



ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN

**EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL
SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS DE LA REFORMA PREVISIONAL
EN LAS COMUNAS DE LA REINA, MACUL, ÑUÑO A Y PEÑALOLÉN**

**Alumnos: Duque Herrera, Natalia
Salas Letelier, Miguel
Profesor Guía: Valeria Quilapan, Juan**

**Tesis para optar al Título de Administrador Público
Tesis para optar a Grado de Licenciado de Ciencias Políticas y Administrativas**

Santiago, Noviembre 2010

Dedicatoria y Agradecimientos:

Le agradezco a Dios por sobre todas las cosas, quien me permitió llegar a estas instancias dándome salud para cumplir mis objetivos.

A mi mamá, quien siempre creyó en mis proyectos, me apoyó aun cuando las cosas eran difíciles, con paciencia y amor.

A mi papá, por insistir en que sin importar cuán lejos se encuentren nuestras metas, las podemos alcanzar siendo fiel a nuestros sueños.

A mis hermanas, Fabiola y Silvana, quienes con su alegría y cariño me ayudaron a tener confianza y fe en mis propios anhelos, los que más tarde se transformaron en frutos. ¡Gracias!

A Boris, quien sin saberlo que las dificultades se transformarían en oportunidades, las inseguridades en amor y perseverancia, quien no sólo trajo consigo una esperanza, sino también me hizo parte de su felicidad.

Con especial cariño le agradezco a Gilberto Duque González, mi abuelo, por su amor, cariño, preocupación, entrega y perseverancia, por permanecer a nuestro lado, entregándonos muchas veces lo que no tenía. ¡Muchas Gracias!

Y a todos quienes nos apoyaron junto a mi compañero Miguel para lograr este proyecto, el cual nos enseñó además a cultivar una verdadera amistad.

Natalia Duque Herrera

Dedicatoria y Agradecimientos:

Quiero agradecer a mi familia: mis padres, Carmen y Héctor– por su apoyo incondicional y por haberme brindado la oportunidad de estudiar –, mis hermanas, Natalia y Maite, por su amor y cariño sin barreras. Sin importar qué suceda puedo contar con ustedes siempre.

A Fabiola, mi gran amor, por estar presente en mi vida y en mi corazón, me has demostrado que soy capaz de muchas cosas, muchas gracias por tu amor, tus consejos y tu confianza en mí.

A mis grandes amigos: Cristóbal – porque siempre estás presente, apoyándome y demostrándome lo que es un verdadero amigo –, Beatriz, por tu amistad de tantos años y buenos consejos.

A mi compañera de tesis, Natalia, hemos emprendido un proyecto importante para nuestras vidas, muchas gracias por tu amistad, lealtad, cariño, paciencia y dedicación.

A nuestro profesor guía, Juan, por sus consejos y confianza.

A nuestra Casa de Estudios, por haber confiado en nosotros y habernos formado como profesionales.

A todos mis seres queridos: familiares y buenos amigos, que han estado presentes y apoyando durante este importante proceso.

Gracias a todos ustedes por sus buenas vibras, por brindar la armonía y energía que nos da fuerza y se transforma en lo que denominamos Dios.

Miguel Salas Letelier

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
1. Antecedentes.....	13
1.1 Sistema Previsional Antiguo	13
1.2 Sistemas Previsionales	20
1.3 Origen de la Política de Reforma Previsional	26
<i>1.3.1 Cambios en la sociedad chilena</i>	27
<i>1.3.1 Régimen de AFP</i>	30
2. Reforma Previsional	32
2.1 Bases de la propuesta de Reforma	33
2.2 Diseño de la Reforma Previsional	34
<i>2.2.2 Regla del Superávit Estructural</i>	35
<i>2.2.3 Sistema de Protección Social</i>	36
2.3 Actores Relevantes en el Diseño de la Reforma.....	38
2.4 Principales contenidos de la reforma	44
<i>2.4.1 Beneficios de la Reforma Previsional</i>	45
<i>2.4.2 Sistema de Pensiones Solidarias</i>	47
<i>2.4.3 Equidad de Género</i>	53
<i>2.4.4 Aumento de la cobertura del Sistema</i>	56
<i>2.4.5 Nueva Institucionalidad del Sistema de Pensiones</i>	56
3. Justificación	60
4. Hipótesis.....	64
5. Objetivos	65
<i>Objetivo General</i>	65
<i>Objetivos Específicos</i>	65

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	66
1. Relación entre la política y políticas públicas.....	68
2. Contexto histórico para el Análisis de la Políticas Públicas.....	76
3. Desarrollo de las Políticas Sociales y su relación con las Políticas Públicas.....	77
4. Etapas Analíticas de las Políticas Públicas	85
4.1. <i>Relación entre Diseño e Implementación de las Políticas Públicas</i>	87
4.2 <i>Las Burocracias Públicas y su efecto en las Políticas Públicas</i>	90
5. La Implementación del Sistemas de Pensiones Solidarias	93
5.1 <i>Implementación del Sistema de Pensiones Solidario</i>	96
5.2 <i>Los Sistemas de Elegibilidad</i>	97
5.3 <i>Canales de Atención</i>	100
5.3.1 <i>Municipios: la primera línea de atención</i>	101
5.3.2 <i>Centros de Atención IPS</i>	102
5.3.3 <i>Aliados Estratégicos y AFP</i>	103
5.3.4 <i>Plataforma Tecnológica y protocolos de atención</i>	106
6. La Evaluación del Sistema de Pensiones Solidarias	109
 CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	 116
1. Nivel de la investigación	116
<i>Tipo de investigación</i>	116
<i>Población y Muestra</i>	117
2. Instrumentos de recolección de datos.....	118
 CAPÍTULO IV: ANÁLISIS	 120
Análisis de Encuesta	120
Análisis de Entrevistas	134
 CAPÍTULO V: CONCLUSIONES.....	 157
Conclusiones respecto a los objetivos de investigación planteados.....	160
1. <i>Importancia de la Reforma Previsional</i>	160
2. <i>Beneficiarios del SPS</i>	161
2.1 <i>Postulantes y afluencia</i>	161
2.2 <i>Edad y Género de los Postulantes</i>	161
2.3 <i>Beneficios a los que se postula</i>	162

<i>2.4 Estado de Solicitudes en Trámite</i>	163
<i>2.5 Meses de demora en las solicitudes</i>	166
<i>3 Evaluación de la Coordinación de las Instituciones</i>	167
<i>4. Evaluación de la Información y Capacitación de los Funcionarios</i>	168
<i>5. Evaluación de la Eficiencia de la Gestión Administrativa</i>	170
<i>6. Evaluación de los Recursos Tecnológicos e Infraestructura</i>	173
Consideraciones finales	175
BIBLIOGRAFÍA.....	178
ANEXOS.....	183

INTRODUCCIÓN

La presente tesis, para optar al grado de Administración Pública de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano se centrará particularmente en lo que corresponde al Sistema de Pensiones Solidarias, contenido en el título I de la ley de **Reforma Previsional N° 20.255** (y considerando su modificación, la ley N° 20.366, del 27 de julio de 2009) con sus correspondientes beneficios de **Aporte Previsional Solidario (APS)** y **Pensión Básica Solidaria (PBS)** dentro de las comunas de La Reina, Macul, Ñuñoa y Peñalolén, en las cuales tiene jurisprudencia el **Centro de Atención Previsional del Instituto de Previsión Social de Ñuñoa (CAP Ñuñoa)**, siendo una de las sucursales del **Instituto de Previsión Social (IPS)** con mayor afluencia de público en Santiago y Chile, la cual podrá evidenciar en forma confiable un parámetro de interpretación en el desarrollo implementado de los beneficios señalados.

Dentro del cuadro de la **Reforma Previsional**, ley 20.255, iniciada en julio de 2008, se encuentra el **Sistema de Pensiones Solidarias (SPS)**, contenido en el Título 1 de dicha ley, el cual contempla dos beneficios, Aporte Previsional Solidario y Pensión Básica Solidaria, ambos subdivididos en invalidez y vejez, los cuales fueron creados a fin de poder asegurar una vejez más digna a los chilenos, independiente de si fueron o no cotizantes de los sistemas de pensiones existentes en el país.

El primer beneficio, denominado **Aporte Previsional Solidario (APS)** surge como un complemento a las pensiones pertenecientes al DFL 3.500 – AFP, Compañías de Seguro –, y Cajas del Sistema Antigo, su objetivo es poder complementar pensiones gradualmente, para los pensionados mayores de 65 años que cumplan con el requisito, el beneficio se denomina **Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV)**, por otra parte el **Aporte Previsional de Invalidez (APSI)** es para quienes sean beneficiarios de algún tipo de pensión de invalidez que les asegura recibir un ingreso mínimo similar al de la Pensión Básica Solidaria a la fecha (el monto a julio de 2010, asciende a \$75.840 bruto). El APSV, a contar de julio de 2010, garantiza un monto máximo de \$200.000 brutos, de cualquier sistema de pensión cotizante existente, tanto los del DFL 3.500 como los del sistema antiguo. Las personas que se encuentran con fondos de pensiones liquidados en sus administradoras y no cuentan con recursos suficientes para su subsistencia, motivo que muchas veces los hace dependientes de terceros para lograr satisfacer sus necesidades básicas, el aporte se hace con fondos Estatales regulados por el 0.5% del Superávit Estructural¹, normalizados a su vez por una fórmula de reajuste anual la cual se contemplará hasta el año 2012, a fin de tener una mejor calidad de vida.

La **Pensión Básica Solidaria (PBS)**, surge como una pensión, para personas que no se encuentren afiliados a ningún régimen previsional o bien, que hayan quedado sin saldo en su cuenta de capitalización individual antes de Julio de 2008. Para las

¹ Rodríguez Cabello, Política Fiscal de Balance Estructural en Chile (2010, 26)

personas que cuenten con estas características y que además superen los 65 años de edad, postulan a la **Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV)**. Ahora bien, si son menores de 65 años y mayores de 18 años y presentan algún tipo de discapacidad que les impida ejercer alguna labor remunerada teniendo un porcentaje de discapacidad mayor o igual a 50%, determinada por la **Comisión Médica Regional (CMR)**, será denominada como **Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI)**. En ambos casos, PBSV o PBSI, el monto recibido actualmente es de \$75.840, desde julio del año 2010.

Este beneficio de PBS viene a reemplazar la antigua **Pensión Asistencial (PASIS)** que se otorgaba a través de las Municipalidades, estas pensiones pretenden ser un beneficio más justo y expedito, eliminando trámites innecesarios y burocráticos a fin de otorgar con mayor rapidez la ayuda estatal a personas en situación de riesgo y vulnerabilidad.

El desarrollo de nuestra tesis planteará el contexto histórico del sistema previsional en Chile, considerando elementos sociales, políticos y económicos, y su respectiva evolución, y así abordar el proceso de reforma previsional que se ha ido gestando a contar del año 2006 cuando la entonces Presidenta Michelle Bachelet, convierte éste, en unos de los proyectos principales de su Agenda Programática.

Para realizar la investigación se aplicó una encuesta a los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias del CAP Ñuñoa entre los meses de enero y abril del 2010 a fin de conocer sus impresiones acerca de la implementación de este sistema y sus beneficios, considerando los aspecto de la gestión interna del IPS y las demás instituciones involucradas en cuanto a las variables definidas de recursos humanos, recursos tecnológicos e infraestructura institucional.

Además se aplicó una entrevista a los encargados de la reforma de cada institución de nuestra zona de intervención, traduciéndose esto en la sucursal de Ñuñoa del IPS, las municipalidades respectivas de La Reina, Macul, Ñuñoa y Peñalolén y las agencias de AFP presentes, PROVIDA e ING Capital, considerando las mismas variables, a fin de poder establecer una evaluación sobre la implementación del sistema de pensiones solidarias propuesta y establecida por la Reforma Previsional.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La denominada Reforma Previsional implementada a contar del 1º de julio del año 2008 constituyó uno de los elementos claves del Sistema de Protección Social impulsado por el gobierno de la ex presidenta Michelle Bachelet, dentro del marco del Proyecto Bicentenario, proponiendo nuevos beneficios y cambios en la estructuración del sistema de pensiones y en la manera de acercar estos temas a la ciudadanía, a fin de crear conciencia en la proyección del sistema de jubilación desde jóvenes, la reforma promueve una reestructuración profunda de la institucionalidad relacionada, tanto en el sector público como privado.

Para esto, es necesario que la implementación sea adecuada, entendiéndose por esto *“la concurrencia o ensamblaje de los diversos elementos necesarios para alcanzar un cierto resultado programático”* (SUBIRATS, 1994, p. 75), para que la trazabilidad de las instituciones responsables sea óptima, y que la ciudadanía conozca los beneficios que la reforma promueve, así como también informarse de las responsabilidades y derechos que de ésta se desprenden.

La evaluación de dicha política pública se basará en gran medida con la información que los ciudadanos cuenten y el grado de entendimiento que tengan sobre ella.

En los últimos años de vida de nuestro país, Chile ha experimentado una mejoría sustantiva en las condiciones de vida de la población, principalmente en términos de ingresos, educación, salud y vivienda, mas aun persisten importantes diferencias al interior de nuestra sociedad, que han impulsado a los gobiernos a reflexionar sobre la reorientación de las políticas públicas y en cómo contribuir a la política social, como una manera de construir formas que puedan incluir a sectores más amplios de la sociedad e impulsar su desarrollo y mejora de calidad de vida, que nos aseguren capacidades similares de desarrollo y acceso a fuentes que permitan la expansión de los derechos ciudadanos.

La reforma lleva un poco más de dos años desde su puesta en marcha y es un momento propicio para poder efectuar una evaluación de la implementación del **Sistema de Pensiones Solidarias** (SPS), ya que propone grandes y profundos cambios, y es necesario poder comprender la situación pasada de la realidad previsional chilena, así como también en qué consiste esta Reforma Previsional.

El CAP Ñuñoa alberga 4 comunas de Santiago y constituye uno de los Centros de Atención Previsional en Chile con mayor afluencia de público, donde sólo el Sistema de Pensiones Solidarias atiende alrededor de 120 personas diarias desde su puesta en marcha en julio del 2008.

En cuanto al tamaño poblacional, nuestra muestra representativa constará de 110 encuestados, los cuales han sido elegidos al azar, beneficiarios del SPS, que se encuentran postulando y recibiendo algún tipo de beneficio de los ya mencionados a estudiar, **Aporte Previsional Solidario (APS)** o **Pensión Básica Solidaria (PBS)**.

1. Antecedentes

1.1 Sistema Previsional Antiguo

El desarrollo de la Seguridad Social en Chile comenzó en la década de 1920. Sin embargo, desde antes hubo algunas iniciativas que se hicieron más frecuentes y amplias a contar del siglo XIX. A comienzos del siglo XX se extendió la preocupación a la vivienda y específicamente a las condiciones de empleo y de previsión social de los trabajadores (Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN, 1998). En la primera mitad de los años 20 comenzó a consolidarse el sistema previsional chileno con la promulgación de la Ley 4.052 del Seguro Obrero de 1924. Esta ley formalizó la universalización de la protección social y convirtió a Chile en uno de los países precursores en América Latina.

El sistema de pensiones antiguo contaba con 3 principales cajas previsionales, que abarcaban a gran porcentaje de los cotizantes, las cuales eran:

- **Servicio de Seguro Social (SSS)**, destinada esencialmente para trabajadores sin instrucción e independientes, que se dedicaran a labores domésticas, de agricultura o construcción.
- **Caja de Empleados Particulares (EMPART)**, compuesta por trabajadores del sector privado y trabajadores independientes, que realicen labores administrativas, por lo general profesionales o técnicos capacitados en labores específicas.
- **Caja de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU)**, la cual agrupaba a empleados públicos, y algunos grupos de trabajadores independientes como los abogados y periodistas.

CUADRO Nº 1: PRINCIPALES CAJAS DE PREVISIÓN DEL SISTEMA ANTIGUO

Principales Cajas y sus aspectos relevantes	Ley por la que se rige	Año de Creación	Beneficiarios	Financiamiento	Beneficios
Servicio de Seguro Social (SSS)	Nº 10.383 DS Nº 615	1952, modificado en 1956.	Trabajadores no capacitados dedicados por lo general a rubros como la agricultura, tareas domésticas y la construcción.	5% por parte de los asegurados más 10% por parte de los patrones, 15% de los asegurados independientes, 5,5% de aporte estatal.	Pensiones de Jubilación Vejez, Vejez anticipada por trabajos pesados, Invalidez Pensiones de Sobrevivencia Viudez, Orfandad Beneficios adicionales Indemnización por años de Servicios, Asignación por muerte, Bonificaciones
Caja de Empleados Particulares (EMPART)	Nº 10.475	1952	Trabajadores del sector privado y trabajadores independientes, que realicen labores administrativas, por lo general profesionales y técnicos capacitados en labores específicas.	21,84% de cotización por parte de sus afiliados. Entre el 1% al 1,5% por parte de los trabajadores, y 2,5% por parte de los empleadores.	Pensión por Jubilación por Invalidez Pensión por antigüedad y de jubilación por vejez Pensiones de viudez y orfandad Beneficios adicionales Asignación por muerte Liberación de imposiciones Indemnización por años de servicios
Caja de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU)	DFL Nº 1.340 bis	1930	Agrupó a empleados públicos, y algunos grupos de trabajadores independientes como los abogados y periodistas.	Entre el 1% al 1,5% por parte de los trabajadores, y 2,5% por parte de los empleadores	Jubilación por vejez, por antigüedad y expiración obligada de funciones Jubilación por invalidez Invalidez común, Invalidez por cáncer, tuberculosis, enfermedades cardiovasculares o de la vista (1960) Pensiones de Viudez y Orfandad Beneficios Adicionales Seguro de Vida, Rebaja de Imposiciones Indemnización por años de servicios Indemnización, Desahucio.

Elaboración Propia, Fuente: Canales, Patricia (2006) "Los sistemas Previsionales existentes en Chile", *Biblioteca del Congreso Nacional (BCN)*

Nuestro país se convirtió en el primero en instaurar un sistema público de pensiones, esto al establecer un fondo de jubilación para los trabajadores manuales, cuyo sucesor sería el Servicio de Seguro Social, que con el tiempo, llegaría a ser el sistema de jubilación para la mayoría de los trabajadores cotizantes en Chile.

En 1925 se crean dos cajas más: la Caja de Empleados Particulares (destinada a trabajadores no manuales del sector privado) y la Caja de Empleados Públicos y Periodistas. El sistema básicamente se basaba en que los trabajadores activos pagaban a los jubilados con sus cotizaciones.

“En los años sesenta había en Chile 35 cajas de previsión con 150 regímenes diferentes con normas especiales contenidas en 600 instrumentos legales específicos” (Superintendencia de Seguridad Social, SUSESO, 1998). Las cajas creadas seguían la lógica del sistema de reparto.

Con el tiempo, el sistema fue colapsando, las tasas de cotización habían aumentado casi 10 puntos porcentuales de un 16% a un 26% del salario, por otro lado la contribución del Estado también se había visto incrementada, ascendía a cerca del 4% del PIB de aquellos años. Se preveía una deuda implícita, que superaba el 100% del PIB, sumado a esto, el número de

trabajadores respecto a jubilados había disminuido, dando claras muestras de una evolución de la conformación etárea de la población en nuestro país de 1960 a 1970, de 10,8 a 4,4, nuevamente otra baja a un 3,2 en 1975, y a 2,2 en 1980, fecha en que se aprueba la Reforma Previsional del DFL N° 3.500.

Se deben adoptar medidas, y en 1978 se eliminan las cajas especiales, se normalizaron las edades de jubilación: quedando en 60 años para la mujer y 65 años para los hombres.

El día 4 de noviembre, del año 1980 se aprueba la ley que estableció un nuevo sistema privado de pensiones basado en la libertad de elección y derechos de propiedad sobre las cuentas de capitalización individual claramente definidas. De carácter obligatorio para todos los trabajadores dependientes y administrado por compañías privadas especializadas, denominadas: **Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)**. “Puede sostenerse sin temor a errar que hay conciencia de que el sistema previsional está en crisis, de que es injusto, discriminatorio e ineficiente” (DE CASTRO, 1992, p. 118).

Dentro de las críticas al sistema de seguridad social existente podemos distinguir las siguientes:

- Su alto costo
- Que se consideraba un sistema injusto y discriminatorio
- Tenía baja eficiencia, creando brecha amplia entre los fondos aportados y los beneficios que se reciben

CUADRO N° 2: CRÍTICAS AL SISTEMA DE PENSIONES

PREVIO AL DFL N° 3.500

Críticas	
Alto Costo	<ul style="list-style-type: none"> - Alto costo en relación al PIB, 10%, 16% en 1966, mucho mayor comparado con otros países de la zona. - El 63% de los ingresos de la seguridad social provenían de las cotizaciones de los trabajadores y eran complementadas con un 34,5% de aporte Estatal, y un 2,5% de ingresos propios de las Cajas. - A 1972 el ahorro nacional bruto era del 12%, habiendo disminuido de un 17% promedio entre 1965-1970.
Sistema Injusto y Discriminatorio	<ul style="list-style-type: none"> - Legislación variada y dispersa, aproximadamente 600 textos legales, consagrando beneficios diferentes para distintos grupos. - Superposición de un régimen sobre otro. Existen sectores notablemente privilegiados, sobre otros en desventaja que se financian con los demás cotizantes. - Los sectores más vulnerables son los más afectados y desprotegidos. - El cálculo de las pensiones es desigual, así como los años contemplados para recibir el beneficio, se evidencia una sobreprotección del sector público sobre el sector privado, en especial en los sectores más vulnerables.
Baja Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> - Los recursos utilizados superan el 20% del PNB. - Disparidad entre cantidad de funcionarios para atender los procesos administrativos y de servicio público, criticando principalmente al Servicio de Salud Público.

Elaboración Propia, Fuente: "El Ladrillo" (1992) Capítulo G.

Dentro de las reformas que se contemplan al Sistema de Seguridad Social de la época, se proponen 3 ejes principales: 1) Sistema de Salud Pública, 2) Asignación Familiar y 3) Sistema de Jubilaciones y Seguros.

Debido al progresivo desfinanciamiento presentado por la diferencia entre trabajadores y pensionados, el sistema no podía seguir subsistiendo sin un incremento considerable de aporte fiscal, considerando que el gasto de las Cajas era del 10,2%, en tanto que las entradas son de un 7,7% anual. (Ver Anexo 1)

Se buscó entonces, intentar establecer un sistema justo, eficiente, que resultase unitario para los trabajadores, unificando los beneficios, que no afectase el presupuesto fiscal. El sistema propuesto, expuesto en “el Ladrillo”², comprende dos subsistemas; el primero con un carácter unitario, de carácter estatal financiado por la vía tributaria, que establecería una previsión mínima a los cotizantes que hubiesen trabajado un número mínimo de años (20 años de cotización en el sistema de AFP), una **Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE)**. El otro subsistema, contemplaría un sistema personal de ahorro administrado por una entidad especializada, quien se encargaría de reinvertir los fondos y obtener rentabilidad, y que mantuvieran su rentabilidad durante el tiempo. Esta entidad sería privada.

² “El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno”, comúnmente conocido solamente como “El Ladrillo” es un documento que presenta un análisis que describe las políticas económicas específicas que Chile adoptó tras el quiebre institucional del año 1973. Si bien fue escrito en los años setenta no se publicó sino hasta el año 1992.

Contemplando que la transición no sería sencilla, por lo menos para aquellos que se traspasaran del sistema antiguo al nuevo propuesto, el Estado compensaría con una compensación, denominada **Bono de Reconocimiento** que representa el aporte del cotizante en la antigua caja, igualaría su fondo para que no se viese perjudicado en el cambio de un sistema a otro.

1.2 Sistemas Previsionales

Tras la reforma previsional que supuso el DL N° 3.500 del año 1980, en Chile existen básicamente 2 grandes sistemas previsionales:

El Sistema Público que contempla a:

- El Sistema de **Pensiones Asistenciales** (PASIS).
- El “**Sistema Antiguo**” o de reparto, aun vigente, a cargo del **Instituto de Normalización Previsional (INP)**³
- Y los sistemas de previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros, la **Caja de Previsión de Defensa Nacional (CAPREDENA)** y la **Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA)**.

El segundo subsistema, el Sistema Privado contempla:

- Sistema de Fondos de Pensión, administrado por las **Administradoras de Fondos de Pensión (AFP)**.

³ Actualmente, tras la implementación de la Reforma Previsional del año 2008, Ley N° 20.255, se encuentra a cargo del nuevo **Instituto de Previsión Social (IPS)**.

1. Pensiones Asistenciales (PASIS)

Consiste en pensión, creada por el DL N° 869 de 1975 y entregada por el Estado, para cubrir las necesidades básicas de los sectores más carentes de la población, mayormente orientada a mayores de 65 años que hayan sido cotizantes o que hayan acabado sus fondos de AFP sin la posibilidad de optar a la Pensión Mínima de Garantía Estatal. Su monto ascendía a \$37.412 bruto, que se paga a través del INP, a contar del mes siguiente de la concesión. Todo esto a través de una resolución emitida por el Intendente Regional, de acuerdo con el puntaje registrado en la Ficha CAS II (instrumento de elegibilidad para la Pensión). El valor de la pensión se reajustaba en el mes de enero de cada año según el IPC. Además contaba con asistencia médica gratuita en los consultorios y hospitales del Servicio Nacional de Salud, y a la asignación familiar los descendientes a cargo del beneficiario (excepto el cónyuge).

CUADRO N° 3: SISTEMA DE PENSIONES TRAS LA REFORMA PREVISIONAL DE 1980

Sistemas Previsional	Usuarios del sistema	Tipos de pensión	Institución Administradora	Beneficiario	Financiamiento	Fiscalización	
Sistema Público de Pensiones	Pensiones Asistenciales (PASIS)	413.915 beneficiarios	Pensiones de asistencia para extrema pobreza	-Municipalidades -INP -Intendencias	-Mayores de 65 años -Inválidos mayores de 18 años -Deficientes mentales de cualquier edad	Fondos fiscales	Superintendencia de Seguridad Social (SUSESOS)
	“Sistema Antiguo”	147.194 activos 882.945 pensionados	-Pensiones de vejez, invalidez, antigüedad, sobrevivencia y expiración obligada de funciones -Pensión Mínima -Asignación por muerte -Seguro de Vida	-Instituto de Normalización Previsional (INP)	-Trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado laboral antes del 31 de diciembre de 1982 y que no se cambiaron del sistema antiguo -Independientes que optaron por el antiguo sistema	-Fondos fiscales -Cotizaciones de activos (básica 20% en media) -Rentabilidad de las inversiones determinadas en las cajas de previsión	-SUSESOS -Contraloría General de la República
	FFAA y Carabineros	150.989 pensionados	Invalidez, retiro o antigüedad y sobrevivencia	-Caja de Previsión de la Defensa de la Nación (CAPREDENA) -Administración institucional (ejército, marina y aviación) -Dirección de Previsión de Carabineros (DIPRECA)	Personal de planta de las subsecretarías, oficiales, civiles, reservas llamado al servicio activo, alumnos de las escuelas de: Ejército, Marina, Aviación, Carabineros, Investigaciones, Gendarmería	-Fondos fiscales -Aporte de activos y pensionados (6,5% en FFAA y 8,5% en Carabineros del imponible)	-Ministerio de Defensa Nacional -Contraloría General de la República

<p>Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado</p>	<p>3.321.793 activos 477.378 pensionados 69.060 pensionados con Garantía Estatal</p>	<p>-Pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia -Pensión Mínima con Garantía Estatal (PMGE) -Cuota Mortuoria -Pago de asignaciones familiares</p>	<p>-AFP -Compañías de Seguro -Rentas Vitalicias</p>	<p>-Trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado después del 31 de diciembre de 1982 y quienes trabajando antes de esta fecha optaron afiliarse al nuevo sistema -Trabajadores independientes que opten por jubilarse</p>	<p>-Cotizaciones de los trabajadores (básica 10%) -Rentabilidad de los fondos de pensión -Aporte fiscal para las PMGE -Bono de Reconocimiento</p>	<p>-Superintendencia de AFP (SAFP) -Superintendencia de Valores y Seguros (rentas vitalicias) -SUSESOS</p>
---	---	---	--	---	---	--

Elaboración Propia, Fuentes: Diagnóstico del Consejo Asesor para la Reforma Previsional (2006), Los Sistemas de Previsión Social Existentes en Chile

(2006) y SUSESOS (2008)

2. Sistema Antiguo o de Reparto

Este sistema refundió todas las antiguas cajas de previsión, y se le entregó la administración al **Instituto de Normalización Previsional (INP)**, organismo creado por el DL N° 3.502, publicado el 18 de noviembre de 1980. Como ya se mencionó anteriormente las gestores más importantes del Antiguo sistema son: EMPART, CANAEMPU y SSS. Según estimaciones, durante la tercera década del siglo XXI, se deje se pagar la última pensión de este sistema.⁴

La permanencia de este sistema de reparto y el paso masivo realizado hacia el de capitalización individual (AFP) obligó al Estado a cubrir el costo del déficit. Es decir, los asegurados que pasaron al sistema privado dejaron de contribuir al sistema público, que asumió el pago de casi todas las pensiones.

Los **Bonos de Reconocimiento**, son representativos de esas cotizaciones (traspaso de fondos desde las cajas antiguas al sistema de AFP) y que el trabajador hace efectivo al momento de pensionarse o fallecer, el bono se reajusta de acuerdo a la variación del índice de precios y devenga un interés del 4% real anual, el que se capitaliza cada año (CANALES, 2006, p. 6).

⁴ Según estimaciones contenidas en: Canales, Patricia, "Los Sistemas provisionales existentes en Chile"; (2006, p. 2)

3. Sistemas de Previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros

Componen un régimen de excepción existente en la legislación chilena, de la Ley N° 18.948 del 2 de febrero de 1990 para el caso de las FFAA, básicamente, los beneficios son pensión de retiro, sobrevivencia, desahucio e indemnización por fallecimiento. Por su parte, para el caso de Carabineros de Chile, la ley que los rige es la N° 18.961 del 7 de marzo de 1990, presentando beneficios similares al de las Fuerzas Armadas.

4. Sistema de Administradoras de Fondos de Pensión (AFP)

Se regula por Decreto Ley N° 3.500, de 1980, reglamentado por el Decreto Supremo N° 57 de 1990. El esquema colectivo público de reparto se sustituye por un sistema de pensiones de capitalización individual, administrado por entidades privadas, denominadas AFP. La transición para los nuevos trabajadores que se incorporaran al mercado laboral no representó mayor problema, la dificultad radicaba en los cotizantes del Sistema Antigo que optaran por afiliarse a este nuevo régimen. Por tanto se creó el instrumento de los Bonos de Reconocimiento para reconocer las contribuciones realizadas por los cotizantes del antiguo sistema. Sin embargo se conservó una pequeña dosis de solidaridad en el nuevo sistema individual, el cual fue generar un fondo para garantizar una pensión mínima a los contribuyentes que cumplieran 20 años de cotización y que pese a eso, no pudieran optar a un fondo que les durase durante su vejez, este beneficio es conocido comúnmente como **Garantía Estatal** (Ley N° 15.386), y es subsidiado por el Estado, a través de las AFP. Los tipos

de pensión que establece este sistema no difiere mucho de los ya expuestos, estableciendo pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia, así como beneficios adicionales como la asignación mortuoria.

CUADRO N° 4: PAUTA DE PENSIONES DE AFP

Tipo de Pensión	Requisitos	Beneficio
Pensión de Vejez	Afiliados que cumplan edad legal: 60 años para las mujeres 65 años para los hombres.	-Renta vitalicia inmediata (Cía. de Seguro) -Renta temporal con renta vitalicia diferida
Pensión de Vejez anticipada	Afiliados menores de la edad legal que obtengan una pensión igual o superior al 50% del promedio de rentas imponibles de los últimos 10 años, además de una pensión igual o mayor al 110% de la pensión mínima garantizada.	-Retiro programado -Renta vitalicia inmediata con retiro programado
Pensión de Invalidez	Invalidez total o parcial para afiliados menos de la edad legal para jubilar.	-Renta inmediata -Retiro Programado -Pensión mínima de Invalidez
Pensión de Sobrevivencia	Se otorga a beneficiarios sobrevivientes a la muerte del afiliado: cónyuge, hijos, padres, según sea el caso. Es financiado por los recursos ahorrados por el afiliado, los cuales se suscriben con un contrato correspondiente.	-Renta vitalicia inmediata -Pensión mínima de sobrevivencia

Elaboración Propia, Fuente: Canales, Patricia (2006), "Los Sistemas de Previsión Social existentes en Chile"

1.3 Origen de la Política de Reforma Previsional

Dentro de la agenda de la ex Presidenta Michelle Bachelet, se encontraba el proyecto de reforma previsional, basado en la promesa de su campaña de la creación y consolidación de un gran sistema de protección social, que se encargue de amparar a todos los chilenos desde su infancia hasta la vejez, *"los ciudadanos hoy tienen una serie de temores, los conocemos, lo viví yo como candidata a lo largo de ese año y tanto, temen que la enfermedad, la cesantía o la vejez echen por la borda sus sueños"*

y su anhelo, o muchos años de esfuerzo... y la posibilidad de ellos desarrollarse.”

(BACHELET, 2006, p. 1)

En su discurso presidencial, Bachelet, señala que el sistema de pensiones ha tenido una serie de éxitos y beneficios, pero también un conjunto importante de deficiencias que se deben superar, existen supuestos que no se cumplieron, el sistema ha presentado baja cobertura, deja fuera a una enorme cantidad de trabajadores independientes, no se consideran las nuevas formas de trabajo, la alta rotación, la informalidad y la discriminación de género. Por esto se creó un consejo asesor, presidido por Mario Marcel, cuya función será conducir un amplio proceso de consulta política y ciudadana para proponer propuestas de reforma al sistema. Dentro de lo estudiado y que va señalando cómo se dio origen a esta reforma encontramos los factores que se detallan a continuación.

