oferentes con respecto a la certificación.
	Desatención de procedimientos	Posesión efectiva de propiedades por su alta exigencia de tiempo y documentación, como también su alto nivel de tecnicidad.
	Mal funcionamiento del servicio prestador	Servicios mal evaluados por la ciudadanía o servicios en contexto de paralización prolongada.
	Discriminación	Acceso a servicios públicos de transporte y otros con relación a indigentes o personas en situación de calle.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos Odenore, 2010

La presente tipología ofrecida por el *Observatoire de non-recours aux droits et services* –Odenore– deja en evidencia la complejidad del fenómeno del no acceso. Básicamente, las subcategorías de desconocimiento, no demanda y no recepción informan sobre algunos obstáculos socioculturales que van más allá de los estrictamente asociados al diseño, como es el caso de la falta de demanda por miedo a la estigmatización o por pérdida de la idea de tener derechos. También nos da la oportunidad de entender que existen motivos de no demanda voluntaria en la cual el destinatario opta por no acceder a los servicios por razones tales como tener una baja valoración de sí mismo o no adherir a los principios de la oferta. De esta manera, se hace una diferenciación entre el no acceso por constricción y no acceso por elección, lo cual expresa un conflicto entre las normas propias de las instituciones públicas y las prácticas de los actores que las integran como oferentes y usuarios. Esto refuerza el hecho de que el problema del no acceso es una cuestión de efectividad y, más aún, de pertinencia en cuanto al diseño e implementación de las políticas públicas.

4. Casos de no acceso en la realidad chilena

El no acceso voluntario, del cual nos haremos cargo de aquí en adelante, da cuenta de una respuesta social de desaprobación a la oferta pública y las instituciones del Estado. En la medida en que el no acceso a derechos y servicios del Estado responde a consideraciones de desinterés, descontento y desacuerdo, y no solamente a aspectos endógenos de la oferta pública, se convierte en un tema de ciudadanía y, más aún, de «ruptura de la ciudadanía» (Warin, 2010: 7). Si el Estado articula su oferta en función de un concepto que promueve ciertos niveles de autonomía y responsabilidad individual y colectiva a través de su

institucionalidad, los ciudadanos pueden manifestar su rechazo manteniéndose al margen de esta institucionalidad y sus servicios. Para Nadia Kesteman (2013), el no acceso a derechos y servicios afecta la ciudadanía política, la solidaridad social y los derechos objetivos y subjetivos. Así, los usuarios definen su postura frente a la oferta pública no solo en función de la información que manejen, sino también basados en criterios culturales, factores socioeconómicos, autoestima, percepción de la oferta, costo/beneficio, etcétera. Además, influye su mirada de las condiciones de acceso, normas de entrada, permanencia y egreso, reglas implícitas, entre otros.

La focalización de políticas públicas implica factores subjetivos con mucha más fuerza que si se tratara de la canalización de recursos financieros. Esto debido a que, en la focalización, influye el estatus de persona más que un perfil crediticio o de rentabilidad (Kesteman, 2013). Por lo tanto, no solo los criterios de selección se multiplican al pasar de lo estrictamente económico a lo social y cultural, sino también las interpretaciones que se hacen de la oferta pública aumentan y se diversifican exponencialmente. El no acceso hace referencia principalmente a derechos subjetivos que si bien están resguardados jurídicamente y respaldados por una norma o un conjunto de ellas, su reclamación descansa en un acto de voluntad del ciudadano que pide lo que le pertenece (Gil Domínguez, 2003). De esta manera, las características psicológicas y sociales del individuo son relevantes para la exigibilidad de los servicios del Estado. Los esfuerzos en algunos casos, tras advertir altas tasas de no acceso, han estado centrados en modificaciones a los perfiles de usuarios, mejoramiento de los servicios de distribución del servicio, sofisticación de las estrategias de difusión y promoción de la oferta, entre otras fórmulas; sin embargo, esto ha demostrado no ser suficiente o al menos solo parte de la respuesta (Finn & Goodship, 2014). La otra parte tiene relación con factores asociados a la racionalidad de los ciudadanos que optan o se ven inducidos a no acceder a la oferta pública disponible.

