

Título: El rol de los gobiernos locales chilenos en la gestión de las pensiones estatales no contributivas.

Autoras/es: María Esther del Campo García, Manuel Sánchez Reinón.

Institución: Departamento de Ciencia Política y de la Administración (UCM) – Instituto Complutense de Ciencias de la Administración (ICCA-UCM).

Correo e.: delcampo@cps.ucm.es; mansan12@ucm.es

Resumen: El nivel de gasto de los gobiernos locales no predetermina su grado de autonomía política, puesto que en algunos casos se tratará de competencias delegadas por los gobiernos centrales (Connell, 2021). Este es el caso de competencias delegadas por el Estado en Chile a las Municipalidades de gestión de subsidios, beneficios y pensiones (Subsecretaría de Previsión Social, 2016). En esta ponencia se presentan los resultados de una aproximación a la política de gestión descentralizadas a las municipalidades chilenas de las pensiones no contributivas, denominado “Pilar Solidario” desde la reforma previsional de 2008, en el Área “Social y Comunitaria”, a partir de datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM). Y planteará tentativamente algunas hipótesis sobre las diferentes orientaciones de las políticas municipales, en función de sus capacidades materiales e institucionales (Connell, 2021).

Nota biográfica: María Esther del Campo. Líneas de investigación: reformas institucionales (tanto en España como en América Latina); especialmente centradas en aquéllas que plantean el papel del territorio, políticas sociales a nivel regional y/o local, etc. Manuel Sánchez Reinón. Líneas de investigación: políticas públicas de servicios sociales y sanitarios descentralizadas de cuidados de larga duración, en España y América Latina.

Palabras clave: política social descentralizada, pensiones no contributivas, coordinación vertical, capacidades locales, Chile.

Introducción.

El proceso de descentralización chileno se asemeja al modelo de separación de poderes propuesto por Jordana (2000). De igual manera, en los procesos descentralizadores en materia social de América Latina se han preferido los modelos de coordinación jerárquica, de dispersión y de donante-receptor (Cabrero y Zabaleta, 2009), en todos los cuales la institucionalización de medios para articular los diferentes niveles de gobierno no constituye un foco de atención expreso.

Esto significa que los instrumentos de coordinación se han desarrollado poco y tarde. Como señala Correa (2001:12), las autoridades regionales se ven compelidas a actuar a través de acciones individuales, específicas y segmentadas, vía proyectos circunscritos y cerrados en sus limitados objetivos. Esto significa que la institucionalidad pública regional no logra articularse entre sí y aparece fragmentada en lógicas particulares frente a la dinámica territorial (Raczynki y Serrano, 2001).

Los principales mecanismos de macro coordinación gubernamental que se han usado a partir de los años noventa son los Comités Interministeriales y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que actúan bajo un marco institucional caracterizado por un diseño sectorial de las políticas, y que posponen la cuestión de la coordinación interterritorial.

En el caso de la política social, existe una significativa participación de los niveles subnacionales en la ejecución de una importante oferta de programas sociales orientados hacia los sectores pobres y grupos prioritarios de la población. Sin embargo, como lo destacan Raczynski y Serrano (2001), las evidencias empíricas sugieren que tales programas i) vienen “empaquetados”, definiendo destinatarios, bienes y servicios, actividades y tiempos; ii) nacen de manera independiente en los diversos ministerios y servicios, y su convergencia en el nivel local es débil; iii) las intervenciones resultantes son atomizadas, dispersas, paralelas, superpuestas; iv) no consideran lo que es posible y viable en el momento de la implementación y ejecución en un lugar y contexto particular.

1. Reformas previsionales del pilar no contributivo de las pensiones: Antecedentes históricos.

Hasta la reforma previsional de 2008, impulsada por la Presidencia de Michelle Bachelet, con la aprobación en marzo de 2008 de la Ley N° 20.255, que crea un Sistema de Pensiones Solidarias, el pilar de prevención de pobreza estaba basado en dos componentes de carácter no contributivo: las Pensiones Asistenciales (PASIS) para personas sin derecho a pensión de algún sistema previsional, y la Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE), que proveía un mínimo a las pensiones de las personas con al menos 20 años de cotizaciones.

Las PASIS eran pensiones entregadas a personas mayores de 65 años, personas con invalidez mayores de 18 años y personas con discapacidad mentales de cualquier edad, que cumplieran con una serie de requisitos (Superintendencia de Pensiones, 2009).