1.3.1 Cambios en la sociedad chilena

La sociedad chilena está cambiando, con el paso de los años, Chile ha envejecido, “los adultos mayores están representando una fracción creciente de la población. Este proceso es el resultado del progreso en las condiciones de vida y los estándares de salud, producido a lo largo de varias décadas, así como el descenso de la natalidad desde la década del 60”.⁵

⁵ Resumen Ejecutivo, Comisión de Reforma Previsional (2006, 3)

Dentro de las estimaciones, se contempla que en un lapso de 70 años contemplando el año 1950 al 2020, la esperanza de vida al nacer en nuestro país se habrá incrementado 25 años, para bordear los 80 años como media. Este aumento puede ser una buena noticia, ya que significaría que en nuestro país existen las condiciones para un buen pasar.

La población que contempla un rango mayor a los 60 años es de casi 2 millones de chilenos, representando un 12% de la población total. “Como producto de la mejora en las condiciones de vida del país y de los avances de la salud, en 2020, los mayores de 60 años superarán los tres millones de personas, un 17% de la población total, mientras que en 2050 llegarán a casi 5,7 millones de chilenos, equivalentes a un 28% de la población”.⁶ (Ver Anexo 2)

Las proyecciones son muchas, estimando que entre 2020-2025, las mujeres alcancen una esperanza de vida de 86 años como media y los hombres de 83 años. Habrá más abuelos, una expectativa de vida mayor, pero de familias más pequeñas, con estructura monoparental o con una mujer a la cabeza de ésta. El cuidado de los adultos mayores será un tema de importancia, la realidad de muchos trabajadores es que no han ahorrado mucho durante su vida laboral, esto genera incertidumbre acerca de su futuro, se crea un clima de inseguridad sobre la vejez, cómo se pueden mantener los niveles de vida, cómo evitar la pobreza, las respuestas son diversas,

⁶ Resumen Ejecutivo, Comisión de Reforma Previsional (2006, 4)

desde depender de sus familiares, o invertir en algún pequeño negocio, hasta simplemente no pensar en lo que se viene. (Ver Anexo 3).

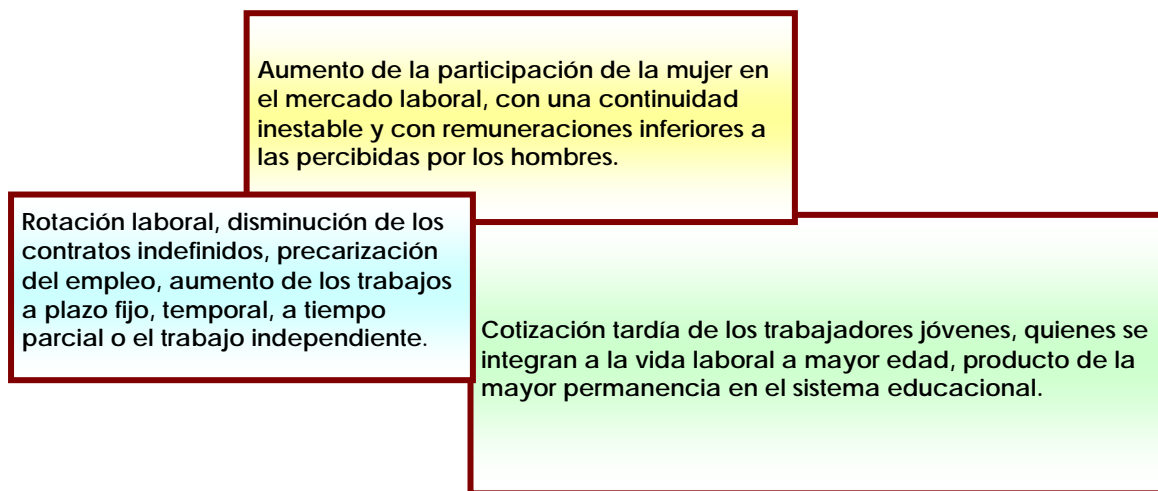
Podemos identificar los siguientes cambios que han afectado a nuestra sociedad (Resumen Ejecutivo de la Comisión para la Reforma Previsional, 2006, p. 6):

- Aumento de las expectativas de vida y la postergación en la entrada al mercado laboral, debido a que los jóvenes invierten más años en sus estudios.
- El considerable aumento de la participación de la mujer en el mercado del trabajo, mas con una inserción inestable en relación al hombre, lo cual afecta su capacidad de acumular fondos previsionales.
- La mayor rotación laboral, la inexistencia de contratos estables, aumentando los empleos a plazo fijo, temporales y jornada parcial, junto con la reticencia de los trabajadores independientes a cotizar.
- La reducción del número de miembros en el grupo familiar, el crecimiento de los hogares monoparentales, muchos de ellos encabezados por mujeres solas.

Todos estos cambios nos otorgan un panorama con antecedentes que nos demuestran que los mecanismos subsidiarios actuales de apoyo estatal no son suficientes, la situación precaria de muchos trabajadores propone un cambio sobre la perspectiva de cómo abordar este tema. De mantenerse tal situación se estima que en veinte años más sólo la mitad de los adultos mayores podrá contar con una pensión superior a la pensión mínima, y menos de un 5% podrá acceder a la pensión

mínima garantizada por el Estado (actualmente de \$104.960). Los restantes solamente podrán acceder a una pensión asistencial de sobrevivencia o sencillamente no tendrá pensión.

ESQUEMA N° 1: PRINCIPALES EJES DE CAMBIO EN LA SOCIEDAD CHILENA



Elaboración Propia, Fuente: Resumen Ejecutivo de la Reforma Previsional (2006)

1.3.1 Régimen de AFP

Según lo expuesto por la Comisión Asesora para la Reforma Previsional, se señala que el régimen de pensiones de AFP creado en el 1981, no ha alcanzado la madurez plena, existe aun una gran cantidad de jubilados que corresponden al sistema antiguo, los pensionados del nuevo sistema corresponden la mayoría a quienes optaron por cambiarse al nuevo sistema y sus pensiones están fundamentalmente determinadas por el Bono de Reconocimiento, aun quedan un par de décadas para determinar la completa madurez del sistema, sin embargo en

materia de **Seguridad Social**⁷, es importante anticipar los problemas antes que éstos se produzcan, en particular para ir acoplando y adaptando el diseño y la operación de sistema, considerando el entorno social, cultural, político y económico.

No se puede decir que el sistema se encuentra en crisis, funciona de manera estable, para un trabajador de empleo estable que cotiza con regularidad a lo largo de su vida laboral, los fondos acumulados permiten financiar pensiones cercanas a sus ingresos en actividad. Además el régimen de capitalización ha aportado al crecimiento y desarrollo del mercado de capitales en nuestro país, efectos reflejados en el costo de los créditos hipotecarios, de consumo, y créditos a pequeñas empresas.

La limitada adhesión al sistema por parte de la población está revelando que el problema del sistema previsional podría profundizarse con el tiempo, según el Consejo Asesor para la Reforma Previsional, postergar esta reforma, involucra no sólo un riesgo de que los problemas no se resuelvan sino de que se genere un círculo vicioso de frustraciones y conflictos que amenacen la viabilidad del sistema.

⁷ La OIT en el año 1952, estableció el Convenio 102, Norma Mínima de Seguridad Social, que, a su vez representa el concepto de Seguridad Social: “la Seguridad Social constituye un sistema de conjunto que comprende una serie de medidas oficiales cuya finalidad es proteger a la población, o a gran parte de ésta, contra consecuencias de los diversos riesgos sociales como la enfermedad, desempleo, accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, las cargas de familia, la vejez, la invalidez y el fallecimiento del sostén de la familia”, en 1966 los países miembros de la OIT adoptaron la Declaración de Seguridad Social de las Américas: “La seguridad social deberá ser un instrumento de auténtica política social para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional. Tiene función política y económica. Revaloriza los recursos humanos y el trabajo del individuo que es la mayor riqueza de las naciones.” (Bobadilla Olivares, R. C., 2005)

“La Reforma Previsional es un signo de que Chile no sólo envejece, sino que también madura.” (Resumen Ejecutivo de la Comisión para la Reforma Previsional, 2006, p. 7)

2. Reforma Previsional

Una reforma previsional es una oportunidad, para así renovar el contrato de la ciudadanía con la seguridad social, esto conlleva una reestructuración del marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales de manera que éstas puedan satisfacer las necesidades de la sociedad de cara a la amenaza del envejecimiento sostenido de la población, y también de enfermedades, congénitas o adquiridas que generen incapacidad de incorporarse a la vida laboral. La reforma previsional debiese crear conciencia sobre los riesgos de una vejez desprotegida, garantizar mejor justicia en la retribución de ahorros y reconocer el aporte del trabajo remunerado, como del no remunerado.

El Consejo plantea tres ejes fundamentales:

- **Universalizar el derecho a la protección social.**
- **Minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez.**
- **Transformar las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad, a través de un trabajo remunerado o no remunerado.**

Se contempla entonces, fortalecer la estructura de soporte de derechos y obligaciones del sistema previsional, más que potenciar un determinado mecanismo

financiero, se debe procurar su complementariedad, esto significa, construir un pilar de base solidaria que fortalezca el pilar contributivo, desarrollar un pilar voluntario (crear conciencia sobre la importancia de la cotización), y asegurar la sustentabilidad de éstos.

2.1 Bases de la propuesta de Reforma

El Consejo para la Reforma Previsional identifica 10 características (2006, p. 12-13) que se deberían considerar en un sistema previsional integrado que sea capaz de responder a las exigencias de nuestro país:

1. **Universalidad**: debe ser capaz de proteger todas las contingencias referidas a la vejez, invalidez y sobrevivencia, a todos los trabajadores, independiente de su actividad, dependencia, modalidad de trabajo y sistema de remuneración.
2. **Autonomía**: asegurar a los trabajadores una situación digna en la vejez, resguardando la autonomía personal.
3. **Equidad Social**: otorgar los mismos beneficios a los trabajadores. Ofreciendo mayores beneficios a quienes realizan un mayor esfuerzo, sin perjuicio de mecanismos solidarios.
4. **Equidad de Género**: disminuir al máximo la brecha de beneficios entre hombres y mujeres, reconociendo que la mujer no solamente posee derechos derivados de su posición en la familia.
5. **Solidaridad**: proteger a los trabajadores de los riesgos derivados de su condición socioeconómica.

6. **Eficiencia**: los beneficios deben obtener un costo que se pueda solventar para los trabajadores y la sociedad en su conjunto, evitando que otros mercados se vean afectados.
7. **Transparencia**: los mecanismos y beneficios deben ser de conocimiento pleno por los trabajadores y afiliados.
8. **Responsabilidad compartida**: la operatividad del sistema es un trabajo compartido entre el Estado, las administradoras privadas, los trabajadores y empleadores.
9. **Sostenibilidad**: debe ser capaz de mantener el compromiso a través del tiempo.
10. **Complementariedad**: complementar las prestaciones de seguridad social, mitigando los riesgos de pérdida de ingresos asociados a la vejez y a la invalidez.

Se propone entonces tres pilares fundamentales que se complementarán entre sí, un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario.

2.2 Diseño de la Reforma Previsional

Tras la conformación de Consejo Asesor para la Reforma Previsional, presidido por el ex director de Presupuesto, Mario Marcel, se realizó un proceso de consulta y estudio que consideró principalmente un ciclo de audiencia con organizaciones sociales organismos empresariales, actores de la industria financiera, institutos de estudio, organismos internacionales y expertos, con un número significativo de organizaciones y personas que participaron directa o indirectamente en ella, lo cual

representa una experiencia amplia de participación ciudadana en el diseño de una política pública.

Las propuestas del consejo fueron sometidas a consideración de las autoridades políticas, quienes en definitiva fueron los responsables de articular las iniciativas de la reforma, fijar sus prioridades y conducir las reformas administrativas y legales que posibilitaron su materialización.

2.2.2 Regla del Superávit Estructural

Desde una perspectiva fiscal y presupuestaria, al momento de diseñar la política de Balance Estructural en Chile en el año 2000 se tomaron en cuenta elementos considerados como coyunturales. En mayo del año 2000, se anuncia la adopción de política de balance estructural, con una meta de superávit del 1% del PIB, variando esta medida, que a partir de 2008 sería de 0,5% de superávit estructural sobre el PIB. La meta del superávit estructural del 1% del PIB fue establecida para asegurar una dinámica de acumulación de activos que pudiera financiar los compromisos futuros del gobierno que crecían más rápido que los ingresos fiscales y las potenciales obligaciones de gastos. Entre estas últimas las más relevantes son: el gasto futuro por pensiones mínimas y asistenciales, las garantías de ingresos mínimos de las concesiones en infraestructura, la garantía estatal a los depósitos y las demandas legales contra el fisco.

Este cambio en la política fiscal constituye uno de los primeros pasos para la gestación de un sistema previsional que asegure ingresos dignos a las personas mayores y discapacitados.

2.2.3 Sistema de Protección Social

En Chile se ha transitado desde las políticas asistenciales, a la bases de una red de protección social fundada en derechos garantizados, llegando a una política social fundada en el criterio de derechos ciudadanos.

Dentro de los avances sociales identificados por Clarisa Hardy (2006, p.3), ex Ministra de MIDEPLAN, se encuentran:

- Reducción de la pobreza (de un 38,6% en 1990 a un 18,8% en 2003).
- Ampliación de accesos de la población a las más importantes prestaciones sociales (educación, salud, vivienda, etc.).
- Distribución adecuada del gasto social (subsídios monetarios, educación y salud).
- Implementación de iniciativas para erradicar las barreras discriminatorias.

Sin embargo aun siguen existiendo desigualdades, por esto es necesaria establecer una red de protección social sólida, los cambios en nuestra sociedad impulsan y orientan a una reordenación de los beneficios y las políticas con el fin de adaptarse a los nuevos tiempos que vive Chile. Se requiere identificar los principales

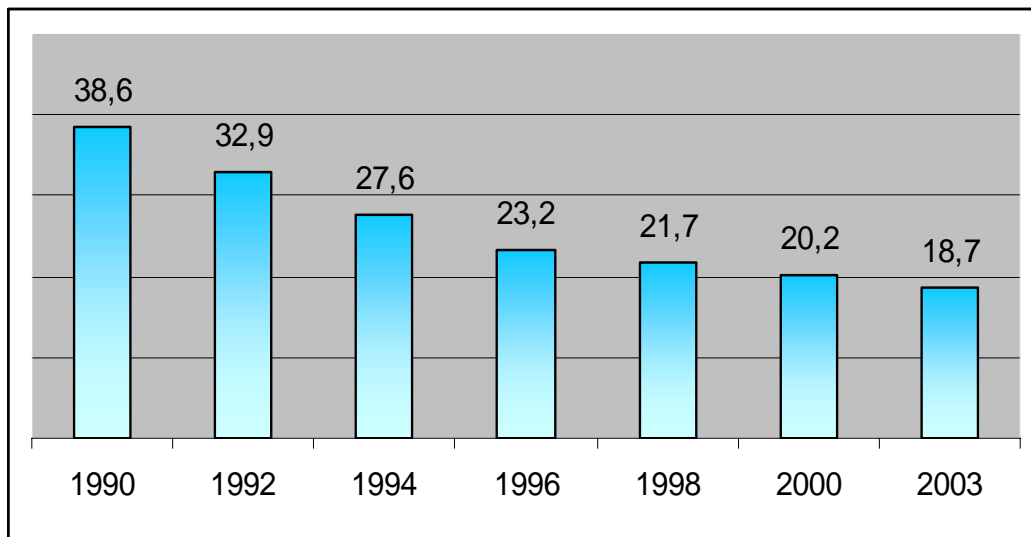
riesgos y vulnerabilidades del sistema, “un Sistema de Protección Social es, por sobre un arreglo institucional, un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las cuales quiere construir y regular su convivencia: *determina qué derechos son para todos, cómo se garantizan y cómo se viabilizan*. Por cierto esto supone instituciones, instrumentos, programas y recursos, pero también delimitar las atribuciones y responsabilidades del Estado, del mercado, de las personas y las familias.” (Hardy, 2006, p. 5)

La cobertura del sistema de protección social debe ser amplia, no restándolos de la ciudadanía plena, sino incorporando herramientas para su inclusión, otorgando derechos y disminuyendo las limitantes frente al mercado. Dentro de las principales líneas de acción se encuentra el tema previsional. Uno de los ejes de la protección social es la protección social del trabajo, destinado para todos los trabajadores, hombres y mujeres, que tiene como fin promover el trabajo decente e incentivar políticas para fortalecer la etapa de la jubilación, con un pilar solidario que fortalecería la equidad.

Dentro de los instrumentos para la Protección Social, que se relacionan con la Reforma Previsional se encuentra la denominada **Ficha de Protección Social**, “instrumento de acceso al sistema de Protección que reemplazará a la actual Ficha CAS – Familia. El cambio radical que ofrece este instrumento, responde a los cambios que ha experimentado la pobreza en nuestro país, a la emergencia de

nuevos riesgos que amenazan a los grupos y sectores sociales vulnerables, y a la lógica que imponen las políticas de protección social.” (Hardy, 2006, p. 9)

GRÁFICO N° 1: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1993-2003 (% de población)



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990-2003

2.3 Actores Relevantes en el Diseño de la Reforma

Tras las consultas realizadas por el Consejo Asesor de la Reforma, participaron 73 organizaciones y 242 personas, las que expusieron sus planteamientos sobre la situación actual del sistema previsional. Posterior a eso se realizó un Seminario Internacional al que concurrieron expertos internacionales en materia previsional, además de ex Ministros del Trabajo, ex Superintendentes de AFP y profesionales independientes. Se distinguen los siguientes actores quienes expusieron sus inquietudes y propuestas:

- Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT)
- Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI)
- Central Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiadas de Chile (CUPEMCHI)
- Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA)
- Instituto Libertad y Desarrollo
- Asociación de AFP

CUADRO N° 5: MATRIZ DE ACTORES RELEVANTES EN EL DISEÑO DE LA REFORMA PREVISIONAL

Actores	Demanda	Interés	Impacto del Proyecto	Jerarquización de su Poder
ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES: CUT	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura universal - Cotización bipartita - Pensión mínima garantizada - Fondo solidario - Financiamiento y administración del fondo solidario 	<ul style="list-style-type: none"> - Construir un pilar solidario que asegure a todos los chilenos una vejez digna - Asegurar una participación activa del Estado Incorporar un aporte obligatorio de los empleadores en la cuenta de capitalización individual de los trabajadores y como al fondo solidario 	Positivo, considera beneficiar a los sectores más vulnerables, de menores ingresos que no han cotizado, o que han cotizado irregularmente asegurando una pensión mínima digna, objetivo que incluye a los trabajadores independientes	Mediano poder de influencia dada su capacidad de movilizar a sus asociados y trabajadores en general. Sus organizaciones posicionadas en el quehacer nacional, por lo tanto constituyen un referente en el ámbito político y social
AGRUPACIONES DE MUJERES ANAMURI	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura Universal - Reparación del daño previsional - Financiamiento debe ser compartido - Administración del Estado del Sistema Previsional 	Reforma al Sistema Previsional sea estructural, que amplíe significativamente los derechos de las mujeres rurales y las incorpore al sistema de previsión, con el fin de que se le otorgue una pensión digna y no asistencial, en el que el Estado juegue un rol principal	Positivo, beneficia a los sectores de menos ingresos en el cual se encuentra representada la mujer en un porcentaje importante, además de abordar la perspectiva de género	Escaso poder de influencia en la formulación del proyecto, dado a una baja representatividad
AGRUPACIONES DE JUBILADOS CUPEMCHI	<ul style="list-style-type: none"> - Los fondos no sean usados para otros objetivos ni invertidos sin el debido resguardo - Participación de representantes de los trabajadores en los equipos de administración. - No aumentar la edad para pensionarse en el caso de las mujeres - Establecimiento de una pensión mínima sobre la base del salario mínimo - Creación de AFP estatal a partir de la estructura del INP 	Contar con un fondo previsional que permita cubrir los gastos de jubilación	Positivo, parte de ellos tendrán derecho al aporte estatal que garantiza pensiones mínimas	Escaso poder de influencia, dado una baja representatividad

<p>ACTORES DE LA INDUSTRIA</p> <p>Asociación de AFP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la cobertura previsional - Incentivar el Aporte previsional voluntario (APV) - Mantener la rentabilidad de los fondos previsionales - Revisión de los aspectos más importantes en el ámbito de la pensión para la mujer - Incentivo a la competencia 	<p>Mostrar los aportes y beneficios del sistema de capitalización individual y proponer algunas medidas para perfeccionarlo</p>	<p>Negativo, dado que existirían mayores regulaciones y restricciones en el manejo de los fondos</p>	<p>Alto grado de influencia en el ámbito político-económico</p>
<p>ORGANIZACIONES EMPRESARIALES</p> <p>SOFOFA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Soluciones a eventuales a discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores - Mantención del sistema de costos de administración del sistema - Otorgar mayor competencia y eficiencia al sistema - Introducción del Pilar Solidario y creación una institucionalidad dependiente del Ministerio de Hacienda y DIPRES - Beneficios no contributivos - Participación del Estado en el sistema de pensión, como ente regulador y fiscalizador de las AFP - Mantención de la regla fiscal 	<p>Mantención del sistema dada la contribución que ha tenido en la sociedad chilena y en sus efectos macroeconómicos</p>	<p>Positivo, el aporte que hará el Estado en los beneficios no contributivos y al pilar solidario, mejorará el poder adquisitivo de las personas y reactivará la economía</p>	<p>Alto grado de influencia en el ámbito político-económico</p>

ORGANISMOS INTERNACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión del principio de solidaridad 			
CEPAL	<ul style="list-style-type: none"> - Garantía de pensión mínima y beneficios no contributivos - Fijar la edad de jubilación - Enfoque de derechos en la política de protección social - Mejorar criterios de acceso a beneficios previsionales - Incentivo a la cotización - Incremento de los cotizantes efectivos 	<p>Mejorar el sistema actual de capitalización individual dada la escasa competencia de las AFP, considerando nuevos elementos para reformular el sistema como la solidaridad y los cambios en la estructura de la sociedad chilena</p>	<p>Positivo, dado que el buen resultado de la reforma previsional podrá ser usada como ejemplo para futuras intervenciones referidas a la materia en la zona</p>	<p>Alto grado de influencia en la generación de políticas públicas a nivel latinoamericano</p>
BID	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de la contribución - Carácter solidario - Eficiencia del sistema 	<p>Construcción de un sistema previsional sobre una base multi pilar que cubra las falencias del actual sistema y que incorpore elementos de solidaridad intergeneracional, que tenga en consideración las condiciones económicas, fiscales, institucionales y sociales</p>	<p>Positivo, porque el objetivo del organismo es contribuir a la estabilidad político-social de la región</p>	<p>Alto grado de influencia, ya que es un organismo que provee financiamiento externo para la ejecución de proyectos y programas</p>
OIT	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la cobertura en relación a la extensión y la suficiencia de las prestaciones - Fortalecimiento de una idea sistémica de los programas en donde el componente solidario sea central y cumpla un rol articulador - Construcción de instrumentos de gestión y diseño de políticas públicas adecuados, para asegurar la sostenibilidad financiera de la reforma 	<p>Un objetivo social mundialmente reconocido para los sistemas de pensiones es la redistribución, de esta manera el sistema de pensiones puede convertirse en una herramienta que permita mejorar la distribución de los ingresos</p>	<p>Positivo, dado que se busca un mejoramiento de las condiciones previsionales de los trabajadores, disminuyendo la brecha en la distribución de ingresos</p>	<p>Mediano grado de influencia dado que la organización, si bien contribuye permanentemente al marco normativo internacional y a la cooperación técnica, es resorte de los propios países de incluir estas directrices en sus decisiones políticas</p>

<p>INSTITUTOS DE ESTUDIO</p> <p>CENDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Construir el nuevo sistema previsional chileno sobre la base remozada y mejorada de lo existente, y propone restituir el pilar que fuera erróneamente abolido por la reforma de 1981. - Establecer límites sensatos y de amplia aceptación mantener el gasto público destinado a previsión en sus límites actuales mantener y generalizar a todos el nivel de beneficios que actualmente otorga el INP - Mantener el porcentaje de descuento de 12.5% que actualmente se aplica a los salarios - Dar cabida a las diferentes propuestas individuales de las organizaciones sociales, manteniendo al mismo tiempo una coherencia conceptual general que ayude a que todas ellas confluyen en una propuesta nacional alternativa, construida desde abajo. 	<p>Construcción de un sistema previsional en Chile, que esté a la cabeza de los modernos sistemas previsionales del mundo, aportando al desarrollo de su economía, pero poniendo en el centro el bienestar de sus adultos mayores.</p>	<p>Positivo, dado que es posible sobreponerse a los intereses sectoriales, al fundamentalismo del mercado y a la moderación y acomodo de algunos.</p>	<p>Mediano, grado de influencia, la organización no es representativa de la línea política y programática del actual gobierno</p>
<p>Libertad y Desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer una pensión mínima graduada - Mejorar la densidad de cotización incentivo a la cotización adicional con subsidio estatal, pensión mínima gradual y flexibilidad laboral, políticas públicas para facilitar el empleo femenino - Estimulación a la cotización de los trabajadores por cuenta propia a través de instrumentos tributarios. 	<p>Perfeccionamiento del sistema previsional imperante, generando las condiciones para que el sistema se perfeccione dentro de un diseño de libre elección del trabajador competencia entre administradores con giro único y mantención del rol regulador y no operador del Estado</p>	<p>Positivo, ya que es una reforma consensuada, en la que se respeta la esencia del sistema de capitalización individual y en la que no entrará a competir el Estado.</p>	<p>Alto grado de influencia, ya que constituye un tanque de pensamiento de la derecha política y económica</p>

Elaboración propia. Fuente: Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006

2.4 Principales contenidos de la reforma

Debido a los cambios demográficos, las transformaciones en el mercado del trabajo, los problemas de integración del sistema de Pensiones, la deficiencia en la cobertura (mujeres, trabajadores independientes e informales y grupos vulnerables) y la falta de confianza en la administración privada se hace necesaria la implementación de esta reforma.

El principal objetivo de esta Reforma Previsional es:

“Que las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez, para así vivir dignamente”⁸

Para alcanzar este objetivo se considera el perfeccionamiento del Sistema de Capitalización Individual complementándolo con un sistema de Pensiones Solidario que cubra a quienes por diversos motivos no logren ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna.

Dentro de los principales beneficiarios (población objetivo) de esta reforma se encuentran:

- **Mujeres con y sin trabajo remunerado, o las que teniendo trabajo remunerado sea de carácter temporal.**

⁸ Reforma Previsional: Contenidos Generales (2008, p. 7)

- Trabajadores principalmente jóvenes que se incorporen al mercado laboral, también independientes, principalmente de la clase media.
- Personas de los sectores más vulnerables de la sociedad, carentes de recursos económicos y/o inválidas y con discapacidad.

2.4.1 Beneficios de la Reforma Previsional

La Ley N° 20.255 de la Reforma Previsional, establece una serie de beneficios de diversa índole, abarcando los tres pilares fundamentales propuestos en por el Consejo Asesor: solidario, voluntario y contributivo.

CUADRO N° 6: BENEFICIOS DE LA REFORMA PREVISIONAL

Beneficio	Definición	Beneficiario
Aporte Previsional Solidario	Complemento a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia del DL N3° 3.500 y de pensiones del sistema antiguo administrado actualmente por el IPS.	Pensionados de vejez, sobrevivencia o invalidez adscritos al DL N° 3.500 o antiguo régimen a cargo actualmente del IPS y que formen parte del % de la población más pobre que esté en vigencia según el año de cobertura.
Pensión Básica Solidaria	Pensión de carácter no contributivo, que tiene como propósito beneficiar a todas aquellas personas que no estén afiliadas a ningún régimen previsional y que no puedan acceder a ningún otro tipo de pensión.	Hombres y mujeres que no estén afiliados a ningún régimen previsional, que sean mayores de 65 años o bien que siendo menos de esta edad y mayores de 18 años, se encuentren en situación de invalidez.

Bono por Hijo nacido vivo	Beneficio destinado a incrementar el monto de la pensión de la mujer a contar de los 65 años, a través del otorgamiento de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado. Este beneficio se otorgará a todas las mujeres, hayan contribuido o no al sistema de pensiones, no importando su condición social.	A las mujeres: afiliadas al DL N° 3.500, beneficiarias de PBSV, que perciban una sobrevivencia del DL N° 3.500 sin estar afiliadas directamente, también se aplica en la misma situación para mujeres que reciban sobrevivencia de los regímenes de IPS, CAPREDENA o DIPRECA.
Subsidio a la Cotización	Subsidio en dinero que se deposita directamente en la cuenta de capitalización del trabajador, con el objeto de fomentar su cotización, la formalización del trabajo y aumentar en lo posible su pensión al acceder a ella. Este monto corresponde al 50% de la cotización calculada sobre el ingreso mínimo. A contar de julio del 2011.	Trabajadores entre 18 y 35 años de edad.
Subsidio a la Contratación	Subsidio dirigido al empleador cuyo fin es fomentar la contratación juvenil e incrementar los fondos previsionales de estos trabajadores, vigente desde octubre del 2008. el estado paga al empleador por cada trabajador joven que contrate, se entrega hasta que el trabajador entere 24 cotizaciones en el sistema de AFP.	Empleadores que tengan contratados a trabajadores entre 18 a 35 años de edad.
Aporte Patronal	Beneficio que obliga al empleador a pagar obligatoriamente las cotizaciones para el seguro de invalidez y sobrevivencia.	Trabajadores dependientes
Afiliación Voluntaria	Beneficio que establece la afiliación de aquellas personas que no están obligadas a incorporarse a una institución previsional, lo que les permitirá acceder a la cobertura del sistema previsional regulado por el DL N° 3.500, y por tanto a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, vigente desde octubre del 2008.	Toda personal natural que no ejerza actividad remunerada, por ejemplo: dueñas de casa, estudiantes.
Aporte previsional voluntario colectivo	Mecanismo de ahorro que ofrece la empresa, según el cual los ahorros voluntarios realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores, vigente desde octubre del 2008.	Trabajadores dependientes afiliados al DL N° 3.500 y al régimen antiguo administrado actualmente por el IPS.
Beneficios de la tributación	Al momento de tributar el trabajador podrá elegir el régimen tributario de sus aportes, de no acogerse a la exención de impuestos podrá obtener una bonificación Estatal para los APV y APVC, equivalente al 15% ahorrado mediante los antes señalados sistemas.	Trabajadores que realicen APV y APVC.
Obligatoriedad de cotización de Trabajadores independientes	Afiliación obligatoria para estos trabajadores (que emiten boleta de honorarios) al sistema de pensiones, de salud y seguro de accidentes, lo que igualará en derechos de deberes a trabajadores dependientes e independientes.	Trabajadores independientes.

<p>División de bienes por nulidad o divorcio</p>	<p>En caso de nulidad o divorcio, la ley estipula que podrán dividir los fondos en la cuenta de capitalización individual de uno de los cónyuges cuando el juez considere que hubo menoscabo económico del otro cónyuge. El monto de la compensación no podrá ser mayor al 50% de lo acumulado en dicha cuenta durante el matrimonio</p>	<p>Cónyuge que el juez considere menoscabado.</p>
---	--	---

Elaboración Propia, Fuente: Portal IPS y Ley N° 20.255

2.4.2 Sistema de Pensiones Solidarias

Uno de los ejes fundamentales de la Reforma y motivo de esta tesis, es la creación del **Sistema de Pensiones Solidarias (SPS)**, establecidos en el Título N° 1 de Ley N 20.255 de la Reforma Previsional, cuyos beneficios se componen de:

- **Pensión Básica Solidaria (PBS)**
- **Aporte Previsional Solidario (APS)**

1. Pensión Básica Solidaria:

Consiste de un beneficio monetario mensual de cargo fiscal, al cual pueden acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional existente, el beneficio se divide en dos subsistemas, de Vejez (PBSV) y de Invalidez (PBSI), contemplando entonces a aquéllos que superen los 65 años de edad y a aquéllos menos de 65 años pero mayores de 18 años, declarados inválidos o discapacitados y que no se encuentren afiliados a ningún régimen previsional.

Dentro de las normas rechazadas para este beneficio, se contemplaba la exclusión del pago del 7% por efectos cotización para la salud, a ambas pensiones, PBSV y PBSI se les descuenta el porcentaje con lo que tienen derecho a FONASA.

2. Aporte Previsional Solidario:

Es un aporte monetario mensual de cargo fiscal que incrementa las pensiones autofinanciadas, al igual que la PBS, se divide en dos subsistemas, el APS de Vejez (APSV) y el APS de Invalidez (APSI). El APSV, incrementa las pensiones que se encuentren igual o bajo la **Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS)**, la que partió el año 2008 con un monto de \$70.000 y que gradualmente se ha ido aumentando hasta el año 2011⁹. La fórmula de cálculo establecida para el APSV, es la siguiente:

$$\text{APSV} = \text{PBS} - ([\text{PBS}/\text{PMAS}] * \text{Pensión Base})$$

Se entiende de esta manera, que si la PBS actualmente asciende a \$75.840 y la PMAS es de \$200.000 a contar del 1º de julio de 2010, una pensión de régimen antiguo de EMPART administrado por el IPS de \$104.960 (pensión mínima garantizada) tendría un APSV equivalente a: \$36.040, lo que le permitiría al pensionado recibir en términos brutos, una pensión mensual de: \$141.000, aumentando su pensión en aproximadamente un 34%.

⁹ Según la Ley N° 20.366, que adelantó los tramos, que originalmente contemplaban hasta julio de 2012.

El APSI se aplica para todas aquellas personas que habiendo sido calificadas como inválidas, que habiendo contribuido al sistema de pensiones, financien una jubilación inferior a \$75.840 y que cumplan con los requisitos establecidos por la ley (Nº 20.255). En este caso el cálculo es sencillo, el APSI representa la diferencia entre la PBS actual y la pensión de invalidez bruta recibida por el beneficiario.