Básicamente hablamos de agentes sociales conscientes de su lugar en la estructura social, al decir de Anthony Giddens (1995). Según el sociólogo inglés, los agentes –ciudadanos– colaboran de dos formas en la estructura social: reproduciéndola y produciéndola. A esto lo denomina «dualidad de la estructura» y se traduce en el hecho de que los sujetos disponen de mecanismos para transformar la estructura de la que forman parte –conjunto de normas, reglas e instituciones–. Las instituciones públicas, como parte integral de la estructura social, tuvieron su génesis en prácticas que eran posibles de observar y delimitar espacial y temporalmente –la educación comenzó en una sala de clases, la iglesia en una congregación de fieles y la ciencia en observaciones sistemáticas, por dar algunos ejemplos superficiales– y luego, mediante procesos de rutinización de estas prácticas, logran alcanzar niveles de autonomía y abstracción que traspasan el contexto inmediato que les dio nacimiento. La repetición de una práctica modelo es susceptible de convertirse –con el tiempo y espacio suficiente, y la consecuente adhesión de un número

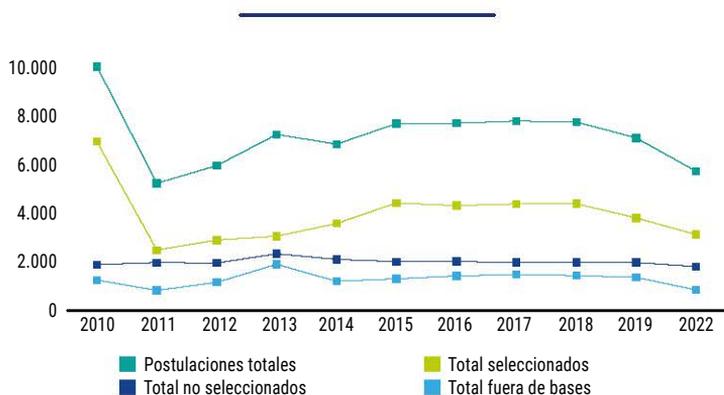
creciente de agentes sociales— en una institución social y, por tanto, a formar parte de la estructura social (Giddens, 1995).

El carácter racional de los ciudadanos entendidos como agentes sociales conscientes da cuenta de esta facultad de elección frente a la oferta que no tiene que ver solamente con la eficacia o efectividad de las instituciones públicas, sino también con su pertinencia. En este sentido, a continuación, se exponen tres casos que permiten desarrollar el análisis previo.

4.1. Becas ANID

La efectividad de una política pública, como lo es el caso de las becas impartidas por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, ANID, no está sujeta a tanto cuestionamiento como sí lo podría estar su pertinencia, sobre todo si consideramos que su objetivo institucional no contempla una necesaria focalización en aquella parte de la población que se encuentra más alejada de una formación académica de calidad y que generalmente proviene de estratos socioeconómicos más bajos. El objetivo de las becas ANID es «promover, fomentar y desarrollar la investigación en Chile, en todas las áreas del conocimiento, el desarrollo tecnológico y la innovación de base científico-tecnológica, de acuerdo con las políticas definidas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación» (Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, s.f.). En el caso de la Administración pública y la gestión de recursos del Estado con fines específicos, las cosas no son tan diferentes, pero existen matices que vale la pena destacar.

Gráfico 1
Resultados becas ANID 2010-2022 doctorado nacional
y magíster nacional e internacional



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos ANID

Si analizamos las becas ANID –ex becas Chile– entre los años 2010-2022⁷, observamos inmediatamente que mientras que la trayectoria de los adjudicados se mantiene relativamente invariable en el período –lo que claramente obedece a un criterio de disponibilidad de recursos–, los no seleccionados tienen una trayectoria mucho más volátil que cae fuertemente en 2011 con respecto a 2012 –en torno a los 4.500 postulantes– para luego subir hasta casi duplicarse en 2015 y mostrar una nueva caída en 2022 –en torno a los 3.000 postulantes–. Su comportamiento muestra una senda similar a la del universo total de postulantes con una divergencia en 2013 que se revierte inmediatamente al año siguiente. Por último, los postulantes declarados inadmisibles mantienen una conexión estrecha en relación a los adjudicados.

En primera instancia, la trayectoria paralela entre los adjudicados y los totales, en gran parte, es resultado de la mayor ponderación que representa este grupo en el agregado, por lo que su fluctuación es la que mejor explica las variaciones totales. Esto es lo que ocurre usualmente en todo proceso de postulación abierta –con montos acotados y requisitos de adjudicación– y no hace más que reforzar la importancia de observar el comportamiento de los no beneficiados.

Con respecto a los no adjudicados por inadmisibilidad, se extraen fundamentalmente aquellos que califican en la categoría de no acceso por no recepción por desatención de procedimientos, en la medida que los procesos de postulación a becas cuentan con elevados niveles de tecnicidad al relacionarse, por definición, con una población que supuestamente cuenta con la formación para tales fines. Por lo tanto, la calibración entre instructivos o bases, requisitos y formatos impone un grado de dificultad que podría estar por sobre las expectativas.