La reforma reemplazó estos programas por un esquema único, “Pilar Solidario”, que garantiza que todas las personas que pertenezcan al 60% más pobre de la población tengan acceso a una pensión básica, independientemente de su historia contributiva. Este programa entrega subsidios de vejez e invalidez, financiados a partir de los Ingresos Generales de la Nación (Superintendencia de Pensiones, 2019).

Estos esquemas son financiados con recursos del Estado y administrados por una institución estatal (Instituto de Previsión Social). Tienen por finalidad pagar pensiones a quienes no las reciben de ningún otro pilar, además de complementar las que son bajas.

Adicionalmente, este nivel posee el beneficio de Garantía Estatal de Pensión Mínima, el cual garantiza una pensión mínima a personas que, habiendo cotizado una parte significativa de su vida, no alcancen a reunir los recursos necesarios para obtener una pensión autofinanciada equivalente a la mínima y no tengan otras fuentes de ingresos.

Las personas que percibían una pensión asistencial pasan a percibir la Pensión Básica Solidaria (PBS), ya sea de vejez, Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV), o de invalidez, Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI), una vez que cuenten con 65 años de edad y cumplan con los requisitos de verificación de medios y residencia.

Las personas que percibían una pensión mínima garantizada, pasan a percibir un Aporte Previsional Solidario (APS), tanto para asegurar el riesgo de vejez como de invalidez, con los mismos requisitos de edad, verificación de medios y residencia. El APS es un aporte monetario entregado por el Estado con el fin de incrementar las pensiones entregadas por el régimen previsional que sean inferiores o iguales al valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).

El año 2018, el gobierno del Presidente Piñera presentó al Congreso una reforma amplia al sistema de pensiones chileno, que implicaba un aumento de las pensiones pagadas en el marco del Pilar Solidario. En el contexto del “Estallido Social” de octubre de 2019, el Congreso aprobó a fines del año 2019 un aumento de los montos entregados en el marco del Pilar Solidario, tramitándose en un proyecto de ley separado de la reforma presentada un año antes.

Se mantuvo la cobertura hasta el 60% de la población más vulnerable, pero aumentó los beneficios en forma escalonada hasta el año 2022 dependiendo de la edad del beneficiario: en 2021, el incremento llega al 50% para todos los mayores de 75 años y al 40% para aquellos que tienen 65-74 años o tengan una pensión de invalidez. La Pensión Básica Solidaria representa en 2022, en relación al salario mínimo (\$ 337.000), el 50% del mismo.

Del total de beneficiarios del año 2020, un 85% corresponde a beneficios en el marco de pensiones por vejez, lo que representa un 61% del total de personas igual o mayores a 65 años que se estima viven en el país (Libertad y Desarrollo, 2021).

En junio de 2008, cuando entró en vigor el Pilar Solidario, el total de pensiones no contributivas concedidas por el INP fue de 497.151: 236.204 de vejez, 214.879 de invalidez, 46.068 de discapacidad mental. La media del monto de las pensiones no contributivas era de \$ 50.379 (pesos chilenos), oscilando entre los 48.000 de

discapacidad intelectual e invalidez, y los 52.000 de vejez (Superintendencia de Pensiones, 2009: 18-20).

El número de beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria (PBS) se ha mantenido relativamente estable desde 2011 tanto para hombres como para mujeres, alcanzando un total de 593.706 beneficiarios en promedio en 2018. De estos, el 32% corresponde a beneficiarios hombres y el 68% a mujeres. El monto promedio mensual de este beneficio alcanzó los \$ 107.304 al 1 de julio 2018, siendo muy similares los montos de la pensión de vejez y la de invalidez.

En cuanto a la composición de la PBS por tipo de pensión, si bien las pensiones de vejez priman en importancia relativa respecto de las de invalidez, para hombres la proporción de pensiones de vejez se ha mantenido relativamente estable en torno a 58% desde 2009, mientras que para mujeres esta proporción ha ido en aumento, desde 69% en 2009, hasta 74% en 2018.

Respecto del gasto fiscal en el Pilar Solidario, el aporte total ha ido en aumento sostenido desde el 0,58% del PIB en 2009 hasta el 0,8% del PIB en 2018: evolución positiva que hay que atribuir al Aporte Previsional Solidario (APS), que apenas contribuía al gasto fiscal en 2009, y en 2018 se eleva al 0,4% del PIB, el 50% del gasto del Pilar Solidario (Superintendencia de Pensiones, 2019: 7-9). El gasto dedicado a la Pensión Básica Solidaria (PBS) ha ido perdiendo relevancia relativa en el conjunto del gasto del Pilar Solidario. Respecto de las diferencias por sexo, el gasto en PBS se concentra en mujeres, mientras que el APS ha sobrepasado en importancia a la PBS en los hombres.