CUADRO Nº 7: SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS:

PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA (PBS)

Beneficio	Pensión Básica Solidaria (PBS)	
Subsistema	PBS Vejez	PBS Invalidez
Definición	Beneficio monetario mensual de cargo fiscal para personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional.	Beneficio monetario mensual de cargo fiscal para personas calificadas como inválidas que no tengan derecho a ningún régimen de previsional.
Solicitud	Instituto de Previsión Social, y en las municipalidades en convenio	
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> - Personas que no se encuentren en ningún régimen previsional - A los beneficiarios de una PASIS al 1º de julio, 2008. - Pensionados por gracia, exonerados, Ley Rettig y Valech que sólo gocen de este beneficio y si su pensión es menor a la PBSV, en este caso, la PBS se complementa hasta llegar a \$75.000 mensuales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Personas que no se encuentren en ningún régimen previsional. - A los beneficiarios de una PASIS de invalidez al 1º de julio, 2008. - Pensionados por gracia, exonerados, Ley Rettig y Valech que sólo gocen de este beneficio y si su pensión es menor a la PBSI, en este caso, la PBS se complementa hasta llegar a \$75.000 mensuales.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - 65 años cumplidos. - integrar el 55% más pobre de la población al 1 de julio de 2010. - Poseer aplicada la Ficha de Protección Social - Vivir en Chile al menos por 20 años, contando desde los 20 años del peticionario, y al menos 4 años de los últimos 5 en el país. A los exiliados registrados en la Oficina Nacional de Retorno y Diplomáticos se les computará el tiempo pasado en el extranjero como residido en Chile. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ser declarado inválido por la Comisión Médica de Invalidez. - Tener entre 18 y 65 años de edad - Integrar el 55% más pobre de la población al 1º de julio de 2010. - Poseer la aplicada la Ficha de Protección Social. - Acreditar residencia en Chile por un lapso no inferior a 5 años en los últimos 6 años

Elaboración Propia, Fuente: Portal IPS y Ley Nº 20.255

CUADRO N° 8: SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO (APS)

Beneficio	Aporte Previsional Solidario (APS)	
Subsistema	APS Vejez	APS Invalidez
Definición	Beneficio consistente en un aporte monetario solidario a las pensiones de vejez, y contempla las pensiones de los beneficiarios que cumplan con los requisitos y que financien con su ahorro previsional pensiones inferiores a \$200.000 al 1° de julio de 2010.	Beneficio financiado por el Estado al que acceden personas declaradas inválidas que tengan una pensión inferior a la PBSI y reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia establecidos por ley.
Solicitud	Centros de atención del IPS, municipalidades en convenio o en las AFP.	
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> - Titulares de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia del DL N° 3500 de 1980 y del IPS. - Imponentes del IPS que obtengan dicha pensión en el futuro. Personas con derecho a una pensión de sobrevivencia otorgada por la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley N° 16.744) - Pensionados por gracia, exonerados, Ley Rettig y Valech, que además de esa pensión perciban otra del DL N° 3.500 o de los regímenes del IPS, podrán acceder al APSV, sumando ambas pensiones y que el monto bruto sea inferior a lo señalado en la definición. 	<ul style="list-style-type: none"> Personas declaradas inválidas que se encuentren afiliadas al DL N° 3.500 que no perciban otras pensiones. Personas declaradas inválidas y que sólo tengan derecho a una pensión de sobrevivencia del decreto ley N° 3.500. Personas declaradas inválidas, afectas a algún régimen previsional del IPS y que tengan derecho a pensión de invalidez del IPS.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - Tener a lo menos 65 años de edad. - Recibir una pensión base inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), actualmente inferior a \$200.000 e Integrar el 55% más pobre de la población al 1° de julio de 2010. - Tener aplicada la Ficha de Protección Social. - Vivir en Chile al menos por 20 años, contando desde los 20 años de edad, y al menos 4 años de los últimos 5 en el país. Exiliados registrados en la Oficina Nacional de Retorno y Diplomáticos se les computará el tiempo pasado en el extranjero como residido en Chile. - Residencia respecto de las personas que registren 20 años o más de cotizaciones en los sistemas previsionales de Chile. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que reciban una pensión inferior a la PBS - Ser declarado inválido por las Comisiones Médicas de Invalidez establecidas en el decreto ley N° 3.500, de 1980, a excepción de los actuales imponentes del IPS que continuarán con su actual sistema de calificación de invalidez (COMPIN). - Tener entre 18 y menos de 65 años de edad. - Integrar el 55% más pobre de la población de Chile al 1° de julio de 2010. - Tener aplicada la Ficha de Protección Social. - Acreditar residencia en Chile por un lapso no menor a 5 de los últimos 6 años a contar de la fecha de solicitud del beneficio.

Elaboración Propia, Fuente: Portal IPS y Ley N° 20.255

CUADRO N° 9: GRADUALIDAD, COBERTURA Y FOCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

Fecha	1º julio 2008	1º julio 2009	1º sept. 2009 ¹⁰	1º julio 2010	1º julio 2011
PBS	\$60.000	\$75.000	\$75.000	\$75.840	\$75.840
PMAS	\$70.000	\$120.000	\$150.000	\$200.000	\$255.000
Cobertura¹¹	40%	45%	50%	55%	60%
Focalización	11.734 puntos o menos en la FPS ¹²	12.185 puntos o menos en la FPS	12.666 puntos o menos en la FPS	De acuerdo a reglamento: Puntaje de Focalización Previsional ¹³	De acuerdo a reglamento: Puntaje de Focalización Previsional

Elaboración Propia, Fuente: Portal IPS, Ley N° 20.255 y Ley N° 20.366, Reforma Previsional:

Contenidos Generales (2008)

Los cuadros expuestos nos grafican de qué manera se estructuran ambos beneficios en sus respectivos subsistemas, cuáles son requisitos contemplados para poder optar.

Además, es importante considerar que estos beneficios se han ido implementando de forma gradual, en el último cuadro expuesto se puede apreciar como la PBS y la PMAS van aumentando gradualmente en su valor, por otro lado la cobertura tiene un punto de origen contemplando a las

¹⁰ Según la modificación de Ley N° 20.366, que adelantaba el beneficio del 1º de julio del 2010 al 1º de septiembre del 2009.

¹¹ Cobertura, se entiende la personas cuyo grupo familiar pertenezca al porcentaje establecido de menos ingresos de la población chilena.

¹² FPS: Ficha de Protección Social.

¹³ ÍNDICE DE FOCALIZACIÓN PREVISIONAL: índice que permitirá determinar la focalización de los posibles beneficiarios del Pilar Solidario, el que estará compuesto por información proporcionada al IPS desde MIDEPLAN, Servicio de Impuestos Internos y Superintendencia de Pensiones. Este índice entra en vigencia por ley a contar de julio del 2010.

personas cuyo grupo familiar se encuentren dentro del 40% de menores ingresos de nuestra población, llegando a cubrir al 60% en el año 2011.

Durante los dos primeros años de aplicación de la reforma se utilizará como instrumento de focalización la **Ficha de Protección Social (FPS)**¹⁴, a través de la cual se entregarán beneficios al 60% de la población de menores ingresos. Dicho instrumento reemplaza a la antigua Ficha CAS, diseñada para estratificar a las familias más pobres¹⁵.

Respondiendo a la prioridad de la protección social, la FPS permite identificar a las familias vulnerables, con una concepción más dinámica de la pobreza. Entiende esta condición como un estado presente o potencial y, al mismo tiempo, entrega una mejor caracterización de la pobreza “dura”. Mide los recursos económicos, las necesidades de las familias y los riesgos que enfrentan. Se trata de un instrumento radicalmente distinto, que busca identificar y priorizar con mayor precisión a la población que más necesita los beneficios sociales, caracterizando de forma confiable la condición socioeconómica de las familias y sus vulnerabilidades.

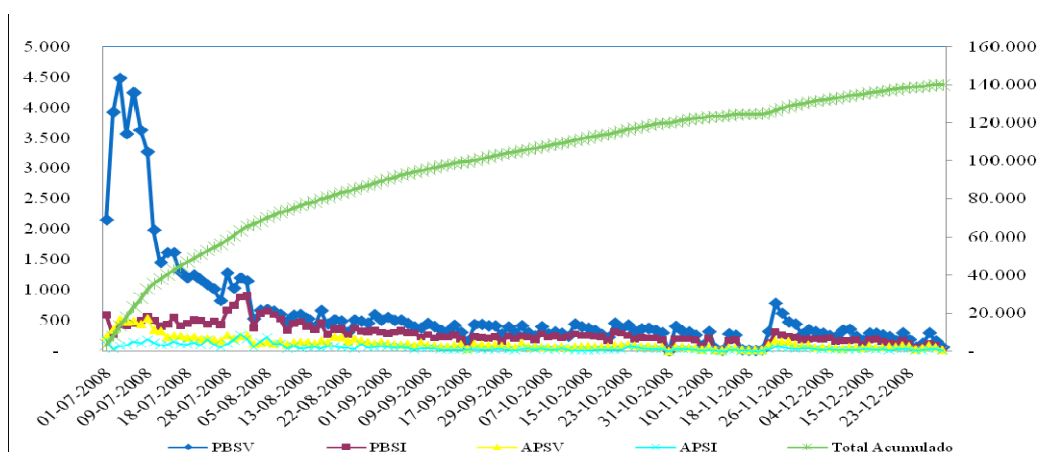
También se pretende proveer información para dar respuestas más pertinentes de protección social y seleccionar de modo más justo a quienes

¹⁴ Ficha de Protección Social, Sitio Web.

¹⁵ Del Campo, Rafael, “Red de Protección Social en Municipios”, (2008, p. 4).

tienen mayores vulnerabilidades, para hacer efectivos, algunos beneficios sociales, especialmente subsidios monetarios y habitacionales. Es así como se puede apreciar que el puntaje requerido para optar a los beneficios va en aumento de julio del 2008 a septiembre del 2009, donde llega a incluir al 50% de la población de nuestro país de menores ingresos.

GRÁFICO Nº 2: NÚMERO DE SOLICITUDES DIARIAS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS JULIO-DICIEMBRE DEL AÑO 2008 DESDE SU IMPLEMENTACIÓN



Fuente: XXI Seminario Regional de Política Fiscal CEPAL, Naciones Unidas “La Reforma Previsional en Chile, Alberto Arenas de Mesa, Santiago, 27 de Enero 2009¹⁶

2.4.3 Equidad de Género

Dentro de los objetivos de la reforma está el hecho de estrechar la brecha entre las diferencias de género, estadísticamente las mujeres viven más tiempo, y por ley cotizan menos que los hombres, por tanto sus pensiones

¹⁶ Datos obtenidos del portal en línea de DIPRES

hacen que sean más bajas, en palabras de Karina Doña (2006, p. 2): “es decir viven más y lo hacen de manera más pobre”.

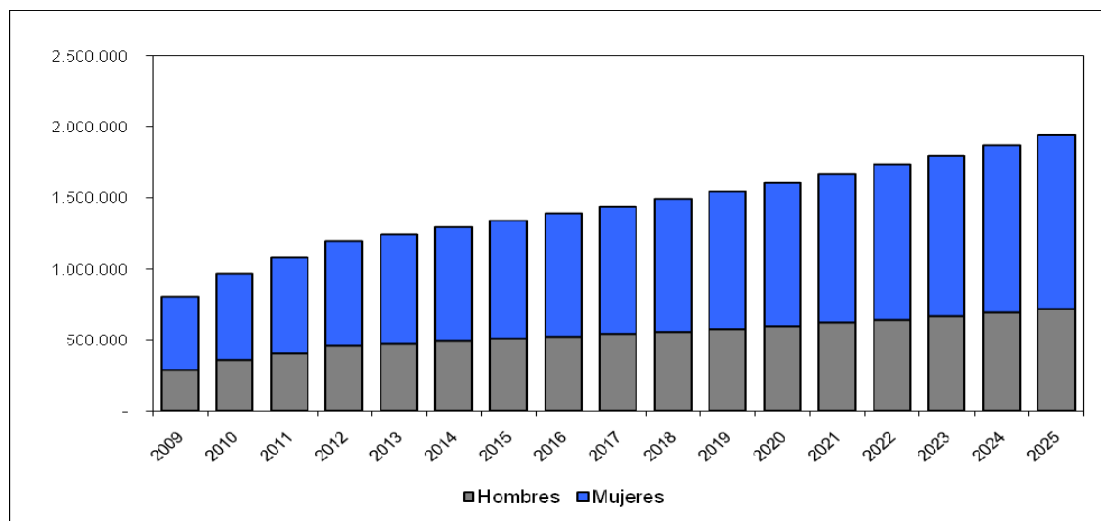
Técnicamente al cotizar por menos tiempo, y si viven más años, su fondo se debe dividir por más años, la solución no se presentaba solamente como aumentar la edad de jubilación de la mujer para igualar la del hombre (de 60 a 65 años), no es sólo una medida técnica, hay que considerar una perspectiva de género. Hay que considerar diversas variables como el nivel de remuneraciones, la continuidad de las cotizaciones y el ahorro final. Si ganan menos, cotizan menos, se pensionan con menos. La mujer también interrumpe con mayor frecuencia su trayectoria laboral, no siempre producto de los ciclos económicos o la cesantía, existen razones culturales como la crianza de los hijos, la maternidad, el cuidado de familiares enfermos, por mencionar algunas razones. Por tanto esta Reforma contempla una equidad entre hombres y mujeres, siendo las principales beneficiadas por el Sistema de Pensiones Solidario, además de contar con el beneficio de un **bono por cada hijo nacido vivo**.

Este beneficio entró en vigencia el 1º de julio del 2009, y contempló un trabajo en red de diferentes entidades, públicas y privadas, y para la mujer se convirtió en un beneficio que no discrimina entre tipos de mujeres, sin importar su condición previsional o su condición económica. Dentro de otros beneficios

en equidad de género expuestos en “los Contenidos Generales” (2008), podemos destacar:

- Separación por sexo del **Seguro de invalidez y Sobrevivencia (SIS)**, igualando en 65 años para hombres y mujeres, la cobertura de este seguro.
- Compensación económica previsional en caso de nulidad o divorcio.
- Se incluyen nuevos beneficiarios de pensión de sobrevivencia de la mujer, tanto el cónyuge no inválido y al padre de los hijos de filiación no matrimonial que viva a expensas de la mujer.

**GRÁFICO N° 3: PROYECCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DEL SPS
SEGÚN GÉNERO 2009-2025**



Fuente: DIPRES

2.4.4 Aumento de la cobertura del Sistema

No se puede dejar de mencionar la creación de un subsidio a las primeras 24 cotizaciones, ya sean continuas o discontinuas, para trabajadores jóvenes, comprendiendo esto entre los 18 a 35 años de edad, beneficiando tanto a los empleadores como a los ya mencionados trabajadores, mediante los beneficios de **Subsidio a la Contratación y Subsidio a la Cotización** respectivamente.

Con la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes se termina con la diferencia entre éstos y los trabajadores dependientes, se igualan sus derechos y deberes, teniendo acceso a beneficios de salud, cargas familiares, SIS, etc. Por otro lado, el trabajo no remunerado también es reconocido y puede afiliarse voluntariamente.

2.4.5 Nueva Institucionalidad del Sistema de Pensiones

De manera de asegurar coherencia y una correcta articulación del Sistema de Pensiones se crea una nueva institucionalidad pública, ésta redefine el rol del Estado, estructurando sobre un sistema contributivo obligatorio, uno voluntario y uno solidario, así como la integración de la política previsional con la de protección social. Estas modificaciones permitirán diferenciar sus distintos roles, estructurar en forma coherente el sistema que se propone, así como procurar una gestión eficiente evitando la duplicidad de

competencias unificando el control y la fiscalización y haciendo expedito el acceso a la información.

De esta forma, la reforma contempla reforzar las capacidades del Ministerio del Trabajo y de la Subsecretaría de Previsión Social, quienes velarán por la supervisión, planificación y conducción del sistema, además de otorgar asistencia técnica y administrativa a la comisión de usuarios y la administración de un fondo para la educación previsional.

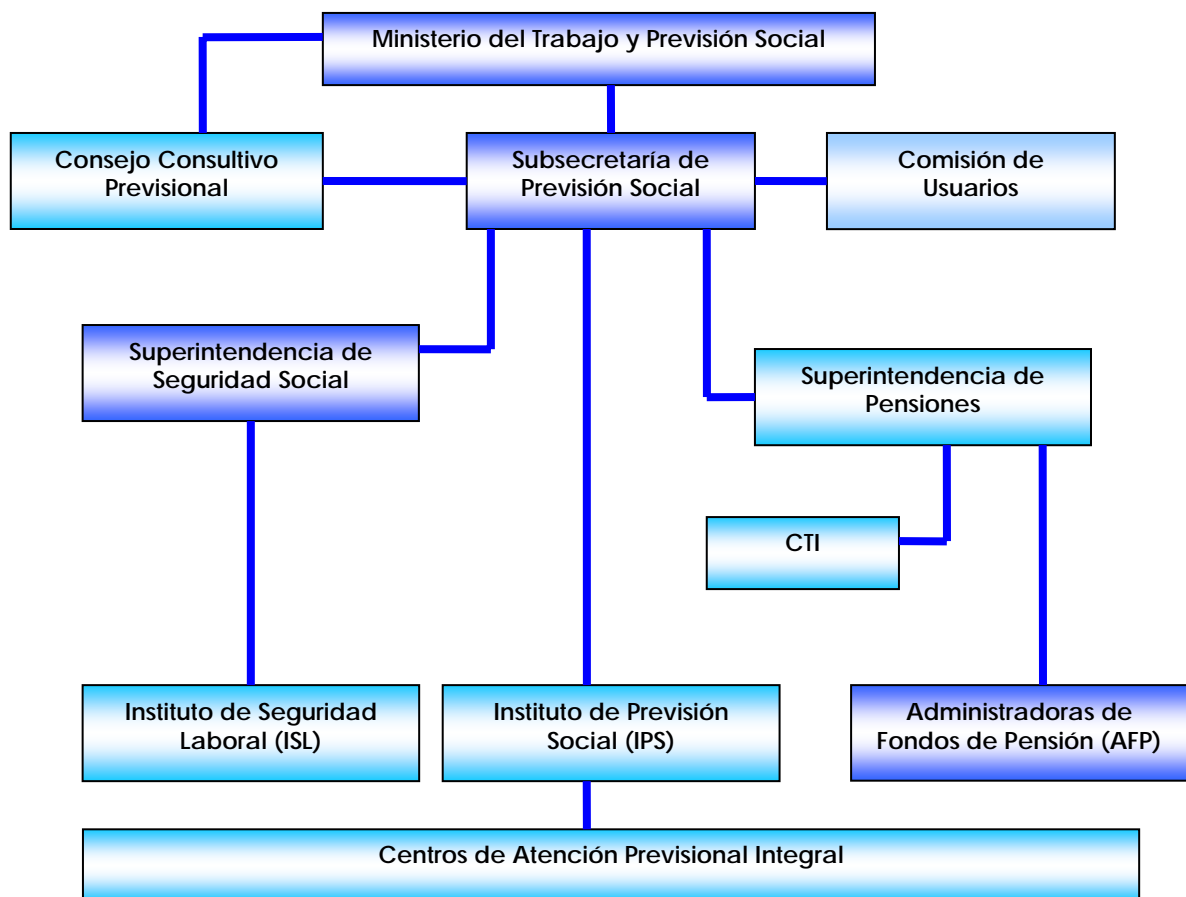
Se crea también la Superintendencia de Pensiones que se ocupará de la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto el sistema de pensiones solidarias como el sistema contributivo.

Adicionalmente se crea un consejo técnico de inversiones que se encargará de recomendar al ejecutivo en relación a la normativa específica sobre las inversiones de los fondos que administren las AFP.

Para la administración del sistema se crea el Instituto de Previsión Social que será responsable también de los centros de atención previsional integral que formarán parte del IPS, los que estarán encargados de atender y transmitir información relevante para la decisión que debe tomar el afiliado. Asimismo el IPS desempeñará todas las funciones y atribuciones que actualmente realiza el

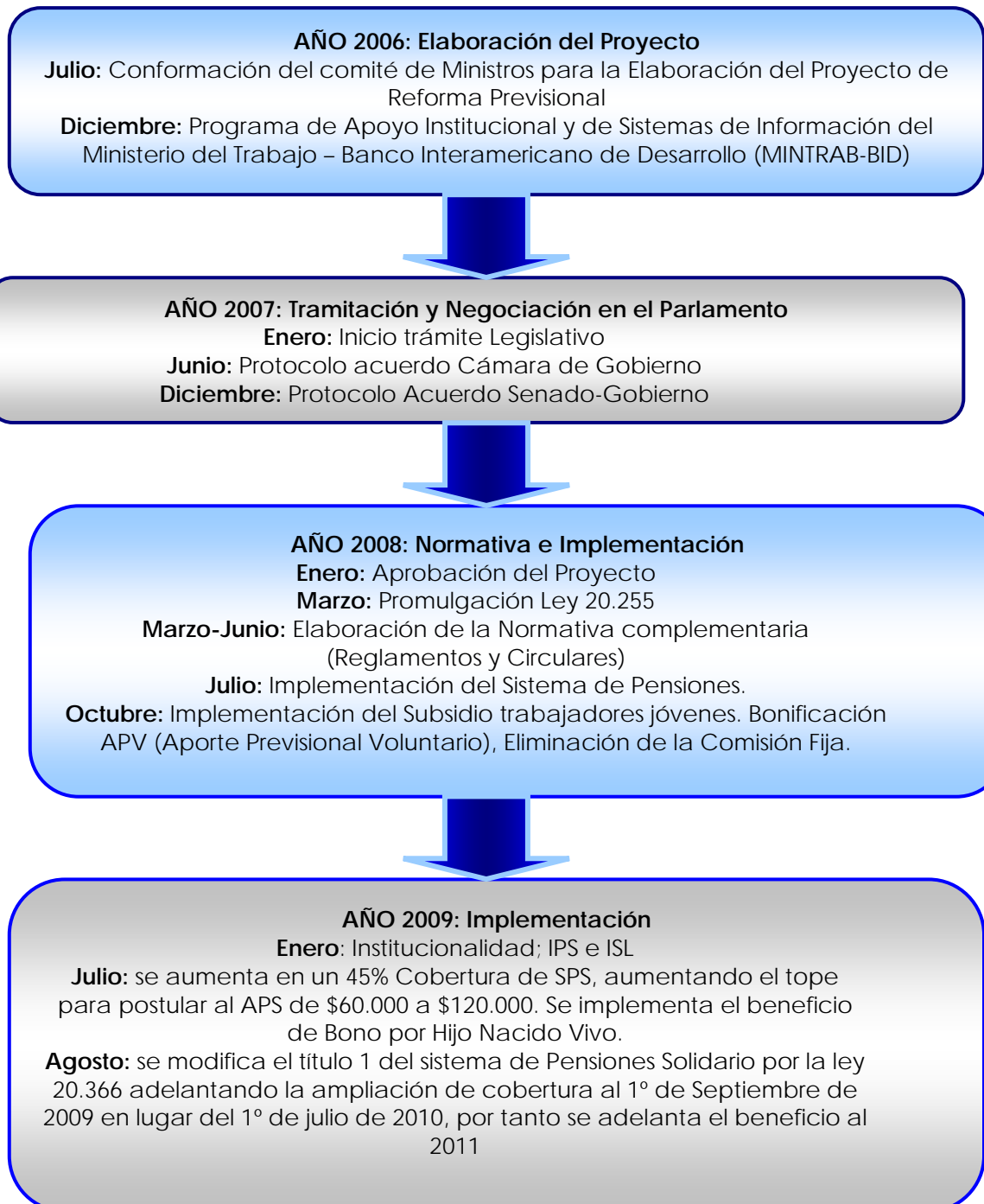
INP (es decir los regímenes de las ex Cajas de Previsión Social fusionadas en el INP). Por último el IPS será el responsable de crear administrar el sistema de información de datos previsionales.

ESQUEMA N° 2: ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA PREVISIONAL



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social

**ESQUEMA Nº 3: CRONOLOGÍA DE LA ELABORACIÓN E
IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY Nº 20.255 Y SU MODIFICACIÓN,
LA LEY Nº 20.366**



Elaboración Propia, Fuente: Subsecretaría de Previsión Social, Ley Nº 20.255 y Ley Nº 20.366

3. Justificación

Se han expuesto los motivos por los cuales se ha hecho necesario la creación e implementación de esta Reforma Previsional, y en particular, el Sistema de Pensiones Solidarias, en qué consiste, cómo se implementa.

El CAP Ñuñoa del IPS se encarga de 4 grandes comunas de la Región Metropolitana: Ñuñoa, Macul, La Reina y Peñalolén, las cuales cuentan con una gran población de adultos mayores, por lo cual es interesante investigar cómo se ha realizado el proceso de implementación del SPS en estas 4 comunas, investigando la labor y relación entre el CAP Ñuñoa del IPS, las AFP presentes en la zona, PROVIDA e ING Capital y las Municipalidades, comprendiendo que este sistema y sus respectivos beneficios, contemplan la interconexión y cooperación de todas estas instituciones, lo cual plantea un interesante desafío entre públicos y privados, en pos del objetivo de mejorar la calidad de vida de una considerable cantidad de adultos mayores.

Según datos del Censo realizado en el año 2002, se cuenta con la siguiente información comunal:

CUADRO Nº 10: POBLACIÓN Y ADULTOS MAYORES

Comuna	Población total	Población adulto mayor	Porcentaje adulto mayor	Población 18-59 años	Porcentaje 18-59 años
La Reina	96.762 habs	12.743 habs	13,17%	55.538 habs	57,39%
Macul	112.535 habs	16.464 habs	14,63%	64.853 habs	57,63%
Nuñoa	163.511 habs	31.509 habs	19,27%	93.659 habs	57,28%
Peñalolén	237.837 habs	21.405 habs	9,00%	136.661 habs	57,46%
Totales	610.645 habs	82.121 habs	13,44%	350.711 habs	57,43%

Elaboración Propia, Fuente: sitio Web Observatorio Urbano de MINVU, Censo 2002,

PLADECO de Peñalolén, PRC de La Reina.

CUADRO Nº 11: INGRESOS POR HOGAR Y

NIVELES DE POBREZA POR COMUNA

Comuna	Hogares tamaño medio	Ingreso medio por hogares	Ingreso per cápita en el hogar	Población en situación de pobreza	Porcentaje en situación de pobreza
La Reina	3,7 habs	\$1.278.042	\$345.416	6.473 habs	6,69%
Macul	3,5 habs	\$574.894	\$164.255	11.580 habs	10,29%
Nuñoa	3,0 habs	\$1.432.320	\$477.440	6.033 habs	3,69%
Peñalolén	3,7 habs	\$721.674	\$195.047	20.169 habs	8,48%
Totales	3.5 habs	\$821.314	\$234.661	44.255 habs	7,24%

Elaboración Propia, Fuente: sitio Web Observatorio Urbano de MINVU.

Tal como se desprende del cuadro, aproximadamente el 15% de la población de las 4 comunas está dentro del rango de adulto mayor (de 60 años de edad en adelante), lo cual es un gran foco de potenciales beneficiarios del SPS en cuanto a los beneficios relacionados de vejez e invalidez. Por otro lado, el rango de población entre 18 y 59 años que pueden ser beneficiarios de APSI y PBSI es un margen elevado, sin embargo, por otro lado en términos de

ingresos, Macul y Peñalolén asoman como comunas de más escasos recursos, sin embargo, en La Reina se ve un porcentaje relativamente alto de pobreza, considerando que los ingresos promedios per cápita sobrepasan los \$300.000, lo que nos indica que es un comuna de contraste, que también posee un potencial foco de población vulnerable. Ñuñoa por su parte presenta un porcentaje elevado de adultos mayores, más que las otras 3 comunas, lo que podría suponer que pueden optar en mayor cantidad a los beneficios de APSV y PBSV.

El CAP Ñuñoa recibía aproximadamente 120 personas diarias sólo para trámites del SPS, tanto para postular, saber el estado del beneficio o para consultas relacionadas por beneficios no concedidos o información general.

Con qué canales de comunicación e interacción cuentan las instituciones involucradas, qué herramientas y capacitación han tenido. Se encontraban capacitadas para asumir la responsabilidad de la implementación de esta reforma y, qué énfasis le otorga cada institución a este nuevo sistema.

Por otro lado, la opinión y la evaluación de la población objetivo de este beneficio, cómo evalúa la implementación tras dos años de su puesta en marcha.

La Reforma Previsional, se ha transformado en una gran transformación al sistema de pensiones existente, proponiendo cambios sustanciales pensados para sentar bases de un futuro más próspero para la población y nivelar las posibilidades de los trabajadores cotizantes, pero también de salvaguardar en la inmediatez a la creciente población de adultos mayores en nuestro país, ampliando gradualmente la cobertura de los beneficios del SPS.

Es necesario entonces realizar una evaluación la cual nos indique si la implementación de dicha política pública se ha llevado en circulación y desarrollo de forma correcta, atendiendo a todos los escenarios administrativos, equipamientos tecnológicos y procedimiento de RRHH, que hacen posible su gestión.

Con este análisis estaremos en calidad de plantear, si se requieren, nuevas mejoras institucionales, tecnológicas y administrativas a fin de apoyar la implementación de los beneficios del Pilar Solidario.

En la actualidad la ejecución de dicha política pública abarca una cantidad importante de beneficiarios de distintos grupos étnicos y género, incrementando el respaldo Socio-Económico que otorga el Estado.

4. Hipótesis

La articulación de las Políticas Públicas y su agenda programática sigue generando una brecha entre el Diseño y la Implementación, provocando un déficit en las dinámicas de reciprocidad en los sistemas de gestión interna comprendiendo las variables de capacidad de recursos humanos, tecnológicos e infraestructura de las instituciones involucradas, en las comunas de La Reina, Macul, Ñuñoa y Peñalolén.

5. Objetivos

Objetivo General

Evaluar la implementación del Sistema de Pensiones Solidario de la Reforma Previsional, a nivel de gestión institucional, de recursos humanos y tecnológicos e infraestructura en las comunas de La Reina, Macul, Ñuñoa y Peñalolén.

Objetivos Específicos

- Describir las causas de implementación de la Reforma Previsional y el Sistema de Pensiones Solidarias.
- Sistematizar la gestión institucional, de recursos humanos, tecnológicos e infraestructura para la implementación de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias de la Reforma Previsional en las comunas de La Reina, Macul, Ñuñoa y Peñalolén.
- Conocer la opinión que tienen las jefaturas encargadas de la gestión y tramitación de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, dentro de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).
- Conocer la opinión que tienen los directivos encargados de la gestión, tramitación y concesión de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias dentro de las instituciones públicas tales como IPS y Municipios.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

En el contexto de nuestro Marco Teórico, para evaluar la implementación de una política pública, como lo es la Reforma Previsional, debemos partir de lo más general, desarrollando el concepto de Política Pública, sus etapas, y deteniéndonos particularmente en lo que es el diseño, la implementación y la evaluación de éstas.

Para Eugenio Lahera, “las Políticas Públicas son decisiones del gobierno y oposición” (LAHERA, 2004, p. 5). Estos actores buscan el establecimiento o bloqueo de las políticas públicas o de influir en ellas, el gobierno cumple el rol de diseño, gestión (implementación) y evaluación de dichas Políticas. Tenemos claro entonces que la formulación de éstas no solamente recae en los funcionarios del gobierno de turno, sino también en la globalidad de la sociedad y de los actores políticos de influencia.

¿Cómo se puede pasar del mundo de las ideas a la acción pública? Según Jorge Nef, todos podemos generar, combinar ideas, muchas tienen consecuencias sociales. La riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública, así como por su capacidad de transformarse a partir de ella. Algunas personas y corporaciones tienen mayor capacidad de incluir, jerarquizar y

excluir temas de discusión social. La agenda pública se constituye en un juego de poder en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades.

La democracia implica que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de Políticas Públicas. Sin embargo existen factores que condicionan la discusión social.

El acceso desigual a la educación a Internet, falta de representatividad, lobby indirecto, todo ello puede inhibir la discusión social. James Madison (uno de los padres del constitucionalismo en EEUU), pensaba que distintos grupos de interés o “facciones” tratan de influir en adhesiones del gobierno, es probable que ninguno de ellos prevalezca por distorsión de la voluntad ciudadana (LAHERA, 2004, p. 14).

La agenda pública es definida y redefinida también según la dinámica de las fuerzas políticas. También son importantes la factibilidad técnica y una previsión de costos tolerables. La discusión social cambia, en el mediano plazo, los temas debatidos tienen diversos grados de concreción. Por otro lado “la administración pública es cada vez más público-privada, público-social” (AGUILAR, 2007, p. 32), y esta reforma como política pública lo expresa concretamente incluyendo una coordinación entre sistema privado de

capitalización (administrado por las AFP) con el sistema público de las ex cajas de previsión administrado por el IPS (ex INP).

1. Relación entre la política y políticas públicas

La descripción de la organización social es esencialmente una visión estática de la formación social, todo organismo posee igualmente una dinámica en la cual sus elementos materiales, se desplazan e interactúan por medio de procesos. Estas acciones tienen efectos sobre el contexto, así se establece una suerte de ciclo.

Una formación socioeconómica está por lo general estratificada entre sectores minoritarios que reciben una porción sustancial y mayor de los objetos y recursos sociales, por otro lado existen sectores mayoritarios que reciben una porción menor del excedente, los primeros constituyen las elites en un sentido amplio, a los segundos podemos llamarlos masa, tensiones entre elites y masa.

El grado de integración o de fragmentación de las ideologías estará directamente relacionado con el conflicto o el consenso social mencionado.

Otro aspecto presente en un análisis de estática social es la relación entre la suma total de expectativas y aspiraciones sociales de (élite y masa) esta

tensión básica existe en toda sociedad, las sociedades más ricas tienen mayor capacidad real de acomodación que las sociedades más pobres, posibilita el surgimiento de fórmulas hegemónicas, basadas en una continua y demostrada efectividad en la satisfacción de necesidades y demandas sociales. Los procesos sociales fundamentales descritos más arriba se desenvuelven en torno a tres contradicciones básicas. Dos son internas: capacidades-aspiraciones y élites-masas, y una es externa: soberanía-dependencia.