A lo largo de los 11 años en análisis, en solo dos instancias el número de inadmisibles estuvo por debajo de los 1.000 postulantes, lo que, con cierta voluntad política y capacidad técnica, se podría minimizar como resultado de una socialización clara y efectiva del proceso. El impacto de toda política pública depende de que sus procedimientos de entrada sean adecuadamente difundidos e internalizados por los potenciales beneficiarios de la misma. Desestimar la relevancia de esto podría ser considerado uno de los pecados capitales de las etapas de diseño, en mayor grado, y de implementación, por añadidura. Algo que invita, en principio, a desarrollar canales de interacción con los no beneficiarios para incorporar sus obstáculos percibidos en el rediseño de futuros procesos.

En el caso de los no adjudicados –admisibles–, las razones podrían ir más allá de la evidente desventaja relativa de estos postulantes con respecto a los adjudicados en términos de los ítems evaluados –calificaciones de pregrado, participación en proyectos de investigación y trayectoria profesional,

7 Se excluye datos de años 2020-2021 por discontinuidad del proceso en dicho período.

entre otros— y deberse a una sobreestimación de ciertos ponderadores en la evaluación. Es decir, se podría estar exagerando la relevancia de las notas de pregrado como predictor del desempeño académico y, con esto, subestimando la importancia de la trayectoria profesional y académica intermedia, posterior a la licenciatura. Quizás se busca evitar castigar a los postulantes jóvenes que no han tenido un tiempo intermedio entre su egreso de pregrado y los inicios de su posgrado para dedicarlo a otras actividades profesionales. Pero esto se podría lograr perfectamente separando los grupos con y sin experiencia laboral y realizando ajustes a los ponderadores en ambos casos, de modo de no castigar las trayectorias profesionales en favor de las trayectorias académicas.

También podría acusarse la presencia de ciertos vicios en la selección de perfiles en tanto que los mejores desempeños en los estudios de pregrados correlacionan positivamente con el acceso a una educación básica y media privilegiada. Es decir, podrían existir incentivos perversos en la política pública si se reproducen diferencias de acceso en la educación de calidad relacionadas con el ingreso. Es abundante la evidencia que confirma la concentración de experiencias de éxito con determinados colegios y universidades de élite en Chile (Zimmerman, 2019). Considerando que las notas de pregrado tienen un ponderador promedio⁸ de 35 % en la pauta de evaluación, no podemos descartar del todo la presencia de una posible incongruencia entre una política de financiamiento de la formación de capital humano avanzado que persigue ser, entre otras cosas, inclusiva, y los resultados de selección con posibles sesgos de discriminación por preparación académica preuniversitaria. Pero, nuevamente, frente a la ausencia estudios disponibles solo se puede conjeturar en este sentido y relevar la importancia de procesar e integrar los datos obtenidos en la evaluación de impacto de la política.

Ahora bien, si salimos del universo de postulantes, es decir, beneficiarios potenciales que no concursan por diversas razones, la opacidad en torno a las razones que explican este grupo es mucho mayor.

Es interesante considerar que este ejemplo ha de contemplar varias formas de no acceso de acuerdo a la tipología provista por Warin (2010). Dejando de lado el no acceso por desconocimiento y enfocándonos en el no acceso por no demanda, becas ANID parece adecuarse a las categorías de desvalorización de sí mismo, menosprecio de las capacidades, sentimiento de discriminación, menosprecio de su elegibilidad, de sus oportunidades o de sus capacidades, entre otros. Los ciudadanos que perfilan para acceder a estas becas de posgrado provenientes de universidades y establecimientos de educación media de menor prestigio y calidad desestiman sus posibilidades de acceder al beneficio y optan en muchas ocasiones por no postular. Aquí hablamos de agentes sociales —siguiendo a

8 Doctorado nacional, 30 %; magíster nacional, 45 %; magíster internacional, 30 % (Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo).

Giddens— que incurren en prácticas de desaprobación de las estructuras existentes, lo cual progresivamente se convierte en un proceso habitual: el no acceso. En la medida en que las tasas de no acceso se incrementan, las probabilidades de modificación de la estructura existente aumentan y la institucionalidad puede dar lugar a reformas.

4.2 Proceso constituyente

Para los propósitos del análisis del no acceso es relevante observar lo ocurrido en las últimas elecciones relacionadas con el proceso constituyente chileno y, especialmente, los volúmenes de abstención electoral, votos nulos y blancos, como se expresa en la tabla adjunta.