A partir de la información de la encuesta Casen se puede estimar el impacto en la reducción de la pobreza del Pilar Solidario del sistema de pensiones: el 31% de los hogares beneficiados con PBS pertenecían al primer decil de ingresos, y el 46,3% a los dos primeros deciles de ingreso; de no haber existido la Pensión Básica Solidaria (PBS) ni el Aporte Previsional Solidario (APS) la pobreza en la vejez (personas de más de 60 años) ascendería de 4,5% a 11,2%, (y la tasa de pobreza total ascendería de 8,6% a 10,8%) (Libertad y Desarrollo, 2021).

En enero de 2022, se aprueba la Pensión Garantizada Universal, por Ley 21.419 impulsada por el Presidente Sebastián Piñera: reemplaza a la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV) y al Aporte Previsional Solidario de Vejez, del Pilar Solidario, y su pago está a cargo del Instituto de Previsión Social (IPS). Son sus requisitos haber cumplido 65 años de edad, y no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años. Los montos que recibirá cada beneficiario variarán según su pensión base a la edad de su jubilación. Quienes tengan una pensión base de 630 mil pesos o menos recibirán el total de la PGU, es decir, 185 mil pesos.

La Pensión Básica Solidaria de Invalidez ve aumentado su monto, igualándolo a la de la PGU. También aumenta la cobertura del 60 al 80 más vulnerable de la población.

En enero de 2023 se aprueba Ley N°21.538, conocida como “Ley Corta de la PGU”, que amplió la cobertura del beneficio, impulsada por el Presidente Boric. En lugar de evaluar que la persona mayor no integre un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años, se verificará que no pertenezca al 10% más rico

de la población en general. Esto permite ampliar el umbral para que más personas ingresen al beneficio.

2. Gestión descentralizada de las pensiones no contributivas del Estado por el Instituto de Previsión Social en colaboración con los municipios.

Previo a la reforma de 2008, el pilar no contributivo de prevención de la pobreza era administrado en forma paralela por distintas entidades del Estado: el Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS), era administrado por los gobiernos regionales y las municipalidades, pagado a través del Instituto de Normalización Previsional (INP) y supervisado por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO).

La institución sucesora el INP es el Instituto de Previsión Social (IPS), que administra el componente solidario del sistema de pensiones. Se creó mediante la Ley N° 20.255, que dividió el antiguo INP en dos instituciones, el IPS y el Instituto de Seguridad Laboral (ISL). Se trata de un servicio descentralizado vinculado a la Presidencia a través de la Subsecretaría de Previsión Social, regulado y fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones. El IPS administra y paga las prestaciones solidarias que derivan de la Reforma Previsional de 2008. El IPS cuenta con una división a cargo de la atención de las y los beneficiarios del sistema solidario, bajo la cual se despliega territorialmente a través de 16 direcciones regionales. Además cuenta con dos departamentos que gestionan un centro de atención remota (telefónica) y una plataforma digital (CEPAL, 2020).

El IPS ha dedicado esfuerzos a la mejora en la agilización de los tiempos de gestión y de la calidad de los procesos asociados a la concesión y pago de la Pensión Garantizada Universal (PGU), entre otras acciones, ampliando la cobertura presencial de la red de atención ChileAtiende, en especial, en aquellos lugares más alejados de las grandes ciudades. A través de su la misma el IPS también se ha constituido como una plataforma multicanal-multiservicios, que ofrece acceso a trámites de diversas instituciones públicas, además de orientación sobre distintos servicios del Estado, a través de sus canales de atención presenciales y no presenciales, con el propósito de acercarlos a la ciudadanía, en especial, en los lugares más apartados de los grandes centros urbanos (Instituto de Previsión Social, 2023).

El Instituto de Previsión Social amplió durante el año 2023 la cobertura de su red de atención ChileAtiende, desde 193 sucursales a un total de 200 en todo el país. Además, se agregaron 10 puntos de atención virtual.