Las relaciones entre políticas públicas, economía, Estado y sociedad tienen que ver con que el aspecto central de esta relación se da en el proceso central de generación y distribución del poder, éstas penetran en lo político en la forma de una trama de conflictos sociales e internacionales. El rol central de un sistema de culturas, estructuras y procesos políticos es el manejo y resolución de conflictos.

El ejercicio de la autoridad implica legitimación del poder. En este sentido se puede hablar de *meta-poder*, entendiendo éste como la capacidad de un actor de retener el control sobre las estructuras y mecanismos de legitimación, conjuntamente con su habilidad de transformar las reglas del juego que beneficien sus intereses.

El enfoque metodológico se inserta en la economía política del desarrollo y subdesarrollo, pueden resumirse 3 tipos de factores fundamentales: Fuerzas sociales, el Estado y el sector transnacional, existe un relación entre las alianzas sociales que controlan el estado, la política pública formulada y quienes son los beneficiarios de dichas políticas (NEF, 1991, p. 158).

El Estado significará operacionalmente el conjunto de instituciones que se interrelacionan en torno a un área de política determinada (educación, salud, vivienda, etc.) Las instituciones que participan en las políticas públicas están controladas por grupos profesionales, partidistas, fracciones de clases diversas. El estado facilita la vinculación de grupos, la formación de vínculos entre la clientela y las instituciones públicas adquiere fluidez y dinamismo.

Los grupos de apoyo y oposición no necesariamente son internos o nacionales, en áreas claves de las políticas públicas, como puede ser defensa, diplomacia, política fiscal, monetaria y crediticia. Las relaciones de hegemonía y dominación se dan a través de vínculos múltiples en el que los de carácter político-institucional prevalecen sobre los puramente económicos.

El sector transnacional no se manifiesta salvo en casos de intervención directa o invasión. Para efectos operacionales 4 grupos de entidades constituyen el sector transnacional (NEF, 1991, p. 180).

- Corporaciones transnacionales (IBM, ITT)
- Gobiernos e instituciones extranjeras (ayuda militar)
- Agencias internacionales (CEPAL, BID)
- Grupos privados transnacionales (Iglesias, ONG)

A contar de los años cincuenta, hemos podido observar un fenómeno nuevo, el crecimiento de los vínculos político-ideológicos y tecnológicos-profesionales entre el estado latinoamericano y su sistema internacional. La importancia relativa entre estos tres componentes: fuerzas sociales, el Estado, el sector Transnacional. A nivel general de las políticas globales de desarrollo los resultados pueden evaluarse en términos de 2 elementos: crecimiento y distribución:

- Las diversas clases sociales, grupos y fracciones de clases se organizarán en alianzas para promover sus intereses.
- Diferentes alianzas tendrán diferentes ideologías.
- Habrá conflictos entre las alianzas.
- Una alianza intentará implementar su programa a través de una serie de medidas políticas.

- La aplicación de estas medidas producirá distintos resultados de crecimiento y distribución en términos de lo que se hace y a quienes beneficia o perjudica esta acción.

Si bien la política y las políticas son entidades diferentes, se relacionan de manera recíproca, así lo señala Lahera, ya que tanto la política (en inglés *politics*), como las políticas públicas (en inglés *policies*) tienen que ver con un concepto amplio del poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos de contingencia en la sociedad. Ya que los gobiernos, son instrumentos para la realización de políticas públicas, éste centra sus esfuerzos en el resultado, más que en la estructura.

Las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la misma política, es decir, la discusión de la agenda pública, actividades de la oposición, esfuerzos analíticos.

Según Lahera, en torno a políticas públicas se puede (LAHERA, 2004, p. 8):

- Acotar las discusiones políticas.
- Diferenciar problemas y soluciones de manera específica.
- Precisar las diferencias.
- Vincular los temas de soluciones más amplias o secuenciales.

- Plantearse esfuerzos compartidos.
- Participar de manera específica.

Puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos sociales. La política sin políticas públicas es más demagógica (apela a emociones, discursos políticos). También pueden haber políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social, las cuales tienen un problema de diseño. Dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas.

¿Cómo podríamos entonces definir una buena política pública, una política pública de excelencia?, según Lahera “*corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público, con la participación de la comunidad y el sector privado*”.

Además una Política Pública de calidad incluirá orientaciones, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados. Las Políticas Públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública.

Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las políticas públicas es la simple añadidura de soportes comunicacionales sobre algunos temas.

Características de una Política Pública de excelencia¹⁷

1. Fundamentación amplia y no sólo específica
2. Estimación de costos y alternativas de financiamiento
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿Qué es prioritario?)
5. Consistencia interna y agregada (¿A qué se agrega? o ¿qué inicia?)
6. De apoyos y críticas probables (Políticas, corporativas, académicas)
7. Oportunidad Política
8. Lugar de secuencia de medidas pertinentes (¿Qué es primero?, ¿Qué condiciona qué?)
9. Claridad de objetivos
10. Funcionalidad de los instrumentos
11. Indicadores (Costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).

Fuente: CIPE (1996): Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets, Washington.

La especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública. Con frecuencia la definición misma de las políticas públicas es

¹⁷ Lahera, Eugenio, "Política y Políticas Públicas" (2004, p. 9).

el tema en disputa. En definitiva, es una cuestión de poder y de astucia quién “engloba” o incluye a quien.

En la filosofía política existen criterios para opinar al respecto según señala Lahera (2004, p. 11):

- Según Pareto, el único criterio de mejoría social es que una situación alternativa sería mejor si el cambio aumentara la utilidad sin disminuir la de otros.
- Según Sen el bienestar no es la suma de utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el individuo, utilizando los derechos y oportunidades que están a su alcance.
- Una sociedad bien ordenada sería aquella en que los arreglos sociales se basan en un acuerdo que todos aprobarían, de tener la oportunidad, John Rawls¹⁸: Las Políticas Públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, dicha simplificación puede tener efecto negativo sobre una comprensión más amplia de los temas o problemas, e incluso puede sesgar la respectiva investigación académica.

¹⁸ Lahera, Eugenio (2004, p. 10)

2. Contexto histórico para el Análisis de la Políticas Públicas

En los años 70, la política pública se estableció en el modelo predominante de los estudios políticos administrativos, para 1968 Austin Ranney observaba que la ciencia política *norteamericana* de la post guerra destacó el estudio de los procesos sobre los contenidos de la política, (preferencia de procesos sobre los propósitos), pero para el autor mencionado esto era una fuente de imprecisión.

Donde se debatían estos temas, nadie quiere expresar exactamente lo mismo cuando usan términos como “política pública”, “proceso de políticas”, “contenidos de política” y “resultados de políticas”. Ranney indica que una política está constituida por un número de componentes principales:

1. Objeto relativo al problema que va a ser afectado
2. Curso de eventos Deseados
3. Línea de acción seleccionada
4. Declaración de propósitos e intenciones
5. Una implementación de dichas intenciones

Existen dos sentidos principales para entender la política:

El primero es como un hecho concreto, es decir, sería un objeto o contenido de estudio (conjunto de decisiones y acciones como también de no decisiones e inacciones, por parte del Estado y sus agentes).

El segundo se puede entender como un método de estudio, intersección de lo político y administrativo, al enfrentar un análisis de políticas públicas estamos utilizando un paradigma (convenciones y creencias teóricas y metodologías que permiten la selección evaluación y crítica de algún área del saber, según Thomas Khun¹⁹) que contiene variados modelos (representación simplificada de la realidad para poder analizarla y actuar sobre ella).

3. Desarrollo de las Políticas Sociales y su relación con las Políticas Públicas

La política social tradicional se traduce en la creación de programas organizados por el Estado, el que actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y esporádicamente, también como un evaluador, concentrando todas las actividades en solamente un sujeto, en una visión.

¹⁹ Garma, Amanda, "Thomas Kuhn y la racionalidad científica" (2005, p. 4)

El tema de las políticas sociales se ha venido desarrollando lentamente en América Latina, en los países que recibieron inmigración europea hubo políticas sociales “privadas”, impulsadas por los mismos interesados, quienes se organizaban en cooperativas, este fenómeno se conoció como “mutualismo”, con orientación principalmente a la protección de la salud. Durante el período que vino posterior a la crisis de 1929, el Estado asumió nuevos roles, que abarcaban el de regulador, interventor, planificador y empresario. La política social comienza entonces a perseguir la protección del trabajador, como una respuesta a la creciente organización de ellos y por la creciente industria nacional que se daba en América Latina.

En este caso la política social ayudó a la creación y consolidación de la clase media, sin embargo, ya entrados los años ochenta, “se mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales y, también, un aumento de la pobreza. Sin embargo, debe recordarse que aquéllos se encontraban en su cenit histórico y que no hay relación causal necesaria entre gasto social y pobreza. Esta tiene que ver, fundamentalmente con los ciclos económicos. En el período mencionado, su aumento fue provocado, en unos casos, por la caída de la actividad económica y la consecuente disminución del empleo, no paliado por adecuadas medidas de compensación social; y, entre otros, se debió a debacles económicas y

desbordes populistas, y puede considerarse un “costo social del no ajuste” o de haberlo llevado a cabo a destiempo.” (FRANCO, 1996, p. 6)

Ya en los años noventa, se ha mostrado una nueva etapa de reordenamiento económico, exponiendo ciertos cambios que proponen una modernización estatal, bajo los establecimientos de incorporación tecnológica, lograr competitividad y enfrentar la competencia internacional. Los viejos preceptos de crecimiento basado en una mano de obra abundante o la sobre explotación de recursos naturales no responden a las tendencias y a las estrategias necesarias para insertarse en el panorama mundial y en la tendencia latinoamericana. La nueva importancia de lo social lleva al Estado a otros actores a encontrarse en una situación de reducir el ingreso público pero logrando competitividad, “así se torna especialmente pertinente analizar los criterios en que se basa el diseño e implementación de la política social y la búsqueda de paradigmas novedosos para realizar esta tarea” (FRANCO, 1996, p. 7).

Existe un paradigma emergente sobre las políticas sociales, el Estado ya no es el único actor, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las familias (principal educadora), sector privado, todos éstos, actúan como actores sociales que pueden participar en este emergente paradigma.

Por un lado, la participación del sector privado se asocia a una clientela solvente, pero su vinculación con la política social puede responder a dos formas de actuar, primero siendo una forma de presión a los programas públicos, por otro lado puede prestarla como un servicio externalizado.

La experiencia se ha ido implementando gradualmente en distintos países de la región, Chile, Argentina, Colombia y Perú han implementando esta interacción justamente en materia previsional. “No se trata de una privatización de la seguridad social” (FRANCO, 1996, p. 10), se crea un marco legal que otorga funciones compartidas, con organismos públicos reguladores, la creación de las superintendencias establece minuciosidad en las normas de funcionamiento.

Por otro lado está el asunto de la centralización contra la descentralización, la historia de América Latina ha sido centralizadora, sobretodo en toma de decisiones. El centralismo ayuda a aumentar las funciones estatales y focalizar la toma de decisiones en la capital, pero dentro de las desventajas se puede caer en un control burocrático.

Sin embargo un gobierno central fuerte puede establecer ciertos valores y consolidar las propuestas de manera más rápida y exitosa. Las políticas sociales bajo este punto de vista pueden verse favorecidas si se toman

decisiones centralizadas, que impartan formas únicas de acción, dirigidas por el mismo Estado bajo la opinión de Rolando Franco (1996, p.12).

Aplicando este modelo a la Reforma Previsional, podemos identificar muchos elementos del paradigma emergente, lo que hace pensar que el diseño e implementación ha sido un proceso moderno, que si bien no ha descentralizado del todo la labor del Estado, ya que sigue siendo el gran ente que fiscaliza y financia el proyecto, esta reforma integra en su implementación al sector privado, público y local, separando funciones, complementando y coordinando sectores que no trabajan usualmente juntos para la implementación de una política social, sin embargo, la envergadura de esta política es amplia y considera un reforma global al sistema de pensiones. Dentro de los objetivos que busca esta reforma, intenta nivelar las oportunidades e igualar la situación de los sectores más vulnerables de la población, bajo estos parámetros podemos inferir que la naturaleza de la reforma responde a un paradigma emergente de políticas sociales, lo cual le otorga un carácter moderno al proyecto.

Para el caso de la Reforma Previsional, el Estado reconoce la necesidad de acción, y también asume que no es el único que debe participar en el diseño de ésta, y contempla la inclusión de otros actores no necesariamente públicos que poseen *expertise* e intereses respecto al tema.

CUADRO N° 12: PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

	DOMINANTE	EMERGENTE
INSTITUCIONALIDAD (I)	<p>MONOPOLIO ESTATAL</p> <ul style="list-style-type: none"> -Financia -Diseña -Implementa -Controla <p>Funciones unificadas</p>	<p>PLURIALIDAD DE SUBSECTORES</p> <p>Estatal, Privado (comercial), Filantrópico (ONG) e informal (familia)</p> <p>Funciones separadas</p>
INSTITUCIONALIDAD (II)	CENTRALISMO	DESCENTRALIZACIÓN
LÓGICA DE TOMA DE DECISIONES	<p>BUROCRÁTICA</p> <ul style="list-style-type: none"> -Estrategias macro -“El Estado sabe” -Asigna recursos vía administrativa -Usuario sin elección 	<p>DE PROYECTOS</p> <p>Asignación competitiva</p> <p>Licitaciones</p> <p>Usuario propone</p> <p>“capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse” (Fondos de inversión social)</p>
FINANCIAMIENTO (I) FUENTES DE RECURSOS	ESTATAL	<p>CONFINACIÓN</p> <p>“Lo que no cuesta, no vale”</p> <p>Recuperación de costos: “el que puede, debe pagar”</p> <p>(riesgo: marginar a los pobres)</p>
FINANCIAMIENTO (II) ASIGNACIÓN DE RECURSOS	<p>DE LA OFERTA</p> <p>Falta de competencia</p>	<p>SUBSIDIO A LA DEMANADA (Creación de cuasi mercados)</p> <p>Competencia</p> <p>Libertad de elegir</p> <p>(¿Consumidor tiene información suficiente?)</p>
OBJETIVO BUSCADO	<p>UNIVERSALISMO DE LA OFERTA</p> <p>(Alto costo, bajo impacto)</p> <p>Oferta homogénea disponible favorece a los informados, y organizados</p>	<p>UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN</p> <p>“Tratar desigualmente a quienes son desiguales”</p>
CRITERIOS DE PRIORIDAD Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA	<p>AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO (Acceso segmentado)</p> <p>Ergo: “a menor gasto social, menos equidad”</p>	<p>PRIMERO: LOS MÁS NECESITADOS (Instrumento: FOCALIZACIÓN)</p>
POBLACIÓN OBJETIVO	<p>CLASE MEDIA</p> <p>GRUPOS ORGANIZADOS</p>	POBRES
ENFOQUE	<p>EN LOS MEDIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Infraestructura social -Gasto corriente 	<p>EN LOS FINES</p> <p>IMPACTO: magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados</p>
INDICADOR UTILIZADO	GASTO PÚBLICO SOCIAL	RELACIÓN COSTO-IMPACTO

Fuente: Franco, Rolando, “Los Paradigmas de la Política Social en América Latina” (1996, p. 9)

Respecto a la asignación de recursos, como el espíritu de esta reforma es devolverle el carácter de solidario al sistema, e igualar las posibilidades, es por esto que la asignación de recursos corresponde directamente al Estado, pero por otro lado la focalización de esta política, basado en el paradigma emergente, es de la satisfacción de necesidades de las personas, sustentada en los principios de equidad, superando las diferencias, es una “oferta homogénea para situaciones heterogéneas” (FRANCO 1996, p. 16). Tomando en cuenta que hay tres criterios para asignar recursos en lo social²⁰, el paradigma emergente opta por lo último y es precisamente lo que provee la Reforma, implementando los beneficios desde los más necesitados, ampliando la cobertura desde 2008 a 2010, del 40 al 60% de las familias más necesitadas de nuestra población. Focalizando de una manera objetiva, en el sentido de tener el norte claro hacia quién y cómo apunta cada beneficio.

“La focalización permitiría el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos, y eleva el impacto producido por el programa al

²⁰ “Destinarlos al que llega primero, a los que tienen menos necesidades, o a los más necesitados” Franco, Rolando, “Los Paradigmas de la Política Social en América Latina” (1996, p. 17)

concentrar los recursos en la población de mayor riesgo” (FRANCO 1996, p. 17).

Se entiende que los grupos menos necesitados y con recursos, poseen la capacidad para solucionar sus necesidades autónomamente, el paradigma clásico proponía potenciar a estos grupos (empresarios por ejemplo) para promover el crecimiento nacional, y esto como ya hemos mencionado sucedió en los años ochenta, mas actualmente, el paradigma emergente, privilegia la equidad y atender a los más necesitados, que es, como hemos señalado anteriormente, lo que intenta realizar esta reforma. Una cobertura muy amplia puede no producir resultados, es necesario orientar los programas para lograr un cambio en las condiciones de vida, debe ser gradual, preocupado por el impacto, ser efectivo, *“identificar el grupo al que pretende llegar, y también calibrar los logros mediante una metodología de evaluación adecuada a lo que se pretende medir.”*

La política social contribuye a la gobernabilidad y a la legitimación del Estado, pero sobre todo tiene una relevancia especial por su contribución a la formación de capital social, el conocimiento genera un alto factor productivo, su postergación no solamente es un error de carácter ético, sino también económico, ya que priva de una correcta calificación de nuestra sociedad, que sea capaz de adaptarse a los cambios y que se incorpore más fácilmente a los

procesos productivos que generan progreso. “*Durante esta década, Chile ha crecido como nunca en su historia. Sin embargo, no hemos conseguido crecer con la igualdad que nos permita construir una sociedad justa y humana.*” (Programa de Gobierno de Ricardo Lagos, 1999).

La Reforma esta contemplada dentro de una de las 5 áreas temáticas, ésta se contempla en el pilar de un sistema de protección social correctamente articulado, además de la Ley N° 20.255 de la Reforma Previsional, existen otros programas de gobiernos que se complementan, Chile Crece Contigo, Auge, Seguro de Desempleo y Chile Solidario.

4. Etapas Analíticas de las Políticas Públicas

El origen, diseño, gestión y evaluación, componen las etapas de las políticas públicas, el perfeccionamiento de estas etapas se puede considerar como parte de la modernización del sistema público.

Las Políticas rara vez se extinguen por completo, sin embargo, según Meny y Thoenig en su libro de Políticas Públicas, señalan que pueden tener un fin²¹; para Lahera es más habitual que cambien o se combinen con otras,

²¹ Meny y Thoenig, “Las Políticas Públicas” (1992, p. 209).

reconociendo en todo caso que existen también políticas públicas con aspectos temporales definidos (dejando de existir por diseño, fade-out, o desvanecimiento paulatino).

La propuesta de políticas públicas y el proceso político tienen dinámicas distintas, en algún momento de la dinámica de los temas públicos es posible la aceptación de una política, su rediseño o extinción. Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables (tenga un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos). La gobernabilidad debe ser integrada, debe referirse al conjunto de los sistemas sociales y no sólo a la organización productiva, cuando esta gobernabilidad es sesgada o parcial, tiende a ser inestable como ha sucedido con aquella que sólo busca complementar el consenso de Washington²².

La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, tal como lo señala Yehezkel Dror en su ensayo, *La Capacidad de Gobernar* (1994) por lo menos por un tiempo, pero para Lahera es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia en cambio es el sistema que posibilita la gobernabilidad incluyente y estable.

²² Listado de políticas económicas consideradas durante los años 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington, DC, EEUU, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento. A lo largo de la década el listado y sus fundamentos económicos e ideológicos, tomaron la característica de un programa general

No todos los temas de agenda se convierten en programas, los arreglos sociales imposibilitan que se complete el paso de la agenda al programa. En el paso de la discusión pública al programa.

4.1. Relación entre Diseño e Implementación de las Políticas Públicas

El diseño puede ser defectuoso porque no considera aspectos institucionales, o no incluya modalidades de evaluaciones políticas.

Para Nef, la comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas de manera continuada que a través de los partidos políticos y las elecciones.

A nivel de la sociedad civil no se puede esperar que los individuos formen grandes asociaciones voluntarias para fomentar temas de interés público, los procesos de concertación suponen la existencia de factores tales como la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de las políticas públicas, para que esta concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente ella debe atender a los diversos intereses y partes.

Los límites, los tiempos y técnicas que separaban a las actividades propias del gobierno y aquellas correspondientes a las campañas políticas se

han hecho más borrosas, estas campañas buscan persuadir y el gobierno hacer. Los plazos en las campañas son indefinidos, no así en el gobierno donde las opciones y las secuencias son muy importantes. Como resultado en el tiempo de la política parece haberse hecho permanente lo que con frecuencia resulta en un descrédito de la actividad.

Según Nef, no hay ninguna diferencia esencial entre las restricciones, técnicas, económicas, políticas, institucionales o de cualquier otra clase. Los gobiernos deben especificar los programas en políticas públicas para su período, lo normal es que no haya políticas públicas óptimas sino un rango de soluciones posibles.

Sin embargo, lamentablemente tal como lo señalan autores como Lahera y Nef, existe una separación en la concepción de política y su implementación. Ya que muchas veces, se orienta su ejecución de una manera lineal y no sistemática. Para Lahera además, la gestión puede ser discordante con las políticas. Buena parte de los equívocos con los funcionarios públicos civiles vienen de políticas mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica. Mientras no se encaren las reformas sustantivas, de modo integral los funcionarios públicos considerarán que los cambios son para perjudicarlos, “lo que sucede en la base piramidal es mucho más complejo de lo que cree la cumbre” (MENY-THOENIG, p. 161) en la base, los organismos ejecutores de la

implementación se desarrolla una vida compleja que no tiene gran cosa que ver con la racionalidad a que la cúspide pretende atenerse. Para los ejecutores, destaca Meny, hay ciertas variables que los afectan, estando algunas fuera de su alcance y otras un poco más abordables y modificables por ellos²³:

- **Fuera del alcance**

1. Disposiciones públicas
2. Marco institucional

- **Dentro del alcance**

1. Tiempo disponible
2. Acceso a recursos
3. Relación entre las consecuencias esperadas y las intervenciones públicas
4. Comprensión y acuerdo entre los ejecutores
5. Un solo ejecutor
6. Procedimientos y tareas explicitadas
7. Coordinación y comunicación correcta entre los ejecutantes
8. Obediencia perfecta de los ejecutores frente a quien decide

“El criterio de eficiencia no es la coherencia de la decisión ni el apoyo que recibe entre las élites, sino su factibilidad” (MENY-THOENIG, p. 161).

²³ Meny, Thoenig “Las Políticas Públicas” (1992, p. 209)

4.2 Las Burocracias Públicas y su efecto en las Políticas Públicas

Las políticas públicas al ser implementadas por instituciones estatales, caen muchas veces en lo denominado como Burocracia Pública, según Meny, actúan con cierta libertad, regidos por su propia institucionalidad, no necesariamente apegados a las orientaciones fijadas por los decisores, tal es el caso en el SPS donde en el CAP Ñuñoa se trabajaba solicitando más documentación y adaptando ciertos procedimientos, todo bajo un marco legal, para salvaguardar el beneficio de los postulantes y evitar errores futuros por falta de coordinación, teniendo en cuenta que son muchas y de diversa naturaleza las instituciones que intervienen en el SPS, ***“varias políticas confiadas a varios otros ejecutores a menudo genera dificultad en la coordinación”*** (MENY-THOENIG, p. 184), generando en el caso particular de esta Reforma tener que convivir y adaptarse con beneficios de Estado administrados por las AFP, subsidios municipales y de Estado administrados por MIDEPLAN, similares y complementarios a los otorgados por el IPS.

“Nueve de cada 10 veces, los ejecutores titulares de las decisiones gubernamentales son las burocracias públicas o semipúblicas” (MENY-THOENIG, 1992, p. 183). No debemos considerar a las democracias como instrumentos inertes, no siempre lo que se obtiene por la ejecución de un programa es la orientación fijada por los decisores públicos. Si en un mismo

ámbito de intervención, se confía a varios ejecutores, se genera una descoordinación entre los participantes debido a las diferencias organizacionales entre ellos. En el ámbito de la ayuda social se refleja esta situación, donde las familias dependen de 5 ó 6 políticas diferentes, generalmente se generan redes inter organizativas entre servicios funcionalmente diferenciados, interviniendo tres variables: cómo se posiciona cada institución, relaciones horizontales de interdependencia y relaciones verticales de fiscalización.

Por una parte existe una débil motivación de los agentes, los funcionarios públicos se sienten seguros en el encuadramiento del estatuto, su carrera les proporciona siempre un grado de promoción, los salarios son independientes al tipo de prestaciones que hagan. Otro factor importante, es que la ausencia de mercado hace difícil asentar objetivos fijos, los objetivos de existir son cualitativos.

Los reglamentos estrictos y la normativa rígida, ordenan la gestión administrativa, genera una pirámide ritual difícil de modificar e ir adaptando a los cambios, políticas nuevas que reformulen las anteriores no son fáciles de implementar.

Meny, identifica 3 posibles escenarios que explican el mal funcionamiento generado por los procedimientos:

La adaptación a las circunstancias: el ejecutor administra una tarea que es rígida en su naturaleza, es un estándar fijo e impersonal, dirigido en un contexto concreto pero el ejecutor adapta la norma de manera selectiva de manera inteligente. En términos referidos a la implementación de la reforma esto se traduce en una atención particular y siguiendo ciertos patrones de selección y criterio frente al beneficio al que el usuario postula.

El ritualismo: en otros casos, no hay casos particulares, la norma se aplica en todos los casos, sin matices. Los motivos para esta adopción pueden ser por lo general, la tranquilidad en su trabajo. No hay flexibilidad, se ajusta a las órdenes y a la jerarquía. Si se aplica a la reforma, sería aplicar los estándares, sin generar una empatía con la diversidad de posibles beneficiarios.

El arreglo negociado: hay una adaptación en la aplicación, existe un acuerdo entre el ejecutor y los afectados, se genera una palanca para que el ejecutor pueda hacer presión contra los decisores a fin de llegar a una solución común. Si esto lo aplicamos a la implementación, se puede observar en el caso en que el funcionario interviene por la solución de un beneficio no concedido en trámite, ante alguna descoordinación no detectada por parte del ente supervisor.

5. La Implementación del Sistemas de Pensiones Solidarias

“La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (MENY-THOENIG, p. 158). Para Lahera, la gestión de las políticas es habitualmente imperfecta. Cuando se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos.

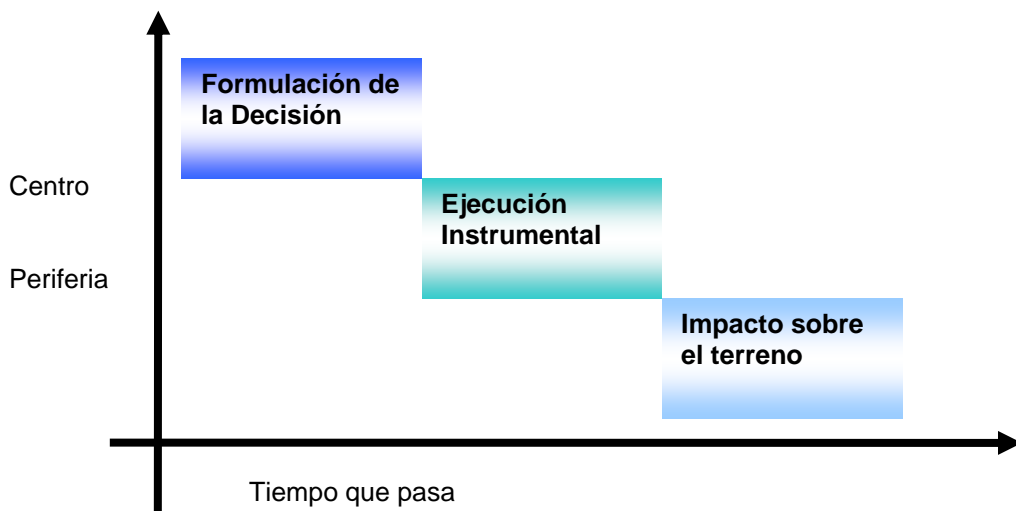
Meny propone distintos enfoques, en Chile, para el diseño e implementación de políticas públicas y particularmente en el caso de la Reforma Previsional podemos encontrar una coexistencia híbrida de varios modelos, pero donde prevalece el denominado enfoque “top-down”, que según Meny, es donde la decisión ha sido tomada en el centro, y la implementación sería un asunto reducido a una ejecución²⁴ en la periferia.

La ejecución por lo general recae en aparatos administrativos de Estado, donde se rigen por ciertos principios que condicionan la implementación: la jerarquía, la distinción político administrativa y la búsqueda de la eficiencia

²⁴ El autor, Yves Meny, señala que el término “Implementación” y “Ejecución” se usa indistintamente. “Las Políticas Públicas” (1992, p. 158).

Implementar significa que “*quien decide designa al ejecutor una tarea en base a argumentos técnicos, de competencia, impersonales y de legalidad*” (MENY-THOENIG, p. 160). La política pública se confía al ejecutor, bajo la forma de procedimientos detallados y programas de actividad, como así ha quedado estipulado en la ley 20.255 y 20.366 que rigen la reforma Previsional.

ESQUEMA Nº 4: EL ENFOQUE TOP-DOWN DE LA IMPLEMENTACIÓN



Fuente: Meny, Thoenig, “Las Políticas Públicas” (1992, p. 160)

Algunas otras características que podemos ver en la implementación de la Reforma Previsional son las del llamado “Razonamientos alternativos”, que aparecen en una menor medida y entremezclada con el enfoque top-down que claramente es el que prima para la implementación, probablemente para evitar descoordinaciones generales como las ocurridas en otras políticas contemporáneas como el Transantiago, tal como lo es el hecho de que se

intentó poner marcha blanca previo al 1º de julio del 2008, y como se señala *“minimizar disfunciones anticipando al máximo desde el comienzo, evitando recurrir a terceros ejecutores”* (MENY-THOENIG, p. 165). El denominado enfoque “bottom-up” en donde producto de factores sociales de profundo cambio, incita a intervenir a la autoridad, teniendo el caso de la proyección existente sobre el actual desempeño del sistema de Capitalización Individual. La ventaja de este enfoque alternativo, es la inclusión de la visión sistémica, rompiendo con el principio lineal, haciéndolo circular, esto asegura lo siguiente según Meny, *“todo participante en el proceso de ejecución puede intervenir en cualquier momento en otra parte del mismo proceso”* (MENY-THOENIG, p. 167), y así la decisión jamás está efectivamente tomada, está incluso en manos de los ejecutores, esto puede generar reformas a la ley, como ocurrió en el año 2009, adelantando las fechas de los avances de las etapas del SPS, a fin de abarcar a mayor gente, siendo que se podía sostener ese cambio, y debido a la retroalimentación social.

Tal como se señala, las ventajas de este enfoque sistémico de políticas públicas permite ciertos elementos que otorgan ventaja: evolución del proceso normativo, retroalimentación y aprendizaje, adaptaciones según cambio de Gobierno, y descubrimiento de una “agenda oculta” de la ejecución, relacionada más a temas políticas, como quizás podríamos inferir del mismo caso de la ley 20.366 de julio del 2009, que reformula los plazos de los

beneficios, quizás movido por una estrategia política pensando en las elecciones que se acercaban durante ese año.

5.1 Implementación del Sistema de Pensiones Solidario

La implementación de la Reforma Previsional, como se ha ido señalando, es un proceso gradual, cuenta con una serie de ventajas y atributos que la hacen una política social emergente:

- Clientes definidos claramente
- Productos introducidos en el tiempo correcto
- Esfuerzo en informar
- Preparar y educar a los futuros postulantes

En el primer período que contempló el comienzo de la reforma en junio-julio del 2008, los esfuerzos se concentraron en el Sistemas de Pensiones Solidarias, la implementación de la reforma comenzó en junio, un mes antes de la entrada en vigencia de la Ley, a fin de pre tramitar los beneficios de este sistema para así evitar los atochamientos y la saturación de las sucursales del IPS. Dentro de las dimensiones establecidas previo al 1º de julio por la Subsecretaría de Previsión Social, podemos destacar²⁵:

- Unos 621 mil beneficiarios en el año 2008.

²⁵ Implementación de la Reforma Previsional, Subsecretaría de Previsión Social (2008, p. 8)

- 478 mil de ellos actualmente son poseedores de pensiones asistenciales (PASIS de vejez e invalidez), los que automáticamente pasan al nuevo sistema sin otro trámite
- Se estima que unos 124 mil nuevos beneficiarios de vejez (100.000 de PBS y 24.000 de APS).
- Asimismo lo harán unos 19.000 beneficiarios de invalidez, que serán atendidos por las Comisiones Médicas, este año. Estos beneficiarios ya están identificados y existen bases de datos para su elegibilidad.

5.2 Los Sistemas de Elegibilidad

Para esta reforma, en una primera etapa, se han diseñado diversos canales de entrada para los usuarios, a fin de que éstos puedan informarse acerca de los beneficios que les corresponden y desde cuándo podrían optar a ellos.

Tanto en las oficinas de INP (que comenzó con su reforma institucional el 2 de marzo del 2009, cuando comienza a denominarse IPS) como en los municipios, podrá consultarse sobre los requisitos y la elegibilidad para los nuevos beneficiarios, todo esto a través de un soporte en línea, de la misma manera se podrá presentar la respectiva solicitud si le correspondiese. Este sistema de base de datos está en línea con una base de datos en las cuales están involucradas las siguientes instituciones:

- MIDEPLAN
- INP / IPS
- Registro Civil
- Superintendencia de Pensiones (SUPEN, ex SAFP)
- SUSESO
- Investigaciones
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Justicia, etc.

Dentro de los datos que se conjugan para identificar a los potenciales usuarios se consideran los siguientes datos:

1. Situación previsional
2. Pensión base y monto pagado
3. Situación de pensiones especiales, pensiones de gracia, Ley N° 16.744 (accidentes y enfermedades laborales), PASIS, FFAA.

Para toda esta información, es la SUSESO en conjunto con el IPS y el Ministerio del Interior los que reciben y canalizan la información. Como respuesta se establece el beneficio al que postularía: APSV, APSI, PBSV, PBSI; de ser negativa, el código de objeción si es que no corresponde, indicando el por qué no se puede postular en ese momento.