Tabla 2
Votos nulos, blancos y abstención en procesos electorales
de proceso constituyente en el período 2020-2023

Proceso	Fecha	Tipo de voto	Abstención (%) ⁹	Nulos (%)	Blancos (%)
Plebiscito de entrada	25 de octubre de 2020	Voluntario	49,02 %	0,36 %	0,16 %
Elección de convencionales constituyentes	15 y 16 de mayo de 2021	Voluntario	56,59 %	3,03 %	4,66 %
Plebiscito de salida	4 de septiembre de 2022	Obligatorio	14,14 %	1,54 %	0,59 %
Elección de consejeros constituyentes	7 de mayo de 2023	Obligatorio	17,59 %	16,98 %	4,56 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Servicio Electoral

Tal como se señala, el proceso constituyente viene tomando lugar en Chile desde el 15 de noviembre de 2019 a la fecha y se aprecian interesantes hechos relacionados con la abstención de participar, votos nulos y votos blancos en los cuatro hitos electorales que lo conforman, es decir, el plebiscito de entrada de 2020, la elección de convencionales constituyentes de 2021, el plebiscito de salida de 2022 y la elección de consejeros constituyentes de 2023.

En primer lugar, es relevante evaluar la importancia del régimen electoral en términos de voluntariedad/obligatoriedad con respecto al margen de no participación electoral. Es evidente que la obligatoriedad del voto tuvo un efecto positivo significativo en el volumen de personas que acudió a las urnas en los últimos dos procesos —plebiscito de salida y elección de consejeros—, reduciéndose a niveles de abstención que promedian 15,9 % para las dos oportunidades con voto obligatorio —plebiscito de salida y elección de consejeros—, que contrasta considerablemente con el 52,8 % de los dos eventos con voto voluntario —plebiscito de entrada y elección de convencionales—. No

9 Para obtener el dato de abstención, se subtrahen la participación electoral emitida —de cada uno de los procesos— con el padrón electoral vigente.

obstante, sigue siendo importante que, incluso bajo una estructura de incentivos completamente diferente que penaliza la renuencia electoral con multas que van desde 0,5 a 3 UTM –unidades tributarias mensuales–, exista una persistencia de dos dígitos en quienes no sufragan por causas variables. También es cierto que la institucionalidad contempla los mecanismos justificativos que eximen de la sanción, dentro de los cuales el recurso frecuente es apelar a la distancia con respecto al domicilio electoral, motivo por el cual se clasificaría en la categoría de no demanda por constricción/dificultad de accesibilidad. Además es posible que el factor «desconocimiento» en sus dos modalidades haya estado detrás de la abstención en la elección de consejeros constituyente –falta de información por desinterés y débil campaña publicitaria–, lo que explicaría la diferencia de más de 3 puntos porcentuales entre las dos ocasiones con voto obligatorio.

Luego, se puede destacar que, dentro del universo de votantes –quienes sí concurrieron a sufragar–, el número de votos nulos y blancos alcanza niveles históricos en la elección del 7 de mayo de 2023, totalizando un 22,44 %. Si bien acá no podemos hablar de forma directa de ciudadanos que no hacen uso de su derecho –o deber, según el enfoque teórico que se escoja– a sufragar, el hecho sí califica como un «no acceso de segundo orden», puesto que, si bien acuden a las urnas, no marcan una preferencia de acuerdo con las reglas del juego, sino que manifiestan implícita y, en algunos casos, explícitamente su desaprobación al suceso. Este fenómeno se podría concebir con una «participación forzada» o, en su defecto, con una «no participación palmaria», lo cual rige fundamentalmente para el caso de votos nulos que llegan a un 16,9 %. Y, de ser así, se hace relevante el análisis del ciudadano que, orientado por motivaciones del tipo «no adhesión a los principios de la oferta» o «falta de interés en la oferta», decide restar su respaldo legitimador a las reglas del evento electoral en el formato provisto bajo una contingencia determinada, como lo es el proceso constituyente en curso.

Usualmente los análisis *ex post* tienden a concentrarse en las preferencias y, en este proceso electoral 2023, los ojos se han posado mayoritariamente en lo que se denominó el tsunami republicano que es ese 35,41 % obtenido por el partido conservador chileno, Republicanos, y solo marginalmente ha existido interés por comprender los fundamentos que explican ese 22,44 % que votó nulo o blanco. Pero es del todo sensato pensar que ambas cifras interactúan en algún sentido, puesto que el discurso de Republicanos, tanto en la génesis del proceso como en la campaña, orbitó en torno a la desaprobación de la idea de abrir un nuevo proceso constituyente. En el primer caso, lo hizo absteniéndose del acuerdo que inicia este nuevo proceso –o extensión del original– y, en el segundo caso, realizó una campaña sobre la base de propuestas no necesariamente abordables dentro de un debate constitucional, sino legislativo y técnico, como lo son las medidas para enfrentar la crisis de inseguridad que se ha instalado en la opinión pública.