Actualmente, la red de atención presencial de ChileAtiende tiene una cobertura a nivel nacional de un 78,61%, desde el punto de vista de la presencia comunal. Es decir, estamos presentes en 272 comunas de un total de 346. El desafío asumido por el IPS para el año 2024 es llegar a 292 comunas -es decir, ampliar la red presencial a 20 comunas más- a través de diversas formas de contacto con la ciudadanía, como la apertura de nuevas sucursales o puntos de atención virtuales, en alianza con municipios (Instituto de Previsión Social, 2023).

Se realizó un despliegue territorial, a través del plan “La PGU en tu barrio”, en comunas de todo el país, para ayudar a las personas con derecho al beneficio a realizar sus solicitudes, sobre todo cuando presentan brechas para acceder a los canales tradicionales de atención (personas mayores con problemas de movilidad, desconocimiento digital, entre otros). Algunas de ellas, fueron visitadas directamente en su domicilio.

Este servicio es posible gracias a la alianza suscrita por el IPS con las respectivas municipalidades, lo que permite implementar una nueva modalidad de atención, mediante la atención por video llamada -en tiempo real- por parte de un ejecutivo o ejecutiva de la Sucursal Virtual (Instituto de Previsión Social, 2023).

Esto ha permitido acercar a la ciudadanía 18 trámites y servicios disponibles que figuran entre los más solicitados, como: la PGU,

Actualmente, la red de atención presencial de ChileAtiende tiene una cobertura a nivel nacional de un 78,61%, desde el punto de vista de la presencia comunal. Es decir, estamos presentes en 272 comunas de un total de 346. El desafío asumido por el IPS para el año 2024 es llegar a 292 comunas -es decir, ampliar la red presencial a 20 comunas más- a través de diversas formas de contacto con la ciudadanía, como la apertura de nuevas sucursales o puntos de atención virtuales, en alianza con municipios

- 3. Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM): gestión municipal de las pensiones no contributivas.**
- 4. Discusión de resultados.**
- 5. Conclusiones.**

Bibliografía.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2020. El sistema de pensiones en Chile. *Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*.

Disponible en web:

file:///E:/Varios/AECPA/2024/Informes/CEPAL_El%20sistema%20de%20pensiones%20en%20Chile_2020.pdf [Consulta: 16 de junio de 2024]

Connell, A., Emily St Denny y Steve Martin. 2022. “How can subnational governments develop and deliver distinctive policy agendas?”, *International Review of Administrative Sciences*, 88 (4): 921-1253. DOI:

<https://doi.org/10.1177/0020852321996429> [Consulta: 4 de diciembre de 2023]

Correa Díaz, Germán. 2001. “Descentralizar el Estado desde la región: organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local. Santiago de Chile”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Políticas Públicas. Mimeo.

Cunill Grau, Nuria. 2009. *La institucionalidad para las relaciones intergubernamentales: Los marcos de acción externos de los gobiernos regionales*, Subdere, mimeo.

Jordana, Jacint. 2001. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, INDES Working paper series: I-22 UE, BID, Washington.

Libertad y Desarrollo. 2021. *Sistema de Pensiones Solidarias en Chile. Evolución en el tiempo y potencialidades de mejora*. Disponible en web: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2021/10/SIESistemaDePensionesSolidarias295-Septiembre2021.pdf> [Consulta: 16 de junio de 2024]

Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia. 2001. *Descentralización. Nudos Críticos*, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Asesorías para el Desarrollo S.A.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) - United Cities and Local Government (UCLG). 2016. Subnational governments around the world. Structure and finance. *A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*. Disponible en web: [http:// https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf](http://https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf) [Consulta: 3 de diciembre de 2023]

Subsecretaría de Previsión Social (SPS). Gobierno de Chile. 2016. Sistema de Pensiones. *Estructura del Sistema de Pensiones Solidarias*. Fondo para la Educación Previsional 2016. Dirección de Educación Previsional. Disponible en web: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/fep/materiales/2016/2-ppt/portemas/ppt-fep-2016-pilar-solidario.pdf> [Consulta: 27 de febrero de 2024]

Superintendencia de Pensiones (SP). Gobierno de Chile. 2009. Chile 2008: *Una Reforma Previsional de Segunda Generación*. Primera edición. Disponible en web: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-6102_libroReformaCompleto.pdf [Consulta: 15 de junio de 2024]

2019. *A 10 años de la Reforma de Pensiones 2008*. Disponible en web:
https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13726_recurso_1.pdf
[Consulta: 15 de junio de 2024]