La canalización de esta información incluye un protocolo detallado que las entidades pagadoras, **IPS, AFP y Compañías de Seguro (CSV)**, deben respetar a fin de coordinar correctamente los esfuerzos de atención:

- Envío de datos dentro de los primeros 10 días de cada mes
- Actualizaciones de altas y bajas del registro
- Renovación de montos
- Disponibilidad de servicio en línea de MIDEPLAN y Registro Civil
- Verificación de registro de residencia por parte de Policía internacional

Actualmente, a contar de julio del 2010, el instrumento de Focalización ha variado, la Ficha de Protección Social sigue siendo un requisito, debe estar aplicada a la familia del postulante, pero no será el instrumento que definirá la elegibilidad de los beneficiarios posibles, el nuevo **Índice de Focalización Previsional (IFP)**, es una herramienta más completa, que contempla la coordinación de tres servicios²⁶:

1. **MIDEPLAN**: entregará la capacidad generadora de ingresos de cada miembro de la familia; ingresos laborales de cada persona del grupo familiar; los ingresos por rentas de capital medidos como promedio mensual de los

²⁶ Instituto de Previsión Social, "Etapa IV Reforma Previsional" (2010, p. 6)

últimos 12 meses, las edades para cada persona, y el umbral del IFP que determina la cobertura del mismo.

2. **Superintendencia de Pensiones (SUPEN)**: entregará registro de base de datos, cotizantes, afiliados, beneficiarios, pensionados, fallecidos. Información sobre pensiones de vejez e invalidez en modalidad de retiro programado o renta vitalicia, promedio mensual de los últimos 12 meses, para cada integrante del grupo familiar.

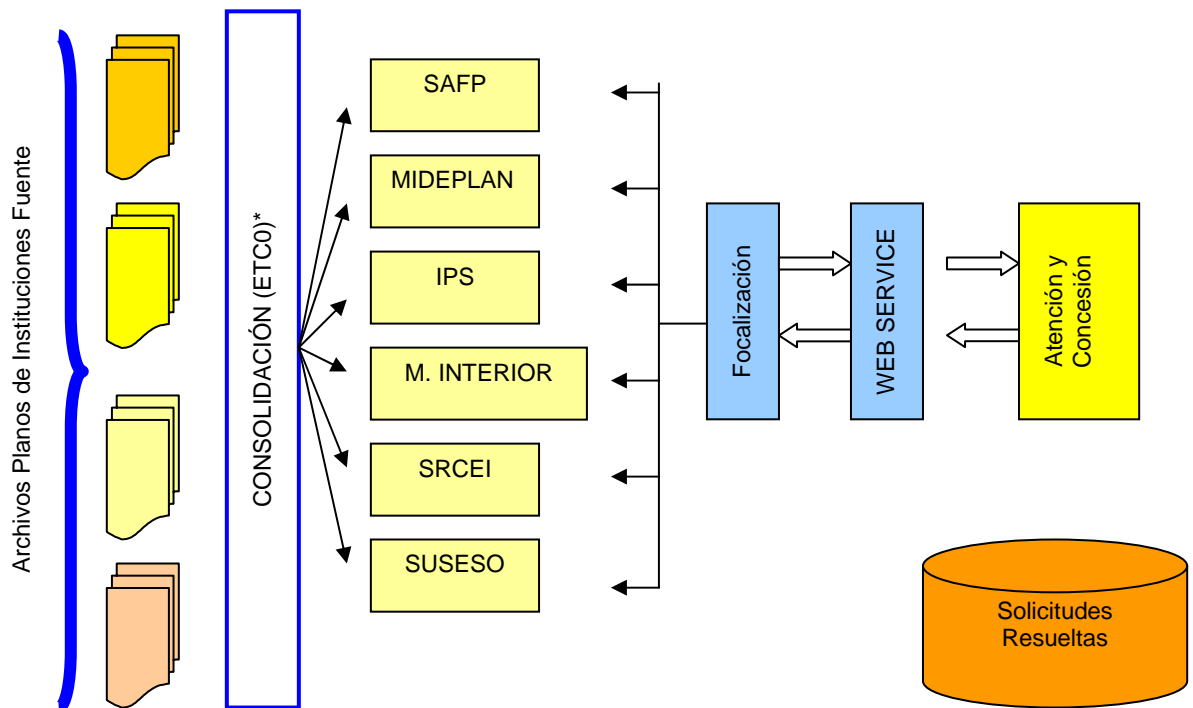
3. **Servicios de Impuestos Internos (SII)**: entregará información para obtener ingresos por concepto de honorarios y rentas de capital, ambos líquidos y promedio mensual de los últimos 12 meses, disponibles para cada persona del grupo familiar.

5.3 Canales de Atención

Existen dos tipos de canales de atención, internos y externos. Por el primero se entenderá al IPS con sus diferentes sucursales, CAP y CAPRI (Centro de Atención Previsional Integral²⁷), y por los segundos se entenderán entidades públicas y privadas que complementan la labor del IPS y que asumen diferentes labores en la reforma, como lo son los municipios, AFP, Registro Civil, entidades pagadoras. Además de esta caracterización, las diferentes entidades entrarán en líneas de atención, donde el usuario comienza su información y entrada al SPS.

²⁷ CAPRI: centros de atención emplazados en lugares estratégicos para reforzar determinados CAP en zonas sin cobertura.

ESQUEMA N° 5: ARQUITECTURA ACTUAL DE LA SOLUCIÓN



Fuente: Módulo de Elegibilidad del Sistemas de Pensiones Solidarias, IPS (2009)

*ETC0: Extracción, Transformación y carga cero (inicial)

5.3.1 Municipios: la primera línea de atención

Las personas, históricamente, recurren a los programas de protección social a través de las municipalidades y sus respectivos departamentos sociales, para efectos de la reforma previsional, el municipio será la primera línea de contención (ya que es donde se solicita la Ficha de Protección Social, FPS) para recibir solicitudes de PBS y APS. Se ha suscrito un convenio entre IPS y cada uno de los municipios para utilizar la red instalada para la FPS.

Para esta labor los municipios más débiles serán reforzados tecnológicamente, tanto en equipos como en conectividad, también se realiza capacitación a los funcionarios municipales para informar y recepcionar solicitudes. El convenio entre IPS y municipios es recíproco, IPS puede derivar a las municipalidades en caso de no contar con el primer requisito para postular a los beneficios, la FPS.

MIDEPLAN en conjunto con la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), complementarán la capacidad de atención de las áreas sociales, dando apoyo traducido en capacitación y recursos tecnológicos, respectivamente.

5.3.2 Centros de Atención IPS

Todos los centros de atención del IPS (141, total nacional), atenderán las consultas de los beneficiarios y recibirán solicitudes. También se cuenta con una plataforma call center (800 64 60 90) que está habilitado con capacidad de 2.000 llamadas diarias. Otros call center relacionados, como los de Salud, BancoEstado y BBVA (entidades pagadoras) tienen un enlace directo a la central de IPS. Los consultorios y Registro Civil a través de sus respectivas Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) se dedicarán a la derivación e información. Por otro lado el sitio web: www.reformaprevisional.cl,

se encuentra activo desde mayo del 2008, a fin de entregar una información clara y al servicio de la sociedad en su conjunto.

La preparación del IPS ha sido de 1.800 funcionarios capacitados para la Reforma, 40 de ellos como formadores, focalizándose la capacitación en la atención directa. Junto con esto según la contingencia en fechas clave (julio 2008, julio 2009, septiembre 2009), se ha implementado que personal administrativo pase a atender público en los lugares y días que se requiera, un número de funcionarios a honorarios se encargará especialmente de labores de reforma previsional. Las plazas de pago, también contarán con personal capacitado de IPS para poder brindar información y respuesta a las consultas de los posibles beneficiarios.

5.3.3 Aliados Estratégicos y AFP

Bajo el concepto de que **“es una reforma del Gobierno de Chile y no sólo del Ministerio del Trabajo para los ciudadanos elegibles”**²⁸, la implementación se ha centrado en la importancia del Trabajo en Red (clientes comunes con la Reforma), de instituciones como hemos señalado, públicas y privadas. Para esto, el IPS, principal ente ejecutor de la política cuenta con aliados estratégicos, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

²⁸ Implementación de la Reforma Previsional, Subsecretaría de Previsión Social (2008, p. 5)

CUADRO N° 14: ALIADOS ESTRATÉGICOS

Entes Públicos: GORE, municipios, consultorios		Entes Privados
Sociales	Económicos	
Salud SENAMA CONADI INJUV SERVIU SERNAM	CORFO SERCOTEC SENCE FOSIS INDAP	Organizaciones Sociales Beneficencia Asociaciones Gremiales Sindicatos Etc.

Fuente: Implementación de la Reforma Previsional (2008, p. 7)

La capacitación de los aliados estratégicos en materia de Reforma, contó con:

- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y Proyecto de Desarrollo Municipal (PRODEMU), con 350 funcionarios.
- Un seminario para las áreas sociales de los municipios, 500 asistentes de unos 310 municipios.
- Seminarios a Red de Salud; Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA); Registro Civil; Asociación Gremial de AFP; Red de Fomento; Hogar de Cristo.
- Se ha cubierto las principales provincias y comunas en todas las regiones.
- Basado en un acuerdo con la OIT, el programa de capacitación se inició con 40 funcionarios de diversas reparticiones ya entrenados metodológicamente, que a su vez realizarán seminarios territoriales, a funcionarios y beneficiarios, en junio del año 2008.

- Se estima que se ha capacitado a unas 5.000 personas.

Campaña comunicacional de información y difusión

- La campaña comunicacional comenzó el 19 de mayo de 2008 en radios nacionales, prensa popular, radios regionales y una edición especial de Chile Contigo, distribuida a las Intendencias.
- La campaña comunicacional reforzó aspectos informativos: gradualidad, priorizó a los beneficiarios que parten en julio de 2008 (mayores de 65 años de edad; PBS y APS); y orientó al público donde debía dirigirse; con piezas de apoyo a los canales de atención (IPS, municipios, web y call center).
- La campaña con medios masivos (TV, prensa, radio) partió el 23 de junio de 2008.

Los canales externos se amplían en sus funciones en junio-julio de 2009, en donde las sucursales de atención de AFP también podrán tramitar los beneficios del SPS, otorgándole una amplia cobertura al sistema, permitiendo que las AFP puedan atender a sus mismos clientes, para esto se generó capacitación de monitores para AFP, cooperación de información y apoyo del IPS a las AFP, coordinación regional y de bases de datos.

5.3.4 Plataforma Tecnológica y protocolos de atención

Para una correcta alineación de la información y coordinación entre los organismos involucrados, se ha diseñado una plataforma de soporte tecnológico, donde convergen las bases de datos de las diferentes instituciones, se alinean IPS, AFP y municipalidades, donde las atribuciones son similares, con la única diferencia que el jefe de la sucursal de IPS puede ingresar solicitudes especiales, que el sistema no permite regularmente, si el jefe de sucursal considera pertinente hacerlo.

El aplicativo integrado contempla secciones de información en línea, asistencia para consultas, datos de concesión e información general del postulante, previamente actualizados. La información que se entrelaza, es la misma y puede ser visible por cualquier entidad ejecutora, sin importar su naturaleza, pública o privada, la solicitud y tramitación de procesos se rige bajo estándares uniformes, actualizando constantemente la base, a medida que cada institución ingresa nuevas postulaciones o modifica datos para el correcto ingreso de las postulaciones a los beneficios.

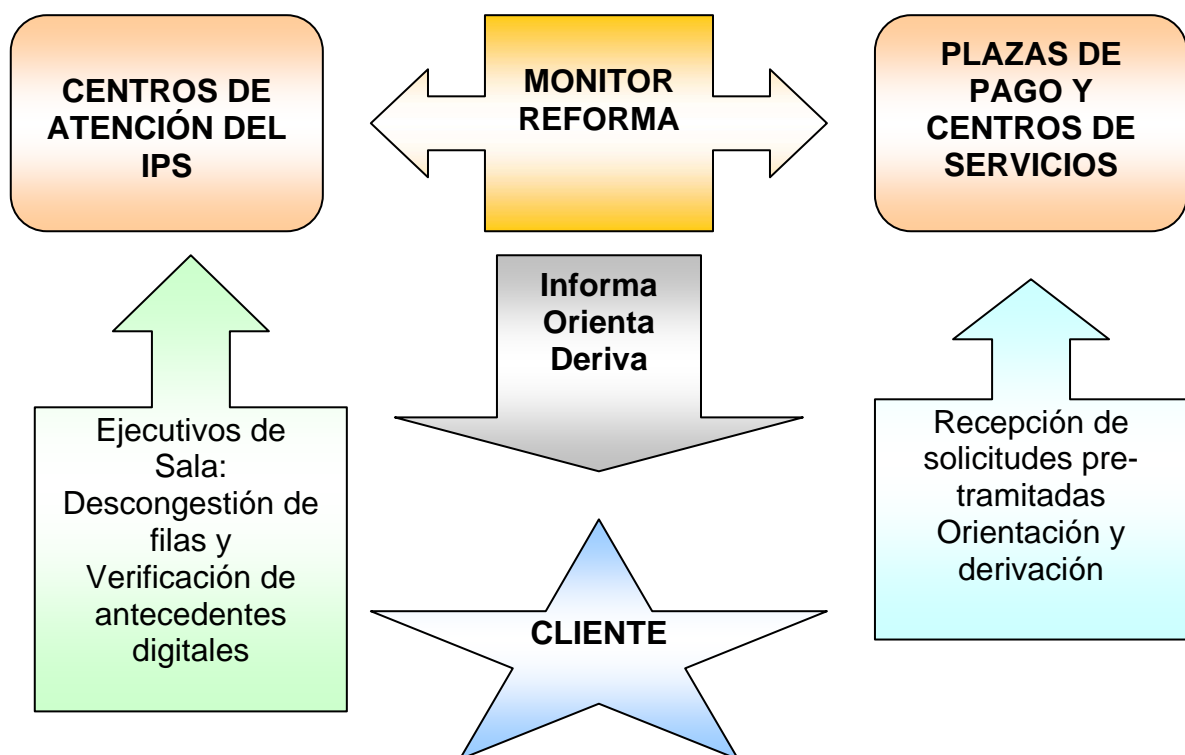
Otro factor determinante, es el de la atención personalizada, realizada tanto en IPS como en AFP, de agentes capacitados directamente para efectos de la implementación de la Reforma, lo denominados Monitores Reforma

Previsional²⁹, trabajadores a honorarios presentes en estas instituciones como apoyo de las labores de los funcionarios de atención a público.

- ***El ejecutivo de sala debe poseer el siguiente perfil:***

Amable, eficiente, rápido, entrega clara de información, conocimiento de los beneficios de la reforma previsional, capacidad de orientar y derivar, facilidad en comunicación interpersonal, manejo de flujo de público.

ESQUEMA N° 6: MODELO DE ATENCIÓN



Fuente: Protocolo de Atención (2009, p. 4)

²⁹ Protocolo de Atención – Monitores Reforma Previsional (2009, p. 5)

CUADRO N° 16: MODELO DE ATENCIÓN MONITORES REFORMA

Monitor centro de atención		Monitor plaza de pago
Pregunta	Respuesta	
Solicitud de información de beneficios	Entregar información acabada de los requisitos, verificar edad, FPS, afiliación a sistema de pensiones	Atención de consultas del Pilar Solidario y Bono por Hijo (requisitos y derivación)
Solicitud de PBS / APS	Verificar requisitos, conducir a espera de atención	
Solicitud Bono por Hijo	Verificar edad y sistema previsional	Revisión y recepción de solicitudes pre impresas de APS para: pensiones de IPS, con derecho a APSV
Colaboración con jefe de CAP en temas de digitación y administración		

Elaboración Propia, Fuente: Protocolo de Atención (2009),

Fichas de Atención Ley N° 20.255 (2008)

El protocolo contempla los estándares de atención, nivel de información y capacitación requerida para la correcta atención, información y derivación de público, sobretodo en los meses de mayor afluencia de público, que como se ha señalado, ha sido en los meses en que se amplía la cobertura, las funciones de los monitores son delimitadas y limitadas, pese a no ser funcionarios de la sucursal en si, tienen una dependencia directa con el jefe de sucursal, en aspectos de cooperación con las labores de la sucursal. La plataforma tecnológica se plantea como una base de datos única y con un soporte adecuado, para dar completa cobertura a las diversas instituciones involucradas en los procesos de la Reforma, además cuenta con una mesa de ayuda, que está dispuesto a dar la información necesaria en situaciones de excepción a fin de orientar al personal de las instituciones.

6. La Evaluación del Sistema de Pensiones Solidarias

“La evaluación es un gesto diario. Consiste en identificar y medir los efectos propios de la acción” (MENY-THOENIG, p. 194), en materia de evaluación hay dos posturas:

- Evaluar actores sociales y políticos que expliquen el contenido de los resultados generados por las políticas públicas
- Elaboración de conceptos y métodos que expliquen y valoren los resultados de la acción gubernamental

Según lo señalado, *“la evaluación es por tanto un modo de razonamiento asumido por el analista, la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas”* (MENY-THOENIG, p. 195)

Para poder enfocar nuestra evaluación existen diversos enfoques y profundidades para realizarlo, “evaluar consiste en tomar partido, en entrar al conflicto. Introducir mayor rigor en la comprensión de los efectos de la acción pública” (MENY-THOENIG, p. 197), pudiendo realizar en una primera instancia y es básicamente lo que esta tesis se propone un inventario de efectos, para

luego ejecutar probables causales de mal funcionamiento, para que en definitiva, podamos establecer relaciones estables de causalidad.

Creando un programa de trabajo diferenciado y un estudio sobre los efectos, “la evaluación ejerce así una función de conocimiento... la acción pública no es una intervención mecánica... el universo de los problemas, es un universo complejo... La acción en esencia no es lineal, se desarrolla en un contexto sistémico” (MENY-THOENIG, 1992, p. 198)

Según Lahera, en la evaluación las descoordinaciones pueden ser aún peores, o puede simplemente no existir coordinación con lo cual la pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme. La observación de los efectos negativos va acompañada, así, por una explicación del analista acerca de las condiciones concretas que rigen el funcionamiento del sistema social o físico sobre el que se ejerce la acción pública.

Por otra parte el juicio sobre los objetivos implica que la acción política es racional cuando formula ex post mejores objetivos para adaptarlos a los resultados reales de un programa, y no para generar mejores efectos derivados de objetivos ex ante, “la evaluación de tipo político toma entonces, la forma de una evaluación a la inversa de una racionalización” (MENY-THOENIG, 1992, p. 199)

La evaluación puede ser tomada como una actividad política, por lo general, los sectores más vulnerables urbanos tendrán una imagen más pesimista y agresiva frente al Estado, que lo sienten fuera de su influencia, es por esto que una forma de evaluación es la de considerar la opinión social, “la evaluación no es una actividad o un aporte de un analista, sino un problema de estudio en el que se observan facetas empíricas y teóricas” (MENY-THOENIG, 1992, p. 202); la evaluación espontánea que hacen los grupos y los individuos de la acción pública es de carácter cultural. Los marcos cognoscitivos de la gente filtran los hechos exteriores

En cada programa de acción, lo que se evalúa es el programa en particular y la legitimidad de la acción gubernamental en general. La evaluación juega el papel de regulador de otras fases del trabajo político y gubernamental, saber cómo la ciudadanía o los usuarios conciben una política pública puede “llevar a elegir mejor los criterios de impacto que el analista considerará para realizar su propia evaluación... limitando el exceso de objetividad o la arbitrariedad de la normativa” (MENY-THOENIG, 1992, p. 204)

La evaluación en la práctica actúa como un revelador de los procesos de acción, posee un carácter retrospectivo. La importancia del control es que se

ocupa de la eficiencia interna. “La evaluación trata de la eficiencia externa de la acción pública” (MENY-THOENIG, 1992, p. 205).

La evaluación de políticas públicas se reduce a un análisis de las diferencias imputables a una acción pública específica. Operando con herramientas, como la explotación de la información con la que cuentan las instituciones, lo ideal es trabajar con datos cuantitativos para así tener una visión más objetiva de la situación, de este modo la evaluación debe ser capaz de establecer la validez de las descoordinaciones y disfunciones que observa. Meny señala que: la sociedad cumple la función de laboratorio y la observación suplanta el debate político³⁰.

³⁰ Meny, Thoenig, “Las Políticas Públicas”, (1992, p. 208)

CUADRO N° 13: CUESTIONES CLAVES DE LA EVALUACIÓN

Concernientes al Resultado Esperado
Formulación del Proyecto
Conceptualización/diseño
La apropiación nacional
Participación de actores
Replicabilidad
Rentabilidad (Costo efectivo)
Vínculos entre proyectos y otras intervenciones dentro del sector
Indicadores
Arreglos de la Gerencia
Implementación del Proyecto
Planificación financiera
Monitoreo y Evaluación
Modalidades de la ejecución e implementación
Resultados
Logro de productos/resultados y objetivos
Sostenibilidad
Contribución a mejorar las habilidades de personal nacional/local.

Fuente: Leiva, Alicia, "Evaluación del Outcome 32 del Área de Equidad del Programa de Naciones para el Desarrollo" (2010, p. 14)

Los criterios que se utilizan en esta evaluación fueron la relevancia, la eficacia, eficiencia y sustentabilidad³¹.

- La relevancia se relaciona con el grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas, prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios, y en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD.
- La eficacia es una medición del grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) Valorar la eficacia en las

³¹ Leiva, Patricia, "Evaluación del Outcome 32 del Área de Equidad del Programa de Naciones para el Desarrollo" (2009, p. 35).

evaluaciones de efectos, obliga a analizar las contribuciones de los proyectos del PNUD.

- La eficiencia mide si los insumos o recursos destinados a cada resultado esperado han sido convertidos en resultados de forma económica, es decir, cuando se utilizan de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados.
- La Sustentabilidad mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa. Es decir si existe la capacidad institucional necesaria, entre otros.

El nuevo instrumento de focalización de la política social denominado “Ficha de Protección Social” (FPS) implementado a contar del 2007 se transforma en un mecanismo de optimización para la focalización de las políticas sociales en Chile. Producto de lo anterior, en la actualidad el Gobierno cuenta con un modelo de cálculo optimizado para el principal instrumento de selección de beneficiarios de la política social.

El elemento de coordinación entre las instituciones es complejo, sabiendo la diversa naturaleza de las instituciones involucradas, incluso cuando éstas son de carácter público, el nexo entre éstas para el logro de los objetivos de la reforma previsional tiene un carácter totalmente sistémico, otorgándole una cualidad en donde el fallo de una, supone el retraso de todo el proceso, sin

importar que el resto de las instituciones estén funcionando correctamente. El nivel de interacción y apropiación de la reforma es fundamental, siendo para efectos de los beneficios de SPS un elemento primordial, a fin que beneficiarios, postulantes e instituciones ejecutoras puedan realizar los procedimientos en total orden.

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

1. Nivel de la investigación

La presente investigación será de carácter exploratorio-descriptivo, pretendemos comenzar a evaluar el desempeño de la implementación del Sistema de Pensiones Solidario en las comunas de La Reina, Macul, Ñuñoa y Peñalolén, con el fin de contribuir con un análisis inicial propiciando futuras incursiones en el tema y pudiendo dilucidar el ejercicio de la gestión interna de las distintas instituciones involucradas en la Unidad de Análisis antes señalada.

Tipo de investigación

Nuestra investigación contemplará un análisis tanto cuantitativo como cualitativo; primero, cuantitativo para poder conocer de forma objetiva y estadística datos relacionados con los beneficiarios directos del Sistema de Pensiones Solidario y cómo ellos evalúan la gestión de las instituciones involucradas y las variables consideradas que son capacidad de Recursos Humanos, Tecnológicos e Infraestructura. Además considera un tipo de investigación cualitativo, en el sentido que se busca observar el proceso interno de las instituciones en las comunas antes referidas por medio de entrevistas

buscando proyectar una dimensión probabilística que complemente los resultados estadísticos de la encuesta.

Población y Muestra

La población contemplada para nuestra investigación corresponderá a la siguiente:

- Hombres y mujeres de 65 años o más, beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidario que concurren al CAP Ñuñoa del IPS.
- Hombres y mujeres de entre 18 y 64, que presenten alguna discapacidad laboral (igual o superior al 50% determinado por la Comisión Médica Regional) y que sean beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidario que concurren al CAP Ñuñoa del IPS

El tipo de Muestreo que se utilizará será al azar, y el tamaño de la muestra será de 110 encuestados.

2. Instrumentos de recolección de datos

Cuantitativo: se realizará una **encuesta** a usuarios/beneficiarios del sistema de Pensiones Solidario que concurren al CAP Ñuñoa del IPS. Dicha encuesta contemplará las variables determinadas de capacidad de recursos humanos, tecnológicos e infraestructura, midiéndolo de una manera objetiva y en un lenguaje cercano a las personas que asisten al CAP diariamente, todo esto para determinar según la calificación del público, la gestión interna de la institución y su impresión respecto del SPS de la Reforma Previsional. Estas encuestas fueron realizadas entre enero y abril del 2010.

Cualitativo: se realizará una **entrevista** a los directivos o encargados de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidario de las diversas instituciones involucradas pertenecientes a las comunas de La Reina, Macul, Ñuñoa y Peñalolén, con el objeto de poder conocer y sistematizar la gestión interna de cada institución, considerando las variables de recursos humanos, tecnológicos e infraestructura. Dichos representantes corresponden a:

- Jefe del CAP IPS Ñuñoa: Catherine Labraña Pascual
- Coordinadora Sucursal Ñuñoa AFP Capital: Mónica Cousiño Mutis
- Coordinadora Previsional Agencia Macul AFP PROVIDA: María Luisa Pérez

- Encargada de Pensiones de la IM de Peñalolén: Jacqueline Palacios Cubillos

- Encargada de Subsidios de la IM de la Reina: María Salomé Alvarado

- Encargada de Beneficios y Pensiones de la IM de Ñuñoa: Ana Patricia Rojas

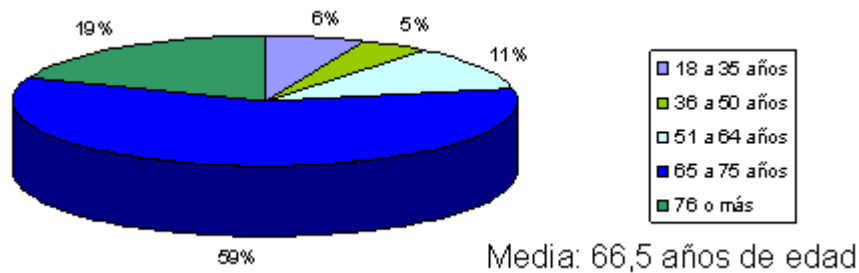
Estas entrevistas fueron realizadas en octubre del año 2010.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS

Análisis de Encuesta

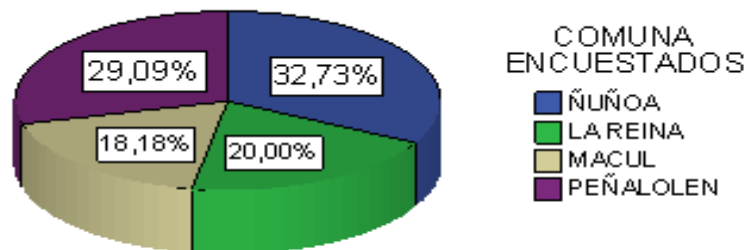
De una muestra de 110 encuestados, todos beneficiarios y usuarios del SPS del CAP Ñuñoa del IPS, se extrae el siguiente análisis, el cual considera las variables de capacidad de los recursos humanos (en cuanto a capacitación, nivel de información en la respuesta de los funcionarios), coordinación de las instituciones involucradas, tiempo de espera y gestión administrativa para realizar el trámite.

GRÁFICO N° 4: EDAD DE LOS ENCUESTADOS



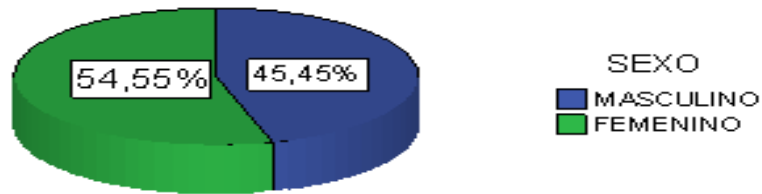
De los 110 encuestados, un 78% representa a los usuarios de 65 años o más, quienes postulan a los beneficios de vejez, sea PBS o APS. Mientras, que el 22% de los encuestados tienen una edad que fluctúa entre los 18 y 64 años de edad pertenecientes a los beneficios de invalidez.

GRÁFICO N° 5: COMUNA ENCUESTADOS



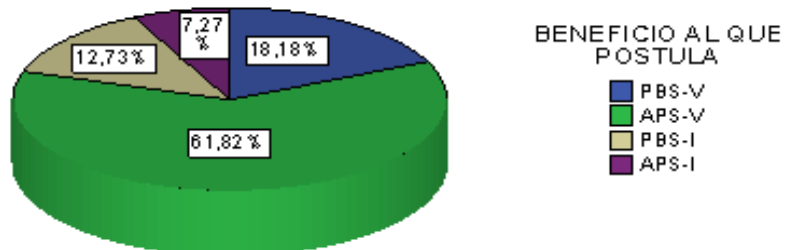
Se desprende de la muestra, que en cantidad porcentual, la mayoría de los encuestados postulantes al SPS, corresponden a la Comuna de Ñuñoa con un 32,7% en segundo lugar le sigue la comuna de Peñalolén con 29,09%, en tercera instancia con un 20% se encuentra la comuna de La Reina, para finalizar con un 18,18% correspondiente a la comuna de Macul.

GRÁFICO N° 6: GÉNERO DE LOS USUARIOS DEL SPS



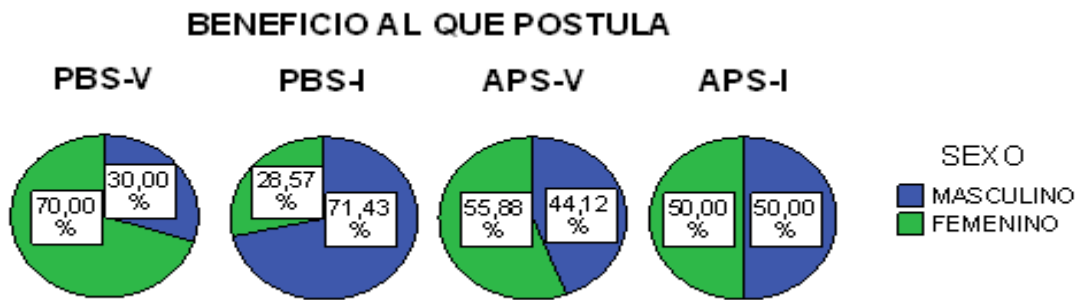
En el gráfico apreciamos que dentro de las encuestas aplicadas la mayoría de los beneficiarios y solicitantes, corresponden al género femenino abarcando un 54,5% del total poblacional (110 casos), para los hombres el valor porcentual corresponde al 45,5%.

GRÁFICO N° 7: BENEFICIO AL QUE POSTULA



Respecto al gráfico y considerando la variable de Beneficio al cual se está postulando, podemos confirmar que en su gran mayoría abarcando el 61,82% de la muestra poblacional se trató de gestiones, tramitaciones y concesión del beneficio APSV. Le siguen las PBSV con un 18,2%, PBSI con 12,7% y por último los APSI que no superan el 7,3%.

GRÁFICO N° 8: VARIABLES SEXO Y BENEFICIO AL QUE POSTULA



Se desprende que el 70% de las solicitudes de PBSV fueron gestionadas por mujeres, mientras que el 30% corresponde a trámites realizados por hombres, la amplitud del sesgo entre géneros lo podemos explicar considerando el Gráfico N° 3 (ver Anexo N° 2), con esto debemos considerar que la esperanza de vida de las mujeres se ha sostenido en orden ascendente en los últimos años. Respecto al APSV el 55,88% de los encuestados corresponden a mujeres, mientras que el 44,12% está conformado por hombres, se entiende en esta proyección el mismo gráfico señalado en el párrafo anterior.

En cuanto a la PBSI, el porcentaje de hombres supera considerablemente el de las mujeres con un 71,43% contra un 28,57%. La tasa de siniestralidad laboral en Chile afecta en su gran mayoría a personas del género masculino, según datos de la OIT, al año 2005 la tasa de siniestralidad laboral de mujeres alcanzaba el 6% del total de siniestralidad masculina (Ver Anexo N° 9). En relación al APSI, el porcentaje de los encuestados es simétrico, por lo cual el

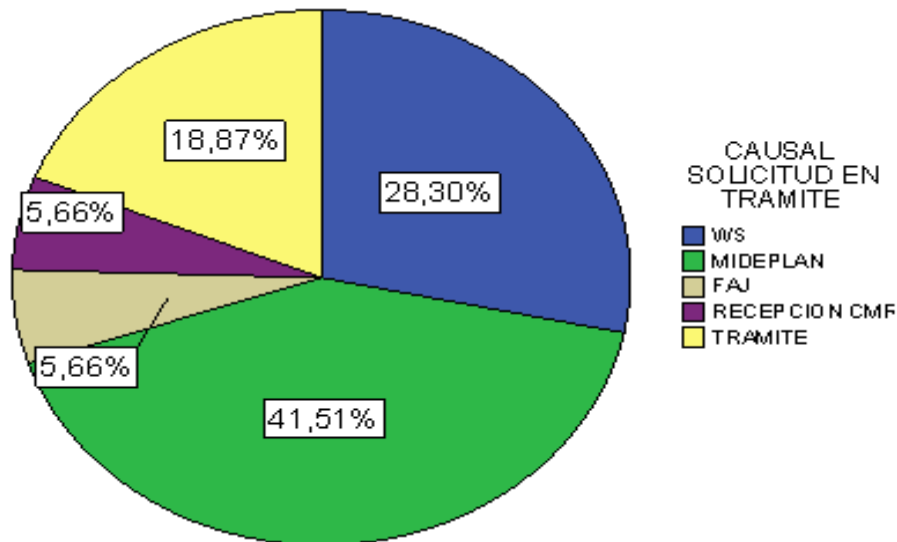
50% de ellos corresponde al género masculino, y el otro 50% al género femenino.