Para el análisis de esa proporción del padrón electoral que no participa en el proceso electoral o lo hace a regañadientes, el gran desafío es acceder a las motivaciones, actitudes y perfiles del votante y no votante. Para algunos expertos (Cox Alcaíno, 2023), se trata de una cifra previsible en regímenes de voto obligatorio, de lo que se desprende la existencia de cierta normalidad en el fenómeno, lo cual podría desincentivar análisis más profundos. Pero el hecho de que 1/5 de los votantes expresó desconocimiento o desaprobación —en el peor de los casos— del proceso electoral es una señal que no se puede internalizar como algo esperable, puesto que el incomprenderlo es sencillamente malinterpretar o subestimar las preferencias de esa quinta parte de quienes sufragan. Profundizar en su explicación podría claramente aportar datos relevantes para la toma de decisiones futuras que fundamenten y orienten el diseño institucional.

Sin duda se trata de una proporción móvil de votantes que tiene, en general, una mala valoración del diseño y puesta en marcha de un proceso tan relevante como lo es la redacción de un texto constitucional. Por lo tanto, los futuros movimientos que realice esa parte de la población desde una no preferencia a una preferencia específica determinan el curso de los hechos, lo que expresa una importancia tanto pragmática como funcional y transaccional para la política partidista. Por ahora no podemos más que seguir hipotetizando al respecto, ante la ausencia de estudios más acabados y datos más depurados, pero es esperable que, en un eventual abordaje sistemático de esta problemática, se encuentren claves para impulsar transformaciones sociopolíticas cruciales para el futuro del país, permitiendo vislumbrar salidas al contexto de múltiples crisis —de legitimidad, de seguridad, económica y climática— propias de la coyuntura actual, las cuales comparten la necesidad de contar con elevados niveles de *enforcement* y *engagement* cívico-político.

Por otra parte, bajo el voto voluntario con inscripción automática, que rige en el plebiscito de entrada —2020— y en la elección de convencionales —2021—, donde los votos nulos y blancos pierden significancia estadística y la abstención llega a incluso superar el 50 % del padrón electoral; la corriente mayoritaria del debate público tiende a centrarse en las preferencias efectivas a través de barómetros preelectorales y análisis poselectorales. Y, con cierta miopía analítica, la comunicación política se enfrenta a datos que expresan el pulso ciudadano poniendo todos sus esfuerzos en conectar con los resultados de muestras dudosamente representativas de la diversidad de opiniones en la sociedad. De este modo, la miopía analítica deriva en autocomplacencia cuando la mitad de la población se abstuvo de respaldar con su voto a sus gobernantes y legisladores.

Desde el memorable estudio de Katz y Lazarsfeld (1964), sabemos que detrás de la formación de opiniones y toma de decisiones a nivel ciudadano, la informalidad y los grupos pequeños forman una parte sustancial en el marco de influencias de las personas. Su rol va desde el reforzamiento de códigos de

conducta y valores compartidos hasta el procesamiento y traducción de lo que el mensaje de los medios masivos buscan transmitir. Por lo tanto, para acceder a este «mundo de vida» de la comunicación social, es necesario levantar datos con mayor sistematicidad, profundidad y complejidad, con especial foco en el punto ciego de las encuestas: el ciudadano que no participa o no opina por los canales oficiales y bajo las reglas institucionales formales.

Otro estudio relevante en esta línea es el de Dryzek (1996) y su equipo que parte de la diferenciación clave entre discursos y reglas, entendido lo primero como el conjunto de valores, actitudes e ideas predominantes informales de las instituciones –*software*– y, lo segundo, como el sistema de normas y procedimientos formales de los mismos –*hardware*–. Es así como logran dar cuenta de que, tras el velo del aparente binomio de ideologías predominantes en Estados Unidos, se esconden cuatro discursos compartidos y bastante extendidos que reflejan mucho mejor la diversidad de opiniones en la sociedad norteamericana.

4.3. Fondo de Desarrollo Empresarial del Servicio de Cooperación Técnica, «Crece»; Fondo de Desarrollo de Negocios

Ahora analicemos un caso más específico, pero cuyas implicancias son posiblemente aplicables a una escala mayor de casos. Se trata del Fondo de Desarrollo Empresarial SERCOTEC¹⁰, «Crece», el cual busca fortalecer la gestión de micro y pequeñas empresas, cooperativas y personas naturales con perfil tributario de primera categoría. El fondo «Crece» actúa a través del financiamiento de un plan de trabajo que les permita a sus beneficiarios potenciar su crecimiento, su consolidación o acceder a nuevas oportunidades de negocio. El fondo provee un subsidio de \$ 5.000.000 no reembolsable que puede ser destinado a múltiples propósitos como la capacitación, asistencia técnica, *marketing*, habilitación de infraestructura, compra de activos y capital de trabajo, además de la digitalización de procesos, productos y servicios.

Para acceder a este fondo existe un requisito de cofinanciamiento del 5 % por parte del usuario. Esta exigencia, como en tantas otras alternativas de fondos concursables, cumple con al menos tres objetivos complementarios al éxito de la inversión:

- 1) garantizar un determinado piso de corresponsabilidad financiera en la inversión;
- 2) dar señal de compromiso con el desarrollo del proyecto; e
- 3) incrementar el monto del presupuesto total que financia la inversión.

10 Corporación de derecho privado, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Esos tres objetivos favorables a los lineamientos estratégicos de cada fondo y los proyectos que patrocina pueden, a su vez, verse contrarrestados con el evidente efecto de «barrera de entrada» que genera la exigencia de cofinanciamiento. Es decir, en principio, no podemos estimar con claridad cuál es la verdadera magnitud de los eventuales beneficiarios de los fondos que desestiman sus posibilidades de adjudicarse la subvención debido a la falta de capital o liquidez suficiente para participar en el concurso. Esto no contradice los criterios técnicos que fundamentan el cofinanciamiento, pero es una consideración que debe tenerse en cuenta al momento de analizar el impacto de la política en cuanto a su rentabilidad social y económica. En primer lugar, en relación a aquellos que realmente necesitan apoyo económico para expandir sus negocios o mantenerlos operativos y quienes finalmente acceden a los dineros. En segundo lugar, se aplica al potencial éxito de las inversiones, donde los requisitos de entrada no garantizan una selección óptima de los proyectos en términos de una correspondencia más ajustada entre los escogidos y las mejores tasas de retorno y sostenibilidad de la inversión.

Además del cofinanciamiento del 5 %, el fondo «Crece» también exige un capital complementario para costear el impuesto al valor agregado de la inversión. Esto incrementa el capital inicial que se necesita para recibir los dineros y refuerza aún más la aversión a participar por razones económicas, lo cual se enmarca dentro de la categoría de no demanda por restricción. En su último proceso, este fondo entregó recursos a un total de 1.535 empresas, de las cuales no contamos con mayores antecedentes, pero sería relevante establecer un perfil *ex post* de los beneficiarios para evaluar la tasa de éxito de las adjudicaciones y, a partir de ello, determinar si los criterios de selección deben ser revisados. Generalmente, este tipo de procesos no cuentan con muchas métricas de impacto que exhorten a sus gestores a llevar a cabo un examen exhaustivo de sus bases técnicas con el objetivo de optimizar sus líneas de financiamiento de manera más efectiva. En cierto sentido, más allá de los aspectos técnicos, coyunturales e incluso idiosincráticos que podrían influir en la tasa de éxito de los proyectos subvencionados, los criterios de selección y los requisitos de entrada se convierten en las variables más significativas sobre las cuales se tiene control para obtener mejores resultados en el agregado.

Podríamos decir que, hasta ahora, el énfasis ha estado puesto en la evaluación de propuestas técnicas y su eventual impacto. Sin embargo, dicha valoración se realiza en un grupo muestral que no necesariamente es representativo del verdadero potencial de proyectos que podrían considerarse si las exigencias de entrada fueran menos estrictas o se bonificaran las buenas ideas. Es muy poco probable que alguien siquiera considere revisar propuestas antes de reducir la cantidad de postulaciones estableciendo un requisito riguroso como el cofinanciamiento. Esto no solo ahorra tiempo y recursos destinados a la ponderación del portafolio, sino que cumple con los tres objetivos expresados anteriormente –corresponsabilidad financiera, compromiso ejecutivo e

incremento de la inversión—. No obstante, no se puede descartar que, en ese «punto ciego» o «contrafactual» que muestra la proporción de la población de beneficiarios potenciales que queda excluida en la primera etapa del proceso —por desconocimiento debido a la falta de información, por poca valoración de sí mismos, por razones financieras o por desatención del procedimiento por sobrecarga cognitiva, entre otras tantas razones—, puedan existir propuestas técnicas con altas posibilidades de éxito.