GRÁFICO N° 9: ESTADO DE SOLICITUD



Según el gráfico de variables las solicitudes que aún se encuentran en trámite abarcan un 48,18% de la muestra total, en cuanto el 41,82% corresponden a las solicitudes en estado concedido, en menor incidencia con un 10% se encuentran las solicitudes rechazadas, en el próximo gráfico podremos interpretar las variables de las causales de estados de solicitud aún en trámite la cual refleja la mayoría porcentual dentro de nuestra muestra poblacional.

GRÁFICO N° 10: CAUSAL ESTADO DE SOLICITUD EN TRÁMITE



Web Service (WS), indica que la información que otorga la AFP y/o la Compañía de Seguros no está actualizada conforme a los datos que recibe el IPS debido a un desfase informativo de 2 a 3 meses aproximadamente entre estas 3 instituciones, cabe señalar que esta causal de demora en las solicitudes sólo es para el caso del beneficio APSV. El total porcentual de los beneficios aún en estado de trámite por esta variable corresponden al 28,30% del total.

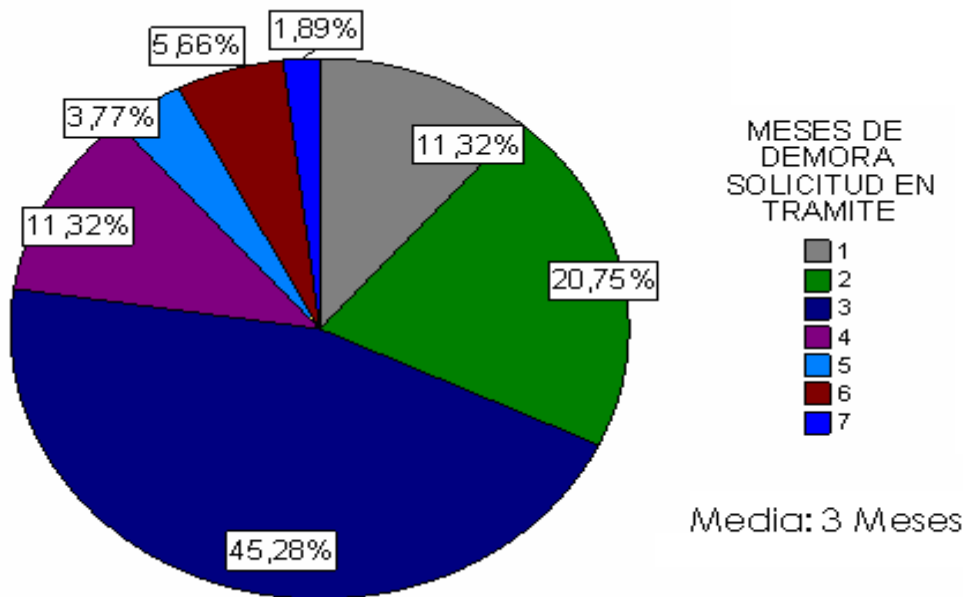
MIDEPLAN, la Ficha de Protección Social es el instrumento usado al momento de realizar la encuesta, para la estratificación social, para poder acceder a beneficios del SPS. MIDEPLAN es el encargado de informar a la plataforma tecnológica.

Factor Actuarialmente Justo (FAJ), se entiende como necesario para determinar el Aporte Previsional Solidario de Vejez a las personas que tienen una Pensión Base superior al valor de la PBS pero menor a la Pensión Máxima con Aporte y que además la modalidad de la pensión es Retiro Programado. Dicho factor se solicita a la AFP, una vez recibido se está en condiciones de resolver el beneficio. Esta variable mantiene el 5.66% de las solicitudes en trámite.

Recepción Comisión Médica Regional (CMR), corresponde al 5.66% de las solicitudes en trámite, que se encuentran en espera a ser llamados por la CMR a fin de ser evaluados para la resolución o rechazo de la tramitación.

Trámite, corresponde al 18,87% del total de solicitudes que por plazo estipulado en la ley (20.255) aun se encuentran en trámite (menos de 45 días desde la fecha de postulación a la fecha de resolución del beneficio).

GRÁFICO N° 11: MESES DE DEMORA

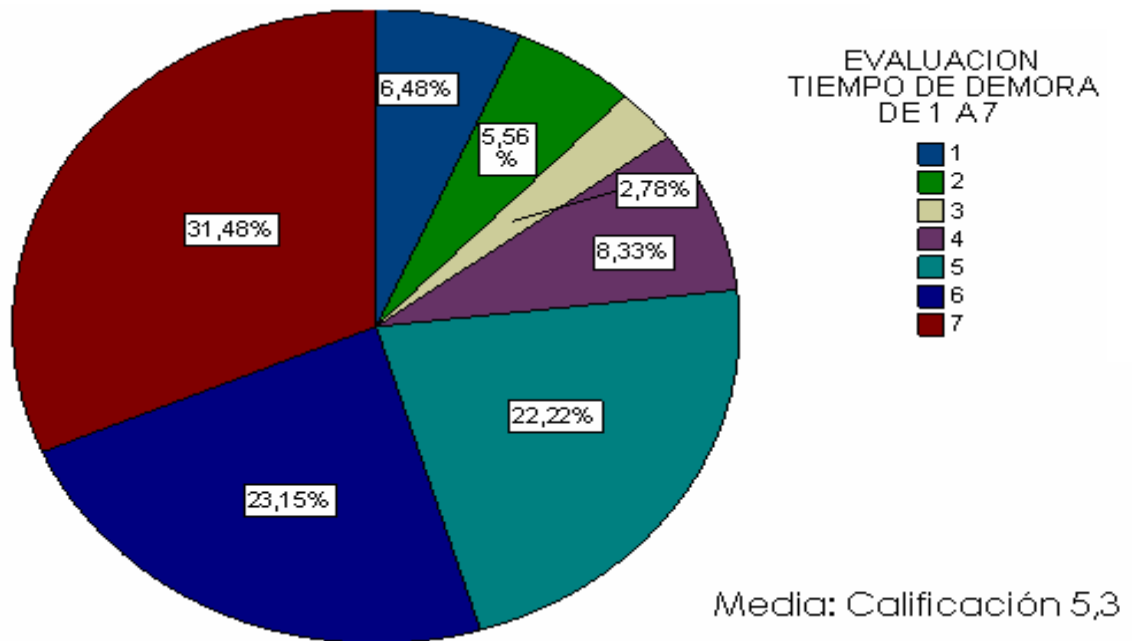


Según el gráfico 45,28% de la población ha esperado al menos 3 meses³² para saber la resolución (aprobación o rechazo) del beneficio al que postula, el 20,75% ha debido esperar como mínimo 2 meses para saber en que estado está su solicitud, mientras que el 11,32% ha esperado al menos 1 mes para saber si ya se efectuó la resolución. El 11,32% de los encuestados ha esperado al menos 4 meses para poder recibir respuestas de la solicitud en trámite, en cuanto el 5,66% de los encuestados han esperado como mínimo 6 meses para confirmar si se ha dirimido su solicitud previsional, por otra parte y con un menor número de casos el 3,77% ha mantenido su tiempo de espera en 5 meses, en última instancia con un nivel porcentual ínfimo los encuestados que han debido esperar al menos 7 meses para saber cuál es el resultado de la

³² Los meses serán considerados cumplidos los 30 días de tramitación, teniendo como base la fecha de postulación al beneficio, los intervalos de días o semanas no son considerados para este estudio.

gestión administrativa que determinará la concesión o rechazo del beneficio corresponde al 1,89%. Las variables de retraso se pueden confirmar con el gráfico anterior “causal estado solicitud en trámite”

GRÁFICO N° 12: EVALUACIÓN TIEMPO DEMORA (MESES)

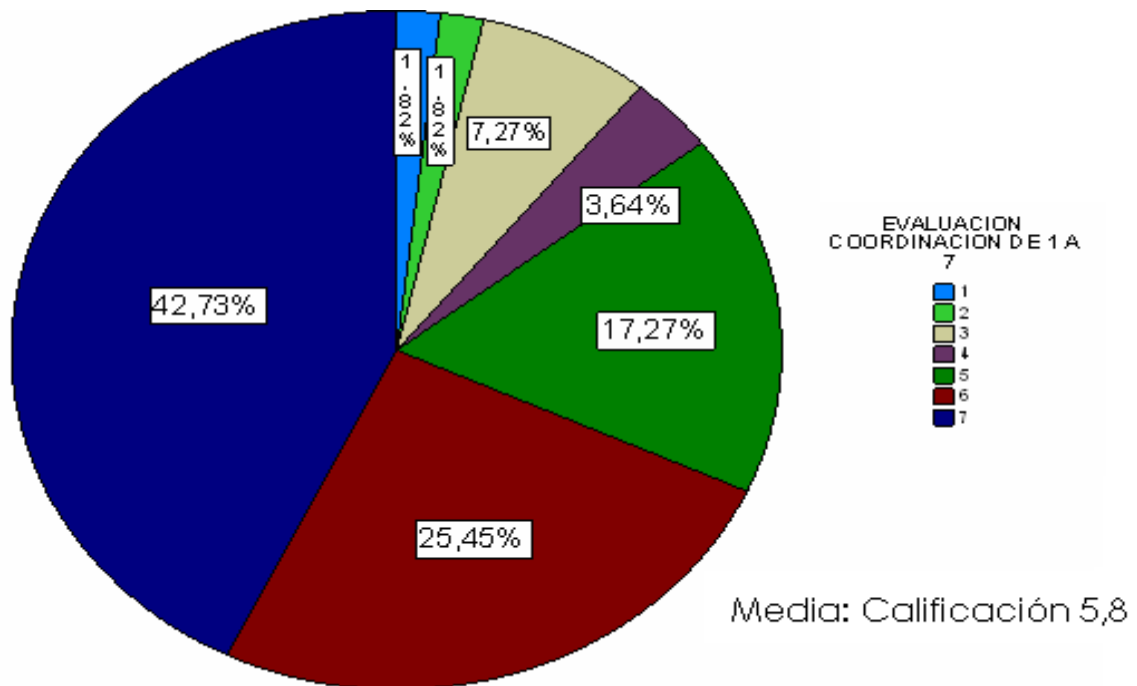


En consideración al gráfico, el 31,48% de la población muestral cree que el tiempo de demora de la solicitud a la cual postuló (desde que inició la gestión hasta el momento de recibir la resolución) es, en escala de calificaciones de 1 a 7, excelente, ponderándolo con la calificación más alta, es decir nota 7. El 23,15% de los encuestados califica con nota 6, mientras que el 22,2% lo hace con calificación 5, por lo cual se desprende de la muestra, que más del 75% de los encuestados califica de **Bueno** a **Excelente** el plazo que se estimó para resolver la concesión o rechazo de los beneficios previsionales desde la fecha

de postulación. El 23,15% calificó con nota de 1 a 4, evaluación en intervalo de **Malo a Regular**, los plazos establecidos que transcurrieron hasta el momento de la recepción resolutive de las solicitudes del SPS. El promedio de calificación³³ variable tiempo corresponda a una nota de: 5,3. La ponderación de la media de esta variable está dentro de un nivel **bueno** lo cual indica que los canales informativos funcionaron de forma mejor que regular.

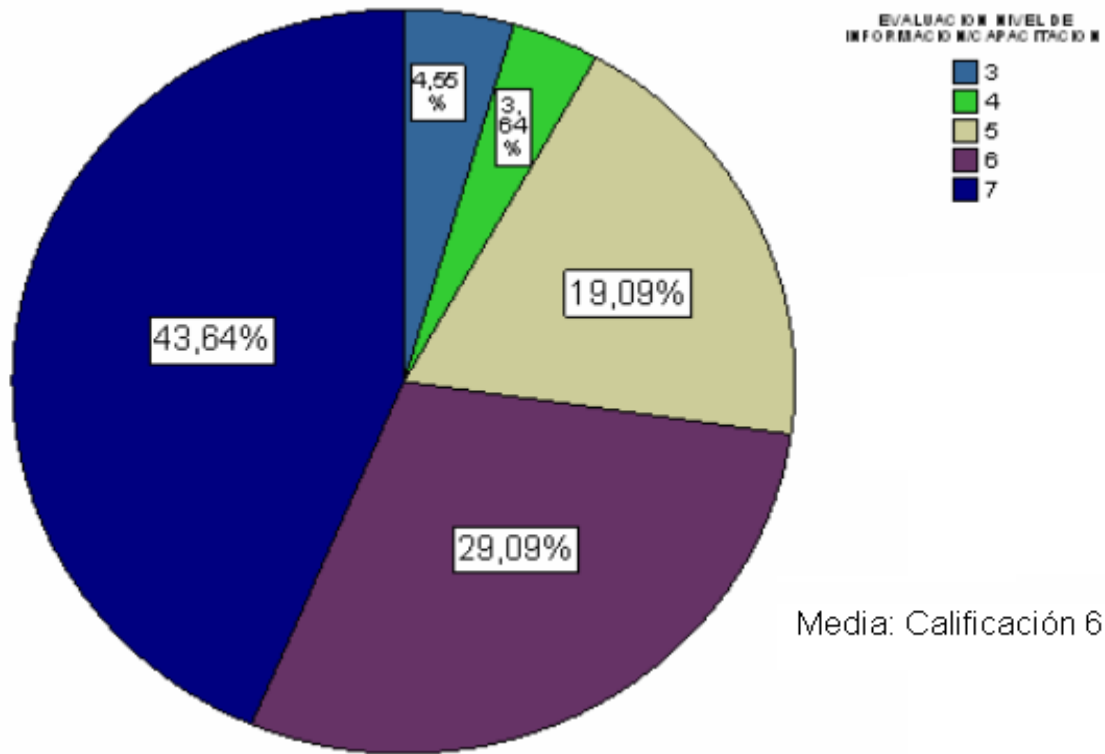
³³ Se considerará en Escala de notificaciones de 1 a 4, Muy Malo a Regular respectivamente y de 5 a 7, Bueno a Excelente.

GRÁFICO N° 13: EVALUACIÓN COORDINACIÓN



Respecto al gráfico el 42,73% de los encuestados evalúa con una calificación de 7, es decir, excelente el nivel de coordinación que existe entre el CAP Ñuñoa del IPS y los otros organismos que informan y gestionan los beneficios previsionales del SPS, el 25,45% de los encuestados califican con nota 6, manteniendo el intervalo de rango entre **Muy Bueno** y **Excelente**, con un 17,27% los encuestados han determinado con nota 5 la evaluación de la variable coordinación, mientras que el 7,27% de la población muestral lo hizo estimando nota 3, el 1,82% califica con nota 2 y 1 respectivamente la evaluación respecto a la coordinación.

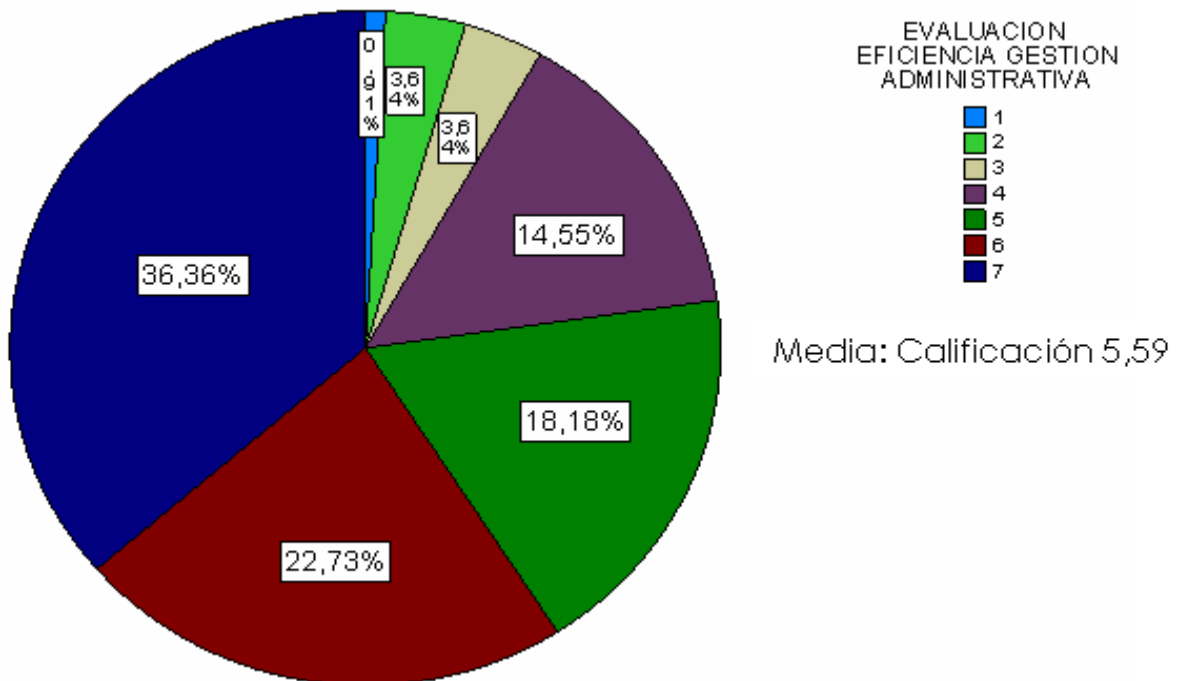
GRÁFICO N° 14: EVALUACIÓN NIVEL DE INFORMACIÓN Y
CAPACITACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE LA GESTIÓN
DE POSTULACIÓN DEL SPS



Referente al gráfico podemos decir que el 43.64% de los encuestados calificaron la variable nivel de información y capacitación de los funcionarios que informaron, orientaron y/o gestionaron los beneficios del SPS., con nota 7, el 29,09% en cambio, lo hizo con calificación 6, mientras que un 19,09% calificó con un 5, por lo tanto mas del 91% calificó en un rango de **Bueno a Excelente** el servicio prestado por los funcionarios involucrados en la tramitación y orientación del SPS, en menor grado porcentual con un 4,55% de los encuestados la calificación fue de 3, en una ponderación mínima, respecto a la muestra poblacional el 3,64% otorgó una nota de 4. En primera instancia los

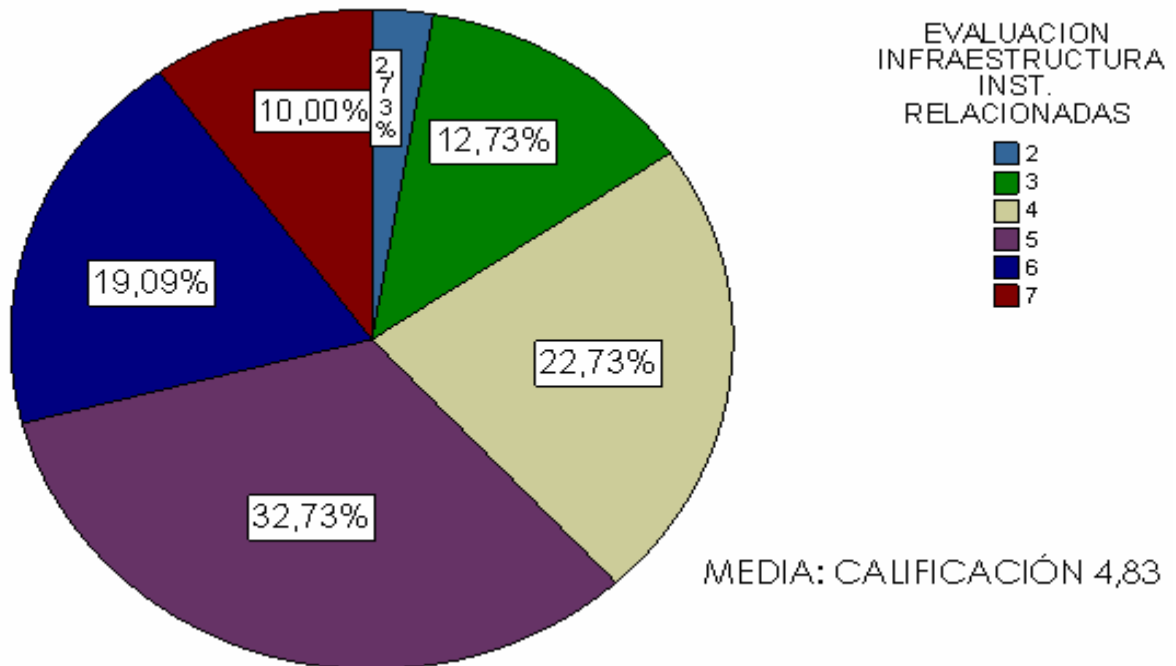
valores parecen reflejar una aceptación de los servicios que los funcionarios encargados prestan a los beneficiarios del SPS.

GRÁFICO N° 15: EVALUACIÓN EFICIENCIA GESTIÓN ADMINISTRATIVA



En atención al gráfico el 36,36% de los encuestados calificó con nota 7 la gestión administrativa implementada para tramitar los beneficios del SPS, el 27,73% calificó esta variable con nota 6 y el 18,18% lo hizo con nota 5, por lo tanto en rango de calificación de **Bueno** a **Excelente** corresponde a más del 77% del total de los encuestados, por otra parte el 14,55% evaluó con nota 4, mientras que el 3,6% de la población muestral calificó con nota 3 y el mismo porcentaje lo hizo con notificación 2, el 0,91% en cambio le otorgó a esta variable nota 1.

GRÁFICO N° 16: EVALUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA



El 32,73% de los encuestados califica la infraestructura (contemplando a las instituciones relacionadas, AFP y Municipios) con nota 5, el 22,73% en cambio lo califica con nota 4, mientras que el 19,09% del total de la muestra otorgó una calificación de 6, el 12,73% calificó la infraestructura con nota 3, y solo un 10% del total de los encuestados calificó con nota 7, con menor incidencia el 2,73% califico esta variable con nota 2.

Análisis de Entrevistas

Se ha entrevistado a los jefes y/o encargados de las instituciones relacionadas con la Reforma Previsional, dentro de las 4 comunas de investigación, solamente la Municipalidad de Macul se restó de la entrevista, debido a una ausencia de encargado de reforma previsional del SPS.

Las preguntas abarcan los aspectos de gestión institucional, recursos humanos, tecnológicos e infraestructura. Además de la razón por la cual consideran se ha implementado esta reforma a los sistemas de pensiones existentes en el país.

CUADRO Nº 21: NECESIDAD DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

Institución	1.- Necesidad de implementación de una nueva reforma al sistema previsional en Chile.
<p>CAP Ñuñoa- Instituto de Previsión Social</p>	<p>PASIS: Se otorgaba sólo a personas que estaban en la línea de extrema pobreza, sin embargo al momento de aplicarse la Reforma Previsional se incorporaron las personas que teniendo una situación patrimonial relativamente buena, se vieron afectadas en el transcurso de los años por precariedades económicas, como los trabajadores independientes que no realizaron cotizaciones, esto les permitió mantener una pensión que pudiera cubrir sus necesidades básicas, desde esa perspectiva resultó positivo teniendo en cuenta que una de las comunas involucradas es Ñuñoa la cual cuenta con un alto porcentaje de adultos mayores que estuvieron en lista de espera mucho tiempo para optar a las PASIS, pero no calificaban por tener una vivienda sólida. La PBSV permitió que ellos accedieran al beneficio mejorando su calidad de vida.</p> <p>PBSI: Similar a la PBSV, la pensión de invalidez tiene que ver con una situación de salud que impide generar ingresos, ahora están en condiciones de cubrir sus necesidades básicas.</p> <p>APS: Fue positivo, en el sistema de AFP se entregan pensiones con los fondos individuales, muchas veces eran bastante bajos, la mayoría no cotizaba o bien estaban contratados a honorarios, quienes tenían negocios tampoco cotizaban en su calidad de independiente, con el paso de los años no pudieron generar los mismos ingresos, tampoco tenían derecho a Garantía Estatal, ellos terminaban viviendo a expensas de sus hijos o de sus familias con pequeños subsidios del municipio. El APS les otorga un beneficio vitalicio, permanente, que mejora su calidad de vida.</p>
<p>Ilustre Municipalidad de La Reina</p>	<p>La necesidad de la implementación de la reforma al sistema previsional es para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, ya que por diversas razones no tuvieron imposiciones o sus fondos fueron insuficientes para acceder a una jubilación o que cuentan con pensiones de bajos montos que se pueden incrementar con el Aporte Previsional Solidario.</p>
<p>Ilustre Municipalidad de Macul</p>	<p>No existen datos para esta variable, no hubo funcionarios a cargo que quisieran responder la entrevista.</p>

<p>Ilustre Municipalidad de Ñuñoa</p>	<p>PASIS: Existían beneficios del Estado que no llegaban a los sectores más necesitados, los requisitos que se pedían para las pensiones eran tan estrictos que la gente quedaba eternamente en la lista de espera, estos beneficios se otorgaban mediante cupos regionales, todas las comunes estaban incluidas, la gente de Ñuñoa obtenía puntajes muy altos en comparación a otras comunas, donde no falta luz, agua, los servicios básicos están cubiertos. Mucho influía la calidad de la vivienda. Ahora la posibilidad de acceso abarca mucha gente que antes quedaba excluida, sobretodo a las mujeres dueñas de casa, es un reconocimiento a la mujer como dueña de casa y madre, tanto con el SPS y el Bono por Hijo, eso es un avance.</p>
<p>Ilustre Municipalidad de Peñalolén</p>	<p>PASIS: El tema de la Reforma Previsional logró un cambio extenso dentro del sistema de pensiones, antiguamente la canalización para la obtención de una Pensión Asistencial se otorgaba por medio de la Ficha de Protección Social (FPS), en ese entonces "Ficha de Familia", antes la Ficha de Familia consideraba bienes materiales, si la vivienda era de material sólido, pero los adultos mayores trabajaron toda su vida, y han ido juntando bienes a lo largo de su periodo laboral, al momento de postular, estos bienes se tomaban en cuenta, por lo cual no podían solicitar beneficios previsionales. Cuando se comenzó con el tema de la Reforma, cambiaron mucho los requisitos y fue más accesible a las personas para poder postular al SPS, la comuna de Peñalolén tiene una alta tasa de adultos mayores, en ese aspecto la Reforma amplía la gama de personas beneficiadas.</p>
<p>AFP PROVIDA</p>	<p>Garantía Estatal: Antes de la reforma previsional, la exigencia en el caso de la vejez era tener 20 años cotizados, si esto no ocurría se debía optar solamente a beneficios previsionales Municipales, con la implementación del Pilar Solidario en el SPS hay más accesibilidad a los usuarios para optar a recibir dichos beneficios previsionales.</p>
<p>AFP ING CAPITAL</p>	<p>En definitiva fue para abarcar más personas en grado de pobreza para poder otorgar beneficios y a su vez que se integren al sistema.</p>

Respecto a los entrevistados existe uniformidad de criterios al evaluar positivamente la necesidad de implementar una nueva reforma, esto debido a que el sistema de Pensiones Asistenciales antiguo discriminaba a un número significativo de personas que si bien poseían viviendas sólidas no contaban con recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas viviendo en la línea de extrema pobreza, comunas como Ñuñoa y Peñalolén

tienen los niveles porcentuales más altos de adultos mayores, por lo cual el impacto que tuvo la Reforma Previsional fue positivo, adecuado y necesario.

Por otra parte las Administradoras de Fondos de Pensiones califican dentro de su gestión, que el impacto de esta reforma es positivo en el aspecto de conceder beneficios previsionales a un mayor número de usuarios, ya que el sistema de Garantía Estatal al menos contaba con exigencias y requisitos que difícilmente podían ser cumplidos por la mayoría de sus pensionados, lo cual sustenta la necesidad de que el Estado otorgara una mejora en la calidad de vida a los segmento poblacionales vulnerables de recursos.

**CUADRO N° 22: EVALUACIÓN INSTITUCIONAL – IMPLEMENTACIÓN DEL
SPS DE LA REFORMA PREVISIONAL CONSIDERANDO EL FACTOR DE
RECURSOS HUMANOS Y SU CAPACITACIÓN**

Institución	2.1.- Evaluación institucional Implementación del SPS de la Reforma Previsional considerando el factor RRHH
CAP Ñuñoa- Instituto de Previsión Social	El sistema, es sencillo y poco burocrático, no se requiere mayor documentación, solamente portar su cédula y la ficha de protección aplicada. Pero el hecho de no tener mayor información en los CAP, influyó en las personas que no tenían clara su situación previsional, al haber contado con un sistema más permisivo en cuanto a información respecta, se hubiera podido contar con una mejor atención, sobre todo información de las AFP, respecto al sistema antiguo se pudo orientar con bastante claridad. Con las AFP en cambio era primera vez que se unificaban los criterios informativos en post de un beneficio, en el transcurso se fue aprendiendo sobre situaciones especiales. En un seminario otorgado a los jefes de los CAP, dentro de los expertos que había, incluso el BID, se evalúa bastante bien, para ser un país sudamericano, una reforma de esta envergadura no contaba con precedentes, siendo que no es una reforma solamente de forma, sino de fondo. La implementación es considerada positiva. Toda implementación nueva conlleva algunas dificultades, y no se puede prever todo. Dentro de lo que se puede evaluar fue positivo, a pesar de no contar con todos los recursos humanos necesarios, de dotación, para cubrir la demanda que hubo en algún minuto.
Ilustre Municipalidad de La Reina	Considerando los recursos con que cuenta la Municipalidad.
Ilustre Municipalidad de Macul	No existen datos para esta variable, no hubo funcionarios a cargo que quisieran responder la entrevista.
Ilustre Municipalidad de Ñuñoa	En cuanto a los recursos humanos e infraestructura no se cuenta quizás con la mejor implementación. Una persona se encarga de todos los subsidios y beneficios estatales del SPS. Sin embargo hubo capacitación por parte de MIDEPLAN, la problemática es que en el municipio existe una alta rotación de personal, por lo cual no siempre el funcionario que recibe la capacitación es el que llega a ocupar el puesto adecuado, por lo general se crean departamentos y equipos de trabajo pero se desintegran rápidamente por un asunto interno de la Municipalidad.
Ilustre Municipalidad de Peñalolén	Los RRHH fueron insuficientes ya que la demanda de usuarios fue desbordante. Con el transcurso de los meses se ha regularizado el tema, las personas han entendido paulatinamente los requisitos y saben quiénes tienen derecho a postular a beneficios previsionales. En la actualidad existen 3 personas a cargo del departamento de Reforma Provisional, por la alta demanda del público, por otro lado ha bajado la afluencia de usuarios del SPS, se ha organizado la gestión administrativa, teniendo registros, guardando copias de solicitudes. Se otorgó apoyo del IPS, con un funcionario el cual se encargó

	de la tramitación de beneficios del SPS de la Reforma Provisional.
AFP PROVIDA	La mayoría de los cambios y procesos se aprenden con la práctica , se puede apoyar con la información que recibe pero no se gana mucho con memorizar, ya que es la práctica y los casos que dan la experiencia necesaria para enfrentar cada situación. La información que se entregó fue de manera escrita, por lo general correos electrónicos, pero no hubo cursos de capacitación.
AFP ING CAPITAL	En cuanto a la capacitación hubo bastantes instructivos e informativos, además de una capacitación presencial en el Ministerio del Trabajo la cual sirvió para aclarar ciertas dudas, dudas que se fueron esclareciendo en la práctica.

En su mayoría los entrevistados, excluyendo el CAP Ñuñoa, indicaron haber tenido inducciones respecto a la capacitación de personal a fin de poder atender con mayor eficiencia el programa de implementación del SPS, ligado a la Reforma Previsional, cabe señalar en este análisis que las medidas **no fueron uniformes**, cada entidad administrativa tuvo **distintos canales informativos** que otorgaron a su vez oscilaciones en el nivel y calidad de la información, en el caso de la agencia de AFP ING Capital se indica que recibieron capacitación presencial en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, mientras que la sucursal de AFP PROVIDA indica que solo tuvieron capacitaciones informales por medio de correos electrónicos e informativos escritos que llegaron a ésta.

Respecto a los municipios existe variabilidad en el sistema de capacitación de RRHH al momento de implementarse la Reforma Previsional y

sus Sistemas de Pensiones Solidarias, la comuna de Peñalolén por ejemplo contó con cursos y charlas informativas, además de instrucciones prácticas de cómo utilizar el aplicativo en línea para la gestión de estos beneficios; Ñuñoa en cambio se rige por instrucciones del Municipio aludiendo que recibieron solamente **capacitación de MIDEPLAN**, pero la problemática en estas instituciones incluyendo el CAP Ñuñoa deriva en que la generalidad de los funcionarios capacitados para gestionar el SPS al momento de implementarse la Reforma Previsional, fue rotando, la mayoría estaban contratados a honorarios a plazo fijo, o bien fueron asignados a otras áreas dentro de los municipios. Esta situación provoca una falta de seriedad en la aplicación del protocolo de atención en cuanto a lo que la estructura administrativa refiere.

La mayoría ha coincidido que en la práctica se fueron generando los conocimientos necesarios para poder otorgar un beneficio de calidad, considerando variables como gestión administrativa, orientación, derivación e información entre otros. Las comunas de Macul y la Reina quedan exentas de interpretación a causa de falta de profundidad en las respuestas o por carecer de ellas.