5. Conclusiones

A través de este trabajo se ha buscado realzar un marco teórico y analítico de enorme valor para la Administración pública, puesto que se trata de un fenómeno cuyas implicancias directas e indirectas atraviesan transversalmente las diferentes fases del ciclo de políticas públicas. En primer lugar, en la fase de diseño —que es donde se establecen, entre otros aspectos, los criterios de selección y requisitos de acceso a los servicios públicos—, el análisis del «no acceso» permite visualizar mejoras de origen que se relacionan con un mayor ajuste entre el diagnóstico y la aplicación de principios técnicos y sociales en conjunto con los resultados deseados de reducción de brechas, distribución de recursos y ampliación de oportunidades, por mencionar algunos macropropósitos de las políticas públicas. Por lo mismo, surgen conjeturas con respecto al potencial de incorporar mayores niveles de codiseño en aquellas políticas públicas con fuerte sesgo técnico y burocrático para hacerlas más adaptables a la dispersión de perfiles que forman parte de la población objetivo. Esto con el fin de reducir el efecto de la no demanda por desinformación, poca valoración de sí mismo y carga burocrática relacionadas directamente con las exigencias de entrada y la difusión de bases técnicas y términos de referencia.

En los casos analizados, se considera revisar y ajustar las ponderaciones de notas de pregrados y porcentajes de cofinanciamiento en la provisión de becas y fondos concursables, respectivamente, en atención a otros factores relacionados con trayectorias profesionales, coherencia interna en los relatos de vida, perfiles y potenciales de negocios, según sea el caso, los cuales permiten avanzar hacia una provisión más justa en cuanto a cobertura y exitosa en términos de resultados de los recursos públicos.

Luego, en la fase de implementación, observamos que el no acceso sigue actuando, pese a que el filtro de entrada ya fue aplicado y la selección de beneficiarios se redujo desde los potenciales a los reales. Y es que el no acceso como fenómeno amplio contempla, a su vez, a aquellos ciudadanos que califican para la asignación de un beneficio incluso si no hacen uso del mismo. Desde asignaciones sociales y exenciones tributarias hasta uso de bienes públicos,

los problemas de asignación persisten durante el desarrollo de los programas públicos, lo cual es resultado directo de errores de diseño y difusión inicial, pero también, por otra parte, responde a descoordinaciones y deficiencias de gestión endógenas a la Administración pública.

Los rendimientos por debajo de lo óptimo se convierten en la generalidad, pues no se cuenta con mecanismos estables e incorporados —es decir con presupuesto y personal asociado— para el monitoreo y evaluación de la gestión que realice una trazabilidad adecuada de la interdependencia entre recursos y usuarios. Omitiendo la interacción con usuarios internos y remitiéndose a la relación con los colaboradores, es usual encontrarse con inconvenientes de retraso en los pagos de trabajadores honorarios, visados de documentación que demoran días e incluso semanas en lugar de horas, deficiente digitalización de procesos y otros tantos vicios de la falta de modernización del Estado.

Finalmente, en la fase de evaluación estaría el problema más patente de todos: la falta de información sobre quiénes y por qué no acceden a los servicios y derechos del Estado. En este plano, solo se puede conjeturar hasta revertir la ausencia de datos. Iniciativas como el *Observatoire de non-recours aux droits et services* en Francia son un caso aislado de vanguardia institucional que no ha tenido la resonancia esperada, mucho menos en la región donde no se conoce de experiencias similares. Posiblemente existen intentos en reparticiones públicas locales que se implementan de manera discrecional y no sostenida en el tiempo. De ser así, sería interesante y valioso dar con esos casos para observar sus condiciones y efectos con miras a proyectar su escalabilidad en otros servicios públicos.

Lo conjetural, que está tan presente en el análisis acá expuesto, es consecuencia directa de la falta de estudios de impacto que es tan transversal como histórica en la Administración pública. Claramente la demanda por mayores recursos económicos y técnicos destinados a los procesos de evaluación permanente —*ex ante*, *ex durante* y *ex post*— y exhaustiva —líneas base, seguimientos de proceso, monitoreo de gestión, indicadores clave de rendimiento, evaluación de resultados intermedios y finales— es un primer foco prioritario para hacer frente a esta sentida carencia. También lo es la incorporación de tecnología y ciencia de datos para captar la riqueza de la información emergente en la interacción de usuarios potenciales y medios de información y gestión provistos por la Administración pública. Esto último es clave, puesto que, en muchos casos, el formato de datos o huella digital existe, pero no se cuenta con los recursos ni disposiciones técnicas o voluntad política para procesarlos, sistematizar y sacar conclusiones útiles al respecto que vayan en la dirección de mejorar la provisión de servicios públicos.