**CUADRO N° 23: EVALUACIÓN INSTITUCIONAL – IMPLEMENTACIÓN DEL
SPS DE LA REFORMA PREVISIONAL CONSIDERANDO EL FACTOR DE
RECURSOS TECNOLÓGICOS**

Institución	2.2.- Evaluación institucional Implementación del SPS de la Reforma Previsional considerando el factor Recursos tecnológicos
CAP Ñuñoa- Instituto de Previsión Social	Hubo sistemas tecnológicos, pero han fallado y no contaron con soporte en un comienzo de la implementación.
Ilustre Municipalidad de La Reina	Considerando los recursos con que cuenta la Municipalidad.
Ilustre Municipalidad de Macul	No existen datos para esta variable, no hubo funcionarios a cargo que quisieran responder la entrevista.
Ilustre Municipalidad de Ñuñoa	Los recursos tecnológicos no son un problema, se cuenta con ellos.
Ilustre Municipalidad de Peñalolén	El sistema se encuentra con mayor estabilidad y soporte tecnológico . Previo a la implementación de la Reforma se realizaron capacitaciones, en las cuales se habló a grandes rasgos de la nueva modificación al sistema previsional, posterior a ello fue la jefa del CAP Ñuñoa quien realizó una capacitación entregando información de cómo trabajar el aplicativo técnico del nuevo sistema. En síntesis el aprendizaje se ha visto con mayor énfasis directamente en la práctica.
AFP PROVIDA	El sistema en línea es bueno, ya que no se hace uso del sistema institucional interno.
AFP ING CAPITAL	El sistema tecnológico funcionó conforme a las expectativas de la implementación , pero existieron problemas en la generalidad de la información ya que se hablaba de que todo el mundo tenía derecho y no se mencionaban los requisitos, la publicidad escrita en medios de prensa no era precisa en cuanto a información respecta.

En cuanto a los municipios se refiere, la implementación de recursos tecnológicos es evaluada con aprobación, aludiendo a que cuentan con los activos fijos necesarios para poder realizar los trámites previsionales, en el caso de Peñalolén como plusvalía se contó además con una capacitación directa de la Jefe del CAP Ñuñoa para aprender a utilizar el aplicativo de sistema (del IPS) a fin de ingresar las solicitudes al SPS. Las comunas de

Macul y la Reina quedan exentas de interpretación a causa de falta de profundidad en las respuestas o por carecer de ellas.

El CAP Ñuñoa atiende el concepto de la variable al momento justo de la implementación de la Reforma Previsional en el ámbito del SPS, Julio 2008, indicando que hubo fallas en el sistema que carecían de soporte técnico que respaldara un reparo oportuno en los aplicativos encargados de gestionar e ingresar las solicitudes a los beneficios previsionales.

Las AFP evalúan de manera conforme la implementación de recursos tecnológicos, aunque manifiestan en el caso de ING Capital el déficit de uniformidad en los canales informativos a cargo de la publicidad de los beneficios previsionales como el caso de los APSV.

La brecha perceptiva entre el CAP Ñuñoa y las AFP, se debe a que estas últimas no estaban encargadas de gestionar solicitudes que el sistema no permitiera ingresar, por carencia de datos en el cruce de variables o bien por demoras en el sistema, por lo cual los usuarios eran derivados al Centro de Atención Previsional, generando en esta institución un alto número de casos Borde a la espera de ser resueltos. Las comunas de Macul y la Reina quedan exentas de interpretación a causa de falta de profundidad en las respuestas o por carecer de ellas.

**CUADRO N° 24: EVALUACIÓN INSTITUCIONAL – IMPLEMENTACIÓN DEL
SPS DE LA REFORMA PREVISIONAL CONSIDERANDO EL FACTOR
INFRAESTRUCTURA**

Institución	2.2.- Evaluación institucional Implementación del SPS de la Reforma Previsional considerando el factor de infraestructura
CAP Ñuñoa- Instituto de Previsión Social	Adecuado.
Ilustre Municipalidad de La Reina	Considerando los recursos con que cuenta la Municipalidad.
Ilustre Municipalidad de Macul	No existen datos para esta variable, no hubo funcionarios a cargo que quisieran responder la entrevista.
Ilustre Municipalidad de Ñuñoa	En cuanto a los recursos humanos e infraestructura no se cuenta con la mejor implementación. Una persona se encarga de todos los subsidios y beneficios estatales del SPS. Sin embargo hubo capacitación por parte de MIDEPLAN.
Ilustre Municipalidad de Peñalolén	No se contaba con infraestructura para atender a todas las personas que concurrieron a las inmediaciones del Municipio, aproximadamente 150 adultos mayores en forma diaria.
AFP PROVIDA	Respecto a la infraestructura la sucursal no dio abasto en un principio, hubo un exceso de gente por lo cual fue difícil al principio.
AFP ING CAPITAL	En términos de infraestructura, la sucursal se vio colapsada a contar de agosto del 2009 este caos se mantuvo hasta agosto 2010, ING adicionalmente proveyó en esta sucursal de un “módulo Reforma” , se contaba con una buena preparados en cuanto a infraestructura, incluso abriendo los fines de semana en algunas sucursales para atender al público que concurriera, ha existido preocupación del tema, para poder brindar un buen servicio (considerando también el beneficio de la Reforma Previsional, Bono por Hijo nacido vivo).

Los Municipios de Ñuñoa y Peñalolén al igual que las AFP estimaron en forma uniforme, que al momento de implementarse esta Reforma: **no existía** una infraestructura adecuada para contener y atender la gran magnitud de usuarios que acudió en forma masiva para postular a los beneficios del SPS, considerando que en su mayoría eran personas de la tercera edad y/o con

problemas de discapacidad. El CAP Ñuñoa hace referencia al tema en cuanto se señala que es adecuada.

En cuanto a las comunas de Macul y la Reina quedan exentas de interpretación a causa de falta de profundidad en las respuestas o por carecer de ellas.

CUADRO Nº 25: GESTIÓN INSTITUCIONAL – PROPOSICIÓN DE MEJORAS

Institución	3.-Gestión interna institucional proposición de mejoras
CAP Ñuñoa- Instituto de Previsión Social	Se afrontó bastante bien, con un costo para los funcionarios muy alto, ya que el hecho de atender público, explicarles a las en qué consta el nuevo beneficio, donde la mayoría no cuenta con un nivel educacional óptimo complicaba la situación, acerca de los requisitos y beneficios a los cuales optar.
Ilustre Municipalidad de La Reina	Buena gestión interna, se trabaja en red con todos los entes involucrados, teniendo una excelente coordinación.
Ilustre Municipalidad de Macul	No existen datos para esta variable, no hubo funcionarios a cargo que quisieran responder la entrevista.
Ilustre Municipalidad de Ñuñoa	El trabajo se realiza de igual manera, no ha crecido la dotación de funcionarios por asuntos de la Reforma , existe apoyo en cuanto a recursos tecnológicos, hace falta soporte computacional . Existe una carencia de personal por asuntos contingentes en materias de visitas a terreno.
Ilustre Municipalidad de Peñalolén	Se lleva un registro detallado de beneficiarios que postulan al SPS, con datos como el RUT, teléfono, domicilio, por excepciones existieron fallas como por ejemplo no tomar la firma del usuario en la solicitud gestionada, pero es la experiencia la que da el conocimiento.
AFP PROVIDA	La tarea de la sucursal no es muy compleja , radica en pagar las pensiones, las concesiones y rechazos no dependen de nosotros, internamente no existe problema alguno en la AFP. Cuando no se maneja directamente la información se deriva al IPS.
AFP ING CAPITAL	Se propone un poco de más de comunicación entre las instituciones , ya que son varias las instituciones que toman parte de la Reforma, los municipios, MIDEPLAN, Registro Civil, etc., en cuanto al Aporte Previsional ha sido un beneficio expedito , se decía que el beneficio tardaba aproximadamente 3 meses en pagarse, y por lo general no ha tomado tanto tiempo, en un mes el beneficio ya está concedido y listo para pagarse, tanto para APSV y APSI, los usuarios están a esta altura más informados al igual que los funcionarios, además se debe distinguir la fecha de concesión, con la facturación de la AFP y el pago al cliente. La AFP no retiene el dinero de ninguna manera, si un beneficio concedido no se ha pagado es porque el dinero no han sido entregados a nuestra AFP. Sin embargo ha habido muchas mejoras este último tiempo, la Mesa de Ayuda, donde uno puede llamar con el cliente presente y se puede averiguar. Ha existido un apoyo para nuestra gestión, el Estado antes no trabajaba así, la gente está satisfecha y se percibe.

Las AFP se basan en que **su gestión es limitada** sólo por la acción de realizar el pago de los beneficios que otorga el estado por medio del IPS, la propuesta que entregan es tener mayor acceso comunicacional entre las

entidades involucradas en la gestión y tramitación del SPS, como por ejemplo MIDEPLAN, Servicio de Registro Civil, Municipios, etc.

Los Municipios en cambio respondieron que la gestión interna esta en un rango positivo, pero se debe atender a las solicitudes de contratación de funcionarios a cargo de estos beneficios, además de una mejora en el soporte técnico del aplicativo de Reforma Previsional.

**CUANDRO N° 26: FACTORES QUE INCIDEN O DIFICULTAN LA GESTIÓN
EN SU INSTITUCIÓN Y EN EL RESTO DE LOS ORGANISMOS
INVOLUCRADOS**

Institución	4.- Factores que inciden o dificultan la gestión en su institución y en el resto de los organismos involucrados
CAP Ñuñoa- Instituto de Previsión Social	El cambio de jefaturas, de personas que toman decisiones, afecta la gestión, se toman decisiones en oficina no tomando en cuenta la opinión ni la experiencia de las personas que trabajan en la parte operativa, pero el problema no solo radica en esto si no que en la práctica, se toma en cuenta el número, es decir si se ha concedido el 80% se toma como positivo, pero no se considera que existe un 20% de personas que presentan problemas, y tiene derecho, no se prioriza ese porcentaje bajo con problemas , las acciones de mejora a ese 20% son bastante lentas, en la gestión se le da importancia a números gruesos, datos duros, que no promueven un mejoramiento en los casos que han presentado problemas, y a los que también hay que entregarles una respuesta.
Ilustre Municipalidad de La Reina	Se necesita a la brevedad la implementación del módulo de información de focalización previsional , para tener conocimiento del motivo de rechazos de los postulantes a pensiones. Con esto se brindaría una mejor atención a los usuarios.
Ilustre Municipalidad de Macul	No existen datos para esta variable, no hubo funcionarios a cargo que quisieran responder la entrevista.
Ilustre Municipalidad de Ñuñoa	Como todos los programas tiene ciertos ajustes, porque así como antes la PASIS era excluyente, la PBS contempla pocos requisitos, y muchas personas lo reciben . Como todos los beneficios, tendrá que pasar un período de tiempo para que se ajuste, en algún minuto se entendió que MIDEPLAN reestructuraría los beneficios.
Ilustre Municipalidad de Peñalolén	No han sido incluidos los menores de 18 años de edad en la Reforma Previsional , los niños discapacitados que no tendrán una vida "Normal" no podrán desarrollarse laboralmente, solo pueden acceder al subsidio municipal de discapacidad mental siempre y cuando cumplan con los requisitos informados en esta misma entidad pública. En cuanto a nivel de gestión una de las mayores carencias que poseemos es que nuestro acceso a la información en línea es limitado , no podemos ver las fechas de pago ni las resoluciones, concesión ni la fecha de pago, y debemos derivarlo al IPS, siendo que ellos no cuentan con facilidades para movilizarse, y siendo que muchos viven cerca de la municipalidad, es mucho más cómodo y sencillo para ellos venir con nosotros. Podríamos contar con acceso a más información a fin de evitar trámites y costos para el adulto mayor.

AFP PROVIDA	Sistema completo, claro preciso y sencillo , los tiempos son distintos, las fechas de traspaso a veces difieren con las de pago en nuestra AFP, hay un diferencia entre la concesión y la facturación. No hay una coordinación de los sistemas en ese sentido, esa parte lamentablemente no se maneja en la AFP, los afiliados por lo general resultan confundidos con esa duplicidad de información, las relaciones son buenas y de complemento para otorgar un mejor servicio.
AFP ING CAPITAL	La cantidad de instituciones que inciden en esto, la Ficha, MIDEPLAN, Municipalidad, IPS, AFP, instituciones tan diferentes, donde además cada una cumple un rol diferente, el rol como AFP es recibir el dinero y pagarlo. El IPS concede, también hay un tema político.

En consideración al CAP Ñuñoa se indica que **el cambio de jefaturas, las personas que toman decisiones, afecta la gestión** tomándose decisiones de oficina y no toman en cuenta la opinión ni la experiencia de los funcionarios de los centros de atención a público que trabajan en la parte operativa.

Las municipalidades en cambio hacen alusión a la **falta de información respecto a las reestructuraciones de MIDEPLAN**, aplicación de FPS y **el cambio al nuevo Puntaje de Focalización Previsional a contar de Julio 2010**, se destaca además la inquietud del Municipio de Peñalolén al estimar la discriminación de los menores de 18 años dentro del SPS de la Reforma, ya que sólo pueden acceder al Subsidio de Discapacidad Mental el cual requiere un nivel exigente de requisitos para ser otorgado. Se exime el Municipio de Macul por carecer de información.

Las AFP indican que **el cruce informativo es deficiente** en cuanto a la uniformidad del sistema de pagos de pensiones que tiene el IPS y que maneja la AFP en la concesión de pago del beneficio APSV.

**CUADRO N° 27: ACIERTOS Y/O FALENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LA
TRAMITACIÓN DE LOS BENEFICIOS ESTATALES DEL SPS**

Institución	5.- Aciertos y/o falencias en la ejecución de la tramitación de los beneficios estatales.
CAP Nuñoa- Instituto de Previsión Social	El gran acierto es la poca tramitación para el beneficio , cuando las instituciones, AFP, MIDEPLAN, IPS, etc., informan cada una su respectiva parte y cumplen los requisitos, el beneficio se concede en 30 días y la persona recibe una información clara y precisa, porque la sensación que deja en el público es de satisfacción, de que con poca tramitación y tiempo de espera, logran obtener su beneficio. Dentro de las falencias se genera descoordinación por parte de las instituciones, que no informan debidamente o a medias, y eso es a nivel de sistema y no podemos intervenir esos sistemas, la sensación que le queda a esa persona, es que se les está tramitando. Los CAP tienen la fortaleza de contar con funcionarios capaces de dar una explicación satisfactoria y que pueda orientar y clarificar a la persona, esto exige una experiencia del funcionario.
Ilustre Municipalidad de La Reina	Comparando el sistema antiguo con el actual, éste es más eficiente y eficaz , no hay esas enormes listas de espera, donde los postulantes se registraban por muchos meses, a veces años, para tener la posibilidad de que alguna vez saliera beneficiada con la PASIS. También tuvo que ver con la modificación de la Ficha CAS , por la Ficha de Protección social. Estar en línea con diferentes organismos: IPS, Superintendencia de Pensiones, Servicio de Impuestos Internos, Registro Civil, etc. Haber implementado una red computacional más moderna, para ingresar los beneficios en forma directa.
Ilustre Municipalidad de Macul	No existen datos para esta variable, no hubo funcionarios a cargo que quisieran responder la entrevista.
Ilustre Municipalidad de Nuñoa	El trámite ahora es rápido , basta con ir al INP y al mes siguiente tiene tramitada su pensión. Antes de la reforma, todo el sistema de tramitación era engorroso, se requería de muchos documentos, podían pasar fácilmente 3 meses o más, y luego salía un Decreto donde se expresaba cuándo podían empezar a pagarles.
Ilustre Municipalidad de Peñalolén	Se ha facilitado el tema de la postulación, no se necesitan muchos requisitos, solo portar su cédula de identidad, en ese aspecto se ha simplificado el acceso a los beneficios del SPS.

AFP PROVIDA	Como falencias existe el problema de la información, no toda la gente tiene derecho, desconocen todos los requisitos, la gente no comprende del todo la información , no se señala la diferencia entre la Garantía Estatal y el Aporte Previsional, la propaganda no ha sido clara, da una información muy generalizada.
AFP ING CAPITAL	Es difícil tratar con gente mayor, porque no asimila información, lo cual es comprensible, también se da el caso que la persona tampoco dice toda la verdad, y lamentablemente entorpece la gestión, por otra parte quizás la implementación en cuanto al volumen de gente que pidió el beneficio fue muy abundante, se desconoce si los estudios que hayan hecho, pudieron prever la cantidad de gente que acudió a los centros a solicitar los beneficios. Quizás tampoco se tomó en cuenta la clase de personas que venían a solicitar los beneficios, gente mayor, con dificultad para desplazarse, inválidos, etc. En cuanto a los aciertos, es una ayuda, se expande a mucha gente, beneficia a mucha gente y la incorpora al sistema, los requisitos son sencillos, no son excluyentes, y aporta un poco más de dinero a gente que estaba antes mucho más vulnerable.

La totalidad de las instituciones coincide en que el trámite es **menos burocrático y más expedito**, además de señalar eficiencia y eficacia en la tramitación, en cuanto a las falencias se hace mención a **la falta de información que tenían los usuarios y potenciales beneficiarios del SPS**, además de indicar que la implementación no dimensionó el gran número de beneficiarios que concurrirían a las de las instituciones encargadas de tramitar los beneficios previsionales, los cuales no dieron abasto colapsando en lo que a cantidad de recursos humanos e infraestructura refiere.

CUADRO N° 28: INTERCONECTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES

INVOLUCRADAS EN EL PROCESO DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL SPS

Institución	6.- Interconectividad de las instituciones involucradas en el proceso de gestión y ejecución del SPS
CAP Nuñoa- Instituto de Previsión Social	Falta mucho, pero puede entenderse, en una implementación donde se involucran instituciones que nunca han manejado este tema, las funciones asignadas en esta ley, les complica muchísimo el poder adecuarse a este nuevo escenario, falta mayor coordinación, conocimiento, de los procesos de información de las mismas instituciones involucradas, AFP, Compañías de Seguro, Registro Civil, ellos tienen funciones principales, y claramente priorizan, y existen funciones anexas, las instituciones supervisoras y controladoras en este tema, deben fiscalizar de manera más enérgica de que se cumpla lo estipulado en ley.
Ilustre Municipalidad de La Reina	Excelente.
Ilustre Municipalidad de Macul	<i>No existen datos para esta variable, no hubo funcionarios a cargo que quisieran responder la entrevista.</i>
Ilustre Municipalidad de Nuñoa	Con MIDEPLAN hay buena coordinación, todo está en línea, el "INP" (IPS) puede actualizar y realizar cambios rápidamente para poder otorgar los beneficios, eso es una ventaja, la comunicación es justa, se facilita estando todo en línea.
Ilustre Municipalidad de Peñalolén	Con el IPS hay mucha cooperación y apoyo , hay buena disposición, sobre todo con los casos borde, con MIDEPLAN y las AFP no hay contacto , sobre todo con estos últimos ya que siempre hay problemas, porque no les dan una buena atención, no le dejan claro de qué consta el beneficio. Cuando hemos requerido de su apoyo no nos han apoyado ni ayudado en lo absoluto, ellos se dedican a hacer su trabajo internamente pero no cooperan con los requerimientos de los funcionarios municipales, no así con el IPS donde hay una relación directa y fluida. La relación que existe con MIDEPLAN es muy reducida. La vía de contacto nuestra, es con el departamento de estratificación y ellos con MIDEPLAN.
AFP PROVIDA	Esta institución se rige estrictamente por los aplicativos Web, en el caso de que el sistema no tenga cohesión con la información otorgada por los beneficiarios, se deriva al IPS. No existe ningún canal que permita acreditar al afiliado, solamente derivarlo al IPS para que se encargue de su caso particular, no es una política institucional.
AFP ING CAPITAL	El sistema en línea ha funcionado bien, no existen fallas, se han hecho mejoras, hay detalles en los aplicativos y así se puede dar una mejor información a los clientes. La Mesa de Ayuda ha tenido una buena disposición.

La interconectividad de las instituciones involucradas en la implementación de este sistema es considerada positiva teniendo en cuenta la gran magnitud de información con instituciones que nunca habían trabajado en

forma conjunta, es el caso del sector público y privado, se menciona también por parte de AFP, que el apoyo de Mesa de Ayuda ha sido un respaldo considerable en la gestión y prestación de ayuda para la resolución de consultas en casos complejos.

Con respecto a MIDEPLAN la información que entregaron los municipios es contradictoria, ya que si bien Ñuñoa indica una estrecha relación comunicacional, Peñalolén la indica como distante, ello debido a que el departamento de estratificación se encarga del enlace directo con el Ministerio de Planificación.

**CUADRO N° 29: IMPACTO QUE GENERAN LOS BENEFICIOS DEL SPS
EN LA SOCIEDAD**

Institución	7.- impacto que generan los beneficios del SPS en la sociedad
CAP Nuñoa- Instituto de Previsión Social	Es un impacto bastante importante en términos de seguridad social, en general en América Latina se da este caso, es una garantía en términos de derechos, en materia de seguridad social , sin embargo, hasta ahora no se había tenido nada que involucrara directamente al ciudadano, era más en términos de salud, de educación, entregar alguna herramienta, pero no directamente al ciudadano que no está activo, que ya cumplió su etapa laboral, que está jubilado, descansando, la retribución de la sociedad era bastante pobre, pero aun falta, ya que el ingreso no es el suficiente, pero permite cubrir las necesidades más básicas, falta cubrir aun necesidades médicas que son más costosas, pero es un impacto importante sobre todo en calidad de vida del adulto mayor.
Ilustre Municipalidad de La Reina	Positivo, sobre todo porque con la implementación de la Reforma Previsional, fueron beneficiadas muchas familias de los sectores medios (Adultos Mayores), que antes nunca tuvieron la opción de postular a estos beneficios.
Ilustre Municipalidad de Macul	No existen datos para esta variable, no hubo funcionarios a cargo que quisieran responder la entrevista.
Ilustre Municipalidad de Nuñoa	La gente ha valorado el tema de recibir las pensiones, los adultos mayores pueden recibir fácilmente la PBS.
Ilustre Municipalidad de Peñalolén	El impacto es grande, sobre todo mediático , revaloriza el valor de la pensión y su importancia en la vida de las personas, el valor se ha ido incrementando, mejorando el tema de los recursos, para la sociedad es importante, se ha ampliado el rango de personas a los cuales va dirigido el SPS, también pueden usar los servicios de salud pública obteniendo beneficios de FONASA, lo que les brinda la posibilidad de tener atención particular, de mejor calidad, donde se preocupen más de ellos. También pueden optar a créditos de consumo en las Cajas de Compensación, eso es un aporte muy grande a la dignidad de las personas, se sienten personas valoradas, útiles. Para los adultos mayores ha sido muy importante.

AFP PROVIDA	Antes los requisitos eran más estrictos, tanto para el APS como para la PBS, ahora no necesitan requisitos tan complejos para postular, es un beneficio que además se concede rápido . La Reforma ha ayudado a muchas personas, que estaban fuera del sistema, o estaban con bajas pensiones o bien habían sido dañadas de alguna manera durante el cambio del sistema de Reparto al actual de AFP.
AFP ING CAPITAL	El impacto que genera en la sociedad es de ayuda, aunque se genera una suerte de costumbre de ser subsidiados por el Estado , lo que puede radicar en que beneficiarios y postulantes no se esfuercen mucho en el sentido de preocuparse por sus cotizaciones, es un tema cultural , se desconoce hasta que punto hay una revisión de cada caso y beneficio. El Estado debiera estar consciente que este es un beneficio que será por muchos años. La gente que se pensiona por invalidez hoy en día está orientada a que trabajen, que no pierdan sus capacidades. El tema es motivar, que la gente trabaje, que ahorre, que sea previsor, que no sea solamente gastar, pensar más a futuro.

El impacto generado por esta implementación uniformemente fue calificado por los entrevistados como positivo, ya que **abarca un mayor porcentaje de personas que necesitaban beneficios previsionales** por vivir en límites precarios, carencias económicas, y que en su mayoría contaban con viviendas sólidas lo cual no significaba precisamente tener una mejor calidad de vida ya que en su generalidad no podían siquiera cubrir sus necesidades básicas.

Se destaca el comentario de la AFP ING Capital en cuanto a la idea de implementar canales que ayuden a **motivar el ahorro** para las futuras pensiones de cada trabajador a fin de dar un vuelco al rol de Estado Subsidiario educando a la población para que en su generalidad no exista una

fuerza de costumbre a la espera de recibir beneficios económicos complementarios.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

La Reforma Previsional y el Sistema de Pensiones Solidarias ya se encuentran implementadas por poco más de dos años, generando una **revolución en la concepción de la seguridad social en nuestro país**, por una parte, replantea el paradigma del sistema de pensiones, igualando los géneros, otorgando las mismas oportunidades para hombres y mujeres, por otra parte, desde una perspectiva más global y a largo plazo, nos está educando para crear una conciencia sobre la importancia de la cotización y la afiliación, haciéndonos una sociedad más proactiva, con capacidad de planear y construir un futuro mejor y más digno para nuestra vejez.

Existe aun una **brecha** entre el diseño y la implementación, la coordinación entre instituciones públicas y privadas es siempre difícil, si bien, municipalidades, IPS (antes bajo el nombre de INP) y MIDEPLAN, entres otros, han debido trabajar en conjunto, el nivel de coordinación y comunicación que exige esta Reforma Previsional es alto, **exige una coordinación total**, cercana e informada. Nos queda claro, tras las entrevistas, que el IPS, es la institución que maneja más y mejor información, por el hecho de ser el organismo que administra la mayoría de las funciones respecto del SPS, esto puede generar una distorsión en cuanto a la gestión puntual del servicio respecto a otros, en

donde se estaría más capacitado para gestionar, y a su vez contando con funcionarios más preparados.

Por otro lado, las entidades privadas que intervienen en el SPS (agencias y sucursales de AFP), se **rigen estrictamente por lo que la ley les ordena** (Ley N° 20.255). De las entrevistas realizadas, si bien, se reconoce el aporte que ha sido esta Reforma Previsional y su Sistema de Pensiones Solidarias, ellos simplemente lo ven como una nueva función, ante una situación borde o inusual, solamente se apegan a lo que la Mesa Ayuda o el software les indica, sin indagar mayormente.

Se observa que **aun no existe una coordinación total** entre los organismos involucrados, siendo el IPS, el organismo más capacitado respecto a la Reforma Previsional en nuestra área de intervención, su relación con el resto de las instituciones no es uniforme. Teniendo más cercanía con las comunas de Peñalolén (la más grande y la que aporta un alto porcentaje de postulantes) y Macul (la comuna más débil, con menos recursos humanos y económicos), otorgando a esta última un funcionario del IPS encargado para tramitar los beneficios del SPS, desligando a la municipalidad de esta atribución. La municipalidad de Ñuñoa y el IPS carecen de comunicación recíproca, sin embargo, Ñuñoa sí mantiene comunicación con MIDEPLAN, de quienes, según en la entrevista, reciben capacitaciones constantes, lo cual

puede generar ciertas distorsiones a la hora de la capacitación y la comunicación efectiva entre ambas instituciones, no propiciando un ambiente de cooperación e integración.

Como se mencionó, las AFP se apegan a las responsabilidades y procedimientos establecidos por ley; la comunicación entre éstas con las municipalidades es nula, teniendo alguna relación un poco más cercana con el IPS, sobre todo la agencia de AFP PROVIDA por su cercanía geográfica, cabe señalar que la asistencia en línea o telefónica es primordial, tomando en cuenta que para ellos la eficiencia y la rapidez con la que se pueda resolver la situación es lo primordial.

Hay una precaria conectividad entre las diversas instituciones, y es que no es fácil una cooperación público-privada, tomando en cuenta que la Reforma lleva solamente 2 años de implementación, es difícil cambiar la cultura institucional en estos diversos organismos. Se observa que aun hay una cierta independencia para actuar entre cada uno de ellos.

Conclusiones respecto a los objetivos de investigación planteados

1. Importancia de la Reforma Previsional

Podemos concluir que la Reforma **era necesaria**, ya que en general no existe una cultura respecto a la importancia del ahorro previsional, ni políticas que nos eduquen en ese sentido como sociedad. **No existe una visión de futuro ni prospectiva**, viviendo el día a día, sin ver más allá. Esto provoca que llegada la tercera edad nos veamos desprotegidos y pasando una vejez no del todo buena, no contando con los recursos necesarios para poder vivir tranquilamente.

En la primera etapa de la Reforma, el Sistema de Pensiones Solidarias, surge **como una respuesta de efecto inmediato**, que viene a complementar las bajas pensiones o a suplir las antiguas PASIS, también de un **replanteamiento en cuanto a los requisitos necesarios de elegibilidad**, reconociendo falencias en los antiguos sistemas de estratificación social. La Reforma por una parte viene a complementar las bajas pensiones y dar una respuesta inmediata a los adultos mayores que actualmente perciben sus pensiones, y eso recae directamente en la implementación del SPS, así como también, se pretende crear conciencia de la importancia del ahorro previsional, y nivelar a todos los trabajadores en igualdad de condiciones, a fin de propiciar una mejor pensión cuando llegue el momento.

Sin embargo también podemos desprender que el hecho de que se otorguen beneficios a la población más vulnerable, **también cree una suerte de dependencia por parte de la personas** y no se cumpla el fin de la toma de conciencia y nivelación de oportunidades.

2. Beneficiarios del SPS

2.1 Postulantes y afluencia

Teniendo en cuenta la proximidad de la municipalidad de Macul con el CAP del IPS, el bajo nivel de beneficiarios se ve justificado por la presencia de un funcionario administrativo del mismo IPS Ñuñoa, encargado de la gestión de los distintos beneficios previsionales en las inmediaciones de la municipalidad, esto sucede por la ausencia de una gestión municipal para contar con un encargado del departamento social que asuma la responsabilidad de tramitar los beneficios del SPS, a diferencia de las 3 comunas, Ñuñoa, La Reina y Peñalolén, que han asignado funcionarios a cargo para la atención de los beneficios del Pilar Solidario y el Sistema de Pensiones en general.

2.2 Edad y Género de los Postulantes

De acuerdo a las encuestas realizadas para este estudio, podemos señalar que el 78% de la muestra poblacional corresponde a un grupo etéreo

superior a los 65 años de edad, lo cual indica que la mayoría de los beneficiarios del SPS son adultos mayores que postulan a beneficios de vejez.

Considerando el género de los postulantes, existe una brecha entre ellos, podemos señalar que una gran parte de las **mujeres** que supera los 65 años se dedicó en su vida a ser dueña de casa, preocupada por su hogar y los hijos, no trabajó de manera formal, si lo hizo, fue durante períodos cortos y de manera inconstante, o bien, nunca cotizó o lo hizo en forma discontinua, por lo cual son quienes tienen mayor probabilidad de acceso y obtención de los beneficios del SPS, sobretodo a lo que respecta a la Pensión Básica Solidaria de Vejez, de hecho es común, que la gente que acude a la sucursal del IPS, le denomine a dicho beneficio como “**la Pensión de la Dueña de casa**”³⁴, acompañado a su vez de las diferencias en cuanto a salario por distinción de género.

2.3 Beneficios a los que se postula

Al momento de aplicar la encuesta (enero a marzo de 2010), el beneficio que presenta más solicitudes es el Aporte Previsional Solidario de Vejez, superando ampliamente al resto, esto se debe principalmente a la modificación a la Ley N° 20.255, en donde se adelanta el cambio de julio de 2010 a septiembre de 2009, la mayoría de las Pensiones Básicas Solidarias de Vejez se postularon en el año 2008, entre junio (pre-tramitadas) y diciembre de aquel

³⁴ Basado en la experiencia al aplicar la encuesta durante la atención a público entre enero y marzo del 2010.

año, muchas eran traspasadas de PASIS a PBSV, y los nuevos postulantes acudieron al principio de la implementación, ya que fue uno de los beneficios más promocionados. El adelanto de \$120.000 a \$150.000 como tope de postulación en septiembre del 2009, hizo **crecer considerablemente el número de postulantes**, esta re-programación generó una fuerte demanda y un alto nivel de solicitudes dentro del CAP Ñuñoa y también de las otras entidades administrativas a cargo de estos beneficios.

Considerando el sexo del postulante y el beneficio que solicita, en cuanto a beneficios de vejez (APSV y PBSV), **la mayor proporción corresponde a mujeres**, esto se explica por lo ya mencionado anteriormente, muchas mujeres reciben pensiones bajas, o presentan una ausencia de éstas, siendo el SPS un gran aporte a darles una primera jubilación, como recompensa por sus años de labores en el hogar, o como un complemento de bajas pensiones por menos años de cotización. En el caso de los beneficios de invalidez, existe una leve alza en la proporción por parte de los hombres, entendiéndolo como una mayor propensión a padecer enfermedades o accidentes de tipo laboral, ya que son los hombres, los que por lo general realizan trabajos más riesgosos.

2.4 Estado de Solicitudes en Trámite

Hay un **desfase entre la información entregada por las instituciones pagadoras** (AFP y Compañías de Seguro), y lo recepcionado por la Plataforma

Tecnológica de la Reforma Previsional del IPS, **no existiendo un protocolo para actuar** en estos casos y dar pronta solución a los posibles beneficiarios.

En cuanto a los recursos utilizados para la aplicación de la FPS se transfieren a través de la Secretaría Regional Ministerial de Planificación. Esta variable implica demora por la gestión administrativa del MIDEPLAN. Dicha aplicación se basa en el reajuste del puntaje que aplica el Ministerio los días 5 de cada mes, el 41,51% de las solicitudes se mantienen en estado de trámite por lo cual aún no han sido dirimidas, lo cual deja a los usuarios sin información respecto a la modificación que ha sufrido la Ficha de Protección Social mes a mes, ya que las Municipalidades tampoco prestan servicios de información por las causales de aumento en la FPS debido a que las desconocen, por lo tanto es muy probable que un beneficio del SPS que esté en curso, al mes siguiente sea rechazado por no cumplir con el puntaje requerido (12.666 puntos como máximo al 31 de Junio 2010).

MIDEPLAN también ha tenido fallas en el sistema informativo y tecnológico con respecto a la implementación, debiendo gestionar solicitudes manuales por problemas con la base de datos que debe entregar mensualmente y en forma oportuna.

El mayor porcentaje de solicitudes que se encuentran en trámite son APSV, **el desfase de información y la dinámica de reciprocidad informativa respecto a tecnologías no es la apropiada**, no entrega información oportuna, se encuentra en la espera prolongada de recibir documentos, oficios y memorándum (por parte del CAP Ñuñoa) que avalen la condición de los beneficiarios para optar al SPS. La burocratización de los sistemas públicos ha provocado que los plazos establecidos (45 días aproximadamente) se hayan visto claramente adulterados.