Sin embargo, lo cierto es que el levantamiento y procesamiento de la información para incorporar a los «no beneficiados» o «no adjudicatarios» y sus motivos en

el ciclo de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas no es suficientemente preciso o útil si no se complementa con abordajes empíricos que conjuguen la representatividad de lo cuantitativo con la profundidad de lo cualitativo. Incluso, podría ser que esto último fuese más relevante en etapas iniciales de investigación por tratarse de sondeos donde la abundancia de conjeturas e hipótesis —como algunas de las aquí planteadas— conduce en múltiples direcciones analíticas, en las que es difícil discriminar de antemano cuáles son las más promisorias. Al ser un campo de estudios escasamente explorado, se requieren indagaciones preliminares que, «con machete en mano, se abran paso entre la maleza». En concreto, se hace necesario realizar entrevistas semiestructuradas y *focus groups* con aquel sector de la población que, por diversas razones, no accede a los servicios de Estado. Esta estrategia sería la fase posterior a la propuesta metodológica aquí desarrollada.

Este trabajo se limitó a la revisión de un marco conceptual y analítico disponible, aunque poco explorado, que se ajusta en gran medida a la realidad en un primer nivel de aproximación empírica como el realizado. De acuerdo a los casos aquí analizados —proceso constituyente, becas ANID y fondo «Crece»—, la teoría parece adecuarse bien a un primer acercamiento a los datos, pero al tratarse de un enfoque que denuncia la ausencia de datos —el punto ciego de las políticas públicas— no se puede ir mucho más allá que eso por el momento. El modelo de observatorio de datos como el seguido por el Odenore y tantas otras iniciativas que se relacionan con la opacidad de información —observatorios fiscales, de violencia de género, de derechos laborales, etcétera— es, en principio, un referente idóneo para emprender el desafío de visibilizar las razones, motivaciones y condiciones que generan una provisión subóptima de servicios, recursos, bienes y derechos públicos.

Otro paso necesario es el que, tímidamente y de forma aislada, han realizado algunos organismos públicos y de la Administración, diseñando y socializando guías orientativas, plataformas de acceso, hojas de ruta, calendarizaciones, flujogramas, infografías, ventanillas únicas, entre otros. Estas herramientas reducen la intrincada red de oferta pública de servicios a una imagen, listado o sistema de ideas coherente y procesable, adaptado al potencial usuario. Muchas veces se observa que la oferta pública y los diversos compartimentos y secciones de la Administración pública son difíciles de entender tanto para quienes trabajan para el Estado como para quienes lo estudian; por lo tanto, se debe priorizar, ampliar y mantener en el tiempo el esfuerzo de organizar y hacer comprensibles los servicios públicos.

Referencias

- **Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo [ANID].** (s.f.). *Conoce Anid*. <https://anid.cl/conoce-anid/>
- **Cox Alcaíno, M. L. (9 de mayo de 2023).** Los países con voto obligatorio tienen tasas más altas de nulos y blancos. *El Mercurio*. C4
- **Dryzek, J. (1996).** La lógica informal del diseño institucional. En R. E. Goodin, 1996, *Teoría del diseño institucional*. Gedisa.
- **Finn, D. & Goodship, J. (2014).** *Take-up of benefits and poverty: an evidence and policy review*. Centre for Economic & Social Inclusion.
- **Giddens, A. (1995).** *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración* (J. L. Etcheverry, traductor). Amorrortu Editores. <https://cuadernosdehistoriacultural.wordpress.com/2012/03/07/anthony-giddens-la-constitucion-de-la-sociedad-bases-para-la-teoria-de-la-estructuracion-buenos-aires-1995>
- **Gil Domínguez, A. (diciembre, 2003).** *Derechos subjetivos y derechos colectivos: similitudes y diferencias* [ponencia]. VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla. <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/80/derechos-subjetivos-y-derechos-colectivos-similitudes-y-diferencias.pdf>
- **Katz, E. & Lazarsfeld, P. F. (1964).** *Personal influence. The part played by people in the flow of mass communications*. Routledge.
- **Kesteman, N. (2013).** Le non-recours, entre accès aux droits... et restriction des droits. Colloque organisé le 12 mars 2012 à l'Université Paris 2 par le Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques. *Politiques sociales et familiales*, (111), 70-76.
- **Subirats, Joan (1994),** *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- **Olavarría Gambi, M.; Navarrete Yáñez, B.; Figueroa Huencho, V. (2011).** *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?* Evidencia desde un estudio de caso. *Política y Gobierno*, 18 (1). 109-154.
- **Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. (1998).** *Implementación: Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.
- **Warin, P. (2010).** *Le non-recours : définition et typologies*. <https://www.aide-sociale.fr/wp-content/uploads/2019/02/typologies-non-recours-41.pdf>

- **Zimmerman, S. (2019).** Elite Colleges and Upward Mobility to Top Jobs and Top Incomes. *American Economic Review*, 109 (1). 1-47.