El desfase y demora en respuesta de la Comisión Médica Regional, se debe a que la evaluación que determina la discapacidad laboral de los beneficiarios del SPS de toda la región metropolitana son gestionados solamente por esta entidad, la cual debe realizar un protocolo de evaluación, recepcionando expedientes médicos, evaluando cada caso respecto a los distintos diagnósticos que considere su ficha clínica, la Comisión Médica Regional trabaja para las AFP y para el IPS en forma simultánea, es por ello que el tiempo de demora fluctúa entre los 4 y 5 meses correspondiendo efectuar pagos con efectos retroactivos desde el inicio de postulación a la fecha de concesión.

Además de las demoras de las instituciones, se produce por **una problemática de desinformación**, la incorrecta recepción del mensaje

informativo o el error en la respuesta de los funcionarios encargados de la gestión administrativa del SPS es la causal de que los postulantes interpreten que el resultado de su postulación será efectuado dentro del mismo mes de solicitud, lo cual implica una mayor afluencia de público, que causa además un colapso en el espacio físico destinado para atender a los distintos beneficiarios en el sector de Reforma Previsional, tanto en el CAP Ñuñoa, como también en AFP y Municipios.

2.5 Meses de demora en las solicitudes

Las concesiones centralizadas están destinadas a aminorar el tiempo de espera, factor que influyó en el reitero de consultas por los usuarios para saber si efectivamente contaban con una resolución respecto al beneficio gestionado, en el periodo anterior, los encargados de conceder o rechazar los beneficios previsionales eran los CAP del IPS, a partir de Julio de 2009 esta tarea se adjudicó al nuevo departamento del IPS, Plataforma Tecnológica, el cual comenzó a determinar las resoluciones de todo el país, a fin de poder efectuar un trámite más rápido y expedito.

De todas maneras, la evaluación de los beneficiarios es positiva, tomando en cuenta que comparado con la concesión de otros beneficios estatales y municipales, un rango de 3 meses como promedio es relativamente poco tiempo, considerando que solamente se realiza un trámite en el centro de

atención, y una vez ingresada la postulación, al usuario solamente le resta esperar la resolución.

3 Evaluación de la Coordinación de las Instituciones

La carente dinámica informativa entre algunas municipalidades, como la de Ñuñoa y el CAP Ñuñoa, por lo general afectan el sistema de coordinación, el cual presenta falencias al tratarse de la aplicación de la FPS, ya que es indispensable contar con el puntaje establecido, a fin de determinar si la persona está dentro del rango de elegibilidad al cual van dirigidos los distintos beneficios del SPS, la información otorgada por la AFP y/o Compañía de Seguros también presenta un desfase dentro del sistema lo cual hace que los usuarios deban esperar aún más tiempo de lo establecido por ley para confirmar la resolución de los beneficios a los cuales postulan.

No existe una adecuada coordinación entre la totalidad de las instituciones. Por parte de las AFP, existe una derivación como última instancia al IPS, sucursal que también cuenta con carencias informáticas, la no coordinación entre las municipalidades, hace que éstas **no estén capacitadas de la misma manera**, no pudiendo enfrentar de igual forma las mismas situaciones. La Municipalidad de Ñuñoa, pese a su cercanía física con la sucursal del IPS, presentan nula cooperación, la primera, centrada además en un sistema de beneficios propios, creados producto del antiguo sistema de

elegibilidad, que los excluía de una gran parte de los beneficios subsidiarios del Estado. El cambio de paradigma aun no ha sido asimilado por esta municipalidad, siendo necesario, una reestructuración de sus sistema de gestión e interacción con las demás instituciones. Macul por su parte, carente de recursos y personal adecuado, depende de lo que el IPS de Ñuñoa pueda solventar para satisfacer la demanda de público del SPS, pero esta dependencia genera una precariedad clara en cuanto a la entrega de información y prestación de servicios relacionados.

La implementación de la Reforma y los convenios con las municipalidades, no ha contemplado una reestructuración de estas instituciones, las cuales tampoco han asumido la responsabilidad que implica la implementación de esta gran Reforma.

4. Evaluación de la Información y Capacitación de los Funcionarios

La capacitación no ha sido uniforme, y creando una distorsión en orientación que las distintas instituciones entregan a los beneficiarios, generando muchas veces duplicidad de información, trámites innecesarios para el beneficiario, que le significan, tiempo y dinero perdido, lo cual es algo importante y no menor, si consideramos que la población que postula a estos beneficios, es una población que presenta carencias, sobretodo de tipo económicas.

No existe una uniformidad de capacitación, tampoco una toma de conciencia a quiénes se capacita, si serán los recursos humanos que finalmente implementarán lo aprendido, se generan problemas de rotación de personal, lo cual es un capital humano que se escapa y no se usa adecuadamente, el hecho de que además sean distintas las formas de capacitación e información genera probables interpretaciones disímiles, no creando un protocolo único de acción, lo cual en la práctica genera roces y malos entendidos entre las instituciones involucradas, las cuales deberían interactuar de una manera más afín.

El promedio de ponderación respecto a la evaluación del nivel de información y capacitación se calificó con nota 6.4 lo cual indica que el intervalo está en un rango de **Bueno a Muy Bueno** lo que refleja una alta conformidad de los usuarios con los servicios prestados por los funcionarios administrativos a cargo del SPS, que acuden al CAP Ñuñoa, cabe señalar que el programa de capacitación para los funcionarios no fue uniforme, siendo los administrativos del IPS quienes contaron con mayores recursos informativos, escritos, tecnológicos, charlas dentro de las capacitaciones. Dentro del CAP Ñuñoa, la dotación destinada para los trámites de beneficios del SPS fueron funcionarios a honorarios, los denominados: Monitores de Reforma, con un apoyo constante de los administrativos de plataforma para el cruce de información y apoyo. Acá

se vislumbra en todas las instituciones, una vocación de servicio, más allá de la importancia que cada institución le otorgue a esta reforma, los funcionarios intentan entregar la mejor información, con la mejor disposición.

5. Evaluación de la Eficiencia de la Gestión Administrativa

Las instituciones privadas, limitan su acción al pago de beneficios, y recientemente a la postulación, por lo cual, el nivel de compromiso con la Reforma es dentro de lo que el marco legal establece, dándole importancia a esta labor como a cualquier otra. Lo que sí coinciden éstas y las municipalidades es en ampliar el acceso al sistema de información, a fin de poder dar una mejor atención, para así poder orientar de mejor manera y no tener que derivar al IPS. Tanto las municipalidades como AFP consideran, por las respuestas de la entrevista, estar igual de capacitados para informar a los usuarios, tanto como el IPS.

El acceso a la información **es una variable importante** para dar una mejor atención y comprender mejor los procesos, al carecer de ella se puede desprender que se acumula la información clave en ciertas cúpulas, no otorgándola apropiadamente, pese a que existe una buena evaluación por parte de la Mesa de Ayuda.

La gestión administrativa da lugar tanto a los meses de trámite en curso que mantiene una solicitud en el sistema, como también al tiempo que transcurre desde que reúnen los requisitos para postular a los beneficios del SPS, es el caso por ejemplo de la Ficha de Protección Social en la cual se contempla la evaluación del tiempo transcurrido desde la fecha de solicitud hasta el día de aplicación de la encuesta para luego ser notificada por MIDEPLAN. Se puede entender de un punto de vista informático que al no contar las entidades, con un sistema en línea que unifique la información de los requisitos, para efectuar las postulaciones a los beneficios previsionales se asume una brecha en la cual la burocracia tiene un papel protagonista, las Municipalidades por ejemplo cuentan con un aplicativo en línea para gestionar e ingresar postulaciones del SPS al igual que los CAP, pero las claves de acceso otorgadas por el IPS no permiten visualizar el día de pago en el caso de que las solicitudes hayan sido concedidas, o ver la causal de rechazo, por esta situación se produce una suerte de vaivén entre los beneficiarios que deben trasladarse hasta las inmediaciones del CAP Ñuñoa para confirmar la fecha disponible para el pago de su pensión o beneficio previsional, el IPS en tanto no tiene acceso a consultar el puntaje de la FPS, por lo cual si el aplicativo de la Reforma Previsional indica que la Ficha aún no ha sido aplicada, la única forma de comprobar que esta información no es efectiva, es que la persona concurra nuevamente con el documento que otorga la Municipalidad y gestionar una excepción tomando solicitudes manuales las que tienen por

objeto mantener la fecha real en que las personas cumplen con los requisitos a fin de no perder las garantías pecuniarias a causa del retraso informativo, por parte de MIDEPLAN.

También cabe señalar que la eficiencia de la gestión administrativa compete a las AFP y Cía. De Seguro las cuales deben enviar oportunamente al IPS la información de los afiliados en cuanto queden con Saldo cero o bien estén recibiendo Garantía Estatal, sistema que tampoco manejan los CAP, siendo estos quienes están a cargo del SPS en su etapa básica del manejo informativo a usuarios, de entregar respuestas satisfactorias en casos de solicitudes rechazadas, las cuales en casos excepcionales con documentación se puede comprobar que se ha errado al dirimir su resolución del deficiente o más bien nulo acceso a los canales comunicacionales que influyen en la concesión y resolución de beneficios por parte de las entidades que están a cargo de la gestión, postulación y tramitación del SPS, hace que los usuarios, personas en su mayoría de la tercera edad o con considerables niveles porcentuales de discapacidad física, sensorial o psíquica, se vean afectados al momento de “viajar” a fin de reunir documentos que avalen la información que ellos señalan, claramente con un sistema implementado en forma más eficiente con mayores recursos informativos ayudaría enormemente a dar una mejor atención a los beneficiarios del SPS.

6. Evaluación de los Recursos Tecnológicos e Infraestructura

Los recursos tecnológicos con los que cuentan las instituciones parecen ser los adecuados, cierta ventaja en esto presentan las instituciones del IPS y AFP, pero el principal problema que se vislumbra es el soporte en línea, que por lo que se menciona falla y deja sin acceso al sistema de postulaciones, lo cual retrasa la gestión realizada.

En cuanto a la infraestructura, pese a las remodelaciones hechas en la sucursal del IPS en Ñuñoa, el resto de las instituciones **solamente han adaptado sus lugares de atención**, no siendo suficiente y colapsando en muchas ocasiones debido a la afluencia y tipo de público que llega.

El Promedio de la Evaluación de la infraestructura es de 4.83, la ponderación es **Regular**, esto se puede apreciar claramente por el escaso uso y emplazamiento de infraestructura que mantienen los CAP, Municipios y AFP, teniendo en consideración que para el año 2009 los beneficiarios bordearían las 950.000 personas. Estos datos no buscan juzgar las inmediaciones institucionales privadas y/o públicas, sino que nos dan un indicador en la apreciación del manifiesto en la evaluación de esta variable, cabe señalar además que la gran afluencia de personas que postularon al beneficio de APSV a contar de julio de 2008 y con mayor auge desde julio a septiembre del año 2009, superó todo sistema organizacional de espacio e instalaciones para

la atención de público, lo cual probablemente no debió ser magnificado al momento de adelantar el plazo del reajuste del APSV de Julio de 2010, para septiembre de 2009, considerando que el SPS está dirigido a personas de la tercera edad o que presentan algún grado de invalidez, se demuestra que las instalaciones no son las más adecuadas, agravándose además con el tiempo de demora, a la espera de gestionar sus beneficios previsionales.

Tanto las instituciones públicas, como privadas, han debido adaptar sus instalaciones de la mejor forma posible a fin de contener la creciente afluencia de público, en lo observado en las entrevistas realizadas en terreno, ninguna institución contaba con un espacio físico amplio, capaz de albergar a más de 40 personas a la vez de manera cómoda y óptima, tomando en cuenta que la mayoría de los beneficiarios del SPS son adultos mayores o mayores de edad que presentan alguna discapacidad, por lo cual se deben tener consideraciones especiales, sobretodo teniendo en consideración que dicho beneficio no es la única causa de afluencia a la sucursal o municipalidad.

Consideraciones finales

La reforma previsional posee un valor importante, en el sentido que revaloriza la pensión, la jubilación como una retribución de parte de la sociedad a aquellos miembros que han entregado su vida para hacerla crecer y desarrollarse, en términos específicos, el SPS es una dignificación al trabajo y al esfuerzo de muchos hombres y sobretodo mujeres, que han aportado al desarrollo de este país, habiendo realizado una labor remunerada o no.

El sistema no requiere grandes requisitos, los cuales son claros y sencillos, siendo también el trámite un proceso rápido y expedito.

Sin embargo la implementación del SPS no ha estado exento de problemas, en donde a nivel institucional no se dimensionó la complejidad de la interacción de las diversas instituciones, en el sentido que en su gran mayoría, a excepción de las AFP, no fueron consideradas para la formulación de la política pública. La reformulación del antiguo INP en el actual Instituto de Previsión Social propuso una nueva institucionalidad encargada de sistema de previsión que retoma su carácter solidario, aporta a la nivelación e igualdad de oportunidades de nuestra sociedad.

Netamente en lo que respecta a la implementación, las instituciones no han sido totalmente equipadas para abordar el desafío de la reforma previsional, sobretodo en aspectos de infraestructura y capacidad de recursos humanos, siendo estos dos factores, las carencias más importantes de este sistema, habiendo presentado serias dificultades en períodos claves de las distintas fases de la implementación del SPS.

Sin embargo el desarrollo de una plataforma tecnológica fuerte, ha permitido no tener mayores fallos en el sistema de software, no entorpeciendo las labores de las instituciones, y más que nada entregando la imagen de un sistema tecnológico confiable para los beneficiarios.

Cuando ya se ha implementado casi la totalidad del SPS, la evaluación que se puede hacer es mayoritariamente positiva, no obstante, hubo momentos en que la brecha entre lo diseñado y lo ejecutado fue alta, en este momento el SPS se encuentra totalmente establecido y regularizado, aunque presenta desafíos a mejorar a futuro. Se debe contemplar que para este beneficio, que genera un sistema solidario de un alto impacto no se puede abordar el proceso como un acto lineal, sino considerar su enfoque sistémico, de constante retroalimentación y aprendizaje, innovando y mejorando lo que salte a la luz, evitando caer en fenómenos de ritualismo extremo, dando un grado de flexibilidad a las instituciones de poder adaptar el beneficio a su realidad y al

tipo de beneficiarios que poseen, a fin de realizar no solamente un proceso, sino **una labor formadora y de dignificación social.**

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis (1992), *“El Estudio de las Políticas Públicas”*, Editorial Porrúa, México.

Bachelet Jeria, Michelle (2006), “Discurso presidencial: Constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional”, Chile.

Bobadilla Olivares, R. C. (2005), “Análisis del plan de previsión social de la UDLA Puebla, para identificar el impacto económico en el sueldo del profesor de tiempo completo - Capítulo 2: Historia de la seguridad social y sus definiciones”, *Departamento de Actuaría, Escuela de Ciencias, Universidad de las Américas Puebla, Versión PDF*, México.

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lat/bobadilla_o_rc/portada.html, 24-10-10.

Canales, Patricia (2006), “Los Sistemas Previsionales Existentes en Chile”, *Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) Serie de Informes N° 5*, Chile.

Casar, María Amparo; Maldonado, Claudia (2008), “Formación de Agenda y Procesos de toma de decisión: Una aproximación desde la Ciencia Política”, *Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*, México.

(2003), “Censo 2002 Ñuñoa: Población – Hogares – Vivienda”, *Ilustre Municipalidad de Ñuñoa, Secretaría Comunal de Planificación*, Chile.

Consejo Asesor para la Reforma Previsional “Resumen Ejecutivo” (2006), *Subsecretaría de Previsión Social*, Chile.

De Castro, Sergio (1992, original de 1973) “El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar chileno”, *Centro de Estudios Públicos (CEP)*, Versión PDF, Chile.

http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/cat_794_pag_1.html, 5-7-10

Del Campo, Rafael (2008), “Red de Protección Social en Municipios”, *Instituto de Normalización Previsional (INP)*, Chile.

(2008) “Diez Grandes Transformaciones de la Reforma Previsional”, *Ministerio de Hacienda, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio Secretaría General de Gobierno*, Chile.

Doña Molina, Karina (2006) “Reforma Previsional: cuando la razón Técnica vulnera la Equidad entre los géneros”, *Revista Electrónica AGENDA PÚBLICA*, Edición Año V / N° 9, Agosto 2006, Chile.

<http://www.agendapublica.uchile.cl/n9/4.html>, 20-7-10.

(2010), “Etapa IV Reforma Previsional” *Instituto de Previsión Social*, Chile.

(2008) “Fichas Atención Ley N° 20.255, Reforma Previsional”, *Diario Oficial*, Chile

Franco, Rolando (1996), “Los Paradigmas de la Política Social en América Latina”, *División de Desarrollo Social*, CEPAL.

Garma, Amanda (2005), “Thomas Khun y la racionalidad científica. Inconmensurabilidad y verdad”, *A parte Rei*, UNAM, México.

http://depa.pquim.unam.mx/amyd/archivero/Racionalidadcientifica-Kuhn_9060.pdf, 4-10-10

Guzmán Lorena (2006), “Accidentes Laborales en Chile: 3 Millones de días perdidos”, *Ciencia y Trabajo*, OIT, IST, SUSESO, Chile.

Hardy, Clarisa (2006), "Hacia un Sistema de Protección Social fundado en Derechos", *Foro Iberoamericano de Desarrollo Social*, Madrid.

Lahera, Eugenio (2004), "Política y Políticas Públicas", *División de Desarrollo Social, CEPAL*.

Leiva Brosius, Alicia (2010), "Evaluación del Outcome 32 del Área de Equidad del Programa de Naciones para el Desarrollo", *PNUD*, Chile.

Ley N° 20.255: "Reforma Previsional" (2008), del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaría de Previsión Social, *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, Chile.

Ley N° 20.366: "Adelanta la Transición de Pensiones Solidarias establecido en la Ley N° 20.255" (2009), del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaría de Previsión Social, *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, Chile.

Manzo Célis, Mariela (2009), "Régimen de Pensiones Asistenciales para inválidos y ancianos carentes de recursos", *Portal Web de la Ilustre Municipalidad de San Antonio*, Chile.
http://www.sanantonio.cl/index.php?option=com_k2&view=item&id=1391:decreto-ley-n%C2%BA-869-de-1975-establece-r%C3%A9gimen-de-pensiones-asistenciales-para-inv%C3%A1lidos-y-ancianos-carentes-de-recursos&Itemid=264, 23-10-10

Marín Álvarez, Ingrid (2009), "Módulo 4 Plataforma Tecnológica", *Instituto de Previsión Social*, Chile.

Meny, Yves; Thoenig, Jean-Claude (1992), "*Las Políticas Públicas*", Editorial Ariel.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Chile

Sitio web: www.mideplan.cl/

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2006) “Reforma al Sistema de Pensiones en Chile: Informe de Diagnóstico para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional”, *Superintendencia de AFP, y Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos*, Chile.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), “Observatorio Urbano – Ficha de la Comuna de Macul”, Chile.

<http://www.observatoriourbano.cl/indurb/ciudades.asp>, 1-11-10

(2009), “Módulo de Elegibilidad de Sistema de Pensiones Solidarias” *Instituto de Previsión Social*, Chile.

Morales Baltra, Romanina (2009), “Módulo 2 Casos de Borde – Situaciones Especiales”, *Instituto de Previsión Social*, Chile.

Nef, Jorge (1991), “Política, Administración y Políticas Públicas: Un Análisis Sistémico”, *Política* N° 28, Chile.

Ossandón Cañas, Mario (2008), “*La Implementación de la Reforma Previsional, Presentación de Prensa*”, Subsecretaría de Previsión Social, Chile.

Pensión Asistencial de Ancianidad (PASIS), *Chile Clic, Guía de Servicios del Estado, Chile*. <http://www.chileclic.gob.cl/portal/w3-article-46170.html>, 23-10-10

(2009), “Plan de Desarrollo Comunal”, *Ilustre Municipalidad de Peñalolén*, Chile.

(2002), “Plan Regulador Comunal”, *Ilustre Municipalidad de la Reina*, Chile.

Portal web, Instituto de Previsión Social (IPS), <http://portal.ips.gob.cl/>, 24-10-10.

Portal web, Dirección de Presupuestos (DIPRES),

<http://www.dipres.cl/572/channel.html>, 10-9-10.

Portal web, Ficha de Protección Social, <http://www.fichadeproteccionsocial.cl>,
21-9-10.

Portal web, Subsecretaría de Previsión Social,
<http://www.subprevisionsocial.cl/>, 19-9-10.

Presentación de la Reforma Previsional (2008), “Contenidos Generales”,
Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile.

(2009), “Protocolo de Atención – Monitores Reforma Previsional”, *Instituto de Previsión Social*, Chile.

Quezada Roa, Paulina (2009), “Módulo 5 Canales de Atención”, *Instituto de Previsión Social*, Chile.

Rodríguez, Luis Jacobo (1998), “El Sistema chileno de pensiones a los 18 años: su estado actual y sus desafíos futuros”, *Cato Institute, N° 340 In Praise and Criticism of Mexico’s Reform*, México.

<http://www.elcato.org/node/1358>, 23-10-10

Rodríguez Cabello, Jorge (2010), “Política Fiscal de Balance Estructural en Chile: Lecciones tras 10 años de aplicación”, *Dirección de Presupuestos (DIPRES)*, Chile

www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/5/39245/jorge_r_cabello_balance_estructural.pdf Septiembre, 2010.

(2009), “Evaluación de la recepción de la Reforma Previsional: Informe de resultados fase cuantitativa”, *Subsecretaría de Previsión Social*, Chile.

Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Chile

Sitio web: www.suseso.cl/

ANEXOS

ANEXO N° 1: PORCENTAJE DE ASEGURADOS

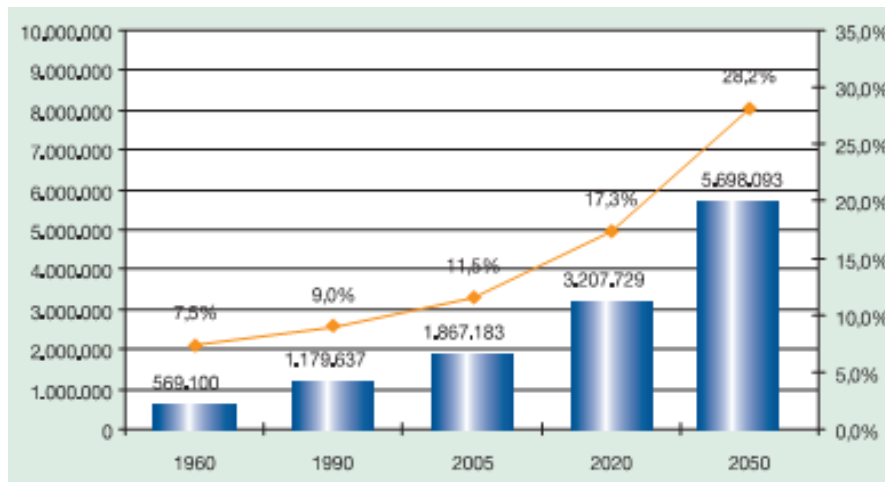
PASIVOS Y ACTIVOS A 1972

Institución	1956	1960	1964
Servicio Seguro Social	6,7	9,3	13,9
Caja EE. Particulares	3,2	5,9	8,8
Caja EE. Públicos	15,9	13,5	27,3

Fuente: El Ladrillo (1992, 129) Capítulo G – *calculado en base a información de los boletines de Estadística de la Superintendencia de Seguridad Social, las cifras son revisadas periódicamente y estimadas en algunos casos.*

ANEXO N° 2: POBLACIÓN DE ADULTOS MAYORES Y PROPORCIÓN

SOBRE EL TOTAL DE LA POBLACIÓN: 1960 -2050

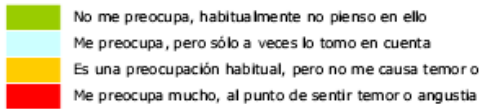


Fuente: Resumen Ejecutivo de la Comisión de Reforma Previsional (2006, p. 4)

ANEXO Nº 3: NIVEL DE PREOCUPACIÓN CON RESPECTO A SITUACIONES DE LA VIDA

A1. Usando esta escala, por favor dígame cuál es su nivel de preocupación con respecto a...

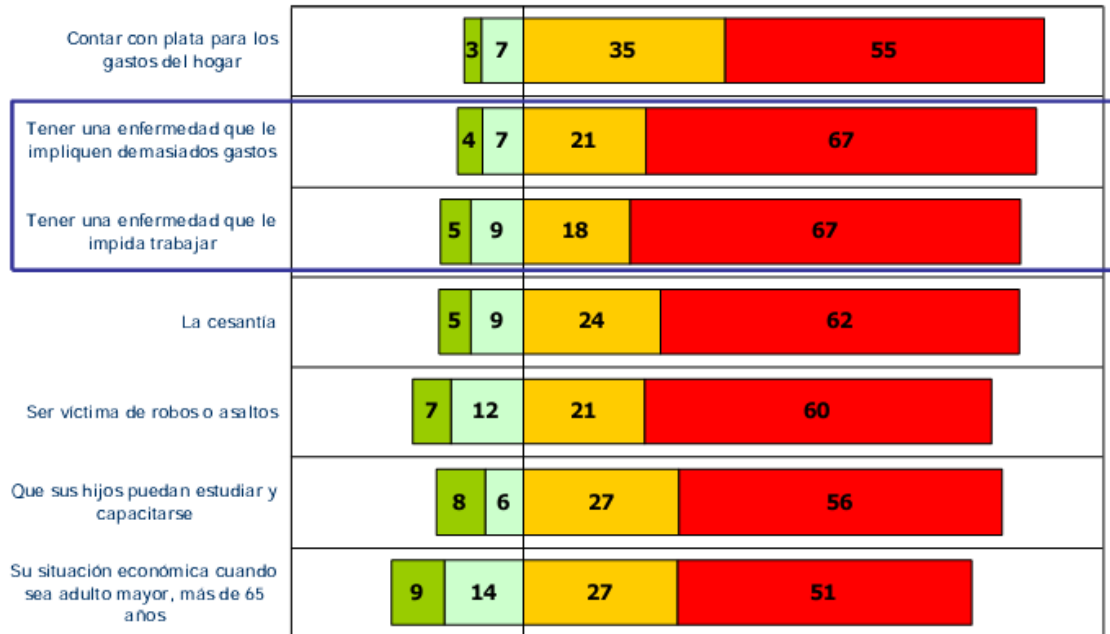
Base: Total entrevistados (2.000)



En general, las situaciones consultadas generan angustia (50% o más), evidenciando la vulnerabilidad del segmento.

Las enfermedades son las que generan mayor angustia.

La economía en la adultez mayor genera mucha preocupación aunque menor a otros ítems consultados.



Fuente: Evaluación Cuantitativa de la Reforma Previsional (2009), Subsecretaría de Previsión Social.

ANEXO Nº 4: CAMBIOS EN LA SOCIEDAD CHILENA

A. Datos demográficos y laborales 1980-2005	1980	2005
Expectativa de vida al nacer		
<i>Total Población</i>	70,7	78,5
<i>Hombres</i>	67,4	75,5
<i>Mujeres</i>	74,2	81,5
Expectativa de sobrevivida vida a los 60 años		
<i>Hombres</i>	16,8	20,7
<i>Mujeres</i>	20,2	24,5
Tasa de Participación Laboral del grupo 15 a 24 años	38,7 % (1982)	30%
Tasa de Participación de la Mujer en el mercado del Trabajo	4,5	3,6
B. Características de los Hogares	1982	2002
<i>Proporción de hogares monoparentales</i>	7,1%	11,4%
<i>Proporción de hogares encabezados por mujer</i>	21,6%	31,5%
Tasa de dependencia para fines previsionales	14,41%	17,41%

Fuente: Resumen Ejecutivo para la Reforma Previsional (2006)

ANEXO N° 5: SEXO DEL JEFE DE HOGAR Y NÚMERO DE PERSONAS POR HOGAR (CENSO 1992 Y 2002)

N° personas en el hogar	Censo 1992		
	Total jefes de hogar	Sexo jefe hogar	
		Hombre	Mujer
Total	3.293.779	2.459.452	834.327
1	273.320	150.660	122.660
2	467.697	289.554	178.143
3	658.750	481.232	177.518
4	756.196	613.644	142.552
5	545.960	450.936	95.024
6	312.759	254.013	58.746
7	127.504	102.309	25.195
8	71.447	56.091	15.356
9	37.473	29.085	8.388
10 o más	42.673	32.928	10.745

Censo 2002		
Total jefes de hogar	Sexo jefe hogar	
	Hombre	Mujer
4.141.427	2.836.120	1.305.307
473.743	261.504	212.239
727.459	429.740	297.719
900.892	610.877	290..15
952.314	724.260	228.054
581.880	444.957	136.923
289.895	213.966	75.929
114.258	82.332	31.926
52.231	36.389	15.842
24.118	16.334	7.784
24.637	15.761	8.876

Fuente: CENSO, años respectivos

ANEXO N° 6: TIPO DE FAMILIAS (CENSO 1992-2002)

Tipo de hogar	1992		2002	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total	3.293.779	100.0	4.141.427	100.0
Unipersonal	273.320	8.3	480.647	11.6
Nuclear	1.906.778	57.9	2.359.718	57.0
Extenso	770.336	23.4	908.209	21.9
Compuesto	142.792	4.3	132.057	3.2
Sin núcleo	200.853	6.1	260.796	6.3

Fuente: CENSO, años respectivos

ANEXO N° 7: ESTADO CIVIL O CONYUGAL (CENSO 1992-2002)

Estado Civil	1992	2002
	Porcentaje	
Casado	51.8	46.2
Soltero	33.6	34.6
Separado	3.4	4.7
Conviviente/pareja	5.7	8.9
Anulado	0.3	0.4
Viudo	5.2	5.2

Fuente: CENSO, años respectivos

ANEXO N° 8: PROMEDIO DE HIJOS POR MUJER

Año	Número de hijos promedio
1992	2.39
2002	2.26
2015 ³⁵	1.90

Fuente: INE, CENSO años respectivos y proyecciones demográfico

ANEXO N° 9: SINIESTRALIDAD LABORAL HOMBRES Y MUJERES

Número de días perdidos por accidentes del trabajo, según actividad económica y sexo, 2005			
Actividades económicas	Total	Total general	
		Hombres	Mujeres
Total	3.223.388	2.565.871	657.517
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	418.649	345.112	73.537
Explotación minas y canteras	31.973	31.359	614
Industria manufacturera	697.271	599.035	98.236
Electricidad, gas y agua	17.551	16.633	918
Construcción	551.376	542.449	8.927
Comercio	370.647	251.425	119.222
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	339.586	319.854	19.732
Servicios financieros	230.824	151.053	79.771
Sistemas comunicacionales, sociales y personales	565.440	308.884	256.556
Actividades no especificadas	71	67	4

Fuente: Accidentes Laborales en Chile: 3 Millones de Días Perdidos

³⁵ Proyección de población INE.

ANEXO N° 10: DISEÑO DE ENTREVISTA APLICADA

Aplicada a:

- Jefe de CAP Ñuñoa
- Jefe de Sucursal Provida Macul
- Jefe de Sucursal ING CAPITAL Ñuñoa
- Jefe/Encargado Reforma Previsional de la Municipalidad de Ñuñoa
- Jefe/Encargado Reforma Previsional de la Municipalidad de Macul³⁶
- Jefe/Encargado Reforma Previsional de la Municipalidad de La Reina
- Jefe/Encargado Reforma Previsional de la Municipalidad de Peñalolén

1.- ¿Por qué cree usted que fue necesaria la reforma al sistema previsional que se implementó en el año 2008?

2.- ¿Cómo evaluaría usted la implementación del Sistema de Pensiones Solidarias de la Reforma Previsional en su institución considerando los siguientes factores, capacitación de RRHH, disponibilidad y acceso a Recursos Tecnológicos e Infraestructura?

3.- De acuerdo a lo propuesto en el SPS de la Reforma Previsional, ¿cuál es su parecer respecto a la gestión interna en su institución y qué mejoras propone?

4.- En su opinión, de existir carencias dentro de la implementación del SPS, ¿cuales serian los factores que inciden o dificultan la gestión en su institución y en el resto de las instituciones involucradas?

5.- A su parecer, tras un año de la Implementación del SPS, ¿qué aciertos y/o falencias identifica en la ejecución para tramitar los beneficios estatales?

6.- Tomando en cuenta la trazabilidad de los canales internos, ¿cuál es su opinión a cerca de la interconectividad (cruce de información) de las instituciones involucradas en el proceso de gestión y ejecución del SPS?

7.- ¿Cómo evalúa usted el impacto que generan los beneficios del SPS, en la sociedad, desde la implementación de la Reforma Previsional?

³⁶ La Municipalidad de Macul no cuenta con algún funcionario encargado de Reforma Previsional o SPS, se restó de la entrevista.

ANEXO N° 11: DISEÑO DE ENCUESTA APLICADA

Aplicada a:

- 110 usuarios/beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias del CAP Ñuñoa del IPS.

Evaluación de la Implementación del Sistema de Pensiones Solidarias de la Reforma Previsional, Ley N° 20.255, en las comunas de La Reina, Macul, Ñuñoa y Peñalolén

Edad: _____

Comuna: _____

Sexo: F M

Beneficio al que postula: PBSV PBSI APSV APSI
 Estado de Solicitud: En trámite Concedido Rechazado

Con nota de 1 a 7 (siendo 1 la más baja y 7 la más alta) cómo califica los siguientes aspectos:

- | | | |
|---|---|--------------------------|
| 1 | Con qué nota evaluaría usted la coordinación que existe entre el Centro de Atención Previsional de IPS y los otros organismos que emiten información respecto a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias al que está postulado, por ejemplo: Municipalidades y AFP. | <input type="checkbox"/> |
| 2 | Con qué nota evaluaría usted el tiempo de demora desde que inició las postulación al beneficio, hasta la fecha de respuesta | <input type="checkbox"/> |
| 3 | Con qué nota evaluaría usted el información y capacitación que manejan los funcionarios que lo han atendido para gestionar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias | <input type="checkbox"/> |
| 4 | Con qué nota evaluaría usted la eficiencia en la gestión administrativa que se ha implementado para realizar la postulación al beneficio | <input type="checkbox"/> |